

Werner Gumpel

Wirtschaftliche Implikationen eines EU-Beitritts der Türkei

1. Einleitung

Die Diskussion um eine künftige Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union wird in der Regel mit politischen Argumenten geführt. Im Vordergrund stehen die Kopenhagen-Kriterien mit ihren Anforderungen. Als Argument der Gegner einer baldigen Mitgliedschaft oder einer Mitgliedschaft überhaupt wird neben der Diskriminierung der kurdischen Minderheit, der Verletzung der Menschenrechte durch die Anwendung von Folter und dem starken Einfluss der Armee auch angeführt, dass die Türkei als islamisches Land nicht zum europäischen Kulturkreis gehören und dementsprechend in der Europäischen Union einen Fremdkörper darstellen würde. Andererseits aber sieht man in der Türkei einen zuverlässigen Partner der NATO und vor allem ein geostrategisch wichtiges Land, das zudem über gute Beziehungen zu den Turkstaaten Asiens und des Kaukasus und gemeinsame Grenzen zu dem künftig als Erdöl-Transitland wichtigen Georgien verfügt. Sie ist aber auch für die amerikanischen Interessen in der nahöstlichen und kaukasischen Region von Bedeutung, wie der Ausbau des amerikanischen Stützpunktes Incirlik im Südosten der Türkei zeigt, von dem aus sowohl der Irak als auch der Iran und Georgien überwacht werden können¹.

Zweifellos sind alle diese Argumente diskussionswürdig, doch sollte darüber nicht die Erörterung der wirtschaftlichen Implikationen einer EU-Mitgliedschaft der Türkei vernachlässigt werden. Sie erstrecken sich sowohl auf die Türkei selbst als auch auf die Staaten der Europäischen Union und werden von großer Tragweite für alle Mitgliedstaaten der EU, insbesondere für Deutschland sein. Sie zu untersuchen und daraus abzuleiten, welche ökonomische Herausforderung eine Mitgliedschaft der Türkei zu einem absehbaren Zeitpunkt für die EU und ihre Mitgliedstaaten darstellt, ist die Aufgabe, die sich dieser Aufsatz gestellt hat, wobei weniger auf die makroökonomischen Größen² als auf die Brennpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes eingegangen wird.

1 Vgl. hierzu: Werner Gumpel, »Russland, Afghanistan und der Nahe Osten – eine geopolitische Betrachtung« in: *KAS Auslandsinformationen*, 19. Jg., Heft 3/2003, S. 53 ff., und Werner Gumpel, »Ordnungsmacht in unsicherem Umfeld. Die Regionalmacht Türkei und ihre Nachbarn« in: *Internationale Politik*, 55. Jg., Nr. 11/2000, S. 21 ff.

2 Nähere Angaben hierzu bei Wolfgang Quässer / Alexandra Reppegather, *EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München Working Papers Nr. 252, Januar 2004.

2. Das Wirtschaftssystem

Trotz umfangreicher Reformen unterscheidet sich das Wirtschaftssystem der Türkei noch immer von dem der westeuropäischen EU-Mitglieder. Die wirtschaftliche Entwicklung der modernen Türkei begann unter etatistischem Vorzeichen. Im Gegensatz zur osmanischen Zeit war sie durch eine sehr enge Verbindung von Staat und Wirtschaft gekennzeichnet. Der von Atatürk implementierte Etatismus hatte zum Ziel, die wirtschaftlich rückständige Türkei zu europäischem Niveau zu führen und die auf Grund des niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes geringe Kapitalbildungsfähigkeit durch staatliche Aktivität zu substituieren. Hierzu gehörte auch die Verlagerung der Hauptstadt in das zentralanatolische Ankara, von der sich Atatürk Entwicklungsimpulse für die zurückgebliebenen anatolischen Regionen erhofft hatte³.

Die Türkei blieb dem Atatürk'schen Etatismus weithin bis zum Beginn der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts verpflichtet, einem der sechs Leitprinzipien der Atatürk'schen Politik⁴. Der Staat nahm in großem Maße Einfluss auf die regionale und sektorale Kapitalallokation und reglementierte weite Bereiche des Wirtschaftslebens mit Hilfe einer stark ausgebauten Bürokratie. Es herrschte eine für den starken Staatssektor imperative, für den Privatsektor indikative Wirtschaftsplanning, wobei der Privatsektor in seinen Entscheidungen stark vom Staatssektor abhängig war, der vor allem die Grundstoffindustrien und weite Teile der Schwerindustrie erfasste. Die wirtschaftliche Entwicklung war inlandorientiert, basierte also in hohem Maße auf einer Strategie der Importsubstitution.

Diese Strategie änderte sich fühlbar erst mit den im Januar 1980 verkündeten Reformen des damaligen Wirtschaftsministers und späteren Staatspräsidenten Turgut Özal, die allerdings zu einer Zeit einsetzten, als die Türkei im politischen Chaos zu versinken drohte und dort Bürgerkriegsähnliche Zustände herrschten. Özal bewirkte eine Liberalisierung weiter Teile des türkischen Wirtschaftslebens, insbesondere liberalisierte er den Außenhandel und setzte auf eine Integrierung der türkischen Wirtschaft in die Weltwirtschaft. Nachdem durch den Militärputsch des September 1980 die politische Stabilität im Lande wieder hergestellt worden war, waren auch die Voraussetzungen für die Durchsetzung des Özal'schen Reformprogramms gegeben. Damit waren auch die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Türkei sich nun wirklich der Europäischen Gemeinschaft nähern konnte, deren assoziiertes Mitglied sie seit 1964 ist. Noch immer aber nimmt der Staat, nicht zuletzt durch eine überbordende Bürokratie, Einfluss auf die verschiedenen Sektoren der wirtschaftlichen Aktivität.

3 Vgl. hierzu Werner Gumpel, »Etatismus oder Sozialismus? Eine Untersuchung über Prinzipien und Effizienz der Entwicklungspolitik in der Türkei und in Sowjet-Mittelasien« in: Werner Gumpel / Dietmar Keese (Hg.), *Probleme des Industrialismus in Ost und West*, Festschrift für Hans Raupach, München/Wien 1973.

4 Es handelte sich um das Republikanische Prinzip, das Nationalistische Prinzip, das Populistische Prinzip, das Etatistische Prinzip, das Laizistische Prinzip und das Revolutionäre Prinzip.

Zu den Besonderheiten der Türkei im Vergleich zu den europäischen Mitgliedsstaaten der EU gehört die sich aus der geschilderten historischen Entwicklung ergebende starke Stellung des Staatssektors in der Wirtschaft. Besonders in den Jahren 1923 (Gründung der Republik) bis 1940 erfolgten die Standortentscheidungen bei der Gründung von Staatsbetrieben mit dem Ziel, die unterentwickelten Regionen zu fördern. Die meisten Staatsbetriebe in Anatolien sind in dieser Zeit entstanden. Es kam zu umfangreichen Fehlallokationen, so dass man insbesondere nach 1960 die Entwicklung der unterentwickelten Regionen anhand von Regionalplänen förderte. Es geschah dies, nachdem das Militär nach innenpolitischen Unruhen vorübergehend die Macht übernommen und das Land stabilisiert hatte. In der dann im Jahr 1961 verabschiedeten Verfassung wurde nicht nur die Errichtung einer Staatlichen Plankommission vorgeschrieben, der Staat wurde auch beauftragt, die Privatunternehmen im Lande zur Abstimmung ihrer Aktivitäten mit den wirtschaftlichen und sozialen Zielen der Wirtschaftspolitik zu veranlassen. Über die Hälfte der Investitionen sollten im Rahmen einer »mixed economy« vom Staatssektor getätigten werden. Dies führte zu einer fühlbaren Zunahme der Staatsunternehmen nach 1960⁵. Dabei ist festzustellen, dass die staatlichen Unternehmen in unterschiedlichen Formen auftreten. So unterscheidet man *Staatliche Wirtschaftsunternehmen* von sogen. *Staatlichen Wirtschaftseinrichtungen*. Während erstere zu 100 Prozent in Staatshand sind, aber nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden, haben die letzteren, die ebenfalls zu 100 Prozent in Staatshand sind, den Charakter von öffentlichen Versorgungsunternehmen und verfügen zumeist über ein Monopol auf ihrem Gebiet. Darunter fallen z. B. Elektrizitätswerke, die türkische Post und Telekom, die staatliche Fluggesellschaft THY und das Spirituosenmonopol. Daneben gibt es staatliche *Unternehmensbeteiligungen*, nämlich Kapitalbeteiligungen des Staates von mindestens 15, maximal 50 Prozent. Die betroffenen Unternehmen arbeiten nach privatrechtlichen Grundsätzen und unterliegen keiner staatlichen Aufsicht. Andere Unternehmen sind Tochtergesellschaften von Staatsbetrieben, die 100 Prozent des Kapitals halten, oder *Unternehmenszusammenschlüsse*, die ebenfalls zu 100 Prozent staatliches Eigentum darstellen⁶. Ein großer Teil der staatlichen und halbstaatlichen Unternehmen arbeitet mit Verlust und wird durch umfangreiche Subventionen am Leben erhalten. Sie sind einer der wesentlichen Gründe für das hohe Defizit im Staatshaushalt des Landes und die damit einhergehende Inflation.

5 Vgl. Perizat Daglioglu, *Ökonomische Entwicklungsstrategien in der Türkei*, Reihe Wirtschaft und Gesellschaft in Südosteuropa, Bd. 15, München 1999, S. 64; Bent Hansen, *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. Egypt and Turkey*, Oxford 1991, S. 353.

6 S. Ridvan Karluk, *Türkiye1 de kamu iktisadi tesebüsleri ve özelleştirme*, Istanbul 1994, S. 39, und Alp Yener Kayserilioglu, *Hintergründe und Erfolgsaussichten der Privatisierung in der Türkei*, Diplomarbeit an der Volkswirtschaftlichen Fakultät der Universität München 1996, S. 14 f.

3. Reformen am System

Die bisher durchgeführten Reformen und Umstrukturierungen haben mit einer Harmonisierung der türkischen Gesetzgebung mit dem europäischen Recht begonnen. Eine Reform der öffentlichen Verwaltung soll diese dezentralisieren und in ihrer Effizienz stärken. Damit ist der Weg frei für die Durchführung von Reformen in den verschiedenen Sektoren der Wirtschaft, die zu mehr wirtschaftlicher Stabilität bei Modernisierung des Systems von Marktregulierungen und des institutionellen Bereichs führen sollen⁷.

Die türkischen Regierungen haben in den neunziger Jahren mit der *Privatisierung* des umfangreichen Staatssektors begonnen. Die bisher erzielten Erfolge bleiben jedoch hinter den Vorstellungen der Europäischen Union und selbst der türkischen Regierung zurück. Wegen der oben dargestellten vielfältigen Verflechtungen der Staatsbetriebe untereinander und von Staat und Privatindustrie handelt es sich um ein recht kompliziertes Vorhaben. Ursächlich hierfür sind nicht zuletzt sozialpolitische Gründe: Wie in den ehemals sozialistischen Staaten Osteuropas dienen auch in der Türkei die Staatsbetriebe der Unterbringung überschüssiger Arbeitskräfte. Ihre Privatisierung führt daher zu einer weiteren Belastung des ohnehin angespannten Arbeitsmarktes und einer Zunahme der Arbeitslosigkeit. Da dies vor allem die Staatsbetriebe in Mittel- und Ostanatolien betrifft, wird sich dort die soziale Lage verschärfen bzw. immer mehr Menschen werden in die westlichen Ballungsgebiete mit deren überbeanspruchter Infrastruktur und ins Ausland, und hier vornehmlich nach Deutschland, abwandern.

In Hinblick auf eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union ergibt sich daher ein Zielkonflikt: Die Türkei wird den Wünschen der Europäischen Union entsprechen und die Privatisierung des Staatssektors nicht nur fortsetzen, sondern sogar forcieren – falls sich Käufer für die Staatsbetriebe finden. Die Eigentumsordnung als wichtigste Teilordnung des Wirtschaftssystems wird damit den europäischen Standards angepasst. Andererseits nimmt als Folge dieser Politik die ohnehin hohe offene und verdeckte Arbeitslosigkeit zu und schafft zusätzliche Migrationsströme, die weder in Westeuropa noch in den westlichen Landesteilen der Türkei willkommen sind und zu einer Entleerung der östlichen Landesteile führen. Dies kann weder aus wirtschaftlichen noch aus sozialen, noch aus politischen und schon gar nicht aus militärischen Gründen erwünscht sein.

Auch in vielen anderen Bereichen des Wirtschaftssystems bedarf es weiterer umfangreicher Reformen, ehe das türkische Wirtschaftssystem mit dem der Alt-EU-Staaten kompatibel ist. Eine Reform des *Bankensystems* ist bereits erfolgt. Aus den Einlagen der Banken haben sich bisher vor allem die politischen Eliten und ihre Klientel sowie die Banker bedient, mit dem Ergebnis eines weitgehenden Zusammenbruchs des Bankensystems. Mit staatlichen Geldern saniert und zum Teil unter staatliche Zwangsverwaltung gestellt, harren sie nun der Privatisierung. Barrieren, die den Markteintritt und den Marktaustritt behindern, wie z. B. der erschwerte Zugang von

7 *Turkish Daily News Online*, 13. Dezember 2002.

kleineren und mittleren Unternehmen zu den Kapitalmärkten sowie administrative Investitionshemmisse, wurden bisher nur teilweise abgebaut. Doch einer der wichtigsten Schritte wurde vollzogen: Die Zentralbank wurde autonom, was das Vertrauen der in- und ausländischen Wirtschaft in die Geldpolitik des Landes gestärkt hat. Sie betreibt eine aktive und erfolgreiche Antiinflations- und Zinspolitik und hat damit zu dem nach einer schweren Krise im Jahr 2003 spürbaren Aufschwung der türkischen Wirtschaft beigetragen.

Auch eine Reform des *Sozialsystems* hat begonnen. Das extrem niedrige Renteneintrittsalter wurde heraufgesetzt. Es stieg von bisher 50 Jahren bei Frauen und 55 Jahren bei Männern auf nunmehr 58 bzw. 60 Jahre (unter gewissen Bedingungen konnten Frauen schon mit 38 und Männer mit 43 Jahren in Rente gehen), was zu einer Entlastung der Rentenkassen und damit auch für das Staatsbudget führen wird. Weitere Veränderungen im Bereich der Sozialversicherungen stehen an. Ihr aus öffentlichen Kassen zu deckender Finanzbedarf ist von 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf 4,5 Prozent im Jahr 2003 gestiegen⁸.

Die insbesondere von der Regierung Erdogan beschleunigten *Reformen im Bereich der Wirtschaft und des Rechts*, die die Voraussetzung für eine Mitgliedschaft in der EU sind, haben für die Türkei eine Reihe von Vor- und von Nachteilen. Der wichtigste Vorteil besteht in einer Modernisierung des türkischen Wirtschaftssystems und der Verwaltungs- und Managementstrukturen sowie der Übernahme europäischer Standards in allen Bereichen von Wirtschaft und Recht. Dazu bedarf es auch der Beseitigung der allgegenwärtigen *Korruption*. Im *Global Corruption Report* von *Transparency International* nimmt die Türkei in Hinblick auf die herrschende Korruption den 77. Platz unter 133 angeführten Staaten ein, wobei allerdings auch »Alt-Mitglieder« der EU wie Italien und Griechenland »aufrücken«⁹. Die Türkei hat zwar die *Europäische Korruptionskonvention* unterzeichnet und die Regierung Erdogan hat der Korruption den Kampf angesagt, doch ist die entsprechende Mentalität zu stark in den Menschen verankert, als dass sie durch Dekrete und Beschlüsse beseitigt werden könnte. Korruptionsvorwürfe betreffen auch das türkische Rechtssystem, dem selbst die eigene Bevölkerung kein Vertrauen schenkt. Die allgemeine Meinung ist, dass ein Gang zum Gericht für die Lösung von Rechtsproblemen nutzlos ist¹⁰. Erst wenn hier eine Änderung eintritt und europäische Standards erreicht werden, wird es mehr der dringend benötigten ausländischen Direktinvestitionen geben, die (pro Kopf der Bevölkerung) bisher weit hinter denen vergleichbarer Entwicklungsländer zurückbleiben.

Die Verkleinerung des Staatssektors macht die türkische Wirtschaft flexibler und erlaubt es ihr, schnell auf Veränderungen der Weltwirtschaft zu reagieren. Damit wächst ihre Konkurrenzfähigkeit im Rahmen des weltweiten Globalisierungsprozesses. Außerdem wächst die Attraktivität für ausländische Investitionen, wodurch

8 »Länderbericht Türkei« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. Februar 2004.

9 *Turkish Daily News Online*, 20. Januar 2004.

10 So eine Untersuchung des »Verbandes der Türkischen Geschäftsleute und Industriellen (TÜSIAD)«. *Turkish Daily News Online*, 20. Januar 2004.

der wirtschaftliche Aufholprozess beschleunigt wird. Nachteilig ist dagegen die mit den verschiedenen Maßnahmen verbundene Freisetzung von Arbeitskräften, die durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit (Heraufsetzung des Renten- und Pensionsalters) in ihrer Wirkung noch verstärkt wird. Außerdem deutet nichts darauf hin, dass der innertürkische Migrationsprozess durch die Reformen gestoppt wird, da die ökonomischen Disparitäten zwischen Ost und West damit nicht aufgehoben sind, sich vermutlich sogar verstärken, da die Region Istanbul-Izmit, als das Hauptballungsgebiet des Landes, wegen seiner günstigen Infrastruktur und von Westen her guten Erreichbarkeit (Transportkostenminimierung) auch weiterhin von in- und ausländischen Investoren bevorzugt werden wird.

4. Die wirtschaftliche Situation als Kriterium der EU-Reife

4.1 Probleme der Wirtschaftsentwicklung

Die Türkei hat nach Jahren eines starken Wirtschaftswachstums, vor allem in den Jahren 1997 bis 1999, zu Beginn des jetzigen Jahrzehnts schwere wirtschaftliche Turbulenzen durchlebt. Das Jahr 2001 brachte die schwerste Wirtschaftskrise seit 1945. Ursache war der oben erwähnte Zusammenbruch des Bankensystems. Insgesamt sind 19 Staats- und Privatbanken zusammengebrochen. Der verursachte Verlust belief sich auf 15 Mrd. US\$. Da der Schaden ohne staatliche Hilfe noch größer geworden wäre, erhöhte sich die ohnehin riesige Staatsschuld. Im Jahr 2001 lag die Neuverschuldung bei 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Im Jahr 2003 gelang es der Regierung Erdogan allerdings, sie auf ca. 8 Prozent des BIP zurückzufahren (vorläufige Zahl). Der Anteil des Schuldendienstes an der Ausgabenseite des Budgets beläuft sich mittlerweile auf 60 Prozent (2003). Die Verschuldung war bisher gekennzeichnet von Verschwendungssehnsucht der öffentlichen Hand, Missmanagement und Ausgaben für unrentable Prestigeobjekte. Während sich die konsolidierte Inlandsverschuldung (netto) des Staates im Jahr 2003 auf 62,6 Prozent des BIP belief, waren es bei der Nettoaußenverschuldung Ende 2003 45,9 Prozent des BIP¹¹. Ohne Übertreibung kann gesagt werden, dass sich die Türkei am Rande eines Staatsbankrotts befunden hat, der nur mit Hilfe einer Finanzspritze des IWF in Höhe von 16 Mrd. abgewendet werden konnte. Die Türkei ist der größte Schuldner des IWF¹². Wenn sie Mitglied der Europäischen Union werden will, wird sie ihre Schuldenpolitik grundlegend ändern müssen.

Obwohl sich in den Jahren 2002 und 2003 die wirtschaftliche Lage des Landes dank eines nicht zuletzt als Folge der durchgeführten Reformen zunehmenden Wirt-

11 Vgl. Dirk Tröndle, *Wirtschaftliche Lage der Türkei*, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Länderberichte, 26. Juni 2003, S. 3 (www.kas.de/Publikationen/2003/1007); IMF Country Report Nr. 03/324, Oktober 2003; *Turkish Daily News Online*, 25. Januar 2003.

12 Vgl. hierzu Zentrum für Türkeistudien, *Die wirtschaftliche Lage der Türkei*. Hintergrundinformationen für die Delegation der Türkeireise der FDP-Landtagsfraktion, Essen 2003.

schaftswachstums (für das Jahr 2003 werden 7,8 Prozent gemeldet) gebessert hat, sind die aktuellen Probleme nicht gemeistert. Das Land wird noch über Jahre hinweg ein Problemfall bleiben. Daran wird auch eine Mitgliedschaft in der EU nichts ändern. Für die EU bedeutet dies, dass ein EU-Mitglied Türkei langfristig auf eine umfangreiche finanzielle Unterstützung angewiesen wäre und den gesamten EU-Haushalt ins Ungleichgewicht bringen könnte. Die erforderlichen Stützungssummen wären wegen der Größe des Landes und einer Bevölkerungszahl von nunmehr fast 70 Millionen nicht mit denen vergleichbar, die Griechenland mit seinen 10,3 Millionen Einwohnern erhält. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Türkei die Mitgliedschaft in der EU auch aus der Perspektive einer Sanierung ihrer Finanzen betrachtet.

Ein seit Beginn der siebziger Jahre bestehendes Problem ist die im Vergleich zu den westeuropäischen Staaten *hohe Inflationsrate*. In den vergangenen Jahren ist es zwar gelungen, sie von mehreren Dutzend Prozent auf 18,4 Prozent im Jahr 2003 (Dez. 2002/Dez. 2003) zurückzudrängen. Im Jahr 2004 sollen 12 Prozent erreicht werden, noch immer liegt sie damit aber weit über den Raten in den Ländern der EU 15 und über dem Maastrichtkriterium. Hier europäisches Niveau zu erreichen wird noch Jahre in Anspruch nehmen, ist aber unumgänglich, wenn das Land Mitglied der EU werden will, u. a. auch deswegen, weil sich die Zinsen im Lande an der Inflationsrate orientieren. Aber es ist auch der Staat, der mit seinen hohen Kreditansprüchen ein *crowding out* verursacht und mit hoch verzinslichen Staatsanleihen die Zinsen in die Höhe treibt. Hohe Zinsen aber verringern die Investitionsaktivität der Unternehmen. Das Ergebnis ist eine »Rentenwirtschaft«: Die Großbanken vergeben ihre Kredite lieber an den Staat als an Privatpersonen und erwirtschaften damit risikolos hohe Gewinne. Ähnlich verfahren die Privatpersonen, die vor der Inflation in Staatsanleihen flüchten. In die Finanzierungslücke stoßen die inzwischen fünf in der Türkei etablierten *Islamischen Banken* nach. Dies wirkt sich positiv aus, weil beim islamischen Banking nicht die Kapitalrendite eines Kredits, sondern die Rendite des Investitionsobjekts im Vordergrund steht¹³. Wegen der anderen erwähnten negativen Standortfaktoren kann die Ineffizienz des heimischen Kapitalmarkts auch nicht durch ausländische Investitionen ausgeglichen werden. Mit durchschnittlich 0,8 Prozent des BIP blieben sie in den vergangenen Jahren ohne große Bedeutung.

4.2 Die soziale Problematik

Innenpolitisch belastet die Türkei die bestehende *soziale Problematik*, die in einer nach wie vor weit verbreiteten *Armut* ihren Ausdruck findet. Neben den regionalen Disparitäten (*regionaler Dualismus*) ist sie einer der Auslöser der internen und externen Migrationsprozesse, die von den betroffenen EU-Mitgliedern und der Türkei selbst gefürchtet werden. Nach Schätzungen von Sozialexperten leben 17 Prozent der

13 Der Kreditgeber geht faktisch ein joint venture mit dem Kreditnehmer ein. Hierzu: Zamir Iqbal, »Islamische Finanzsysteme« in: *Finanzierung und Entwicklung*, 34. Jg., Nr.2/1997, S. 38 ff.

türkischen Bürger unter der international anerkannten Armutsgrenze, d. h. sie müssen mit weniger als zwei Dollar pro Tag ihr Leben fristen. 2,4 Prozent der Bevölkerung müssen sogar mit nur einem Dollar pro Tag auskommen¹⁴. Das Pro-Kopf-Einkommen in Kaufkraftparitäten ist in Griechenland, einem der ärmsten Länder der EU, viermal höher als das in der Türkei. Es liegt in der Türkei auch weit unter dem der Beitrittsländer des Jahres 2004, auch unter dem Bulgarien¹⁵. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftparitäten sank zwischen 1997 und 2002 um rund 600 Euro auf ca. 5500 Euro. Das entspricht nicht ganz 23 Prozent des EU-Durchschnitts¹⁶. Vor einem halben Jahrzehnt bestand für die armen Schichten eine gewisse Hoffnung auf Besserung der Verhältnisse, jetzt sind sie in Hoffnungslosigkeit verfallen. Der Aufholprozess in Hinblick auf eine Angleichung an die Länder der EU wird Jahrzehnte in Anspruch nehmen. So lange wird das Land auf umfangreiche Kapitaltransfers aus Brüssel angewiesen sein. Dies gilt umso mehr, als die türkische Bevölkerung hohe Wachstumsraten aufweist. Das jährliche Bevölkerungswachstum beläuft sich auf 1,83 Prozent. Nach den Projektionen des Staatlichen Instituts für Statistik wird die türkische Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten schneller wachsen als die aller Mitgliedsländer der EU und im Jahr 2023, dem hundertsten Jahr nach Gründung der Republik, bei 90,5 Millionen liegen (2010: 78 Mill.)¹⁷. Die *Altersstruktur* der türkischen Bevölkerung ist dabei durch einen sehr hohen Anteil junger, auf den Arbeitsmarkt strebender Menschen gekennzeichnet. Diese Entwicklung wird die Arbeitslosigkeit und mit ihr die Armut im Lande vermehren, wenn es nicht gelingt, die nachholende Industrialisierung durch anhaltend überdurchschnittliche Wachstumsraten zu beschleunigen.

Auf der anderen Seite gibt es in der Türkei eine relativ kleine Schicht sehr reicher Bürger, die sich alles leisten können. Ein Mittelstand entwickelt sich zwar, er bleibt aber in seiner Bedeutung weit hinter dem in den EU-Staaten zurück. Es ist der klassische Fall eines *sozialen Dualismus*. Da es Programme und Konzepte zur Änderung dieses Zustandes nicht gibt, wird die EU bei einer türkischen Mitgliedschaft gezwungen sein, sich mit diesem Problem auseinanderzusetzen, was neben der Belastung der Regional- und Agrarfonds einen erheblichen zusätzlichen Mitteleinsatz erfordern wird.

4.3 Die regionalen Disparitäten

Auch die *regionalen Disparitäten*¹⁸ im Lande werden zu einer schweren Belastung der EU und ihres Regionalfonds. Der Entwicklungsunterschied zwischen den ein-

14 Vgl. Max Georg Meier, »Politischer Bericht aus der Türkei« in: Hanns-Seidel-Stiftung, Institut für Auswärtige Beziehungen, *Berichte aus dem Ausland*, Nr. 2/2004, S. 8 f.

15 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. Dezember 2002.

16 *Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft*, Jg. 29, Nr. 50, 11. Dezember 2003, S. 2.

17 *Turkish Daily News Online*, 2. Januar 2003.

18 Vgl. hierzu Esin Bozyazi, *Das türkische Verkehrssystem und seine Bedeutung für die Regionalentwicklung*, Frankfurt a. M. 2001, insbes. S. 67 ff., sowie Rainer Doh, *Die sozioökonomischen Faktoren der internen Migration in der Türkei*, Dissertation Universität München 1984, insbes. S. 90 ff.

zernen Regionen des Landes ist gravierend. Nur zehn von einundachtzig Provinzen stehen finanziell auf eigenen Füßen, während die restlichen einundsiebzig auf Subventionen angewiesen sind. Am reichsten sind die Provinzen Istanbul, Ankara, Izmir, Kocaeli und Bursa, die zwei Drittel der Einnahmenseite des Staatsbudgets decken. Allein im Ballungsraum Istanbul-Izmir werden bisher 26 Prozent des türkischen Bruttosozialprodukts erzeugt. Die ärmste Provinz ist Hakkari in Ostanatolien, gefolgt von Bingol, Bitlis, Diyarbakir, Kars und Mus¹⁹. Diese regionalen Disparitäten beeinflussen nicht nur den Migrationsstrom nach Europa, sondern auch in die Westgebiete der Türkei, wo die Ballungsgebiete von Jahr zu Jahr wachsen, mit den entsprechenden Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur. In den drei Metropolen Istanbul, Ankara und Izmir leben ca. 25 Prozent der Gesamtbevölkerung des Landes. Die Provinzen mit der größten Abwanderung sind dagegen Sivas und Tunceli. Die meisten Migranten nimmt Istanbul auf. Die Zuwanderung in diese Stadt ist so stark, dass sie u. a. wegen der geringen Integrationsfähigkeit der Zuwanderer, als »Angst und Entsetzen einflößend« und als »Verdörflichung der soziokulturellen Identität der Stadt Istanbul« empfunden wird²⁰.

Da die Türkei ein demokratischer Staat ist sowie aus sozialen Gründen, kann die türkische Regierung dieser Entwicklung nicht mit administrativen Maßnahmen wie Zuzugssperren entgegenwirken. Systemimmanente marktwirtschaftliche Instrumente können jedoch nur wirken, wenn in den Entleerungsgebieten Arbeitsplätze in größerer Zahl geschaffen werden. Da auch Investitionen auf marktwirtschaftlichem Wege nur durch indirekte Lenkungsmittel in die rückständigen Regionen verbracht werden können, bedarf es erheblicher Anstrengungen auch von EU-Seite, damit Ostanatolien im Falle einer türkischen Mitgliedschaft nicht langfristig das Armenhaus der EU bleibt.

Die türkische Regierung wird in ihren Bemühungen um eine Änderung der Verhältnisse, so sie erst einmal EU-Mitglied ist, durch den Brüsseler Zentralismus mit seinem Genehmigungs- und Kontrollmechanismus eher behindert als gefördert. Da das internationale Kapital dort investiert, wo die besten Verwertungschancen bestehen, und das sind in der Türkei die klassischen Ballungsgebiete im Westen des Landes sowie die Region Ankara, werden westliche Investitionen in die Problemgebiete kaum zu erwarten sein, zumal es dort an qualifizierten Arbeitskräften mangelt. Bekanntlich ist die Analphabetenrate in Ost- und Südostanatolien besonders hoch. Zudem verleitet die mangelhafte soziale Infrastruktur (Ärztedichte, Zahl der Krankenhausbetten, Schulen) nicht zu einem Engagement in dieser Region, das auch türkische Investoren meiden. Sie ziehen derzeit die ehemals kommunistischen Staaten des Osts als Standort vor²¹. Die EU wird der Entwicklung im Osten der Türkei erheblich

19 *Turkish Daily News Online*, 11. Februar 2002.

20 Heidi Wedel, »Urbanisierung durch Binnenmigration in der Türkei und die Folgen für die Metropole Istanbul« in: *Zeitschrift für Türkeistudien*, 12. Jg., 1/1999, S. 53.

21 Werner Gumpel, »Die türkische Wirtschaftspolitik im Übergang zum neuen Jahrhundert« in: Bernd Rill / Faruk Sen (Hg.), »Kaukasus, Mittelasien, Nahost – gemeinsame Interessen von EU und Türkei«, Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e. V., Band 84, München 2001, S. 141.

mehr Augenmerk widmen müssen, als das bisher erfolgt. Eine gezielte Wirtschafts- und Entwicklungspolitik erfordert allerdings einen erheblichen Kapitaleinsatz, dessen Wirkung sich erst mit einer zeitlichen Verzögerung von ein bis zwei Jahrzehnten einstellen würde. Zwar wurden auch in der Vergangenheit Investitionen in den zurückgebliebenen Regionen staatlich gefördert, die Hauptförderung entfiel jedoch auf die Ballungsgebiete, während die Ost- und Südostregionen vernachlässigt wurden.

4.4 Der Agrarsektor als Integrationsproblem

Die geringe industrielle Erschlossenheit weiter Teile der Türkei bedeutet auch ein besonders starkes Gewicht des *Agrarsektors* in der Wirtschaft des Landes. Auch dies wird die Altmitglieder der EU vor tiefgreifende Probleme stellen. 33,2 Prozent der türkischen Erwerbstätigen sind in der Landwirtschaft beschäftigt, der Agrarsektor erwirtschaftet aber nur 11,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Zahlen für 2002)²². Die türkische Landwirtschaft ist kleinbetrieblich organisiert und es herrscht eine starke Flurzersplitterung. Mehr als 35 Prozent der Betriebe bewirtschaften eine Fläche von weniger als 2 Hektar²³. Dies führt teilweise zu Subsistenzwirtschaft und zu niedriger Flächenproduktivität vor allem in jenen Regionen, in denen unter klimatisch ungünstigen Bedingungen gewirtschaftet werden muss. Da die Landwirtschaft in weiten Teilen Anatoliens extensiv bei geringem Kapitaleinsatz betrieben wird, herrscht hier ein dringender Rationalisierungsbedarf, wenn die türkischen Erzeuger in Zukunft mit den kapitalintensiv wirtschaftenden und zudem hoch subventionierten Produzenten der EU konkurrieren wollen, ohne weitere Wohlstandsverzichtungen hinnehmen zu müssen. Das aber bedingt die Freisetzung von Arbeitskräften (der vorherrschende ländliche Familienbetrieb wirkt bisher wie ein »Saugschwamm« für überzählige Arbeitskräfte) und steigert damit die Arbeitslosigkeit. Das aber bedeutet erneut mehr Migration, falls nicht durch große Finanztransfers aus der Kasse der Gemeinschaft Arbeitsplätze auf dem Land geschaffen werden können. Dieser Prozess wird dadurch verstärkt, dass sich, wie eine Untersuchung des Osteuropa-Instituts München zeigt, mit der im Rahmen der EU durchzuführenden Agrarliberalisierung die Lage der ländlichen Gebiete weiter verschlechtert, da die Bauern relativ an Einkommen verlieren werden²⁴. Bis die türkische Landwirtschaft westeuropäisches Niveau erreicht hat, werden noch Jahrzehnte vergehen.

Verfolgt man türkische Stellungnahmen zum EU-Beitritt des Landes, so fällt auf, dass der Überschuss an Arbeitskräften, der, wie die bisherigen Ausführungen zeigen, unter den Bedingungen einer EU-Mitgliedschaft noch zunehmen wird, als besonderes Plus für die Altmitglieder beschrieben wird²⁵. Deren Bevölkerung zeigt eine stark abnehmende Tendenz bei zunehmender Überalterung der Bevölkerungsstruktur, die

22 *Die Erweiterung fortsetzen. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte Bulgariens, Rumäniens und der Türkei auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel 2003, S. 49.

23 *Türkiye Statistik Yıllığı 1995*, Ankara 1996, S. 340.

24 Wolfgang Quaissner / Alexandra Reppegather, aaO. (FN 2), S. 57 und 58.

25 *Turkish Daily News Online*, 2. Januar 2004.

auch durch die Osterweiterung der EU nicht gestoppt werden wird. Die acht im Jahr 2004 aufgenommenen Staaten weisen exorbitante Bevölkerungsrückgänge auf. So wird Estlands Bevölkerung bis zum Jahr 2050 im Vergleich zum Jahr 2000 um fast 57 Prozent, die der Tschechischen Republik um 26,3 Prozent und die Polens um 14,8 Prozent abgenommen haben. Die Bevölkerung der heutigen EU-15 sinkt im genannten Zeitraum um 7,8 Prozent²⁶. Ob das angeblich zu erwartende Arbeitskräftedefizit der EU allerdings tatsächlich durch den Import türkischer Arbeitskräfte gedeckt werden kann, hängt nicht zuletzt von der Fortentwicklung des türkischen Bildungssystems ab, da sich der Mangel vorwiegend auf qualifizierte Arbeitskräfte erstrecken wird. Gerade in diesem Bereich steht die Türkei der Konkurrenz der ostmitteleuropäischen Staaten gegenüber, bei denen von der EU-Mitgliedschaft ein starker *brain drain* in Richtung westeuropäische Staaten (insbesondere in Richtung Deutschland) erwartet wird. Ein Export von Arbeitslosigkeit kann zudem wegen der mit ihm verbundenen Entleerungserscheinungen vor allem in den peripheren Regionen, bei denen es sich häufig um Grenzregionen handelt, weder von der Türkei selbst, noch von den ohnehin mit hoher Arbeitslosigkeit konfrontierten Empfängerländern in Westeuropa als positiv betrachtet werden.

4.5 Die verkehrs- und energiewirtschaftliche Infrastruktur

Eine Lösung der hier dargestellten Probleme der türkischen Wirtschaftsentwicklung ist u. a. von einer *Modernisierung und dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur* des Landes abhängig. Der Aufbau eines leistungsfähigen Verkehrssystems ist eine Vorausbedingung für die Entwicklung wirtschaftlich rückständiger Gebiete. Die Verkehrserschließung muss daher anderen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung voraus- oder zumindest mit ihnen einhergehen. Eines der wichtigsten Instrumente zur Verkehrserschließung ist daher die Errichtung neuer und die Verbesserung bestehender Verkehrswägen. Im Rahmen der staatlichen Verkehrspolitik ist fast jede Maßnahme von raumwirtschaftlicher Relevanz. Der Ausbau und die Umgestaltung des Verkehrswesens kann die nationale und internationale Wettbewerbssituation einzelner Standorte oder ganzer Regionen grundlegend verändern. Dies ist für die Türkei nicht nur in Hinblick auf die binnennationale Entwicklung von Bedeutung, sondern insbesondere auch in Hinblick auf die Wettbewerbssituation in der Europäischen Union, da die Transportkosten auf Grund der peripheren Lage des Landes zum europäischen Markt in Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit besonders stark ins Gewicht fallen.

In den vergangenen Jahrzehnten wurden von der türkischen Regierung zwar erhebliche Summen in den Straßenbau investiert, der erreichte Ausbaustand ist jedoch noch immer unzureichend. Auf Grund der Topographie des Landes kommt dem Straßenbau im Vergleich zu den Eisenbahnen die größere Bedeutung zu. Dementsprechend hat sich der Schienengüterverkehr (ausgenommen der öffentliche Personennah-

26 Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 30. Jg., Nr.6 vom 5. Februar 2004, S. 7.

verkehr) seit Beginn der achtziger Jahre kaum verändert. So wurde auch die Türkische Staatsbahn (TCDD) in Hinblick auf Investitionen vernachlässigt. Die Netzdichte der türkischen Eisenbahn ist außerordentlich gering²⁷. Der bestehende Rückstand liegt nicht nur daran, dass das erforderliche Kapital nicht vorhanden ist, sondern auch daran, dass mit dem Zusammenbruch der UdSSR neue Verkehrsströme entstanden sind, die den Verkehr in und durch die Türkei stark haben anschwellen lassen. Der Ausbau des Außenhandels insbesondere mit der Russischen Föderation, aber auch mit der Ukraine, den kaukasischen und den zentralasiatischen Staaten, erfordert die Erhöhung der Durchlassfähigkeit der vorhandenen und die Errichtung neuer leistungsfähiger Verkehrswege. Große Teile Ost- und Südostanatoliens sind bisher nur unzureichend verkehrsmäßig erschlossen. Sollen sie in den wirtschaftlichen Entwicklungs- und Integrationsprozess einbezogen und der dortige Lebensstandard gehoben werden, bedarf es umfangreicher Investitionen, für die zweifellos auch EU-Gelder erforderlich sind. Zwar spielt der Eisenbahnverkehr, wie erwähnt, bisher nur eine untergeordnete Rolle, doch besteht auch hier ein Modernisierungs- und Erweiterungsbedarf, damit die potenziellen Möglichkeiten und die mit ihnen verbundenen wirtschaftlichen Wachstumsimpulse genutzt werden können²⁸.

Auch im Bereich der *energiewirtschaftlichen Infrastruktur* besteht Erweiterungs- und Modernisierungsbedarf. Das betrifft alle Bereiche der Energiewirtschaft, insbesondere das weitgehend marode Stromleitungsnetz. Die Türkei ist ein energiearmes Land. Der erforderliche Import von Energieträgern belastet die Handelsbilanz erheblich. Die Nachfrage nach Strom steigt jedoch jährlich um zehn bis zwölf Prozent. Mit zunehmender Industrialisierung, wie sie angestrebt und im Rahmen einer Mitgliedschaft in der EU erforderlich sein wird, wird der Bedarf an primären und sekundären Energieträgern weiter zunehmen. Die Möglichkeiten zur Schaffung von Wasserkraftwerken sind weitgehend ausgeschöpft, die vor allem im Gebiet von Zonguldak geförderte Braunkohle ist stark schwefelhaltig und dementsprechend umweltbelastend. Auch wird sie durch die fortschreitende Substitution von Kohle durch Erdöl und Erdgas immer mehr an Bedeutung verlieren.

Da ein Ausbau der *Kernenergie* auf den Widerstand von Umweltschützern trifft, verspricht sich die türkische Regierung die Lösung des Energieproblems durch umfangreiche Erdöl- und vor allem Erdgasimporte aus Russland, Aserbaidschan, Turkmenistan, dem Iran und Ägypten. Hierfür sind erhebliche Investitionen erforderlich, die aber zum Teil durch internationale Konsortien, zum Teil durch Transitgebühren gedeckt werden können. Einige der geplanten bzw. schon im Bau befindlichen *Rohrleitungen* werden nämlich nach Griechenland und Italien weitergeführt und können dementsprechend auch zur Versorgung der EU beitragen. Die Komplementärinvestitionen, vor allem die vorgesehene Errichtung eines Rohrleitungsnetzes zur Erdgasversorgung der türkischen Provinz, werden aber aus eigenen Kräften oder mit Un-

27 Esin Bozyazi, aaO. (FN 18), S. 201.

28 Vgl. Werner Gumpel, »Perspektiven der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Türkei und Europa« in: *Südosteuropa Mitteilungen*, 40. Jg., 1/2000, S. 68, und Esin Bozyazi, aaO. (FN 18), S. 45 ff. und S. 201 ff.

terstützung der Europäischen Union stattfinden müssen. Sie werden allerdings ein wesentlicher Beitrag zur industriellen Entwicklung des ländlichen Raumes sein und sich somit mittelfristig selbst tragen. Durch die hohe Netzbildungsfähigkeit von Rohrleitungen ist bei entsprechender Isolierung auch die Durchquerung schwieriger Gelände, wie von Sümpfen, Mooren und Flüssen, möglich. So wurde die Rohrleitung »Blauer Strom«, die von Dschubki im Gebiet von Krasnodar nach Samsun führt und eine Gesamtlänge von 1213 km haben wird, in einer Länge von 396 km auf dem Grund des Schwarzen Meeres verlegt. Durch ihre hohe Massenleistungsfähigkeit bei minimaler Umweltbeeinträchtigung sind Rohrleitungen zudem ein ideales Transportmittel bei der Bewältigung von Energieknappheit, zumal sie einen deutlichen Kostenvorsprung gegenüber allen anderen Transportmitteln (ausgenommen die Hochseeschifffahrt) haben.

Groß ist auch der Beitrag des Erdgases zum Abbau der Luftverschmutzung, die vor allem in den Ballungszentren ein ernsthaftes Problem darstellt und dort, wo Erdgas bereits eingesetzt wird (vor allem in den Städten Ankara und Istanbul), fühlbar verringert werden konnte.

5. Folgerungen

Die hier aufgezeigten Probleme der türkischen Wirtschaftsentwicklung zeigen deutlich, dass sich mit einer Mitgliedschaft der Türkei das durch die Erweiterung der EU auf 25, bald 27 Mitgliedstaaten entstandene West-Ost-Wohlstandsgefälle weiter verstärken wird und dass bis zu einer vollen Integration des Landes in die Europäische Union noch ein langer und steiniger Weg zurückzulegen ist, der wahrscheinlich noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird. In Hinblick auf die im Jahr 2004 erfolgte Osterweiterung kommt das Osteuropa-Institut München zu dem Schluss, dass, ein Anhalten des bisherigen Wachstums vorausgesetzt, noch etwa fünfzig Jahre vergehen werden, bis die acht mittelosteuropäischen Beitrittsländer 75 Prozent des durchschnittlichen BIP pro Kopf nach Kaufkraftparitäten der erweiterten EU erreichen werden²⁹. Für die Türkei wird wohl ein noch größerer Zeitraum angesetzt werden müssen. Inzwischen wird die EU umfangreiche Finanztransfers vorzunehmen haben, um den Angleichungsprozess zu beschleunigen. Andernfalls könnte der Entwicklungsunterschied zu politischen und sozialen Spannungen führen. Da aber die EU in den Jahren 2007 bis 2013 allein an Strukturfördermitteln 150 Mrd. Euro an die acht Oststaaten zu überweisen hat (für die Jahre 2004 bis 2006 fallen weitere 41 Mrd. Euro an)³⁰, stellt sich die Frage, wie die Union die finanzielle Herausforderung eines Beitritts der Türkei bewältigen will. Das Osteuropa-Institut München veranschlagt die erforderlichen Zahlungen an die Türkei mit brutto 17,4 Mrd. Euro, netto 14 Mrd.

29 Wolfgang Quaisser, *Kosten und Nutzen der Osterweiterung unter besonderer Berücksichtigung verteilungspolitischer Probleme*, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 230, Februar 2001.

30 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6. Mai 2003.

Euro (in Preisen von 1999) für das Jahr 2013. Die erforderlichen deutschen zusätzlichen Zahlungen würden mit 2,5 Mrd. Euro jährlich errechnet³¹. Vorläufige grobe Schätzungen der EU-Budget-Kommissarin besagen, dass bei Fortführung der bisherigen Subventionspolitik die EU durch die Türkei jährlich mit 20 Mrd. Euro belastet werden wird. Die Türkei werde ungefähr die gleiche Summe beanspruchen, die nach dem Auslaufen der Übergangsfristen für die ersten zehn Erweiterungskandidaten insgesamt kalkuliert werde³². Dort allerdings sind die Hoffnungen auf einen »Goldregen« aus den EU-Kassen groß. Sollte er ausbleiben, wird dies für die Türken eine herbe Enttäuschung sein.

Auch wenn die Tatsache Berücksichtigung findet, dass der türkische Markt ein erhebliches Entwicklungspotenzial und damit Exportchancen für die europäischen Staaten beinhaltet, was sich in der Entwicklung der Außenhandelszahlen der Jahre nach Inkrafttreten der Zollunion deutlich dokumentiert (bei allerdings wachsendem türkischem Leistungsbilanzdefizit), bleibt die Erkenntnis, dass die Türkei den Anschluss an Europa ökonomisch nicht aus eigener Kraft lösen können wird. Es stellt sich die Frage, ob die EU über ausreichende Ressourcen verfügt, um dem Land bei der Lösung seiner Probleme wirksam helfen zu können. Die Türkei wird die EU vor sehr große Probleme stellen.

31 Wolfgang Quaisser / Alexandra Reppegather, aaO. (FN 2), S. 68.

32 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. November 2002.