

*Reinhold Bocklet*

## Die Europäische Union und die Türkei

Die Europäische Union (EU) erlebt im Jahre 2004 mit dem Beitritt von acht mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Malta und Zypern nicht nur die größte Erweiterung ihrer Geschichte, von der der ehemalige Vizepräsident der Europäischen Kommission, Sir Leon Brittan, meinte, dass sie in Bezug auf Umfang und Auswirkungen nur mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vergleichbar sei. Die EU wird auch zu entscheiden haben, ob die Türkei die politischen Kriterien für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erfüllt und ob sie mittelfristig Mitglied der Europäischen Union werden soll. Damit wird die EU der Antwort auf die Frage nach ihren Grenzen und nach ihrer Finalität nicht mehr ausweichen können. Erschwert wird diese Antwort vor allem dadurch, dass sich die EU von Beginn ihrer Geschichte an in einen Prozess der vertraglichen Annäherung an die Türkei eingelassen hat, die ihren Entscheidungsspielraum erheblich einschränkt. Im Fall der Türkei stellt sich darüber hinaus die Frage, ob die politischen Kriterien von Kopenhagen ausreichen, um die Zugehörigkeit eines Landes zur Europäischen Union zu begründen. Trotz der Tragweite hat darüber bisher keine ausführliche öffentliche Debatte stattgefunden, weil man entweder die Dimension des Problems verdrängt hat oder sich nicht als Gegner eines Beitritts der Türkei offenbaren wollte, um auf den Partner in der Atlantischen Allianz Rücksicht zu nehmen oder Auseinandersetzungen mit dessen Bürgern im Inneren zu vermeiden. Umso mehr ist im Umfeld der Entscheidung damit zu rechnen, dass sich die Menschen in den Mitgliedstaaten zu Wort melden bzw. bei Wahlen ihrer Meinung Ausdruck verleihen.

Im Folgenden soll dem bisherigen Weg der Türkei zur EU-Mitgliedschaft nachgegangen werden, bevor die ökonomischen Aspekte und die gesellschaftlichen Herausforderungen behandelt werden, aufgrund deren Schlussfolgerungen möglich sind.

### *1. Die Türkei auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft*

Mit der Feststellung des Europäischen Rates auf dem Gipfeltreffen in Helsinki am 10./12. Dezember 1999, dass die Türkei ein beitrittswilliges Land sei, »das auf der Grundlage derselben Kriterien, die auch für die übrigen beitrittswilligen Länder gelten, Mitglied der Union werden soll«, ist die Türkei ihrem Ziel der Mitgliedschaft in der EU einen großen Schritt näher gerückt. Operationalisiert wurde die Zuerkennung des Beitrittskandidatenstatus auf dem Gipfeltreffen am 12./13. De-

zember 2002 in Kopenhagen durch den Beschluss, »die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ohne Verzug zu eröffnen«, wenn der Europäische Rat im Dezember 2004 auf der Grundlage eines Berichts und einer Empfehlung der Kommission feststellt, dass die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen (institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten) erfüllt<sup>1</sup>. Zur Erreichung dieses Zieles wurde die sog. Heranführungsstrategie für die Türkei verstärkt und die Beitrittspartnerschaft ausgebaut. Damit ist die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen nicht mehr eine Frage des Ob, sondern nur noch des Zeitpunkts, zu dem die EU die Erfüllung der in Kopenhagen definierten politischen Bedingungen durch die Türkei feststellt. Auf Grund des Beitrittskandidatenstatus wurde die Türkei auch eingeladen, als Beobachter am Konvent und an der Regierungskonferenz über die künftige institutionelle Architektur der EU teilzunehmen.

Mit der Zuerkennung der Eigenschaft eines Beitrittskandidaten nähert sich der Prozess der Eingliederung der Türkei in den Westen konkret einem absehbaren institutionellen Endpunkt. Begonnen hatte die Annäherung an Europa bereits mit den Modernisierungsbestrebungen des Osmanischen Reiches im 19. Jahrhundert. Beschleunigt und vertieft wurde sie nach der Revolution der Jungtürken 1908, um schließlich nach 1923 von Mustafa Kemal Atatürk im Rahmen radikaler Reformen in Richtung eines europäischen Nationalstaates vorangetrieben zu werden. »Die zum Teil mit Gewalt durchgesetzten Maßnahmen reichten von Äußerlichkeiten wie der Einführung europäischer Kleidung über die Einsetzung europäischer politischer Institutionen und eines vollständig europäischen Rechtssystems bis zu radikalen kulturellen Veränderungen wie der 1928 angeordneten Einführung der lateinischen Schrift. Wie ein roter Faden zieht sich durch alle Maßnahmen das Prinzip des Laizismus, der im Verständnis Atatürks nicht nur die vollständige Trennung der Religion auf der einen sowie Staat und Gesellschaft auf der anderen Seite bedeutete, sondern die Kontrolle der religiösen Aktivitäten durch den Staat« (Udo Steinbach)<sup>2</sup>. Bis heute werden diese Errungenschaften durch die Vetomacht des Militärs gesichert. Es bleibt offen, ob sie in einer pluralistischen Demokratie westlicher Prägung in freier Entscheidung der Wähler Bestand haben werden.

Außenpolitisch bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges auf strikte Neutralität bedacht, schloss sich die Türkei im sich herausbildenden Ost-West-Konflikt angesichts der militärischen Bedrohung durch die Sowjetunion dem Westen an. US-Präsident Truman versicherte in seiner Doktrin am 12. März 1947, die nationale Integrität und Souveränität der Türkei seien für die Sicherheit der USA und aller freiheitsliebenden Menschen von großer Bedeutung, und öffnete den Weg zu massiver Militär- und Wirtschaftshilfe des Westens. Die Türkei wurde schrittweise Mitglied

- 1 Europäische Kommission Brüssel, *Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt*, Herbst 2003, im Folgenden: Fortschrittsbericht 2003, S. 4 ff.
- 2 Udo Steinbach, »Europa und die Türkei« in: Werner Weidenfeld (Hg.), *Europa-Handbuch*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1999, im Folgenden: Steinbach, S. 682.

westlicher, auch europäischer Organisationen. Ankara gehörte 1948 zu den Gründungsmitgliedern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OEEC) und trat 1949 dem Europarat bei. Dazu kamen u. a. die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Europäische Zahlungsunion. Am 18. Februar 1952 entschied sich das türkische Parlament fast einstimmig für den Beitritt zur NATO.

Die türkische Führung war auch bemüht, in dem sich politisch formierenden Europa einen angemessenen Platz einzunehmen. Dieser Logik folgten ein Antrag der türkischen Regierung vom 31. Juli 1959 auf Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und – nach dem Abschluss eines Assoziierungsabkommens der EWG mit Griechenland, das am 1. September 1962 in Kraft trat – der türkische Assoziierungsantrag. Dazwischen hatten 1960 der Staatsstreich des Generals Gürsel und der Sturz und die Aburteilung der Regierung Menderes stattgefunden. Nach zum Teil schwierigen Verhandlungen kam es am 12. September 1963 zur Unterzeichnung des Abkommens in Ankara, das am 1. Januar 1964 Rechtskraft erlangte. Kein Geringerer als der damalige Kommissionspräsident Walter Hallstein stellte bei der Unterzeichnung des Vertrages fest: »Die Türkei ist ein Teil Europas ... Und eines Tages soll der letzte Schritt vollzogen werden: Die Türkei soll vollberechtigtes Mitglied der Gemeinschaft sein. Dieser Wunsch und die Tatsache, dass wir in ihm mit unseren türkischen Freunden einig sind, sind der stärkste Ausdruck unserer Gemeinsamkeit.«<sup>3</sup> Aufgabe des Abkommens war »eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien« mit dem Ziel der Errichtung einer Zollunion (Art.1). Dazu kamen einseitige Finanzhilfen der EWG an ihren Partner, später auch die Erleichterung des Zugangs türkischer Arbeitskräfte zu den EWG-Ländern. Außerdem enthielt das Abkommen bereits eine weit gesteckte Beitrittsperspektive. In Art. 28 heißt es dazu: »Sobald das Funktionieren des Abkommens es in Aussicht zu nehmen gestattet, dass die Türkei die Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft vollständig übernimmt, werden die Vertragsparteien die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei zur Gemeinschaft prüfen.« Auch in den Erwägungsgründen wird auf einen Beitritt Bezug genommen »in der Erkenntnis, dass die Hilfe, welche die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft dem türkischen Volk bei seinem Bemühen um die Besserung seiner Lebenshaltung zuteil werden lässt, später den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft erleichtern wird«<sup>4</sup>. Die türkische Mitgliedschaftsperspektive besteht damit seit rund vier Jahrzehnten<sup>5</sup>, allerdings zu einer Wirtschaftsgemeinschaft. Nachdem die fünfjährige sog. Vorbereitungsphase des Assoziierungsabkommens wenig zufriedenstellend verlaufen war, wurde 1970 ein Zusatzprotokoll vereinbart, das 1973

3 Steinbach, aaO. (FN 2), S. 683; Willy Zeller, »Die erdauerte EU-Kandidatur der Türkei« in: *Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe* vom 7. Januar 2003, im Folgenden: NZZ, S. 3.

4 »Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (64/733/EWG) vom 12. September 1963« in: *Handbuch für Europäische Wirtschaft* J M 10, im Folgenden: Handbuch, S. 1 und 23.

5 NZZ, aaO. (FN 3).

wirksam wurde und eine höchstens 22-jährige Übergangszeit bis zur Verwirklichung der Zollunion vorsah<sup>6</sup>.

Die Beziehungen zwischen der EWG bzw. EG und der Türkei waren in der ganzen Zeit von Phasen der Annäherung und Entfremdung gekennzeichnet. Belastend waren aus Brüsseler Sicht vor allem die politische Instabilität der Türkei mit den Militärputschen von 1971 und 1980, die türkische Position im Zypernkonflikt und die territorialen Auseinandersetzungen mit Griechenland, vor allem aber die massiven Menschenrechtsverletzungen sowie die Behandlung der Kurdenfrage. In der Türkei kamen immer wieder islamistische und nationalistische Skrupel gegenüber der EG und Zweifel an der Richtigkeit der Westorientierung zum Tragen. Darüber hinaus hat Griechenland seit seinem EG-Beitritt 1981 wiederholt von seiner Vetomöglichkeit Gebrauch gemacht, um die Fortentwicklung der Beziehungen zur Türkei zu blockieren. Gleichwohl galt es immer wieder, auf die Türkei in ihrer Funktion als geostrategischer Eckpfeiler der NATO Rücksicht zu nehmen<sup>7</sup>.

Die Entscheidung von Ministerpräsident Bülent Ecevit im Jahre 1978, die Beziehungen zu Brüssel für fünf Jahre einzufrieren, markiert einen Tiefpunkt des Verhältnisses zwischen der Türkei und der EG. Nach dem Militärputsch 1980 bestand auf Seiten der EG keine Veranlassung, das Assoziierungsabkommen mit Leben zu erfüllen. Erst mit der Einsetzung einer Zivilregierung 1983 begann sich das Verhältnis zwischen beiden Seiten langsam wieder zu normalisieren. Die türkische Regierung forderte in eigener Auslegung des Zusatzprotokolls aus dem Jahre 1970, dass türkische Arbeitnehmer vom 1. Dezember 1986 an das »Recht haben sollten, sich freizügig zwischen der Türkei und den Mitgliedstaaten der EG zu bewegen«. Nachdem sich in einigen EG-Mitgliedstaaten – namentlich in Deutschland – die Interessenlage in Bezug auf eine Öffnung der Grenzen für türkische Arbeitnehmer geändert hatte, musste sich die Türkei schließlich mit einem Paket von vorwiegend finanziellen Ersatzleistungen zufrieden geben<sup>8</sup>.

Als anhaltende Bemühungen der Türkei um die weitere Entwicklung des Assoziierungsverhältnisses – u. a. am wiederholten Widerstand Griechenlands – scheiterten, stellte die türkische Regierung am 14. April 1987 offiziell einen Beitrittsantrag, den die EG-Kommission im Dezember 1989 jedoch vor dem Hintergrund der damaligen instabilen politischen und ökonomischen Situation in der Türkei abschlägig beschied. Daraufhin begannen beide Seiten ihre Beziehungen erneut auf der Grundlage des Assoziierungsabkommens zu intensivieren. Im November 1993 verabschiedete der Assoziationsrat ein umfangreiches Arbeitsprogramm, dem schließlich am 6. März 1995 der Beschluss über die Zollunion folgte, auf Grund dessen die Assoziierung am 1. Januar 1996 in die Endphase eintreten konnte. Im Dezember 1995 hatte das Europäische Parlament diese Entscheidung trotz großer Bedenken und unter der Auflage ratifiziert, dass die Türkei Fortschritte bei der Vertiefung der Demokratie und der Einhaltung der Menschenrechte ma-

6 Handbuch, aaO. (FN 4), S. 88 a f, Art. 18, Ziff. 4 Zusatzprotokoll.

7 NZZ, aaO. (FN 3).

8 Steinbach, aaO. (FN 2), S. 684.

chen müsse<sup>9</sup>. Die Zollunion beinhaltet die Herstellung des freien Warenverkehrs sowie die Übernahme der gemeinsamen Außenhandelspolitik. Agrarprodukte sind in den liberalisierten Handel nicht einbezogen, auch die Freizügigkeit bleibt ausgeklammert. In der EG betrachtete man die Zollunion als Ersatz für die EG-Mitgliedschaft der Türkei; die Türkei hingegen versuchte über die Zollunion langfristigen Beitritt zur EU abzusichern<sup>10</sup>.

Nachdem bei den Wahlen vom 24. Dezember 1995 erstmals die islamistische Wohlfahrtspartei zur stärksten politischen Kraft im Parlament geworden war, wurde deren Vorsitzender Necmetin Erbakan mit Hilfe der Partei des rechten Weges von Tansu Ciller am 8. Juli 1996 neuer Ministerpräsident der Türkei. Seine Wohlfahrtspartei hatte sich im Wahlkampf die Anknüpfung an die Traditionen des Osmanischen Reiches und des Kalifats auf die Fahnen geschrieben. Die Abkehr von Europa sollte vollzogen und die Zollunion mit der EU gekündigt werden. Mit der Aufgabe des kemalistischen Staatsmodells der Türkei wurde auch der Austritt aus der NATO gefordert<sup>11</sup>. In der Regierungserklärung von Erbakan fand sich davon fast nichts mehr. Allerdings führten ihn seine ersten beiden Auslandsreisen nach Iran und Libyen<sup>12</sup>. Tiefes Befremden rief auf europäischer Seite der Auftritt von Außenministerin Ciller am 29. Januar 1997 in Rom hervor, bei dem sie gedroht hatte, Ankara werde Widerstand gegen die NATO-Osterweiterung leisten, wenn die EU bei ihrem Gipfel in Amsterdam (Juni 1997) das türkische Gesuch auf EG-Vollmitgliedschaft abschlägig bescheiden sollte<sup>13</sup>.

Sowohl auf türkischer als auch auf europäischer Seite war die Einstellung zur Frage der Vollmitgliedschaft der Türkei unterschiedlich. Bei den islamischen Kräften stieß die Integration der Türkei in Europa überwiegend auf Ablehnung. Auch auf europäischer Seite – vor allem wegen der Schwierigkeiten bei der Integration türkischer Arbeiter in der Bundesrepublik Deutschland – überwog eine skeptische bis ablehnende Haltung.

»Dass in dem freilich nur selten laut kundgetanen latenten Unbehagen bei vielen auch die Frage mitschwang, ob denn die Türkei als ›islamisches Land‹ wirklich zu Europa gehöre, ist Eingeweihten nicht verborgen geblieben. Die Scheu, dies offen auszusprechen, ist mit dem Ende des Ost-West-Konflikts gesunken« (Udo Steinbach)<sup>14</sup>. Auf einem Vorstandstreffen der Europäischen Volkspartei (EVP) kamen die christdemokratischen Parteiführer und Regierungschefs am 5. März 1997 nicht zuletzt unter dem Eindruck der Islamisierungstendenzen der Regierung Erbakan zum Ergebnis, dass die Türkei »kein Kandidat für die Mitgliedschaft in der EU, weder

9 Steinbach, aaO. (FN 2).

10 Heinz-Jürgen Axt, »Malta, Türkei, Zypern« in: Institut für Europäische Politik, *Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95*, Europa Union Verlag GmbH, S. 391.

11 Heinz-Jürgen Axt, »Malta, Türkei, Zypern« in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96*, S. 395.

12 Heinz-Jürgen Axt, »Malta, Türkei, Zypern« in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97*, S. 398.

13 Steinbach, aaO. (FN 2), S. 687.

14 Ebd., S. 685.

kurzfristig noch langfristig« sei. Ausdrücklich wurde bezweifelt, dass die Türkei an einer europäischen Identität teilhabe<sup>15</sup>. An der Sitzung nahmen u. a. der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl, der italienische Ministerpräsident Prodi und der spanische Ministerpräsident Aznar teil. Schließlich erhöhten die Militärs den Druck auf die islamistische Regierung und zwangen Regierungschef Erbakan zum Rücktritt. Am 30. Juni 1997 trat die neue Regierung unter Mesut Yilmaz ihr Amt an. Am 16. Juni 1998 wurde die Wohlfahrtspartei durch das türkische Verfassungsgericht verboten. Im September 1997 forderte das Europäische Parlament den Rat und die Kommission mit großer Mehrheit zur Sperrung aller finanziellen Mittel für die Türkei auf. In den Bedingungen für die Freigabe der Mittel kommt das Leitmotiv europäischer Kritik an der Türkei zum Ausdruck: Verbesserungen bei der Menschenrechtslage, der Demokratisierung, in der Zypernfrage und beim Kurdenproblem<sup>16</sup>.

Folgerichtig wurde die Türkei auf dem Gipfel in Luxemburg am 12. und 13. Dezember 1997 entsprechend dem Vorschlag der Kommission in ihrer Agenda 2000 nicht in die Gruppe der zehn Bewerberländer aufgenommen, sondern als gesonderter Fall abgehandelt, bei dem obendrein noch besondere Bedingungen im Verhältnis zu Griechenland und in der Zypernfrage festgelegt wurden. In der Türkei trafen die Beschlüsse des Europäischen Rates auf scharfe Kritik. Es war den Türken nicht verständlich, dass Bewerberländer aus Mittel- und Osteuropa mit einer nur kurzen demokratischen und marktwirtschaftlichen Tradition bessere Beitrittsperspektiven zur EU erhalten sollten als die Türkei, die seit 1964 mit der EG vertraglich verbunden ist. Als Konsequenz aus dem Verdikt mangelnder Beitrittsfähigkeit kündigte die türkische Regierung an, den politischen Dialog mit der EU zu suspendieren. Der Beitrittsantrag wurde allerdings nicht zurückgezogen. Ministerpräsident Yilmaz machte vor allem den deutschen Bundeskanzler Kohl für das belastete Verhältnis zwischen EU und Türkei verantwortlich<sup>17</sup>.

Im Dezember 1999 leitete die Europäische Union mit dem Gipfel von Helsinki (10./11.12.1999) eine neue Phase des Erweiterungsprozesses und ein neues Kapitel in den Beziehungen zur Türkei ein. Unter dem Eindruck der Kosovo-Krise und aus der Sorge um die »Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent« beschlossen die Staats- und Regierungschefs, mit sechs weiteren Bewerberländern Beitrittsverhandlungen aufzunehmen und der Türkei den Status eines so genannten Kandidaten einzuräumen, der jedoch wegen seiner unzureichenden politischen Qualifikation weiterhin nicht in Verhandlungen einbezogen wurde. Der »erstaunliche Sinneswandel« der EU vom Nein in Luxemburg zum Kandidatenstatus in Helsinki hat ohne Zweifel mehrere Ursachen. Eine ist mit Sicherheit die außenpolitische Annäherung, die sich im Jahr 1999 zwischen Griechenland und der Türkei

15 Ebd.; Heinz-Jürgen Axt, »Malta, Türkei, Zypern« in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97*, S. 399 f.; die Erklärung gab der EVP-Vorsitzende, der frühere belgische Ministerpräsident Wilfried Martens, ab.

16 Axt, aaO. (FN 15), S. 399.

17 Heinz-Jürgen Axt, »Malta, Türkei, Zypern« in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98*, S. 416 ff.

entwickelte und die von der gegenseitigen Welle der Hilfsbereitschaft der Bevölkerung nach den folgenschweren Erdbeben in beiden Ländern getragen wurde. Sie ebnete schließlich den Weg für die griechische Unterstützung der Türkei auf dem Gipfel von Helsinki und zeigte gleichzeitig den übrigen Mitgliedstaaten, dass sie sich nicht mehr auf das reflexartige Nein der Griechen gegenüber türkischen Wünschen verlassen konnten. Bewegung kam auch in das deutsch-türkische Verhältnis. Nachdem der neue türkische Ministerpräsident Ecevit in einem Briefwechsel mit dem Ratspräsidenten, dem neuen Bundeskanzler Gerhard Schröder, die Kopenhagener Kriterien anerkannt hatte, sprach sich Außenminister Fischer bei einem Besuch in Ankara im Juli 1999 für den Beitrittskandidatenstatus der Türkei aus. Im Oktober 1999 bezeichnete auch das Europäische Parlament die EU-Mitgliedschaft der Türkei als wünschenswert. Angesichts der großen geopolitischen und militärischen Bedeutung, die eine zuverlässige, prowestliche und in Europa eingebundene Türkei für die Stabilität der Region besitzt, waren es vor allem die USA, die massiv auf einen EU-Beitritt des NATO-Mitgliedes Türkei drängten<sup>18</sup>. Die bis heute umstrittene Entscheidung kam ohne vorangegangene öffentliche Debatte und ohne Aussprache unter den Gipfelteilnehmern innerhalb von wenigen Minuten zustande<sup>19</sup>.

Der Beschluss des EU-Gipfels von Helsinki bedeutete für die Türkei eine besondere Herausforderung. Trotzdem stellte die türkische Regierung ihr »Nationales Programm für die Annahme des Besitzstandes der EU« erst im März 2001 vor, in dem Reformen auf dem Gebiet der Menschenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaates angekündigt wurden. In ihrem Fortschrittsbericht vom November 2001 forderte die Europäische Kommission allerdings eine gründliche Revision dieses Programms. Kurz darauf würdigte der Rat zwar die im Oktober 2001 beschlossenen Verfassungsänderungen, betonte jedoch gleichzeitig, dass sie weit hinter den Erwartungen der EU zurückgeblieben seien. Das Gesetzesänderungspaket vom 6. Februar 2002, das dem Strafrecht galt, war der zweite große Reformschritt<sup>20</sup>. Durch die Anschläge vom 11. September 2001 sah sich die Türkei in ihrem harten Vorgehen gegen pro-islamische Parteien ebenso gerechtfertigt wie in ihrer Kritik am »laschen Umgang Europas mit den Terroristen der PKK«. Mit Genugtuung »wurde die gesteigerte strategische Bedeutung des Landes im Krieg gegen den Terror« aufgenommen und die Kritik Europas an der türkischen Menschenrechtspolitik zurückgewiesen<sup>21</sup>. Am 3. August kam es nach einem kurzzeitigen Stillstand zum dritten vom Parlament verabschiedeten Reformpaket, das nun deutlich über die vorherigen hinaus ging und zu einem erheblichen Teil vom Nationalen Sicherheitsrat bestimmt war<sup>22</sup>.

18 Oya Susanne Abali, »Türkei« in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, S. 439 ff.

19 Heinrich August Winkler, »Grenzen der Erweiterung« in: *Internationale Politik 2/2000*, S. 62.

20 Günter Seufert, »Türkei« in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002*, S. 441 ff.

21 Ebd., S. 444.

22 Günter Seufert, »Türkei« in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003*, S. 465.

Bei den Parlamentswahlen am 3. November 2002 wurde schließlich die alte politische Klasse in der Türkei hinweggefegt und die Parteienlandschaft völlig umgekrempelt. Die aus der im Juli 2001 verbotenen pro-islamischen Tugendpartei (FP) hervorgegangene gemäßigt islamistische Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP) setzte sich unter ihrem Vorsitzenden Recep Tayyip Erdogan<sup>23</sup> mit einer Zweidrittelmehrheit durch. Sie bekannte sich umgehend zur Mitgliedschaft der Türkei in der EU und versprach die Fortführung der wirtschaftlichen Öffnung und der politischen Liberalisierung des Landes. Allerdings brachte der mit großen Hoffnungen verbundene Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 nicht das erwartete definitive Datum für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, sondern nur »ein Datum für ein Datum«<sup>24</sup>.

Umso konsequenter und umfassender setzte die neue türkische Regierung ihre Reformen auch gegen erhebliche Widerstände der zivilen und militärischen Bürokratie fort. Das gilt auch für die neue Zypernpolitik, zumal die EU-Kommission die Lösung dieses Problems auf der Grundlage des Annan-Plans in ihrem zweiten Dokument zur Beitrittspartnerschaft an die Spitze der zu erfüllenden politischen Kriterien gestellt hat<sup>25</sup>.

In ihrem Fortschrittsbericht vom Herbst 2003 bescheinigt die EU-Kommission der Türkei »weitere beeindruckende legislative Anstrengungen«..., »die im Hinblick auf die Einhaltung der politischen Kriterien von Kopenhagen einen bedeutenden Fortschritt darstellen«<sup>26</sup>, und kommt zu dem Ergebnis, dass im Laufe des letzten Jahres »die türkische Regierung mit großer Entschlossenheit den Rhythmus der Reformen beschleunigt« hat, »mit denen für das politische System und die Rechtsordnung weitreichende Änderungen einhergingen. Ferner hat sie wichtige Maßnahmen zu deren effektiver Umsetzung getroffen, um den türkischen Bürgern den Genuss der Grundfreiheiten und Menschenrechte nach europäischen Standards zu ermöglichen. Es wurden vier große politische Reformpakete verabschiedet, mit denen Änderungen in verschiedenen Rechtsbereichen eingeführt wurden. Einige Reformen sind politisch von großer Bedeutung, da sie im türkischen Kontext heikle Fragen wie die Meinungsfreiheit, die Demonstrationsfreiheit, die kulturellen Rechte und die zivile Kontrolle über das Militär betreffen.«<sup>27</sup> Auf der anderen Seite werden in dem Bericht auch zahlreiche Mängel, nicht zuletzt bei der Umsetzung der Reformen, aufgelistet, die es noch zu beseitigen gilt. Wörtlich heißt es, »die Türkei sollte sich den .... noch offenen Fragen zuwenden und dabei der Stärkung der Unabhängigkeit und der Funktionsweise der Justiz, dem allgemeinen Rahmen für den Genuss der Grundfreiheiten (Vereinigungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit), der weiteren Angleichung der Beziehungen zwischen Zivilsphäre und Militär an die europäische Praxis, der Lage im Südosten und den kulturellen Rechten besondere

23 NZZ, aaO. (FN 3).

24 Günter Seufert, aaO. (FN 22).

25 Ebd., S 468.

26 Fortschrittsbericht 2003, aaO. (FN 1), S. 150.

27 Ebd., S. 148.

Aufmerksamkeit beimessen. Um zu gewährleisten, dass die türkischen Bürger Menschenrechte und Grundfreiheiten nach europäischen Standards genießen können, sollte die Türkei die vollständige und wirksame Umsetzung der Reformen gewährleisten.«<sup>28</sup>

Trotz dieses Forderungskatalogs der Kommission, der die bestehenden Defizite anspricht, scheint es durchaus möglich, dass es der türkischen Regierung gelingt, die politischen Kriterien bis zum Herbst 2004 zu erfüllen. Gerade die Beitrittsperspektive und die regelmäßige Überprüfung und Bewertung der Reformschritte durch die Kommission haben sich in der Türkei als wichtiger Motor zur Durchsetzung der notwendigen Reformen erwiesen. Kommt die Kommission in ihrem Bericht zu einer positiven Empfehlung<sup>29</sup>, liegt es am Europäischen Rat, auf seinem Gipfeltreffen im Dezember 2004 darüber die Entscheidung zu treffen, dass die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllt, und gemäß der Beschlusslage den Weg für die unverzügliche Aufnahme der Beitrittsverhandlungen freizugeben.

Ob der Europäische Rat zu einem entsprechenden Beschluss gelangt, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht absehen. Die Haltung der neuen Mitgliedstaaten, die erstmalig über eine Erweiterung mitentscheiden werden, ist noch offen. Hier könnte auch die weitere Entwicklung in der Zypernfrage eine Rolle spielen. Aber auch in den alten Mitgliedstaaten bestehen angesichts der überwiegend kritischen bis ablehnenden Haltung der Bevölkerung nach wie vor erhebliche Vorbehalte. Überraschend hat sich die französische Regierungspartei UMP nach der Niederlage bei den Regionalwahlen gegen eine EU-Mitgliedschaft der Türkei und stattdessen für eine »privilegierte Partnerschaft« der EU mit der Türkei ausgesprochen<sup>30</sup>. Eine ablehnende Entscheidung ist daher nicht auszuschließen. Angesichts des im Fall einer Ablehnung zu erwartenden Konflikts mit der Türkei und im Hinblick auf außen- und sicherheitspolitische Rücksichten erscheint es aber auch möglich, dass die Mitgliedstaaten der Aufnahme von Verhandlungen unter dem Vorbehalt der Dauerhaftigkeit der demokratischen Reformen zustimmen oder das Ziel der Verhandlungen mit der Türkei offen halten. Eine spätere Möglichkeit könnte in der zeitlichen Streckung der Verhandlungen bestehen.

## II. Ökonomische Aspekte

Neben der Erfüllung der politischen Kriterien spielen für die Beitrittsreife eines Landes auch die ökonomischen Kriterien von Kopenhagen (funktionierende

28 Ebd., S. 150.

29 »Die Europäische Kommission wird voraussichtlich im Herbst den EU-Ländern die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit der Türkei empfehlen ...« in: *FAZ*, 13. April 2004, S. 22 EU-Notizen.

30 »Neue Debatte über eine EU-Mitgliedschaft der Türkei« in: *FAZ*, 10. April 2004, S. 1; »Abstieg zum privilegierten Partner« in: *SZ*, 10./11./12. April 2004, S. 6; in Deutschland befürworten die beiden Oppositionsparteien CDU und CSU eine privilegierte Partnerschaft der Türkei zur EU.

Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit im gemeinsamen Binnenmarkt) eine entscheidende Rolle. Diese Kriterien müssen aber nicht schon bei Aufnahme der Beitrittsverhandlungen, sondern erst zum Zeitpunkt des Beitritts erfüllt sein. Daneben gilt es, die Auswirkungen des Beitritts der Türkei auf die Europäische Union selbst rechtzeitig zu bedenken<sup>31</sup>.

Der wirtschaftliche Abstand zwischen der Türkei und der EU-15 (2002: nur ca. 23 % des BIP Pro-Kopf nach Kaufkraftparitäten, 10,3 % nach aktuellen Wechselkursen) ist immens. Die Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien wird noch viele Jahre in Anspruch nehmen. Die Türkei hat nach der wohl schwersten Wirtschaftskrise ihrer Geschichte im Winter 2000/2001<sup>32</sup> viel versprechende und vom Internationalen Währungsfonds (IWF) unterstützte Reformen eingeleitet, die auch von der im November 2002 neugebildeten Regierung fortgesetzt werden. Keines der bis dahin abgeschlossenen 17 Beistandsabkommen mit dem IWF hatte zu den notwendigen finanzpolitischen Reformen geführt, was einen Vertrauensverlust von internationalen Geldgebern gegenüber der Türkei zur Folge hatte. Das aktuelle Stabilisierungsprogramm hat vor allem zum Ziel, den öffentlichen Sektor und das Bankwesen zu restrukturieren. Außerdem sollen Liberalisierungsmaßnahmen das Wirtschaftswachstum der Privatwirtschaft fördern. Es schließt darüber hinaus die formale Vorgabe eines Inflationszieles und dessen Kontrolle durch eine unabhängige Zentralbank mit ein. Eine rückläufige Inflationsrate und Staatsverschuldung sowie ein anziehendes Wirtschaftswachstum sind erste Anzeichen einer Entwicklung zum Positiven. Auch im wirtschaftlichen Bereich hat sich die Beitrittsperspektive als wichtiger Motor für die Durchsetzung von Reformen erwiesen.

Die Türkei wird in vielen ökonomischen Bereichen als vergleichbar und nur wenig schlechter als Bulgarien und Rumänien beurteilt<sup>33</sup>. Auch die Türkei muss zunächst den wirtschaftlichen Aufholprozess und den Strukturwandel einleiten und das Wirtschaftssystem in Richtung Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit weiter umwandeln. Während Bulgarien und Rumänien die schwierige Transformation zur Marktwirtschaft abschließend gelingen muss, ist die Türkei mit typischen Schwierigkeiten marktwirtschaftlicher Schwellenländer konfrontiert. »Wird der Reformprozess konsequent fortgesetzt, dann dürften die Wirtschaftskriterien in einer zeitlichen Perspektive von 10 Jahren keine Barriere für einen EU-Beitritt der Türkei darstellen. Dies setzt allerdings voraus, dass keine weitere makroökonomische Krise den wirtschaftlichen Erholungsprozess zunichte macht.«<sup>34</sup> Auch bei einer positiven

- 31 Wolfgang Quaisser / Alexandra Reppegather, *EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft*, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Paper 252, Februar 2004, S. IX ff.; Wolfgang Quaisser, *Die Türkei in der Europäischen Union?*, Kurzanalysen und Informationen, Osteuropa-Institut München, Nr. 11 März 2004, S. 2.
- 32 Oya Susanne Abali, »Türkei« in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001*, S. 463.
- 33 Osteuropa-Institut München, Pressemitteilung zu: EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft, März 2004, S. 2.
- 34 Ebd.

Wirtschaftsentwicklung bleibt der enorme wirtschaftliche Abstand zwischen der Türkei und der jetzigen EU bestehen. Die Einkommensunterschiede zwischen der Türkei und der EU-15 werden nach Einschätzung von Fachleuten sich erst in vier bis fünf Dekaden merklich angenähert haben<sup>35</sup>. Damit wird auch das Einkommensgefälle als wichtiger Grund für Wanderungsbewegungen noch lange bestehen bleiben.

Eine EU-Mitgliedschaft der Türkei unter Berücksichtigung der statischen wirtschaftlichen Effekte auf Grund der Liberalisierung dürfte nur begrenzte Wachstumsimpulse auslösen, da die Handelsbarrieren mit der Türkei schon weitgehend durch die Zollunion beseitigt sind. Zusätzliche Effekte sind durch die Liberalisierung des Agrarhandels, durch die Beseitigung der realen Handelskosten sowie durch die Ermöglichung der Freizügigkeit zu erwarten. Darüber hinaus hängt das wirtschaftliche Wachstum entscheidend von der inneren Stabilität und den eigenen Anstrengungen der türkischen Wirtschaftspolitik ab, die durch eine Beitrittsspektive begünstigt würden.

Die Mitgliedschaft der Türkei hätte weitreichende Rückwirkungen auf die Europäische Union. Bereits mit der Osterweiterung nimmt die Heterogenität der EU massiv zu. Die EU entwickelt sich aus einer Wirtschaftsgemeinschaft überwiegend wohlhabender Industrienationen in eine Wirtschafts- und Entwicklungsgemeinschaft mit einer beachtlichen Zahl von Schwellenländern. Die jetzigen 10 MOE-Länder der ersten und zweiten (Rumänien und Bulgarien) Beitrittswelle erreichen etwa ein BIP-Pro-Kopf-Einkommen von 20 % des EU-Durchschnitts, die Türkei jedoch nur 10 %. Hinzu kommen die gewaltigen regionalen Unterschiede innerhalb der Türkei. Damit steigen auch die Anforderungen an den Haushalt der EU. Man muss nicht unbedingt dem Vorschlag der EU-Kommission für die Finanzielle Vorausschau bis 2013 folgen, um abschätzen zu können, in welchem Umfang der EU-Haushalt im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung anwachsen wird und die Nettozahler zusätzlich belastet werden.

Die Chance weitreichender Reformen in der Gemeinsamen Agrar- (GAP) und Strukturpolitik wurde vor der Osterweiterung nicht genutzt. Wie Berechnungen des Osteuropa-Instituts München<sup>36</sup> für einen angenommenen Beitritt der Türkei im Jahr 2013 ergeben, würden die Agrarausgaben in einem Einstiegsszenario nach jetzigen Regeln für die Türkei 1,4 Mrd. Euro ergeben, die sich bei voller Integration in die GAP bis auf 4,5 Mrd. Euro erhöhen würden. Im Rahmen der Struktur- und Regionalpolitik könnte Ankara nach den Angaben des Osteuropa-Instituts zusätzlich mit erheblichen Ressourcentransfers von ca. 4 Mrd. Euro bis maximal 4 % des BIP, 2013: 11,3 Mrd. Euro rechnen<sup>37</sup>. Die zunächst moderaten Kosten eines EU-Beitritts der Türkei (5,2 Mrd. Euro netto) stiegen bei vollständiger Integration in die bisherigen EU-Politiken aber deutlich (bis zu 14 Mrd. Euro) an, und dies bei einer wohl eher gebremsten Wirtschaftsentwicklung der europäischen Kernländer. Die fiskali-

35 Ebd.

36 Osteuropa-Institut, Kurzanalysen und Informationen, aaO. (FN 31), S. 4.

37 Ebd.

schen Folgen des EU-Beitritts der Türkei sind mit denen der ersten Osterweiterungsrunde vergleichbar<sup>38</sup>. Die Türkei wäre auf Anhub größter Nettoempfänger in der EU<sup>39</sup>. Im Hinblick auf den Gesamtumfang der Transfers muss berücksichtigt werden, dass sich zu dem hier angenommenen Zeitpunkt eines EU-Beitritts der Türkei – 2013 – sowie in den Folgejahren die Transferzahlungen an die Länder der ersten und zweiten Osterweiterung auf einem Höhepunkt befinden werden. Zu ihnen würden die Leistungen an die Türkei noch hinzukommen, so dass verglichen mit der Süderweiterung mit einem deutlich mehr als doppelten Umfang der Transferzahlungen gerechnet werden muss, der die Leistungskraft der Nettozahler überfordern könnte.

Hinzu kommt eine im Verhältnis zur Wirtschaftskraft unverhältnismäßige Machtverschiebung zugunsten der Kohäsionsländer mit der Gefahr der Ausdehnung kostenträchtiger Politikbereiche. Dies zeigt ein Vergleich des politischen und wirtschaftlichen Gewichts der Kohäsionsländer (Einkommensniveau unter 90 % des EU-Durchschnitts) in der alten EU-15 im Jahre 2001 und einer EU-28 (einschließlich Türkei) im Jahre 2013: Die Zahl der Kohäsionsländer steigt von 3 auf mindestens 15, ihr Bevölkerungsanteil vergrößert sich von 16 % auf 36 %, das Gewicht ihrer Parlamentsstimmen nimmt von 18 % auf 41 % zu und die Bedeutung der Ratsstimmen auf 43 % (nach Nizza), wogegen ihr Anteil an der Wirtschaftskraft bei 10 % nahezu konstant bleibt<sup>40</sup>. Bei Einführung der doppelten Mehrheit nach dem Konventsvorschlag wäre die Türkei als mit Deutschland zum Zeitpunkt eines möglichen Beitritts vergleichbar bevölkerungsreicher Staat deutlich begünstigt. Die Verschiebung zugunsten der Kohäsionsländer wird erheblichen Einfluss auf den Umfang des Budgets und die künftige Mittelverteilung haben. Die zu erwartenden Verteilungskämpfe können zur legitimatorischen Aushöhlung der EU beitragen und ihre Integrationskraft überfordern.

### *III. Gesellschaftliche Herausforderungen*

Zu den vier Grundfreiheiten des gemeinsamen Binnenmarktes gehören nicht nur der freie Güter- und Warenverkehr sowie die Niederlassungsfreiheit, sondern auch die Freizügigkeit bei der Arbeitsplatzwahl. Bereits im Rahmen der Süderweiterung im Jahre 1985 waren Übergangsbedingungen für den Zugang von Spaniern und Portugiesen zum europäischen Arbeitsmarkt geschaffen worden. Im Rahmen der Süderweiterung wurden allerdings die Übergangsfristen nicht voll ausgeschöpft. Angesichts dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit in den europäischen Kernländern und enormer Einkommensunterschiede zwischen den MOE-Staaten und der EU wurden auch bei der Osterweiterung Beschränkungen der Freizügigkeit festgelegt. So

38 Osteuropa-Institut, EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft, aaO. (FN 33), S. 67.

39 SZ, 20. November 2002, S. 4.

40 Osteuropa-Institut, Kurzanalysen und Informationen, aaO. (FN 31), S. 4.

dürfen Deutschland und Österreich für eine Übergangszeit von bis zu sieben Jahren den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten für die Bürger der Beitrittsstaaten beschränken.

Im Zusammenhang mit einem Beitritt der Türkei zur EU dürfte die Frage der Freizügigkeit noch eine erheblich größere Rolle spielen als bei der Osterweiterung, ja sie könnte im Hinblick auf die unterschiedlichen gesellschaftlichen Traditionen zur Schlüsselfrage für eine politische Entscheidung werden. Dabei geht es vor allem um das Migrationspotenzial und seine Wirkung auf den Arbeitsmarkt, wobei auch der Umfang der Nachzugsregelung von Bedeutung ist. »Die neoklassische Theorie sieht dabei als entscheidenden Faktor die relativen Einkommensunterschiede zwischen den Regionen an, die unter Berücksichtigung von Transaktionskosten die Wanderungsentscheidungen bestimmen. Neuere soziologische Ansätze ergänzen dies durch die »Theorie von Netzwerken«. Solche Netzwerke von »Landsleuten« in den Zielländern der Migration begünstigen Wanderungsbewegungen, da sie ökonomisch gesehen die Transaktionskosten mindern. Konkret bedeutet dies, dass Wanderungswilligen Jobs und Unterkünfte vermittelt sowie Behördengänge erleichtert werden« (Osteuropa-Institut)<sup>41</sup>. Die Studien zur Osterweiterung versuchen anhand der Wanderungsbewegungen im Rahmen der Süderweiterung das Migrationspotenzial zu schätzen. Die Ergebnisse des DIW gingen für Deutschland von einem Potenzial von maximal ca. 200.000 Personen aus den 10 Beitrittsländern aus. Nach ca. 15 Jahren ergäbe dies eine Netto-Migration von ca. 1,9 Mio. bis 3 Mio. Menschen. Die Schätzungen des Ifo-Instituts, München, gingen von einem Potenzial von jährlich bis zu ca. 270.000 Personen aus nur fünf Beitrittsländern aus. Aus diesen Ländern würden dann ca. 2,7 bis 3,5 Mio. Menschen nach Deutschland einwandern<sup>42</sup>.

Für das Migrationspotenzial der Türkei ist zu berücksichtigen, dass zwischen der EU und der Türkei noch größere Einkommensunterschiede als im Fall der Osterweiterung existieren. Zwischen der Türkei und Deutschland besteht eine Einkommensdifferenz um den Faktor 4,8, zur ersten Osterweiterungsrunde um den Faktor 2,4 und zu Bulgarien und Rumänien um den Faktor 3,9. Darüber hinaus kommt ein beachtlicher Migrationsdruck aus ärmeren türkischen Regionen, deren Einkommensniveau noch deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegt. Zwar ist die räumliche Distanz zwischen der Türkei und der EU größer als im Fall der MOE-Staaten, aber die künftige Wanderung aus der Türkei wird vor allem durch eine starke türkische Bevölkerung in Deutschland selbst begünstigt, die einschließlich der Eingebürgerten mit ca. 2,5 Mio. zu beziffern ist und die besonders in den 60er und

41 Osteuropa-Institut, EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft, aaO. (FN 33), S. 73 f.

42 Allerdings ist für die Länder der Osterweiterung in den nächsten Jahrzehnten ein Bevölkerungsrückgang zu erwarten: Nicola Dickmann, »Ein demographisches Porträt der osteuropäischen Beitrittsländer« in: *iw-trends* 1/2004, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln: »Der sich für die EU in Zukunft abzeichnende Bevölkerungsschwund dürfte durch die neuen noch verstärkt werden. Denn nirgendwo auf der Welt sind die Geburtenraten so niedrig wie in Mittel- und Osteuropa.«

70er Jahren im Zuge der Gastarbeiteranwerbung eingewandert ist. Die türkische Minderheit muss zwar mit Integrationsproblemen fertig werden, kann aber ein umfassendes Netzwerk für potenzielle Migranten vorweisen. Dies gilt insbesondere für Personen aus Anatolien und ländlichen Gebieten, jenen Regionen mit dem größten Migrationsdruck, die einen überproportionalen Anteil an der türkischen Bevölkerung in Deutschland haben (Osteuropa-Institut)<sup>43</sup>. Die Zuwanderung aus der Türkei schlug sich seit den 70er Jahren weniger in einer höheren Zahl von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen nieder, sondern war fast ausschließlich durch die Asylgewährung (Kurdenproblematik) und Familienzusammenführung bedingt. Außerdem muss das natürliche Wachstum der in Deutschland lebenden türkischen Bevölkerung berücksichtigt werden. Die Schätzungen des Migrationspotenzials aus der Türkei gehen auseinander und werden ganz wesentlich von der Einkommensdifferenz bestimmt. Legt man die Annahme des Ifo-Instituts zugrunde, ergäbe sich für das Jahr 2013 ein maximales zusätzliches Migrationspotenzial von 4,4 Mio., das bei Halbierung der Einkommensunterschiede auf etwa 1,3 Mio. absinken würde. Würde man die Annahmen des DIW auf die Türkei übertragen, ergäbe sich nur ein geringes zusätzliches Migrationspotenzial von 0,5 Mio. Menschen<sup>44</sup>.

Diese Annahmen erscheinen angesichts der Dynamik des Bevölkerungswachstums in der Türkei sehr bescheiden. Die türkische Bevölkerung ist seit 1927 von 13 Mio. auf heute knapp 70 Mio. Menschen angewachsen. Die türkische Regierung geht inzwischen zwar von einer verminderten Wachstumsrate von 1,8 % aus, bei der aber die 90-Mio.-Grenze bis etwa 2020 erreicht würde. Zugleich mit der rapiden Bevölkerungsvermehrung führt eine starke Binnenwanderung von der Ost- in die Westtürkei und aus den ländlichen Gebieten in die Großstädte. Beides hat einen massiven Bevölkerungsdruck zur Folge, der über die Landesgrenzen hinaus drängt<sup>45</sup>. Die Bevölkerung der Türkei ist zur Hälfte jünger als 20 Jahre und ein Drittel der jungen Menschen arbeitslos. Ist die Freizügigkeit erst einmal hergestellt – eine Übergangsfrist von mehr als 10-15 Jahren dürfte schwerlich durchzusetzen sein –, dürfte es unter den geschilderten Umständen angesichts des enormen Migrationspotenzials selbst bei einem Anstieg des türkischen Einkommensniveaus zu einer massiven Migration in Richtung Europa und besonders nach Deutschland kommen, bei der eine Integration der Zuwanderer in eine – alternde – Gesellschaft nicht mehr möglich wäre und dies zur Herausbildung einer Parallelgesellschaft führen würde mit türkisch dominierten Siedlungsschwerpunkten. Die absehbare demographische Entwicklung in der Türkei und die daraus resultierende Migration nicht nur in den Arbeitsmarkt dürften die Integrationskraft Deutschlands, aber auch anderer Mitgliedstaaten auch für den Fall einer Übergangsregelung bei der Freizügigkeit von 10 und mehr Jahren aus heutiger Sicht überfordern. Auch die unstrittige wirtschaftli-

43 AaO. (FN 33), S. 75.

44 Ebd., S. 76.

45 Manuskript: Dr. Wolfgang Scheuing, Gräfelting: Die Bevölkerungsexplosion der Türkei: Masseneinwanderung in die Europäische Union?, 2002, S. 1 ff.

che Dynamik, die von einer nicht geringen Zahl der heute schon 56.800 Betriebe türkischer Migranten für die deutsche Wirtschaft ausgeht, würde das Problem der Konfrontation zweier Gesellschaften nicht entschärfen<sup>46</sup>.

»Die Kombination aus demographischer Stärke und ökonomischer Schwäche macht die Brisanz des Beitrittsgesuches aus«, schrieb Nikolaus Piper in der Süddeutschen Zeitung<sup>47</sup> im Blick auf die Mitgliedschaft der Türkei in der EU. Mit der Türkei würde aber auch ein Land Mitglied der EU werden, das, obzwar Mitglied des Europarats, geographisch überwiegend nicht zu Europa gehört und sich in seinen gesellschaftlichen Bräuchen und in seiner politischen Kultur noch immer sehr von der des Westens unterscheidet. Zwar ist die Türkei das einzige Land im islamischen Nahen Osten, das eine durch freie Wahlen legitimierte Regierung besitzt. Aber nach wie vor besteht ein großer Zwiespalt zwischen dem Staatslaizismus einer kemalistischen Oberschicht, dessen Garant trotz aller Reformen immer noch das Militär ist, und der breiten islamisch geprägten Bevölkerung, die in der wachsenden Unterstützung islamisch orientierter Parteien zum Ausdruck kommt. Es ist das Verdienst der Regierung Erdogan, ungeachtet der islamischen Wurzeln der AKP die inneren Reformen zur Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen entschlossen voranzutreiben. Beflügelt wird diese Politik von zwei Antriebsmomenten: der Aussicht auf die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, womit die Westorientierung der Türkei einen weiteren wichtigen Schritt vorankommen würde, und der Überzeugung, dass einer modernen Türkei ein führender Platz in der Europäischen Union zustehe. Die Grundlage dafür bildet das Selbstverständnis eines straff organisierten türkischen Nationalstaates, der zwischen 1895 und 1923 durch die Verfolgung, Vertreibung und Tötung von Armeniern und Griechen ethnisch – mit Ausnahme der Kurden – und religiös zu einer homogenen Einheit geformt wurde und der sich als Vorort der Turkvölker versteht.

Die Grundsatzfrage, ob Demokratie und Islam miteinander vereinbar sind, wird dabei völlig in den Hintergrund gedrängt. Sie bleibt bis heute unbeantwortet, weil im Islam die Emanzipation einer zivilen, säkularisierten Sphäre vom Totalitätsanspruch der Religion nicht stattgefunden hat und wo es sie gibt, sie ein Oktroy bleibt. Heinrich August Winkler<sup>48</sup> führt die einzigartige Erscheinung des historischen Okzidents, nämlich dass sich nur dort »die Ideen der Menschen- und Bürgerrechte, der individuellen Freiheit, des Pluralismus und der Demokratie herausgebildet« haben, auf einen Prozess der Rationalisierung und Differenzierung zurück, der die Trennung von gesellschaftlichen Sphären erst ermöglicht hat. Und er sieht die »Urdifferenzierung«, die allen anderen Differenzierungen vorausging und sie erst ermöglichte, in der Unterscheidung der Sphären von Gott und Kaiser im Matthäus-Evangelium (Gebet dem Kaiser, was des Kaisers ist, und Gott, was Gottes

46 Faruk Sen, »Türkische Migranten sind ein Motor für die deutsche Wirtschaft« in: *SZ* vom 27. April 2004, S. 21.

47 Aurelian Kreye, »Die braune Gefahr« in: *SZ* vom 22. März 2004, S. 14.

48 Heinrich August Winkler, »Grenzen der Erweiterung« in: *Internationale Politik* 2/2003, S. 59 f.

ist). Die Teilung von geistlicher und weltlicher Gewalt im hohen Mittelalter führte zu Gewaltenteilung und politischem Pluralismus. Die Emanzipationskämpfe, aus denen Reformation und Aufklärung, Liberalismus und Demokratie und der Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau hervorgegangen sind, haben den Westen politisch geprägt. Nach Winkler<sup>49</sup> »spricht alles für die These, dass die Demokratie in Ländern, die teilhatten an der mittelalterlichen Trennung von geistlicher und weltlicher Gewalt, bessere Entwicklungschancen hat als in Ländern, denen diese Erfahrung fehlt«. Dem Islam dagegen sind das westliche Menschenbild und bis zur Säkularisation führende Selbstkritik der Religion fremd<sup>50</sup>. Wohl gibt es auch Bemühungen, die Grundwerte der Demokratie aus dem Islam herzuleiten. Dabei handelt es sich aber weder um eine unmittelbar aus dem Koran hervorgehende Unterscheidung von religiösem und zivilem Bereich noch um eine Emanzipation des Zivilen vom Religiösen, sondern um das Bemühen, für die westlichen Werte, die in den Menschenrechten zu universalen Werten geworden sind, Entsprechungen im Koran zu finden<sup>51</sup>. Die Türkei kann allerdings für sich in Anspruch nehmen, dass gerade diejenigen heute demokratische Reformen durchsetzen, denen es bis vor kurzem kaum jemand zugetraut hat. Trotzdem gibt der Verlauf der Entwicklung in der Türkei während der letzten Jahrzehnte keine Gewähr dafür, dass die demokratischen Reformen und die rechtliche Festschreibung der westlichen Werte in die Tiefe geht und gesellschaftlichen Bestand hat und nicht wieder von einem islamisch-fundamentalistischen Sturm hinweggefegt wird. Deshalb sollte eine feste Einbindung der Türkei von der Europäischen Union erst zu einem Zeitpunkt in Betracht gezogen werden, zu dem sich die Erfüllung der politischen Kriterien als dauerhaft stabil erwiesen hat.

Dafür sprechen im übrigen auch die Ergebnisse der Demoskopie<sup>52</sup>. Nur 12 Prozent der deutschen Bevölkerung unterstützen zum Zeitpunkt der Osterweiterung grundsätzlich einen EU-Beitritt der Türkei, 66 Prozent sprechen sich dagegen aus. Und nur 21 Prozent stufen die Türkei als europäisches Land ein, während es 2002 noch 33 Prozent der Bevölkerung waren. Renate Köcher kommt in diesem Zusammenhang zu dem Schluss, dass die Debatte über weitere Beitrittskandidaten die Bevölkerung zu überfordern und damit die Stimmung gegenüber der EU zum Kippen zu bringen droht. »Die überwältigende Mehrheit plädiert dafür, innezuhalten und zunächst die unmittelbar bevorstehende große Erweiterung der EU zu verarbeiten.«<sup>53</sup> Damit könne nicht nur das Vertrauen der Bevölkerung erhalten und die Akzeptanz der europäischen Integration gestärkt, sondern auch ein zutreffenderes Ur-

49 Ebd., S. 61.

50 Alexander Kissler, »Der christliche Faktor« in: *SZ* vom 28. April 2004, S. 13.

51 »Fragen an den türkischen Religionsminister Mehmet Aydın ›Der Islam ist moderat« in: *FAZ* vom 3. April 2004, S. 5.

52 Renate Köcher, »Beklommenheit vor dem historischen Schritt« in: *FAZ* vom 21. April 2004, S. 5.

53 Ebd.; zu einem ähnlichen Ergebnis für weitere Erweiterungen kommt auch Eurobarometer 60.1 vom Herbst 2003, Nationaler Bericht Deutschland, S. 12; Standard Eurobarometer, Europäische Kommission.

teil über die Beitrittsfähigkeit der Türkei und die Auswirkungen eines Beitritts gefällt werden.

#### IV. Schlussfolgerungen

- Die EU hat ihre Beziehungen zur Türkei mit der Zuerkennung des Beitrittskandidatenstatus und der Festlegung eines Entscheidungstermins so eng geknüpft, dass sie im Fall der Erfüllung der politischen Kriterien durch die Türkei nur noch um den Preis eines massiven Glaubwürdigkeitsverlusts und einer Brückierung der Türkei von der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen Abstand nehmen kann.
- Die EU hat das Recht europäischer Staaten auf Beitritt von der Erfüllung der Kriterien von Kopenhagen abhängig gemacht. Am Beispiel der Türkei wird aber deutlich, dass diese Bedingungen allein nicht ausreichen, um einen Beitritt zu legitimieren. Es geht um die Frage nach den Grenzen Europas und um seine Finalität, es geht um die Erweiterungsfähigkeit der EU genauso wie um seine ökonomische und gesellschaftliche Integrationsfähigkeit.
- Die Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie um Malta und Zypern wird die kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Unterschiede gewaltig vergrößern, die Heterogenität der Union verstärken und die Entscheidungsprozesse wegen der großen Zahl neuer Mitgliedstaaten erschweren. Niemand kann heute sagen, wie lange die Europäische Union brauchen wird, um die erste und die zweite (Bulgarien, Rumänien, Kroatien ...) Erweiterungsrunde organisatorisch und finanziell zu bewältigen und sich als handlungsfähige politische Einheit zu konsolidieren.
- Die EU wird mit der Osterweiterung aus einer Wirtschaftsgemeinschaft überwiegend wohlhabender Industrienationen zu einer Wirtschafts- und Entwicklungsgemeinschaft mit einer beachtlichen Zahl von Schwellenländern. Die Chance weitreichender Reformen der Agrar- und Strukturpolitik wurde vor der Osterweiterung nicht genutzt. Mit der Osterweiterung verschieben sich die Machtverhältnisse zugunsten der Kohäsionsländer, die im Vergleich zu ihrer Wirtschaftsstärke unverhältnismäßig viel Einfluss gewinnen. Die zu erwartenden Verteilungskämpfe können zur legitimatorischen Aushöhlung der EU beitragen und ihre Integrationskraft überfordern.
- Vor diesem Hintergrund stellt schon die Vorbeitrittsphase nach einem Beginn der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei eine Belastung für die mit der Bewältigung der Osterweiterung ringende Europäische Union dar. Der Beitritt selbst würde die Machtverhältnisse, auch nach Einführung der doppelten Mehrheit, noch weiter zugunsten der Kohäsionsländer verschieben. Die Transferzahlungen an diese Länder, die bereits mit den beiden Osterweiterungsrunden deutlich über dem Umfang der Süderweiterung liegen werden, müssten mit dem Beitritt der Türkei nochmals massiv angehoben werden und könnten rasch die finanzielle Leistungskraft der Geberländer überfordern.

- Hinzu kommt die absehbare demographische Entwicklung und die Bevölkerungsdynamik in der Türkei und der daraus resultierende Migrationsdruck nicht nur in den Arbeitsmarkt der europäischen Kernländer. Vor allem Deutschland wäre wegen des Netzwerkes von Landsleuten besonders betroffen. Auch lange Übergangsregelungen bei der Freizügigkeit könnten diese Entwicklung nicht aufhalten. Der demographische Schwerpunkt der Union würde sich an die Peripherie verlagern.
- Außerdem wäre die Türkei auch der erste Mitgliedstaat mit muslimischer Bevölkerung. Dies stellt zwar kein Beitritts Hindernis dar, wenn die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllt. Da aber im Islam die Emanzipation einer zivilen, säkularisierten Sphäre vom Totalitätsanspruch der Religion nicht stattgefunden hat und wo es sie – wie in der Türkei – gibt, sie auf staatlich-militärischem Oktroy beruht, bestehen nicht zuletzt im Blick auf die Entwicklungen in der Türkei während der letzten Jahrzehnte berechtigte Zweifel, ob die jüngsten demokratischen Reformen und die rechtliche Festschreibung der westlichen Werte gesellschaftlichen Bestand haben und nicht wieder von einem islamisch-fundamentalistischen Sturm hinweg gefegt werden.
- Schließlich zeigt die eindeutig ablehnende Einstellung der Bevölkerung sowohl zum EU-Beitritt der Türkei wie zur Einstufung der Türkei als europäisches Land deutlich, dass die Belastbarkeit der Menschen vor der Osterweiterung mit einer nächsten Erweiterung an ihre Grenzen stößt und zu einer Legitimationskrise der bestehenden EU führen kann. Während die Zugehörigkeit zu Europa bei den Ländern der ersten und zweiten Osterweiterung nicht in Frage gestellt wird, wird die Türkei ganz überwiegend nicht in das europäische Wir-Gefühl miteinbezogen. Obzwar die Türkei schon früh Mitglied des Europarats wurde, ist sie nicht nur geographisch ein Grenzfall geblieben.
- Danach erscheint es ratsam, dass die EU nach der Osterweiterung zunächst ihre Integrationskraft sichert und stärkt, um danach aus einer gefestigten Position heraus über weitere Beitritte (Türkei, Ukraine, Balkan) entscheiden zu können. Deshalb sollte die EU von der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei trotz der bis heute eingegangenen Bindungen Abstand nehmen und stattdessen eine Nachbarschaftspolitik entwickeln, die auf der Grundlage der Zollunion besondere politische Beziehungen zur Türkei schafft, die die Türkei in die Lage versetzen, ihre Wertorientierung gesellschaftlich zu fundieren und ihre wichtige geostrategische Rolle für die Atlantische Allianz zu erfüllen. In diesem Zusammenhang wird bevorzugt von einer privilegierten Partnerschaft gesprochen.
- Die Zukunft der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei wird entscheidend davon abhängen, wie dieser Kurswechsel vollzogen und die Beziehungen ausgestaltet werden. Nur eine Türkei, die der EU eng verbunden bleibt, wird die Lösung der inneren Probleme auf der Grundlage der in Europa geltenden politischen Wertvorstellungen vorantreiben und gleichzeitig ein zuverlässiger Eckpfeiler der Atlantischen Allianz bleiben. Für die außenpolitische Zusammenarbeit der EU mit der Türkei sollte sichergestellt werden, dass sie etwa mit der Etablie-

zung eines Außenministerrates EU-Türkei sowie eines Gemeinsamen Ausschusses auf gleicher Augenhöhe erfolgt. Auf dem Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik könnte der Türkei die gleichberechtigte Mitgliedschaft in den europäischen Strukturen ermöglicht werden. Ergänzt werden sollten diese institutionellen Klammern durch die schrittweise Einbeziehung der Türkei in gemeinsame Politiken und den Ausbau von Strukturhilfen auf der Grundlage gemeinsamer Interessen. Wird dieser Weg erfolgreich beschritten, dann lässt sich auch in einem überschaubaren Zeitraum eine politische Antwort darauf geben, ob die Türkei zur Europäischen Union gehören soll.