

EU-Beitritt der Türkei als Vollendung eines Europa der kulturellen Vielfalt

FARUK ŞEN

Einführung

Für die Türkei in ihrer heutigen Form als säkularer und demokratischer Staat in einem unsicheren geopolitischen Umfeld ist der Weg nach Europa auf lange Sicht alternativlos. Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU befinden sich momentan in einer ausgesprochen wichtigen Phase ihrer rund vierzigjährigen Geschichte, die 1963 mit dem Assoziierungsabkommen begann. Eine Reihe von Fort- und Rückschritten in den gegenseitigen Beziehungen markiert den Weg: das bisher erfolglose Beitrittsgesuch der Türkei 1987, die Umbrüche im Internationalen System 1989/90, die die politischen Koordinaten nachhaltig und die Präferenzen der EU bei der Erweiterung verschoben haben, die Zollunion der EU mit der Türkei 1996 und schließlich die Gewährung des Status eines offiziellen EU-Beitrittskandidaten in Helsinki 1999. Ende 2004 stand die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei an.

Der vorliegende Beitrag gibt einen kurzen Überblick über die Historie der Türkei-EU-Beziehungen sowie die wichtigsten Folgen eines möglichen Beitritts der Türkei zur Union. In diesem Zusammenhang werden einzelne Bereiche diskutiert, in denen

der türkische Beitritt in besonderem Maße Veränderungen zeitigen könnte.

Geschichte der EU-Türkei-Beziehungen

Die Beziehungen zwischen Europa und der Türkei sowie der gegenseitige kulturelle Austausch sind seit Jahrhunderten in starkem Maße vorhanden. Das Osmanische Reich war für Europa immer die Brücke zum Orient, und die Republik Türkei spielt diese Schlüsselrolle noch heute. Während das europäische Geistesleben insbesondere nach der Eroberung Konstantinopels im Jahre 1453 unzählige Impulse aus der osmanischen Kultur empfangt, bewegt sich seit dem 19. Jahrhundert die Türkei kontinuierlich auf Europa zu, indem sie westliche Gesellschaftsentwürfe zum Leitbild der Modernisierung von Staat und Wirtschaft machte. So wie in der allgemeinen Wahrnehmung der vergangenen Jahrhunderte die konfrontativen Elemente dieser intensiven Beziehungen zwischen der Türkei und Europa oftmals im Vordergrund standen und zum Teil noch immer stehen – mit der Belagerung Wiens als Sinnbild eines türkisch-europäischen Gegensatzes – wird der Einfluss europäischen Denkens auf die Türkei seitens der Europäer vielfach unterschätzt. Tatsächlich befindet sich die Türkei auf dem kontinuierlichen Weg nach Europa. Die staatlichen Strukturen in der Türkei – parlamentarisch-repräsentative Demokratie, Rechtssystem, Verwaltung – sind im Gegensatz zu allen anderen muslimisch geprägten Staaten weitgehend von europäischen Vorbildern durchdrungen. Der feste Wille des Landes, zu Europa zu gehören, ist die Grundkonstante der türkischen Politik seit der Staatsgründung durch Atatürk. Die Orientierung am Westen ist im Selbstverständnis der Türkei nicht eine Option unter mehreren, sondern integraler Bestandteil der säkularen Republik und der wirtschaftlichen Modernisierung.

Den Antrag auf die Assoziierung mit der damaligen EWG stellte die Türkei am 31. Juli 1959, kurz nachdem Griechenland den gleichen Schritt unternommen hatte. So stand zu diesem Zeitpunkt keine wirtschaftliche Überlegung oder der Wunsch der Intensivierung der Beziehungen zu Europa im Vordergrund,

sondern das Kalkül, bei der Westintegration nicht hinter dem Rivalen Griechenland zurückzubleiben.

Am 12. September 1963 wurde das Assoziierungsabkommen schließlich in Ankara unterzeichnet (vgl. Ankara Agreement 1963). Es definierte die Schritte bis zur Vollmitgliedschaft, die die Errichtung einer Zollunion nach einer Vorbereitungs-, Übergangs- und Endphase bis zum 1. Januar 1995 sowie die Schaffung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer bis zum 1. Dezember 1986 einschlossen. Die Türkei sollte zudem für die Angleichung ihrer Wirtschaft an die Strukturen der EWG/EG sowie für den Ausgleich der Nachteile, die aufgrund des Abbaus der Zölle entstehen würden, finanzielle Mittel von der EWG/EG erhalten, die durch Finanzprotokolle geregelt wurden.

In den auf das Assoziierungsabkommen folgenden Jahren belasteten drei Militärinterventionen in der Türkei die europäisch-türkischen Beziehungen. Aufgrund der Wirtschaftskrise wurden 1978 die Verpflichtungen der Türkei hinsichtlich des Zollabbaus für fünf Jahre eingefroren. Der Militärputsch vom 12. September 1980 verlängerte den Stillstand in den Beziehungen. Erst am 16. September 1986 fand die Sitzung des Assoziationsrates wieder statt. Etwa ein halbes Jahr später, am 14. April 1987, stellte die Türkei einen Antrag auf Vollmitgliedschaft in der EG. Die Antwort war, die EG könne bis zur Realisierung des bevorstehenden Binnenmarktes mit keinem Land Beitrittsverhandlungen aufnehmen (vgl. EG-Kommission 1987). Zudem stünden trotz positiver Entwicklungen in den letzten Jahren das wirtschaftliche Gefälle zwischen der Türkei und dem EG-Durchschnitt sowie Mängel in der Demokratie- und Menschenrechtspraxis einer Mitgliedschaft entgegen. Der Weg zur türkischen Mitgliedschaft wurde aber nicht völlig blockiert. Mit dem Bericht der Kommission vom 5. Juli 1990 für den Ministerrat wurden Modalitäten einer Annäherung der Türkei festgelegt. Zunächst wurde die Vollendung der Zollunion bis 1995 beschlossen. Ein weiterer Beschluss war, dass die 600 Millionen Euro aus dem IV. Finanzprotokoll, dessen Freigabe seit 1981 stets am griechischen Veto scheiterte, der Türkei so schnell als möglich gewährt werden sollten.

Die Türkei erklärte sich bereit, alle erforderlichen Maßnahmen zur Realisierung der Zollunion innerhalb des von der EU angegebenen Zeitrahmens zu ergreifen. Dazu musste die Türkei

das innerstaatliche Recht, vor allem was die Wirtschaftsordnung betraf, dem der EU angleichen. Hierzu mussten von der Türkei etwa 100 Gesetze verändert bzw. erlassen werden. Obwohl die EU von der Zollunion mit der Türkei profitieren und sie für die Türkei kurz- bis mittelfristig wirtschaftliche Nachteile bringen würde, war die türkische Regierung an einer raschen Realisierung stark interessiert. Der Grund lag darin, dass die Zollunion möglicherweise der letzte Trumpf der Türkei zur Erreichung einer langfristigen Anbindung an die EU war, die bereits über die Osterweiterung nachdachte. In den veränderten internationalen Koordinaten dürfte auch die Ursache dafür gelegen haben, dass die Türkei bereits eine große Überzeugungsarbeit für die Realisierung der Zollunion leisten musste, da die EU und das Europäische Parlament (EP) wegen Vorbehalten aufgrund der Menschenrechtspraxis die Vollendung der Zollunion zunächst ablehnten. Die Zollunion trat nach einer spannenden Abstimmung im EP (im Dezember 1995) am 1. Januar 1996 in Kraft. Somit ist die Türkei das erste (und das einzige) Land, das der Zollunion beigetreten ist, ohne Vollmitglied in der EU zu sein.

Doch weder die errichtete Zollunion noch das lang währende Assoziationsverhältnis waren für die EU vorerst ein ausreichendes Argument, um die Türkei in die Erweiterungspläne mit einzubeziehen. Auf dem Luxemburger Gipfeltreffen 1997, bei dem die von der Kommission vorgeschlagene Agenda 2000 angenommen wurde, verschob man die Möglichkeit einer Vollmitgliedschaft der Türkei auf unbestimmte Zeit. Die Türkei wurde nicht in die Liste der Beitrittskandidaten aufgenommen. Als Ergebnis des luxemburgischen Gipfeltreffens wurden der Türkei lediglich regelmäßige Konsultationen angeboten (vgl. Europäischer Rat 1997). Die Ablehnung durch die EU löste starke Enttäuschung in der Türkei aus, die sich auch in der Ankündigung von Ministerpräsident Mesut Yılmaz äußerte, die Beziehungen der Türkei zur EU auf politischer Ebene abubrechen.

Rolle Deutschlands

Bei der Zuerkennung des Kandidatenstatus durch die EU 1999 war die deutsche Regierung eine treibende Kraft. 1999 hatte sie nicht nur die historische Chance eines EU-Beitritts der Türkei

erkannt, sondern auch den besonderen Beziehungen zwischen Deutschland und der Türkei Rechnung getragen. Diese besonderen Beziehungen basieren auf einer humanen Dimension. Nirgendwo auf der Welt außerhalb der Türkei sind Türken zahlenmäßig so stark vertreten wie in Deutschland. Mit rund 2,6 Millionen (incl. Eingebürgerte) leben die meisten von insgesamt 3,6 Millionen Türken außerhalb der Türkei heute in Deutschland. Unter den 7,3 Millionen Ausländern in Deutschland bilden Türken mit einer Bevölkerungsanteil von rund 27 Prozent mit weitem Abstand die größte Gruppe. Nach Schätzungen des Zentrums für Türkeistudien sind derzeit über 700.000 bereits eingebürgert.

2001 jährte sich der Beginn der Migration der größten in Deutschland lebenden Zuwanderergruppe zum vierzigsten Mal. Ein beträchtlicher Teil der türkischstämmigen Menschen, nämlich rund 37 Prozent (714.000) ist inzwischen in Deutschland geboren und kennt die Türkei nur aus Erzählungen und von Reisen. Mehr als die Hälfte der Erwachsenen ist bereits länger als 20 Jahre hier. Die anfänglich homogene Gruppe, die mehrheitlich aus Männern und Arbeitern bestand, befindet sich in einer Phase der soziodemographischen Ausdifferenzierung. Aufgrund der Erhöhung des Bildungsniveaus und der Verbesserung des beruflichen Standes steigt die zweite Generation in die Mittel- und Oberschicht auf. Heute studieren an deutschen Hochschulen mehr als 30.000 junge Türkinnen und Türken. Diese gerade heranreifende akademische Generation wird in Zukunft in anspruchsvolleren Positionen repräsentiert sein. Die Veränderung im gesellschaftlichen Status wurde auch mit Hilfe von ausländischen Existenzgründern eingeleitet. Das Zentrum für Türkeistudien schätzt die Zahl der türkischen Selbständigen auf rund 60.000. Die türkischen Unternehmer, die sich in verschiedenen Branchen etabliert haben, bieten nicht mehr nur klassische Dienstleistungen für ihre eigene Subgesellschaft, sondern nehmen sich auch den Markt des Zuwanderungslandes als Zielgruppe und etablieren dort ihre erfolgreichen Firmen. In ihren Betrieben werden 327.000 Menschen beschäftigt. Die türkischen Unternehmen sind zugleich eine wichtige Stütze der intensiven deutsch-türkischen Handelsbeziehungen. Beide Länder haben ein Außenhandelsvolumen von jährlich über zehn Milliarden Euro.

Entwicklung des deutschen Außenhandels mit der Türkei (Millionen EUR)

	Importe in die Türkei	Exporte aus der Türkei	Saldo
1997	7.039,7	5.074,4	1.965,2
1998	6.968,1	5.489,2	1.478,9
1999	5.877,4	5.663,9	213,5
2000	8.340,6	6.201,8	2.138,8
2001	6.005,8	6.547,1	-541,3
2002	5.313,1	5.028,3	284,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, Zentrum für Türkeistudien

Wirtschaftskraft der türkischen Selbstständigen in Deutschland

Indikator	Jahr					
	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Anzahl	22.000	33.000	40.500	59.500	58.000	56.800
Durchschnittliche Investition pro Betrieb (in Euro)	88.400	88.400	104.800	116.600	118.000	115.300
Gesamtinvestitionsvolumen (Mrd. Euro)	1,9	2,9	4,2	6,9	6,8	6,5
Durchschnittlicher Umsatz pro Betrieb (in Euro)	400.000	387.600	429.500	478.600	467.000	458.200
Jährlicher Gesamtumsatz (Mrd. Euro)	8,8	12,8	17,4	28,5	27,1	26,0
Beschäftigte pro Betrieb	3,5	3,3	4,1	5,5	5,3	5,1
Beschäftigung insgesamt	77.000	100.000	168.000	327.000	307.000	290.000

Quelle: Zentrum für Türkeistudien

Ein anderer Bereich, in dem die türkischen Migranten immer mehr in den Vordergrund treten, ist die Politik. Eine Reihe von Personen türkischer Herkunft sind mittlerweile in vielen Kommunal- und Länderparlamenten sowie auch im Europaparlament und in den Vorständen von politischen Parteien aktiv. Migranten in entscheidenden Positionen haben die Möglichkeit, bestehende Vorurteile abzubauen und einen Beitrag dazu zu leisten, dass ein realistisches Bild über Türken und die Türkei gezeichnet wird. Diese Personen haben gleichzeitig eine Vorbildfunktion für die kommenden Generationen und spielen demzufolge eine motivierende Rolle bei Integration und aktiver Teilnahme an der Gesellschaft.

Türkische Migranten in Deutschland versprechen sich von einem Beitritt ihres Herkunftslandes zur EU mehr soziale Anerkennung und eine Stärkung ihrer europäischen Identität. Die

EU-Integration der Türkei kann mithin auch als innerstaatlicher Integrationsprozess in Deutschland verstanden werden.

Die Gastarbeitermigration ist indessen nicht das einzige denkwürdige Ereignis in der jüngeren deutsch-türkischen Geschichte. Auch die wissenschaftlichen Beziehungen haben das deutsch-türkische Verhältnis maßgeblich geprägt. Die Türkei war während der Nazizeit 1933-1945 selbst Migrationsziel hunderter Wissenschaftler und Künstler aus dem Deutschen Reich, die, in ihrer Heimat verfolgt, auf Einladung der türkischen Regierung an der Modernisierung der Gesellschaft mitwirkten. Einige von ihnen blieben auch danach in der Türkei, weil sie dort eine neue Heimat gefunden hatten. Diese leisteten durch ihre Beratungs- und Lehrtätigkeiten beispielsweise bei der Gründung der Universitäten, innerhalb des Staatsapparates und bei der Städteplanung einen wichtigen Beitrag zum Aufbau der modernen Türkei. Zeitweise waren bis zu 70 Deutsche in Istanbul und Ankara im Hochschulbetrieb beschäftigt und haben vor allem die Bereiche Medizin (Erich Frank, Rudolf Nissen, Phillip Schwartz), Rechts- und Wirtschaftswissenschaften (Ernst E. Hirsch, Fritz Neumark, Ernst Reuter), Architektur (Gustav Oelsner, Clemens Holzmeister) und Musik (Paul Hindemith, Eduard Zuckmayer, Ernst Prätorius) dauerhaft geprägt. Nach der Befreiung Deutschlands pflegten sie auch nach ihrer Rückkehr intensiven Kontakt zu ihrem ehemaligen Exil. Kurzum: Deutsche Technologie, deutsche Wissenschaftler, Architekten, Ingenieure und Fachleute haben überall in der Türkei ihre Spuren hinterlassen. Das beste Beispiel hierfür liefert die Bagdad-Bahn, die von Istanbul bis Bagdad, quer durch die Türkei mit deutscher Technologie und durch deutsche Fachleute errichtet wurde.

Die Türkei als Beitrittskandidat

Erst vierzig Jahre nach der Antragstellung auf Assoziierung erhielt die Türkei beim Gipfeltreffen der EU-Staats- und Regierungschefs am 10./11. Dezember 1999 in Helsinki den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten zur Europäischen Union (vgl. Europäischer Rat 1999). Durch die Entscheidung auf dem Gipfel von Helsinki, die Türkei als Kandidaten anzuerkennen,

konnte die politische Eiszeit, die seit dem Gipfel von Luxemburg 1997 angebrochen war, überwunden werden.

Der Kandidatenstatus hat die Türkei selbst spürbar und nachhaltig verändert. Im März 2001 verabschiedete das türkische Kabinett sein nationales Programm, welches einen Zeitplan beinhaltete, in dem sich die Türkei zur Erfüllung der im Rahmen des Beitrittspartnerschaftsdokuments der EU erwarteten Reformen verpflichtete. Von diesem Zeitpunkt an machte die Türkei bei der Erfüllung der EU-Beitrittskriterien von Kopenhagen beachtliche Fortschritte.¹

Hierzu gehören umfangreiche Gesetzesnovellen, insbesondere die Verfassungsreform, die im Oktober 2001 vom Parlament verabschiedet wurde. Ihr folgte im November 2001 eine umfangreiche Zivilrechtsnovelle, die insbesondere die Rechte der Frauen nachhaltig gestärkt hat. Den Anforderungen an die neue Verfassung genügen insbesondere das Anfang August 2002 vom Parlament verabschiedete Gesetzespaket, das zugleich einen wichtigen Durchbruch zur Erfüllung der politischen Beitrittskriterien von Kopenhagen darstellt: die Abschaffung der Todesstrafe, die Gewährung muttersprachlichen Unterrichts in anderen als der offiziellen Amtssprache sowie die Zulassung kurdisch- oder anderssprachiger Rundfunk- und Fernsehprogramme. Hinter diesem für die Türkei rasanten Reformtempo stand der Zeitdruck, vor der bevorstehenden Erweiterung der EU um zehn Staaten, ihre Beitrittsperspektiven durch den Beginn von Beitrittsverhandlungen sichern zu wollen.

Die historische Einigung Europas auf dem Gipfel von Kopenhagen 2002, mit der bislang größten Erweiterung um zehn Staaten ab Mai 2004, hat die Verhältnisse innerhalb Europas, aber auch die Beziehungen zu Drittstaaten, stark geändert. Auch hieraus erklärte sich das Bemühen der Türkei, so schnell als möglich mit den Beitrittsverhandlungen zu beginnen. Jede Erweiterung der EG/EU, zuerst der Beitritt Griechenlands, aber auch Spaniens und Portugals, verschlechterte die Mitgliedsperspektiven der Türkei. Dies dürfte für die Türkei nach der vollzogenen Erweiterung noch stärker gelten. Entsprechend war die Türkei mit dem Beschluss des EU-Rates in Kopenhagen nicht zufrieden. Darin rief die Union

»die Türkei auf, ihren Reformprozess energisch voranzutreiben. Entscheidet der Europäische Rat im Dezember 2004 auf der Grundlage eines Berichts und einer Empfehlung der Kommission, dass die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllt, so wird die Europäische Union die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ohne Verzug eröffnen« (Europäischer Rat 2002: Ziff. 19).

Die Hinauszögerung des Beschlusses in den Dezember 2004 bedeutete, dass die Beitrittsverhandlungen erst nach Aufnahme der anderen Kandidaten beginnen würden, wodurch sich die Rahmenbedingungen für die Türkei verschlechterten. Mit der ersten Runde der Erweiterung treten zehn neue Mitgliedsstaaten in den internen Ressourcenkampf ein, wodurch der Platz für einen weiteren großen Netto-Empfänger noch enger wird.

Aber der Kopenhagener Beschluss zeigte eine – wenn auch nicht sehr klare – Perspektive. Darüber hinaus wird in Ziffer 18 des Beschlusses unterstrichen, dass die Türkei laut »1999 in Helsinki gefasstem Beschluss ein beitrittswilliges Land ist, das auf der Grundlage derselben Kriterien, die auch für die übrigen beitrittswilligen Länder gelten, Mitglied der Union werden soll« (Ebd.: Ziff. 18).

Somit erübrigte sich immerhin die Debatte über die Grenzen Europas bzw. die kulturelle und geographische Zugehörigkeit der Türkei zu Europa. Nach weiteren Reformen, insbesondere der Strafrechtsnovelle, empfahl die Europäische Kommission im Oktober 2004 den Beginn von Beitrittsverhandlungen, der im Dezember von den Regierungschefs beschlossen wurde.

Mit dem politischen Machtwechsel und der Erosion in der Parteienlandschaft der Türkei im November 2002 waren sowohl Chancen als auch Risiken für die weitere EU-Annäherung des Landes verbunden. Die Tatsache, dass nur noch zwei Parteien im Parlament vertreten sind, hat für politische Stabilität gesorgt. Auch die Fähigkeit der AKP, die notwendige Mehrheit zur weiteren Reformierung der Verfassung zustande zu bringen, hat zu Fortschritten im Lande geführt. Bisher wurde der Reformprozess fortgesetzt, so durch die Beschneidung der Kompetenzen des Nationalen Sicherheitsrats – ein wichtiger Schritt zur Behebung des Demokratiedefizits im Land. Wenn es der AKP gelingen sollte, sich vom Außenrand der konservativ-religiösen Linie zu lösen und sich erfolgreich im Spektrum Mit-

te-Rechts zu positionieren, könnte der jetzige Wechsel auch eine allgemeine Stabilisierung des Parteiensystems mit sich bringen. Mit der neuen Konstellation ist auch die Chance auf die Relativierung der gesellschaftlichen Polarität zwischen laizistischen und religiös orientierten Schichten verbunden. Günstigstenfalls kann sich eine Interessenidentität zwischen der Erfüllung der EU-Beitrittskriterien und dem eigenen Streben der AKP nach einem Mehr an religiöser Freiheit ergeben. Die mit dem Machtwechsel verbundenen Risiken ergeben sich aus der Gefahr, dass die AKP ihren Bekundungen nicht folgt und einen Kurs nicht des Pluralismus, sondern der Islamisierung einschlägt. Gleiches gilt, wenn sie den Fehler wiederholt, den nahezu alle Vorgänger machten: Die Durchsetzung der staatlichen Administration mit eigenen Parteimitgliedern. Gerade die Durchsetzung der Bürokratie mit stark religiös orientierten Personen würde die ohnehin bestehenden europäischen Vorbehalte gegen die Aufnahme der Türkei in die EU in beträchtlichem Umfang aktivieren und auch den sozialen Frieden in der Türkei gefährden.

Gegenseitige Perzeptionen

Es ist berechtigt, auch weiterhin darauf hinzuweisen, dass Reformgesetze in der Türkei nicht allein auf dem Papier stehen dürfen, sondern auch umgesetzt werden sollten. So wurde etwa der Einfluss des Nationalen Sicherheitsrates auf die Exekutive stark beschnitten – es bestehen indessen Zweifel, ob das Gremium nicht weiter arbeitet wie bisher. Zahlreiche andere Beispiele, insbesondere aus Justiz- und Polizeiapparat, streuen Zweifel an der konsequenten Umsetzung der rechtsstaatlichen Reformen der letzten Jahre. Nur scheint angesichts des Reformeifers der Erdoğan-Regierung absehbar, dass auch diese Probleme bewältigt werden. Dann würde nur noch die ungelöste Zypernfrage der türkischen Forderung nach der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im Wege stehen. Mittelfristig drohen den Gegnern eines EU-Beitritts der Türkei also die Argumente auszugehen.

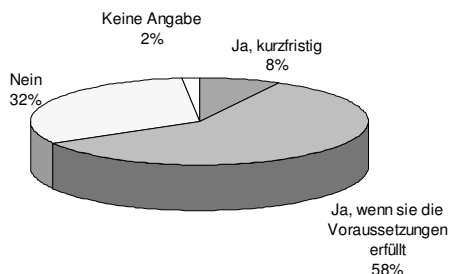
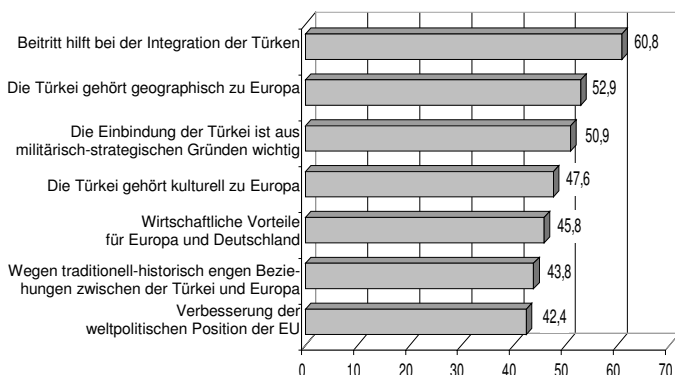
Indessen muss sich die türkische Regierung mit einer neuen Argumentationslinie gegen den Beitritt auseinandersetzen: Immer weniger ist bei den Beitrittsgegnern von der fehlenden

EU-Reife des Landes die Rede und umso mehr von der fehlenden Integrationsfähigkeit der EU.

Vielleicht ist die EU der 25 bereits ein überdehntes, handlungsunfähiges Gebilde, das seine geographische Ausdehnung auf Kosten der Vertiefung der Integration betrieben hat?

Nur: Eine Partnerschaft zwischen EU und Türkei besteht bereits aufgrund des Assoziierungsabkommens von 1963 und der Zollunion von 1996. Sie kann aber nur ein Übergangsstadium sein, da sie immer als Vorstufe zu einer späteren Vollmitgliedschaft verstanden wurde. Die Vorstellung, es könnte eine dauerhafte Alternative zu einer Vollmitgliedschaft geben, ignoriert die Realitäten im Europäischen Einigungsprozess. Stehen einem Land nicht theoretisch alle Integrationsschritte offen, so machen die Beziehungen nicht viel Sinn. Auch die Zollunion wurde nur verwirklicht, weil die Türkei auf die langfristige Kompensation der ihr aus dem Abkommen erwachsenen Nachteile nach einem Beitritt hofft. Die Idee der »privilegierten Partnerschaft« stellt also aus türkischer Sicht die Grundlage der Zusammenarbeit in Frage.

Die öffentliche Meinung in Deutschland sieht einen Beitritt der Türkei inzwischen aber durchaus differenziert: Der mittelfristige Beitritt der Türkei zur EU wird von zwei Dritteln der Deutschen unterstützt. Nach einer repräsentativen Befragung des Zentrums für Türkeistudien vom Herbst 2003 unter 1000 Deutschen machen 58 Prozent die Aufnahme der Türkei aber von der Erfüllung von Voraussetzungen abhängig. Für eine kurzfristige Aufnahme sprechen sich nur acht Prozent aus. Ein Drittel der Deutschen (30 Prozent) ist auch dann gegen die Aufnahme der Türkei, wenn sie die Voraussetzungen für einen Beitritt erfüllt. Die überwiegende Mehrheit der Deutschen von 85 Prozent möchte die Diskussion über den EU-Beitritt der Türkei nicht zum Wahlkampfthema gemacht sehen.

Beitritt der Türkei zu Europa?**Zustimmung zu Argumenten, die für einen EU-Beitritt der Türkei angeführt werden (Prozentwerte, Mehrfachnennungen)**

Allerdings relativiert sich diese positive Haltung der Deutschen zum EU-Beitritt der Türkei, stellt man das Modell der Partnerschaft mit besonderen Privilegien, wie es seit kurzem von der CDU vertreten wird, als Alternative daneben. Immerhin 57 Prozent bevorzugen auf Nachfrage zu beiden Optionen die Partnerschaft als den besseren Weg.

Argumente, die aus der Sicht der Deutschen für einen Beitritt sprechen, sind an erster Stelle mit 61 Prozent eine verbesserte Integration der Türken in Europa – eine bemerkenswerte Angabe; für 53 Prozent ist die geographische Zugehörigkeit der

Türkei ein Argument für die Aufnahme und 51 Prozent halten die Aufnahme der Türkei aus militärisch-strategischen Gründen für wichtig. Eine kulturelle Zugehörigkeit der Türkei zu Europa sehen allerdings nur 48 Prozent, wirtschaftliche Vorteile für Europa erwarten 46 Prozent. Bezüglich des so wichtigen Pro-Arguments der Integration der in Deutschland lebenden Türken erwarten auf spezielle Nachfrage immerhin 51 Prozent positive Impulse durch den EU-Beitritt der Türkei, 39 Prozent erwarten keine Auswirkungen, acht Prozent sogar negative Folgen. Insbesondere die Befürworter des Beitritts erhoffen sich hier wesentliche Fortschritte.

Das Argument, das nach Ansicht der Deutschen am stärksten *gegen* den Beitritt spricht, ist die von zwei Dritteln als mangelhaft eingestufte Menschenrechtslage und Demokratisierung. 60 Prozent sind der Meinung, die innenpolitische Lage der Türkei sei aufgrund der Gefahr von Extremismus und Fundamentalismus zu unsicher, fast ebenso viele sind der Ansicht, der Einfluss des Militärs sei zu hoch. Somit beziehen sich die Contra-Argumente in erster Linie auf die innenpolitische Situation der Türkei. Allerdings sehen auch 52 Prozent die Region als zu unsicher an. Darüber hinaus befürchtet die Hälfte der Befragten wirtschaftliche Nachteile, 50 Prozent haben Angst vor einem Zustrom türkischer Arbeitssuchender nach Deutschland und 45 Prozent erwarten wirtschaftliche Nachteile durch zu hohe Kosten, die der Beitritt der Türkei verursachen würde. Deutlich wird hier, dass wirtschaftliche Argumente eher eine Nebenrolle spielen.

Gegner und Befürworter des Beitritts der Türkei zur EU unterscheiden sich erwartungsgemäß generell darin, dass die Gegner den Pro-Argumenten in geringerem Maß und den Contra-Argumenten in höherem Maß zustimmen als die Befürworter. Allerdings unterscheidet sich die Rangfolge der Pro- und Contra-Argumente nur wenig bei Gegnern und Befürwortern. Lediglich die Angst vor zu vielen Arbeitssuchenden hat bei den Gegnern ein deutlich höheres Gewicht als bei den Befürwortern. Nicht unterschätzt werden darf das Ergebnis, dass auch eine Mehrheit der Befürworter des Beitritts die innenpolitische Situation der Türkei (Menschenrechte, Demokratie, Extremismus und Einfluss des Militärs) als bedenklich einstuft.

70 Prozent der Deutschen sind der Ansicht, dass die Zugehörigkeit zu einer Religions- oder Kulturgemeinschaft keinen Einfluss auf die Aufnahme in die EU haben sollte, wobei dennoch gut ein Viertel der Meinung ist, die Türkei sollte nicht aufgenommen werden, weil sie eine islamische Bevölkerungsmehrheit hat. Somit vertritt nur eine kleine Minderheit der Deutschen das Bild eines durch die christlich-abendländische Kultur geprägten Europas. Selbst die Mehrheit derjenigen, die die Türkei kulturell nicht als zugehörig zu Europa definieren, sieht darin keinen Grund, sie nicht in die EU aufzunehmen.

Dennoch scheint bei einem Teil der Gegner des Beitritts die kulturell-religiöse Andersartigkeit der Türkei und der in Deutschland lebenden Türken sowie eine implizierte Integrationsunfähigkeit neben den innenpolitischen Argumenten eine nicht unbedeutende Rolle für die Ablehnung des EU-Beitritts der Türkei zu spielen: Gegner des Beitritts lehnen zu 56 Prozent den Beitritt aufgrund der islamischen Bevölkerungsmehrheit der Türkei ab. Mehr als drei Viertel der Gegner des Beitritts sind der Ansicht, die Türkei gehöre kulturell nicht zu Europa und sollte deshalb nicht aufgenommen werden. Ebenso viele formulieren als Ablehnungsgrund des Beitritts die Angst vor zu vielen Arbeitssuchenden. Darüber hinaus erhoffen sich nur ein Viertel der Gegner durch den Beitritt positive Auswirkungen auf die Integration der in Deutschland lebenden Türken.

Somit relativiert sich die Bedeutung der innenpolitischen Zustände in der Türkei, die von den Gegnern des Beitritts als Ablehnungsgründe angeführt werden. Immerhin die Hälfte von ihnen scheint das Leitbild der christlich-abendländischen Kulturgemeinschaft, die Europa ausmacht, zu vertreten. Auch die Angst vor weiterem Zuzug und die Einschätzung einer geringen Integrationsfähigkeit der Türken in Deutschland kommen bei den Gegnern durchaus zum Tragen. Wirtschaftliche Argumente spielen sowohl bei Gegnern als auch bei Befürwortern eine untergeordnete Rolle.

Generell stößt die Erweiterung der EU auf eine breite Zustimmung unter den Deutschen, eine Beschränkung der EU auf die Kernstaaten befürwortet lediglich ein Drittel. Gut zwei Drittel der Befragten stimmen der Erweiterung 2004 zu; auch die Aufnahme von Bulgarien und Rumänien 2007 wird mehrheitlich unterstützt, wobei hier mehr Skepsis herrscht, insbesondere

gegenüber Rumänien, dessen Aufnahme immerhin 42 Prozent ablehnen (vgl. Goldberg 2003).

Wirkung eines türkischen Beitritts auf den EU-Haushalt

Veränderungen beim Beitritt neuer Mitglieder zur Union sind insbesondere in fünf Bereichen von Belang: im Kräfteverhältnis in den EU-Organen, im zwischenstaatlichen Handel, in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, bei der Arbeitskräftemigration innerhalb der Union sowie bei der Struktur der Einnahmen und Ausgaben im EU-Haushalt. Welche Veränderungen würde der türkische Beitritt zum jetzigen Zeitpunkt bewirken? In das Europäische Parlament würde die Türkei, entsprechend dem auf dem »Reformgipfel« von Nizza festgelegten Schlüssel, 74 Abgeordnete entsenden und sie würde im Rat – analog zu den anderen großen EU-Staaten – 29 Stimmen besitzen. Zudem würde sie einen Kommissar, permanent oder nach Rotationsprinzip, stellen. Die Entscheidungsstrukturen würden mithin verändert, aber nicht umgeworfen. Beim zwischenstaatlichen Handel brächte der türkische Beitritt keinerlei Neuerung – eine Zollunion für Güter zwischen EU und Türkei besteht bereits seit 1996. In der heiklen Frage der Freizügigkeit der Arbeitskräfte können lange Übergangsfristen festgelegt werden, wie es auch bei den osteuropäischen Beitrittsstaaten der ersten Erweiterungsrunde der Fall ist. Für eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik indessen wäre ein türkischer Beitritt durchweg positiv. Die Entwicklung einer gemeinsamen Europäischen Sicherheitspolitik würde deutlich erleichtert, wenn die Türkei nicht länger als NATO-Mitglied ohne Zugehörigkeit zur EU zwischen den transatlantischen Stühlen säße. Die EU-Integration der Türkei würde zuvorderst die Stärkung der europäischen Position im transatlantischen Bündnis bedeuten.

Zum Dreh- und Angelpunkt der Beitrittsfrage wird damit, was die pragmatischen Argumente anbetrifft, das Finanzierungsproblem. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Preisgarantie für Agrarprodukte den mit Abstand größten Posten im EU-Haushalt ausmacht, kann man mit Recht darüber

nachdenken, ob die Türkei als ein in Teilen noch stark agrarisch geprägter Staat von beträchtlicher Größe die EU vor weitere Probleme stellen wird. Entsprechend hat die Debatte um den EU-Beitritt der Türkei zahlreiche Schätzungen und Modellrechnungen evoziert, die teils zu sehr unterschiedlichen Einschätzungen gekommen sind. Die Tageszeitung »Die Welt« bezifferte die Kosten 2002 auf jährlich 20 Milliarden Euro. Das Münchner Ost-Europa-Institut kam im Januar 2004 in einer Modellrechnung auf eine Zahl von 14 Milliarden Euro jährlich, die Brüsseler »Friends of Europe« auf 15 Milliarden Euro. Unterschiede zwischen den Ergebnissen sind insbesondere in den unterschiedlich angesetzten Strukturfondszahlungen begründet.

Alle Modellrechnungen stehen unter dem Vorbehalt einer Veränderung dieser Größen zum Zeitpunkt eines tatsächlichen Beitritts. Sie stehen ferner unter dem Vorbehalt des politischen Einigungsprozesses im Zuge von Beitrittsverhandlungen, die zu Umverteilungen im EU-Haushalt führen. Als Orientierungsgröße für die Beantwortung der Frage nach der prinzipiellen fiskalischen Machbarkeit eines türkischen Beitritts sind Modellrechnungen aber gleichwohl geeignet.

Um eine Integration der Türkei in die Union zu ermöglichen, werden einige europäische Politikfelder nicht ohne weitere Reformen auskommen. Diese würden besonders in der Agrarpolitik notwendig – schlicht weil sie den mit weitem Abstand größten Posten im Unionshaushalt beansprucht. Alle finanziellen Probleme des Beitritts neuer Mitglieder zur Union sind primär Probleme der gemeinsamen Agrarpolitik. Der Blick auf die jüngere Entwicklung weist die Befürchtung, dass die EU tatsächlich an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit kommen könnte, aber eher als *self-fulfilling prophecy* denn als Argument gegen die Aufnahme neuer Mitglieder aus. Der Kompromiss im Agrarrat vom Juni 2003, der die Entkopplung von Produktionsmenge und Beihilfen in die gemeinsame Landwirtschaftspolitik eingeführt, am bestehenden Interventions- und Preisstützungssystem aber im Grundsatz nicht gerüttelt hat, war gerade eben ausreichend, um den Beitritt der zehn Kandidaten zum 1. Mai 2004 zu finanzieren. Anders herum betrachtet: Eine grundlegende Reform des insbesondere für die europäischen Verbraucher ausgesprochen nachteiligen Systems der Interventi-

onspreise für Agrarprodukte birgt ein beträchtliches Potential für die sogar kostenneutrale Aufnahme weiterer Mitglieder. Allerdings werden tief greifende Reformen im Europa der 25 nicht wahrscheinlicher – was bereits der gescheiterte Verfassungsgipfel angedeutet hat. Die Türkei könnte mithin – will sie dem Finanzierungsargument der Beitrittsgegner aus dem Weg gehen – darauf angewiesen sein, dass das bestehende System der Preisstützung für landwirtschaftliche Produkte in den nächsten Jahren aus sich heraus kollabiert, im Rahmen des WTO-Prozesses gemildert oder aufgrund der nicht mehr tragbaren Fehlallokation von Ressourcen reformiert wird.

Fazit

Als problematisch erweisen sich diejenigen Fragen, die auch ohne einen Beitritt der Türkei zu den zentralen politischen Herausforderungen der Union in den nächsten Jahren gehören werden: die Fortentwicklung der internen Entscheidungsstrukturen sowie das den Großteil des Haushalts verschlingende Preisstützungssystem für Agrarprodukte. Insbesondere die Finanzierungsfrage könnte entscheidend für den Beitritt sein. Allerdings wird deutlich, dass bei der Frage nach dem EU-Beitritt der Türkei eben nicht nur die Reformfähigkeit des Beitrittskandidaten, sondern auch die Erneuerung der EU-Strukturen angesprochen ist.

Es geht beim EU-Beitritt der Türkei um eine nicht weniger historische Entscheidung als bei der Überwindung der Ost-West-Teilung Europas. Die Konflikte des 21. Jahrhunderts, die viel beschworene Rivalität zwischen Kulturen und Religionen, finden ihr potentielltes Schlachtfeld auch auf dem europäischen Kontinent. Die Kriege im ehemaligen Jugoslawien könnten erste Vorboten gewesen sein. Die Einbeziehung der muslimisch geprägten Türkei in den europäischen Einigungsprozess würde weitere solche Auseinandersetzungen im Keim ersticken, und dies bleibt das Hauptargument für den EU-Beitritt der Türkei.

Anmerkungen

- 1 Die Kopenhagener Kriterien im Wortlaut: »Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the union, and has the ability to take on the obligations of membership, including adherence of the aims of political, economic and monetary union« (Copenhagen criteria 2002).

Literatur

- Ankara Agreement (1963): »Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey; signed at Ankara, 12 September 1963«, in: Official Journal of the European Communities, No L 361/8.
- Copenhagen Criteria (2002): The Copenhagen European Council and the Copenhagen criteria.
- EG-Kommission (1987): 23. Gesamtbericht, Brüssel.
- Europäischer Rat (1997): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Luxemburg), 12. und 13. Dezember 1997, online unter http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm.
- Europäischer Rat (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999; online unter http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm.
- Europäischer Rat (2002): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Kopenhagen), 12. und 13. Dezember 2002, online unter http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm.
- Goldberg, Andreas (2003): Repräsentativbefragung zur Einstellung der deutschen Bevölkerung zum EU-Beitritt der Türkei, Essen.