

Statt einer Einleitung: Gehört die Türkei zu Europa? – Konturen einer Diskussion

HELMUT KÖNIG/MANFRED SICKING

I

Die Frage, ob die Türkei zu Europa gehört und der EU beitreten soll, hat zu heftigen Kontroversen geführt.* Die 25 Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten haben auf ihrem Gipfeltreffen in Brüssel am 17. Dezember 2004 einstimmig beschlossen, dass vom 3. Oktober 2005 an Beitrittsverhandlungen mit der Türkei begonnen werden sollen. Die Befürworter des Türkei-Beitritts sprechen von einer historischen Entscheidung, die Gegner sehen Europa am Abgrund. Alle rechnen mit sehr langwierigen Verhandlungen. Die Rede ist von einem Beitrittstermin um das Jahr 2015 herum. Wenn die Türkei vom europäischen Weg abkommt, bei Verstößen gegen die Menschenrechte z.B., können die Gespräche ausgesetzt werden. Und immer wieder wird betont, dass die Verhandlungen auch scheitern können und der Beitritt der Türkei nicht zustande kommt.

Die Brüsseler Entscheidung der Staats- und Regierungschefs fiel einstimmig. Diese Einstimmigkeit verdeckt die Tatsache, dass es zwischen und in den beteiligten Ländern heftige Mei-

* Der besseren Lesbarkeit wegen verzichten wir auf Einzelnachweise. Die Literatur, auf die wir uns neben den im vorliegenden Buch abgedruckten Texten beziehen, ist am Ende des Beitrags zusammengestellt.

nungsverschiedenheiten gibt. Frankreich und Österreich haben Volksabstimmungen über die Türkei-Frage angekündigt. Das ist ein Novum in der EU-Erweiterungsgeschichte. Bislang haben nicht die Bevölkerungen über die Aufnahme neuer Mitglieder entschieden, sondern die Volksvertreter. Die Ankündigung der Referenden ist keineswegs das Resultat einer plötzlich entdeckten Liebe zur Basisdemokratie, sondern Ausdruck von Unsicherheit und Zweifeln.

Die Meinungen und Haltungen zum Türkei-Beitritt gehen quer durch die politischen Parteien und Lager. Der französische Staatspräsident Chirac plädiert für den Türkeibeitritt, während der Vorsitzende seiner eigenen Partei, Nicolas Sarkozy, und mit ihm die Mehrheit der Parteimitglieder vehement dagegen sind. Auch die Opposition in Frankreich ist gespalten. Und nach jüngsten Umfragen lehnt eine Mehrheit von 64 Prozent der französischen Bevölkerung den Beitritt der Türkei ab.

Im Vergleich zu Frankreich sind in der Bundesrepublik die politischen Parteien fast geschlossen. Die CDU favorisiert das Konzept einer privilegierten Partnerschaft. Die SPD und die Grünen sind für die volle Mitgliedschaft. Allerdings plädieren die CDU-Außenpolitiker Rühle und Polenz im Gegensatz zur Mehrheit ihrer Partei für den Beitritt, und Helmut Schmidt, der elder statesman der SPD, hält die von seiner eigenen Partei favorisierte Idee des Türkei-Beitritts schlicht für den Ausdruck von Größenwahn. Der britische Premierminister Blair ist zwar für den EU-Beitritt der Türkei. Aber viele Beobachter werden den Eindruck nicht los, dass er damit vor allem die Interessen der britischen Europa-Skeptiker vertritt, für die nur eine verwässerte EU eine gute EU ist. Außerdem erweisen sich die Briten an dieser Stelle wieder einmal als treue Gefolgsleute der USA, die seit Jahren offensiv für den EU-Beitritt der Türkei eintreten.

Auch in den übrigen EU-Mitgliedsstaaten gehen die Meinungen weit auseinander. Die italienische Regierung Berlusconi ist für den Beitritt und argumentiert vor allem mit ökonomischen Gesichtspunkten. Die italienische Bevölkerung interessiert das Thema bislang kaum. In den Mittelmeerländern Spanien, Portugal und Malta überwiegen deutlich die Stimmen, die für den EU-Beitritt der Türkei sind. In Belgien ist die sozialliberale Regierung dafür, die oppositionellen Christdemokraten

sind dagegen, während der rechtsradikale Vlaams Blok die Gelegenheit ergreift und sich in antitürkischen Parolen ergeht. Jean-Claude Juncker, der christlich-demokratische Ministerpräsident des Großherzogtums Luxemburg, äußert sich vorsichtig und widersprüchlich. In Österreich wie in Schweden sind die Sozialdemokraten gegen einen Beitritt, in Dänemark sind die Sozialdemokraten dafür und stimmen in diesem Punkt mit der konservativen Regierung ihres Landes überein. In Griechenland sprechen sich die beiden großen Volksparteien des Landes übereinstimmend für den Beitritt des ehemaligen Erzrivalen aus. Und in Osteuropa schließlich folgt man durchgängig der Sichtweise der USA: Die Türkei gehöre zu Europa und sei eine unverzichtbare Brücke in den neuen Nahen Osten.

Alles in allem: Die Frage des EU-Beitritts der Türkei polarisiert Europa. Man kann das auch positiv ausdrücken und sich darüber freuen, dass endlich einmal vehement über ein europäisches Thema gestritten und diskutiert wird und dass schon dieses pure Faktum für Europa auf jeden Fall klärend und gut ist. Bereits jetzt steht fest, dass die Entscheidungsbefugnis nicht auf die Parlamente und politischen Eliten reduziert wird, sondern die Bevölkerungen zumindest in einigen Mitgliedsstaaten selber über die Frage entscheiden. Und die Hürden liegen hoch: Die Entscheidung für den Beitritt der Türkei erfordert Einstimmigkeit. Wenn also am Ende auch nur *ein* Referendum gegen den Beitritt ausfällt oder ein Mitgliedsstaat nicht zustimmt, ist das Beitrittsprojekt gescheitert.

II

Wo liegen die Gründe für die Heftigkeit der Diskussionen und die Gespaltenheit Europas in der Türkeifrage? Zuvörderst und *erstens* sicherlich darin, dass die Türkei den Kernländern der EU fremder gegenübersteht als alle bisherigen Kandidaten in den zurückliegenden Erweiterungsrunden. Diese Fremdheit hat zu tun mit der türkischen Religion und Kultur, mit der türkischen Geschichte und Geographie. Die Türkei liegt mit dem größten Teil ihres Territoriums nicht in Europa, sondern in Asien. Also, sagen die Kritiker des Vorhabens, würde aus der

Europäischen Union mit dem Türkei-Beitritt eine *Eurasische Union*. Und schon das zeige die Absurdität des Vorhabens.

Ferner ist die Türkei deswegen so fremd, weil sie ein islamisches Land ist, und offenbar ist es auch in den aufgeklärten und säkularisierten Gesellschaften, die seit mehr als hundert Jahren wissen, dass Gott tot ist, immer noch so, dass die wirkliche Fremde dort beginnt, wo die Menschen an einen anderen Gott glauben, und dazu auch noch an einen, von dem Samuel Huntington in seinem Buch *Der Kampf der Kulturen* in kühner Diagnose behauptet, dass er die Demokratie ablehnte. Und schließlich wird das Gefühl der Fremdheit auch dadurch gespeist, dass sich in das kollektive Gedächtnis der Europäer tief das Bild eingepägt hat, nach dem die Türkei bzw. das Osmanische Reich über Jahrhunderte hinweg der Erzfeind Europas und des Abendlands waren und europäischer Kultur und Gesittung vollkommen entgegenstanden.

Ein *zweiter* Grund für die Schärfe der Debatten liegt darin, dass zur Frage nach dem Verhältnis zwischen der EU und der Türkei die Frage nach dem Verhältnis der europäischen Gesellschaften zu den türkischen bzw. muslimischen Migranten hinzutritt und mit der Frage des EU-Beitritts der Türkei vermischt wird. Von der Diagnose, dass die gesellschaftliche Integration der Muslime gescheitert ist, wird auf die Unmöglichkeit des EU-Beitritts geschlossen. Die Diskussion über den Beitritt eines Landes zum Staatenverbund der EU gerät ins Fahrwasser der häufig emotionalisiert geführten Diskussionen über Multikulturalismus, Parallelgesellschaften und Leitkultur.

Und *drittens* schließlich erhält die Diskussion – zumindest in der Bundesrepublik – dadurch eine weitere Schärfe, dass ein Generationenthema mit hineinspielt. Die europäische Integration war das zentrale Projekt der politischen Generation, die nach 1945 auf den Trümmern des großdeutschen Wahns die institutionelle Neugründung der Bundesrepublik unternahm. Und es war eben diese europäische Integration, die die sog. Flakhelfer-Generation bei ihrem Projekt einer nachholenden intellektuellen Gründung und Demokratisierung der Bundesrepublik mit ihrer Vorgängergeneration verband. Die Idee einer europäischen politischen Union, die hier verfochten wurde, ging mit der Relativierung der nationalstaatlichen Souveränität und der Überwindung aller weltmachtpolitischen Ambitionen

einher. Aus dieser Sicht erscheint der EU-Beitritt der Türkei, den die Jüngeren gegenwärtig betreiben, als vollkommene Abwendung vom bisherigen Pfad der europäischen Integration, als Größenwahn (Helmut Schmidt) und als wilhelminisches Säbelgerassel (Hans-Ulrich Wehler).

III

Die Voraussetzungen für eine rationale Debatte sind also nicht allzu gut. Es wird schweres Geschütz aufgefahren, und kaum kontrollier- und entscheidbare Elemente spielen eine große Rolle. Vielleicht ist es einfacher und produktiver, sich die Detailfragen der Kontroverse anzusehen. Worüber genau geht der Streit? Wie lauten die Argumente? – Im Wesentlichen geht es um Geographie, Wirtschaft, Politik und Geostrategie. Hinzu kommt ein Argument, das sich auf die Bindungskraft und Wirkung von Versprechungen und die Folgen ihrer Nichteinhaltung bezieht, und ein Argument, das sich auf die Frage der inneren Modernität und Rechtsstaatlichkeit der Türkei bezieht.

Versprechungen: Beim Beitritt der Türkei, so sagen die Befürworter, geht es um die Einlösung früherer Zusagen. Was man vor langer Zeit, nämlich bereits in den 60er Jahren, der Türkei in Aussicht stellte und nie widerrufen hat, müsse eingehalten werden. Alles andere wäre ein Affront mit unabsehbaren politischen Folgen, zumal im Dezember 1999 beim EU-Gipfel in Helsinki die damals 15 Staats- und Regierungschefs die Türkei ohne viel Aufhebens offiziell zum Beitrittskandidaten ernannten.

Natürlich kann niemand aus diesen Versprechungen und Zusagen einen juristischen Anspruch herleiten. Das Argument entstammt eher dem weiten und vagen Feld der politischen Diplomatie und Psychologie. Unwichtig ist es deswegen nicht. Auch die Kritiker des EU-Beitritts nehmen es ernst. Sie weisen aber darauf hin, dass die Zusagen unter ganz anderen historischen Umständen gegeben wurden und sich im Grunde nur auf ökonomische Belange bezogen. Dieses Versprechen sei aber durch die Zollunion, die die EU mit der Türkei im Jahre 1995 eingegangen ist, und durch eine Reihe weiterer Kooperationen und gemeinsamer Projekte längst eingelöst.

Geographie: Fünf Sechstel des Territoriums der Türkei liegen außerhalb des europäischen Kontinents. Dieser geographische bzw. geomorphologische Hinweis scheint elegant und stark. Aber obwohl das Argument so naturwissenschaftlich unwiderlegbar aussieht, taugt es wenig. Es ist aussichtslos, die Feststellung der Grenzen Europas an die Geographen zu delegieren. Sie haben, seitdem sie in den 60er Jahren vom Europarat den Auftrag bekamen, die Grenzverläufe für die Ausarbeitung verbindlicher Schuldbuchdefinitionen zu klären, den Schwarzen Peter auch längst wieder abgegeben. Im Osten und Südosten jedenfalls ist der Verlauf der Grenzen Europas unscharf. Das vergleichsweise niedrige Gebirge des Ural als Grenze zu nehmen, ist wenig überzeugend und eher Ausdruck einer Verlegenheit. In der Antike galt meistens der Don als Grenzfluss, im 18. Jahrhundert wurde es die Wolga, und erst seitdem ist die Ukraine geographisch ein Teil Europas. Ob die Kaukasusregion als europäisch oder asiatisch anzusehen sei, ist bis heute umstritten. Und warum sollte dem Bosphorus, der es nicht einmal schafft, die Bevölkerung Istanbuls zu trennen, die Bedeutung zugesprochen werden, Kontinente und politische Einheiten gegeneinander abzugrenzen?

Reichtum und Armut: Die Türkei ist reich und arm zugleich. Ihr Lebensstandard und ihre Wirtschaftskraft liegen weit unter dem europäischen Durchschnitt. Von der Bevölkerungszahl her ist die Türkei aber sehr reich. Etwa 73 Millionen Menschen leben in der Türkei, das sind, abgesehen von der Bundesrepublik, mehr als in jedem anderen europäischen Staat. Durch einen Beitritt der Türkei würde die Einwohnerzahl der EU stärker wachsen als im Jahre 2004 durch den gleichzeitigen Beitritt von zehn Staaten. Hinzukommt, dass die Geburtenrate in der Türkei für europäische Verhältnisse ungewöhnlich hoch ist.

Beides, ökonomische Armut und Bevölkerungsreichtum, hätte im Falle eines Türkei-Beitritts für die EU bedeutsame Konsequenzen. Wegen der Armut der Türkei könnte ihr Beitritt für die EU sehr teuer werden. Die entsprechenden Strukturfonds würden über die Maßen belastet, hohe Transferleistungen müssten getätigt werden. Bevölkerungsreichtum und hohe Geburtenrate wiederum lösen in vielen europäischen Gesellschaften heftige Ängste vor ungesteuerter Zuwanderung und kultureller Überfremdung aus. Der Arbeitsmarkt, so lautet die

damit verbundene Befürchtung, gerate aus den Fugen, und Demagogen könnten das bei Wahlen und Volksabstimmungen ausnutzen und politisches Kapital daraus schlagen.

Der Bevölkerungsreichtum hätte beim EU-Beitritt noch weitere, unmittelbar politische Folgen für die Mehrheitsverhältnisse in den Institutionen der EU. Die Zahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament ist begrenzt auf 750, die auf die Mitgliedsländer verteilt werden. Eine Mitgliedschaft der Türkei würde mithin dazu führen, dass die zugeteilten Abgeordnetenzahlen der anderen Länder kleiner würden. Die Türkei wäre nach den gegenwärtigen Regeln mit 96 Abgeordneten so stark im Europäischen Parlament vertreten wie die Bundesrepublik. Auch im Ministerrat würde die Türkei sofort zu einem zentralen Akteur der Beschlussfassung und zu einem der wichtigsten Entscheidungsträger aufrücken. Alles in allem: Die Türkei würde den europäischen Bau aus dem Gleichgewicht und am Ende zum Einsturz bringen. Die EU, sagen die Gegner des Beitritts, sei vollkommen außerstande, ein Land von der Größe der Türkei zu integrieren.

Aber auch dieser Punkt ist umstritten. Die türkische Wirtschaft zeigt gegenwärtig Wachstumsraten, von denen die Staaten der EU träumen. Und es wäre nicht schwer, die Kosten des Beitritts zu senken. Die Agrar-, Kohäsions- und Strukturpolitik der EU könnte grundlegend revidiert und damit vor der Überlastung bewahrt, die Freizügigkeit könnte vorerst ausgesetzt werden.

Geopolitik: Die Türkei hat eine kurze Grenze zu ihren beiden europäischen Nachbarn, Griechenland und Bulgarien, und eine sehr viel längere Grenze zu den Ländern des Mittleren Ostens, die früher zum Osmanischen Reich gehörten, d.h. zu Syrien und zum Irak. Und sie hat eine gemeinsame Grenze mit Iran und Armenien. Mit dem Türkei-Beitritt würde die EU also direkt an gefährliche Krisenregionen der Welt heranrücken. Das sei überaus riskant, meinen die Kritiker, und bringe zusätzliche außenpolitische und strategische Komplikationen mit sich.

Was die Kritiker des EU-Beitritts als Gefahr sehen, ist für seine Befürworter umgekehrt eine große Chance und kann ihnen zufolge zu einem großen Zugewinn an Sicherheit und Stabilität für Europa führen. Die Türkei als Mitglied der EU würde eine hervorragende Brücke in den Nahen und Mittleren Osten

darstellen. Als muslimisches und zugleich europäisches Land könnte sie das Ansehen und den Einfluss der EU in dieser Region erheblich erhöhen.

Demokratische Defizite: Die Türkei sei, so sagen die Gegner des Beitritts, von Beitrittsreife weit entfernt. Manche Reformen stünden nur auf dem Papier, manche nicht einmal das. Die Liste der demokratischen, zivilisatorischen und rechtsstaatlichen Defizite in der Türkei ist lang: keine Religionsfreiheit für die nicht-muslimischen Religionsgemeinschaften, staatliche Duldung frauenfeindlicher Traditionen, keine Gewährleistung der Menschen- und Minderheitenrechte, keine energische und flächendeckende Abschaffung der Folter. Und obwohl nirgendwo in Europa die Trennung zwischen Staat und Religion so stark festgeschrieben ist wie in der Türkei, beobachten viele einen starken religiösen Einfluss und eine massive Reislamisierung der türkischen Gesellschaft.

Zudem treffen die Demoskopen und Sozialforscher auf eine Mentalität, für die Toleranz bislang ein Fremdwort geblieben ist. Die Vorstellung, Homosexuelle oder Juden als Nachbarn zu haben, ist ihnen zu einem erheblich höheren Prozentsatz unheimlich als den Bürgern der gegenwärtigen Mitgliedsstaaten der EU. In den Mitgliedsländern der ›alten‹ EU, vor der Mai-Erweiterung des Jahres 2004, sagten 18,6 Prozent der Befragten, sie hätten Homosexuelle nicht gern als Nachbarn, in den zehn Ländern, die 2004 hinzukamen, sind es 45,3 Prozent, in Bulgarien und Rumänien, deren Aufnahme bevorsteht, sind es 59,3 Prozent und in der Türkei 90 Prozent. Auf die Frage, ob bei knappen Arbeitsplätzen Männer eher ein Recht auf Arbeit haben als Frauen, halten 19,7 Prozent der Bürger der ›alten‹ EU, 25,3 Prozent der Befragten der zehn neuen Länder, 37,3 Prozent in Bulgarien und Rumänien, und 62 Prozent der Befragten in der Türkei die Bevorzugung von Männern für richtig.

Freilich: Werthaltungen können sich ändern, und sie ändern sich mit den Lebensumständen und der politischen Umwelt. Die Geschichte der Bundesrepublik ist dafür ein gutes Beispiel. Und auch am Beispiel Irlands lässt sich zeigen, dass sich intolerante Werthaltungen, die über Jahrhunderte hinweg tradiert wurden, unter dem Einfluss der bestimmenden und zugleich sanften Nachhilfe der EU nach und nach liberalisierten.

Ein eigenes und für den offenbar noch vollkommen ungebrochenen Nationalismus der Türkei typisches Kapitel ist ihre Geschichts- bzw. Gedächtnispolitik. Bis heute darf man in der Türkei nicht offen über den Völkermord an den Armeniern sprechen, dem vor 90 Jahren 1,5 Millionen Menschen zum Opfer fielen. Und die Türkei versucht sogar dafür zu sorgen, dass auch in anderen Ländern, z.B. in der Bundesrepublik, das Thema nicht behandelt wird. So führte die Intervention eines türkischen Generalkonsuls bei der Regierung des Bundeslandes Brandenburg dazu, dass der kleine Hinweis auf den Genozid der Jungtürken, den das zuständige Ministerium im Jahre 2002 voller Kühnheit in den Geschichtslehrplan für die Jahrgangsstufen neun und zehn aufgenommen hatte, zu Beginn des Jahres 2005 wieder daraus verschwand.

Es könnte allerdings sein, dass – wie so oft in der Gedächtnisgeschichte – der Versuch der *damnatio memoriae* das Gegenteil bewirkt. Das allgemeine Interesse in der deutschen Öffentlichkeit für dieses Thema und die Empörung über die Türkei und über das Land Brandenburg, das dem Druck der Türkei ohne großes Zögern nachgab, sind einhellig. In der Türkei selber gibt es erste zaghafte Ansätze einer Thematisierung ihrer dunklen Vergangenheit. Der Genozid an den Armeniern, da kann man sicher sein, wird aus den Diskussionen über den EU-Beitritt der Türkei nicht mehr verschwinden. Der Satz: »Wer erinnert sich heute noch an die Vernichtung der Armenier?«, mit dem Hitler sich mit seinen Verbrechen vor der Geschichte und dem Gedächtnis der Nachwelt in Sicherheit wähnte, wird nicht das letzte Wort sein.

IV

Die Debatte über den EU-Beitritt der Türkei ist mehr als die Summe ihrer Einzelaspekte. Schon der flüchtige Durchgang durch die einzelnen Streitpunkte, den wir hier unternommen haben, zeigt, dass über die Einzelfragen und die Bedeutung, die ihnen beigemessen wird, sinnvoll nur dann entschieden werden kann, wenn zentrale übergreifende und vorgeordnete Fragen geklärt sind. So spiegelt sich in der Türkei-Diskussion das große Versäumnis, dass Europa keine Klarheit darüber hat, was

es ist, wie groß es sein, wie es sich definieren und welchen Ort es in der Welt einnehmen will. Kurz: Die Türkei-Diskussion zeigt, dass die europäische Frage immer noch offen ist.

Europa war nie ein Gebilde mit endgültiger Gestalt, sondern stets ein offener Prozess. Jede Erweiterung bedeutete Veränderung und erforderte eine neue Definition des eigenen Selbstverständnisses. Vielleicht ist aber mit der Entscheidung über den EU-Beitritt der Türkei nun ein Wendepunkt erreicht, an dem eine Richtungsentscheidung großen Ausmaßes getroffen werden muss. Zugespißt gesagt, ist die Alternative, um die es dabei geht, die folgende: Entweder wird der Weg zu einer politischen Union, der in den letzten 15 Jahren eingeschlagen wurde und mit dem Verfassungsvertrag ein wichtiges Etappenziel erreicht hat, fortgesetzt. Mit dieser Präferenz ist der Beitritt der Türkei unvereinbar (1). Oder aber die EU definiert sich im Kern als Sicherheitsunion und weltpolitischer Akteur, dessen zentrale Aufgabe darin besteht, an seiner Peripherie, an der gegenwärtig die gefährlichsten Krisenregionen der Welt liegen, Sicherheit und Stabilität herbeizuführen. Für diese Strategie ist der Beitritt der Türkei ein zentraler Baustein (2). Die Entscheidung zwischen politischer Union und weltpolitischem Akteur hängt am Ende davon ab, ob der Gefahr des internationalen Terrorismus die absolute weltpolitische Priorität eingeräumt wird oder nicht.

Es könnte freilich sein, dass das Drama um die genannten Alternativen nur auf der Vorderbühne gegeben wird, während auf der Hinterbühne ein ganz anderes Stück unverdrossen weiter auf dem Spielplan steht. In ihm haben die Pragmatiker ihren Auftritt und bedienen die Manuale des sog. europäischen Mehrebenensystems, das sich in der Welt der punktuellen Kooperationen und Koalitionen auf den unterschiedlichen Politikfeldern mit großer Rationalität und Effektivität bewährt hat und, unbeeindruckt von dem, was auf der Vorderbühne geschieht, voranschreitet. Das Problem ist, dass das große Publikum dieses Stück gar nicht sieht und dass es der hochgradig geschulten Augen der politikwissenschaftlichen Europaforscher bedarf, um es überhaupt zu Gesicht zu bekommen. Und selbst wenn dieses unspektakuläre Geschehen auf der europäischen Hinterbühne die Entwicklung Europas weiterhin bestimmen wird, sind die Dialoge der Akteure auf der Vorderbühne nicht

unwichtig. Sie leisten die Arbeit der Zuspitzung, sie geben die Wege des Selbstverständnisses und der Selbstverständigung vor, und sie sind damit gerade für die Wendepunkte, an denen die Weichen der europäischen Integrationspolitik neu gestellt werden, von großer Bedeutung.

(1) Das Ziel einer politischen Union mit den dazu gehörenden Institutionen, Kompetenzen und Handlungsfähigkeiten im Bereich der Rechts- und Innenpolitik, der Steuer-, Sozial-, Agrar-, Umwelt-, Verbraucher- und Medienpolitik kann auf die Dauer nur erreicht werden, wenn es zu einer deutlich über den bisherigen Rahmen hinausgehenden inneren gesellschaftlichen Einheit Europas kommt. Unter den Bedingungen sehr großer sozialer, geschichtlicher, kultureller, religiöser und lebensweltlicher Heterogenität wird eine solche politische Union nicht funktionieren. Die Konstitution einer handlungsfähigen politischen Ordnung bedarf der Basierung in gemeinsamen Lebenswelten und zuverlässiger Formen von Zusammengehörigkeit und Solidarität. Ohne einen Bereich von Übereinstimmung und Loyalität, der für das Austragen der unvermeidlich auftretenden Interessenskonflikte einen tragfähigen Rahmen bietet, ist sie auf Sand gebaut. Die EU greift regulierend und gestaltend tief in das gesellschaftliche Leben ihrer Mitgliedsländer ein. Die europäischen Gesellschaften werden ein Fortschreiten auf diesem Weg nur dann akzeptieren, wenn sie das Bewusstsein und das Empfinden ausbilden, dass sie Angehörige eines gemeinsamen politischen Projekts bzw. einer gemeinsamen politischen Einheit sind und angesichts dieser Einheit die bestehenden Unterschiede und Divergenzen in den Hintergrund treten. Wie immer es genannt wird: europäischer Patriotismus, Wir-Gefühl, Solidaritätsempfinden, – eine politische Union in Europa braucht eine Art von Gemeinsamkeitsglauben, der die Bedeutung der nationalen Zugehörigkeiten relativiert und im Blick auf die europäische Einheit übersteigt.

Warum ist das so? Weil andernfalls z.B. die Praxis von Mehrheitsentscheidungen, die für das Regieren in einer politischen Union unverzichtbar ist, kaum akzeptiert würde. Jedenfalls gilt das dann, wenn die Mehrheitsentscheidungen auch jene Bereiche betreffen, die unmittelbar und massiv das Leben der europäischen Bürger regulieren und gestalten. Die Entscheidungen müssen auch von den Überstimmten, von den je-

weiligen Minderheiten mitgetragen werden. Minderheiten finden sich mit Mehrheitsentscheidungen, in denen sie überstimmt wurden, nur dann ab, wenn sie das Vertrauen haben, dass die Mehrheit ihre Machtposition nicht missbraucht, und wenn sie prinzipiell die Chance haben, ihrerseits zur Mehrheit zu werden.

Das ist solange kein Problem, wie wir es mit politischen Entscheidungen zu tun haben, von denen alle profitieren, und der Unterschied nur darin besteht, dass der Gewinn für einige etwas höher und für die anderen etwas geringer ausfällt. Viel schwieriger wird es aber, wenn wir es nicht mehr mit Positiv-, sondern mit Nullsummenspielen zu tun bekommen, d.h. wenn Entscheidungen mit gravierenden Umverteilungen verbunden sind, bei denen die einen die Kosten und die anderen den Nutzen haben. Zur Legitimierung solcher Entscheidungen bedarf es der Ressource Solidarität, die nur aktiviert werden kann, wenn es belastbare und fest verankerte Gemeinsamkeiten, Zugehörigkeiten und Loyalitäten gibt. Deren Erzeugung aber steht nicht in der Macht der politischen Steuerungszentralen. Ein Gemeinsamkeitsglaube kann nicht mit Hilfe von Gesetzen, Geld, Geboten und Verboten angeordnet oder hergestellt werden wie eine Ware in der Welt der Produktion. Er ist das Resultat von komplizierten langfristigen Prozessen und Entwicklungen, an denen eine unübersehbare Fülle von Einflüssen und Akteuren mitwirkt.

Ein Gemeinsamkeitsglaube kann auf europäischer Ebene nicht, wie im Falle der Nation, der Herstellung ethnischer und sprachlicher Homogenität verpflichtet sein. Das ist nicht nur deswegen so, weil der Nationalismus untrennbar mit den großen Katastrophen des 20. Jahrhunderts verbunden ist, sondern weil ein derartiges Konzept natürlich sofort das Ende Europas bedeuten würde. Die Idee der europäischen Integration hat ihre entscheidenden Antriebskräfte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs umgekehrt gerade aus der Überwindung des nationalstaatlichen Modells politischer Ordnung bezogen. Wenn man aber die *finalité* Europas als politische Union bestimmt, kehrt das aus der Geschichte der Nationen bekannte systematische Problem der politischen Legitimation unvermeidlich wieder. Die Idee der Nation war weltgeschichtlich seit dem Ende des 18. Jahrhunderts deswegen so attraktiv, weil sie die Prinzi-

prien dynastischer Legitimation abzulösen und die politische Herrschaft aus dem Willen der national bestimmten Bevölkerungen herzuleiten versprach. Der Name Nation diene dabei zur Bezeichnung und Abgrenzung der kollektiven Bezugsgruppe, auf die sich die jeweilige staatliche Herrschaft bezog. Weil sich die politische Herrschaft aus dem Willen der Nation ableitete, konnten Nation, Staat und Demokratie eine enge Verbindung miteinander eingehen. Zugleich sicherte die Berufung auf die übergreifende Einheit der Nation den inneren Zusammenhalt und die innere Loyalität der jeweiligen Bevölkerungen.

Auf dem Weg Europas zu einer politischen Union kommt der Lösung des Legitimationsproblems eine Schlüsselstellung zu. Benötigt werden dann Substitute für das, was die Funktion der Nation in den Prozessen demokratischer nationalstaatlicher Legitimation gewesen ist. Niemand träumt heute glücklicherweise mehr von der Herstellung ethnisch homogener Bevölkerungen. Im Blick auf Europa wird stattdessen immer wieder und sehr zu recht darauf hingewiesen, dass seine Qualität gerade in der Vielheit von Kulturen, Sprachen und Eigenheiten auf engstem Raum besteht. Damit ist aber nicht die grundsätzliche Frage gelöst, was diese Vielheit zu einer Einheit macht, die sie sein muss, wenn sie als Basis der Legitimation politischer Herrschaft in Anspruch genommen werden soll. Die Auskunft, es gehe gerade um die Erhaltung der Vielfalt, ist so schön wie unergiebig, weil sie unterstellt, dass die Einheit niemals in Interessenskonflikte mit den Vielheiten kommen könnte. Eben das aber ist der Fall, wenn z.B. hohe Transferleistungen zum Zweck der Angleichung der Lebensverhältnisse von einem europäischen Land auf dem Umweg über Brüssel in ein anderes europäisches Land vorgenommen werden. Offenkundig darf das Insistieren auf Verschiedenheit nicht so weit führen, dass derartige Umverteilungen nicht mehr auf Zustimmung stoßen.

Europa als politische Union ist angewiesen darauf, dass es in seinen Bevölkerungen einen Vorrat an Gemeinsamkeiten und das Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Projekt gibt. Eine politische Union muss ihre Politik und Existenz im Willen, in den Haltungen, im Bewusstsein und in den Empfindungen europäischer Staatsbürger fundieren und legitimieren. Sicherlich folgt das europäische *Regieren jenseits des Nationalstaats* einem anderen Selbstverständnis als es für das

Zeitalter der Nationalstaaten typisch ist, aber auf tragfähige Formen von Legitimation und Loyalität kann es keineswegs verzichten. Griechen und Italiener, Portugiesen und Dänen, Polen und Franzosen müssen sich gegenseitig als Bürger desselben politischen Gemeinwesens anerkennen und verstehen. Europa im Kern als einheitlichen Rechtsraum und Solidarität als die rein rechtlich vermittelte Solidarität von Staatsbürgern zu definieren, reicht dazu nicht hin. Die wichtigste Voraussetzung für die Entstehung eines europäischen Zusammengehörigkeitsgefühls ist die Entstehung einer europaweiten politischen Öffentlichkeit, von der gegenwärtig nur in Ansätzen die Rede sein kann.

Der europäische Gemeinsamkeitsglaube hat unmittelbar mit der Frage zu tun, in welchen Abläufen und Zuständigkeiten die demokratische Legitimation der EU realisiert wird. Nach wie vor haben wir den Zustand einer Mischung zwischen einem Staatenbund, der seine Legitimation aus den jeweiligen Parlamenten der Einzelstaaten bezieht, und einem föderal konzipierten Staatswesen, das direkt seinen europäischen Wählern verantwortlich ist. Dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zufolge sind es die Staatsvölker der Mitgliedsstaaten, die über ihre Parlamente dem europäischen Staatenverbund zu demokratischer Legitimität verhelfen. Für die Zwecke einer politischen Union ist die Entstehung von Verhältnissen unabdingbar, in denen die Europäer unmittelbar und nicht auf dem Weg über ihre nationale politische Repräsentation als Staatsbürger in Erscheinung treten. Ihre Befürworter wie z.B. Wolfgang Schäuble fordern deswegen, dass etwa bei den Wahlen zum Europäischen Parlament die nationalen Grenzen wirklich überwunden werden müssen. Grenzüberschreitende Wahlbezirke und Kandidatenlisten sollten zur Regel werden. Ferner sollte die Direktwahl des Präsidenten der Kommission ins Auge gefasst werden. Sie zwingt die Kandidaten und Parteien zu europäischer Dimension und Kommunikation und fördere damit die europäische Öffentlichkeit und die Entstehung eines europäischen Bewusstseins.

Die Verbindung dieser Überlegungen zur Frage des EU-Beitritts der Türkei liegt auf der Hand. Je größer, umfassender und heterogener der Raum der Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen politischen Ordnung wird, desto aufwendiger und riskan-

ter gestaltet sich die Herstellung des inneren Gemeinsamkeitsglaubens. Und da die Türkei aus den bereits angesprochenen Gründen als fremd, belastend und bedrohlich erscheint, halten die Fürsprecher der politischen Union die Herstellung eines fundierten und belastbaren Gemeinsamkeitsglaubens mit ihr für vollkommen ausgeschlossen.

Auch ohne die Aufnahme der Türkei gehört zur Herstellung einer europäischen Form von Staatsbürgersolidarität ein im Vergleich zur nationalstaatlichen Integration viel größeres Ausmaß an Toleranz für Vielfalt, Verschiedenheit und Andersheit, für Fremdheit und Divergenz. Generell gilt, dass die Diskussion über Parallelgesellschaften, Multikulturalismus und Leitkultur nur in Gesellschaften aufkommen kann, die im Bannkreis der nationalen Legitimation stehen. Mit ihr ist regelmäßig das Problem der Minderheiten verbunden. Minderheiten gleich welcher Art waren durch die Geschichte des nationalen Zeitalters hindurch immer wieder dem Verdacht ausgesetzt, dass sie einen Staat im Staate bilden und damit die Einheit der Nation untergraben. So lautete z.B. der Standardvorwurf an die Adresse der jüdischen Minderheiten in den europäischen Nationalstaaten.

Im alten Europa vor der französischen Revolution gab es die Einheit von Nation und Staat nicht. Die Grundlage für das Leben der Minderheiten mit unterschiedlicher Herkunft, Religion, Sprache, Kultur und Geschichte sah deswegen ganz anders aus. Es beruhte zumeist auf der Verleihung eines eigenen Rechtsstatus durch den zuständigen Herrscher. Die fremden Bevölkerungsgruppen sollten durchaus nicht integriert oder assimiliert werden, sondern ihre Wurzeln, d.h. ihre Sprache, Sitten und Kultur behalten dürfen. Eine heterogen zusammengesetzte Bevölkerung verträgt sich im Prinzip problemlos mit der dynastischen Legitimation. Dass die Minderheiten die jeweilige Herrschaft nicht in Frage stellten, versteht sich beinahe von selbst. Schließlich waren sie darauf angewiesen, dass ihnen die jeweiligen Herrscher das Lebensrecht garantierten, und sie honorierten ihrerseits diesen Schutz mit Unterwerfung und Gehorsam. Die Kehrseite war, dass sie der Willkür der Fürsten und Herrscher ausgeliefert waren. Diese konnten nach eigenem Belieben die Minderheiten unter ihren besonderen Schutz stellen, ihnen diesen Status aber auch wieder entziehen. Auch dafür ist die Geschichte des Judentums voller Beispiele.

(2) Das zweite Konzept sieht die Zukunft Europas nicht in der Annäherung an das Ziel einer politischen Union, sondern favorisiert ein Europa, das sich im Wesentlichen als sicherheitspolitische Macht mit weltweitem Einfluss versteht. Die zentrale Aufgabe der EU in den kommenden Jahrzehnten besteht danach nicht im Ausbau und der Intensivierung der Integration nach innen, sondern darin, ein tragfähiger und belastbarer Akteur bei der Bewältigung der Bedrohungen zu werden, die in großem Maßstab die Sicherheit Europas und der Welt gefährden. Hinter diesem Konzept steckt eine Analyse, die die äußeren Bedrohungen für die zentrale politische Herausforderung Europas im 21. Jahrhundert hält: der international operierende Terrorismus, die Konflikte im Nahen und Mittleren Osten, die Gefahr eines allgemeinen *clash of civilisation* zwischen dem Islam und dem Westen, Entwicklung und Besitz von Massenvernichtungswaffen, zerfallende Staaten, Ressourcenknappheiten, Seuchen, Umweltprobleme, weltweite demographische Verschiebungen.

Bei den Befürwortern des EU-Beitritts der Türkei stehen diese weltpolitischen Gefahren im Zentrum der Aufmerksamkeit, und die Perspektiven, die sie für die EU entwerfen, sind das Resultat dieser Bedrohungswahrnehmung. Sie dürfte z.B. dazu geführt haben, dass Bundesaußenminister Fischer innerhalb kurzer Zeit aus einem Befürworter der EU als politischer Union zu einem Protagonisten des neuen strategisch ausgerichteten Europa geworden ist. Sein Votum für den Türkei-Beitritt wird jedenfalls von geostrategischen Motiven getragen. Nach der Veränderung der Welt durch den islamistischen Terrorismus sei es blind, so sagte Fischer in der Bundestagsdebatte am Vorabend (16.12.2004) der Brüsseler Türkei-Entscheidung der Staats- und Regierungschefs, der Türkei den Weg nach Europa zu verwehren. Ähnliche Verlautbarungen gibt es von anderen hochrangigen Amts- und Entscheidungsträgern. Der frühere Erweiterungs- und jetzige Industriekommissar Verheugen plädiert für den EU-Beitritt der Türkei, weil die EU damit zu einem weltpolitisch zentralen Akteur aufsteigen könnte. Der spanische Ministerpräsident Zapatero meint, Europa müsse daran glauben, in zwanzig Jahren die bedeutendste Weltmacht sein zu können. Der türkische Regierungschef Erdoğan sieht das nicht anders. Die Türkei, so argumentiert er, befinde sich im

Zentrum von Eurasien, sie habe Einfluss auf den Balkan, den Kaukasus, auf Zentralasien und den Nahen Osten. Wenn die EU in der Welt eine wichtige Rolle spielen wolle, dann führe an der Türkei kein Weg vorbei.

In diesen Vorstellungen ist die EU kein Staatenverbund auf dem Weg in eine politische Union, sondern eine Macht mit globalem Einfluss, die die inneren Loyalitätsforderungen an die Bürger deutlich ermäßigen und dennoch als weltpolitischer Akteur auftreten kann. Die Sicherheitspolitik rückt ins Zentrum, alles weitere wird ihr untergeordnet. Der Blick auf die Landkarte der Bedrohungen lehrt, dass die Türkei bei der Bewältigung der großen Gefahren des 21. Jahrhunderts eine Schlüsselrolle spielt. Nur mit ihrer Hilfe, so argumentiert etwa Münkler, könne Europa seine Südostflanke sichern und verhindern, dass die Krisengebiete des Balkans sowie des Nahen und Mittleren Ostens mit denen des südlichen Randes der ehemaligen Sowjetunion zu einem explosiven und unkontrollierbaren Pulverfass zusammenfließen. Hinzu komme, dass die USA ihren Schwerpunkt stärker in den pazifischen Raum hineinverlagerten und die EU die dadurch entstehende Lücke auszufüllen habe.

Man sieht: Hier wird tatsächlich ein weit reichender Richtungswechsel der EU ins Auge gefasst. Wenn Europa als weltpolitischer Akteur verstanden wird, ist die Entwicklung eines innereuropäischen und weit reichenden Staatsbürgerbewusstseins überflüssig. Die Verständigung auf eine gemeinsame Bedrohungsanalyse und auf die Einhaltung von rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Minimalforderungen würde ausreichen. Zusammengehalten würde diese Einheit nicht durch die Gemeinsamkeit von positiven Gestaltungsoptionen im Innern, sondern durch die äußeren Bedrohungen, deren Bewältigung Europa nicht anderen überlassen kann. Das hat Tradition: Europa war in der bisherigen Geschichte immer dann einig und eigentlich immer *nur* dann einig, wenn es galt, sich gegen äußere Gefahren zu wappnen. Das schließt keineswegs aus, dass einzelne Politikbereiche stärker europäisch vernetzt werden. Aber das wären jeweils pragmatisch entscheidbare Angelegenheiten auf der intergouvernementalen Ebene. Die Perspektive auf eine politische Union müsste mit ihnen keineswegs verbunden werden.

Nahtlos fügt sich in dieses Konzept das Argument ein, dass die EU im Blick auf die Türkei die Aufgabe hat, die demokratischen Transformations- und Verwestlichungsprozesse dort nach Kräften zu stützen und durch den Einsatz von *soft power* weit in den arabischen Raum hinein positive Zeichen zu setzen. Die Stabilisierung der türkischen Demokratie ist dann das Experimentierfeld und bei positivem Ausgang des Experiments ein weiterer Beleg für die Überzeugungskraft und Richtigkeit des europäischen Modells der Weltsicherheitspolitik. Wo die USA mit ihrer Strategie des gewaltsam betriebenen *regime change* immer wieder scheitern, da bewirkt die EU allein durch ihre Vorbildhaftigkeit bei ihren Nachbarn Veränderungen von revolutionären Ausmaßen, – vorgestern in Griechenland, Spanien und Portugal, gestern in Mittel- und Osteuropa, heute in der Türkei und in der Ukraine, morgen in Georgien und Armenien und in den nordafrikanischen Staaten. Unter diesen Vorzeichen ist die Diskussion über den EU-Beitritt der Türkei dann auch keine Religions- und Kulturdebatte mehr, – oder nur noch insofern, als mit dem erfolgreichen Ausgang der Demokratisierung und Verwestlichung der islamischen Türkei unter Beweis gestellt würde, dass die Behauptung der konstitutionellen Unverträglichkeit von Islam und Demokratie auf einer einseitigen und falschen Sicht der Dinge basiert.

Das also ist die Frage, vor der Europa steht: Soll die EU das Ziel einer politischen Union weiter im Blick behalten oder soll sie sich zu einem sicherheitspolitischen Akteur mit globalem Einfluss entwickeln? An der Türkei-Frage wird sich diese Alternative entscheiden. Darin liegt ihre überragende Bedeutung.

Literatur

- Alber, Jens (2004): Gehört die Türkei zu Europa? – Ein Sozialporträt der Türkei im Licht vergleichender Daten der Umfrageforschung, in: *Leviathan* 4/2004, S. 464-494.
- Beck, Ulrich (2004): So macht Gleichheit Ungleiche aus uns allen. Und kann es so etwas wie eine europäische Gesellschaft überhaupt geben? in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8. Oktober 2004.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2004): Nein zum Beitritt der Türkei, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10. Dezember 2004.

- Bacia, Horst et al. (2004): Fast noch ergebnisoffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. November 2004.
- Giscard d'Estaing, Valéry (2004): Zurück zur Vernunft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. November 2004.
- Glötz, Peter (2004): Heiße Mischung. Welchen Consensus braucht die EU? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Dezember 2004.
- Grimm, Dieter (2004): Integration durch Verfassung. Absichten und Aussichten im europäischen Konstitutionalisierungsprozess, in: *Leviathan* 4/2004.
- Habermas, Jürgen (2004): Ist die Herausbildung einer europäischen Identität nötig, und ist sie möglich? in: ders., *Der gesplante Westen*, Frankfurt a.M.
- Leggewie, Claus (Hg.) (2004): *Die Türkei und Europa. Die Positionen*, Frankfurt a.M.
- Münkler, Herfried (2004): Das imperiale Europa, in: *Die Welt* vom 29. Oktober 2004.
- Münkler, Herfried (2004): Die Zeit der Kuscheleuropäer ist zu Ende, in: *Aachener Nachrichten* vom 30. Oktober 2004.
- Prantl, Heribert (2004): Ein 780.576 Quadratkilometer großes Kopftuch, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 15./16. Mai 2004.
- Schäuble, Wolfgang (2005): Die europäische Integration voranbringen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Januar 2005.
- Schmidt, Helmut (2004): Bitte keinen Größenwahn. Ein Beitritt der Türkei würde die Europäische Union überfordern, in: *DIE ZEIT* vom 25. November 2004.
- Schulze, Hagen (1990): *Die Wiederkehr Europas*, Berlin.
- Thumann, Michael (2004): Europa leuchtet, in: *DIE ZEIT* vom 9. Dezember 2004.
- Thumann, Michael (2004): Pack den Tiger in die EU, in: *DIE ZEIT* vom 16. Dezember 2004.
- Verheugen, Günter (2004): Das Kuscheleuropa ist von gestern. Ein Beitritt der Türkei würde die Europäische Union stärken und sie zum weltpolitischen Akteur machen, in: *DIE ZEIT* vom 7. Oktober 2004.
- Wernicke, Christian (2004): Das große Aber, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 18./19. Dezember 2004.
- Winkler, Heinrich August (2004): Im Lauf der Zeit, in: *Der Tagesspiegel* vom 7. November 2004.

Yerushalmi, Yosef Hayim (1995): »Diener von Königen und nicht Diener von Dienern«. Einige Aspekte der politischen Geschichte der Juden, München.