

Anhang:
Empfehlung der Kommission
zu den Fortschritten der Türkei
auf dem Weg zum Beitritt

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN,
Brüssel, den 6.10.2004, KOM (2004) 656 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt

1. EINLEITUNG

Die Beziehungen der EU zur Türkei blicken auf eine lange Geschichte zurück. 1963 schlossen die Türkei und die EWG ein Assoziationsabkommen, das eine Beitrittsperspektive enthält. 1995 kam es dann zur Errichtung einer Zollunion, und im Dezember 1999 beschloss der Europäische Rat auf seiner Tagung in Helsinki, die Türkei in den Kreis der Beitrittskandidaten aufzunehmen. Auf seiner Tagung im Dezember 2002 in Kopenhagen hielt der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen fest, dass »die Europäische Union die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ohne Verzug eröffnen wird, falls der Europäische Rat im Dezember 2004 auf der Grundlage eines Berichts und einer Empfehlung der Kommission entscheidet, dass die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllt.« Diese Schlussfolgerungen wurden auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni 2004 in Brüssel bestätigt.

Über lange Perioden der europäischen Geschichte hinweg war die Türkei ein wichtiger Faktor der europäischen Politik. Das Land ist Mitglied aller anderen wichtigen europäischen Organisation und leistet seit dem Zweiten Weltkrieg einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung der europäischen Politik.

Unter strikter Beachtung des in Kopenhagen im Dezember 2002 erhaltenen Mandates enthält diese Mitteilung die Empfehlung der Kommission bezüglich der Türkei sowie – im Anhang – die Schlussfolgerungen des Regelmäßigen Berichts über die Türkei. Der Regelmäßige Bericht beleuchtet die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt in den vergangenen zwölf Monaten. Darin werden auch die Leistungen in Bezug auf die politischen und wirtschaftlichen Kriterien bewertet, die das Land seit dem Helsinki-Beschluss des Europäischen Rates im Jahr 1999 vorzuweisen hat. Die Empfehlung und die Begleitdokumente schaffen eine Grundlage für eine Entscheidung des Europäischen Rates, die für die Zukunft der Europäischen Union von grundlegender politischer Bedeutung ist.

Darüber hinaus haben die Kommissionsdienststellen auch eine Bewertung der Fragen vorbereitet, die mit der Perspektive einer Mitgliedschaft der Türkei verbunden sind. Die Ergebnisse dieser Bewertung werden in der vorliegenden Mitteilung vorgestellt.

Auf dieser Grundlage wird eine Strategie vorgestellt, die auf drei Säulen beruht. Die erste Säule betrifft die Zusammenarbeit zur verstärkten Unterstützung des Reformprozesses in der Türkei, insbesondere im Hinblick auf die fortdauernde Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen. Sie wird sich auf eine überarbeitete Beitrittspartnerschaft stützen, welche Prioritäten vor allem für den Reformprozess festlegen wird, sowie auf eine verbesserte Heranführungsstrategie. Die zweite Säule schlägt die spezifischen Bedingungen für die Führung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei vor. Es werden einige vorläufige Hinweise in Bezug auf die Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen für den Fall gegeben, dass der Europäische Rat im Dezember einen entsprechenden Beschluss fassen sollte. Die dritte Säule sieht einen wesentlich verstärkten politischen und kulturellen Dialog vor, der Menschen aus den EU-Mitgliedstaaten und der Türkei zusammenbringen soll. Der Beitritt der Türkei bedürfte einer gründlichen Vorbereitung, um eine reibungslose Integration zu ermöglichen, welche die Errungenschaften von fünfzig Jahren europäischen Einigungsprozesses verstärkt. Dies ist ein Prozess mit offenem Ende, dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt. Ungeachtet des Ausgangs der Verhandlungen oder des anschließenden Ratifizierungsprozesses müssen die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei sicherstellen, dass die Türkei vollständig in europäischen Strukturen verankert bleibt.

2. BEWERTUNG DER ERFÜLLUNG DER POLITISCHEN KRITERIEN

Nach Jahrzehnten eher sporadischer Fortschritte ist in der Türkei vor allem seit den Wahlen von 2002 eine erhebliche Annäherung des rechtlichen und institutionellen Rahmens an europäische Standards zu verzeichnen. Wichtigste politische Reformen waren die beiden umfassenden Verfassungsreformen von 2001 und 2004 sowie die acht Gesetzespakete, die zwischen Februar 2002 und Juli 2004 vom türkischen Parlament verabschiedet wurden. Die Beziehungen zwischen Zivilregierung und Militär entwickeln sich zunehmend im Sinne europäischer Normen. Wichtige Änderungen des Justizwesens wurden vorgenommen, darunter die Abschaffung der Staatssicherheitsgerichte. Eine Reform der öffentlichen Verwaltung ist im Gange. Im Hinblick auf die Menschenrechte erkennt die Türkei den Vorrang des Völker- und des Europarechts an. Das Land hat sich weitgehend den einschlägigen internationalen Übereinkommen und gerichtlichen Entscheidungen angepasst, so z.B. in Bezug auf die vollständige Abschaffung der Todesstrafe und die Freilassung von Personen, die wegen friedlicher Meinungsäußerung verurteilt wurden. Auch wenn in der Praxis einige Beschränkungen weiterhin bestehen, wurden die Grundfreiheiten der türkischen Bürger wie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit wesentlich erweitert. Die Zivilgesellschaft hat an

Bedeutung gewonnen. Die kulturellen Rechte der Kurden werden allmählich anerkannt. Der Notstand wurde überall aufgehoben; auch wenn im Südosten des Landes die Lage weiterhin schwierig ist, setzt dort die Normalisierung ein. Im Hinblick auf den verstärkten politischen Dialog leistet die Außenpolitik der Türkei einen positiven Beitrag zur regionalen Stabilität.

Bei ihren politischen Reformen ist die Türkei erheblich vorangekommen, vor allem dank der weit reichenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen, die in den letzten Jahren im Einklang mit den Prioritäten der Beitrittspartnerschaft vorgenommen wurden. Allerdings sind weder das Vereinsgesetz, das neue Strafgesetzbuch noch das Gesetz über die zweitinstanzlichen Berufungsgerichte bisher in Kraft getreten. Darüber hinaus warten der Beschluss über die Strafprozessordnung, die Gesetzgebung zur Schaffung einer Kriminalpolizei und das Gesetz über Strafvollzug und Ma regeln noch immer auf ihre Verabschiedung.

Die Türkei unternimmt erhebliche Anstrengungen, um die wirksame Umsetzung dieser Reformen zu gewährleisten. Trotzdem muss die Umsetzung weiter verfestigt und ausgedehnt werden. Dies gilt insbesondere für die »Null-Toleranz-Politik« bei der Bekämpfung von Folter und Misshandlung sowie für die Verstärkung und Durchsetzung der Bestimmungen über Meinungsfreiheit, Religionsfreiheit und Frauen-, Gewerkschafts- und Minderheitenrechte.

In Anbetracht der allgemeinen Fortschritte im Reformprozess und unter der Voraussetzung, dass die Türkei die oben genannten, noch ausstehenden Gesetze in Kraft setzt, ist die Kommission der Auffassung, dass die Türkei die politischen Kriterien in ausreichendem Maß erfüllt, und empfiehlt die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen.

Die Unumkehrbarkeit des Reformprozesses, seine Umsetzung, insbesondere im Hinblick auf die Grundfreiheiten, müssen sich über einen längeren Zeitraum bestätigen. Hinzu kommt, dass sich der Besitzstand in Bezug auf die politischen Kriterien ständig weiterentwickelt, vor allem aufgrund der Verfassung für Europa. Die Türkei sollte diese Entwicklung aufmerksam verfolgen.

Die Türkei unterstützt weiterhin aktiv die Bemühungen um eine Klärung des Zypern-Problems; insbesondere stimmte die Türkei der im Friedensplan des UN-Generalsekretärs vorgeschlagenen Lösung zu. Auf seiner Tagung im Juni 2004 ersuchte der Europäische Rat die Türkei, die Verhandlungen über die Anpassung des Abkommens

von Ankara zur Berücksichtigung des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten, die die Kommission im Namen der Gemeinschaft und ihrer 25 Mitgliedstaaten mit der Türkei führt, abzuschließen. Die Kommission erwartet eine positive Antwort der Türkei zu dem Entwurf des Protokolls über die notwendigen Anpassungen, der im Juli 2004 übermittelt wurde. Außerdem sollte beachtet werden, dass jedwede Beitrittsverhandlungen im Rahmen einer Regierungskonferenz stattfinden, welche alle EU-Mitgliedstaaten umfasst.

Der vollständige Wortlaut der Schlussfolgerungen des Regelmäßigen Berichts, in denen auch auf die Fortschritte der Türkei bei der Erfüllung der anderen Beitrittskriterien eingegangen wird, ist dem Anhang *Schlussfolgerungen des Regelmäßigen Berichts über die Türkei* zu entnehmen.

3. BEWERTUNG DER MIT DER PERSPEKTIVE EINER MITGLIEDSCHAFT DER TÜRKEI VERBUNDENEN FRAGEN

Der Beitritt der Türkei stellt sowohl für die Union als auch für die Türkei eine Herausforderung dar. Wird er reibungslos bewältigt, so bietet er beiden Seiten große Möglichkeiten. Wie aus der Bewertung der mit der Perspektive einer Mitgliedschaft der Türkei verbundenen Fragen hervorgeht, werden sich die erforderlichen Vorbereitungen auf den Beitritt bis weit ins nächste Jahrzehnt hinziehen. In dieser Zeit wird sich die EU weiterentwickeln, wobei die Türkei sich noch radikaler verändern dürfte. Auch der gemeinschaftliche Besitzstand wird weiterentwickelt werden, um den Erfordernissen einer EU mit 27 oder mehr Mitgliedern gerecht zu werden. Diese Entwicklung könnte auch die Herausforderungen und Möglichkeiten berücksichtigen, die mit dem Beitritt der Türkei verbunden wären.

Ausgehend vom derzeitigen Stand der EU-Politiken und vom heutigen Kenntnisstand hat die Kommission folgende Fragenkomplexe ermittelt, die in den kommenden Jahren Gegenstand weiterer Überlegungen und Analyse sein müssen:

- Der Beitritt der Türkei würde sich aufgrund der Auswirkungen von Faktoren wie Bevölkerungszahl, der Größe des Landes, seiner geografischen Lage und seinem wirtschaftlichem, sicherheitspolitischen und militärischen Potential von früheren Erweiterungen unterscheiden. Aufgrund dieser Faktoren ist die Türkei in der Lage, einen Beitrag zur regionalen und internationalen Stabilität zu leisten. Die Beitrittsperspektive sollte dazu führen, dass sich die bilateralen Beziehungen zwischen der Türkei und ihren Nachbarn im Einklang mit dem Prinzip der Versöhnung, auf das die Europäische Union ge-

gründet ist, verbessern. In Anbetracht der bestehenden politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Türkei zu ihren Nachbarn werden auch die Erwartungen an die EU-Politik gegenüber diesen Regionen wachsen. Viel wird davon abhängen, wie die EU selbst an die Aufgabe herangeht, mittelfristig zu einem vollwertigen außenpolitischen Akteur in Regionen zu werden, die wie der Nahe Osten und der Kaukasus traditionell durch Instabilität und Spannungen gekennzeichnet sind.

- Die Türkei durchläuft zurzeit eine Phase tief greifenden Wandels, in der sich auch die Einstellungen und Haltungen der Menschen rasch verändern. Es liegt im Interesse aller Beteiligten, dass der gegenwärtige Transformationsprozess weitergeht. Die Türkei wäre ein wichtiges Modell eines Landes mit einer mehrheitlich moslemischen Bevölkerung, das sich zu grundlegenden Werten wie Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bekennt.
- Aufgrund der eher bescheidenen Größe der türkischen Volkswirtschaft und des bereits vor dem Beitritt bestehenden Maßes an wirtschaftlicher Integration wären die wirtschaftlichen Auswirkungen des Beitritts der Türkei positiv, wenn auch relativ begrenzt. Vieles hängt von der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung der Türkei ab. Die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen dürfte dem Land bei seinen weiteren Bemühungen um makroökonomische Stabilität und Förderung von Investitionen, Wachstum und sozialer Entwicklung Auftrieb geben. Unter diesen Voraussetzungen steht zu erwarten, dass das BIP-Wachstum der Türkei über dem EU-Durchschnitt liegen wird.
- Ähnlich wie bei der jüngsten Erweiterung würde der Beitritt der Türkei, einem Land mit niedrigerem Durchschnittseinkommen, das regionale Wirtschaftsgefälle innerhalb der EU verstärken und damit die Kohäsionspolitik vor eine größere Bewährungsprobe stellen. Die Türkei hätte lange Zeit Anspruch auf erhebliche Unterstützung aus Mitteln der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds. Nach den derzeitigen Bestimmungen könnten dann einige Regionen der jetzigen Mitgliedstaaten, die Strukturfondsmittel erhalten, den Anspruch darauf verlieren.
- Die Integration der Türkei in den Binnenmarkt wäre mit Vorteilen verbunden. Sie hängt allerdings nicht nur von der Erfüllung der derzeitigen Verpflichtungen im Rahmen der Zollunion ab, sondern auch von der Umsetzung weiterer horizontaler Reformen. Dazu gehören u.a. Verbesserung der Unternehmensführung und -kontrolle (»Corporate Governance«), Stär-

kung der Regulierungsrahmen, verstärkte Bekämpfung von Korruption sowie wesentliche Verbesserung der Funktionsweise der Justiz.

- Mehr als drei Millionen Türken leben heute in der EU und bilden damit die bei weitem größte Gruppe rechtmäßig hier ansässiger Drittstaatsangehöriger. Die verfügbaren Studien bieten unterschiedliche Schätzungen der zusätzlichen Migration, die nach dem Beitritt der Türkei zu erwarten wäre. Lange Übergangszeiten und eine unbefristete Schutzklausel könnten in Betracht gezogen werden, um ernsthafte Störungen auf dem EU-Arbeitsmarkt zu vermeiden. Die Bevölkerungsdynamik der Türkei könnte allerdings einen Beitrag beim Ausgleich der Alterung der EU-Gesellschaften leisten. In dieser Hinsicht hat die EU ein großes Interesse daran, dass in den kommenden zehn Jahren das türkische Bildungs- und Ausbildungswesen reformiert und durch Investitionen gefördert wird.
- Die Landwirtschaft zählt zu den wichtigsten Wirtschafts- und Sozialsektoren der Türkei und bedürfte daher besonderer Aufmerksamkeit. Die Türkei müsste sich konsequent um die Entwicklung des ländlichen Raums und den Aufbau von Verwaltungskapazitäten bemühen, um dadurch möglichst günstige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beteiligung an der Gemeinsamen Agrarpolitik zu schaffen. Die Türkei bräuchte erhebliche Zeit, um die Wettbewerbsfähigkeit einiger Landwirtschaftssektoren mit dem Ziel zu steigern, wesentliche Einkommensverluste der türkischen Bauern zu vermeiden. Nach den gegenwärtigen Bestimmungen hätte die Türkei Anspruch auf umfangreiche Unterstützung. Im Veterinärbereich wären erhebliche Anstrengungen erforderlich, um durch Verbesserung der Situation bezüglich der Tiergesundheit und Verstärkung der veterinärmedizinischen Kontrollen an den östlichen Grenzen ernsthafte Probleme nach dem Beitritt zu vermeiden.
- Der Beitritt der Türkei würde zur Sicherung der Energieversorgungswege für Europa beitragen. Er würde wahrscheinlich eine Weiterentwicklung der EU-Politik zur Bewirtschaftung von Wasserressourcen und der damit verbundenen Infrastruktur erforderlich machen. Die wirksame Umsetzung anderer EU-Politiken in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Energie und Verbraucherschutz durch die Türkei würde sich aufgrund deren bisweilen erheblicher grenzüberschreitender Wirkungen auch auf EU-Bürger in anderen Mitgliedstaaten sehr positiv auswirken.

- Die Verwaltung und Sicherung der neuen langen Außengrenzen der EU würde eine große Herausforderung darstellen und umfangreiche Investitionen erfordern. Eine engere Zusammenarbeit vor und nach dem Beitritt würde die Steuerung von Migrationsströmen, die Behandlung von Asylfragen und die Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus, Menschenhandel sowie Drogen- und Waffenschmuggel erleichtern.
- Die Auswirkungen des Beitritts der Türkei auf den Haushalt lassen sich erst nach Festlegung der Eckpunkte für die Finanzverhandlungen mit der Türkei im Rahmen der Finanzziele der Vorausschau für die Jahre nach 2014 in vollem Umfang bewerten. Art und Umfang der Transferzahlungen an die Türkei würden von einer Reihe sich verändernder Faktoren abhängen. Zu diesen Faktoren gehören u.a. die Politiken der EU und die Sonderregelungen, die möglicherweise im Rahmen der Verhandlungen mit der Türkei vereinbart werden, sowie die zum betreffenden Zeitpunkt geltenden Haushaltsbestimmungen, insbesondere die Obergrenze des Gesamthaushalts. Klar ist allerdings, dass nach gegenwärtigem Stand der EU-Politiken der Beitritt der Türkei mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt verbunden wäre.
- Was die Organe der EU anbetrifft, so hätte der Beitritt der Türkei – ausgehend von der Verfassung für Europa – erhebliche Auswirkungen auf die Zuteilung der Sitze im Europäischen Parlament an die jetzigen Mitgliedstaaten, insbesondere die großen und mittelgroßen Länder. Im Rat würde sich der Bevölkerungsanteil der Türkei im Abstimmungssystem widerspiegeln – dadurch hätte die Türkei eine gewichtige Stimme im Entscheidungsverfahren. Aufgrund der geplanten Verringerung der Zahl der Kommissionsmitglieder ab 2014 wäre für die Kommission der Beitritt der Türkei mit weniger weitreichenden Auswirkungen verbunden.

4. VERSTÄRKUNG UND UNTERSTÜTZUNG DES REFORMPROZESSES IN DER TÜRKEI

Insgesamt muss die Umsetzung der Reformen konsequent fortgeführt werden. Insbesondere sollte auf allen Ebenen des Staates entschlossen gehandelt werden, um die »Null-Toleranz-Politik« bei Folter wirksam durchzusetzen und damit die Folter ein für alle Mal zu beseitigen. Auch die Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft ist wichtig. Die Notwendigkeit zur Festigung und Ausweitung der politischen Reformen gilt auch für die Normalisierung der Lage im Südosten des Landes, einschließlich Maßnahmen zur Verbesserung der sozioökonomischen Lage, zur Erleichterung der Rückkehr von Ver-

triebenen und zur Gewährleistung uneingeschränkter Rechte und Freiheiten für die Kurden. Auch die besonderen Probleme der nicht-moslemischen Religionsgemeinschaften und die Rechte der Gewerkschaften erfordern weitere Maßnahmen.

Zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit der politischen Reformen sollte die EU diesen Reformprozess auf der Grundlage einer überarbeiteten Beitrittspartnerschaft, in der die Prioritäten des Reformprozesses festgelegt werden, weiterhin aufmerksam verfolgen. Ausgehend von der Untersuchung im Regelmäßigen Bericht wird die Kommission für das Frühjahr 2005 eine Überarbeitung der Beitrittspartnerschaft vorschlagen. Auf dieser Grundlage wird ab Ende 2005 jedes Jahr eine allgemeine Beurteilung der Art und Weise stattfinden, wie die politischen Reformen gefestigt und ausgeweitet werden. Zu diesem Zweck wird die Kommission dem Europäischen Rat bis Dezember 2005 einen ersten Bericht vorlegen. Das Tempo der Reformen wird den Fortgang der Verhandlungen bestimmen.

Im Einklang mit dem Vertrag über die Europäische Union und der Verfassung für Europa wird die Kommission bei einem schwerwiegenden und dauerhaften Verstoß gegen die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, auf denen die Union beruht, die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Über diese Empfehlung sollte der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen können.

Auch nach der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen müssen der verstärkte politische Dialog und das regelmäßige Monitoring fortgesetzt werden. Wie bisher werden sie mit der fachlichen Unterstützung durch die Kommission Hand in Hand gehen. Der Dialog im wirtschaftlichen Bereich wird ebenfalls fortgesetzt werden müssen und zwar mit einem deutlichen Bezug zum gemeinschaftlichen Besitzstand und insbesondere zu den in der EU angewandten Methoden der wirtschaftspolitischen Koordinierung.

Unter Einsatz der in den letzten Jahren entwickelten Instrumente wie Twinning, Peer Reviews und TAIEX sollte die EU die Türkei weiterhin bei der Erreichung der notwendigen rechtlichen und tatsächlichen Konvergenz unterstützen. Die Heranführungsstrategie für die Türkei sollte aktualisiert und auf die Prioritäten der überarbeiteten Beitrittspartnerschaft ausgerichtet werden, die wiederum auf dem Regelmäßigen Bericht und der Bewertung der mit der Perspektive einer Mitgliedschaft der Türkei verbundenen Fragen beruhen wird. Konkrete Initiativen müssen entwickelt werden, um die sozioöko-

nomische Entwicklung im Südosten des Landes zu fördern. Dazu muss auch ein erheblicher Teil der für die Türkei bestimmten Gemeinschaftshilfe eingesetzt werden.

Bis 2006 wird die finanzielle und technische Unterstützung der EU für die Beitrittsvorbereitungen der Türkei weiterhin im Rahmen des im Dezember 2001 vom Rat gebilligten Heranführungsinstruments erfolgen. Die Kommission hat dem Rat die Schaffung eines neuen Heranführungsinstruments vorgeschlagen, das der Türkei ab 2007 zugute kommen würde und welches auf den bestehenden Instrumenten Phare, ISPA und SAPARD aufbaut. Im Zusammenhang mit der nächsten Finanziellen Vorausschau wird die Kommission eine Aufstockung der Mittelzuweisungen für die Türkei vorschlagen.

5. LEITLINIEN FÜR DIE FÜHRUNG VON BEITRITTSVERHANDLUNGEN

Die oben zusammengefasste Bewertung zeigt deutlich, dass sowohl die EU als auch die Türkei viel Zeit benötigen werden, um die Voraussetzungen für eine reibungslose Integration der Türkei in die EU zu schaffen. Nur so lässt sich nicht nur Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit der Union bewahren, sondern auch vermeiden, dass die Türkei gezwungen wird, Politiken umzusetzen, die möglicherweise dem Entwicklungsstand des Landes nicht entsprechen.

Die Beitrittsverhandlungen finden im Rahmen einer Regierungskonferenz statt, in der Beschlüsse Einstimmigkeit erfordern. Der Verhandlungsrahmen muss den spezifischen Herausforderungen in Bezug auf einen Beitritt der Türkei Rechnung tragen. Die genauen Eckpunkte werden erst nach dem Beschluss zur Eröffnung von Verhandlungen auf der Grundlage folgender allgemeiner Leitlinien ausgearbeitet werden können.

Unmittelbar nach der offiziellen Eröffnung der Verhandlungen wird die Kommission eine umfassende Untersuchung des Besitzstands (genannt »Screening«) vorbereiten, um dessen Inhalt zu erläutern und erste Anhaltspunkte dafür zu bekommen, welche Fragen bei den Verhandlungen aufgeworfen werden könnten. Die Verhandlungen werden sich komplex gestalten und einerseits den Schwierigkeiten der Türkei bei der Anwendung des Besitzstands, andererseits der Notwendigkeit von Regelungen zur Erleichterung der harmonischen Integration des Landes in die EU Rechnung tragen müssen. Die Umsetzung der Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik in der Türkei bieten dafür zwei Beispiele. Ein drittes Beispiel sind die Bestimmungen über die Freizügigkeit. Vermutlich werden, wie auch bei früheren Erweiterungen, umfangreiche Sonderregelungen und – in einigen Bereichen – lange Übergangszeiten erforderlich sein. Im Falle der

Freizügigkeit könnten unbefristete Schutzklauseln in Betracht gezogen werden. Die Kommission wird im Laufe der Verhandlungen ihre Analyse verfeinern und erst dann ein konkretes Konzept für jede dieser Fragen vorlegen.

Inhaltlich werden die Verhandlungen in einzelne Verhandlungskapitel unterteilt werden, die jeweils einen bestimmten Politikbereich abdecken. Die Kommission wird dem Rat erst dann die Aufnahme von Verhandlungen zu jedem einzelnen Kapitel empfehlen, wenn sie der Auffassung ist, die Türkei sei ausreichend darauf vorbereitet. In Bezug auf bestimmte Verhandlungskapitel mit einer wirtschaftlichen Dimension sollte das Vorhandensein einer funktionierenden Marktwirtschaft Voraussetzung für die Eröffnung der Verhandlungen sein.

Vor der Eröffnung der Verhandlungen zu jedem einzelnen Kapitel müssen Richtgrößen (»Benchmarks«) für dessen vorläufigen Abschluss, gegebenenfalls auch für die Eröffnung der Verhandlungen, festgelegt werden. Diese Richtgrößen könnten sich auf ein ausreichendes Maß an Rechtsangleichung und eine zufrieden stellende Bilanz bei der Umsetzung beziehen. Darüber hinaus sollten die bestehenden rechtlichen Verpflichtungen aus dem Assoziationsabkommen und der Zollunion – insbesondere diejenigen, die die Verpflichtungen aus dem gemeinsamen Besitzstand widerspiegeln – noch vor Eröffnung der Verhandlungen zu den entsprechenden Kapiteln erfüllt werden.

Entscheidend für Fortschritte bei den Verhandlungen wird nicht nur die Annäherung der Türkei an die EU sein. Auch die EU muss sich darauf vorbereiten, denn – wie der Europäische Rat im Juni 1993 feststellte – »die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten und ihren inneren Zusammenhalt und ihre grundlegenden Prinzipien zu wahren, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar«. Aus der bisherigen Analyse eines Beitritts der Türkei ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass bei den Politiken im Bereich Binnenmarkt größere Anpassungen erforderlich wären. Die Verhandlungen werden wie immer auf der Grundlage des geltenden Besitzstandes stattfinden. Trotzdem könnte es notwendig werden, noch vor dem Beitritt der Türkei Anpassungen des Besitzstands vorzunehmen. Die EU wird in jedem Fall erst die Finanzielle Vorausschau für die Zeit nach 2014 festlegen müssen, bevor sie sich der finanziellen Auswirkungen bestimmter Verhandlungskapitel annimmt. Es könnten Regelungen erforderlich sein, die den spezifischen Verhältnissen in der Türkei Rechnung tragen. Schließlich wird die EU auch über eine Stärkung

der Politik in den kritischen Bereichen nachdenken müssen, wie sie in der Bewertung der mit der Perspektive einer Mitgliedschaft der Türkei verbundenen Fragen aufgezeigt werden, wie zum Beispiel die Sicherung der Außengrenzen und die Außenpolitik.

Den erfolgreichen Abschluss des gesamten Beitrittsprozess könnte die Türkei in erster Linie durch die entschlossene Umsetzung weiterer Reformen gewährleisten. Die Verhandlungen und die Aussicht auf den Beitritt dürften zu weiteren politischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Reformen in der Türkei beitragen. Das endgültige Ergebnis der Verhandlungen wird vom Europäischen Parlament sowie von allen EU-Mitgliedstaaten und der Türkei gebilligt werden müssen.

6. VERSTÄRKUNG DES DIALOGS ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DER TÜRKEI

Der Dialog zu einigen Aspekten der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei muss unbedingt verstärkt werden. Dabei müssen auch mehrere wichtige Fragen, die die EU nicht in erster Linie betreffen, angesprochen werden. Eine Reihe von Foren sollte eingerichtet werden, in denen Menschen aus den EU-Mitgliedstaaten und der Türkei zusammenkommen, um sich freimütig und offen über ihre jeweiligen Sorgen und Wahrnehmungen auszutauschen. Zu den Themen dieses Dialogs gehören u.a. kulturelle und religiöse Unterschiede, Fragen der Migration sowie Sorgen im Hinblick auf Minderheitenrechte und Terrorismus. Die wichtigste Rolle in diesem Dialog sollte die Zivilgesellschaft spielen, die dabei von der EU unterstützt werden sollte. Die Kommission wird Vorschläge dazu vorlegen, wie dieser Dialog in Zukunft gefördert werden kann.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die vorstehende Analyse veranlasst die Kommission zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

(1) Die Türkei hat in ihrem politischen Reformprozess erhebliche Fortschritte erzielt, vor allem durch die weit reichenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen, die in den letzten zwei Jahren entsprechend den Prioritäten der Beitrittspartnerschaft verabschiedet wurden. Allerdings sind weder das Vereinsgesetz, das neue Strafgesetzbuch noch das Gesetz über die zweitinstanzlichen Berufungsgerichte bisher in Kraft getreten. Darüber hinaus warten der Beschluss über die Strafprozessordnung, die Gesetzgebung zur Schaffung einer Kriminalpolizei und das Gesetz über Strafvollzug und Maßregeln noch immer auf ihre Verabschiedung.

(2) Die Türkei bemüht sich nachdrücklich um die wirksame Umsetzung dieser Reformen. Gesetzgebung und Umsetzungsmaßnahmen müssen trotzdem weiter gefestigt und ausgedehnt werden. Dies gilt insbesondere für die »Null- Toleranz-Politik« gegenüber Folter und Misshandlung und für die Umsetzung der Bestimmungen über Meinungs- und Religionsfreiheit, Frauenrechte, ILO-Standards einschließlich Gewerkschaftsrechte sowie Minderheitenrechte.

(3) In Anbetracht der bereits erreichten allgemeinen Fortschritte im Reformprozess und unter der Voraussetzung, dass die in Absatz (1) genannten, noch ausstehenden Gesetze in Kraft treten, ist die Kommission der Auffassung, dass die Türkei die politischen Kriterien in ausreichendem Maß erfüllt, und empfiehlt die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen. Die Unumkehrbarkeit des Reformprozesses, seine Umsetzung insbesondere im Hinblick auf die Grundfreiheiten, müssen sich über einen längeren Zeitraum bestätigen.

(4) Es wird vorgeschlagen, eine Strategie zu verfolgen, die auf drei Säulen beruht. Die erste Säule umfasst die Zusammenarbeit zur verstärkten Unterstützung des Reformprozesses in der Türkei, insbesondere in Bezug auf die fortdauernde Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen. Zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit der politischen Reformen sollte die EU weiterhin den Fortgang dieses Reformprozesses aufmerksam verfolgen. Dies wird auf der Grundlage einer überarbeiteten Beitrittspartnerschaft geschehen, in der die Prioritäten für weitere Reformen festgelegt werden. Jährlich wird ab Ende 2005 eine allgemeine Überprüfung der Fortschritte bei den politischen Reformen vorgenommen werden. Zu diesem Zweck wird die Kommission dem Europäischen Rat bis Dezember 2005 einen ersten Bericht vorlegen. Das Tempo der Reformen wird den Fortgang der Verhandlungen bestimmen.

(5) Im Einklang mit dem Vertrag über die Europäische Union und der Verfassung für Europa wird die Kommission bei einem schwerwiegenden und dauerhaften Verstoß gegen die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, auf denen die Union beruht, die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Über diese Empfehlung würde der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen.

(6) Die zweite Säule betrifft die spezifische Herangehensweise bei den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Die Beitrittsverhandlungen finden im Rahmen einer Regierungskonferenz, in der Beschlüsse Einstimmigkeit erfordern, und mit voller Beteiligung aller EU-Mitglieder statt. Die Verhandlungen werden sich komplex gestalten. Für

jedes Verhandlungskapitel sollte der Rat für den vorläufigen Abschluss, und gegebenenfalls die Eröffnung, der Verhandlungen Richtgrößen (»Benchmarks«) festlegen, welche Rechtsangleichung und eine zufrieden stellende Bilanz bei der Umsetzung des Besitzstands mit beinhalten. Bestehende rechtliche Verpflichtungen, die sich an den Besitzstand anlehnen, müssen vor Eröffnung der Verhandlungen zu den entsprechenden Kapiteln erfüllt werden. Lange Übergangszeiten könnten notwendig sein. Zusätzlich könnten in einigen Bereichen wie den Strukturpolitiken und der Landwirtschaft Sonderregelungen erforderlich sein und im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer unbefristete Schutzklauseln in Betracht gezogen werden. Der Beitritt der Türkei wird mit größeren finanziellen und institutionellen Auswirkungen verbunden sein. Die Union wird die Finanzielle Vorausschau für die Zeit nach 2014 festlegen müssen, bevor sie die Verhandlungen beenden kann. Darüber hinaus wird die Kommission während der Verhandlungen die Fähigkeit der Union überwachen, neue Mitglieder aufzunehmen und die Integration zu vertiefen, unter voller Berücksichtigung der Vertragsziele hinsichtlich der gemeinschaftlichen Politiken und der Solidarität.

(7) Die dritte Säule sieht einen wesentlich verstärkten politischen und kulturellen Dialog vor, der Menschen aus der EU und der Türkei zusammenbringt. Die wichtigste Rolle in diesem Dialog, der von der EU unterstützt werden sollte, sollte die Zivilgesellschaft spielen. Die Kommission wird Vorschläge darüber vorlegen, wie ein solcher Dialog gefördert werden kann.

(8) Die Kommission ist davon überzeugt, dass der Verhandlungsprozess einen unverzichtbaren Beitrag zu weiteren Reformen in der Türkei leisten wird. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass dies ein Prozess mit offenem Ende ist, dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt. Ungeachtet des Ausgangs der Verhandlungen oder des anschließenden Ratifizierungsprozesses müssen die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei sicherstellen, dass die Türkei vollständig in europäischen Strukturen verankert bleibt. Der Beitritt der Türkei müsste gründlich vorbereitet werden, um eine reibungslose Integration zu ermöglichen, welche die Errungenschaften von fünfzig Jahren europäischen Einigungsprozesses verstärkt.

Anhang:**Schlussfolgerung des Regelmäßigen Berichts über die Türkei**

Als der Europäische Rat im Dezember 1999 beschloss, die Türkei als Beitrittskandidaten einzustufen, vertrat er die Auffassung, dass die Türkei über die Grundmerkmale eines demokratischen Systems verfügt, zugleich aber ernsthafte Defizite bei den Menschenrechten und beim Minderheitenschutz aufweist. Im Jahr 2002 stellte die Kommission in ihrem Regelmäßigen Bericht fest, dass der Status als Kandidatenland die Türkei ermuntert hat, merkliche Fortschritte bei der Annahme einer Reihe grundlegender, doch nach wie vor begrenzter Reformen zu machen. Zu diesem Zeitpunkt war klar, dass die meisten Maßnahmen noch umgesetzt werden müssen und dass viele andere Fragen, die zur Einhaltung der politischen Kriterien von Kopenhagen erforderlich sind, erst noch angegangen werden müssen. Auf dieser Grundlage beschloss der Europäische Rat im Dezember 2002, Ende 2004 erneut zu prüfen, ob die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllt.

Im Zuge einer Reihe verfassungs- und allgemeinrechtlicher Änderungen wurden über drei Jahre hinweg (2001-2004) in Einklang mit den Prioritäten der Beitrittspartnerschaft politische Reformen durchgeführt. Es gab zwei große Verfassungsreformen 2001 und 2004 sowie acht Legislativpakete, die das Parlament zwischen Februar 2002 und Juli 2004 verabschiedet hat. Ferner wurden neue Gesetzbücher verabschiedet, darunter ein Zivilgesetzbuch und ein Strafgesetzbuch. Durchführungsbestimmungen zu diesen Reformen wurden in Form zahlreicher anderer Gesetze, Verordnungen, Dekrete und Rundschreiben erlassen. Vor Ort ergriff die Regierung Maßnahmen, um die Reformen besser umsetzen zu können. Die Reformüberwachungsgruppe, ein Gremium unter Vorsitz des für Menschenrechte zuständigen Vizepremierministers, wurde eingerichtet, um die Reformen breit zu überwachen und praktische Probleme zu lösen. Auch vor Ort kam es zu bedeutenden Fortschritten, wenngleich die Umsetzung der Reformen immer noch uneinheitlich verläuft.

Was die Beziehungen zwischen Zivilsphäre und Militär betrifft, so hat die Regierung ihre Kontrolle über das Militär zunehmend behauptet. Im Interesse einer transparenteren Haushaltsführung wurde dem Rechnungshof gestattet, Militär- und Verteidigungsausgaben zu prüfen. Außerbudgetäre Fonds wurden in den allgemeinen Haushalt eingegliedert, so dass eine uneingeschränkte parlamentarische Kontrolle möglich ist. Im August 2004 wurde erstmals ein Zivilist zum Generalsekretär des Nationalen Sicherheitsrats bestellt. Der Prozess der vollständigen Angleichung der Beziehungen zwischen Zivilsphäre und Militär an die Praxis der EU ist im Gange; dennoch üben

die Streitkräfte in der Türkei nach wie vor über eine Reihe informeller Mechanismen Einfluss aus.

Die Unabhängigkeit und Effizienz der Justiz wurden gestärkt, die Staatssicherheitsgerichte abgeschafft und einige ihrer Zuständigkeiten den neu geschaffenen Gerichten für schwere Straftaten übertragen. Unlängst wurden die Rechtsgrundlagen für die Einrichtung von Berufungsgerichten geschaffen, doch der Entwurf einer neuen Strafprozessordnung und die Gesetzentwürfe bezüglich der Einrichtung der Kriminalpolizei und des Strafvollzugs warten noch auf ihre Verabschiedung.

Seit Januar 2004 ist die Türkei Mitglied in der Gruppe der Staaten gegen Korruption des Europarates (GRECO). Insbesondere im Zuge der Aufstellung ethischer Regeln für Staatsbedienstete wurden einige Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen angenommen. Doch bleibt die Korruption trotz dieser rechtlichen Entwicklungen in nahezu allen Bereichen der Wirtschaft und des öffentlichen Lebens ein ernstes Problem.

Was den allgemeinen Rahmen für die Einhaltung der Menschenrechte und die Wahrnehmung der Grundfreiheiten betrifft, so ist die Türkei den wichtigsten internationalen und europäischen Übereinkommen beigetreten und hat das Prinzip des Vorrangs dieser internationalen Menschenrechtsübereinkommen vor dem nationalen Recht in der Verfassung verankert. Seit 2002 bemüht sich die Türkei verstärkt um den Vollzug von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Höhere Justizinstanzen wie das Kassationsgericht haben in einigen Entscheidungen die Reformen entsprechend den Standards des Europäischen Gerichtshofs ausgelegt, darunter Fälle im Zusammenhang mit dem Gebrauch der kurdischen Sprache, Folter und Meinungsfreiheit. Einige Verfahren wurden wieder aufgenommen und endeten mit zahlreichen Freisprüchen. Im Fall Leyla Zanas und ihrer ehemaligen Kollegen, die im Juni 2004 aus der Haft entlassen wurden, wird nach einer Entscheidung des Kassationsgerichts ein weiteres Mal verhandelt.

Die Todesstrafe wurde gemäß dem Protokoll Nr. 13 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, das die Türkei im Januar 2004 unterzeichnet hat, vollständig abgeschafft. Die verbleibenden Verweise auf die Todesstrafe wurden aus dem geltenden Recht getilgt. Weitere Anstrengungen, darunter auch Bestimmungen im neuen Strafgesetzbuch, wurden unternommen, um stärker gegen Folter und Misshandlung vorzugehen. Die Verfahren für die Untersuchung wurden an europäische Standards angeglichen; aller-

dings werden Häftlinge von den Vollzugsbeamten nicht immer über ihre Rechte aufgeklärt. Die Behörden verfolgen gegenüber der Folter eine »Null-Toleranz-Politik« und in einer Reihe von Folterfällen wurden die Schuldigen bestraft. Folter findet nicht mehr systematisch statt, doch es treten noch häufig Fälle von Misshandlungen, einschließlich Folter auf und es bedarf weiterer Anstrengungen, um dieses Vorgehen zu unterbinden.

Die Lage in Bezug auf die freie Meinungsäußerung hat sich erheblich verbessert, doch bleiben mehrere Probleme bestehen. Inzwischen beschäftigt man sich mit der Lage von Personen, die wegen friedlicher Meinungsäußerung verurteilt wurden, und mehrere aufgrund der alten Bestimmungen verurteilte Personen wurden freigesprochen oder freigelassen. Verfassungsänderungen und ein neues Pressegesetz haben die Pressefreiheit erhöht. Mit dem neuen Gesetz werden Sanktionen wie die das Verbot von Veröffentlichungen, die Unterbindung des Vertriebs und die Beschlagnahme von Druckmaschinen abgeschafft. In zahlreichen Fällen jedoch werden Journalisten und andere Bürger, die ihre Meinung friedlich äußern, noch rechtlich verfolgt. Das neue Strafgesetzbuch stellt im Hinblick auf die Meinungsfreiheit nur einen beschränkten Fortschritt dar.

Sollte das ursprünglich im Juli 2004 verabschiedete und dann vom Veto des Präsidenten blockierte Vereinsgesetz in Kraft treten, nimmt es dem Staat in erheblichem Maße die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Tätigkeit von Vereinigungen und trägt zur Stärkung der Zivilgesellschaft bei. Trotz der Maßnahmen zur Lockerung der Einschränkungen der Demonstrationsfreiheit wird immer noch von der Anwendung unverhältnismäßiger Gewalt gegen Demonstranten berichtet.

Trotz der verfassungsrechtlichen Garantie der Religionsfreiheit und obwohl die freie Religionsausübung weitgehend ungestört verläuft, stoßen nichtmuslimische Religionsgemeinschaften nach wie vor auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Rechtspersönlichkeit, den Eigentumsrechten, der Ausbildung der Geistlichen, Schulen und ihrer internen Verwaltung. Mit geeigneten Rechtsvorschriften könnten diese Schwierigkeiten überwunden werden. Die Aleviten sind nach wie vor nicht als muslimische Minderheit anerkannt.

Was die wirtschaftlichen und soziale Rechte betrifft, so wurde der Grundsatz der Geschlechtergleichheit zivil- und verfassungsrechtlich gestärkt. Im Rahmen des neuen Strafgesetzbuchs können Personen, die »Ehrenmorde« verüben, zu lebenslangen Gefängnisstrafen verurteilt werden, Jungfräulichkeitstests ohne gerichtliche Anordnung

werden untersagt und sexuelle Gewalt in der Ehe wird zum Straftatbestand. Die Lage der Frauen ist immer noch unbefriedigend; Diskriminierungen und Gewalt gegen Frauen und auch »Ehrenmorde« bleiben ein großes Problem. Die Rechte der Kinder wurden gestärkt, Kinderarbeit gibt jedoch weiterhin Anlass zu ernster Sorge. Die Gewerkschaftsrechte stehen nach wie vor nicht in Einklang mit den ILO-Normen.

Was den Minderheitenschutz und die Ausübung der kulturellen Rechte betrifft, so wurde die Verfassung geändert, um das Verbot des Gebrauchs des Kurdischen und anderer Sprachen aufzuheben. Unlängst haben im Südosten der Türkei mehrere kurdische Sprachschulen eröffnet. Rundfunk in Kurdisch und anderen Sprachen und Dialekten ist inzwischen gestattet und es wurden bereits, wenngleich in begrenztem Ausmaß, Sendungen ausgestrahlt. Der Ausdruck der kurdischen Kultur in allen ihren Formen stößt mittlerweile auf mehr Toleranz. Die im Bereich der kulturellen Rechte angenommenen Maßnahmen stellen lediglich einen Beginn dar. Nach wie vor gibt es insbesondere im Bereich des Rundfunks und der Ausbildung in Minderheitensprachen erhebliche Einschränkungen.

Der 15 Jahre in einigen Provinzen im Südosten geltende Ausnahmezustand wurde 2002 vollständig aufgehoben. Bestimmungen, die während des Ausnahmezustands zur Einschränkung der Rechte während der Untersuchungshaft herangezogen wurden, wurden geändert. Die Türkei hat mit vielen internationalen Organisationen und auch mit der Kommission einen Dialog über die Frage der Binnenvertriebenen aufgenommen. Ein Gesetz über den Ausgleich der Verluste aus Terroranschlägen wurde verabschiedet. Obwohl Arbeiten zur Formulierung eines systematischeren Konzepts für die Region im Gange sind, wurde noch keine integrierte Strategie im Hinblick auf den Abbau der regionalen Disparitäten und die Deckung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Lokalbevölkerung angenommen. Die Rückkehr der Binnenvertriebenen in den Südosten hielt sich in Grenzen und wurde durch das System der Dorfschützer sowie durch mangelnde materielle Unterstützung behindert. Weitere Maßnahmen sollten gezielt die Empfehlungen des Sonderbeauftragten für Vertriebene des UN-Generalsekretärs aufgreifen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Türkei auf vielen Gebieten mit weiteren Reformpaketen, Verfassungsänderungen und der Verabschiedung eines neuen Strafgesetzbuchs sowie insbesondere mit den im Vorjahresbericht benannten Prioritäten und der Beitrittspartnerschaft bei der Rechtsetzung deutlich vorangekommen

ist. Trotz großer Fortschritte bei der Umsetzung der politischen Reformen müssen diese weiter konsolidiert und ausgeweitet werden. Das gilt für die Stärkung und vollständige Umsetzung der Bestimmungen über die Achtung der Grundfreiheiten und den Schutz der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Frau, die Gewerkschaftsrechte, Minderheitenrechte und die Probleme der nichtmuslimischen Religionsgemeinschaften. Die zivile Kontrolle über das Militär muss behauptet und der Rechtsvollzug sowie die Justizverfahren müssen dem Tenor der Reformen entsprechend angepasst werden. Die Korruption sollte weiter bekämpft werden. Die »Null-Toleranz-Politik« gegenüber der Folter sollte durch entschlossene Anstrengungen auf allen Ebenen des türkischen Staates verstärkt werden. Die Normalisierung der Lage im Südosten sollte mit der Rückkehr der Vertriebenen, einer Strategie für die sozioökonomische Entwicklung und der Schaffung der Voraussetzungen für die uneingeschränkte Wahrnehmung der Rechte und Freiheiten der Kurden weiter verfolgt werden.

Der politische Wandel und die Änderungen im Rechtssystem der Türkei in den letzten drei Jahren sind Teil eines längeren Prozesses und es wird einige Zeit dauern, bis sich der Geist der Reformen in der Haltung der Exekutive und der Justizbehörden auf allen Ebenen landesweit widerspiegelt. Um die offenen Herausforderungen anzugehen und die bürokratischen Hürden zu nehmen, bedarf es ungebrochener Entschlossenheit. Die politischen Reformen werden weiterhin genau beobachtet.

Was den verstärkten politischen Dialog betrifft, so haben sich die Beziehungen zu Griechenland positiv entwickelt. Einige bilaterale Abkommen wurden unterzeichnet und mehrere vertrauensbildende Maßnahmen angenommen. Der Prozess der Sondierungsgespräche wurde fortgesetzt. In der Zypernfrage hat die Türkei im letzten Jahr die Bemühungen des UN-Generalsekretärs um eine umfassende Lösung des Zypern-Problems unterstützt und tut das auch weiterhin. Der Europäische Rat ersuchte die Türkei im Juni 2004, mit der Kommission im Namen der Gemeinschaft und ihrer 25 Mitgliedstaaten Verhandlungen über die Anpassung des Ankara-Abkommens zur Berücksichtigung des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten aufzunehmen. Die Kommission erwartet eine positive Antwort auf den Entwurf für das Protokoll über die notwendigen Anpassungen, der im Juli 2004 der Türkei übermittelt wurde.

Die Türkei hat weitere deutliche Fortschritte auf dem Weg zu einer funktionsfähigen Marktwirtschaft erzielt und vor allem makroökonomische Ungleichgewichte abgebaut. Die Türkei dürfte auch in der

Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten, sofern sie ihre Stabilisierungspolitik entschlossen fortsetzt und weitere wichtige Strukturreformen in Angriff nimmt.

Wirtschaftliche Stabilität und Vorhersehbarkeit haben sich seit der Wirtschaftskrise von 2001 deutlich verbessert. Die früher hohe Inflation wurde auf einen historischen Tiefststand zurückgeführt, die politische Einflussnahme wurde verringert und der institutionelle und ordnungspolitische Rahmen wurde dem internationalen Standard angenähert. Es hat also ein wichtiger Wandel in Richtung auf eine stabile und auf klaren Vorschriften beruhende Wirtschaft stattgefunden. Die wichtigsten wirtschaftlichen Schwachpunkte wie etwa Ungleichgewichte im Finanzsektor wurden in Angriff genommen. Die Aufsicht über den Finanzsektor wurde verschärft. Dadurch hat sich die Belastbarkeit der türkischen Wirtschaft deutlich verbessert. Wichtige Fortschritte machten auch die Bemühungen um mehr Transparenz und Effizienz in der öffentlichen Verwaltung und den öffentlichen Finanzen. Außerdem wurden wichtige Maßnahmen ergriffen, um den Zufluss ausländischer Direktinvestition zu erleichtern und den Rechtsrahmen für die Privatisierung zu verbessern.

Um die derzeitige positive Dynamik in dauerhaftes Wachstum und Stabilität umzuwandeln, ist es von entscheidender Bedeutung, dass der derzeitige Reformprozess fortgesetzt wird. Die Beibehaltung einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik ist dabei ein entscheidender Faktor. Wichtig ist vor allem ein Abbau der Haushaltsungleichgewichte und eine Fortsetzung der Inflationsbekämpfung. Das Wirtschaftsklima würde durch eine Straffung der Verwaltungsverfahren und eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit verbessert. Ganz besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang eine Steigerung der Effizienz der Handelsgerichte. Die Aufsicht über den Bankensektor und die aufsichtsrechtlichen Vorschriften sollten weiter an die internationalen Normen angepasst werden. Die Privatisierung der staatlichen Banken und Unternehmen sollte beschleunigt werden. Ausreichende öffentliche und private Investitionen und Verbesserungen im Bildungsbereich sind wichtig, um die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotenzial der Wirtschaft zu erhöhen. Der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen muss durch die Beseitigung noch vorhandener Hindernisse angekurbelt werden.

Die Türkei ist bei der Harmonisierung in vielen Bereichen vorangeschritten, bewegt sich jedoch weiterhin bei vielen Kapiteln in einem frühen Stadium. Auf allen Gebieten sind weitere Arbeiten nötig; neue Rechtsvorschriften sollten nicht vom Besitzstand abweichen

und die Diskriminierung nichttürkischer Dienstleister oder Waren sollte beendet werden. Die Verwaltungskapazität muss gestärkt werden. Darüber hinaus sollte kein Mitgliedstaat von den gegenseitigen Vorteilen, die sich aus der Angleichung an den Besitzstand ergeben, ausgeschlossen werden.

Im Bereich *freier Warenverkehr* schreitet die Übernahme des Besitzstands ständig voran, ist aber nicht abgeschlossen und in der Durchführung weiterhin uneinheitlich. Bei den horizontalen und Rechtsvorschriften und Verfahren sowie bei sektorspezifischen Rechtsangleichungen und insbesondere beim neuen Konzept wurden beträchtliche Fortschritte vor allem bei der Konformitätsbewertung und der Marktüberwachung erreicht. Das Gesetz über das öffentliche Auftragswesen weist immer noch Unterschiede zum Besitzstand auf. Die Türkei sollte ihre Anstrengungen bei der Abschaffung technischer Handelshindernisse verstärken und die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Assoziationsratsbeschluss 1/95 über die Zollunion verbessern sowie notwendige Maßnahmen zur Durchsetzung des freien Warenverkehrs in nicht harmonisierten Bereichen ergreifen.

Im Bereich *Freizügigkeit* können keine Fortschritte vermeldet werden und die Rechtsangleichung befindet sich insgesamt noch in einem sehr frühen Stadium. Die Verwaltungskapazität muss noch erheblich erweitert werden. Im Bereich *freier Dienstleistungsverkehr* wurden Verbesserungen bei den Finanzdienstleistungen – mit Ausnahme von Versicherungen – erzielt, aber bei den nichtfinanziellen Dienstleistungen sind keine Fortschritte zu verzeichnen. Hier ist der Marktzugang weiterhin eingeschränkt. Bei den freiberuflichen Dienstleistungen sind seit dem letzten Regelmäßigen Bericht keine Fortschritte zu verzeichnen. Die Angleichung an den Besitzstand im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten muss noch vollzogen werden. Es ist eine Behörde für den Schutz personenbezogener Daten zu schaffen und die Unabhängigkeit der bestehenden Aufsichtsbehörden im Bereich Finanzdienstleistungen muss sichergestellt werden. Auch die für ausländische Staatsbürger geltenden Beschränkungen sind aufzuheben. Beim *freien Kapitalverkehr* ist die Angleichung an den Besitzstand begrenzt. Priorität sollte die Annahme des Geldwäschegesetzes sowie die Aufhebung der Beschränkungen für Investitionen ausländischer Staatsbürger genießen. Verbesserungen in diesem Bereich zögen Vereinfachungen für den Zustrom ausländischer Direktinvestitionen nach sich.

Auch beim *Gesellschaftsrecht* sind nur begrenzte Fortschritte erzielt worden. Es wurden enorme Anstrengungen bei der Bekämpfung der

Produktpiraterie zum Schutz der Rechte an geistigem und gewerblichem Eigentum unternommen, aber die unzureichende Verwaltungskapazität stellt weiterhin ein Hindernis dar. Im Bereich der *Wettbewerbspolitik* ist die Angleichung des Kartellrechts beträchtlich, und es sind weitere Fortschritte zu verzeichnen. Im Gegensatz dazu ist allerdings die Rechtsangleichung bei den staatlichen Beihilfen trotz der Aufnahme in die Zollunion äußerst begrenzt. Die Annahme des Gesetzes über staatliche Beihilfen und die Schaffung einer Aufsichtsbehörde für staatliche Beihilfen sind entscheidende Themen. Weitere Anstrengungen sind auch bei der Vorbereitung eines praktikablen Umstrukturierungsprogramms für den Stahlsektor vonnöten.

Im Bereich *Landwirtschaft* können im Vergleich zum Vorjahresbericht nur wenige Fortschritte vermeldet werden. Auch ist die Rechtsangleichung insgesamt nach wie vor gering. Insbesondere im Veterinärwesen, bei der Pflanzengesundheit und bei den Lebensmitteln sind Fortschritte erreicht worden, aber die Übernahme und die Verwaltungskapazitäten reichen noch nicht aus, um die effektive Umsetzung des Besitzstands zu gewährleisten. Die ländliche Entwicklung, die Ausrottung von Tierseuchen und der Ausbau der Verwaltungen genießen weiterhin Priorität. Im *Fischereiwesen* wurden nur sehr begrenzte Fortschritte erzielt. Die Bemühungen um das Ressourcenmanagement sowie um die Stärkung der Inspektions- und Kontrollkapazitäten müssen verstärkt werden.

In allen *Verkehrsbereichen* können einige Fortschritte vermeldet werden, mit Ausnahme des Luftverkehrs. Allerdings ist die Rechtsangleichung insgesamt noch begrenzt und in sämtlichen Bereichen bestehen einige Probleme weiter. Insbesondere im Seeverkehr ist anzumerken, dass die Quote der zurückgehaltenen Schiffe immer noch erheblich über dem EU-Durchschnitt liegt und dass die Türkei weiterhin auf der Schwarzen Liste der Pariser Vereinbarung über Hafenstaatkontrollen verzeichnet wird. Unter zypriotischer Flagge fahrende Schiffe oder Schiffe, die einen zypriotischen Hafen angelaufen haben, wird das Anlegen in türkischen Häfen immer noch verweigert. Die Übernahme des Besitzstands muss parallel zum Beitritt zu internationalen Übereinkommen erfolgen. Das Personal und die Kapazitäten des Verkehrsministeriums müssen erheblich aufgestockt werden.

Im *Steuerbereich* sind lediglich begrenzte Fortschritte bei der *indirekten Besteuerung* festzustellen, während bei den direkten Steuern oder bei der Verwaltungszusammenarbeit keine Verbesserungen zu erkennen sind. Das türkische Steuersystem ist insgesamt nur teilweise an den Besitzstand angeglichen, sodass in allen unter dieses Kapitel

fallenden Bereichen noch erheblicher Handlungsbedarf besteht. In Bezug auf die Mehrwertsteuer, die Steuerbefreiungen und die geltenden Steuersätze ist die Angleichung besonders voranzutreiben. Was die indirekte Besteuerung betrifft, so dürfen Verbrauchsteuern nicht zu einer Benachteiligung eingeführter Erzeugnisse führen. Ferner ist die Verwaltungskapazität auszubauen, insbesondere bei der Eintreibung der Steuern.

Bei der *Wirtschafts- und Währungsunion* sind im Vergleich zum Vorjahr keine Fortschritte erzielt worden und auch die Rechtsangleichung insgesamt ist gering. Wesentliche Aspekte, die verbessert werden müssen, sind die Unabhängigkeit der Zentralbank und die verbleibenden Möglichkeiten eines bevorrechtigten Zugangs zum Finanzsektor bei der Haushaltsfinanzierung.

Im Bereich der *Statistik* sind stetige Fortschritte erzielt worden, aber die Angleichung ist noch sehr begrenzt. Daher sind in diesem Bereich noch erhebliche Anstrengungen erforderlich. Priorität sollte hierbei das neue Statistikgesetz genießen.

Auf dem Gebiet *Soziales und Beschäftigung* sind seit dem Vorjahresbericht vor allem bei der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz Fortschritte erreicht worden. Die problematischsten Bereiche sind weiterhin die Gleichstellung der Geschlechter, das Arbeitsgesetz, die Bekämpfung von Diskriminierungen und der soziale Dialog. Die Durchsetzung und die umfassende Anwendung dieser Rechtsvorschriften stellen noch große Herausforderungen dar.

Die Türkei hat im Kapitel *Energie* einige Fortschritte zu verzeichnen, während die Rechtsangleichung an den einschlägigen Besitzstand noch begrenzt und vor allem uneinheitlich ist. Für die wirksame Umsetzung des Besitzstands ist der Ausbau der Verwaltungskapazität unerlässlich. Die Umstrukturierung des Sektors, einschließlich der Privatisierung und Beseitigung der Preisverzerrungen, sollte fortgesetzt werden.

Bei der *Industriepolitik* wurde eine breite Annäherung an die Grundsätze der Industriepolitik der EU vollzogen. Die Türkei hat eine Industriestrategie angenommen, aber die Privatisierung und die Umstrukturierung sind nicht wie geplant vorangekommen. Besonderer Bemühungen bedarf die Umstrukturierung des Stahlsektors und der staatlichen Banken. Trotz der Verbesserungen der Rahmengesetzgebung erreichen die ausländischen Direktinvestitionen nur einen niedrigen Stand. Der Zugang von *Klein- und Mittelbetrieben* zu Finanzierungsquellen hat sich verbessert und die türkische Politik ent-

spricht weitgehend der Unternehmenspolitik der Gemeinschaft. Es sind jedoch weitere Anstrengungen nötig, um den Zugang der KMU zu Finanzquellen sowie das geschäftliche Umfeld zu verbessern. Insbesondere ist eine wirksamere Bearbeitung von Fällen durch die Handelsgerichte anzustreben. Die in der Türkei übliche Definition von Klein- und Mittelbetrieben stimmt nicht mit den einschlägigen Empfehlungen der Kommission überein.

Einige Fortschritte wurden im Bereich *Wissenschaft und Forschung* erzielt. Der Rahmen für die Zusammenarbeit wurde geschaffen und die türkischen Vertreter nahmen als Beobachter an den Ausschusssitzungen zur Vorbereitung des 6. Rahmenprogramms teil. Um sich am Rahmenprogramm umfassend und wirksam zu beteiligen, muss die Türkei ihre forschungsbezogene Verwaltungskapazität weiter ausbauen. Auch bei der *allgemeinen und beruflichen Bildung* konnten einige Fortschritte, insbesondere bei der Einschulung von Mädchen in benachteiligten Regionen, verwirklicht werden. Die Beteiligung der Türkei an den EG-Programmen ist zufrieden stellend, aber die Investitionen liegen noch unter dem EU-Durchschnitt. Die Reform und der Ausbau der Schulungs- und Bildungspolitik und der entsprechenden Institutionen sowie die Rolle des Hohen Rates für das Bildungswesen (YÖK) und die Verknüpfungen von Arbeitsmarkt und allgemeiner und beruflicher Bildung müssen verbessert werden.

Im *Telekommunikationssektor* sind die Festnetz-Telefondienste im Jahr 2004 vollständig liberalisiert worden und auch der Wettbewerb bei den Internetdiensten hat sich belebt. Insgesamt wurde eine gewisse Angleichung an den Besitzstand vollzogen, aber seit dem Vorjahresbericht sind nur sehr begrenzte Fortschritte erzielt worden. Weitere Anstrengungen müssen unternommen werden, um den Rechtsrahmen zu vervollständigen und die Vorschriften auch wirksam umzusetzen. Dies schließt die Ausstattung der Telekommunikationsbehörde mit entsprechenden Befugnissen ein. Ferner ist bei allen Telekommunikationsdiensten ein vergleichbarer Wettbewerb sicherzustellen.

Obwohl die Rechtsangleichung an den Besitzstand im Kapitel *Kultur und audiovisuelle Medien* noch begrenzt ist, hat die Türkei einige Fortschritte bei seiner Übernahme erzielt, indem sie die Verordnung über Rundfunk- und Fernsehsendungen in Sprachen und Dialekten, die traditionell von türkischen Bürgern gesprochen werden, verabschiedet hat. Mit der Umsetzung dieser Verordnung ist begonnen worden und inzwischen werden Sendungen in nationalen oder regionalen Kanälen in kurdischer oder anderen Sprachen ausgestrahlt. Die mit dieser Verordnung verknüpften Bedingungen sind jedoch weiterhin

restriktiv, so dass erhebliche Anstrengungen nötig sind, um eine Angleichung an den Besitzstand zu erreichen.

Der Besitzstand im Bereich der *Regionalpolitik* wirkt sich auf die Umsetzung der Struktur- und Kohäsionsfonds aus. Hier sind nur sehr wenige Entwicklungen zu verzeichnen und auch die Angleichung an den Besitzstand ist begrenzt. Im Hinblick auf die geeignete Nutzung der strukturalpolitischen Instrumente der EU müssen noch erhebliche Anstrengungen unternommen werden. Die erforderlichen Institutionen müssen geschaffen und die Verwaltungskapazitäten ausgebaut werden.

Im Kapitel *Umwelt* sind einige Fortschritte zu vermelden. So wurde die Verwaltungskapazität ausgebaut. Die Übernahme des Besitzstands im Umweltbereich insgesamt befindet sich noch auf einem niedrigen Stand. Die Verwaltungskapazität muss weiter gestärkt und die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden verbessert werden. Die größten Anstrengungen sind bei den horizontalen Rechtsvorschriften sowie in den Bereichen Luft- und Wasserqualität, Abfallwirtschaft, Naturschutz, industriebedingte Umweltverschmutzung und Risikomanagement nötig.

Beim *Verbraucher- und Gesundheitsschutz* sind die Bemühungen um eine Übernahme des Besitzstands, insbesondere bei der Marktüberwachung fortgesetzt worden. Die Angleichung ist auf den verschiedenen Gebieten des Verbraucherschutzes unterschiedlich weit vorangeschritten und ist bei nicht sicherheitsrelevanten Maßnahmen am größten. Die Anstrengungen für eine wirksame Übernahme und Umsetzung des Besitzstandes bei der Produkthaftung und für höhere Verwaltungskapazitäten müssen fortgesetzt werden.

Die Türkei hat sich weiterhin bemüht, die Rechtsangleichung im Bereich *Justiz und Inneres* voranzubringen. In so wesentlichen Bereichen wie der Reform des Justizwesens und der Bekämpfung der Korruption sind jedoch weitere Fortschritte nötig. Die Zusammenarbeit aller einschlägigen Behörden auf nationaler Ebene sowie die Kooperation mit der EU muss insbesondere bei der illegalen Einwanderung und dem Menschen schmuggel fortgesetzt werden, auch mittels Verhandlungen über ein Abkommen zur Rückführung von Flüchtlingen. Die geografische Beschränkung der Genfer Flüchtlingskonvention ist aufzuheben und die Zusammenarbeit der einschlägigen Institutionen sollte verbessert werden.

Bei der Übernahme des Besitzstandes der *Zollunion* sind seit dem letzten Bericht einige Fortschritte erzielt worden: Die Verwaltungs-

kapazität wurde ausgebaut und die Rechtsangleichung hat mit Ausnahme bestimmter Gebiete insgesamt einen hohen Stand erreicht. Die in Freizonen geltenden nichtzollrechtlichen Vorschriften weichen weiterhin vom Besitzstand ab und müssen entsprechend angeglichen werden. Im Kapitel *Außenbeziehungen* ist die Angleichung insgesamt schon weit vorangeschritten und im Vergleich zum letzten Jahr sind noch einige Fortschritte erzielt worden. Die Annahme des Allgemeinen Präferenzsystems der EG in weiten Teilen stellt einen wichtigen Fortschritt dar. Einige Abweichungen vom Besitzstand bestehen weiter, einerseits im Hinblick auf Sonderregelungen im Rahmen des APS und andererseits aufgrund schwieriger Verhandlungen mit bestimmten Drittstaaten. Die Türkei wird ermuntert, ihre Bemühungen in diesem Bereich fortzusetzen. Die *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* ist weitgehend an die EU-Politik angeglichen, wobei in Bezug auf die Nachbarstaaten der Türkei einige Unterschiede bestehen. Die Vollzugsbilanz der Türkei könnte verbessert werden, wenn sie ihre Positionen in internationalen Gremien noch stärker an die der EU annähert und sicherstellt, dass vereinbarte Sanktionen oder Restriktionen auch angewendet werden.

Im Bereich der *Finanzkontrolle* sind seit dem Vorjahresbericht einige Fortschritte zu vermelden. Hier ist insbesondere die Annahme des Gesetzes über die öffentliche Finanzverwaltung und Finanzkontrolle zu nennen, das zwar erst ab dem Jahr 2008 umfassend angewendet wird, aber dennoch einen bedeutenden Fortschritt darstellt. Die Türkei sollte ihre Verwaltung weiter stärken und die Kapazitäten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft weiter ausbauen. Darüber hinaus sind bei den *Finanz- und Haushaltsbestimmungen* bedeutende Fortschritte bei der Aufstellung und dem Vollzug des Staatshaushalts erreicht worden. Bei der Anwendung der Bestimmungen für Eigenmittel konnten jedoch keine Verbesserungen erzielt werden. Daher sind weitere Anstrengungen nötig, um die Annahme der erforderlichen Rechtsvorschriften und ihre Umsetzung voranzutreiben.

Die Umsetzung der formell an den Besitzstand angeglichenen Rechtsvorschriften ist weiterhin unzureichend. Die Verwaltungskapazität muss in den meisten Bereichen ausgebaut werden, damit die Umsetzung und die wirksame Durchsetzung des Besitzstandes gesichert ist. In einigen Fällen müssen im Rahmen der Umstrukturierung auch neue Strukturen geschaffen werden, z. B. bei den staatlichen Beihilfen und der regionalen Entwicklung. Die geschaffenen Regulierungsbehörden müssen mit den für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Befugnissen ausgestattet werden. Hierzu gehört eine entsprechende Personal- und Ressourcendecke, damit sie ihre

Beschlüsse auch durchsetzen können. In dieser Hinsicht muss auch ihre Unabhängigkeit geschützt werden. Die gelungene Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den türkischen Behörden beispielsweise bei der Konformitätsbewertung sollte auf andere Bereiche ausgedehnt werden.

