

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Heinz Kramer

EU – Türkei: Vor schwierigen Beitrittsverhandlungen

S 11
Mai 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Verhandlungen ohne Vorbild
7	Die Empfehlung der Kommission und die europäische »Türkei-Debatte«
9	Verhandlungen über Verhandlungen
12	Vor Verhandlungen »sui generis«
14	Merkposten für das Verhandlungsmandat
14	Intensives und extensives Monitoring
15	Weitreichender politischer Dialog der Gesellschaften
16	Umfassende Unterstützung für die Fortsetzung der türkischen »Europäisierung«
17	Institutionalisierung der sicherheitspolitischen Kooperation
18	Stärkung der EU-Integration
19	Beitrittsorientierte Verhandlungen
21	Mögliche Stolpersteine auf dem Weg zum Beitritt
21	Nachlassen des türkischen Reformprozesses aus innenpolitischen Motiven
24	Kurdenproblem und Minderheitenfrage
27	Ungelöste Zypernfrage und türkisch-griechischer Ausgleich
29	Erweiterungskrise der EU-25/27
31	Fazit
31	Abkürzungen

EU – Türkei:

Vor schwierigen Beitrittsverhandlungen

Auf seiner Sitzung am 16./17. Dezember 2004 in Brüssel hat der Europäische Rat beschlossen, am 3. Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zu beginnen. Damit ist ein Prozeß in Gang gesetzt, der sich deutlich von den bisherigen Erweiterungsrounds unterscheiden wird. Erstmals wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Verhandlungen insoweit offen sind, als ein erfolgreicher Ausgang nicht im Vorhinein garantiert werden kann. Ferner wird erklärt, daß eine Aussetzung der Verhandlungen möglich ist, falls der türkische Reformprozeß gestoppt oder gar rückgängig gemacht werden sollte. Eine türkische EU-Mitgliedschaft – selbst in einem Jahrzehnt oder später – ist also noch keineswegs sicher, wenn die Beitrittsverhandlungen beginnen.

In der Studie soll folgenden Fragen nachgegangen werden: Was sind die Besonderheiten der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei? Welche Punkte sind vor allem von der EU zu beachten? Was sind die hauptsächlichsten, schon heute absehbaren Risiken, die einen erfolgreichen Verlauf der Verhandlungen beeinträchtigen, im schlimmsten Fall unmöglich machen können?

Die Analyse kommt zu folgenden Ergebnissen und Empfehlungen:

1. Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei unterscheiden sich von allen vorangegangenen Erweiterungsrounds grundlegend, da die Mitgliedschaft des Kandidatenlandes von weiten Kreisen der EU-Öffentlichkeit als unerwünscht betrachtet wird. Der Beschluß vom Dezember 2004 hatte daher eine doppelte Funktion: die unterschiedlichen Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten zu überbrücken und der Türkei eine akzeptable Perspektive für die Beitrittsverhandlungen zu eröffnen. Ein erfolgreicher Abschluß der Verhandlungen ist nur dann gewährleistet, wenn die gegenwärtig in der EU vorherrschende negative Grundeinstellung abgebaut werden kann. Dafür müssen die politisch Verantwortlichen der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten überzeugend nachweisen, daß die Türkei sich zu einem »normalen« europäischen Land wandelt.

2. Die wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige »Europäisierung« des Landes ist die Fortset-

zung und Vertiefung des in den letzten Jahren mit großem Elan in Gang gesetzten politischen und wirtschaftlichen Reformprozesses. Ein Rückfall in politische Stagnation oder Instabilität, wie sie für die neunziger Jahre kennzeichnend waren, würde den Fortgang der Beitrittsverhandlungen in Frage stellen; das zeigen die Reaktionen auf die seit Anfang 2005 zu beobachtende »Rückkehr zur Normalität« in der türkischen Innenpolitik, die in einigen EU-Kreisen als Abkehr von der Reformpolitik wahrgenommen wird.

3. Die Mitgliedstaaten der EU müssen noch stärker als im gerade beendeten Prozeß der Osterweiterung den Nachweis der Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes einfordern. Dafür ist ein intensives und flächendeckendes Monitoring der türkischen Entwicklung notwendig. Die Europäische Kommission sollte zu diesem Zweck neben ihrer Delegation in Ankara »Antennen« in anderen Regionen des Landes einrichten.

4. Die Union sollte sich in ihrer Vorbeitrittshilfe neben der Aufgabe, die Übernahme des Besitzstandes voranzutreiben, vor allem auf Maßnahmen konzentrieren, die zum einen den in der Türkei langsam in Gang kommenden Prozeß einer grundlegenden Reform der staatlichen Strukturen unterstützen und zum anderen einen nachhaltigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß in den kurdischen Regionen fördern. Das Twinning-Programm für die Türkei wäre in diesem Sinne zu ergänzen.

5. Angesichts der Notwendigkeit, die Öffentlichkeit in den EU-Staaten vom Sinn einer türkischen Mitgliedschaft zu überzeugen, muß dem von der Kommission als »dritte Säule« der Beitrittsverhandlungen bezeichneten politischen und kulturellen Dialog eine hohe Priorität eingeräumt werden. Mehr Gewicht sollte dabei künftig auf die Frage gelegt werden, inwieweit die türkischen Verhältnisse Ausdruck und/oder Folge einer muslimischen Prägung der Gesellschaft oder aber eines »defizitären Europas« sind. Im Rahmen der Vorbeitrittshilfe bedarf es deshalb entsprechender Mittel. Der Dialog selbst muß jedoch vor allem auf der Ebene der Mitgliedstaaten geführt werden, um den Vorbehalten gegenüber der Türkei »vor Ort« begegnen zu können. Sowohl in der Europäischen Kommission als auch in den zuständigen Administrationen der Mitgliedstaaten sind hierfür entsprechende Dienste zu schaffen. Für die Bundesregierung bedeutet dies, in Analogie zu bestehenden Funktionen das Amt eines Türkeibeauftragten einzurichten.

6. Die EU sollte ihren außen- und sicherheitspolitischen Dialog mit der Türkei rasch und umfassend in Richtung einer echten Kooperation weiterentwickeln. Es wäre sicherheitspolitisch fahrlässig, wenn die von den Befürwortern des Türkei-Beitritts immer wieder hervorgehobene große strategische Bedeutung des Landes für die europäische Sicherheit erst zum Zeitpunkt des Beitritts in einem Jahrzehnt voll nutzbar gemacht würde. Deshalb wird eine institutionelle Einbindung der Türkei als assoziiertes Mitglied in die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Vorstadium der Mitgliedschaft empfohlen.

7. Der Verlauf der Beitrittsverhandlungen kann von einer Reihe exogener Faktoren beeinträchtigt werden. Dazu zählen vor allem eine Abschwächung der europapolitischen Legitimation der türkischen Regierung und eine damit einhergehende Gefährdung der politischen und wirtschaftlichen Stabilität der Türkei; ein erneutes, von negativen Entwicklungen im Irak zusätzlich geschürtes Aufflammen des Konflikts mit den Kurden infolge einer unzureichenden Minderheitenpolitik der Türkei; ein Andauern der integrationspolitischen Stagnation in der EU, etwa weil der Verfassungsvertrag scheitert oder weil die Union wegen anhaltender wirtschaftlicher und sozialer Probleme in den meisten Mitgliedstaaten insgesamt an Legitimation verliert. Insbesondere das Zypernproblem und die bilateralen griechisch-türkischen Konfliktpunkte könnten sich zu einer permanenten Belastung der Verhandlungen entwickeln. Diese exogenen Risiken unterstreichen die Offenheit des Verhandlungsprozesses und die damit verbundene politische Verantwortung der Regierungen der Mitgliedstaaten. Sie verdeutlichen, daß Beitrittsverhandlungen mit der Türkei eine politische Aufgabe und keine administrativ-bürokratische Veranstaltung sind.

Verhandlungen ohne Vorbild

Mit dem Beschluß des Europäischen Rates (ER) vom 17. Dezember 2004, am 3. Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zu eröffnen,¹ wurde der Schlußpunkt unter einen Prozeß gesetzt, der in der Erweiterungsgeschichte der EU kein Vorbild hat. Selten zuvor war um Beitrittsverhandlungen im Vorfeld so heftig in den EU-Mitgliedstaaten gestritten worden, und nie zuvor hatte sich ein Kandidatenland so intensiv um einen positiven Beschluß des Europäischen Rates bemüht, zuletzt durch »Verhandlungen über Verhandlungen«. Gleichzeitig wurde ein Verhandlungsprozeß eingeleitet, der wohl – angesichts der ungewöhnlichen Vorgeschichte und der mit dem Beschluß des Europäischen Rates verbundenen Erwägungen und Bedingungen – ebenso einzigartig sein wird.

Die Empfehlung der Kommission und die europäische »Türkei-Debatte«

Grundlage der Entscheidung vom 17. Dezember waren ein Bericht und eine Empfehlung der Europäischen Kommission vom 6. Oktober 2004.² Die Kommission erachtete die von der EU gestellten Bedingungen für die Eröffnung von Verhandlungen in einem ausreichenden Maße als erfüllt und riet daher, gemäß dem Beschluß des Europäischen Rates in Kopenhagen vom Dezember 2002³ nunmehr ohne Verzug die Bei-

trittsverhandlungen aufzunehmen. Sie verband diese Empfehlung jedoch mit einer Reihe weiterführender Überlegungen und Bedingungen für die Durchführung der Verhandlungen, die in dieser Form von der Kommission mit Blick auf Beitrittsverhandlungen noch nie formuliert worden waren.

Mit ihrer Empfehlung folgte die Kommission letztlich der vom für Erweiterungsfragen zuständigen Kommissionsmitglied Verheugen vorgegebenen Linie, ihr Urteil vorrangig darauf zu stützen, inwieweit das Kandidatenland den von der EU festgesetzten Bedingungen entsprach. Mit einem Begleitdokument, in dem mögliche Vor- und Nachteile eines türkischen Beitritts erwogen wurden – mit dem offenen Ergebnis, daß damit Chancen und Risiken verbunden seien⁴ –, ging sie jedoch auch auf die öffentliche Debatte ein. Die erwähnten Überlegungen zur Gestaltung der Beitrittsverhandlungen stellen einen Versuch dar, die erkennbaren Risiken zu minimieren und die Chancen zu nutzen.

Im einzelnen schlägt die Kommission vor, den Fortgang der Verhandlungen vom Tempo der türkischen Reformen abhängig zu machen. Außerdem soll der Rat bei einem »schwerwiegenden und dauerhaften« Verstoß gegen die grundlegenden Werte der Union auf Empfehlung der Kommission eine Aussetzung der Verhandlungen beschließen können. Lange Übergangszeiten, Sonderregelungen in einigen Bereichen und (für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer) unbefristete Schutzklauseln sollen möglich sein. Ferner wird empfohlen, die Verhandlungen nicht abzuschließen, bevor die EU die finanzielle Vorausschau für die Zeit nach 2014 festgelegt, das heißt in gebührender Weise die durch einen türkischen Beitritt zu erwartenden finanziellen Belastungen berücksichtigt hat. Und

1 Vgl. *Rat der Europäischen Union*, Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 16./17. Dezember 2004), Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Ziffern 17–23, Brüssel, den 17. Dezember 2004, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf>.

2 *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2004 Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 6.10.2004, SEK(2004) 1201; *dies.*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 6.10.2004, KOM(2004) 656 endgültig. Alle Dokumente sind im Internet zu finden unter: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/>.

3 Der Europäische Rat hatte dieses Procedere auf seiner Sitzung in Kopenhagen am 12./13. Dezember 2002 beschlossen. Vgl. *Rat der Europäischen Union*, Europäischer Rat (Kopenhagen), Tagung vom 12. und 13. Dezember 2002, Schluß-

folgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 29.1.2003 (POLGEN 84) Ziffer 19; <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/73845.pdf>.

4 *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, Brüssel, 6.10.2004, SEK(2004) 1202; <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/issues_paper_de.pdf>.

schließlich wird betont, daß mit offenem Ende verhandelt wird, der Beitritt also nicht garantiert ist.⁵

Die Empfehlungen der Kommission waren die Folge der kontroversen öffentlichen Diskussion in mehreren EU-Staaten sowie kommissionsinterner Debatten. Dabei war es weniger darum gegangen, ob und inwieweit die Türkei gemäß den Regeln der EU-Konditionalitätspolitik die an sie gestellten Bedingungen erfüllt habe, sondern fast ausschließlich um Fragen der EU-Identität und der langfristigen integrationspolitischen Ziele, um die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Union angesichts der erwarteten Belastungen, aber auch darum, zu erwartende sicherheitspolitisch-strategische Vorteile für die EU abzuwägen.

Ein wichtiger Auslöser dieser Debatten war eine Erklärung Valéry Giscard d'Estaings vom November 2002. Der damalige Vorsitzende des Konvents über die Zukunft Europas (Verfassungskonvent) und frühere französische Staatspräsident hatte die Ansicht geäußert, eine EU-Mitgliedschaft der Türkei bedeute »das Ende der Europäischen Union«. ⁶ Von den Anhängern dieser Position wird die Türkei nicht als Teil der »europäischen Familie« angesehen. ⁷ Das Land sei zu groß, zu arm und zu fremd, um erfolgreich in die EU integriert werden zu können. Im einzelnen befürchteten sie, die Türkei könne wegen ihrer großen Bevölkerung eine dominante Position in den EU-Institutionen erlangen, wegen ihres erheblichen wirtschaftlich-sozialen Rückstandes gegenüber dem EU-Durchschnitt zu einer untragbaren finanziellen Belastung für die Union werden und wegen der großen Unterschiede in der politischen Kultur einen unwiderruflichen Identitätsverlust der Union einleiten, der deren politischen

5 Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament [wie Fn. 2], S. 10–12, und für eine erste Einschätzung der Vorschläge Heinz Kramer/Hanna-Lena Krauß, Ein kluger Wegweiser. Der Türkei-Bericht der Europäischen Kommission, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (SWP-Aktuell 50/04), <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1081>.

6 Vgl. Pour ou contre l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, in: *Le Monde*, 9.11.2002, S. 2. Dieser Beitrag trug wesentlich zur Transnationalisierung der Türkei-Debatte in der EU bei, die sich bis dahin eher auf die jeweiligen nationalen Räume beschränkt hatte.

7 Vgl. zu diesem Aspekt der bisherigen Erweiterungen Helene Sjursen, Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) 3, S. 491–513, und Rainer Hülse, Metaphern der EU-Erweiterung als Konstruktion europäischer Identität, Baden-Baden 2003, S. 154–167.

Zusammenhalt entscheidend gefährden würde.⁸ Das Ziel einer Politischen Union würde damit in unerreichbare Ferne gerückt, wenn nicht gar völlig unmöglich gemacht.

Besonders prononciert wurde die ablehnende Haltung in Deutschland, Frankreich und Österreich vorgebracht, aber auch in den Niederlanden, in Griechenland und Dänemark gab es erheblichen öffentlichen Widerstand. Die christdemokratische Opposition brachte mit dem Konzept der »privilegierten Partnerschaft« eine von ihr bevorzugte Alternative zum Beitritt ins Gespräch und trat dafür ein, in den Verhandlungen offen über beide Möglichkeiten zu reden.⁹ Die Österreichische Volkspartei und die französischen Gaullisten in der Union pour un Mouvement Populaire (UMP) unterstützten das Vorhaben.¹⁰

Befürwortet wurde der Beginn von Beitrittsverhandlungen, sofern die Bedingungen erfüllt seien, von den Regierungen Großbritanniens, Italiens, Spaniens und Portugals, die sich dabei auch auf eine zumindest relative Mehrheit ihrer Öffentlichkeit stützen konnten.¹¹ Die Bundesregierung, der französische Staatspräsident Chirac sowie die griechische Regierung traten ebenfalls dafür ein, allerdings gegen den Widerstand einer

8 Vgl. für einen Überblick über die Debatte in den verschiedenen Ländern Angelos Giannakopoulos/Konstadinos Maras (Hg.), *Die Türkei-Debatte in Europa*, Wiesbaden 2005. Zur deutschen Debatte siehe auch die Beiträge in Claus Leggewie (Hg.), *Die Türkei und Europa. Die Positionen*, Frankfurt a.M. 2004 (edition Suhrkamp, Bd. 2354). Die Grundpositionen der französischen Diskussion erhellen exemplarisch Jean-François Bayart, *La Turquie, une candidate ordinaire*, in: *Politique internationale*, (Herbst 2004) 105, S. 81–102, und Jean-Louis Bourlanges, *Ankara et l'union européenne: les raisons du »non«*, in: *Politique internationale*, (Herbst 2004) 105, S. 39–64.

9 Vgl. Matthias Wissmann, Eine »Privilegierte Partnerschaft« als Alternative zu einer EU-Vollmitgliedschaft der Türkei. Aktualisierte Fassung des Positionspapiers vom 22.1.2004, <http://www.cducsu.de/section__2/subsection__3/id__845/Meldungen.aspx>; Karl-Theodor zu Guttenberg, *Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU – eine »Privilegierte Partnerschaft«*, München: Hanns-Seidel-Stiftung, Akademie für Politik und Zeitgeschehen, 2004 (Aktuelle Analysen, Nr. 33).

10 Vgl. Norbert Wagner, *Die UMP und die Türkei*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Länderberichte, 29.10.2004, <http://www.kas.de/publikationen/2004/5616_dokument.html>, und: Wien sagt entschieden »Jein«, in: *Handelsblatt*, 15.10.2004.

11 Vgl. IFOP (pour Le Figaro), *Les Européens et la Turquie*, 13.12.2004, <<http://www.ifop.com/europe/sondages/opinion/f/europeturquie.asp>>. Vgl. für die öffentliche Meinung zur Frage eines türkischen EU-Beitritts auch Michael Mertes, *Enorme Unterschiede. Aktuelle Demoskopie zum EU-Beitritt der Türkei*, in: *Internationale Politik*, 60 (Januar 2005) 1, S. 61–63.

Mehrheit ihrer Bevölkerung. In der dänischen und niederländischen Regierung gab es eine Reihe von Skeptikern, doch zeigten sich die Hauptvertreter der niederländischen Präsidentschaft, Ministerpräsident Balkenende und Außenminister Bot, entschlossen, der Vorgabe des Europäischen Rates vom Dezember 2002 zu folgen und bei Vorliegen einer Kommissionsempfehlung auf einen entsprechenden Beschluß des Europäischen Rates hinzuwirken.¹²

Die Befürworter beriefen sich zum einen auf das Argument der politischen Verlässlichkeit der EU, die der Türkei schließlich bereits im Assoziierungsvertrag von 1964 die Möglichkeit eines Beitritts eröffnet und diese besonders seit dem Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 wiederholt bekräftigt hatte. Davon könne man nicht abrücken, zumal die Türkei die seitens der Union gestellten Bedingungen in ausreichendem Maße erfüllt habe. Zum anderen wurde immer wieder die große strategische Bedeutung der Türkei als Modell für die grundsätzliche Vereinbarkeit von westlicher Demokratie und muslimisch geprägter Gesellschaft hervorgehoben. Von ihrem eventuellen EU-Beitritt könne eine erhebliche Signalwirkung für die Entwicklung der »Islamischen Welt« ausgehen, was der EU in der säkularen Auseinandersetzung des 21. Jahrhunderts zwischen westlicher Demokratie und radikalem Islamismus einen wesentlichen Vorteil verschaffen würde. Insbesondere für die Stabilisierung des krisengeschüttelten Nahen und Mittleren Ostens sei dieser Aspekt von großer Bedeutung.¹³ Die mit einem Beitritt verbundenen Probleme wurden als zu bewältigende Herausforderungen und nicht als integrationszerstörende Faktoren angesehen. Eine echte Auseinandersetzung mit den integrationspolitischen und identitätsbezogenen Argumenten der Kritiker unterblieb jedoch weitgehend.¹⁴

¹² Vgl. zur Grundposition der niederländischen Präsidentschaft die ausführliche Darstellung von Peter Ludlow, *A View from Brussels. Dealing with Turkey*. The European Council of 16–17 December 2004, Brüssel 2005 (Eurocomment Briefing Note, Vol. 3, No. 7), S. 10–12.

¹³ So zum Beispiel Außenminister Fischer in einem Interview mit BBC; vgl. BBC, *Turkey EU Entry as Big as »D-Day«*, 20.10.2004, <<http://news.bbc.co.uk/2/low/europe/3758592.stm>>.

¹⁴ Diese Positionen wurden vor allem in einer Reihe von Analysen entwickelt, die insbesondere im Sommer 2004 von verschiedenen europäischen Instituten vorgelegt wurden. Vgl. *British Council*, *Die Türkei in Europa. Mehr als ein Versprechen?* Bericht der Unabhängigen Türkei-Kommission, Brüssel, September 2004. Siehe ferner *AG Europäische Integration*, *Beitrittskandidat Türkei*, Bonn: Friedrich-Ebert-

Letztlich standen sich in der Türkeiidebatte zwei EU-Konzepte gegenüber: Die Skeptiker knüpften an die traditionelle Integrationsidee an, eine Politische Union im Sinne einer allmählichen »Staatswerdung« Europas aufzubauen, während die Befürworter stärker die Vorstellung einer »strategischen Ordnungsmacht EU« im Ringen um eine globale Ordnung des 21. Jahrhunderts vertraten.

Verhandlungen über Verhandlungen

Die Empfehlung der Kommission und der Fortschrittsbericht 2004 riefen in der EU und in der Türkei ein geteiltes Echo hervor. In der EU fühlten sich die Skeptiker durch die zahlreichen einschränkenden Überlegungen und Vorschläge der Kommission in ihrem Anliegen bestätigt. Sie verstärkten daraufhin ihre Bemühungen, in der Entscheidung des Europäischen Rates den Beitrittsprozeß von Anfang an offen zu halten, also auch ein anderes Ergebnis als die Mitgliedschaft vorzusehen.

Die Türkei reagierte mit Bestürzung. In Politik und Öffentlichkeit überwog der Eindruck, dem Land seien neue, nur schwer annehmbare Bedingungen gestellt worden, die es gegenüber den früheren Kandidatenländern diskriminierten. Insbesondere der Hinweis darauf, daß Beitrittsverhandlungen kein positiver Ausgang garantiert werden könne, sowie die Überlegungen zu dauerhaften Einschränkungen der Frei-

Stiftung, Februar 2004 (Internationale Politikanalyse); Kirsty Hughes, *Turkey and the European Union: Just Another Enlargement? Exploring the Implications of Turkish Accession*, Brüssel, Juni 2004 (A Friends of Europe working paper); *Advisory Council on International Affairs*, *Turkey. Towards Membership of the European Union*, Den Haag, Juli 2004; Heather Grabbe, *From Drift to Strategy: Why the EU Should Start Accession Talks with Turkey*, London: Centre for European Reform, Juli 2004; Morton I. Abramowitz u.a., *Turkey on the Threshold: Europe's Decision and U.S. Interests*, Washington, DC, 2004 (The Atlantic Council Policy Paper); Amanda Akçakoca u.a., *Turkey – Ready for the EU?*, Brüssel, 28.9.2004 (EPC Issue Paper No. 16); *Centre for European Policy Studies*, *EU-Turkey Working Papers Nos. 1–12*, Brüssel, August–Dezember 2004. Mit deutlich skeptischem Unterton äußern sich Wolfgang Quaisser/Alexandra Reppegather, *EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft*, München: Osteuropa Institut, Januar 2004 (Working Papers Nr. 252), und Wolfgang Quaisser/Steve Wood, *EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives*, München, Oktober 2004 (forost Arbeitspapier Nr. 25).

zügigkeit und zur vorübergehenden Suspendierung der Verhandlungen stießen auf heftigen Widerstand.¹⁵

Es machte sich die Sorge breit, daß die Beitrittsgegner in der EU in letzter Minute doch noch den Beginn der Verhandlungen verhindern oder aber zumindest deren Ziel neu definieren könnten. Die Befürchtungen verstärkten sich, als Ende November und Anfang Dezember zwei Entwürfe der Präsidentschaft für den Abschlußtext publik wurden, die mehrere Passagen enthielten, die die türkische Seite bereits für nicht annehmbar erklärt hatte.¹⁶ Die türkische Vertretung bei der EU versuchte ebenso wie Außenminister Gül am Rande der Nato-Herbsttagung, auf die Präsidentschaft einzuwirken, einen der Türkei genehmeren Wortlaut vorzuschlagen. Sie plädierten dafür, das Beitrittsziel klar zu formulieren und auf Einschränkungen im türkischen Mitgliedschaftsstatus zu verzichten.

Insbesondere immer deutlicher zutage tretende Differenzen zwischen den Äußerungen des französischen Staatspräsidenten und jenen deutscher Regierungsmitglieder sowie das Drängen der zyprischen Regierung auf Anerkennung durch die Türkei vor der Entscheidung des Europäischen Rates lösten in Ankara Unruhe aus. Gleichzeitig wurde Erdoğan zu Hause von der EU-skeptischen Opposition unter Druck gesetzt, die davor warnte, wichtige türkische Interessen auf dem Altar des EU-Beitritts zu opfern oder angesichts der zu erwartenden einschränkenden Klauseln im EU-Beschluß den Status eines Mitglieds zweiter Klasse zu akzeptieren.¹⁷

Da half es dann wenig, daß Präsident Chirac in einem seiner raren Fernsehinterviews am 15. Dezember dem Konzept der privilegierten Partnerschaft eine klare Absage erteilte und einen türkischen Beitritt befürwortete, wenn das Land dereinst alle Bedingungen für eine Mitgliedschaft erfüllt habe. Schließlich rückte er dabei den Zeithorizont in eine unbestimmte Zukunft von zehn oder mehr Jahren.¹⁸ Daß die Bun-

desregierung in der Debatte des Deutschen Bundestages am 16. Dezember klar für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen Position bezog, wurde auch kaum mehr registriert. Zu groß war in Ankara mittlerweile die Angst vor einem ungenügenden Ausgang des Brüsseler Treffens.¹⁹

Denn inzwischen drohte der Streit um die Anerkennung Zyperns durch die Türkei vor Beginn der Verhandlungen den Erfolg ernsthaft zu gefährden. Die griechische Regierung und die Regierung der Republik Zypern hatten nach dem positiven Bericht der Kommission wiederholt erklärt, Beitrittsverhandlungen nur dann für möglich zu erachten, wenn die Türkei alle EU-Staaten als Verhandlungspartei in der Regierungskonferenz anerkenne.²⁰ Der griechisch-zyprische Präsident Papadopoulos weigerte sich, seine Haltung vor dem Treffen endgültig festzulegen, und betonte immer wieder, sich ein griechisch-zyprisches Veto bis zuletzt offenhalten zu wollen.²¹

Die niederländische Präsidentschaft nahm diese Haltung insoweit auf, als sie bereits im ersten Entwurf für den Text der Schlußfolgerungen eine Formulierung einfügte, die die übereinstimmende Meinung aller Mitgliedstaaten zum Ausdruck brachte, daß der ER den Beschluß der Türkei begrüße, ein Zusatzprotokoll zur Anpassung des Abkommens von Ankara an den Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten zu unterzeichnen.²²

Für die türkische Regierung bedeutete dies vor dem Hintergrund der großen innenpolitischen Brisanz des Themas und angesichts der Tatsache, daß die griechisch-zyprische Regierung in den Gremien der EU jeglichen Fortschritt blockierte, die Lage Nordzyperns zu erleichtern, eine kaum hinnehmbare Herausforderung.²³ Ministerpräsident Erdoğan und Außenminister

¹⁵ Vgl. Fatma Demirelli, Turkey Sees Thorny Road to EU, in: Turkish Daily News (TDN), Online Edition, 8.10.2004, <<http://www.Turkishdailynews.com.tr>>; Erdogan: Be Fair, in: TDN, 12.10.2004, und: Gül Complains to Dutch Presidency, Commission on EU Recommendation, in: TDN, 26.10.2004.

¹⁶ Vgl. Ludlow, A View from Brussels [wie Fn. 12], S. 18–26. Vgl. als türkischen Kommentar dazu Yüksel Söylemez, Anticlimax Expected for Turkey on Dec. 17, in: TDN, 12.12.2004.

¹⁷ Vgl. Absage Ankaras an eine »Sonderpartnerschaft« mit der EU, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 13.12.2004, S. 4.

¹⁸ Vgl. *Présidence de la République*, Entretien de M. Jaques Chirac, président de la République, avec M. Patrick Poivre d'Arvor, TF 1, 15.12.2004, <<http://www.elysee.fr/cgi-bin/>

auracom/aurweb/search/file?aur_file=discours/2004/IT041215.html>; Plädoyer Chiracs für eine EU-Mitgliedschaft der Türkei, in: NZZ, 17.12.2004, S. 3.

¹⁹ Vgl. die Rede von Außenminister Fischer in *Deutscher Bundestag*, Plenarprotokoll 15/148, Stenografischer Bericht, 148. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 16. Dezember 2004, S. 13791–13793, <<http://dip.bundestag.de/btp/15/15148.pdf>>, und Johannes Leithäuser, Nichts mehr zu machen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 17.12.2004, S. 3.

²⁰ Vgl. George Psyllides, Karamanlis: Turkey's Attitude on Cyprus Key to EU Future, in: Cyprus Mail, 14.11.2005, <<http://www.cyprus-mail.com/news/>>.

²¹ Vgl. Zypern droht erstmals mit Veto gegen Verhandlungen mit der Türkei, in: Der Standard, 11.10.2004.

²² Vgl. Ludlow, A View from Brussels [wie Fn. 12], S. 14–16 und S. 18–21.

²³ Schon am 27. Oktober hatte EU-Kommissar Verheugen im Europäischen Parlament erklärt, daß die EU ihr Versprechen,

Gül wurden denn auch nicht müde zu betonen, daß die Zypernfrage nicht zu den Kopenhagener Kriterien für die Beurteilung der Verhandlungsreife der Türkei im Sinne des ER-Beschlusses vom Dezember 2002 gehöre und daß sich für Ankara die Frage nach Anerkennung des griechischen Teilstaates auf Zypern nur im Rahmen einer Gesamtlösung stelle.²⁴ Dennoch hielt Papadopoulos diesen Punkt als einzige Bedingung für seine Zustimmung zum Beginn von Beitrittsverhandlungen aufrecht; in der griechisch-zyprischen Bevölkerung wuchs unterdessen die Zustimmung dafür, das Veto tatsächlich einzulegen.²⁵

Die Situation unmittelbar vor der Tagung des Europäischen Rates war also auf beiden Seiten durch erhebliche Anspannung gekennzeichnet. Denn nicht nur die türkische Regierung strebte nach einem möglichst »makellosen« Ergebnis, auch ihre EU-Partner suchten ihrer jeweiligen heimischen öffentlichen Debatte Rechnung zu tragen, die häufig von Skepsis und Ablehnung geprägt war. Der Verlauf des Treffens spiegelte diese Spannung deutlich wider.²⁶

Zwar konnten sich die Staats- und Regierungschefs der EU am Abend des 16. Dezember relativ rasch und problemlos auf den Schlußtext verständigen, mit dem

die türkischen Zyprer würden wegen der Ablehnung des Referendums im griechischen Teil Zyperns keine Nachteile erleiden, nicht würde halten können. Er spielte damit auf zwei Richtlinien – über Finanzhilfe für den und Direkthandel mit dem Norden – an, deren Verabschiedung im Ministerrat wegen des Widerstands aus Nikosia zu scheitern drohte. Beide Dossiers liegen immer noch in den Ratsgremien auf Eis. Vgl. *Europäisches Parlament*, Plenardebatten, Mittwoch, 27. Oktober 2004, Vorbereitung des Europäischen Rates (Brüssel, 4. und 5. November 2004), <<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+CRE+20041027+ITEM-003+DOC+XML+V0//DE&L=DE&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>>.

²⁴ Vgl. Diplomatisches Tauziehen um Zypern, in: NZZ, 24.11.2004, S. 3; Myria Antoniadou/Jean Christou, Europe and Turkey on Collision over Cyprus, in: Cyprus Mail, 8.12.2004.

²⁵ Vgl. Opinion, in: Cyprus Mail, 16.12.2004.

²⁶ Vgl. zum folgenden vor allem Ludlow, A View from Brussels [wie Fn. 12], S. 27–37. Siehe auch Mehmet Ali Birand, Prime Minister of Turkey Stood Up and Bid Farewell, in: TDN, 20.12.2004; die Beiträge über Pressemeldungen zum Verlauf des ER in der Rubrik »From the papers«, in: TDN 20.12.2004; The Long Road from Ankara to Brussels, in: Europe Information-New Neighbours, (6.1.2005) 163, S. I.5–I.7; Turkish Diplomatic Sources Express Disappointment with Draft Resolution, in: TurkishPress.com, 17.12.2004, <<http://www.turkishpress.com/news.asp?ID=35068>>; Michael Stabenow, Wir haben der Türkei eine Tür geöffnet, in: FAZ, 18.12.2004, S. 6, und Horst Bacia, Umweg über die Zollunion, in: FAZ, 20.12.2004, S. 6.

der Türkei der Beginn von Beitrittsverhandlungen am 3. Oktober 2005 angeboten wurde. Allerdings enthielt der Text auch all jene Elemente aus der Kommissionsempfehlung vom 6. Oktober sowie aus den Entwürfen der niederländischen Präsidentschaft, die bekanntermaßen für die türkische Seite kaum zu akzeptieren waren: Betonung des offenen Charakters der Verhandlungen, Möglichkeit der Aussetzung bei schweren Verstößen der Türkei gegen Grundwerte der EU, striktes Monitoring der weiteren türkischen Reformen, »Benchmarking« für die Implementierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes als Indikator für den Abschluß bzw. die Eröffnung von Verhandlungskapiteln, lange Übergangsfristen in sensiblen Bereichen des Besitzstandes mit der Möglichkeit dauerhafter Schutzklauseln und die erwähnte Formel über die indirekte Anerkennung Zyperns. Ministerpräsident Erdoğan und Außenminister Gül hatten sich zwei Tage vor dem Treffen noch einmal scharf dagegen verwahrt.²⁷

Dieses »Paket«, ergänzt durch eine Formulierung der Präsidentschaft, die von der Türkei die Paraphierung des Zusatzprotokolls noch vor Ort in Brüssel erfordert hätte, wurde Erdoğan vorgelegt. Bei seinem ersten Zusammentreffen mit dem niederländischen Ministerpräsidenten Balkenende am späten Abend des 16. Dezember wies der türkische Ministerpräsident das Konvolut strikt zurück. Als die Niederländer insistierten, spitzte sich die Situation so zu, daß die türkische Delegation in den frühen Morgenstunden des 17. Dezember sogar mit Abreise drohte. Durch gemeinsame Anstrengungen der britischen, deutschen und niederländischen Regierungschefs im Verein mit Kommissionspräsident Barroso konnte das verhindert werden. Statt dessen wurde in mühseligen Verhandlungen zwischen der Präsidentschaft und den Türken im Verlauf des Vormittags eine Formel in den Text eingefügt, worin die türkische Regierung bestätigt, »daß sie bereit ist, das Protokoll zur Anpassung des Abkommens von Ankara vor Beginn der eigentlichen Beitrittsverhandlungen und nach der Vereinbarung und Fertigstellung der angesichts der derzeitigen Zusammensetzung der Europäischen Union erforderlichen Anpassungen zu unterzeichnen.« In weiteren langwierigen Gesprächen ließ sich anschließend der zyprische Präsident Papadopoulos zur Annahme dieses Textes bewegen, obwohl die Formulierung

²⁷ Vgl. Yusuf Kani/Elif Ünal Arslan, A Call to Reason: Gül Says EU Cannot Hide behind Ifs and Buts..., in: TDN, 15.12.2004, und: Erdoğan Sends Critical Warnings to EU via Ambassadors, in: TDN, 15.12.2004.

seinen eigentlichen Zielen für den ER nicht gerecht wurde – wie prompt deutlich wurde, als der türkische Ministerpräsident das feierliche Abschlußtreffen empfindlich belastete, indem er erklärte, die Unterzeichnung des Protokolls komme keineswegs der Anerkennung Zyperns gleich.

Das Geschehen in Brüssel erinnert an die Tagung des ER in Helsinki im Dezember 1999, als der Türkei der Status des Beitrittskandidaten zuerkannt wurde. Auch damals drohte der Beschluß am Widerstand der seinerzeitigen Minderheitsregierung von Ministerpräsident Ecevit gegen die in der Erklärung des ER enthaltene indirekte Verknüpfung von Beitrittsprozeß und Zypernfrage zu scheitern.²⁸ Erst ein Brief des finnischen Vorsitzes und eine Blitzreise von Kommissar Verheugen und dem gerade ernannten Hohen Repräsentanten Solana nach Ankara konnten die türkischen Bedenken so weit zerstreuen, daß Ecevit zum »Familienfoto« des ER nach Helsinki kam.²⁹

Vor Verhandlungen »sui generis«

Der am 17. Dezember 2004 in Brüssel in letzter Minute erreichte Kompromiß erlaubte es zwar allen Beteiligten, anschließend das Treffen des ER als Erfolg auszugeben, doch wollte angesichts der diplomatischen Mühen und der teilweise heftigen Kollision unterschiedlicher Positionen keine rechte Freude aufkommen.

Die EU-Mitglieder haben ihre Meinungsverschiedenheiten über den türkischen Beitritt nicht überwinden können, wenngleich die Skeptiker und Gegner sich letztlich dem Druck der Präsidentschaft und der Front der »Großen«, die am Beginn der Verhandlungen festhielten, beugten und auf ein Veto verzichteten.

Es bleibt ein Rätsel, warum es trotz des breiten Widerstands seitens der Öffentlichkeit und einiger EU-Regierungen gegen die befürchtete Aufweichung der EU-Identität und der Integrationsqualität nicht gelungen ist, die vorwiegend mit politischer Kontinuität und strategisch-sicherheitspolitischen Interessen argumentierende Befürwortergruppe so weit in die Defen-

sive zu drängen, daß ein Veto nicht als »Verrat« an Verpflichtungen der EU gegenüber der Türkei interpretiert worden wäre. Die EU hat damit zum wiederholten Male eine Gelegenheit verpaßt, auf breiter Basis vorhandene Vorbehalte gegen eine türkische Mitgliedschaft in einen grundlegenden Politikwechsel gegenüber Ankara umzusetzen.³⁰ Nach dem ER von Brüssel geht die Union nun nicht einiger als zuvor in die Beitrittsverhandlungen.

Diese Ausgangslage macht die Verhandlungen mit der Türkei zum Sonderfall. Anders als bei den bisherigen verschiedenen Erweiterungsrounden der EU sind die Beitrittsgespräche schon vor Beginn heftig umstritten und stoßen auf erheblichen öffentlichen Widerstand. Eine weitere Besonderheit liegt darin, daß die geäußerten Vorbehalte wenig oder gar nichts mit den von der EU für einen Beitritt aufgestellten Kriterien zu tun haben. Sie sind grundsätzlicher Natur und betreffen Fragen der Integrations- und Handlungsfähigkeit der EU sowie der Identität der Union.

Die innere Zerrissenheit der EU weist auf das wesentliche Erfordernis für erfolgreiche Beitrittsverhandlungen hin: Nur wenn es gelingt, in der Öffentlichkeit die Vorbehalte gegen das Anderssein der Türkei auszuräumen, besteht die Chance, daß eine Mehrheit der Bevölkerung in den EU-Staaten nach erfolgreichem Abschluß der Beitrittsverhandlungen eine türkische Mitgliedschaft auch akzeptiert. Denn es ist unwahrscheinlich, daß die Parlamente der Mitgliedstaaten oder das Europäische Parlament den Beitrittsvertrag trotz breiter Ablehnung in der EU-Bevölkerung ratifizieren würden. Dies gilt selbst dann, wenn alle EU-Staaten von einem Referendum in dieser Frage absähen.³¹ Die Beitrittsverhandlungen mit der

²⁸ Vgl. *Europäischer Rat*, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999, Ziffern 9 und 12, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm>.

²⁹ Vgl. für Einzelheiten: We Are a Candidate, but..., in: TDN, 11.12.1999; Selcuk *Gültaşlı*, Stalemate Overcome by Intense Diplomacy, in: TDN, 12.12.1999, und İlnur *Çevik*, Turkey's Sensitivities Were Not Addressed ..., in: TDN, 11.12.1999.

³⁰ Vgl. dazu Heinz *Kramer*, EU-kompatibel oder nicht?

Zur Debatte um die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2003 (S 34/03), S. 7–9, <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=149>. Die von der neueren Erweiterungsforschung im Rahmen der Osterweiterung entwickelten Erklärungsansätze des »rhetorischen Handelns« für das Verhalten der EU können im Fall der Türkei nicht überzeugen; vgl. vor allem Frank *Schimmelfennig*, *The EU, Nato and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge 2003.

³¹ Da zum Beispiel der französische Beschluß, nach Abschluß der Verhandlungen ein Referendum über den Beitritt durchzuführen, weniger aus grundsätzlichen Erwägungen, sondern eher aus aktuellen taktisch-politischen Überlegungen gefaßt worden ist, läßt sich nicht ausschließen, daß er im Kontext eines veränderten innenpolitischen Opportunitätskalküls auch wieder rückgängig gemacht wird. Allerdings ist die dafür notwendige Verfassungsänderung mit erheb-

Türkei müssen also so geführt werden, daß die EU-Regierungen ihrer jeweiligen Bevölkerung am Ende glaubhaft versichern und nachweisen können, daß die Türkei der Union nicht als »Fremder« beitrifft, sondern als eine »normaleuropäische« Gesellschaft mit einem entsprechend organisierten Staatswesen.³² Daß sich das Bild der Türkei in der EU-Öffentlichkeit grundlegend wandelt, ist für erfolgreiche Verhandlungen mindestens genauso wichtig wie die Nachhaltigkeit der türkischen Reformen.

lichem politischem Aufwand verbunden. Dennoch: Daß es in gut zehn Jahren über den türkischen Beitritt zu Volksabstimmungen in EU-Staaten kommen wird, ist keineswegs sicher.

32 Der Widerspruch zur strategischen Begründung für einen türkischen EU-Beitritt ist offenkundig: Kann eine voll »europäisierte« Türkei überhaupt noch Vorbildcharakter für islamische Gesellschaften haben? Müssen sich alle islamischen Gesellschaften »europäisieren«, um die Gefahr des internationalen Terrorismus zu bannen? Allerdings folgt politische Dynamik nicht zwangsläufig den logischen Zusammenhängen, was daran zu ersehen ist, daß das Argument vom Vorbildcharakter der Türkei in verschiedenen Ländern des weiteren Mittleren Ostens durchaus positive Resonanz findet.

Merkposten für das Verhandlungsmandat

Das vom Rat der EU³³ als Verhandlungsgrundlage für die Europäische Kommission erteilte Mandat muß den besonderen Charakter der Verhandlungen mit der Türkei deutlich zum Ausdruck bringen. Die Erklärung des Europäischen Rates zur Eröffnung der Verhandlungen hat dies in den Überlegungen zum Verhandlungsrahmen klar vorgegeben.³⁴ Das ist keine Diskriminierung der Türkei, sondern Ausdruck des Gleichheitsprinzips, nach dem Gleiches gleich, Ungleiches aber ungleich zu behandeln ist. Je eher die türkischen Eliten bereit sind, dies zu akzeptieren, desto problemloser können die Verhandlungen geführt werden.

Gleichzeitig sollte aber deutlich gemacht werden, daß diese Überlegungen kein starres Konzept darstellen, sondern angesichts der zu erwartenden langen Verhandlungsdauer jederzeit dem jeweiligen Entwicklungsstand angepaßt werden können. Einzelfragen wie Übergangszeiten und Ausnahmeregelungen können nicht a priori festgelegt werden, sondern sind im Zuge der Verhandlungen konkret zu lösen. Die kritischen Kapitel wie »Landwirtschaft«, »Strukturfonds« und »Freizügigkeit« werden wie in den bisherigen Erweiterungsrunden ohnehin erst ganz am Ende der Verhandlungen zur Sprache kommen; erst dann muß über die Anwendung der im Verhandlungsrahmen erwähnten Einschränkungen im Lichte der dann gegebenen Lage entschieden werden.

Intensives und extensives Monitoring

Angesichts der grundlegenden politischen Probleme, die mit einem EU-Beitritt der Türkei verknüpft sind, kann es nicht nur darum gehen, sich mit Ankara über die Modalitäten zu verständigen, wie der gemeinschaftliche Besitzstand übernommen werden soll. Deshalb empfiehlt sich eine ständige politische Beglei-

tung der Verhandlungen durch die Mitgliedstaaten, damit diese ihrer eigenen Öffentlichkeit Fortschritte der Türkei glaubwürdig vermitteln können.

Der Europäische Rat sollte deshalb einmal im Jahr eine ausführliche Bestandsaufnahme der Verhandlungen und der dadurch bewirkten Entwicklungen vornehmen, und zwar direkt durch eine entsprechende Erörterung der Staats- und Regierungschefs. Das schließt nicht aus, daß die Kommission dem Europäischen Rat einen jährlichen Fortschrittsbericht über den Stand der türkischen Beitrittsvorbereitungen vorlegt, wie sie es in ihrer Empfehlung vom 6. Oktober vorgeschlagen hat. Keinesfalls darf aber der Eindruck entstehen, die Staats- und Regierungschefs hätten ihre politische Verantwortung in diesem besonderen Fall an ihre Beamten oder an die Europäische Kommission delegiert.

Mehr noch als bei der letzten Erweiterungsrunde muß angesichts der von der Kommission im Fortschrittsbericht 2004 konstatierten Defizite der Türkei im Hinblick auf die vollständige Erfüllung der Kopenhagener Kriterien, wie sie 1993 für einen Beitritt zur EU formuliert wurden, die effektive Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes zum Maßstab für den Grad der Beitrittsreife gemacht werden. Der Beschluß des ER, hierfür Orientierungswerte zu entwickeln, von deren Erreichen der (vorläufige) Abschluß einzelner Verhandlungskapitel abhängig gemacht wird, geht in die richtige Richtung.³⁵ Die Verhandlungen dürfen erst dann endgültig abgeschlossen werden, wenn die EU-Mitglieder von der türkischen Fähigkeit und Bereitschaft zur hinreichenden Anwendung des Besitzstandes ohne Einschränkungen überzeugt sind. Dabei sollten die Benchmarks nicht nur für die zentralen Bürokratien in Ankara gelten, sondern vor allem die Umsetzung des Besitzstandes in der türkischen Provinz sichern, sofern die jeweilige EU-Politik einen dezentralen Charakter hat. Das gilt zum Beispiel für Produktions-, Gesundheits- und soziale Normen, für die verschiedenen Aspekte der Gemeinsamen Agrarpolitik, für die regionale Strukturpolitik oder für die Umweltpolitik, um nur die wichtigsten zu nennen. Ebenso bedeutsam ist die flächendeckende

³³ Der Europäische Rat hat zwar den Grundsatzbeschluß über die Aufnahme von Verhandlungen getroffen und ein Verhandlungskonzept verabschiedet, die konkreten Einzelheiten für das Vorgehen der Kommission in den Verhandlungen werden jedoch später vom Rat der EU (Außenministerrat) festgelegt.

³⁴ *Rat der Europäischen Union*, Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 16./17. Dezember 2004), Ziffer 23 [wie Fn. 1].

³⁵ Ebd.

Schulung des Justiz- und Verwaltungspersonals im Hinblick auf Beachtung und Anwendung des EU-Rechts.

Dieses Verfahren würde wesentlich erleichtert, wenn die Europäische Kommission neben der Delegation in Ankara Regionalbüros (»Antennen«) in verschiedenen Landesteilen der Türkei etablierte. Die Größe der Türkei erschwert es nicht nur der Regierung, von Ankara aus das Land effizient zu verwalten, sie erschwert auch ein effektives Monitoring der EU. Büros sollten daher in jeder türkischen Region eingerichtet werden, in Istanbul, İzmir, Adana, Diyarbakır, Erzurum und Samsun. Die regionalen EU-Vertreter hätten zum einen die Aufgabe, die Delegation in Ankara regelmäßig über die Umsetzung des Besitzstandes in ihrem Beobachtungsbereich zu unterrichten. Zum anderen könnten sie durch eigene Aktivitäten vor Ort für Aufklärung über die Inhalte des Besitzstandes sorgen, denn der ist in der türkischen Provinz weit weniger bekannt als in der Zentralbürokratie. Durch die notwendigen Kontakte der einzelnen Büros zu den Provinzverwaltungen sowie zu den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessenverbänden in den Regionen würde außerdem die EU dauerhaft ins Bewußtsein auch weiter Teile der türkischen Landbevölkerung gerückt.

Weitreichender politischer Dialog der Gesellschaften

Wenn es zutrifft, daß der Erfolg des Beitrittsprozesses unter anderem stark davon beeinflusst wird, ob und wie sich das Bild der Türkei bei der Bevölkerung der EU-Staaten ändert, dann müssen die Regierungen sicherstellen, daß die Einschätzung der politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Türkei der europäischen Öffentlichkeit überzeugend übermittelt wird. Die Kommission hat dazu einen wesentlich verstärkten politischen und kulturellen Dialog auf der Ebene der Zivilgesellschaft als »dritte Säule« des Beitrittsprozesses angeregt; von diesem Instrument sollte man umfassend Gebrauch machen.³⁶

Angesichts der weit verbreiteten Vorstellung, daß die Türkei »anders« als die EU-Mitgliedstaaten sei und ihr Beitritt deshalb die Integrationsfähigkeit der Union zu überfordern drohe, sollte sich der gesell-

schaftliche Diskurs – innerhalb der EU, aber auch mit der türkischen Öffentlichkeit – vor allem auf die Frage des »Andersseins« konzentrieren. Sind die seitens der EU in der Türkei kritisierten Verhältnisse Ausdruck einer muslimisch geprägten Gesellschaft und Kultur oder lassen sie sich eher als Zustand eines »verspäteten Europas« deuten? Anders formuliert: Verfolgt die Türkei trotz aller Ähnlichkeiten einen grundsätzlich anderen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungspfad als die EU-Staaten oder hinkt sie auf dem europäischen Entwicklungspfad bloß hinterher, so daß es in erster Linie darum geht, wie schnell sie den Rückstand aufholt?³⁷

Daneben wäre zu erörtern, welches Maß an gesellschaftlicher Unterschiedlichkeit das politische System der EU vertragen kann, ohne daß es »überdehnt« wird, das heißt seine von den Mitgliedern definierte Funktionalität und Legitimität verliert. Damit wäre dann die Frage nach dem Tempo des türkischen Beitrittsprozesses verbunden, der erst dann abgeschlossen werden könnte, wenn es nicht oder nicht mehr zu einer Überdehnung käme.³⁸

Für diesen gesellschaftlichen Dialog ist der Einrichtung einer Vielzahl von bilateralen Foren der Vorzug vor EU-weiten Dialogplattformen zu geben. Die Vorbehalte gegen eine türkische EU-Mitgliedschaft sind zwar EU-weit verbreitet, wurzeln aber in den jeweili-

³⁷ Diese Frage ist auch von der wissenschaftlichen Forschung über die moderne Türkei bisher nicht zufriedenstellend beantwortet worden. Dies liegt im wesentlichen am Fehlen eines aussagefähigen analytischen Konzeptes, das den sogenannten muslimischen Charakter der türkischen Gesellschaft theoretisch überzeugend mit den Charakteristika des politisch-gesellschaftlichen Systems und seiner Entwicklung verbinden müßte. Vorhandene Untersuchungen können zwar hinsichtlich verschiedener Elemente Unterschiede zwischen der Türkei und anderen EU-Staaten feststellen, aber nicht überzeugend begründen, ob oder daß diese durch den muslimischen Charakter der Türkei verursacht werden, weil sie in der Regel vom Modell westlicher demokratischer (europäischer) Gesellschaften ausgehen und damit auch nur Differenzen innerhalb dieses Modells identifizieren können. Vgl. zum Beispiel Jürgen Gerhards, Kulturelle Unterschiede in der Europäischen Union, Wiesbaden 2005.

³⁸ Auch diese Diskussion krankt daran, daß die Grenze für eine Überdehnung bislang eher politisch-voluntaristisch postuliert und viel weniger analytisch-konzeptionell definiert wurde. Die Frage eines türkischen Beitritts wird dabei häufig in einem Zirkelschluß vorentschieden, nicht aber wirklich geprüft. Vgl. zum Beispiel die Ausführungen von Heinrich August Winkler und Hans Ulrich Wehler in dem Sammelband von Claus Leggewie, Die Türkei und Europa [wie Fn. 8]. Vgl. grundsätzlich zum Problem Georg Kreis, Europa und seine Grenzen, Bern u.a. 2004, insbesondere S. 117–129.

³⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament [wie Fn. 2], S. 10.

gen nationalen Gesellschaften und müssen dort verändert werden, wenn der Beitrittsprozeß erfolgreich verlaufen soll. Zu diesem Zweck bietet sich insbesondere der Kontakt zwischen funktional organisierten gesellschaftlichen Gruppen wie Berufsorganisationen, Organisationen des »dritten Sektors«³⁹ und anderen Einrichtungen an, in denen der Informations- und Meinungsaustausch nicht abstrakt, sondern im Kontext konkreter Lebensbezüge erfolgen kann. Nur so läßt sich die Prüfung des »Anderseins« mit dem notwendigen Zuwachs an Wissen über die spezifische Situation der jeweils anderen Seite verbinden.

Kommission und Mitgliedsregierungen müssen bei dieser Aufgabe eng zusammenarbeiten, um EU-weite und nationale Aktivitäten sinnvoll zu verzahnen – beispielsweise über eine ständige Arbeitsgruppe von Kommission und Rat, die über verschiedene Aktivitäten in der »dritten Säule« informiert, die man konsultieren und wo man Absprachen treffen kann. In jedem Fall sollten in der Verwaltung der Kommission und in den wichtigsten EU-Regierungen Beauftragte für den »politischen und kulturellen Dialog mit der Türkei« eingesetzt werden. Die Finanzierung der »dritten Säule« kann angesichts der notwendigen Breite des Ansatzes nicht allein aus Mitteln der Union bestritten werden. Hier sind auch die Mitgliedstaaten und – soweit möglich – die Türkei gefordert, einen Beitrag zu leisten.

Umfassende Unterstützung für die Fortsetzung der türkischen »Europäisierung«

All diese Aktivitäten können jedoch den Beitrittsverhandlungen nur dann zugute kommen, wenn es Positives aus der Türkei zu berichten gibt. Die unverminderte Fortsetzung des umfassenden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Reformprozesses der Türkei ist die *Conditio sine qua non* erfolgreicher Verhandlungen.⁴⁰ Das hat der Europäische Rat in seinem Beschluß richtigerweise unmißverständlich unterstrichen und den Vorschlag der Kommission aufgegriffen, vor Verhandlungsbeginn ein auf das Ziel des Beitritts hin revidiertes Dokument

³⁹ Vgl. zu diesem Segment der westlichen Zivilgesellschaft Helmut K. Anheier u.a. (Hg.), *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*, Berlin 1997.

⁴⁰ Dies zeigen alle vorliegenden Studien zu den wahrscheinlichen Folgen eines türkischen Beitritts. Vgl. zum Beispiel *Quaisser/Wood*, *EU Member Turkey?* [wie Fn. 14], oder *Hughes*, *Turkey and the European Union* [wie Fn. 14].

der Beitrittspartnerschaft vorzulegen.⁴¹ In der Türkei muß die Einsicht wachsen, daß nachhaltiges Wirtschaftswachstum, das auch Arbeitsplätze schafft, und nachhaltige »Europäisierung« wirtschaftlich und gesellschaftlich rückständiger Regionen und Bevölkerungsgruppen unabdingbare Voraussetzungen dafür sind, daß in der EU-Öffentlichkeit die Akzeptanz für die Türkei deutlich steigt.

Wie neuere Berichte über die Situation der Frauen in der Türkei, aber auch über Tendenzen zur Mißachtung staatlicher Maßnahmen durch kurdische Familienverbände zeigen, kann man nicht davon ausgehen, daß der den politischen Kriterien von Kopenhagen zugrundeliegende gesellschaftliche Wertekanon von weiten Teilen der Bevölkerung im Südosten akzeptiert oder gar verinnerlicht worden wäre.⁴² Das ist nicht allein der bisherigen und teilweise andauernden staatlichen Repressionspolitik in dieser Region anzulasten. Wirtschaftliche Entwicklung und die Verbesserung der sozialen Infrastruktur sind zwar notwendig zur Beseitigung dieser Defizite, aber sie sollten sowohl durch staatliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Reformen vor Ort als auch durch entsprechende, von der EU zu fördernde Aufklärungskampagnen ergänzt werden.

Diese Aufgabe ist primär von der Türkei zu bewältigen, doch kann und muß die Union ihr dabei helfen. Die Vorbeitrittshilfe sollte deshalb entsprechend angepaßt werden. Gemeinsam mit der türkischen Regierung sind konkrete Maßnahmen zu programmieren, die sich auf die Entwicklung zurückgebliebener Regionen und Gesellschaftsstrukturen in der Türkei konzentrieren. Der Hilfe, die die EU bei der weiteren Planung und Umsetzung der von der Regierung in Angriff genommenen Reform der staatlichen Institutionen, insbesondere der einzelnen Gliederungen des Verwaltungsaufbaus leistet, kommt dabei eine wichtige Rolle zu.⁴³ Das Twinning-Programm könnte etwa um die Förderung der Modernisierung staatlicher Strukturen erweitert werden. Insbesondere die Dezentralisie-

⁴¹ Vgl. *Rat der Europäischen Gemeinschaften*, Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 16./17. Dezember 2004), Ziffer 18 [wie Fn. 1], und *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat, S. 10f [wie Fn. 2].

⁴² Vgl. *Amnesty International*, *Turkey: Women Confronting Family Violence*, London, Juni 2004; *Women's Solidarity Centers and Shelters in Turkey*, in: TDN, 5.10.2004; *Act of Rising Awareness against Honor Kills*, in: TDN, 24.11.2004.

⁴³ Vgl. *Parliament Approves New Public Administration Law*, in: TDN, 17.7.2004; *Sezer Vetoes Local Administration Reform*, ebd., 5.8.2004.

nungserfahrungen der unitarisch strukturierten EU-Staaten wie Frankreich, Großbritannien oder Italien könnten im Hinblick auf die türkische Entwicklung hilfreich sein; aus ihnen ließen sich eher Leitideen für die Modernisierung des türkischen Staatswesens ableiten als aus den Modellen der föderalen oder sich föderalisierenden EU-Mitglieder.

Institutionalisierung der sicherheitspolitischen Kooperation

Abweichend von der bisherigen Praxis ist es angeregt, dem Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), einschließlich der Aufgaben der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), von Beginn an eine prominente Rolle in den Verhandlungen einzuräumen. Dies wäre die logische Konsequenz aus der besonderen strategischen Bedeutung einer türkischen EU-Mitgliedschaft, die die Befürworter der Beitrittsverhandlungen betonen. Zudem wäre der strategische Faktor »Türkei« auf diesem Weg frühzeitig in die Entwicklung und den Ausbau eines Politikfeldes einbezogen, dem der globale Akteur EU überaus große Bedeutung zumißt. Sicherheitspolitisch wäre es fahrlässig und der EU-Öffentlichkeit nur schwer zu vermitteln, wollte die EU ein Jahrzehnt oder länger bis zum eventuellen Abschluß der Beitrittsverhandlungen warten, um erst dann die erwarteten strategischen Vorteile des türkischen Beitritts wahrzunehmen.⁴⁴

Deshalb sollten die EU-Staaten neben verstärkten sicherheitspolitischen Konsultationen mit Ankara für eine möglichst rasche Assoziierung der Türkei mit der ESVP sorgen, als Vorstufe zu einer späteren Mitglied-

schaft, die in Analogie zum früheren WEU-Status des Landes eine ständige institutionelle Einbindung nach dem Grundsatz »Mitwirkung ohne Mitentscheidung« vorsieht.⁴⁵ Die ESVP kommt längst nicht in allen Fragen und bei allen Aktionen im Gleichschritt aller EU-Mitglieder voran; nicht zuletzt deshalb ist im Verfassungsvertrag die Einführung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit vorgesehen. Im Rahmen des tatsächlichen ESVP-Systems eher locker verbundener, aufgabenorientierter Koalitionen von EU-Staaten müßte daher auch die Assoziierung der Türkei möglich sein.⁴⁶

Diese Einbindung kann im Prinzip auf allen Ebenen unterhalb des Ministerrates und des Europäischen Rates so gestaltet werden, daß türkische Vertreter ständig an den sicherheitspolitischen und militärischen Prozessen mitwirken, ohne allerdings ein Entscheidungsrecht zu haben. Dieses bliebe den EU-Mitgliedern vorbehalten. Zu prüfen wäre auch, ob die Assoziierung parallel zu Fortschritten des allgemeinen Beitrittsprozesses stufenweise vorangetrieben werden könnte: ausgehend von einer intensivierten Konsultation über die Einrichtung einer speziellen türkischen »Zelle« bei der ESVP bis hin zur Mitwirkung ohne Mitentscheidung in militärischen und militärpolitischen ESVP-Gremien, einschließlich der Europäischen Verteidigungsagentur.

Die im Vergleich zu anderen EU-Politikfeldern geringe Integrationsintensität des Sicherheits- und Verteidigungsbereichs der EU erlaubt nicht nur eine Assoziierung der Türkei mit der ESVP, sie wirkt auch einem durch diesen Schritt ausgelösten Beitrittsautomatismus entgegen: ESVP-Mitwirkung muß und wird nicht ohne entsprechende politische Entscheidungen der EU-Staaten zu einem »automatischen« Beitritt der Türkei führen. Dies wäre erst dann zu befürchten, wenn es zu einer raschen und umfassenden tatsächlichen Vergemeinschaftung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik käme. Davon ist jedoch nicht auszugehen. Ob und wie schnell zum Beispiel die

⁴⁴ Diese Bedeutung wird in der fachwissenschaftlichen sicherheitspolitischen Diskussion durchaus auch kritisch gesehen; vgl. Lothar Rühl, *Sicherheitspartner Türkei. Geopolitik, Strategie und europäische Interessen*, Wien, Mai 2004 (Strategische Analysen des Büros für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung), <http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/06_stran_20_ruehl.pdf>, und Erich Reiter, *Die Situation der EU in ihrer geplanten strategischen Überdehnung. Sicherheitspolitische und strategische Aspekte eines Beitritts der Türkei zur EU*, Wien, Dezember 2004 (Strategische Analysen des Büros für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung), <http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/06_sit_eu_tr.pdf>. Vgl. zum Verhältnis von GASP und Türkei allgemein Heinz Kramer, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und die Türkei*, in: *Integration*, 27 (Mai 2004) 1–2, S. 44–55.

⁴⁵ Vgl. zur Entwicklung des Verhältnisses ESVP–Türkei: Hüseyin Bağcı/Ali Yıldız, *Turkey and the European Security and Defence Policy: From Confrontational to Co-operative Relationship*, in: Ali L. Karaosmanoğlu/Seyfi Taşhan (Hg.), *The Europeanization of Turkey's Security Policy: Prospects and Pitfalls*, Ankara 2004, S. 79–100.

⁴⁶ Vgl. zum Stand der ESVP-Entwicklung und den mit einer engeren Integration verbundenen Problemen die Beiträge in: Erich Reiter/Reinhardt Rummel/Peter Schmidt (Hg.), *Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Ausbau der ESVP*, Hamburg u.a. 2002.

Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes, an dessen Spitze der Europäische Außenminister steht, die Entwicklung in diese Richtung vorantreibt, bleibt abzuwarten.⁴⁷ Der Verfassungsvertrag jedenfalls geht nach wie vor von einem andauernden Nebeneinander nationaler und gemeinschaftlicher Außen- und Sicherheitspolitik aus.

Sollte es aus irgendeinem Grund nicht zu einem türkischen EU-Beitritt kommen, wäre die ESVP-Assoziierung auf ihren Fortbestand zu prüfen. Sie könnte, je nach konkreter Politik- und Interessenlage der EU und der Türkei zum gegebenen Zeitpunkt, als ein Element der vom Europäischen Rat gewünschten vollständigen Verankerung der Türkei in den europäischen Strukturen⁴⁸ angesehen und fortgesetzt oder aber nach dem Vorbild der faktischen Beendigung der WEU aufgelöst werden. Die Türkei würde dann zum zweiten Mal die Erfahrung des zwangsweisen Ausscheidens aus dem europäischen sicherheitspolitischen Verbund machen.

Stärkung der EU-Integration

Wie erwähnt, kann vor dem Hintergrund der gegenwärtigen und wahrscheinlich anhaltenden Akzeptanzprobleme der türkische EU-Beitritt nur dann erfolgen, wenn sich die Türkei stärker »europäisiert« hat, als es heute der Fall ist. Und auch die EU selbst muß sich auf der Grundlage des Verfassungsvertrages hinreichend konsolidiert haben. Nur eine EU, die sich ihrer selbst sicher ist, dürfte die Fähigkeit aufbringen, die Türkei als Mitglied zu akzeptieren. Das »Integrationskriterium« von Kopenhagen 1993⁴⁹ spielt im Fall des türkischen Beitritts aus heutiger Sicht eine größere Rolle

47 Vgl. Andreas Maurer/Sarah Reichel, Der Europäische Auswärtige Dienst. Elemente eines Drei-Phasen-Plans, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (SWP-Aktuell 53/04), <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1101>.

48 Vgl. Rat der Europäischen Union, Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 16./17. Dezember 2004), Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 23 [wie Fn. 1].

49 Zusätzlich zu den in der öffentlichen Debatte immer wieder erwähnten politischen und wirtschaftlichen Kriterien hat der Europäische Rat damals auch festgestellt: »Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.« (Europäischer Rat Kopenhagen, 21.–22. Juni 1993, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, S. 13 [Dok. SN 180/1/93 D], <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf>).

als in allen bisherigen Erweiterungsrounden. Ein Scheitern des Verfassungsvertrages, das gegenwärtig nicht völlig ausgeschlossen werden kann, würde deshalb für den türkischen Beitrittsprozeß ebenfalls Folgen haben.⁵⁰

Die Dauer der Verhandlungen hängt also nicht nur von Fortschritten der Türkei, sondern auch von denen der EU ab. Deswegen könnte der Beitrittsprozeß länger dauern als gewohnt. Der Europäische Rat hat in seinem Beschluß indirekt darauf hingewiesen, als er erklärte, daß Beitrittsverhandlungen mit Ländern, »deren Beitritt erhebliche finanzielle Auswirkungen haben könnte«, erst abgeschlossen werden können, wenn der EU-Finanzrahmen für die Zeit nach 2014 steht.⁵¹ Die Mitglieder der Union geben damit deutlich zu erkennen, daß sie gegenwärtig erst dann bereit sind, einen eventuellen türkischen Beitritt zu vollziehen, wenn sie sich über die Regelung der damit verbundenen Finanzlasten für die EU einig geworden sind. Alle künftigen Debatten über notwendige Reformen finanzwirksamer EU-Politiken werden daher mit fortschreitenden Beitrittsverhandlungen zunehmend den Faktor »Türkei« mitzuberechnen haben.

Mittelfristig stellt sich die Frage, ob und wie die Struktur der EU-Gremien und ihre Arbeitsweise auf einen türkischen Beitritt vorbereitet werden. Absehbar ist schon heute, daß zumindest die Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments erheblich ansteige, da die Türkei mindestens so viele Abgeordnete bekommen dürfte wie andere große Mitgliedstaaten. Also müßte man entweder die in Artikel I-20 des Verfassungsvertrages festgelegte Gesamtzahl der Abgeordneten (750) erhöhen oder die Sitzverteilung der Mitgliedstaaten entsprechend anpassen. Je nach Stand der Beitrittsverhandlungen wäre zu prüfen, ob der Europäische Rat bei seinem Beschluß über die Sitzverteilung vor der Wahl von 2009⁵² schon für einen späte-

50 Vgl. zur Frage des möglichen Scheiterns des Verfassungsvertrages in einem der geplanten Referenden Andreas Maurer u.a., Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2005, <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1135>.

51 Rat der Europäischen Gemeinschaften, Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 16./17. Dezember 2004), Ziffer 23 [wie Fn. 1].

52 Gemäß Artikel 1 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen für die Organe und Einrichtungen der Union hat der Europäische Rat vor den Wahlen 2009 einen Europäischen Beschluß über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zu erlassen, bei dem kein Mitgliedstaat weniger als 6 und keiner mehr als 96 Sitze erhalten wird. Vgl. Europäische

ren Beitritt der Türkei Vorsorge treffen oder ob der endgültige Abschluß der Verhandlungen abgewartet werden sollte. In diesem Fall wäre ein erneuter Beschluß des ER über die Sitzverteilung notwendig, der aber möglicherweise auch im Rahmen der Beitrittsakte gefällt werden könnte.

Sollte der Verfassungsvertrag in Kraft treten, ergäben sich keine weiteren zwingenden Notwendigkeiten zur Angleichung der Organe und Einrichtungen an die neue Situation: Die Türkei würde wie alle anderen Mitglieder in das gemäß Artikel I-26, 6 des Verfassungsvertrages vorgesehene Rotationsverfahren für die Besetzung der Kommission einbezogen. Sollten nach Bulgarien und Rumänien keine weiteren Mitglieder zur EU hinzugestoßen sein, würde sich auch die Gesamtzahl der Kommissionsmitglieder (18) nicht ändern, es sei denn, der Europäische Rat beschlösse einstimmig etwas anderes.

Ein Beitritt der Türkei würde zwar die Balance der Stimmgewichte im Rat verändern, aber nicht zwingend eine Änderung der in Artikel I-25 festgelegten Definition der qualifizierten Mehrheit erfordern. Denn nach wie vor müßten die Mitgliedstaaten für die Mehrheitsbildung und für eine Blockademinderheit Koalitionen organisieren, die mit der Türkei nicht a priori leichter oder schwieriger zu erreichen wären. Nur wenn sich in den kommenden Jahren in der EU-25 oder EU-27 dauerhaft feste Koalitionsmuster bei Abstimmungen im Rat herausbilden sollten, könnte der Beitritt eines so gewichtigen Landes wie der Türkei Anlaß zu grundlegenden Veränderungen in der Abstimmungsmodalität des Rates geben. Diese Frage dürfte, wie alle anderen institutionellen Aspekte eines türkischen Beitritts, jedoch erst ganz am Ende der Verhandlungen politisch akut werden. Ob und wie man sie entscheidet, hängt davon ab, wie die Mitgliedstaaten die Funktionsfähigkeit und Effizienz der EU-Organe zu diesem Zeitpunkt einschätzen.

Beitrittsorientierte Verhandlungen

Der Europäische Rat hat unmißverständlich beschlossen: »Das gemeinsame Ziel der Verhandlungen ist der Beitritt.«⁵³ Dennoch sind in der Türkei die Zweifel über das »wahre Ziel« der Europäer nicht restlos ausge-

räumt. Die gleichzeitige Feststellung des ER, daß die Verhandlungen ein Prozeß mit offenem Ende seien, sowie der Hinweis, daß bei einem Scheitern der Verhandlungen das Bewerberland »durch eine möglichst starke Bindung vollständig in den europäischen Strukturen verankert« werden muß, haben die schon vor dem Brüsseler Treffen in der Türkei kursierenden Befürchtungen nicht besänftigt, daß die EU womöglich doch ein anderes Verhandlungsziel verfolgt.⁵⁴

Insbesondere die von Präsident Chirac bewirkte Änderung der französischen Verfassung, mit der ein Referendum über einen eventuellen türkischen Beitritt verbindlich vorgeschrieben wird, sowie das unbeirrte Festhalten der deutschen Christdemokraten am Modell der Privilegierten Partnerschaft, das auch vom UMP-Vorsitzenden und möglichen Nachfolger Chiracs, Nicholas Sarkozy, befürwortet wird, lassen viele Türken am Zustandekommen des Beitritts zweifeln.⁵⁵ Ankara blickt daher mit Sorge auf die politische Entwicklung in diesen wichtigen EU-Staaten.

Allerdings ist es nach dem Beschluß des ER ausgeschlossen, bei den Verhandlungen offen über etwas anderes als den Beitritt zu sprechen, denn sowohl Artikel 49 des EU-Vertrages als auch Artikel I-57(2) des zur Ratifizierung anstehenden Verfassungsvertrages sprechen davon, daß die Verhandlungen »über die Modalitäten des Beitritts« geführt werden – nicht über Alternativen zum Beitritt. Konkret heißt das: In den Verhandlungen können alle für den Beitritt relevanten, insbesondere die mit der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes zusammenhängenden Fragen behandelt und geklärt werden, nicht aber Szenarien für den Fall, daß es nicht zum Beitritt kommt.⁵⁶

Dennoch scheint es geboten, daß der Ministerrat in seinem Verhandlungsmandat jeglichen Zweifel am Ziel der gemeinsamen Bemühungen ausräumt – ohne dabei der türkischen Seite nahezu legen, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen würde automatisch

⁵⁴ Vgl. Gül Demir, Kalaycıoğlu: EU Can Always Veto Turkey, in: TDN, 27. und 28.1.2005.

⁵⁵ Vgl. »Türken-Artikel« in Frankreichs Verfassung, NZZ, 1.3.2005, S. 1/2, und Verfassungsänderung: EU-Beitrittsreferenden und Umweltcharta werden Teil der Verfassung, <<http://www.botschaft-frankreich.de/ffbbactu.htm?aktuelle.php3>>.

⁵⁶ Davon unberührt blieben natürlich Planspiele und Analysen politischer Stäbe in der Kommission und in EU-Mitgliedstaaten oder von Politikberatungsinstitutionen, die beispielsweise fragen, was unter einer »vollständigen Verankerung in den europäischen Strukturen« jenseits der Mitgliedschaft konkret zu verstehen ist.

Gemeinschaften (Hg.), Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg 2005, S. 389.

⁵³ Rat der Europäischen Union, Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 16./17. Dezember 2004), Ziffer 23 [wie Fn. 1].

zum Erfolg führen. Der Erfolg hängt vom Willen und der Fähigkeit beider Seiten ab, die für den Beitritt notwendigen Bedingungen zu erfüllen. Angesichts der von der EU ins Auge gefaßten langen Verhandlungsdauer ist es wichtig, der türkischen Seite die Vorstellungen der Union darüber, welche Maßnahmen wann und in welchem Zeitrahmen ergriffen werden sollten, so exakt wie möglich zu verdeutlichen. Hierin liegt die wesentliche Funktion der von der Kommission und vom ER angekündigten neuen Fassung des Dokuments über die Beitrittspartnerschaft. Hier sollte noch stärker als in den Vorgängerdokumenten die Notwendigkeit der Umsetzung beschlossener Reformmaßnahmen betont werden.⁵⁷

Trotz jüngst aufgekommener Zweifel (siehe dazu unten, S. 21ff) ist gegenwärtig die grundlegende Bereitschaft der Türkei, die für einen Beitritt notwendigen Maßnahmen durchzusetzen, noch eher gegeben als die grundlegende Bereitschaft der EU-Staaten, die Türkei tatsächlich aufzunehmen. Der trotz des Beschlusses des ER vom 17. Dezember 2004 nicht behobene grundlegende Dissens zwischen den Mitgliedstaaten läßt hier keinen anderen Schluß zu. Die Union wird in den konkreten Verhandlungen also auch beweisen müssen, daß sie trotz aller internen Differenzen ein vertrauenswürdiger Verhandlungspartner ist, der einmal gefaßte Beschlüsse nicht ohne zwingenden Grund revidiert. Aber selbst dies kann unter Umständen zu wenig sein.

⁵⁷ Vgl. zum derzeit gültigen Dokument: Beschluß des Rates vom 19. Mai 2003 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Türkei, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 145, 12.6.2003, S. 40–56, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/pdf/revisted_ap_de.pdf>.

Mögliche Stolpersteine auf dem Weg zum Beitritt

Bereits heute sind verschiedene Faktoren vorhersehbar, die den Verlauf der Beitrittsverhandlungen ungünstig beeinflussen können. Sie sind zwar nicht völlig losgelöst vom Kontext des türkischen Beitrittsprozesses, folgen aber nicht unbedingt der Erweiterungslogik. Sie müssen die Verhandlungen nicht zwangsläufig zum Scheitern bringen, können jedoch den Prozeß erheblich beeinträchtigen oder sogar ernsthaft gefährden. Unter anderem deshalb hat der Europäische Rat darauf hingewiesen, daß Beitrittsverhandlungen naturgemäß ein Prozeß mit offenem Ende sind.

Nachlassen des türkischen Reformprozesses aus innenpolitischen Motiven

An erster Stelle ist hier die Ungewißheit über die innere Entwicklung der Türkei zu nennen. Die Europäisierung ist in den vergangenen drei Jahren in beeindruckender Weise in Gang gesetzt worden, kann aber keineswegs als konsolidiert betrachtet werden.⁵⁸ Der Prozeß ist nach den Vorstellungen der EU deshalb in den kommenden Jahren auszuweiten und zu vertiefen, damit zum Zeitpunkt des Beitritts die politischen Kriterien von Kopenhagen mehr als nur »in ausreichendem Maß« als erfüllt angesehen werden können. Ebenso unabdingbar ist die Absicherung der maßgeblich unter dem Einfluß des Internationalen Währungsfonds zustande gekommenen Wirtschaftsreformen.⁵⁹ Beides verlangt von der türkischen Gesellschaft einen Wandel in bezug auf Fundamente der

⁵⁸ Vgl. dazu die kritischen Anmerkungen der Europäischen Kommission in ihrem Fortschrittsbericht 2004 [wie Fn. 2].

⁵⁹ Vgl. zum Stand und den künftigen Notwendigkeiten der türkischen Wirtschaftsreform *Deutsche Bank Research*, Türkei 2020: Auf Konvergenzkurs, Frankfurt a.M., 23.2.2005 (Aktuelle Themen, Nr. 315); Josef Pöschl u.a., Turkey: Macroeconomic Vulnerability, Competitiveness and the Labour Market, Wien: Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw), April 2005 (wiiw Current Analyses and Country Profiles), und Alfred Steinherr/Joachim Volz, Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung in der Türkei: Fortschritt bei der Reform des Bankensektors, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 13.4.2005 (DIW-Wochenbericht 15/2005).

kemalistischen Republik, die bisher als unantastbar galten – insbesondere der Grundsatz des Vorrangs der Einheit der Nation und ihres Staates vor den Interessen des einzelnen Bürgers⁶⁰ –, sowie eine hohe Bereitschaft, andauernde Änderungen der konkreten Lebensumstände zu akzeptieren.

Dabei wird es Gewinner und Verlierer geben. Politisch gesehen werden vor allem nationalistische und islamistische Kräfte zu den Verlierern gehören, denn ihre Grundvorstellungen werden mit der fortschreitenden »Europäisierung« zunehmend an Legitimität einbüßen. Wirtschaftlich werden vor allem diejenigen leiden, die auf der Suche nach einem besseren Dasein in die städtischen Ballungsgebiete zogen und dort am Rande des Existenzminimums leben. Mangelhaft ausgebildet, werden sie den Leistungsansprüchen der sich zunehmend globalisierenden türkischen Wirtschaft immer weniger genügen.

Die genannten Gruppen, die die regierende AKP, in unterschiedlicher Stärke, zu einem wichtigen Teil ihrer Anhängerschaft zählt,⁶¹ mußten schon in den letzten zwei Jahren erfahren, daß die wirtschaftliche Konsolidierung und das neue Wachstum weitgehend an ihnen vorbeigehen.⁶² Stärker islamistisch orientier-

⁶⁰ Vgl. zur Problematik dieses organischen Gesellschaftsverständnisses und der kollektivistischen Artikulation des gesellschaftlich Richtigen im Prozeß der Europäisierung Heinz Kramer, Demokratieverständnis und Demokratisierungsprozesse in der Türkei, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 44 (2004) 1, S. 30–43, sowie Kirsty Hughes, The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU: A European Success Story or the EU's Most Contested Enlargement?, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Dezember 2004, <http://www.sieps.se/_pdf/Publikationer/20049.pdf>.

⁶¹ Vgl. zur Entwicklung der AKP und der Struktur ihrer gesellschaftlichen Basis: Günter Seufert, Neue pro-islamische Parteien in der Türkei, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2002 (S 29/02); M. Hakan Yavuz, Islamic Political Identity in Turkey, Oxford 2003, S. 239–264. Siehe dazu vor dem Hintergrund der jüngsten türkischen Entwicklung auch Susanne Güsten, Turkey's Euro-Skeptic Ranks Swell, in: Deutsche Welle, 14.4.2005 (abgedruckt in: Flash Bulletin, 15.4.2005), <www.flash-bulletin.de>.

⁶² So weist die Türkei auch nach zwei Jahren hohen Wachstums mit 10,3 Prozent immer noch eine der höchsten Arbeitslosenraten im OECD-Raum auf. Vgl. *State Institute of Statistics*,

te Gruppen mußten wiederholt hinnehmen, daß politische Forderungen, die für sie relevant waren (Kopftuchpolitik, verbesserter Hochschulzugang der Absolventen religiöser Gymnasien, Strafbarkeit von Ehebruch), von der Regierung gegen den Widerstand der laizistischen Meinungsführer in Politik und Medien nicht durchgesetzt werden konnten, wobei sich auch die Europäische Union eher auf die Seite des Status quo stellte.⁶³ Nationalisten mußten erfahren, daß das Kurdenproblem, die Minderheitenfrage oder das »Armeniertabu« unter europäischem Druck im zunehmend pluralistischen öffentlichen Diskurs thematisiert wurden.

Bislang konnte sich die Regierung des charismatischen Ministerpräsidenten Recep Tayyip Erdoğan bei derartigen Mißlichkeiten mit dem Hinweis rechtfertigen, die für eine positive Entscheidung des Europäischen Rates im Dezember 2004 notwendigen Bedingungen zu erfüllen. Künftig wird dies schwerer werden, wenn unzufriedenen Anhängern mit der Aussicht auf einen vielleicht in zehn Jahren wahrscheinlichen EU-Beitritt weitere »Opfer« abverlangt werden. Die politische »Ausnahmesituation« der Türkei in den vergangenen zwei Jahren läßt sich in diesem Maße nicht noch zehn oder mehr Jahre verlängern. Mit dem Beschluß, Beitrittsverhandlungen zu eröffnen, hat der EU-Faktor als Handlungslegitimation der AKP-Regierung zunächst an Wirkung eingebüßt.

Dies wurde schon in den ersten Monaten des Jahres 2005 deutlich, als in der Türkei eine erkennbare Rückkehr zur Normalität stattfand, die in EU-Kreisen sofort kritische Reaktionen hervorrief. Die AKP-Regierung konnte – nicht zuletzt auch wegen weitgehender Ausschöpfung der Agenda – keine weiteren grundlegenden Reformen ankündigen. Inneradministrative und kabinetsinterne Machterwägungen verhinderten eine zügige Benennung des türkischen Verhandlungsführers und seines Teams. Der Beitrittsprozeß schien, gemessen an der rasanten Entwicklung der voraus-

gegangenen drei Jahre, auf einmal auf der Stelle zu treten.⁶⁴

Hinzu kam, daß sich das Follow-up zum Zypernteil des ER-Beschlusses vom 17. Dezember 2004 äußerst zäh und kompliziert anließ. Die türkische Diplomatie unternahm erhebliche und zeitraubende Anstrengungen, der zugesagten Unterzeichnung des Protokolls zum Assoziierungsvertrag jeglichen Anschein einer Anerkennung der Republik Zypern zu nehmen. Das letztlich nach längeren Verhandlungen mit der Kommission vereinbarte *Procedere* wird dazu führen, daß eine völkerrechtlich verbindliche Unterschrift der türkischen Regierung wohl erst während der britischen Präsidentschaft im Sommer 2005 zustande kommen wird. Dennoch läßt die zwischen Ankara und der EU immer noch strittige Frage, welche konkreten Verpflichtungen die Türkei mit dem Zusatzprotokoll eingeht, auch künftig Raum für politische Manöver der zyprischen wie der türkischen Seite, was die Verhandlungen beeinträchtigen kann.⁶⁵

Nationalistische Kreise nutzten die Reformpause und das Geplänkel um die Zypernformel, um sich demonstrativ in der politischen Debatte zurückzumelden. Die türkische Polizei erregte europaweit Mißfallen, als sie am 6. März eine unangemeldete Demonstration zum Internationalen Frauentag in Istanbul mit brutaler Gewalt auseinandertrieb – genau an dem Tag, an dem die EU-Troika zu ihrem ersten Besuch nach dem ER vom Dezember 2004 in der Türkei eintraf. Die Regierung verschlimmerte die Lage noch, als Ministerpräsident Erdoğan verhaltene Sympathie für das Vorgehen der Sicherheitskräfte erkennen ließ.⁶⁶

Die aus Anlaß des 90. Jahrestages erneut aufflammende Diskussion darüber, wie die Massaker an den Armeniern in den Jahren 1915/16 zu beurteilen seien, wurde durch Regierung und Diplomatie dazu genutzt, die offizielle türkische Sichtweise noch einmal zu bekräftigen, daß die Türkei in keiner Weise für die Ereignisse verantwortlich gewesen sei. Abweichende Positionen einheimischer Intellektueller und Vertreter der Zivilgesellschaft gelten im zunehmend nationa-

The Annual Results of 2004 Household Labour Force Survey, Press Release, Nr. 49, 30.3.2005.

⁶³ Beispiele hierfür sind die auf Drängen der EU zustande gekommene Strafverschärfung für sogenannte Ehrenmorde im neuen Strafgesetzbuch und die unter Druck der Union zurückgenommene Initiative, Ehebruch zu einem Straftatbestand zu machen. In beiden Fällen zeigte sich im konservativen Lager der AKP-Fraktion Unmut über die Einmischung der EU, der im letzteren Fall sogar vom Ministerpräsidenten artikuliert wurde. Vgl. Burak Bekdil, The Inevitable De-reformist in Erdogan, in: TDN, 7.9.2004; ders., Erdogan versus Erdogan, in: TDN, 21.9.2004.

⁶⁴ Vgl. Doping Effect Gone, but Process on Track, in: TDN, 8.3.2005, und: Gül Insists EU Remains Top Priority for Government, in: TDN, 23.3.2005.

⁶⁵ Vgl. Cyprus Protocol on Course to Be Signed, in: TDN, 28.3.2005; Turkey: Protocol Is Not Recognition, in: Cyprus Mail, 30.3.2005, und: Implications of EU Protocol Remain Unclear, in: TDN, 30.3.2005.

⁶⁶ Vgl. Premier Blames Everyone Except the Police, in: TDN, 12.3.2005.

listischen öffentlichen Klima als »Verrat«, der EU wird vorgeworfen, neue, für die Türkei unannehmbare Bedingungen für die Beitrittsverhandlungen aufzustellen. Auch in diesem Fall vertritt der Ministerpräsident uneingeschränkt die offizielle Position.⁶⁷

Neue Höhepunkte erreichte die nationalistische Welle, als nach dem Versuch einiger kurdischer Jugendlicher, während der Newroz-Feierlichkeiten in der südtürkischen Hafenstadt Mersin eine türkische Flagge zu verbrennen, im ganzen Land eine auch von den Medien geschürte »Flaggenhysterie« ausbrach.⁶⁸ Ebenso geht der Lynchversuch an fünf Personen, die in Trabzon Protestpamphlete gegen die Behandlung politischer Gefangener in den Strafanstalten verteilen wollten, auf das Konto einer nationalistischen Überhitzung, gegen die die Regierung keine erkennbaren Gegenmaßnahmen ergriff.⁶⁹ Die seit Wochen um sich greifende antiamerikanische Stimmung, abzulesen an Meinungsumfragen, Presseartikeln und dem übertragenden Erfolg eines türkischen Thrillers über einen türkisch-amerikanischen Krieg aus Anlaß der Irakpolitik, paßt in dieses Bild.⁷⁰

Energische und umfassende politische Reformen müssen also noch lange nicht mit einer gleichgerichteten Veränderung der politischen Grundeinstellungen und Verhaltensweisen Hand in Hand gehen. Um diese zu erreichen, bedarf es andauernder politischer Überzeugungsarbeit durch Regierung und reformorientierte Kreise, aber auch einer nachhaltigen Durchsetzung beschlossener Reformen. Dafür ist jedoch bis in die Spitze der Regierung hinein nicht immer das notwendige Verständnis vorhanden. Allerdings spielen auch pragmatisch-machtpolitische Erwägungen der AKP-Führung eine Rolle. Insbesondere Ministerpräsident Erdoğan ist angesichts der immer noch ambivalenten Haltung der EU-Regierungen zum Beitrittsprozeß zu der Auffassung gelangt, daß ein stärkeres Eingehen auf die nationalistische Grundstimmung der türkischen Öffent-

lichkeit seine persönliche Machtposition und die seiner Regierung festigen kann.⁷¹

Angesichts der langen Dauer der Beitrittsverhandlungen und der damit verbundenen erheblichen Unsicherheiten muß jede türkische Regierung in ihrem machtpolitischen Kalkül künftig wieder stärker politische Grundstimmungen berücksichtigen und innenpolitische und wirtschaftliche Outputleistungen akzentuieren. Die wirtschaftliche Restriktionspolitik mit ungleicher Verteilung der Wachstumserfolge und die Liberalisierungspolitik mit ihrer fortschreitenden Verwestlichung und Säkularisierung der allgemeinen Lebensverhältnisse stellt für den Ministerpräsidenten, wenn sie so fortgesetzt wird, nach dem Dezember 2004 ein größeres politisches Risiko dar als bisher. Gesellschaftliche Unzufriedenheit wird sich, wie die erwähnten Ereignisse zeigen, stärker in öffentlichem Druck und innerparteilichen Auseinandersetzungen über die richtige Politik niederschlagen. Folglich wird für Erdoğan auch die Notwendigkeit wachsen, populistischen Versuchungen nationalistischer oder islamistischer Prägung nachzugeben, will er seine Wählerbasis oder die Geschlossenheit der Partei sichern.

Dies wiederum wird in EU-Kreisen als Abweichen vom Pfad der Beitrittstugend interpretiert werden. Gleichzeitig wird in solchen Phasen der Rückkehr überwunden geglaubter antiwestlicher und nationalistischer Stimmungen auch die überaus hohe öffentliche Zustimmung zum Beitritt rasch abschmelzen. Das zeigen jüngste Umfragen zu diesem Thema, in denen die Zustimmungsrates in der Türkei von über 70 auf 63 Prozent zurückgegangen ist.⁷² Die Aufgabe, die aus dem wirtschaftlichen und politischen Wandel resultierenden gesellschaftlichen Spannungen mit den Erfordernissen des EU-Beitritts in Einklang zu bringen, wird sich für jede türkische Regierung schwieriger gestalten als für die AKP-geführte in dem Zeitraum zwischen ihrem Wahlsieg im November 2002 und dem ER-Beschluß am 17. Dezember 2004.

Popularitätsverlust macht die innerparteilichen ideologischen Bruchlinien der AKP deutlicher und die

67 Thomas *Steinfeld*, Verspätete Nation, in: Süddeutsche Zeitung, 26.2.2005; Turkey Calls for Proof of Armenian Allegations, in: TDN, 23.3.2005, und Rainer *Hermann*, Kein türkisches Zeichen der Versöhnung, in: FAZ, 15.4.2005, S. 1 und 2. Die offizielle Position findet sich auf der Website des türkischen Außenministeriums unter <<http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/MainIssues/ArmenianAllegations/>>.

68 Vgl. Mete *Belovacıklı*, Flag Reaction, in: TDN, 23.3.2005; Reactions to Flag-desecration Incident Persist, in: TDN, 28.3.2005; Doğu *Ergil*, Flags and Beyond, in: TDN, 28.3.2005, und Yusuf *Kanlı*, Enough Is Enough, in: TDN, 28.3.2005.

69 Vgl. Trabzon Still Tense, in: TDN, 12.4.2005.

70 Vgl. Doğu *Ergil*, Anti-Americanism, in: TDN, 21.2.2005.

71 Vgl. Kemal *Saydamer*, Government under Siege, in: TDN, 27.3.2005; Turks Feel Surrounded by Enemies, in: TDN, 28.3.2005.

72 Neben der hohen allgemeinen Zustimmung zum EU-Beitritt zeigen türkische Umfragen regelmäßig auch einen hohen Grad an Mißtrauen gegenüber der Aufrichtigkeit der EU-Partner, so daß die positive Orientierung relativ rasch in Ablehnung umschlagen kann, wenn im Beitrittsprozeß Hoffnungen und Erwartungen enttäuscht werden.

Partei in der politischen Auseinandersetzung angreifbarer. Dies unterstreichen die dreizehn Austritte von AKP-Abgeordneten seit Anfang 2005, aus denen vor allem der frühere Kulturminister Erkan Mumcu bei seinem Versuch, die bürgerliche rechte Mitte außerhalb der AKP neu zu organisieren, Nutzen ziehen will. Der Erfolg seiner Bemühungen, die Mutterlandspartei (AnAP) zu neuem Leben zu erwecken, ist jedoch keineswegs sicher.⁷³ Noch verfügt der Ministerpräsident über eine große absolute Mehrheit im Parlament und hat vorgezogene Neuwahlen ausgeschlossen.

Die politischen Kräfte des Status quo sind daher mit den Reformen der letzten Jahre nicht verschwunden. Sie wurden in den Hintergrund gedrängt, sehen sich herausgefordert und nutzen jede Möglichkeit, verlorenes politisches Terrain zurückzugewinnen.⁷⁴ Für den türkischen Beitrittswillen und die europäische Bereitschaft zur Aufnahme des Landes werden diese Rückfälle in alte Zeiten immer wieder eine Probe auf Exempel darstellen. Beide Seiten werden darauf zu achten haben, daß diesen Anti-Europäisierungstendenzen allmählich die gesellschaftliche Basis entzogen wird, wenn der Beitrittsprozeß erfolgreich verlaufen soll. Dazu sollte die EU deutlicher als bisher klar machen, daß sie einen türkischen Beitritt tatsächlich anstrebt, während die türkische Regierung angehalten ist, nationalistischen Versuchungen aus innenpolitischem Machtkalkül immer seltener nachzugeben.

Die nächste innenpolitische Bewährungsprobe kommt mit den türkischen Parlamentswahlen im Herbst 2007. Nur ein deutlicher Erfolg der beitriffsorientierten – auf grundlegenden Wandel ausgerichteten – Kräfte garantiert eine positive Fortsetzung des Beitrittsprozesses. Sollte die AKP ihre absolute Mehrheit verlieren und zu Koalitionen gezwungen sein, drohen interne politische Blockaden und das sattsam bekannte Lavieren mit Blick auf den EU-Beitritt, da eine Umstrukturierung der Parteienlandschaft bis dahin nicht zu erwarten ist.⁷⁵ In diesem Fall ist nicht damit zu rechnen, daß die EU die Verhandlungen unbeirrt fortsetzt. Zwar ist auch ein Abbruch höchst unwahrscheinlich, doch könnte ein längerer Stillstand

oder eine Verlangsamung geboten sein, bis das Vertrauen der EU-Mitglieder in die Verhandlungs- und Beitrittsfähigkeit des türkischen Partners wiederhergestellt ist.

Kurdenproblem und Minderheitenfrage

Die skizzierten innenpolitischen Stolpersteine könnten an Gewicht und Bedeutung gewinnen, wenn es in der türkischen Kurdenfrage in den kommenden Jahren keine positiven Entwicklungen gibt. Dieses Problem ist, neben der allgemeinen Menschenrechtssituation, jener Bereich der türkischen Innenpolitik, den die EU-Staaten am intensivsten beobachten. Der Umgang des türkischen Staates mit den Kurden und generell mit Minderheiten in seinem Staatsgebiet ist für viele in der EU gleichsam der Lackmestest für erfolgreiche politische Reformen in der Türkei. Der Äußerung des früheren türkischen Ministerpräsidenten Mesut Yılmaz, daß der Weg in die EU über Diyarbakır führe, wird in EU-Ländern weithin zugestimmt.⁷⁶

Dazu trägt nicht zuletzt der Umstand bei, daß es in der EU eine große und aktive kurdische Exilgemeinde gibt, die es in den zurückliegenden Jahren verstanden hat, zahlreiche politische Gruppen für ihr Anliegen zu gewinnen. So genießt selbst die PKK in der europäischen Öffentlichkeit immer noch eher den Ruf einer »nationalen Befreiungsbewegung« als den einer gewaltorientierten Separatistengruppe. Daran hat auch die Tatsache nur wenig geändert, daß die PKK seit dem 1. Juni 2004 wieder gewaltsam gegen staatliche Einrichtungen und Repräsentanten des türkischen Staates vorgeht. Die europäischen Medien haben davon kaum Notiz genommen.⁷⁷ Die überwiegende Wahrnehmung zum Beispiel der ETA oder früher der IRA als »Terrororganisationen« steht dazu in eigenartigem Kontrast.

Sollte der Staat auf die erneute PKK-Gewalt im Südosten massiver als bisher antworten, wäre ein »verdeckter Krieg« die Folge, mit den aus den neunziger Jahren sattsam bekannten Begleiterscheinungen für die Zivilbevölkerung und einem erheblichen Imageverlust der Türkei in der EU-Öffentlichkeit. Die

⁷³ Vgl. Mehmet Ali Birand, *If DYP and ANAP Are Clever, They'll Unite*, in: TDN, 18.2.2005.

⁷⁴ Vgl. dazu: Mersin, *Trabzon Incidents Fuel Nationalist Sentiment*, in: TDN, 10.4.2005, und: Cüneyt Ülserver, *This Rising Nationalism Worries Me*, in: TDN, 12.4.2005.

⁷⁵ Vgl. zur türkischen Parteienlandschaft und -struktur: Ergun Özbudun, *Die Parteien und das Parteiensystem in der Türkei*, in: KAS-Auslandsinformationen, 18 (2002) 5, S. 46–62.

⁷⁶ Roth Says Resolving Kurdish Question Is Key, in: TDN, 6.11.2004

⁷⁷ Vgl. zu den neuen Gewaltaktionen der PKK und ihren möglichen Folgen: Soner Çağaptay/Ali Koknar, *The PKK's New Offensive: Implications for Turkey, Iraqi Kurds, and the United States*, Policy Watch (Washington), (25.6.2004) 877.

im Oktober 2004 in Deutschland entstandene Aufregung um den angeblichen Einsatz von Schützenpanzern aus deutscher Verteidigungshilfe gegen kurdische Zivilbevölkerung ist ein deutlicher Indikator dafür, wie sensibel die europäische Öffentlichkeit auf die türkische Kurdenpolitik reagiert.⁷⁸ Selbst wenn die EU-Regierungen nach der sicherheitspolitischen Neubewertung im Gefolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 zu einer kritischen Beurteilung der PKK und ihrer Aktivitäten gelangt sein sollten, würde sich eine verstärkte öffentliche Kritik an der türkischen Kurdenpolitik negativ auf den Fortgang der Beitrittsverhandlungen auswirken.

Andererseits zeigen die heftigen türkischen Reaktionen auf den jüngsten Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission, in dem Kurden und Alewiten als Minderheiten bezeichnet werden, wie umstritten dieser Sachverhalt nach wie vor ist.⁷⁹ Unter Verweis auf den Lausanner Vertrag von 1923 wird behauptet, außer Griechisch-Orthodoxen, Armeniern und Juden gebe es überhaupt keine Minderheiten in der Türkei.⁸⁰ Sprecher der Alewiten und Kurden betonen, daß ihre Gruppen integrale Bestandteile der türkischen Nation seien, während andere Vertreter derselben Gruppen durchaus einen Sonderstatus aufgrund ethnischer oder religiöser Differenz für sich reklamieren.

Unterstrichen wird die Brisanz des Themas durch den öffentlichen Aufruhr über einen Bericht, der Mitte Oktober 2004 an die Öffentlichkeit gelangte. Darin stellte der beim Amt des Ministerpräsidenten angesiedelte Beratende Ausschuß für Menschenrechte das herrschende türkische Minderheitenverständnis grundlegend in Frage und empfahl, sich statt dessen stärker an international etablierte Denkweisen anzulehnen. Für zahlreiche kemalistisch und national orientierte Kräfte in der Türkei kam dies einer Aufforderung gleich, die Fundamente der Republik aufzugeben.⁸¹ Die jüngste nationalistische Welle zeigt, daß die Position des Beratenden Ausschusses in erheblichen Teilen der Öffentlichkeit auf Widerstand stößt. Allerdings darf man auch nicht übersehen, daß im Kontext dieser Ereignisse in den Medien stärker als

noch vor fünf oder zehn Jahren zur Mäßigung geraten wurde. Auch Versuche des Militärs, sich anlässlich dieser Vorfälle öffentlich wieder stärker als Hüter der Republik zu präsentieren, wurden häufiger und deutlicher kritisiert als früher.

Wie verbreitet die nationalistische Haltung im Hinblick auf den unitarischen Staat und ein homogenes Gesellschaftsverständnis nach wie vor ist, läßt sich an der Welle der Empörung über eine Anzeigenkampagne des kurdischen Exils in europäischen Tageszeitungen im unmittelbaren Vorfeld des Brüsseler ER ablesen. Darin forderten die Unterzeichner aus der Türkei und der EU unter anderem eine neue Verfassung, in der die Existenz des kurdischen Volkes anerkannt würde, ferner eine allgemeine Amnestie und, mit europäischer Hilfe, ein umfassendes ökonomisches Entwicklungsprogramm für die kurdische Region, das vor allem dem Wiederaufbau der zerstörten 3400 Dörfer und der Rückkehrhilfe für ihre vertriebenen Bewohner zugute kommen sollte. Daß dabei die kurdischen Forderungen mit den türkischen Vorstellungen für die künftige Lage der türkischen Zypriern in einem »geeinten« Zypern gleichgesetzt wurden, rief besonderen Unwillen hervor. Ministerpräsident Erdoğan sprach von einem Versuch, den Demokratisierungsprozeß zu mißbrauchen, um die nationale Einheit, den sozialen Frieden und den Willen zum Zusammenleben zu untergraben, kurz: von einem politischen Mordanschlag auf den Willen der Nation.⁸²

Diese Beispiele zeigen deutlich, vor welchen Schwierigkeiten türkische Politiker stehen, wenn sie, wie von der EU gefordert, eine weitgehende Umorientierung der nationalen Kurdenpolitik in Richtung Akzeptanz ethnisch begründeter Interessen betreiben wollen. Je stärker die Kommission zum Beispiel Fortschritte in den Beitrittsverhandlungen von durchgreifenden Reformen in der Minderheitenpolitik abhängig machen sollte, wie manche Passagen ihrer Empfehlung vom 6. Oktober anzudeuten scheinen,⁸³

⁸² Die Anzeige wurde vom Kurdischen Institut in Paris initiiert und erschien am 8. bzw. 10.12.2004 in der *International Herald Tribune* und in *Le Monde*; vgl. NAVEND – Zentrum für Kurdische Studien, Die Stimme der Kurden ist in der Türkei unerwünscht. Eine Anzeige und ihre Folgen, Bonn, 14.12.2004. Zur Reaktion der türkischen Regierung vgl.: Erdoğan: Kurdish ad Political Assassination, in: TDN, 15.12.2004. Vgl. dazu auch Gündüz Aktan, Arguments with the Advertisement, in: TDN, 14.12.2004.

⁸³ So stellt die Kommission fest, daß »[d]ie Notwendigkeit zur Festigung und Ausweitung der politischen Reformen [...] auch für die Normalisierung der Lage im Südosten des Landes [gilt], einschließlich Maßnahmen zur Verbesserung der sozio-

⁷⁸ Vgl. Deutsche Panzer gegen Kurden, 19.10.2004, <<http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/18/0,1872,2205618,FF.html>> [download 20.10.2004]; Kritik an Waffenexporten in die Türkei, in: FAZ, 22.10.2004.

⁷⁹ Vgl. Minority Issue Highlights Dilemma for Establishment, in: Briefing (Ankara), (18.10.2004) 1516, S. 8f.

⁸⁰ Vgl. No Kurdish Minority in Turkey, in: TDN, 12.4.2005.

⁸¹ Vgl. PM's Human Rights Expert Stirs Controversy, in: Briefing (Ankara), (25.10.2004) 1517, S. 13–15.

desto massiver könnte der türkische Widerstand gegen diese Form des Verhandeln werden. Ein vorübergehender Stillstand infolge unüberwindbarer Meinungsunterschiede ist zumal dann nicht auszuschließen, wenn die alleinregierende AKP durch eine Koalition abgelöst werden sollte, an der auch Repräsentanten der alten republikanischen Kräfte beteiligt wären.

Ein Faktor der türkischen Kurdenpolitik, auf den weder die Türkei noch die EU entscheidenden Einfluß haben, ist die Entwicklung im Nordirak. Die tief sitzenden Befürchtungen der Türkei, dort könnte im Zuge der Rekonstituierung eines irakischen Staates ein starker und weitgehend unabhängiger Kurdenstaat entstehen, werden von den meisten EU-Staaten nicht geteilt.⁸⁴ Auf entsprechend deutliche Ablehnung trifft deshalb die in der Türkei immer wieder diskutierte militärische Intervention, sollte der Irak weiter zerfallen oder gar ganz auseinanderbrechen. Noch weniger Verständnis finden in EU-Kreisen türkische Sorgen um das Schicksal der irakischen Turkmenen; Ankara betrachtet sich als Sachwalter dieser Bevölkerungsgruppe in der von den Kurden beanspruchten Ölprovinz Kirkuk, auch mit Blick auf die Wahrung eigener Sicherheitsinteressen im Irak.

Vor diesem Hintergrund könnte das Kurden-dilemma für die Türkei nach dem Beginn von Beitrittsverhandlungen noch verzwickter werden, als es ohnehin schon ist. Ankara müßte nicht nur die Empfindlichkeiten der anderen Regionalmächte und der USA berücksichtigen, sondern stets auch die möglichen Rückwirkungen auf die eigenen Beitrittsambitionen abwägen. Wenn sich das türkische *worst-case-Szenario* – ein unabhängiger Kurdenstaat unter Ein-schluß von Kirkuk – nach einem weitgehenden Abzug der amerikanischen Truppen als wahrscheinliche Entwicklung abzeichnen sollte, stünde die politische Führung des Landes vor der Wahl, mit Rücksicht auf die EU abzuwarten und auf einen guten Ausgang zu

ökonomischen Lage, zur Erleichterung der Rückkehr von Vertriebenen und zur Gewährleistung uneingeschränkter Rechte und Freiheiten für die Kurden. Auch die besonderen Probleme der nicht-moslemischen Religionsgemeinschaften [...] erfordern weitere Maßnahmen.« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat [wie Fn. 2], S. 7).

⁸⁴ Vgl. die ausführliche Dokumentation von Regula Kienholz, Die Kurden im Nordirak – Alptraum türkischer Mittelostpolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2005 (Aktuelle SWP-Dokumentation, Reihe D, Nr. 52).

hoffen oder aber das Risiko einer anhaltenden Unterbrechung der Beitrittsverhandlungen hinzunehmen und zu intervenieren. Der gegenwärtig betriebene Aufbau einer verbalen Drohkulisse könnte sich dann in Verbindung mit den in Teilen der Elite vorherrschenden national-kemalistischen Einstellungen als zusätzliches Hindernis für eine Politik der Deeskalation erweisen.⁸⁵

Um so dringender muß der von der Kommission angeregte politische und kulturelle Dialog unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft intensiviert werden. Ohne eine Verständigung auf gemeinsame Standards in der Minderheitenpolitik birgt der türkische Umgang mit den Kurden und anderen Minderheiten ein erhebliches Störpotential für erfolgreiche Beitrittsverhandlungen. Ein wichtiges Indiz für den künftigen Kurs des Landes in dieser Frage ist die Haltung des Staates gegenüber dem von Leyla Zana und ihren politischen Freunden betriebenen Versuch, eine neue kurdische politische Partei ins Leben zu rufen, die sich von Beginn an von jeglichen Gewaltkonzepten distanziert.

Ausführlich muß auch über gemeinsame Leitlinien für die künftige Gestaltung des Mittleren Ostens gesprochen werden, einschließlich der dabei von der EU oder der Türkei oder von beiden gemeinsam zu ergreifenden Maßnahmen. Die regionalpolitische Absicherung ist integraler Bestandteil jeder von der EU zu fordernden weitergehenden Reform der türkischen Kurden- und Minderheitenpolitik.

Darüber hinaus sollte die EU im Rahmen der Vorbereitungs- und Beitrittsunterstützung für die Türkei insbesondere Maßnahmen zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung des Südostens fördern. Eine spürbare Verbesserung der allgemeinen Lebensverhältnisse in dieser Region würde die Klärung der politischen Aspekte des Verhältnisses zwischen Kurden und Türken wesentlich erleichtern. Außerdem ist wirtschaftliche Entwicklung eine wichtige Komponente für den ebenso bedeutsamen gesellschaftlichen Strukturwandel. Noch immer trifft man in weiten Teilen der regionalen Gesellschaft auf vormoderne Merkmale wie eine übersteigerte Betonung der Familienehre, Clanfehden, strikt patriarchale Verhältnisse, ein traditionsgebundenes Rechtsverständnis. Zum Zeitpunkt eines Bei-

⁸⁵ Vgl. auch *International Crisis Group*, Iraq: Allaying Turkey's Fears over Kurdish Ambitions, 26.1.2005 (Middle East Report No. 35), <http://www.icg.org/library/documents/middle_east_north_africa/iraq_iran_gulf/35_iraq_allaying_turkey_s_fears_over_kurdish_ambitions.pdf>.

tritts sollte es in einer »europäisierten« Türkei keine gesellschaftlich rückständigen Enklaven mehr geben.

Ungelöste Zypernfrage und türkisch-griechischer Ausgleich

Das größte Hindernis auf dem Weg zum erfolgreichen Abschluß von Beitrittsverhandlungen ist jedoch die noch immer offene Zypernfrage, wie Vorgeschichte und Verlauf des ER in Brüssel einmal mehr gezeigt haben.⁸⁶ Daran wird sich auch nichts ändern, wenn die Türkei bis zum 3. Oktober 2005 das Protokoll über die Anpassung des Ankara-Abkommens an die Erweiterung der EU um zehn neue Mitglieder am 1. Mai 2004 unterzeichnet. Das bisherige Verhalten des Präsidenten der Republik Zypern begründet vielmehr die Vermutung, daß die griechischen Zyprioten mit Unterstützung Athens die Verhandlungen dazu nutzen wollen, eine Lösung des Problems nach ihren Vorstellungen zu erreichen.⁸⁷

Solange der Status quo auf der Insel anhält, ist ein EU-Beitritt der Türkei unvorstellbar. Es ist höchst unwahrscheinlich, daß die Republik Zypern oder die anderen EU-Staaten der EU-Mitgliedschaft eines Landes zustimmen werden, das nach ihrer Auffassung ein Drittel des Territoriums eines EU-Mitglieds militärisch besetzt hält. Die Türkei wird nicht umhinkommen, vor dem Beitritt den vollständigen Abzug seiner Truppen aus Nordzypern zu akzeptieren. Im günstigsten Fall kann sie dafür eine Übergangsfrist mit den Zyperngriechen vereinbaren, die über den Beginn der Mitgliedschaft hinausreicht.⁸⁸

Mit diesem Schritt wäre aber auch die gegenwärtige Situation auf der Insel nicht länger aufrechtzuerhalten, die sich ja wesentlich auf die Anwesenheit der Truppen stützt. Der Beitrittsprozeß wird alle Beteiligten – die EU, die Türkei und die Parteien auf der Insel – früher oder später mit der Aufgabe konfrontieren, eine Lösung zu vereinbaren. Neben den Beitrittsverhandlungen wird es daher schwierige Zypern-

verhandlungen geben. Die EU wird dabei nolens volens zum Komplizen der griechischen Zyprioten werden, da ihre Haltung zum Zypernproblem seit dem 1. Mai 2004 in letzter Konsequenz durch die Konzessionsbereitschaft des EU-Mitglieds Republik Zypern bestimmt wird.

Die Verbindung zwischen beiden Verhandlungsprozessen werden enger und die davon ausgehenden Wechselwirkungen positiver wie negativer Art unmittelbarer sein, als das bei dem gescheiterten Annanplan im Frühjahr 2004 der Fall war. So könnte Nikosia jederzeit unter Verweis auf das Ausbleiben einer Zypernlösung wegen mangelnden Entgegenkommens der Türkei eine Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen blockieren, da Beginn und Ende der Verhandlungen über die einzelnen Kapitel jeweils einstimmig von den EU-Mitgliedstaaten beschlossen werden müssen.

Für den Inselstaat wird deshalb die Versuchung wachsen, über die notwendige Zustimmung zum türkischen Beitritt möglichst viele eigene Vorstellungen im Hinblick auf die Beendigung der Teilung zu verwirklichen. Wie weit Zypern hierbei gehen kann, ohne die Schmerzgrenze der Türkei zu überschreiten, ist schwer vorauszusagen. Aber die Hoffnung von Präsident Papadopoulos, eine baldige Anerkennung der Republik durch die Türkei zu erreichen, dürfte sich nicht erfüllen. Ankaras Haltung, einen solchen Schritt erst im Rahmen einer Lösung des Zypernproblems zu tun, kann aus innenpolitischer Rücksichtnahme von keiner türkischen Regierung aufgegeben werden.⁸⁹

Letztlich wird der Spielraum für ein Entgegenkommen an Nikosia wesentlich vom Fortschritt und den Perspektiven der Beitrittsverhandlungen zum Zeitpunkt der neuen Zypernverhandlungen abhängen sowie davon, wie sich die innenpolitische Lage in der Türkei dann darstellt. Zypern wird in weiten Kreisen der politischen Elite und der Öffentlichkeit nach wie vor als »nationale Angelegenheit« gesehen. Für die Militärführung kommen geostrategische Gesichtspunkte hinzu. Der von den Zyperngriechen geforderte totale militärische und politische Rückzug der Türkei kann deshalb von Ankara nur akzeptiert werden, wenn der türkische EU-Beitritt gesichert ist. Solange das nicht der Fall ist, wird jede türkische Regierung auf der Fortsetzung der Garantiemachtfunktion be-

⁸⁶ Vgl. Yusuf Kanh, *It All Boiled Down to Cyprus*, in: TDN, 17.12.2004.

⁸⁷ Vgl. Heinz Kramer/Kirstin Hein, *Ein neuer Präsident in Nordzypern. Das Ende einer Ära, keine Lösung in Sicht*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2005 (SWP-Aktuell 17/2005), <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1254>.

⁸⁸ Gegenwärtig sieht das türkische Militär keine Veranlassung, in diesem Punkt aktiv zu werden. Vgl. *Withdrawal Troops Not on Turkey's Agenda*, in: TDN, 27.1.2005.

⁸⁹ Vgl. *Gül Vows No Recognition of Greek Cyprus until Settlement*, in: TDN, 5.2.2005, und: *Military Says No Cyprus Pullout without Deal*, in: TDN, 26.1.2005.

stehen und versuchen, diese durch eine symbolische Truppenpräsenz zu unterstreichen.

Je länger sich die aktuelle Hängepartie hinzieht, weil Präsident Papadopoulos sich weigert, dem Drängen der Regierung Erdoğan und des im April 2005 neu gewählten Präsidenten des türkischen Teilstaates, Mehmet Ali Talat, auf eine baldige Wiederaufnahme der Verhandlungen unter UN-Auspizien nachzugeben,⁹⁰ desto größer dürfte der Widerstand in der Türkei werden, wesentliche Änderungen am Annanplan zu akzeptieren, ohne daß es zu Fortschritten im Beitrittsprozeß kommt. Ein paralleles Scheitern beider Verhandlungsprozesse – Beitritt und Zypern – wegen politischer Überforderung der Türkei oder politischer Frustration der Zyperngriechen kann dann nicht mehr völlig ausgeschlossen werden.

Doch auch im Kontext einzelner Kapitel der Beitrittsverhandlungen wird das unregelmäßige Verhältnis Ankaras zur Republik Zypern Probleme bereiten. So wird die Türkei den Besitzstand im Bereich Verkehr nicht übernehmen können, ohne die Sperrung ihrer Häfen für zyprische oder zyprisch geflaggte Schiffe aufzuheben. Ähnliches dürfte für den Luftverkehr gelten. Selbst wenn Ankara nach der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls die Republik Zypern weiter ignorieren möchte, kann es das nicht unbegrenzt tun.

Je eher und umfassender es der EU gelingt, den Insel-Norden und seine Repräsentanten in Vereinbarungen über Teile des gemeinschaftlichen Besitzstandes einzubeziehen, desto weniger wird das ungelöste Zypernproblem die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei belasten. Je weiter der gemeinsame Besitzstand auf der Insel in den nächsten Jahren zunimmt, desto eher werden sich auch Lösungen für die zum Ende der türkischen Beitrittsverhandlungen noch offenen Fragen finden.

Das Interesse der EU an möglichst reibungslosen Verhandlungen mit der Türkei legt es also nahe, die derzeit von Papadopoulos blockierten Richtlinien für Finanzhilfe für den und Direkthandel mit dem Norden möglichst bald auf den Weg zu bringen.⁹¹ Ein entscheidender Fortschritt wäre zum Beispiel erreicht, wenn der Sicherheitsrat der UN dazu bewogen werden könnte, die Überlegungen von Generalsekretär Kofi Annan gutzuheißen, die internatio-

⁹⁰ Vgl. Talat Calls on UN to Resume Peace Talks, in: TDN, 2.5.2005.

⁹¹ Vgl. dazu Myria Antoniadou, Brussels Talks on Trade and Aid Face Deadlock, in: Cyprus Mail, 18.12.2004, und: Papadopoulos Lashes Out at EU Plans for Direct Trade, in: TDN, 27.1.2005.

nale Isolierung des türkischen Nordteils zu lockern. Damit würde die faktische Akzeptierung der Republik Zypern seitens der Türkei mittels Ratifikation des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen durch eine vergleichbare Akzeptierung des türkischen Teilstaates im Norden seitens der internationalen Staatengemeinschaft gewürdigt.⁹²

Die bilateralen Beziehungen zwischen der Türkei und Griechenland bergen weiteres Störpotential. Die Vorstellung, daß die Auseinandersetzungen über den Festlandsöckel in der Ägäis, über die nationalen Luft- und Seegrenzen sowie über die nationale Zugehörigkeit verschiedener Mini-Eilande in der Ägäis über einen türkischen Beitritt hinaus andauern können, ist wenig realistisch. Obwohl der Europäische Rat entgegen seinem Beschluß vom Dezember 1999 in Helsinki im Dezember 2004 darauf verzichtete, die Frage der ungeklärten Streitpunkte zwischen Athen und Ankara genauer zu erörtern, und sich damit zufriedengab, die laufenden Sondierungskontakte zu begrüßen, müssen diese ausgebaut werden, und zwar mit dem Ziel einer endgültigen Regelung.⁹³

Am ungünstigsten für die Beitrittsverhandlungen wäre ein »Konfliktpaket« aus offener Zypernfrage und ungelösten bilateralen griechisch-türkischen Streitpunkten, weil alle Beteiligten allzu lange abwarten. Dann könnte es in der Endphase der Verhandlungen, im Zusammenhang mit den schwierigen Beitrittskapiteln »Landwirtschaft«, »Freizügigkeit«, »Strukturalien« und »türkische Beteiligung an den EU-Institutionen«, zu einem Konfliktstau kommen, der den Erfolg noch einmal ernsthaft in Frage stellen würde. Die EU-Staaten sollten deshalb den erfolgreichen Abschluß des laufenden griechisch-türkischen Annäherungsprozesses unterstützen und daneben alle

⁹² Vgl. dazu *United Nations, Security Council, Report of the Secretary-General on His Mission of Good Offices in Cyprus*, 28. Mai 2004, (S/2004/437), Ziffer 93 (S. 22).

⁹³ Vgl. *Rat der Europäischen Union*, Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 16./17. Dezember 2004), Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 20 [wie Fn. 1]. Der ER hatte in Helsinki 1999 erklärt: »Der Europäische Rat wird die Situation hinsichtlich ungelöster Streitigkeiten, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Beitrittsprozeß und mit dem Ziel, ihre Beilegung durch den Internationalen Gerichtshof zu fördern, spätestens Ende 2004 überprüfen.« (*Europäischer Rat [Helsinki]*, 10. und 11. Dezember 1999, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 4, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm>). Zum aktuellen Stand vgl. Gerd Höhler, Trotz Streits über Ägäis wollen »Erbfeinde« Freunde sein, in: *Frankfurter Rundschau*, 15.4.2005, S. 6.

Möglichkeiten nutzen, das Zypernproblem zu entschärfen und langfristig endgültig zu bereinigen.

Erweiterungskrise der EU-25/27

Doch nicht nur die Entwicklung in der Türkei und ihren Nachbarstaaten kann den reibungslosen Verlauf der Beitrittsverhandlungen gefährden. Der Zustand der EU selbst gilt vielen als wichtiger Faktor für den Ausgang der Bemühungen. Angemahnt wird eine nachhaltige Konsolidierung der vor kurzem auf 25 Mitglieder angewachsenen Union, bevor sie sich einer weiteren Erweiterungsrunde öffnet. Dahinter steht die Befürchtung, der in den letzten Jahren zu beobachtende Rückgang an Zustimmung zur Union bei der EU-Bevölkerung könnte sich fortsetzen und letztlich die Legitimation des Unternehmens so sehr schwächen, daß ein Desintegrationsprozeß einsetzt. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission in ihrer Empfehlung zu den türkischen Beitrittsverhandlungen vom 6. Oktober 2004 zu Recht auf die Bedeutung des »Integrationskriteriums« von Kopenhagen 1993 hingewiesen, mit dem seinerzeit den Befürchtungen vor einer Überforderung der EU durch die Osterweiterung Rechnung getragen wurde.⁹⁴

Wachsende Zustimmungsraten dürften in erster Linie davon abhängen, daß bei einer breiten Mehrheit der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten die Überzeugung um sich greift, die EU leiste einen deutlichen Beitrag zu Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage sowie zur inneren Sicherheit.⁹⁵ Die EU-Öffentlichkeit muß außerdem den Eindruck gewinnen, daß die Mitgliedstaaten tatsächlich zu gemeinsamen Entscheidungen in der Lage sind und nicht nur auf die Durchsetzung eigener Vorteile drängen. Eine Union, die weiter das Bild einer außen- und sicherheitspolitisch zerstrittenen und wirtschaftspolitisch impotenten Gemeinschaft abgibt, dürfte enorme Schwierigkeiten haben, den jüngsten Erweiterungsschritt zu konsolidieren oder gar neue zu vollziehen.⁹⁶

⁹⁴ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei, Punkt 7. (6), S. 11 [wie Fn. 2].

⁹⁵ Vgl. Richard *Simmott*, *Assessing the Implications of EU Enlargement for the Existing Member States: The Public Opinion Perspective*, Florenz: European University Institute (EUI), 2004 (EUI Working Papers, RSCAS No. 2004/11), S. 4f.

⁹⁶ Vgl. zum Problem der öffentlichen Legitimation der EU allgemein: Andreas *Føllesdal*, *Legitimacy Theories of the European Union*, Oslo: Centre for European Studies, University of

Oslo (ARENA), 1.8.2004 (ARENA Working Papers, WP 04/15), <http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2004/papers/04_15.xml>.

Je erfolgreicher daher die Union ihr sogenanntes Lissabon-Ziel verwirklicht, bis 2010 der international wettbewerbsfähigste wissensbasierte Wirtschaftsraum zu sein,⁹⁷ desto stärker dürfte auch die allgemeine Zustimmung zum Einigungsprozeß wieder wachsen und desto geringer dürften die konkreten wirtschaftlichen und sozialen Vorbehalte gegen einen Beitritt der Türkei sein. Ein deutlicher und anhaltender Rückgang der Arbeitslosigkeit in allen EU-Staaten wird die Angst vor einem Zustrom muslimischer Migranten lindern, spürbare Wohlstandssteigerung die Furcht besänftigen, bei einem türkischen Beitritt EU-Hilfen zu verlieren. Die Überwindung der wirtschaftlichen Schwächephase mit ihren sozialen Folgeerscheinungen würde der EU-Bevölkerung zu neuem Selbstbewußtsein verhelfen und damit ein psychologisches Klima schaffen, in dem die Bereitschaft, sich der Herausforderung des türkischen Beitritts zu stellen, deutlich größer wäre als heute.

Aus dieser Perspektive sind die jüngsten Entscheidungen des Europäischen Rates, die auf eine Reduzierung der Lissabonner Ambitionen hinauslaufen, ebenso wie die sich abzeichnenden Auseinandersetzungen zwischen den Befürwortern des status-quo-orientierten »europäischen Sozialmodells« und den Anhängern dezidiert wirtschaftsliberaler Positionen keine guten Vorzeichen.⁹⁸ Bleibt nämlich eine anhaltende Besserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage auf breiter Front aus, dann wird auch eine erfolgreich »europäisierte« Türkei den öffentlichen Widerstand gegen ihre Mitgliedschaft nur schwer überwinden können.

Eng damit verbunden ist die Frage, wie die Union den jüngsten Beitritt von zehn neuen Mitgliedern verarbeitet. Die Bemühungen um eine institutionelle und politische Konsolidierung der EU, die seit Mitte

Oslo (ARENA), 1.8.2004 (ARENA Working Papers, WP 04/15), <http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2004/papers/04_15.xml>.

⁹⁷ Vgl. dazu den jüngst von einem Expertengremium vorgelegten, eher ernüchternden Zwischenbericht zum Stand der Verwirklichung der Lissabonner Ziele: »Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung«, Bericht der Hochrangigen Sachverständigen-Gruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg, November 2004, <http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-DE-complet.pdf>.

⁹⁸ Vgl. *Rat der Europäischen Union*, Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 22./23. März 2005), Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 23.3.2005, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf>, und Michael *Scheerer*, *Sieg der Angstkoalition*, in: *Handelsblatt*, 24.3.2005, S. 11; *How Europe Has Lost Its Way*, in: *Financial Times*, 21.3.2005, S. 12.

der neunziger Jahre unternommen wurden und im Verfassungsvertrag von 2004 gipfelten, haben nicht zuletzt das Ziel, die Union zur Bewältigung des sprunghaften Anstiegs von 15 auf 25 Mitgliedstaaten zu befähigen. Die baldige und problemlose Ratifizierung des Verfassungsvertrages wäre deshalb ein willkommenes Signal für eine positive Entwicklung der EU-Integration. Sollte er in den bevorstehenden Referenden und Parlamentsabstimmungen jedoch in einem oder mehreren wichtigen Mitgliedstaaten abgelehnt werden, könnte die EU in eine ernste Krise geraten. In diesem Fall würden der türkische Beitrittsprozeß wahrscheinlich überdacht und die Verhandlungen ausgesetzt.⁹⁹

Die Referenden in Frankreich und den Niederlanden am 29. Mai und am 1. Juni 2005 sind daher von großer Bedeutung. Ein negativer Ausgang würde zwar wohl den beschlossenen Verhandlungsbeginn am 3. Oktober formal nicht in Frage stellen, doch dürften substantielle Verhandlungen nur zögerlich in Gang kommen, denn die Union hätte zunächst die vorrangige Aufgabe, sich intensiv mit ihrer eigenen Zukunft nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages zu befassen. Diese Debatte würde durch die anstehende Entscheidung über die Verteilung der Finanzlasten für den Zeitraum 2007 bis 2013 verschärft, bei der bereits im Vorfeld gravierende Differenzen zwischen den 25 Mitgliedstaaten deutlich geworden sind.¹⁰⁰ Anders als in der Vergangenheit könnte diese Krise deshalb nicht zu einem neuen Integrationsschub führen, sondern möglicherweise zu einer stärker differenzierten Union, in der Vorstellungen von einem »Kerneuropa« oder einem »Europa der konzentrischen Kreise« oder einem »Europa à la carte« deutlicher als bisher zum Tragen kämen. Die Voraussetzungen für einen Beitritt der Türkei würden sich damit jedoch grundlegend ändern.

⁹⁹ Vgl. zum Verfassungsprozeß und seinen Aussichten: Andreas Maurer u.a., Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2005 (SWP-Diskussionspapier), <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1135>.

¹⁰⁰ Vgl. zur Diskussion um die sogenannte »Agenda 2007«: Peter Becker, Die Agenda 2007, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2004 (SWP-Aktuell 34/04), <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=977>, und Andreas Maurer u.a., Solidarität und Finanzgerechtigkeit in der EU-25, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004 (Diskussionspapier der FG »EU-Integration«), <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=805>.

Fazit

Der Europäische Rat hat am 17. Dezember 2004 zwar die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei beschlossen. Ein Verhandlungsbeginn im Jahre 2005 wird jedoch nicht wie bei fast allen früheren Erweiterungsrounds automatisch in einen Beitritt münden. Nie zuvor waren Beitrittsverhandlungen unter den Mitgliedstaaten so umstritten, seitens der EU-Öffentlichkeit von so großen Vorbehalten geprägt und mit derart schwerwiegenden wirtschaftlichen und politischen Unsicherheiten befrachtet. Deshalb brauchen beide Seiten ein hohes Maß an politischer Entschiedenheit und Fähigkeit, wenn der Prozeß zu einem erfolgreichen Ende gelangen soll. Zusätzlich müssen die Verhandlungen, wie von der Kommission empfohlen, von Beginn an in intensive politische Kontakte, Debatten und, wo immer möglich, Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei eingebettet werden. Klassische Beitrittsverhandlungen über die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch die Türkei und die dabei notwendigen Übergangsregeln liefen ernsthaft Gefahr, an politischen Widerständen zu scheitern.

Wegen der skizzierten Probleme und Risikofaktoren kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß entweder die EU oder die Türkei oder beide in irgendeiner Phase der Verhandlungen zu dem Schluß kommen, daß ihren künftigen Beziehungen besser gedient ist, wenn sie auf eine andere Basis als die EU-Mitgliedschaft gestellt würden. Dann müßte man gemeinsam und ernsthaft über Alternativen zum Beitritt nachdenken; zum jetzigen Zeitpunkt kann man über deren Form nicht entscheiden. Die jeweilige innere Situation der EU und der Türkei, die Interessenlage jeder Seite an den wechselseitigen Beziehungen, aber auch der Zustand der regionalen und internationalen Politikkonstellationen (transatlantische Beziehungen, Situation im Mittleren Osten, Verhältnis zu Rußland, internationale Wirtschaftslage etc.) würden letztlich den Ausschlag dafür geben, wie die EU und die Türkei ihr Verhältnis außerhalb einer Mitgliedschaft regeln. Bedeutsam dürfte auch sein, aus welchem Grund und wie einvernehmlich das Scheitern der Verhandlungen festgestellt wird. So sehr die EU-Staaten heute wünschen mögen, daß die Türkei in diesem Fall »vollständig in den europäischen Struk-

turen verankert wird«,¹⁰¹ so wenig kann das garantiert werden. Je seriöser und glaubwürdiger allerdings der Beitrittsprozeß von beiden Seiten betrieben wird, desto wahrscheinlicher ist das Zustandekommen einer solchen Alternative im Falle des Scheiterns.

Abkürzungen

AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi (Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei)
AnaP	Anavatan Partisi (Mutterlandspartei)
ER	Europäischer Rat
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ETA	Euzkadi ta Askatasuna (Baskenland und Freiheit)
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
IRA	Irish Republican Army
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PKK	Partîya Karkerên Kurdistan (Arbeiterpartei Kurdistans)
TDN	Turkish Daily News
UMP	Union pour un mouvement populaire
UN	United Nations
WEU	Westeuropäische Union

101 Rat der Europäischen Union, Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 16./17. Dezember 2004), Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 23 [wie Fn. 1].