

**Heide Rühle MdEP**



**Die Grünen | Europäische Freie Allianz**  
im Europäischen Parlament

# **Gehört die Türkei nach Europa?**

**Hintergründe und Argumente zur Debatte um den Beitritt der  
Türkei zur Europäischen Union**



**Überarbeitetes und aktualisiertes Hintergrundpapier August 2005**

## **Inhalt**

Einführung	3
1. Kurze Geschichte der Beziehungen EU – Türkei	4
2. Wer kann Mitglied der Europäischen Union werden?	5
3. Ist die Türkei ein europäisches Land?	5
4. Wo liegen die Grenzen der EU?	6
5. Lässt sich der Islam in die EU integrieren?	7
6. Was sind die Kriterien für einen Beitritt?	8
7. Erfüllt die Türkei bereits die Kopenhagener Beitrittskriterien?	9
8. Ist eine „EU 30+“ noch handlungsfähig?	10
9. Was kostet uns der Beitritt der Türkei?	11
10. Bekommen wir offene Grenzen zur Türkei?	11
11. Was sind die Vorteile eines Türkeibeitrittes für die EU?	12

### **Gehört die Türkei nach Europa?**

Hintergründe und Argumente zur Debatte  
um den Beitritt der Türkei zur Europäischen Union  
von Heide Rühle MdEP, August 2005

## Einführung - Stand der Verhandlungen

Die Europäische Union hat sich in kurzer Zeit enorm vergrößert: 2004 erweiterte sie sich um **10 Staaten** auf insgesamt **25 Mitgliedstaaten**; im Jahr 2007, spätestens jedoch 2008, werden voraussichtlich noch **Rumänien** und **Bulgarien** der EU beitreten; nicht entschieden wurde bisher über die Fahrpläne für den **westlichen Balkan**, es gibt allerdings eine grundsätzliche Zusage, sobald die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse es erlauben, auch hier mit Beitrittsverhandlungen zu beginnen. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Situation in den meisten EU-Staaten fühlen sich viele Bürgerinnen und Bürger von dieser rasanten Entwicklung überfordert. Ängste vor zusätzlichen Belastungen und mangelnde Informationen verunsichern sie. Die **gescheiterten Referenden** zur Europäischen Verfassung in Frankreich und den Niederlanden zeigen, dass es leider bisher nicht gelungen ist, der europäischen Bevölkerung zu vermitteln, dass die Europäische Integration bessere Chancen birgt, die Auswirkungen der Globalisierung zu gestalten. Denn die beitretenden Länder übernehmen mit dem Beitritt auch die Regeln und Standards der Europäischen Union.

Viele Ängste machen sich vor allem an der Frage eines **Beitritts der Türkei** zur Europäischen Union fest. Wichtig sind deshalb konkrete Informationen und eine sachliche Auseinandersetzung. Doch leider versucht die CDU/CSU wieder einmal diese Ängste im Wahlkampf zu instrumentalisieren und zu suggerieren, sie könne die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei verhindern. Als Alternative zu einem Beitritt wird die so genannte **privilegierte Partnerschaft** für die Türkei vorgeschlagen. Kein seriöses Angebot, wenn man weiß, dass eine derartige Partnerschaft mit der Türkei bereits 1996 unter dem Namen **Zollunion** abgeschlossen wurde (s. Teil 1 Geschichte der Beziehungen EU – Türkei).

Außerdem verschweigt die CDU/CSU, dass der **Europäische Rat** im Dezember letzten Jahres (17. Dezember 2004) eine weit reichende **Entscheidung** getroffen hat, die zu einer völlig neuen Verhandlungsstruktur führen wird:

- *erstmalig wird ausdrücklich festgehalten, dass der Verhandlungsbeginn im Jahr 2005 nicht automatisch zu einem Beitritt der Türkei führen wird, die Verhandlungen sind also insoweit „offen“, als ein erfolgreicher Abschluss nicht im Vorhinein garantiert werden kann. Der Fortgang der Verhandlungen wird vom Tempo der türkischen Reformen abhängig gemacht, der Rat kann bei einem „schwer wiegenden und dauerhaften“ Verstoß gegen die grundlegenden Werte der Union auf Empfehlung der Kommission eine Aussetzung der Verhandlungen beschließen (Moratorium) oder gar die Verhandlungen abbrechen, falls der türkische Reformprozess gestoppt oder gar rückgängig gemacht werden sollte.*
- *Neu ist auch, dass eine so genannte „dritte Säule“ in die Verhandlungen eingeführt wird. Ein verstärkter politischer und kultureller Dialog auf der Ebene der Zivilgesellschaften soll der Tatsache Rechnung tragen, dass der Beitritt der Türkei in vielen EU-Mitgliedstaaten umstritten ist und die Türkei in weiten Teilen der EU-Bevölkerung als „anders“ wahrgenommen wird. In der Türkei dagegen muss die Einsicht wachsen, dass nur eine nachhaltige „Europäisierung“ auch der wirtschaftlich und gesellschaftlich rückständigen Regionen und Bevölkerungsgruppen in der EU-Öffentlichkeit die Akzeptanz für die Türkei schafft.*
- *Lange Übergangszeiten, Sonderregelungen in einigen Bereichen und unbefristete Schutzklauseln (z.B. für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer) sollen möglich sein.*
- *Außerdem wird empfohlen, die Verhandlungen nicht abzuschließen, bevor die EU die finanzielle Vorausschau (mittelfristige Finanzplanung) für die Zeit nach 2014 festgelegt hat. Das heißt Beitritt nicht vor dem Jahr 2014.*

Allerdings ist es nach dem Beschluss des Rates (und der bestehenden Rechtslage, z.B. Artikel 49 des EU-Vertrages) ausgeschlossen, dass über etwas anderes als den Beitritt der Türkei verhandelt wird. Scheitern die Verhandlungen, wird die EU aber aufgefordert die „vollständige Verankerung (der Türkei) in den europäischen Strukturen“ sicher zu stellen.

## 1. Kurze Geschichte der Beziehungen EU - Türkei

Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU entwickeln sich nicht in einem luftleeren Raum, sondern in einem **vertraglich vereinbarten Rahmen**. Es war nicht zuletzt Konrad **Adenauer**, der der Türkei 1963 den Weg zum Assoziierungsabkommen mit dem ausdrücklichen Ziel eines Beitrittes zur Europäischen Union eröffnete. Der damalige Bundeskanzler Helmut **Kohl** (CDU) erklärte am 14.12.1997 vor der Bundespressekonferenz in Bonn zur Frage eines Türkeibeitrittes: „*Ich habe in der Debatte auf zweierlei hingewiesen, nämlich erstens darauf, dass wir, die Bundesrepublik Deutschland, sehr damit einverstanden sind, dass die Türkei in der Perspektive der Zukunft die Chance hat, der Europäischen Union beizutreten.*“ Bereits im September des gleichen Jahres hatte Kohl anlässlich des Besuches des türkischen Ministerpräsidenten Yılmaz erklärt, er unterstütze „*das Ziel einer späteren Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union*“ (CDU-Presseerklärung vom 30.09.1997). Solange die Türkei als „Bollwerk“ gegenüber dem Warschauer Pakt gebraucht wurde, war die EU-Perspektive für Ankara in der CDU/CSU nicht umstritten. Erst mit dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes und der Perspektive einer Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Staaten verlor die Türkei für die konservativen Politiker an Attraktivität.

Man kann natürlich von einem **völkerrechtlich geschlossenen Vertrag** wie einem **Assoziierungsvertrag** wieder abrücken. Dann sollte man das aber auch klar so benennen und nicht das Thema innenpolitisch instrumentalisieren. Und man sollte sich dann auch darüber im Klaren sein, welche Folgewirkungen ein Vertragsbruch mit sich bringen kann. Die CDU/CSU fordert, man solle mit der Türkei einen speziellen Kooperationsvertrag abschließen – als Alternative zum Beitritt. Doch diesen speziellen Vertrag gibt es schon längst: 1996 wurde zwischen der EU und der Türkei eine **Zollunion** vereinbart. Doch auch die Zollunion wurde damals von den Vertragspartnern nur als ein weiterer Schritt in Richtung auf einen EU-Beitritt verstanden und so vertraglich auch festgehalten.

<b>29. Oktober 1923:</b>	Gründung der türkischen Republik. <b>Europa</b> wird zum politischen Modell für die Türkei.
<b>1934:</b>	Das <b>Frauenwahlrecht</b> wird in der Türkei eingeführt.
<b>8. August 1949:</b>	Die Türkei wird eines der ersten Mitglieder im <b>Europarat</b> .
<b>20. September 1959:</b>	Zwei Jahre nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) reicht die Türkei den Antrag auf assoziierte Mitgliedschaft ein.
<b>12. September 1963:</b>	Zwischen der Türkei und der EWG wird ein <b>Assoziierungsabkommen</b> unterzeichnet. In diesem völkerrechtlich bindenden Vertrag wird der Türkei „die Möglichkeit des Beitritts“ (Artikel 28), sowie (in Paragraph 4 der Präambel) zugesichert, dass die Hilfe der EWG „später den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft erleichtern soll“. Federführend an der Erarbeitung dieses Vertrages waren beteiligt der damalige westdeutsche Kanzler Konrad <b>Adenauer</b> (CDU) und der damalige EU-Kommissionspräsident Walter <b>Hallstein</b> (CDU). Hallstein erklärte anlässlich der Unterzeichnung: „ <i>Wir sind heute Zeuge eines Ereignisses von großer politischer Bedeutung. Die Türkei gehört zu Europa. Das ist der tiefste Sinn dieses Vorgangs: Er ist, in denkbar zeitgemäßer Form, die Bestätigung einer Wahrheit, die mehr ist als ein abgekürzter Ausdruck einer geografischen Aussage oder einer geschichtlichen Feststellung, die für einige Jahrhunderte Gültigkeit hat. Die Türkei gehört zu Europa.</i> “ (zitiert aus: <i>Die Grenzen der Erweiterung</i> , von Dr. Dietrich von Kyaw, Botschafter a. D., Berlin; 1993 bis 1999 deutscher Ständiger Vertreter bei der EU).
<b>13. November 1970:</b>	Das <b>Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen</b> erörtert detailliert die Schritte zu einer Zollunion.
<b>12. September 1980:</b>	Der Militärputsch in der Türkei führt zur Verschlechterung der Beziehungen zur EWG.
<b>14. April 1987:</b>	Die Türkei stellt den Antrag auf Vollmitgliedschaft.
<b>18. Dezember 1989:</b>	Die Europäische Kommission lehnt den Beitritt der Türkei zu diesem Zeitpunkt aus wirtschaftlichen und politischen Gründen ab. Vor Aufnahme von Beitrittsverhandlungen müssten erst die Möglichkeiten der Assoziation ausgeschöpft und eine Zollunion verwirklicht werden. Sie bestätigt aber gleichzeitig der Türkei, dass sie die „Fähigkeit“ besitzt, Mitglied zu werden.

<b>1. Januar 1996:</b>	Das <b>Inkrafttreten der Zollunion</b> versteht die Türkei als einen weiteren Schritt auf dem Weg zu einer Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union.
<b>27. April 1997:</b>	Auf dem Treffen des Assoziationsrates bestätigt die EU, dass die Türkei eine europäische Perspektive habe und daher grundsätzlich nicht von einer späteren Mitgliedschaft ausgeschlossen werden könne.
<b>10./11. Dez. 1999:</b>	Auf dem EU-Gipfel in Helsinki erklärt die EU die Türkei offiziell zum <b>Beitrittskandidaten</b> .
<b>2. August 2002:</b>	Die Türkei schafft im Rahmen eines umfangreichen <b>EU-Reformpakets</b> offiziell die Todesstrafe ab, beschließt die Ausweitung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit und die Möglichkeit der Ausstrahlung von Fernseh- und Rundfunkprogrammen auch in den Muttersprachen der Minderheiten.
<b>3. November 2002:</b>	Bei den türkischen Parlamentswahlen erringt die konservative AKP die absolute Mehrheit. Wahlsieger Erdogan verspricht noch am Wahlabend, den Beitritt der Türkei zur EU zu beschleunigen.
<b>12. Dezember 2002:</b>	Der Gipfel von Kopenhagen beschließt, ein positives Signal für den Beitritt der Türkei zu setzen.
<b>31. Juli 2003:</b>	Als Krönung einer ganzen Reihe von Reformen im Hinblick auf den EU-Beitritt beschließt das türkische Parlament den politischen Einfluss des Militärs (in Form des „nationalen Sicherheitsrates“) einzudämmen.
<b>17. Dezember 2004:</b>	Der Europäische Rat entscheidet auf seiner Sitzung in Brüssel am 3. Oktober 2005 die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zu beginnen. (Zu den Prämissen dieser Entscheidung siehe Einleitung, Seite 3.)

## 2. Wer kann Mitglied der Europäischen Union werden?

Artikel 49 des EU-Vertrages (Artikel O Abs.1 des Vertrages über die Europäische Union) nennt als einziges Kriterium für einen Beitritt zur Union, dass es sich um ein "europäisches" Land handeln muss, das die Grundsätze der EU achtet:

*"~Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt."*

Diese **Grundsätze** sind:

*"~(1) Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam."*

## 3. Ist die Türkei ein europäisches Land?

Es ist richtig, dass die Türkei nach der heute allgemein akzeptierten **geografischen Definition** territorial nur zu einem kleinen Teil in Europa liegt. Doch interessanterweise stellte bisher niemand diese Frage bezüglich **Zyperns**, das geografisch eindeutig östlicher als der größte Teil der Türkei liegt. Bei einer rein geografischen Betrachtung wären auch andere Abgrenzungen des Raumes Europa denkbar.

Europa ist kein geografisch fest begründetes Gebilde wie Afrika, Amerika oder Australien: das Römische Reich umfasste das Mittelmeer, nicht jedoch Skandinavien und Osteuropa; auch die Renaissance hat Nord- und Osteuropa nicht so stark geprägt wie den Westen. Dennoch spricht niemand diesen Ländern die Zugehörigkeit zu Europa ab. Das „christliche Abendland“ umfasste nie Byzanz und doch gehört für uns Griechenland selbstverständlich zu Europa. Der byzantinisch geprägte Raum kannte weder die konstitutive Trennung von Kirche und Staat, noch die daraus abgeleiteten Perioden der Renaissance und Aufklärung. Und doch sprechen auch Heinrich August Winkler und Hans-Ulrich Wehler Slowenien, Bulgarien, Kroatien oder Rumänien nicht grundsätzlich die Eignung für die EU ab, „weil sie sich der politischen Kultur des Westens geöffnet und diese sich anzueignen begonnen haben“ (der Historiker Winkler in der „Zeit“ vom 07.11.02). Damit wird eingeräumt, dass die Entwicklung einer „**europäischen Identität**“ ein gesellschaftlicher Prozess ist, der nicht durch historisch-kulturelle Voraussetzungen ausgeschlossen werden kann.

Die bisherigen Erweiterungen der EU beruhen nicht auf **geografischen Grenzen**, sondern auf **politischen Erwägungen**. Der Begriff „europäischer Staat“ in Artikel 49 EUV, der den Beitritt regelt, wird nach vorherrschender Auffassung nicht allein durch geografische Kriterien definiert. Die Beurteilung, ob ein Beitrittskandidat dem Kriterium des „europäischen Staates“ gerecht wird, liegt letztlich in der politischen Entscheidung der Mitgliedstaaten der EU. Und da die Mitgliedstaaten praktisch schon kurz nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Türkei im Assoziierungsabkommen von 1963 die Möglichkeit eines späteren Beitrittes vertraglich zugesichert haben, ist der Streit um die geografische Lage der Türkei längst entschieden. Diese Zuordnung wurde auch, wie obige Zeittafel zeigt, in den Folgejahren mehrfach bestätigt.

Die Türkei ist – nebenbei bemerkt – nicht das erste bzw. einzige Land, gegen dessen Beitritt „europäische Werte“ ins Spiel gebracht wurden. Es erstaunt, dass selbst Historiker wie Winkler oder Wehler sich nicht mehr daran erinnern, dass gegen den **Beitritt Großbritanniens** in den sechziger Jahren zweimal durch Frankreich (de Gaulle) ein Veto eingelegt wurde mit Argumenten, die auf verblüffende Weise den Argumenten ähneln, die gegen den Beitritt der Türkei ins Spiel gebracht werden: „Der Vertrag von Rom wurde zwischen sechs kontinentalen Staaten geschlossen, von Staaten, die wirtschaftlich gesehen, wie man wohl sagen kann, den gleichen Charakter haben ... Großbritannien ist ... ein insulares, ein maritimes Land. ... Die Natur, die Struktur und die Konjunktur, die Großbritannien eigen sind, unterscheiden sich zutiefst von denen der kontinentalen Länder“ (de Gaulle, zitiert nach Brunn 2002, *Die europäische Einigung von 1945 bis heute*, Seite 154).

## 4. Wo liegen die Grenzen der EU?

### Was ist mit Russland, Israel und Marokko? Außengrenzen mit Syrien, dem Iran und dem Irak?

Die Aufnahme in die Europäische Union ist eine politische Entscheidung der EU-Mitgliedstaaten, es gibt weder ein Recht noch eine Pflicht zur Aufnahme von Staaten und schon gar keinen Automatismus, der aus einem Beitritt der Türkei abgeleitet werden könnte: Wenn die **politische Entscheidung** der Mitgliedstaaten das entscheidende Kriterium ist, behalten diese auch in jedem einzelnen Fall die **Entscheidungshoheit**. Der Antrag Marokkos auf Aufnahme in die EU wurde beispielsweise vor einigen Jahren von der EU mit der Begründung zurückgewiesen, Marokko sei kein „europäisches Land“.

Die EU hat seit dem Europäischen Rat in Kopenhagen 1993 zwar generelle Beitrittskriterien vorzuweisen (s.u.), jedoch keine Erweiterungskriterien. Es gibt noch immer keine Strategie der EU-Mitgliedstaaten bezüglich der endgültigen **Grenzen der EU** – zu groß sind die unterschiedlichen Interessen bezüglich der Aufnahme weiterer Staaten. Während Deutschland, Österreich und die skandinavischen Staaten den Schwerpunkt auf die **Osterweiterung** legten und legen, befürchteten die Mittelmeerstaaten eine Schwerpunktverlagerung nach Norden und Osten und einen Machtzuwachs vor allem für Deutschland. Für sie ist eine mögliche **Süderweiterung** als Ausgleich von großer Bedeutung.

Um einer Legendenbildung von türkischer Seite entgegenzutreten, muss betont werden, dass es keine europäische Gesamtstrategie gegenüber der Türkei gab und gibt. Die EU ist ein dynamisches Kräftefeld, in dem, unter Befolgung gewisser Regeln, Staaten versuchen, ihre Interessen

durchzusetzen.

Es ist richtig, dass die Frage der Grenzen der EU die Bürgerinnen und Bürger mehr beunruhigt als die Diplomaten der EU, die zu häufig Versprechungen machen, um gewisse politische und wirtschaftliche Entwicklungen zu befördern. Wenn aber keine wirklichen Alternativen zum EU-Beitritt entwickelt und propagiert werden, wird in den Augen vieler Bürger die Legitimität Europas untergraben. Dieser Konflikt sollte jedoch nicht auf dem Rücken der Türkei ausgetragen werden, deren Beitrittsperspektive seit 1963 mehrfach vertraglich zugesichert wurde.

Es ist politisch kurzsichtig anzunehmen, die EU werde von der instabilen **Lage im Nahen Osten oder dem Kaukasus** mehr tangiert, wenn sie die Türkei aufnimmt und sich dadurch bis an die Grenzen dieser Regionen ausdehnt. In einer globalisierten Welt ist Europa von allen Entwicklungen in allen Regionen dieser Welt, ob nah oder weit entfernt, unmittelbar betroffen. Es stellt sich eher die Frage, ob nicht ein EU-Beitritt der Türkei zur Eindämmung eines Großteils dieser Konflikte beitragen und somit die Stabilität dieser Regionen erhöhen könnte. Schon heute wurden im Rahmen des Beitrittsprozesses die türkischen Konflikte mit Griechenland, Bulgarien und Rumänien entschärft. Die Türkei spielte auch eine wichtige Rolle im Rahmen des **Balkan-Stabilitäts-Paktes** und es gibt Hoffnung auf neue Ansätze für den Zypernkonflikt.

Eine in die EU eingebundene Türkei kann zu der Stabilisierung der **Lage im Kaukasus** mehr beitragen als eine aus Sicht der regionalen Kleinstaaten weit gehend selbstständig agierende Regionalmacht Türkei. Heute verfolgt die Türkei in diesen Regionen eine vom nationalen Interesse angetriebene Außenpolitik mit einer Tendenz zur Ethnisierung politischer Konstellationen: Immer wenn in einem anderen Staat turkstämmige Teile der Bevölkerung unter Druck stehen, sieht sich die Türkei zum Eingreifen veranlasst. Diese Politik könnte natürlich im Rahmen der GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU) nicht fortgesetzt werden. Das gilt auch für den Einfluss der **türkischen Militärführung** in außenpolitischen Fragen. Mit der **Begrenzung der Rolle des Militärs** durch die Reformen vom Juli 2003 ist die Türkei auf dem richtigen Weg – die effektive Umsetzung dieser Reformen muss allerdings noch abgesichert werden. Sie ist Grundbedingung der Beitrittsverhandlungen.

## 5. Lässt sich der Islam in die EU integrieren?

### Frauendiskriminierung in der Türkei?

Bei dieser Diskussion wird häufig vergessen, dass bereits heute der Islam nach dem Christentum die **zweitgrößte Religionsgemeinschaft in der EU** ist. Man geht davon aus, dass schätzungsweise 15 Millionen Muslime in den Mitgliedstaaten der EU leben. Europa wurde geprägt durch eine Vielfalt an religiösen und nicht-religiösen Einflüssen. Schon das macht die Aus- und Abgrenzung gegenüber einer Religion schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Die heftige Debatte um den Gottesbezug im neuen Verfassungsentwurf der EU hat nochmals deutlich gemacht, dass sich die EU zwar als **Werte-, nicht jedoch als Religionsgemeinschaft** definiert, mit der im politischen Wertekanon Europas fest verankerten **Trennung von Staat und Religion** und der nicht minder wichtigen **Freiheit der Religionsausübung**.

Der Türkei kann die Andersartigkeit heute nicht mehr direkt über die religiöse Differenz bescheinigt werden, da sie sich seit Gründung der Republik (1923) nicht mehr über den religiösen Faktor definiert. Im 21. Jahrhundert stehen wir dagegen vor der Herausforderung, die Konfrontation zwischen dem Islam und dem Westen zu überwinden. Europa kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Die Mitgliedschaft der Türkei würde deutlich zeigen, dass die EU **keinen Kampf der Kulturen** will, dass das europäische Modell von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie auch eine Perspektive für Länder mit muslimischer Bevölkerung ist.

Auch der immer wieder vorgebrachte Vorbehalt, die türkische Gesellschaft sei eine **Männer-Gesellschaft**, spiegelt nur einen Ausschnitt der Realität wider. Es ist richtig, dass ländliche Regionen noch heute durch eine starke **Diskriminierung der Frau** geprägt sind. **Zwangsverheiratung** minderjähriger Mädchen oder **Morde aus Ehre** gehören trotz aller Reformen noch heute zu einem Teil

der Lebensrealität in den östlichen Provinzen. Wie neuere Berichte über die Situation der Frauen in der Türkei zeigen, kann man nicht davon ausgehen, dass der den politischen Kriterien von Kopenhagen zugrunde liegende Wertekanon von weiten Teilen der Bevölkerung im Südosten akzeptiert oder gar verinnerlicht worden wäre. Die EU sollte deshalb im Rahmen der Beitritts Hilfen insbesondere Maßnahmen zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung des Südostens fördern. In der Türkei muss aber auch die Einsicht wachsen, dass nachhaltige „Europäisierung“ wirtschaftlich und gesellschaftlich rückständiger Regionen und Bevölkerungsgruppen unabdingbare Voraussetzung dafür sind, dass in der EU-Öffentlichkeit die Akzeptanz für die Türkei deutlich steigt.

Andererseits hat die Türkei früher als manche europäischen Länder das **Wahlrecht für Frauen** gesetzlich verankert. In der Türkei sind 47 % der Schüler, 48 % der Gymnasiasten, 41 % der Studenten, 24 % der Rechtsanwälte, 18 % der Richter, 35 % der Ärzte, 42 % der Apotheker und 51 % der Architekten weiblich. Die Rektorin der Technischen Universität Istanbul, die Präsidentin des türkischen Amtes für Gerichtsmedizin, die Botschafterin der Türkei beim Vatikan sind Frauen. Das ist der andere Teil der Lebensrealität in der Türkei, der nicht verschwiegen werden sollte.

## 6. Gibt es Kriterien für einen Beitritt?

### Die Kopenhagener Kriterien

Es gibt klare Kriterien für einen Beitritt zur EU. Der Gipfel von Kopenhagen beschloss 1993 die so genannten **Kopenhagener Kriterien**, nach denen Beitrittsstaaten bewertet werden (Europäischer Rat in Kopenhagen am 21./22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 7/A/iii).

Sie bestehen aus verschiedenen Teilen: den politischen, wirtschaftlichen und administrativen Kriterien. Konkrete Beitrittsverhandlungen werden erst aufgenommen, wenn die politischen Kriterien erfüllt sind. Die wirtschaftlichen und administrativen Kriterien müssen hingegen erst im Rahmen der Beitrittsverhandlungen erfüllt werden. Dafür gibt es so genannte technische und finanzielle Hilfen der EU, beispielsweise die Programme SAPARD (für die Anpassung der landwirtschaftlichen Strukturen), ISPA (Vorbereitung auf die Strukturpolitik) und PHARE (Hilfen vor allem für die Verwaltung). Außerdem hilft die EU bei Städtepartnerschafts-Projekten, in deren Rahmen Experten aus den Mitgliedstaaten vor Ort mit Experten aus den Beitrittsländern zusammenarbeiten.

#### **Die Kriterien im Einzelnen:**

1. Die **politischen Kriterien** von Kopenhagen: Realisierung der institutionellen Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie für den Schutz von Minderheiten. Erst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, beginnen die eigentlichen Beitrittsverhandlungen.

2. Die **wirtschaftlichen Kriterien**: Eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten, funktionsfähige Verwaltungen und ein konsequenter Kampf gegen die Korruption.

3. Die **administrativen Kriterien**: Die Übernahme der aus einer Mitgliedschaft resultierenden Verpflichtungen und Ziele der politischen Union und Währungsunion. Das bedeutet Übernahme des gesamten Rechtsbestandes der Union, des so genannten „acquis communautaire“, in die nationale Gesetzgebung. Zurzeit sind dies ungefähr 100.000 Seiten an Verordnungen und Richtlinien.

4. Sowie die „**Integrationskriterien**“: „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.“

Die Dauer der Verhandlungen hängt also nicht nur von den Fortschritten der Türkei, sondern auch von denen der Union ab. Der Beitrittsprozess mit der Türkei könnte deshalb länger dauern als gewohnt. Man sollte realistischerweise von einem Beitrittsprozess ausgehen, der mindestens 10 Jahre dauert. Im Laufe dieser Zeit wird sich die Türkei noch grundlegender wandeln als dies derzeit im Rahmen des Reformprozesses für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen geschieht. Sie bekommt dazu aber auch Hilfen von der EU. Der Prozess wird umfassend beobachtet (**Monitoring**) und in umfangreichen jährlichen Berichten festgehalten, den so genannten **Fortschrittsberichten**, die von der EU-Kommission erstellt und vom Europaparlament ergänzt bzw. kommentiert werden, sie fließen in entsprechende Agenden, die in den darauf folgenden Jahren abgearbeitet werden müssen. Die Verhandlungen dürfen aber erst dann abgeschlossen werden, wenn die EU-Mitglieder von der türkischen Fähigkeit und Bereitschaft zur hinreichenden Anwendung des europäischen Besitzstandes ohne Einschränkungen überzeugt sind. Die Verhandlungen mit der Türkei müssen 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. Dass sich das Bild der Türkei in der EU-Öffentlichkeit grundlegend wandelt, ist angesichts der Krise, in der sich die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden befindet, mindestens genauso wichtig wie die Nachhaltigkeit der Reformen in der Türkei.

## 7. Erfüllt die Türkei bereits die Kopenhagener Kriterien?

### Wann kommt der Beitritt?

In ihrem **Fortschrittsbericht** vom Anfang November 2003 stellt die EU-Kommission zur Türkei fest: *„Im Laufe des letzten Jahres wurden vier große politische Reformpakete angenommen, mit denen in verschiedenen Bereichen der Rechtsvorschriften Änderungen eingeführt wurden. Einige dieser Reformen sind politisch von großer Bedeutung, da sie sich auf im türkischen Kontext heikle Fragen, wie Meinungsfreiheit, Demonstrationsfreiheit, kulturelle Rechte und die zivile Kontrolle über das Militär erstrecken... Das am 3. November 2002 neu gewählte Parlament hat diese „Reformpakete“ mit überwältigender Mehrheit verabschiedet. Im Laufe dieses Prozesses hat die türkische Bevölkerung auf breiter Front zum Ausdruck gebracht, dass sie die Veränderungen zur Annäherung der Türkei an die Werte und Standards der Europäischen Union uneingeschränkt unterstützt... Des Weiteren hat die Regierung eine „Null-Toleranz-Politik“ gegenüber Folter ausgerufen“* (Fortschrittsbericht 2003, S. 16/17, abrufbar unter [http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm)). Doch kommt auch die Kommission nicht umhin festzustellen: *„Allerdings zeitigten die Reformen trotz einiger positiver Entwicklungen vor Ort praktisch nur begrenzte Auswirkungen. Die Umsetzung erfolgt eher langsam und uneinheitlich“* (Fortschrittsbericht 2003, S. 17). Auch wenn die Türkei ein hohes **Reformtempo** angeschlagen hat und sich im Augenblick fast revolutionäre Veränderungen in der Türkei vollziehen, kann man noch nicht davon ausgehen, dass die politischen Kriterien von Kopenhagen bereits erfüllt sind.

Es gibt in der Praxis noch zahlreiche **Verstöße** wie Folter, Benachteiligung von ethnischen (Kurden) oder religiösen Minderheiten. Immer wieder wird Meinungsvielfalt und Freiheit der Diskussion unterdrückt, das zeigt sich besonders in der Aufarbeitung der Geschichte in Türkei, im Verhältnis zu Armenien und zur armenischen Minderheit in der Türkei. Es geht nicht darum, wie es eine Mehrheit im Europäischen Parlament gefordert hat, dass die Türkei den Völkermord an den Armeniern anerkennen muss, um der Europäischen Union beitreten zu können. Das wäre ein Messen mit zweierlei Maß - verglichen mit der mangelhaften Geschichtsaufarbeitung vieler Mitgliedstaaten. Es ist aber leider eine Tatsache, dass die Türkei eine offene Auseinandersetzung mit diesem düsteren Kapitel ihrer Geschichte bisher immer wieder unterdrückt hat (vgl. Ministerialerlass des türkischen Bildungsministeriums vom 21. April 2003).

Tatsache ist allerdings auch, und das bestätigen alle Minderheiten in der Türkei, dass die großen Fortschritte, die die Türkei in den letzten zwei Jahren gemacht hat, ohne die Beitrittsperspektive nicht denkbar gewesen wären. Ohne Rückendeckung durch die EU hätten die türkische Regierung und das Parlament nicht die Macht der **Militärs** begrenzen können.

Es wird aber keinen politischen Bonus für die Türkei geben. Die EU-Kommission erkennt ausdrücklich die Fortschritte der Türkei an, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass es nicht allein um Fortschritte gehen kann, sondern um die **Erfüllung der Kriterien**. Angesichts der Erfahrung, dass Verfassungs- und Gesetzesreformen in der Türkei immer wieder im Nachhinein in der Verwaltungspraxis verwässert wurden, betont die Kommission darüber hinaus, dass die **Reformen auch im alltäglichen Leben** ankommen, d.h. in die Praxis umgesetzt werden müssen. Dazu der Fortschrittsbericht des Jahres 2004: *„Der politische Wandel und die Änderungen im Rechtssystem der Türkei in den letzten drei Jahren sind Teil eines längeren Prozesses und es wird einige Zeit dauern, bis sich der Geist der Reformen in der Haltung der Exekutive und der Justizbehörden auf allen Ebenen landesweit widerspiegelt. Um die offenen Herausforderungen anzugehen und die bürokratischen Hürden zu nehmen, bedarf es ungebrochener Entschlossenheit. Die politischen Reformen werden weiterhin genau beobachtet“* (Fortschrittsbericht 2004, S. 57).

Die Türkei muss sich laut Kommission vor allem folgenden Punkten widmen: „der Stärkung der Unabhängigkeit und Funktionsweise der Justiz, dem allgemeinen Rahmen für den Genuss der Grundfreiheiten (Vereinigungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit), der weiteren Angleichung der Beziehungen zwischen Zivilsphäre und Militär an die europäische Praxis, der Lage im Südosten und den kulturellen Rechten... Um zu gewährleisten, dass die türkischen Bürger Menschenrechte und Grundfreiheiten nach europäischen Standards genießen können, sollte die Türkei die vollständige und wirksame Umsetzung der Reformen gewährleisten“ (Fortschrittsberichts 2003, S. 150).

In ihrem Fortschrittsbericht stellt die Kommission auch eine Verbindung zwischen Beitrittsperspektive und der **Lösung der Zypernfrage** her. Diese Frage gehört formal nicht zu den in Helsinki und Kopenhagen festgelegten Kriterien für die Eröffnung von Verhandlungen. Der Rat hat bei seinen Beschlüssen in Helsinki (Dezember 1999) und Kopenhagen (Dezember 2002) zum offiziellen Status der Türkei als Beitrittskandidat eine direkte Verbindung zur Zypernfrage abgelehnt. Auch die Kopenhagener Kriterien von 1993 enthalten keine Passage über die Beilegung von Grenzstreitigkeiten. Allerdings ist für die **Aufnahme** eines Kandidaten in die EU eine **Voraussetzung die friedliche Beilegung aller Grenzstreitigkeiten** mit allen Mitgliedstaaten. Und da Zypern seit Mai 2004 Mitglied der Europäischen Union ist, liegt es im eigenen Interesse der Türkei alles zu tun, um die Probleme beizulegen. Mit der Unterzeichnung des Protokolls über die Anpassung der Zollunion an die Erweiterung der EU hat die Türkei dazu den ersten Schritt unternommen. Solange aber der Status quo auf der Insel anhält, ist ein EU-Beitritt der Türkei unvorstellbar.

Von türkischer Seite wird oft kritisiert, es werde bei den politischen Kriterien mit zweierlei Maß gemessen - während bei manchen osteuropäischen Kandidaten große Spielräume akzeptiert worden seien, würden die Kriterien bei der Türkei äußerst restriktiv angewendet. Diese Kritik muss man zurückweisen. Selbstverständlich unterliegen politische Kriterien auch einer politischen Wertung. Die EU hat bei der Aufnahme von Ländern der Größe der Slowakei oder Bulgariens andere Spielräume als bei der Aufnahme der Türkei. Die Türkei ist ein großes Land mit einer hohen Bevölkerungszahl und einer völlig anderen internen Machtkonstellation. Dies muss bei einer Aufnahme berücksichtigt werden, schon im Eigeninteresse der EU und der Türkei. Auch sollte von türkischer Seite nicht ausgeblendet werden, dass die osteuropäischen Länder in den vergangenen zehn Jahren mit der totalitären Struktur des real existierenden Sozialismus weit gehend aufgeräumt haben, während sich die Türkei letztlich noch immer an der Rechtsordnung des Putsches von 1980 abarbeitet.

## 8. Ist eine „EU 30+“ noch handlungsfähig?

Die Frage der politischen Handlungsfähigkeit der EU stellt sich bereits heute, angesichts einer Erweiterung von 15 auf 25 Staaten, und nicht erst mit dem Beitritt der Türkei. Deshalb wurde der Konvent zur Erarbeitung einer Verfassung einberufen. Ein Türkeibeitritt verändert die Problemlage nicht wesentlich. Er könnte im Gegenteil zu einem „Rebalancing“ des Verhältnisses zwischen großen und kleinen Ländern führen. Seit 2004 repräsentieren nämlich 19 Länder knapp 20 % der Bevölkerung der EU, während die anderen sechs mehr als 80 % vertreten. Die Türkei macht die EU vielfältiger, bunter, aber nicht handlungsunfähiger, wenn man heute die Reformen beginnt.

Die Türkei wird auch mit einem angenommenen Bevölkerungswachstum von jährlich 1,5 bis 1,6 % in einer erweiterten Union zahlenmäßig nicht dominierend. Sie wird im Rat und im Parlament ungefähr die gleiche Größenordnung haben wie heute Deutschland. Das reicht nicht für eine Sperrminorität, geschweige denn für eine Majorisierung. Auch die Tatsache, dass sie zu den Nettoempfängern und nicht zu den Zahlern gehören wird, wird sie nicht von dem Problem aller Mitglieder entbinden, nach Bündnispartnern zu suchen und je nach Problemlage mit wechselnden Mehrheiten zu operieren. Die EU – auch das wird die Türkei noch lernen müssen – bedeutet institutionalisierte Rücksichtnahme auf den Konkurrenten und institutionalisierten Verzicht auf reine Machtpolitik.

## 9. Was kostet uns der Beitritt der Türkei?

*„Die Türkei ist ein großes Land. In ihrer jetzigen Lage wird sie für die EU eine große finanzielle Belastung darstellen...“.* Der große wirtschaftliche Rückstand gegenüber der Kern-EU ist nicht zu bestreiten. Heute befindet sich die Türkei in einer Klasse mit Bulgarien und Rumänien. Eine Angleichung an den EU-Durchschnitt wird Jahrzehnte dauern. Es trifft auch zu, dass der Anteil der Landwirtschaft an der türkischen Volkswirtschaft mit 14,2 % des BIP und 35,4 % der Erwerbstätigen im Vergleich zur EU mit 1,7 % des BIP und 4,2 % der Erwerbstätigen recht hoch ist (allerdings nicht höher als der Polens), und eine niedrige Rentabilität aufweist. Auch das innertürkische Wohlstandsgefälle ist erheblich.

Wer allerdings trotz bereits erzielter Fortschritte in Südostanatolien glaubt, die Türkei könne mit Hilfe der EU und internationaler Finanzinstitute wie dem IWF diese Probleme in einer Zeitspanne von 10 bis 20 Jahren nicht in den Griff bekommen, ignoriert die Erfahrungen bisheriger Beitritte. Der Fortschrittsbericht der EU-Kommission von 2003 stellt zur wirtschaftlichen Lage der Türkei beispielsweise fest: *„Stabilität und Vorhersehbarkeit der Wirtschaftslage haben sich verbessert, der Inflationsdruck ist zwar immer noch hoch, aber kontinuierlich gesunken und die Marktregeln und Institutionen der Türkei wurden modernisiert. Die positiven Auswirkungen der angenommenen und allmählich umgesetzten Strukturreformen haben geholfen, die Folgen der Irakkrise ohne größere wirtschaftliche Rückschläge zu überstehen“* (Fortschrittsbericht 2003, Seite 151).

Bezüglich der finanziellen Folgen eines türkischen EU-Beitrittes wird über Transfers an die Türkei aus dem EU-Haushalt in Höhe von jährlich bis zu 20 Milliarden Euro spekuliert. Diese Zahl ist völlig aus der Luft gegriffen. Sie berücksichtigt weder die Zahlungen von mehreren Milliarden Euro, die die Türkei nach einem Beitritt ihrerseits jährlich an den EU-Haushalt abzuführen hätte, noch den Handelsüberschuss, den die EU und vor allem Deutschland in der Regel im Handel mit der Türkei erzielen. Dass die Türkei die 1996 in kraft getretene Zollunion ohne eine ernsthafte Finanzhilfe der EU verwirklicht hat (die fest zugesagt war), stellt wahrscheinlich den besten Beweis für die Anpassungsfähigkeit der türkischen Wirtschaft dar.

Wenn man als jüngstes Beispiel Polen mit seinen 40 Millionen Einwohnern zum Vergleich heranzieht, so erhält es bis Ende 2006 jährlich netto nie mehr als drei Milliarden Euro. Es ist also bei der Türkei – selbst unter Annahme gleich bleibender EU-Politiken, also ohne Reformen in den nächsten zehn Jahren – mit einem jährlichen Nettotransfer von maximal 6 bis 8 Milliarden Euro auszugehen, eher weniger. Und, falls es die EU bis dahin nicht geschafft haben sollte, wird ein EU-Beitritt der Türkei endlich die längst fälligen Reformen in der EU-Agrarpolitik erzwingen.

## 10. Bekommen wir offene Grenzen zur Türkei?

Aus den großen **wirtschaftlichen und sozialen** Diskrepanzen zwischen der EU und der Türkei wird der Anreiz zu einer starken Arbeitskräftemigration gefolgert, die die betroffenen EU-Mitglieder überfordern würde. Verstärkt würde dies durch die **demografische Entwicklung** in der Türkei, durch die das Land in den nächsten zehn, fünfzehn Jahren zum bevölkerungsstärksten EU-Land würde. Dagegen spricht,

- dass der Beitrittsprozess der Türkei sich noch über lange Jahre hinziehen und zu entsprechenden Anpassungsprozessen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich schon vor dem Beitritt führen wird;
- dass die Erfahrung mit der EU-Süderweiterung (um Portugal, Spanien, Griechenland) bereits gezeigt hat, dass die wirtschaftliche Stabilisierung im Rahmen des Beitrittsprozesses zu einer starken Verringerung der Migration führt;
- dass davon auszugehen ist, dass im Rahmen der Beitrittsvereinbarungen mit der Türkei **Übergangsvereinbarungen** bezüglich der Arbeitnehmerfreizügigkeit abgeschlossen werden;
- dass die überwiegende Mehrheit der heute in Europa lebenden Türken im Rahmen bilateraler Abkommen dorthin gerufen wurde;
- dass viele türkische Familien, nachdem sie finanzielle Grundlagen in der Türkei geschaffen haben, dorthin zurückkehren (allein aus Deutschland kehren jährlich 40.000 türkische Staatsbürger wieder in die Türkei zurück);
- dass zuwanderungswillige Menschen in der Türkei nicht auf einen noch hypothetischen EU-Beitritt warten, um ihren Willen in die Tat umzusetzen. Das bedeutet, dass der formale Akt des Beitritts ohnehin weniger Einfluss auf das Migrationsverhalten der Menschen hätte, als weithin angenommen. Viel mehr Bedeutung haben schon existierende informelle Migrationsnetzwerke, über die permanent Zu-, aber auch Abwanderung von Türken stattfindet.

Anders als immer wieder behauptet, liegt die Rate des Bevölkerungswachstums in der Türkei nicht bei 2,5 oder gar 3,5 %, sondern nur bei 1,5 bis 1,6 %. Alle demografischen Projektionen gehen davon aus, dass sich das Bevölkerungswachstum in den kommenden Jahrzehnten aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung der Türkei weiter stark abschwächen wird, so dass die Einwohnerzahl in 20 bis 25 Jahren ihren höchsten Stand erreichen und dann bei maximal 80 Millionen Menschen stagnieren wird.

Damit erreicht der Bevölkerungsanteil der Türkei in einer erweiterten Union maximal knapp 11 %. Das reicht nach den heutigen Regeln der EU nicht einmal für eine Sperrminorität, geschweige denn für eine Majorisierung der EU-Institutionen. Die Türkei wäre immer darauf angewiesen, mit anderen Staaten Koalitionen zu schmieden, um ihre Interessen in der EU zu vertreten. „Kooperation, Kompromissuche und Koalitionsbildung dürften in der Regel auch das Verhalten der Türkei in den Gremien der EU bestimmen, wenn sie ihre Interessen zum Tragen bringen will. Eine andere Frage ist, ob sie sich diesem mühseligen politischen Prozess unterwerfen will, der sich nie ohne Abstriche an den eigenen Vorstellungen vollzieht. Doch darüber hätte die Türkei am Ende der Beitrittsverhandlungen selbst zu entscheiden. Die Entscheidung können ihr wohl meinende Europäer nicht abnehmen“ (Heinz Kramer: EU-kompatibel oder nicht?, SWP-Studie 2003/S 34, S. 26; Heinz Kramer ist einer der besten deutschen Kenner der Türkei und der EU).

## 11. Was sind die Vorteile eines Türkeibeitrittes für die EU?

Entlang der Peripherie Europas hat allein das Ziel „EU“ viele Länder stabilisiert und eine Hinwendung zur Demokratie befördert, auch in der Türkei. Diese **Stabilisierung** war der Beweggrund für die erste Süderweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal und ist es heute im Kontext der laufenden Osterweiterung um die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa. Die Geschichte der schwierigen Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland zeigt das Vermittlungspotenzial, das die EU auch für die Mittelmeerregion bietet.

Bezogen auf die Mitgliedschaft der Türkei geht es zum einen um die Stabilisierung der regionalen Nachbarschaft der EU im **östlichen Mittelmeer** und den angrenzenden Regionen des **Mittleren Ostens** und des **Kaukasus**. Die Türkei kann ferner einen wichtigen Beitrag leisten zur Stabilisierung der **Balkanregion**. Sie tut es schon heute durch ihre Beteiligung am Balkanstabilitätspakt. Die

Konflikte mit Griechenland in der Ägäis und das Zypernproblem lassen sich im Rahmen einer Beitrittsstrategie leichter lösen. Nach den Regeln für den Beitritt (Agenda 2000) müssen Konflikte zum Zeitpunkt des Beitritts gelöst sein.

Von der besonderen Bedeutung, die die Mitgliedschaft eines mehrheitlich muslimischen Landes gerade heute mit sich bringen kann, war schon die Rede. Die EU-Mitgliedschaft der Türkei würde verdeutlichen, dass die EU keinen Kampf der Kulturen will, das europäische Modell von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie ist auch eine Perspektive für Länder mit muslimischer Bevölkerung.

Nicht vergessen sollte man auch die Frage der türkischen Minderheit in Europa. Hier steht auch die Glaubwürdigkeit der EU auf dem Spiel. Würden die EU-Staaten die vertraglichen Zusicherungen gegenüber der Türkei einseitig brechen, würde dies sicher nicht als Signal für die weitere Integration verstanden werden.