

EU-Beitrittsperspektive auf der Kippe?

Eine Analyse der Entwicklungen ein Jahr nach Beginn der EU-Verhandlungen mit der Türkei

von Alexander Bürgin¹

Die Mitgliedschaft der Türkei hat viele Vorteile für die EU: kulturell, geostrategisch, wirtschaftlich. Dennoch geraten diese Argumente ein Jahr nach Eröffnung der Beitrittsverhandlungen zunehmend in die Defensive. Stattdessen dominiert Kritik. Die EU wirft der türkischen Regierung vor, bei den politischen Reformen nicht ausreichend Fortschritte zu machen und in der Zypernfrage nicht ihren Verpflichtungen nachzukommen. Angesichts der Weigerung Ankaras, zyprischen Schiffen und Flugzeugen Zugang zu türkischen See- und Flughäfen zu gewähren, wird der Türkei mit einer Suspendierung der Verhandlungen gedroht.

Dieser Aufsatz plädiert dafür, positive Entwicklungen in der Türkei nicht aus den Augen zu verlieren und bei der Bewertung der EU-Politik der türkischen Regierung stärker deren eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Die Türkei befindet sich im Wahlkampf. 2007 wird ein neuer Präsident und ein neues Parlament gewählt. Ein eindeutiger EU-Kurs ist schwieriger geworden, weil weite Teile der Bevölkerung von der EU enttäuscht sind. Die Position der EU im Zypernkonflikt wird als unfair empfunden, die grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber einer Mitgliedschaft der Türkei nähren die Vermutung, dass es die EU mit den Verhandlungen ohnehin nicht ernst meint.

Nationalistisch gesinnte Kreise haben Zulauf, Beharrungskräfte in Justiz und Militär sträuben sich gegen die Umsetzung von Reformen, die das Land europäischen Standards annähern sollen.

Ausgehend von einer Skizzierung der Vorteile eines EU-Beitritts der Türkei, werden zunächst die Anforderungen referiert, die die Türkei während den Verhandlungen² erfüllen muss. Anschließend werden die Entwicklungen im ersten Jahr der Beitrittsverhandlungen analysiert und die Gründe für die Konfrontation im Zypernkonflikt und die Verlangsamung des Reformprozesses benannt.

Die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft der Türkei

In die Bewertung der aktuellen Situation in der Türkei und des Stands der Beitrittsverhandlungen ist der Nutzen eines EU-Beitritts mit einzubeziehen.

Integration: Die EU würde mit der Aufnahme der Türkei ein wichtiges Zeichen setzen wider den heraufbeschworenen Kampf der Kulturen. Ein Signal, das der Integration der Muslime in Europa – allein in Deutschland sind es drei Millionen – förderlich wäre.

Sicherheitspolitik: Geostrategisch liegt es im Interesse der EU, in der unruhigen Region des Nahen und Mittleren Ostens einen verlässlichen Partner zu haben. Nur mit der Türkei an ihrer Seite kann die EU dort maßgeblichen Einfluss haben. Gerade der Libanonkrieg und die Beteiligung der Türkei an der internationalen Friedenstruppe zeigen, wie sehr der Westen die Türkei als Partner braucht.

Wirtschaft: Die Türkei ist eine wichtige Verbindung zwischen den kaspischen und mittelöstlichen Energiequellen und Europa. Diverse Pipelines bieten der EU alternative Energierouten an und senken die Abhängigkeit von Russland. Eine in die EU integrierte Türkei stellt für die Unternehmen ferner einen attraktiven Absatzmarkt dar – und ebenso einen wichtigen Ausgangspunkt für die Märkte in den angrenzenden Staaten.

Demokratisierung: Die Perspektive der EU-Mitgliedschaft hat die demokratische Transformation der mittel- und osteuropäischen Staaten vom Kommunismus hin zur Demokratie maßgeblich gefördert. Eine ähnlich katalytische Wirkung der Beitrittsperspektive ist auch in der Türkei zu beobachten. Seit die EU die Türkei 1999 als Beitrittskandidat anerkannte, hat sich das Land enorm gewandelt. Allerdings brauchen Demokratisierungsprozesse Zeit, da sich ein Mentalitätswandel nicht verordnen lässt. Bestehende Defizite sind kein Argument gegen einen Beitritt der Türkei, da sie sich im Zuge der Verhandlungen beheben lassen.

Das Argument, dass sich wirtschaftliche und geostrategische Ziele auch außerhalb der Vollmitgliedschaft erreichen lassen, übersieht, dass eine Abkehr vom Ziel der Vollmitgliedschaft sich destabilisierend auf die türkische Innenpolitik und das Verhältnis zu Europa auswirken würde. Islamische und nationalistische Kräfte würden argumentieren, dass die EU die Türkei aufgrund ihrer muslimischen Identität zurückstoße. In der ohnehin angespannten Atmosphäre zwischen Orient und Okzident wäre das fatal. Schon jetzt haben die Kriege im Irak und im Libanon in der türkischen Bevölkerung zu einer Entfremdung vom Westen geführt. Das Ende der Beitrittsperspektive würde die historische Bindung an Europa und den Westen in Frage stellen. Die dann mögliche Destabilisierung der Türkei hätte negative Auswirkungen auf die gesamte Region.

Die EU verlöre einen wichtigen Bündnispartner. Die Ambitionen der EU, in der Weltpolitik künftig neben den USA eine größere Rolle zu spielen, erhielten einen Dämpfer. Ferner stiege bei einem Scheitern der Verhandlungen das Risiko einer Eskalation der Auseinandersetzung zwischen dem türkischen Militär und den Terroristen der PKK im Südosten des Landes. Die Armee erwägt in den Nordirak einzumarschieren, um gegen

sich dort versteckende PKK-Kämpfer vorzugehen. Der Widerstand der USA und die negativen Konsequenzen auf die Beitrittsgespräche mit der EU hielten die Soldaten bisher zurück. Eine instabile Türkei würde ferner auch die wirtschaftlichen Beziehungen zur EU in Mitleidenschaft ziehen.

Angesichts der genannten Vorteile des Beitritts und den möglichen negativen Konsequenzen eines Scheiterns der Verhandlungen fallen die politischen und finanziellen Kosten der Mitgliedschaft nicht stark ins Gewicht. Finanziell ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abzuschätzen, was der EU-Beitritt die EU kosten wird. Klar ist aber, dass die EU-Beihilfen für Landwirtschaft und Strukturfonds deutlich geringer ausfallen werden als für die Neumitglieder Mittel- und Osteuropas, und dass die europäische Wirtschaft von einer prosperierenden Türkei profitieren wird. Institutionell vergrößert der Beitritt der Türkei die Komplexität der europäischen Entscheidungsprozesse nicht wesentlich. Bereits durch die Aufnahme der zehn Neumitglieder ist eine Reform der Institutionen dringend geboten.

Der Verhandlungsrahmen

Am 3. Oktober 2005 eröffnete die Europäische Union Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Ziel der Verhandlungen ist deren Mitgliedschaft – gleichwohl gibt es für dieses Ergebnis keine Garantie. Es wird damit gerechnet, dass die Türkei frühestens zu Beginn der Finanzierungsperiode ab 2014 beitreten kann. Beim Beitritt kann die EU lange Übergangszeiten, Ausnahmeregelungen oder dauerhafte Schutzklauseln in den Bereichen freier Personenverkehr, Strukturpolitik und Landwirtschaft beschließen, um so die Arbeitsmärkte der Altmitglieder zu schützen und das EU-Budget zu entlasten. So sieht es der von der Türkei und der EU-25 unterzeichnete Verhandlungsrahmen³ vor. Über den Beitritt entscheidet der Europäische Rat einstimmig, zustimmen müssen auch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente. In Frankreich entscheiden die Bürger per Referendum.

Die Anforderungen aus den Kopenhagener Kriterien

Voraussetzung für die Aufnahme der Türkei ist die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien.⁴ Sie umfassen vier Aspekte:

1. Politische Kriterien: Institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten;
2. Wirtschaftliche Kriterien: Eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarktes standzuhalten;
3. Übernahme der EU-Getzgebung (*acquis communautaire*): Die Fähigkeit, die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen;

4. Aufnahmefähigkeit der EU: Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration aufrecht zu erhalten.

Zur Überprüfung der Fortschritte der Türkei in den ersten drei Punkten der Kopenhagener Kriterien erstellt die Europäische Kommission jährliche Fortschrittsberichte.⁵ Dass die Europäische Kommission der Türkei eine Erfüllung der politischen Kriterien in „ausreichendem Maße“ bescheinigte (Fortschrittsbericht 2004, bestätigt im Fortschrittsbericht 2005), war die Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen. Gleichwohl konstatierte der Fortschrittsbericht 2005, dass die Türkei noch Defizite im Bereich der Menschenrechte und der zivilen Kontrolle des Militärs zu beseitigen hat. Im Fall eines „ernsthaften und dauerhaften Bruches der Grundsätze von Freiheit, Demokratie, Respekt der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit, auf denen die Union begründet ist“ (Verhandlungsrahmen), kann die Kommission auf eigene Initiative oder auf Ersuchen eines Drittels der Mitgliedstaaten, die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen und Bedingungen für die mögliche Wiederaufnahme vorschlagen. Der Rat entscheidet über die Kommissionsempfehlung mit qualifizierter Mehrheit.⁶

Die im dritten Kriterium genannte EU-Gesetzgebung (*Acquis*) ist in 35 Verhandlungskapitel unterteilt. Zur Vorbereitung der Verhandlungen in den Kapiteln wurde ein einjähriger *Screening*-Prozess beschlossen: Zunächst legt die Kommission den *Acquis* in den einzelnen Kapiteln dar, dann erklärt die türkische Regierung ihre nationale Gesetzgebung. So sollen Probleme bei der Umsetzung der EU-Gesetzgebung identifiziert werden. Nach Abschluss des Screenings eines Kapitels legt die Kommission einen *Screening*-Bericht vor, auf dessen Basis die Mitgliedstaaten einstimmig über die Eröffnung der Verhandlungen in dem konkreten Kapitel entscheiden. Diese legen ferner Kriterien (*Benchmarks*) zur Öffnung und Schließung der Verhandlungskapitel fest und leiten diese an Ankara weiter. Die Türkei muss ihrerseits dem Rat regelmäßig von den Fortschritten bei der Erfüllung dieser *Benchmarks* berichten.

Der vierte Punkt der Kopenhagener Kriterien stellt für die Türkei einen Unsicherheitsfaktor dar, da selbst wenn die Türkei die politischen und wirtschaftlichen Kriterien für einen Beitritt erfüllt, eine Ablehnung mit der fehlenden Aufnahmefähigkeit der EU begründet werden kann. Die Frage, ob und wie die EU weitere Mitglieder verkraften kann, hängt von der Struktur der europäischen Institutionen ab.⁷ Um die komplexen und wenig transparenten Entscheidungsprozesse zu vereinfachen und demokratischer zu machen, arbeitete der Europäische Konvent einen Verfassungsvertrag aus, der aber bisher nicht in Kraft treten konnte, weil ihn Franzosen und Holländer bei Referenden ablehnten. Deutschen Sozialdemokraten im Europäischen Parlament betonen den Vorrang der Handlungsfähigkeit der EU vor ihrer Erweiterung.⁸ Das Europäische Parlament teilt diese Auffassung: Ohne Verfassung dürfe es nach Bulgarien und

Rumänien keine weitere Erweiterung mehr geben.⁹ Von der deutschen Ratspräsidentschaft ab 2007 werden neue Impulse für die Verfassungsdebatte und die Reform der europäischen Institutionen erwartet.

Organisationen der Verhandlungen

Auf türkischer Seite gibt es keine federführende Behörde für die Verhandlungen, sondern eine komplexe Struktur, in die verschiedenen Ministerien eingebunden sind. Außenminister Abdullah Gül führt das türkische Verhandlungsteam an. Chef-Verhandler ist Wirtschaftsminister Ali Babacan. Er gehört dem Generalsekretariat für EU-Angelegenheiten an, das zuständig ist für die interne Koordinierung und Harmonisierung der EU-Aktivitäten und die Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Oguz Demiralp, davor EU-Botschafter der Türkei in Brüssel, leitet das Generalsekretariat.

Ein Steuerungsausschuss, dem neben dem Generalsekretariat auch die Abteilung für EU-Angelegenheiten des Außenministeriums, die Staatliche Planungsbehörde, sowie der Oberste Staatssekretär des Ministerpräsidenten und der EU-Botschafter der Türkei in Brüssel angehören, koordiniert die Verhandlungen in den 35 Kapiteln. Dazu wurde für jedes Verhandlungskapitel eine *Screening*-Gruppe eingerichtet, in der auch die jeweils betroffenen Ministerien vertreten sind. Der Steuerungsausschuss informiert die zivilgesellschaftlichen Akteure¹⁰ über die Ergebnisse der Treffen der *Screening*-Gruppe mit der Europäischen Kommission.

Auf Seiten der Europäischen Kommission leitet Erweiterungskommissar Olli Rehn die Verhandlungen und hat die letzte Entscheidung über den Fortschrittsbericht. Erarbeitet wird der Bericht vom Türkei-Team, einer Unterabteilung der Generaldirektion Erweiterung. Zur Evaluierung der Fortschritte steht das Türkei-Team im ständigen Kontakt mit der Vertretung der Kommission in Ankara, den türkischen Behörden und Nichtregierungsorganisationen. Um die Türkei bei der Umsetzung der politischen und wirtschaftlichen Reformen sowie bei der Übernahme des *Acquis* zu unterstützen, hat die EU eine Heranführungshilfe¹¹ beschlossen: 2005 erhielt die Türkei 300 Millionen Euro, 2006 sind es 500 Millionen. Ab 2007 kann die Türkei mit einer Milliarde Euro jährlich rechnen. Gefördert werden unter anderem Infrastrukturprojekte und die Reform des Landwirtschaftssektors.

Screening-Prozess planmäßig abgeschlossen

Der einjährige *Screening*-Prozess verlief planmäßig.¹² Am 16. Oktober fand das letzte Treffen statt. In sechs Kapiteln hat die Kommission bereits ihren Bericht vorgelegt, die weiteren werden im nächsten halben Jahr folgen. Für die Kapitel Wissenschaft und Forschung sowie Bildung und Kultur hat die Kommission die Eröffnung und vorläufige Schließung¹³ empfohlen. Im Juni 2006 folgte der Rat der Empfehlung im Kapitel

Wissenschaft und Forschung – ein eher symbolischer Akt, da es in diesem Bereich kaum EU-Gesetze gibt. Bei den anderen Kapiteln wird noch über die Voraussetzungen zur Eröffnung der Verhandlungen beraten. Das Türkei-Team der Kommission bescheinigte der türkischen Delegation eine gute Vorbereitung. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Türkei einen solchen Prozess schon einmal durchlaufen hat, als sie sich auf die Zollunion mit der EU vorbereitete. Allerdings sagt der *Screening*-Prozess noch nicht viel über die tatsächlichen Verhandlungen aus. Chefverhandler Ali Babacan verwies in einer Presseerklärung am 8. Juni 2006 etwa auf die hohen Kosten und langen Transformationsprozesse in den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt.

Gute Noten für die wirtschaftlichen Entwicklung

Die wirtschaftlichen Daten folgen weiter einem positiven Trend.¹⁴ Das Wachstum im ersten Halbjahr 2006 betrug 7% und bewegt sich damit auf ähnlich hohem Niveau wie im Vorjahr (7,4%). Die ausländischen Investitionen zogen weiter an. Die Staatsverschuldung betrug im Vorjahr 57%, die Neuverschuldung weniger als 3% des BIP. Für 2006 wird mit einem Schuldenstand von ca. 60% und einer Neuverschuldung von 4,5% gerechnet (Zum Vergleich: 2001 betrugen und die Staatsschulden noch 90,6% des BIP und die Neuverschuldung lag bei 16,5% des BIP). Damit befindet sich die Türkei in der Nähe der Konvergenzkriterien der EU. Diese sehen eine maximale Neuverschuldung von 3% des BIP und eine Staatsverschuldung von maximal 60% des BIP vor. Die Inflation (noch vor wenigen Jahren bei 80%) lag 2005 bei 7,7% und auch für 2006 wird mit einer einstelligen Inflationsrate gerechnet. Aufgrund der Wirtschaftsdaten bescheinigte bereits der Fortschrittsbericht 2005 der Türkei eine funktionierende Marktwirtschaft, die mittelfristig dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standhalten könne. Barysch (2006:1) kommt zu dem Schluss, dass die Türkei wegen der bereits bestehenden Zollunion in Wirtschaftsfragen besser auf die Beitrittsverhandlungen vorbereitet ist als manche der mittel- und osteuropäischen Staaten beim Start ihrer Beitrittsverhandlungen. Negativ zu verbuchen ist das weiter steigende Leistungsbilanzdefizit und eine hohe Arbeitslosenquote (11,8% im März 2006). Die Quote dürfte durch die anstehende Modernisierung der Landwirtschaft noch weiter steigen. Derzeit arbeiten 34% der Bevölkerung in der Landwirtschaft, erwirtschaften aber nur 12% des Bruttosozialprodukts.¹⁵

Konfliktfeld politische Reformen

Die türkische Regierung steht in der Kritik, in ihrem Reformwillen nachzulassen. Ein am 4. September 2006 veröffentlichter Bericht des Auswärtigen Ausschusses des Europäischen Parlaments prangert Defizite bei Menschen- und Minderheitenrechten an – ebenso die weiterhin starke politische Rolle des Militärs. Kritik am Reformtempo äußerten auch Hansjörg Kretschmer, scheidender Leiter der Kommissionsvertretung in Ankara, und Erweiterungskommissar Olli Rehn.¹⁶ Dementsprechend kritisch wird vor-

aussichtlich der Fortschrittsbericht der Kommission ausfallen, der am 8. November veröffentlicht werden soll.

Zentrale Kritikpunkte des Europäischen Parlaments

Die Kritik des Berichts des Europäischen Parlaments richtet sich vor allem gegen die Einschränkung der freien Meinungsäußerung durch den Paragraphen 301 des Strafgesetzbuches, der die Verunglimpfung des Türkentums, der Regierung oder des Militärs mit Haftstrafen zwischen sechs Monaten und drei Jahren ahndet. Zwar wurden bisher die meisten Verfahren aus Mangel an Beweisen eingestellt, jedoch müssen sich Schriftsteller und Journalisten immer noch vor Gericht verantworten. So war beispielsweise Nobelpreisträger Orhan Pamuk angeklagt, weil er in einem Interview über die Massaker an den Armeniern durch türkische Soldaten sprach.¹⁷ Auf Ablehnung stößt auch das am 30. Juni dieses Jahres verabschiedete Anti-Terrorgesetz. Darin sei der Begriff des Terrors so weit gefasst, dass sich Freiheitsrechte zu stark einschränken ließen.

Bezüglich der Lösung des Kurdenproblems wird der Regierung Untätigkeit vorgeworfen. Ihr fehle es nach wie vor an einer Strategie für die Entwicklung des Südostens. Kritisiert werden auch die restriktiven Regelungen für Fernsehprogramme in kurdischer Sprache. Durch die 10%-Hürde hätten kurdische Parteien keine Chance, in das Parlament einzuziehen. Keine Fortschritte gebe es auch bei den Rechten religiöser Minderheiten wie der Christen, denen nach wie vor ein klar definierter rechtlicher Status fehle und ebenso die Möglichkeit der geistlichen Ausbildung. Defizite werden ferner beim Rechtsstaat gesehen. Moniert wird, dass Militärgerichte Verfahren gegen Zivilpersonen eröffnen können, und dass der Einfluss des Militärs auf die Politik nach wie vor zu groß sei.

Gründe für Defizite: Beharrungskräfte in Justiz und Militär

Die Kritik muss berücksichtigen, dass sich rechtsstaatliche Verfahren nicht einfach verordnen lassen, sondern auch davon abhängen, dass Richter und Staatsanwälte den „neuen Geist“ auch verinnerlichen. Allerdings begreift sich die Justiz immer noch „als Bestandteil eines wehrhaften Staates, der entschieden gegen seine Gegner vorgeht“ (Gottschlich/Zapticioğlu 2005: 141) und der freien Meinungsäußerung enge Grenzen setzt. Unsinnige Anklagen auf Grundlage des Paragraphen 301 (Verunglimpfung des Türkentums) lassen sich daher auch darauf zurückführen, dass EU-kritische Anwälte in Europa für negative Schlagzeilen sorgen wollen, „um den Ruf der Türkei zu ruinieren und sie Europa zu entfremden“ (Kalnoky 24.2.2006, siehe auch Hughes 2006:13).

Hintergrund für den nicht klar definierten Rechtsstatus der christlichen Kirchen ist zum einen ein nach wie vor verbreitetes Staatsverständnis, das den Minderheitenschutz sehr

restriktiv auslegt, zum anderen die Kontrolle der Religion durch den Staat. Eine staatliche Religionsbehörde (Diyamet) schränkt die Autonomie der muslimischen Glaubensgemeinschaften ein, indem sie etwa die Ausbildung der Imame durchführt. Auch daraus erklärt sich, dass "man den Christen keine Rechte einräumen will, die über die der Muslime hinausgehen" (Gottschlich/Zapticioğlu 2005:143). Die orthodoxen Kirchen wollen aber eine weitgehende Autonomie für ihre Kirchen und ihre Ausbildungsstätten. Regierungschef Erdogan kündigte zu Beginn seiner Amtszeit an, diesem Wunsch nachzukommen und die seit mehr als 30 Jahren geschlossene theologische Schule der Orthodoxen wieder zu eröffnen. „Verhindert haben dies (bisher) die laizistischen Bedenkensträger im Staat“ (Schlötzer 16.09.06).

Während das Militär grundsätzlich für den EU-Beitritt des Landes ist, gibt es auch Kreise, die den damit verbundenen Machtverlust fürchten.¹⁸ Das Militär sieht sich als Garant der demokratischen Stabilität der Türkei und genießt in der Bevölkerung ein hohes Ansehen. Populär ist daher die These, dass die im Interesse des EU-Beitritts verabschiedeten Gesetzesreformen die Türkei in dem notwendigen Kampf gegen den Terrorismus geschwächt hätten. Durch den seit 2004 wieder aufflammenden Terrorismus der PKK sehen sich die Hardliner im Militär bestätigt und finden auch in der Bevölkerung wachsende Zustimmung. In einer solchen Stimmungslage geraten Ansätze des Dialogs – wie von der Regierung noch vor einem Jahr angekündigt – in die Defensive.

Gründe für Verlangsamung: Acht Reformpakete in vier Jahren

Dem Vorwurf, das Reformtempo verlangsamt sich, ist entgegenzuhalten, dass nach dem Reformtempo der letzten Jahre, eine gewisse Drosselung der Geschwindigkeit normal ist. In einem beeindruckenden Kraftakt¹⁹ („Revolution mit demokratischen Mitteln“, Schlötzer, 4.10.2005) bereitete die türkische Regierung den Weg für die Eröffnung von Verhandlungen: Die Türkei schaffte die Todesstrafe ab, beschnitt durch eine Umstrukturierung des Nationalen Sicherheitsrates den Einfluss des Militärs, erlaubte kurdische Fernsehsender und unterstützte die UN-Bemühungen zur Wiedervereinigung Zyperns. Mit der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen verschob sich der Fokus der Regierungsarbeit auf den Screening-Prozess. Der technische Abgleich der EU-Gesetzgebung mit dem türkischen Recht ist zwangsläufig weniger spektakulär als die Reformpakete der letzten Jahre.

Positive Entwicklungen

Trotz der berechtigten Forderungen nach der Behebung der noch bestehenden Defizite sollten schließlich die positiven Entwicklungen nicht in den Hintergrund geraten. Neben dem umstrittenen Paragraphen 301 enthielt das im Juni 2005 verabschiedete Strafbuch auch eine Reihe von Verbesserungen, insbesondere für die Rechte von Frauen. Vergewaltigung in der Ehe ist nun erstmals ein Straftatbestand. Abgeschafft

wurden Strafmilderungen für so genannte Ehrenmorde. Gemeinden ab 50.000 Einwohner sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten Frauenhäuser einrichten. Ebenso wurden die Strafen für Folter erhöht. Zwar wird laut Bericht des Anti-Folter-Komitees²⁰ des Europarates in der Türkei immer noch gefoltert,²¹ doch es geschieht weitaus seltener als früher. Insgesamt, urteilen die Beobachter, zeige die rigorose Regierungspolitik Ankaras gegen den Einsatz von Folter Wirkung.

Auch ist das von Außenminister Gül am 12. April vorgestellte 9. Harmonisierungspaket dazu geeignet, einige der im Bericht des Europäischen Parlaments genannten Defizite zu beheben – vorausgesetzt die Vorschläge überstehen die parlamentarischen Beratungen, die Ende September aufgenommen wurden. Vorgesehen ist, durch ein neues Stiftungsrecht die Probleme nichtmuslimischer Glaubensgemeinschaften zu beseitigen. Ihnen soll das Recht auf Grunderwerb eingeräumt und die Eröffnung von Schulen zugestanden werden. Ferner sollen die Ausgaben der Armee künftig durch den Rechnungshof kontrolliert und die Militärgerichtsbarkeit eingeschränkt werden. Ebenso erwägt der türkische Premierminister Tayyip Erdogan, den Paragraphen 301 zu modifizieren oder abzuschaffen (Turkish Daily News 23.9.2006).

Stolperstein Zypern

Die Konfrontation in der Zypernfrage dominierte die Debatte im ersten Jahr der Beitrittsverhandlungen. Findet sich in den nächsten Wochen kein Kompromiss, steht die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen zur Disposition.

Hintergrund des Konflikts

Die Insel ist seit dem Einmarsch der türkischen Armee 1974 in einen griechisch-zyprischen Süden und einen türkisch besiedelten Norden geteilt. Auslöser für das Eingreifen der türkischen Soldaten war der Versuch der griechischen Militärregierung, einen Putsch auf Zypern zu unterstützen – mit dem Ziel einer Vereinigung der Insel mit Griechenland. Weil im so genannten Garantievertrag (19.2.1959), abgeschlossen nach dem Ende der britischen Kolonialzeit zwischen dem Vereinigten Königreich, der Türkei, Griechenland und Zypern, stand, dass es von keiner Seite aus zu Angliederungs- oder Teilungsbestrebungen kommen dürfe, sah die türkische Regierung in Ankara die Militäraktion legitimiert. In den Folgejahren scheiterten alle Bemühungen die Insel wieder zu vereinen, zuletzt bei einem Referendum im April 2004 über den von UN-Generalsekretär Kofi Annan erarbeiteten Wiedervereinigungsplan. Die türkische Seite stimmte zwar zu, nicht so aber die griechischen Zyprioten. Im Mai 2004 nahm die EU daraufhin Zypern auf.²² Damit entstand für die Türkei die Verpflichtung, die Zollunion, die zwischen der EU und der Türkei seit 1995 besteht, auf das Neumitglied Zypern zu übertragen. Im Anpassungsprotokoll²³ zum Ankara-Abkommen²⁴ hat sich die türkische Regierung im Juli 2005 zwar dazu verpflichtet, verweigert aber bisher die Umsetzung.

Die türkische Position

Die Türkei begründet ihre Weigerung, indem sie der EU vorwirft, ihrerseits gemachte Zusagen nicht einzuhalten. Sie beruft sich dabei auf die Erklärung des Europäischen Rates vom 26. April 2004, in der die Regierungschefs ihre Entschlossenheit zum Ausdruck brachten, „der Isolation des türkischen Teils der Insel ein Ende zu setzen und gezielt seine wirtschaftliche Entwicklung zu fördern“²⁵ – als Belohnung für dessen positives Votum beim Referendum über die Wiedervereinigung der Insel.

Im Auftrag des Rates schlug daraufhin die Kommission am 7. Juli 2004 zwei Pakete mit Handels- und Hilfsmaßnahmen vor. Aufgrund des Widerstands der griechisch-zyprischen Regierung konnten die ersten Hilfsgelder allerdings erst im Februar 2006 gebilligt werden – die Frage der direkten Handelsbeziehungen ist weiter strittig. Der griechisch-zyprische Präsident Tassos Papadopoulos will, dass alle Handelstransaktionen über die Behörden des Südens abgewickelt werden. Damit ist die türkische Seite nicht einverstanden. Der türkische Premierminister Tayyip Erdogan hat jüngst vor der türkischen Industrie und Handelskammer klar gemacht, dass er in der Zypernfrage keine weiteren Konzessionen machen werde: „Sollten die Verhandlungen mit der EU aufgrund von Zypern zum Stillstand kommen, dann kommen sie eben zum Stehen“.²⁶

Der deutsche Ex-Außenminister Joschka Fischer kann die harte Haltung der Türkei nachvollziehen: „Die EU hat Zusagen auf dem Europäischen Rat im Dezember 2003 und formell auf dem Außenministerrat im April 2004 gegeben, allerdings bis heute nicht eingelöst. Ankara – und nicht die EU! – hat hier also einen legitimen Punkt“ (Süddeutsche Zeitung 27.9.2006).

Die Position der EU

Die EU hat der Türkei eine Frist bis Ende dieses Jahres gesetzt, ihre See- und Flughäfen für zyprische Schiffe und Flugzeuge zu öffnen. Verstreicht die Frist, droht eine Aussetzung der Gespräche in den Kapiteln zur Zollunion, aber auch eine Suspendierung der gesamten Beitrittsgespräche ist möglich. Allerdings müssten die Mitgliedstaaten darüber einstimmig entscheiden. Entsprechende Drohungen äußerten der finnische Außenminister und amtierende Ratspräsident Erkki Tuomija (Die Presse, 4.9.06) und der französische Staatspräsident Jacques Chirac (Euractiv 30.6.06). Der zyprische Außenminister Giorgos Lillikas (Der Standard 14.10.06) sagte, Zypern werde kein Grünes Licht geben für die Fortsetzung der Verhandlungen, sollte die Türkei ihre Verpflichtungen nicht erfüllen.

Um eine Eskalation des Konflikts zu vermeiden, hat die finnische Ratspräsidentschaft einen Kompromiss vorgeschlagen: Die Zyperngriechen sollen akzeptieren, dass die Zyperntürken die versprochenen direkten Handelsbeziehungen erhalten – aber nur über ihren Hafen in Famagusta, der unter EU-Aufsicht gestellt werden soll. Die Zyperngriechen erhalten im Gegenzug die Stadt Varoscha zurück. Die Türkei soll schließlich akzep-

tieren, nicht alle, aber doch einen Teil ihrer See- und Flughäfen für Zypern zu öffnen. Premier Erdogan könnte so innenpolitisch argumentieren, man habe Zypern gar nicht anerkannt, sondern lediglich einem Kompromiss in Zollfragen zugestimmt. Diplomaten geben dem Kompromiss gute Erfolgschancen, möglich ist aber auch, dass alle drei Seiten auf ihren Maximalforderungen beharren.

Die europäische Verantwortung

Bei der Beurteilung der Reform- und Zypernpolitik der türkischen Regierung ist deren Handlungskontext zu berücksichtigen. Der Widerstand in der EU gegenüber der Mitgliedschaft der Türkei und die EU-Position im Zypernkonflikt haben vielen Türken den Glauben genommen, dass ihr Land jemals in die EU aufgenommen wird. Im (Vor-) Wahlkampf ist es für die Regierung daher schwierig geworden, einen konziliannten EU-Kurs zu verfolgen.

Widerstand in der EU

Skeptiker in der EU stellen die Mitgliedschaft der Türkei grundsätzlich in Frage – unabhängig davon, ob das Land die politischen und wirtschaftlichen Beitrittskriterien erfüllt.²⁷ Österreich blockierte im vergangenen Herbst zunächst die Eröffnung der Verhandlungen, weil es in den Verhandlungsrahmen alternative Verhandlungsziele neben dem Ziel der Vollmitgliedschaft hineinschreiben wollte. Die CDU hält an ihrem Konzept der privilegierten Partnerschaft fest – zugleich hält sich die Regierung Merkel jedoch an die im Koalitionsvertrag fixierte Zustimmung zu den Verhandlungen („*pacta sunt servanda*“). Frankreich baute mit dem Volksentscheid zum Türkei-Beitritt eine weitere Hürde auf. Das Argument, dass ein Referendum der demokratischste Weg sei, über die Aufnahme der Türkei zu entscheiden, überzeugt nicht. Wie die Bürger abstimmen, hängt maßgeblich vom politischen Diskurs der Entscheidungsträger ab. Werden Ängste geschürt, anstatt sachlich zu diskutieren, spiegelt sich das in der öffentlichen Meinung wider.²⁸

Innenpolitische Lage: (Vor-) Wahlkampf in der Türkei

Die europäischen Debatten zum EU Beitritt rufen in der Türkei vielfach Wut und Enttäuschung hervor. Die EU-Position im Zypernkonflikt wird als unfair erachtet und nährt den Verdacht, dass der Zypernkonflikt von der EU benutzt wird, um die ohnehin nicht gewollten Beitrittsgespräche zu beenden. Für Verärgerung sorgte auch ein Gesetzesentwurf im französischen Parlament, der das Leugnen des Genozids an den Armeniern unter Strafe stellen will. Die Türkei pocht darauf, die Interpretation der Geschehnisse am Ende des Ersten Weltkriegs den Historikern zu überlassen. Hinzu kommt eine oft pauschale Islamkritik in der europäischen Öffentlichkeit, die bei den Türken Zweifel aufkommen lässt, ob sie wirklich dem „Christenclub“ beitreten wollen. Die Zustimmung für den EU-Kurs des Landes sinkt.²⁹ In der jüngsten Eurobarometer-Umfrage betrachte-

ten nur noch 43% die EU-Mitgliedschaft als positiv. Vor sechs Monaten waren es noch 55% und vor zwei Jahren noch 62%.

Diese EU-skeptische Stimmung wird von den Nationalisten weiter angeheizt und schränkt den europapolitischen Handlungsspielraum der Regierung im Wahlkampf ein. Im nächsten Jahr finden Parlaments- als auch Präsidentschaftswahlen statt. Einseitige Konzessionen im Zypernkonflikt ließen sich von den Nationalisten leicht als einen Verrat von nationalen Interessen instrumentalisieren. Daher ist nicht verwunderlich, dass „no party dares take a conciliatory role on opening ports to Cypriot vessels“ (Hughes 2006:10).

Fazit

Studien zur Osterweiterung³⁰ verdeutlichen, dass die klare Beitrittsperspektive den Reformprozess in den zehn neuen Mitgliedstaaten gefördert hat. Im Umkehrschluss gilt: Ohne eine klare Beitrittsperspektive fällt es den politischen Entscheidungsträgern schwerer, den Anpassungsprozess gegen gesellschaftliche Widerstände durchzusetzen. Genau dies ist in der Türkei zu beobachten. Die anhaltende grundsätzliche Ablehnung der Türkei in der EU haben dort die EU-Skepsis und die Popularität nationalistischer Argumente steigen lassen. Da die Regierung ihre Wiederwahl im nächsten Jahr nicht gefährden möchte, agiert sie in der Zypernfrage bisher kompromisslos und beim Vorantreiben der politischen Reformen sehr behutsam. Will die EU die Reformkräfte in der Türkei stärken, muss sie sich eindeutiger als bisher zum Ziel der EU-Mitgliedschaft der Türkei bekennen.

Anmerkungen:

- 1 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Schwerpunkt EU-Integration und Erweiterung
- 2 Der Begriff ist missverständlich, da nicht wirklich verhandelt wird, sondern die EU die Vorgaben macht, die von der Türkei zu erfüllen sind.
- 3 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_TR_framedoc_en.pdf
- 4 Benannt nach dem Ort der Gipfelkonferenz, in dem die Regierungen im Juni 1993 über die Anforderungen an die beitragswilligen Länder Osteuropas berieten.
- 5 Siehe Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/key_documents_en.htm
- 6 Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich und Italien haben je 29 Stimmen, Spanien und Polen je 27, die Niederlande 13, Belgien, Griechenland, Tschechien, Ungarn und Portugal je 12, Österreich und Schweden je 10, Dänemark, Finnland, die Slowakei, Litauen und Irland je 7, Lettland, Slowenien, Luxemburg, Estland und Zypern je 4 und Malta 3. Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit kommen zustande, wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmt und wenn mindestens 232 (von 321) befürwortende Stimmen abgegeben werden. Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat fordern, dass überprüft wird, ob durch die befürwortenden Stimmen mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der EU vertreten werden.
- 7 Für eine Übersicht über die Debatte zur Aufnahmebereitschaft siehe Müller-Brandeck-Bocquet 2006, Rolff 2006
- 8 8. März 2006, <http://www.klaus-haensch.de/htcms/presse/pressemitteilungen-2/mehr-52.html>
- 9 Resolution am 16. März 2006, TA(2006)0096
- 10 Links zu Akteuren der Zivilgesellschaft finden sich auf der Seite des Generalsekretariats: <http://www.abgs.gov.tr/indexen.html>
- 11 Übersicht über die unterschiedlichen Förderinstrumente: http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/index_de.htm
- 12 Übersicht und Dokumente zu den Verhandlungskapiteln: <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/eu-tuerkei-verhandlungen/article-146142> (18.9.2006)
- 13 Vorläufig, weil jedes Kapitel bis zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen wieder geöffnet werden kann, etwa wenn neue EU-Vorschriften eine weitere Anpassung notwendig machen.
- 14 Folgende Daten stammen vom Türkischen Institut für Statistik, veröffentlicht auf www.turconomics.de und der türkischen Botschaft in Berlin, <http://www.tcberlinbe.de/de/wirtschaft/wirtschaft11.htm>
- 15 Die Anforderungen an die türkische Landwirtschaft beschreibt die Mai/Juni-Ausgabe der EU-Turkey-Review der Vertretung der Europäischen Kommission in Ankara, <http://www.deltur.cec.eu.int>
- 16 Rede vor dem Europäischen Parlament, 20. Juni 2006
- 17 Die internationale Schriftstellervereinigung PEN spricht von über 60 Strafverfahren gegen Journalisten, Schriftsteller und Verleger.
- 18 zum Verhältnis von Militär und Politik siehe Özdemir 2006
- 19 Eine chronologische und thematische Übersicht der acht Reformpakete findet sich auf der Seite der türkischen Botschaft in Berlin
- 20 <http://www.coe.int/defaultDE.asp>
- 21 Siehe auch AI Jahresbericht 2006, Berichtszeitraum bis Ende 2005
- 22 Für eine Chronologie siehe Ker-Lindsay, für den aktuellen Konflikt Kramer 2006
- 23 (2005/672/EC)
- 24 Die vertragliche Grundlage der Zollunion zwischen der EU und der Türkei
- 25 http://ec.europa.eu/enlargement/turkish_cypriot_community/index_de.htm
- 26 Siehe Ezeren 2006
- 27 Zur Debatte über die Grenzen der EU siehe den Türkei-Schwerpunkt der Bundeszentrale für politische Bildung, www.bpd.de
- 28 Insgesamt zeigen die Bürger Europas keine eindeutige Präferenz für oder wider weitere Erweiterungen. Eine Umfrage des Eurobarometer 64 (Herbst 2005) ergab: 49% der Befragten in den jetzigen 25 Mitgliedsstaaten sind für eine zusätzliche Erweiterung der Europäischen Union in den nächsten Jahren, 39% dagegen. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind groß: In Griechenland sind 74% für eine weitere Erweiterung, in Slowenien 74% und Polen 72%. In Österreich, Luxemburg, Frankreich und Deutschland sind dagegen sechs von zehn Befragten gegen erneute Erweiterungen.
- 29 Schimmelfennig, Engert, Knobel 2006
- 30 Für die innertürkische Debatte siehe auch H. Aslan, 2005

Bibliographie:

- Aslan, Hatice (2005): Hoffnungen und Befürchtungen angesichts der EU. Ein Überblick über die innertürkische Debatte, Friedrich-Ebert-Stiftung, www.fes.de/indexipa.html
- Barysh, Katinka (2005): The economics of Turkish accession, Centre for European Reform, www.cer.org.uk
- Dietert, Amke (2006): Menschen- und Minderheitenrechte. Die Türkei und die europäischen Standards, Bundeszentrale für politische Bildung, www.bpb.de
- Ezeren, Ömer (22.6.2006): Reformstillstand am Bosphorus, www.quantara.de
- Fischer, Joschka (27.9.2006): Der Preis der Dummheit, Süddeutsche Zeitung
- Gottschlich, Jürgen/Zaptcioglu, Dilek (2005): Das Kreuz mit den Werten (Hamburg)
- Hannay, David (2006): Cyprus, Turkey and the EU: Time for a sense of proportion and compromise; Centre for European Reform, www.cerc.org.uk
- Hughes, Kirsty (2006): Turkey and the EU. Four scenarios: From train crash to full steam ahead www.friendsofeurope.org
- Kalnoky, Boris (24.2.2006): Türkische Herrschaftsjustiz, Die Welt
- Ker-Lindsay, James (2006): EU Accession and UN Peacemaking in Cyprus (Hampshire)
- Kramer Heinz (2004): Demokratieverständnis und Demokratisierungsprozess in der Türkei, Stiftung für Wissenschaft und Politik, <http://www.swp-berlin.org/>
- Kramer, Heinz (2006): Stillstand auf Zypern. Stolperstein für den türkischen EU-Beitritt, Stiftung Wissenschaft und Politik, <http://www.swp-berlin.org>
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela 2006: Überlastet ein Türkei-Beitritt die EU, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de> (19.9.06)
- Özdemir, Cem (2006): Die Armee gehört in die Kaserne. Über das Verhältnis von Militär und Politik in der Türkei, Südosteuropa Mitteilungen 3/2006
- Rolff, Tom: Eine Frage der Aufnahmefähigkeit. Debatte zur Erweiterungspolitik, Das Parlament, 20.3.2006
- Schimmelfennig, Frank/Engert, Stefan/Knobel, Heiko (2006): International Socialization in Europe. European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change (Palgrave)
- Schlötzer Christiane (4.10.2005): Verpatzter Auftakt. Kommentar zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen, Süddeutsche Zeitung
- Schlötzer, Christiane (16.9.2006): Heikle Mission am Bosphorus, Süddeutsche Zeitung

Friedrich-Ebert-Stiftung
Cihannüma Mahallesi
Mehmet Ali Bey Sk. 10/D5
34353 Besiktas-Istanbul
Türkei
Tel: +90 212 258 70 01
contact@festr.org
www.festr.org

Verantwortlich:
Bettina Luise Rürup
© FES Türkei, 2006

Im *Fokus Türkei* veröffentlichte Artikel spiegeln nicht zwangsläufig die Meinung der Herausgeberin wider, sondern lediglich die des Autors.