

Beitrittsverhandlungen auf Sparflamme – die EU-Mitgliedschaft und die innenpolitische Krise der Türkei

ALEXANDER BÜRGIN*

Ausgehend von einer Skizzierung der Vorteile eines EU-Beitritts der Türkei, werden zunächst die Anforderungen referiert, die die Türkei während der Verhandlungen¹ erfüllen muss. Es folgt eine Analyse der Entwicklungen seit Beginn der Beitrittsverhandlungen, die die Gründe für die Konfrontation im Zypernkonflikt und die Verlangsamung des Reformtempos benennt.

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 einzubeziehen.

Multikulturalismus: 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 Abhän-

* Dr. Alexander Bürgin, Politischer Analyst, TÜSIAD (Verband türkischer Industrieller und Unternehmer).

1. Der Begriff ist missverständlich, da nicht wirklich verhandelt wird, sondern die EU die Vorgaben macht, die von der Türkei zu erfüllen sind.

gigkeit 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 Beitrittskandidaten 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 Kreise könnten 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 der prosperierenden Türkei profitiert. 2006 importierte die Türkei Güter im Wert von 43 Milliarden Euro aus der EU, ihre Exporte in die EU lagen acht Milliarden darunter. 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. Blockaden entstehen im Übrigen oft durch kontroverse Positionen der Altmitglieder und sind nicht der Erweiterung der EU geschuldet.

Der Verhandlungsrahmen

Am 3. Oktober 2005 eröffnete die Europäische Union Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Gleichwohl gibt es für eine Aufnahme in die Union 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. Dies sieht der von der Türkei und der EU-25 unterzeichnete Verhandlungsrahmen² 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:³

2. Siehe: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_TR_framedoc_en.pdf.
3. Benannt nach dem Ort der Gipfelkonferenz, auf der die Regierungen im Juni 1993 über die Anforderungen an die beitrittswilligen Länder Osteuropas berieten.

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-Vorschriften* (»*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 aufrechtzuerhalten.

Zur Überprüfung der Fortschritte der Türkei in den ersten drei Punkten der Kopenhagener Kriterien erstellt die Europäische Kommission jährliche Fortschrittsberichte.⁴ Dass die Europäische Kommission der Türkei eine Erfüllung der politischen Kriterien in »ausreichendem Maße« bescheinigt (Fortschrittsbericht 2004, bestätigt im Fortschrittsbericht 2005), war die Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen.

Im Fall eines »ernsthafte[n] 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.⁵

4. Siehe Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/key_documents_en.htm.

5. 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.

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 verkräften kann, hängt von der Struktur der europäischen Institutionen ab.⁶ 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. Für die deutschen Sozialdemokraten im Europäischen Parlament folgt daraus, dass jetzt erstmals die Handlungsfähigkeit der EU Vorrang vor ihrer Erweiterung haben müsse.⁷ Das Europäische Parlament teilt diese Auffassung: Ohne Verfassung dürfe es nach Bulgarien und Rumänien keine Fortsetzung der Erweiterung geben.⁸

Organisation der Verhandlungen

Auf türkischer Seite gibt es keine federführende Behörde für die Verhandlungen, sondern eine komplexe Struktur, in die die ganze Regierung eingebunden ist. 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, früher 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. Der Steuerungsaus-

6. Für eine Übersicht über die Debatte zur Aufnahmefähigkeit siehe Müller-Brandeck-Bocquet 2006, Rolff 2006.

7. 8. März 2006, <http://www.klaus-haensch.de/htcms/presse/pressemitteilungen-2/mehr-52.html>.

8. Resolution am 16. März 2006, TA(2006)0096.

schuss informiert die zivilgesellschaftlichen Akteure⁹ über die Ergebnisse der Treffen 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 in ständigem 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 Heranführungshilfe¹⁰ 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.

Gute Noten bei der wirtschaftlichen Entwicklung

Die türkische Wirtschaft wuchs 2006 um sechs Prozent (2005 um 7,6 Prozent) und verdrängte mit einem Bruttoinlandsprodukt von 400 Milliarden Dollar Belgien von Platz 17 der größten Volkswirtschaften. Kumulativ ist die türkische Wirtschaft in den letzten fünf Jahren um 40 Prozent gewachsen. Das Pro-Kopf-Einkommen hat sich von 2.598 Dollar im Jahr 2002 auf 5.477 Dollar mehr als verdoppelt, die Exporte wuchsen 2006 um 20 Prozent. Der Boom bescherte der Türkei erstmals in ihrer Geschichte einen ausgeglichenen Haushalt. (Zum Vergleich: 2001 lag die Neuverschuldung noch bei 16,5 Prozent). Das Potenzial der türkischen Wirtschaft belegt auch die Studie »Megatrends der globalen Weltwirtschaft« der Deutschen Bank, die die Türkei als eines der fünf größten Gravitationszentren der Weltwirtschaft identifiziert. Die ausländischen Investitionen betrugen 2006 15 Milliarden Euro, ein Anstieg um 87,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.

9. Links zu Akteuren der Zivilgesellschaft finden sich auf der Seite des Generalsekretariats: <http://www.abgs.gov.tr/indexen.html>.

10. Übersicht über die unterschiedlichen Förderinstrumente: http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/index_de.htm.

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 (11,9 Prozent, März 2006). Die Quote dürfte durch die anstehende Modernisierung der Landwirtschaft noch weiter steigen. Derzeit arbeiten 34 Prozent der Bevölkerung in der Landwirtschaft, erwirtschaften aber nur 12 Prozent des Bruttosozialprodukts.¹¹

Kritik am Reformtempo

Der am 9. November 2006 veröffentlichte Fortschrittsbericht¹² der EU-Kommission kommt zu dem Schluss, dass das Reformtempo nachgelassen hat. Zwar werden Fortschritte anerkannt, dennoch sieht die EU-Kommission Mängel bei der Garantie der Meinungsfreiheit, der Rechte der nichtmuslimischen Minderheiten und bei der zivilen Kontrolle des Militärs.¹³ Die Kritik 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, aber immer wieder müssen sich Schriftsteller und Journalisten 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.¹⁴

11. Die Anforderungen an die türkische Landwirtschaft beschreibt die EU-Turkey-Review (Mai/Juni 2006) der Vertretung der Europäischen Kommission in Ankara, <http://www.deltur.cec.eu.int>.

12. Siehe: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/tr_sec_1390_en.pdf.

13. Zur Situation der Menschen- und Minderheitenrechte siehe auch Dietert (2006).

14. Die internationale Schriftstellervereinigung PEN spricht von über 60 Strafverfahren gegen Journalisten, Schriftsteller und Verleger.

Auf Ablehnung stößt auch das am 30. Juni 2006 verabschiedete Anti-Terror-Gesetz. Darin sei der Begriff des Terrors so weit gefasst, dass sich Freiheitsrechte zu stark einschränken ließen. Der Regierung wird vorgeworfen, keine stringente Strategie zur Entwicklung der Kurdenregion zu haben: Dialogankündigungen seien keine Taten gefolgt, die Gewährung von kurdischen Fernsehprogrammen werde noch zu restriktiv gehandhabt und durch die Zehn-Prozent-Hürde hätten kurdische Parteien keine Chance, in das Parlament einzuziehen. Ferner wird beklagt, dass es keine Fortschritte gebe 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.

Ein weiteres Hindernis auf dem Weg der Türkei in die EU sieht der Fortschrittsbericht im nach wie vor großen Einfluss der Militärs auf die Politik, indem das Militär zu Themen der Innen- und Außenpolitik Stellung nimmt. Der Bericht beklagt, dass die Finanzierung der Militärausgaben intransparent sei und dass Militärgerichte Verfahren gegen Zivilpersonen eröffnen können.

Kritisch zum Tempo des Reformprozesses äußerten sich auch Stimmen der türkischen Zivilgesellschaft wie der türkische Wirtschaftsverband TÜSIAD oder die türkische Menschenrechtsstiftung.

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/Zapticoglu 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 das laizistische Staatsverständnis der Türkei, das auch die Rechte der muslimischen Glaubensgemeinschaften einschränkt. So wird etwa die Ausbildung der Imame von der staatlichen Religionsbehörde durchgeführt. Daraus erklärt sich, dass »man den Christen keine

Rechte einräumen will, die über die der Muslime hinausgehen« (Gottschlich/Zapticoglu 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 Bedenken-träger im Staat« (Schlötzer 16.9.2006).

Während das Militär grundsätzlich für den EU-Beitritt des Landes ist, gibt es auch Kreise, die den damit verbundenen Machtverlust fürchten.¹⁵ 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 2005 angekündigt – in die Defensive.

Trotz der Popularität des Militärs lehnt die Mehrheit der Türken dessen Einmischung in die Politik ab. Dies zeigte sich jüngst bei den Querelen um die Wahl des türkischen Staatspräsidenten. Das Militär veröffentlichte im Internet einen Brief, der als Putschdrohung aufgefasst wurde, sollte die AKP ihren Kandidaten, Außenminister Abdullah Gül, nicht zurückziehen. Millionen Türken gingen auf die Straße, um gegen die Regierung, aber auch gegen die Einmischung des Militärs zu demonstrieren.¹⁶

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 Kraftakt¹⁷ (»Revolution mit demokratischen Mitteln«, Schlötzer, 4.10.2005) bereitete die türkische Regierung den Weg für die Eröffnung von Ver-

15. Siehe Özdemir 2006.

16. Siehe Strittmatter 30.4.2007.

17. Eine chronologische und thematische Übersicht der acht Reformpakete findet sich auf der Seite der türkischen Botschaft in Berlin: <http://www.tuerkischebotschaft.de/de/index.htm>.

handlungen: 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 war zwangsläufig weniger spektakulär als die Reformpakete der letzten Jahre.

Positive Entwicklungen

Bei der Forderung nach der Beseitigung von Defiziten sollten schließlich die positiven Entwicklungen nicht in den Hintergrund geraten. Neben dem umstrittenen Paragrafen 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-Komitees¹⁸ des Europarates in der Türkei immer noch gefoltert,¹⁹ doch es geschieht weitaus seltener als früher. Insgesamt, urteilen die Beobachter, zeige die rigorose Regierungspolitik Ankaras gegen den Einsatz von Folter Wirkung.

Durch das im Herbst 2006 vom Parlament beratene neunte Harmonisierungspaket sind einige Kritikpunkte des Fortschrittsberichts hinfällig geworden. Ein neues Stiftungsrecht verbessert die rechtliche Stellung nicht-muslimischer Glaubensgemeinschaften. Ferner sollen die Ausgaben der Armee künftig durch den Rechnungshof kontrolliert und die Militärgerichtsbarkeit eingeschränkt werden. Schließlich hat Erdogan angekündigt, den Paragrafen 301 zu modifizieren. Allerdings ist sich die Regierung nicht einig und will im Wahlkampf den politischen Gegnern aus dem nationalistischen Lager keine Steilvorlage liefern. Positiv zu vermerken ist auch das am 17. April 2007 vorgestellte Programm, mit dem die Regierung bis 2013 den Acquis der EU umsetzen will – unabhängig davon, wie der Verhandlungsprozess mit der EU verläuft.

18. Siehe: <http://www.coe.int/defaultDE.asp>.

19. Siehe auch AI-Jahresbericht 2006, Berichtszeitraum bis Ende 2005.

Konfrontation im Zypernkonflikt

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 – abgeschlossen 1959 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, obwohl der Konflikt nicht beigelegt war.²⁰ Für die Türkei entstand daraus die Verpflichtung, die Zollunion, die zwischen der EU und der Türkei seit 1995 besteht, auf das Neumitglied Zypern zu übertragen. Im Anpassungsprotokoll²¹ zum Ankara-Abkommen²² hat sich die türkische Regierung im Juli 2005 zwar dazu verpflichtet, verweigert aber bisher die Umsetzung.

Nicht eingehaltene Versprechen

Die Türkei rechtfertigt ihre Weigerung mit dem von der EU nicht eingelösten Versprechen, direkte Handelsbeziehungen mit dem türkischen Norden aufzunehmen. Sie beruft sich dabei auf die Erklärung des Europäischen Rates vom 26. April 2004, in der die Regierungschefs beschlossen, »der Isolation des türkischen Teils der Insel ein Ende zu setzen und gezielt seine wirtschaftliche Entwicklung zu fördern«²³ – als Belohnung für dessen positives Votum beim Referendum über die Wiedervereini-

20. Für eine Chronologie siehe Ker-Lindsay (2006), für den aktuellen Konflikt Kramer 2006a und 2006b, Hughes 2006, Hannay 2006.

21. 2005/672/EC.

22. Die vertragliche Grundlage der Zollunion zwischen der EU und der Türkei.

23. Siehe: http://ec.europa.eu/enlargement/turkish_cypriot_community/index_de.htm.

gung 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 Hilfgelder allerdings erst im Februar 2006 gebilligt werden – die Frage der direkten Handelsbeziehungen ist weiter strittig. Der griechisch-zyprische Präsident Tassos Papadopoulos sieht darin einen Schritt zur faktischen Anerkennung des Nordteils der Insel als eigenständige politische Einheit und will daher, dass alle Handelstransaktionen über die Behörden des Südens abgewickelt werden. Damit ist die türkische Seite nicht einverstanden. Premierminister Tayyip Erdogan hat klargemacht, 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«. ²⁴ 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« (27.9.2006).

Sackgasse Zypern?

Ende 2006 lief die von der EU gesetzte Frist aus, bis zu der die Türkei ihre See- und Flughäfen für zyprische Schiffe und Flugzeuge öffnen musste. Bis zuletzt verhandelte die finnische EU-Präsidentschaft über einen Kompromiss: Die Zyperngriechen sollten akzeptieren, dass die Zyperntürken die versprochenen direkten Handelsbeziehungen erhalten – aber nur über ihren Hafen in Famagusta, der unter EU-Aufsicht gestellt werden sollte. Die Zyperngriechen hätten im Gegenzug die Stadt Varoscha zurückerhalten. Die Türkei sollte schließlich akzeptieren, nicht alle, aber doch einen Teil ihrer See- und Flughäfen für Zypern zu öffnen. Nach dem Scheitern der Vermittlungsbemühungen beschloss der Rat der Außenminister am 11. Dezember 2006 wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, acht der 35 Verhandlungskapitel mit der Türkei auszusetzen.

Nach dem Einfrieren der acht Verhandlungskapitel stieg aber auch der Druck auf die Zyperngriechen. Der britische Premier Tony Blair stellte Direktflüge in den türkischen Norden in Aussicht. Die EU-Außen-

24. Siehe Ezeren 2006.

minister beschlossen am 22. Januar 2007, eine Handelssatzung zu erarbeiten, die der türkischen Gemeinschaft auf Zypern den direkten Handel mit der EU ermöglichen soll. Bisher verliefen die Gespräche aber ergebnislos. Heinz Kramer (2006b) hält es für wahrscheinlich, dass die Verhandlungen mit der Türkei über kurz oder lang in der Zypernsackgasse enden werden, weil keine Seite zu Konzessionen bereit ist.

Widerstand in der EU

Türkei-Gegner in der EU stellen die Mitgliedschaft der Türkei grundsätzlich in Frage – unabhängig davon, ob das Land die politischen und wirtschaftlichen Beitrittskriterien erfüllt.²⁵ Österreich blockierte im Herbst 2005 zunächst die Eröffnung der Verhandlungen, weil es in den Verhandlungsrahmen alternative Verhandlungsziele neben dem Ziel der Vollmitgliedschaft hineinschreiben wollte. Zwar hält Angela Merkel sich als Bundeskanzlerin an die europäischen Beschlüsse, mit der Türkei über einen Beitritt zu verhandeln. Als CDU-Vorsitzende sagt sie jedoch, dass sie eine Vollmitgliedschaft der Türkei falsch findet. Peter Ramsauer, Vorsitzender der CSU-Landesgruppe im Bundestag folgert aus den innertürkischen Querelen bei der Wahl des Staatspräsidenten, dass die EU-Mitgliedschaft nun vom Tisch sei. Der neu gewählte französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy kündigte an, die Verhandlungen mit der Türkei abzubrechen. Ohnehin werden die Franzosen per Referendum über den EU-Beitritt der Türkei entscheiden. Allerdings: Das Argument, dass ein Referendum der demokratischste Weg sei, über die Aufnahme der Türkei zu entscheiden, stimmt nicht ganz. Denn 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. Gemäß der Eurobarometer-Herbstumfrage 2006 überwiegen in der EU-25 die Erweiterungsbefürworter mit 46 zu 42 Prozent, in 17 der zu dem Zeitpunkt noch 25 Länder zählenden EU waren die Befragten mehrheitlich für eine erneute Erweiterung der EU.

25. Zur Debatte über die Grenzen der EU siehe den Türkei-Schwerpunkt der Bundeszentrale für politische Bildung: www.bpd.de.

Verhandlungen auf Sparflamme

Dass der EU-Beitritt der Türkei in der EU weiter umstritten ist, zeigt auch der langsame Fortschritt bei der Eröffnung von Verhandlungskapiteln. Zur Vorbereitung der Verhandlungen über die Übernahme der EU-Vorschriften in 35 Kapiteln durchlief die Türkei einen einjährigen Screening-Prozess:²⁶ Die Kommission legte den Acquis in den einzelnen Kapiteln dar, dann erklärte die türkische Regierung ihre nationale Gesetzgebung. 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. Doch obwohl nun die technischen Vorbereitungen für die Beitrittsverhandlungen abgeschlossen sind und acht der 35 Kapitel wegen des ungelösten Zypernkonflikts ausgesetzt sind, wurde bisher nur das Kapitel »Wissenschaft und Forschung« im Juni 2006 abgeschlossen und am 29. März 2007 die Öffnung des Kapitels »Unternehmen und Industrie« beschlossen.

Während der deutschen Ratspräsidentschaft konnten zwei weitere Kapitel zur Verhandlung geöffnet werden, die Kapitel Statistik und Finanzkontrolle. Das zentrale Thema Wirtschafts- und Finanzpolitik wird auf französischen Druck weiter ausgeklammert bleiben. Da die Öffnung und Schließung jedes Kapitels einstimmig beschlossen werden muss, haben Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Beitrittsverhandlungen zu verlangsamen. Insbesondere die griechische Republik Zypern nutzte diesen Hebel, ebenso neuerdings Sarkozy. Das Kalkül der Türkei-Gegner: die Verhandlungen auf Sparflamme weiterlaufen zu lassen und die Türkei mit der Zeit dazu zu bringen, von ihrem Beitrittswunsch abzugehen. Da wichtige Vorhaben in der EU »nicht ohne und schon gar nicht gegen Frankreich und Deutschland zustande kommen« (Eckart Lohse, 12.5.2007), steht es derzeit nicht gut um den EU-Beitritt der Türkei. Allerdings kann keine Regierung EU-Beschlüsse einfach kippen. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten ist für die Fortsetzung der Verhandlungen. Außerdem würde die EU ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzen, sollte sie die selbst aufgestellten Regeln für den EU-Beitritt revidieren.

26. Übersicht und Dokumente zu den Verhandlungskapiteln: <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/eu-tuerkei-verhandlungen/article-146142> (18.9.2006).

Enttäuschung in der Türkei

Der Widerstand in der EU gegen die Mitgliedschaft der Türkei hat vielen Türken den Glauben genommen, dass ihr Land jemals in die EU aufgenommen wird. 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 das von der französischen Nationalversammlung verabschiedete Gesetz über die Strafbarkeit der Leugnung des Völkermords an den Armeniern. Die Türkei pocht darauf, die Interpretation der Geschehnisse am Ende des Ersten Weltkriegs den Historikern zu überlassen. Hinzu kommt oft eine pauschale Ablehnung der Türkei aufgrund ihrer islamischen Identität und eine 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. In der letzten Herbst-Umfrage des Eurobarometers betrachteten nur noch 43 Prozent die EU-Mitgliedschaft als positiv. Im Frühjahr 2006 waren es noch 55 Prozent und 2004 noch 62 Prozent. Zugenommen hat dagegen der Nationalismus. In einer Umfrage der Tageszeitung Milliyet im März 2007 gaben 50,1 Prozent der Befragten an, dass sie einen zunehmenden Nationalismus wahrnehmen, 36,9 Prozent gaben an, dass sie nationalistischer geworden sind.

Wahlkampf in der Türkei

Der Widerstand in der EU und die daraus resultierende EU-skeptische Stimmung im Land macht es für die Regierung schwieriger, einen konzilianten EU-Kurs zu verfolgen. Schließlich wird in der Türkei 2007 ein neues Parlament und ein neuer Staatspräsident gewählt. Nationalistische Parteien heizen die EU-skeptische Stimmung an. Die AKP (Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung) will der Opposition nicht mit Zugeständnissen in der Zypernfrage oder durch die Abschaffung des Paragraphen 301 über die Verunglimpfung des Türkentums Stimmgewinne beschere. Sie versucht vielmehr selbst, einen »patriotischen Nationalismus« zu besetzen. So hatte die AKP-Führung den Slogan nach der Ermordung Hrant Dinks »Wir sind alle Armenier« zurückgewiesen, gleichzeitig aber vor einem rassistischen Nationalismus gewarnt.

Die EU rückt darüber hinaus auch aufgrund des Konflikts über die Wahl des Staatspräsidenten aus dem Blickfeld der innenpolitischen Debatte. Die islamisch-konservative AKP-Regierung versuchte, ihren Kandidaten Abdullah Gül durchzusetzen. Säkulare Kreise fürchten eine Islamisierung des Landes, sollte die AKP neben der Regierung nun auch den Präsidenten des Landes stellen. Das Verfassungsgericht annullierte den ersten Wahlgang, weil aufgrund des Boykotts der Oppositionspartei nicht zwei Drittel der Abgeordneten bei der Wahl anwesend waren. Nun strebt die Regierung eine Verfassungsänderung an, um den Präsidenten künftig direkt durch das Volk wählen zu lassen. Die Parlamentswahlen werden auf den 22. Juli vorgezogen. Die AKP liegt in den Umfragen vorne, ungewiss ist aber, ob sie wieder die absolute Mehrheit erringen wird. Neben der Oppositionspartei CHP (Republikanische Volkspartei) wird der Fusion aus ANAP (Mutterlandspartei) und DYP (Partei des Rechten Weges) sowie der MHP (Partei der Nationalistischen Bewegung) der Sprung über die Zehn-Prozent-Hürde zugetraut.

Fazit: Die europäische Verantwortung

Studien zur Osterweiterung²⁷ belegen, 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 und Ängste 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 nicht gefährden möchte, agiert sie in der Zypernfrage 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. Eine Blockade der EU-Gespräche könnte das Land in seiner gegenwärtigen innenpolitischen Krise weiter destabilisieren.

27. Schimmelfennig, Engert, Knobel 2006

Bibliographie

- 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 (2006a): Stillstand auf Zypern. Stolperstein für den türkischen EU-Beitritt, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, SWP-Aktuell 22, April 2006.
- Kramer, Heinz (2006b): Türkei-Verhandlungen vor dem Aus? SWP-Aktuell 51, November 2006.
- Lohse, Eckart (12.5.2007): »Nach der Wahl Sarkozys: Ankara und die bittere Wahrheit«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- 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*.
- Stritmatter, Kai (30.4.2007): »Nein zu Scharia, nein zum Putsch«, *Süddeutsche Zeitung*.