

EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei – Analyse und Ausblick

von Janis A. Emmanouilidis

Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P), München

Dezember 2004

Die Staats- und Regierungschefs haben am 16./17. Dezember 2004 einstimmig die Einleitung von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei beschlossen. Die Verhandlungen, die laut Gipfel-Schlussfolgerungen auf einen Beitritt ausgerichtet sind, sollen am 3. Oktober 2005 aufgenommen werden. Der Europäische Rat ist damit der Empfehlung der Kommission gefolgt, die der Türkei im Oktober 2004 grundsätzlich eine positive politische sowie ökonomische Entwicklung bescheinigt und die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen hatte.

Bevor die Verhandlungen jedoch eingeleitet werden können, muss die türkische Regierung ein Zusatzprotokoll zur Ausweitung der Zollunion auf die neuen zehn EU-Mitglieder unterzeichnen. Dies käme einer *de facto* Anerkennung der Inselrepublik Zypern durch die Türkei gleich – ein Schritt den die griechisch-zypriotische Regierung als Vorbedingung für den Beginn von Verhandlungen vehement eingefordert hatte.

Mit der Entscheidung der Staats- und Regierungschefs ist der Beitrittsprozess der Türkei zur Europäischen Union (EU) in eine neue Phase getreten. Die Entscheidung des Europäischen Rates kommt jedoch keineswegs überraschend. Sie folgt vielmehr der Logik des bisherigen Heranführungsprozesses der Türkei an die EU.

Die EG/EU hat der Türkei seit den frühen sechziger Jahren die Zugehörigkeit zu Europa mehrfach bescheinigt und einen Beitritt wiederholt in Aussicht gestellt. Im Dezember 1997 (Luxemburg) hatte der Europäische Rat bekräftigt, dass die Türkei für einen Beitritt zur Europäischen Union in Frage kommt. Zwei Jahre

später (Dezember 1999) sprachen die EU-Staats- und Regierungschefs der Türkei sogar den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten zu. Damit haben die damals 15 Unionsländer Ankara die Möglichkeit eines Beitritts zur EU politisch zugesagt. Die Tür in Richtung Mitgliedschaft war somit offen.

Im Dezember 2002 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, Verhandlungen mit der Türkei „unverzüglich“ aufzunehmen, wenn der Europäische Rat auf der Grundlage des Kommissionsberichts feststellt, dass die politischen Kriterien erfüllt seien. Spätestens seit diesem Zeitpunkt lag es an der Türkei, die 1993 definierten Kopenhagener Beitrittskriterien zu erfüllen.

In den letzten Jahren hat Ankara entscheidende Reformschritte eingeleitet beziehungsweise vollzogen. Der innere Reformprozess hat unter der Führung der Regierung Erdogan gewaltig an Fahrt gewonnen. Die Ergebnisse sind zum Teil bemerkenswert. In der Konsequenz kam auch die Kommission in ihrem Bericht vom Oktober 2004 zu dem Schluss, dass nach Jahrzehnten eher sporadischer Fortschritt vor allem seit den Wahlen von 2002 „eine erhebliche Annäherung des rechtlichen und institutionellen Rahmens an europäische Standards“ zu verzeichnen sei. Die Staats- und Regierungschefs sind dieser Auffassung gefolgt. In den Schlussfolgerungen des Gipfels heißt es: „Der Europäische Rat begrüßt die entscheidenden Fortschritte, die die Türkei in ihrem weit reichenden Reformprozess erzielt hat, und bekundet seine Zuversicht, dass die Türkei diesen Reformprozess weiter verfolgen wird.“

Das bedeutet nicht, dass die Türkei bereits heute die finale Beitrittsreife erlangt hat. Selbst die politische Klasse in der Türkei ist sich bewusst, dass der Transformationsprozess noch nicht abgeschlossen ist und dass zahlreiche Reformen zwar auf dem Papier verabschiedet, in der Realität aber noch nicht umgesetzt wurden. Dennoch sind die Staats- und Regierungschefs der Einschätzung der Kommission gefolgt, wonach die Türkei die politischen Kriterien in „ausreichendem Maße“ erfüllt und damit die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen beschlossen werden kann. Angesichts der inneren Reformdynamik in der Türkei erscheint diese Entscheidung gerechtfertigt.

Die Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen: eine Bewertung

Die Staats- und Regierungschefs haben die Kommission aufgefordert, einen „Verhandlungsrahmen“ für die Verhandlungen mit der Türkei zu unterbreiten. Der Ministerrat wurde zudem ersucht, sich über diesen Rahmen zu verständigen, damit die Verhandlungen am 3. Oktober 2005 aufgenommen werden können.

Die Tatsache, dass die Verhandlungen nicht bereits in den nächsten Monaten sondern „erst“ im zweiten Halbjahr 2005 eröffnet werden sollen, hängt zu einem damit zusammen, dass die Kommission einige Zeit benötigen wird, um eine Abgleichung des EU-Rechts mit der geltenden Rechtslage in der Türkei vorzunehmen (Screening-Prozess). Zum anderen handelt es sich dabei um eine Konzession an Staatspräsident Jacques Chirac, der einen gewissen zeitlichen Abstand zwischen dem französischen Referendum zur Europäischen Verfassung im Sommer 2004 und dem Beginn von Verhandlungen mit der Türkei gefordert hatte.

Hätten sich die Staats- und Regierungschefs über die Empfehlung der Kommission hinweggesetzt und den Beginn von Beitrittsverhandlungen nicht beschlossen, hätte die Glaubwürdigkeit der EU in mehrfacher Hinsicht Schaden genommen:

- Erstens wäre die Glaubwürdigkeit der EU in der Türkei nachhaltig diskreditiert worden. Damit wäre der positive Transformationsdruck, den die Union auf die Türkei in den letzten Jahren hat ausüben können, nicht länger aufrechtzuerhalten gewesen. Zwar wäre der Reformprozess in der Türkei auch in Folge einer Ablehnung von Beitrittsverhandlungen nicht zum Erliegen gekommen – dazu sind die Reformen zu sehr auch im Eigeninteresse der türkischen Eliten sowie der Bevölkerung. Die EU wäre aber nicht länger in der Lage gewesen, die Entwicklungen im Rahmen des Verhandlungsprozesses aktiv zu beeinflussen.
- Zweitens wäre die internationale Glaubwürdigkeit der Union beschädigt worden. Wären die Staats- und Regierungschefs der Empfehlung der Kommission nicht gefolgt, hätte sich die EU dem Vorwurf ausgesetzt, die Türkei schlechter zu behandeln als andere Beitrittskandidaten. Populisten vor allem in der islamischen Welt hätten behauptet, dass die Europäische Union die Türkei aus-

schließlich aufgrund kultureller und religiöser Unterschiede ablehnt. Dies hätte dem Bild der EU als pluralistische, kosmopolitische, für Vielfalt und Andersartigkeit offene Gemeinschaft geschadet. Der „clash of civilizations“ wäre erneut zitiert worden, mit all den negativen Effekten, auch im Kampf gegen den internationalen Terrorismus.

- Drittens wäre die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten unter den moslemischen Mitbürgern innerhalb der EU in Mitleidenschaft gezogen worden. Auch wenn die Probleme der gesellschaftlichen Integration ausländischer Bürger und ein möglicher EU-Beitritt der Türkei thematisch voneinander zu trennen sind, hätte eine Ablehnung von Beitrittsverhandlungen und der damit einhergehende Glaubwürdigkeitsverlust der EU und ihrer Regierungen der Integrationsbereitschaft moslemischer Mitbürger geschadet. Dies betrifft vor allem jene Mitgliedstaaten mit einem hohen Anteil an Menschen mit moslemischem Glauben wie Deutschland oder Frankreich.

Die türkische Führung hatte im Vorfeld des Gipfels der Staats- und Regierungschefs deutlich kommuniziert, dass sie auf alternative Angebote zu einer Aufnahme von Verhandlungen beziehungsweise zu einer EU-Vollmitgliedschaft nicht eingehen würde.

Die Türkei ist schon heute eng mit der Union verbunden. Aufgrund der seit 1995 etablierten Zollunion, des intensiven politischen Dialogs und der engen Verflechtungen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU bereits äußerst ausgeprägt. Damit erscheinen Ideen wie die einer vertieften politischen und funktionalen Kooperation im Rahmen einer „privilegierten Partnerschaft“ oder ähnliche Konzepte aus türkischer Perspektive wenig attraktiv und zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht realistisch.

Unabhängig davon, ob die Türkei Alternativkonzepte jenseits einer Mitgliedschaft akzeptiert, sollten die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei weiter intensiviert werden. Eine engere Anbindung würde nicht nur den Heranführungsprozess der Türkei an die EU erleichtern, sondern auch eine Absicherung für den Fall darstellen, dass der Beitrittsprozess ins Stocken geraten oder gar scheitern sollte.

Kein Automatismus im Beitrittsprozess

Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist unbestreitbar ein bedeutender Schritt in Richtung einer künftigen türkischen EU-Mitgliedschaft. Hält der Reformprozess in der Türkei stetig an, spricht vieles dafür, dass die Verhandlungen mittel- bis langfristig abgeschlossen werden können. Verliert die innere Entwicklung dagegen an Dynamik, können die Verhandlungen zwischen der Union und der Türkei auch scheitern.

Die Option eines Scheiterns der Verhandlungen spiegelt sich auch in der Entscheidung des Europäischen Rates vom Dezember 2004 wider. In Antizipation der Bedenken in einigen Mitgliedstaaten hinsichtlich eines EU-Beitritts der Türkei, wurde folgender Passus in die Schlussfolgerungen des Gipfels aufgenommen: „Die Verhandlungen sind ein Prozess mit offenem Ende, dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt.“ Mit dieser Aussage sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass es keinen Beitrittsautomatismus im Verhandlungsprozess geben wird.

Darüber hinaus haben sich die EU-Mitgliedstaaten einen Vorschlag der Kommission zu eigen gemacht und eine Ausstiegsklausel für den Verhandlungsverlauf vorgesehen. Danach können bereits begonnene Verhandlungen unter bestimmten Bedingungen ausgesetzt werden. Im Falle einer „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet“ (Freiheit, Demokratie, Wahrung der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit), kann die Kommission von sich aus oder auf Antrag von einem Drittel der Mitgliedstaaten die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Ein entsprechender Beschluss des EU-Ministerrates soll im Gegensatz zum Einstimmigkeitsgebot bei sonstigen Entscheidungen im Verhandlungsprozess mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. Damit kann ein Beschluss zur Aussetzung von Verhandlungen auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten im Rat beschlossen werden.

Die Möglichkeit einer Aussetzung der Verhandlungen soll die Kritiker eines Türkei-Beitritts in den EU-Institutionen und in den Mitgliedstaaten beruhigen und zugleich der türkischen Führung signalisieren, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten im Verhandlungsprozess ein äußerst wachsames Auge auf die Nachhaltigkeit des türkischen Reformbemühungen richten werden.

Vieles spricht dafür, dass die Beratungen zwischen der EU und der Türkei langwierig und äußerst kompliziert sein werden. So haben sich die Staats- und Regierungschefs bereits darauf verständigt, dass die Beitrittsverhandlungen erst dann abgeschlossen werden können, wenn die EU-Mitgliedstaaten den Finanzrahmen für den Zeitraum nach 2014 festgelegt haben. Halten sich die Mitgliedstaaten an diese Vereinbarung, können die Verhandlungen mit der Türkei frühestens nach acht Jahren (2013) abgeschlossen werden.

Im Vergleich zu den Beitrittsverhandlungen mit den zehn neuen Mitgliedstaaten sowie mit Bulgarien und Rumänien erschwert die Festlegung neuer Verhandlungsregeln – die im Lichte der Erfahrungen vorangegangener Verhandlungsrunden definiert wurden – die Eröffnung und den Abschluss der einzelnen Verhandlungskapitel. So haben die Mitgliedstaaten einen Vorschlag der Kommission übernommen, wonach die Verhandlungen über einzelne Kapitel erst dann vorläufig abgeschlossen beziehungsweise aufgenommen werden können, wenn bestimmte von der Kommission vorgeschlagene und vom Ministerrat einstimmig festgelegte Benchmarks erfüllt worden sind. Damit soll vor allem sichergestellt werden, dass Gesetzesvorschriften der EU nicht nur in die nationale Rechtsetzung der Türkei übernommen, sondern auch umgesetzt werden.

Eine Verlängerung der Verhandlungsdauer würde sich auch dann ergeben, wenn beide Seiten in bestimmten Bereichen harte Verhandlungspositionen definieren. Angesichts der zur erwartenden Schwierigkeiten im Verhandlungsprozess wird sich eine Einigung in besonders kritischen Bereichen wie der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Agrar- und Strukturpolitik, dem Immobilienerwerb oder der Umweltpolitik als besonders problematisch erweisen. In Antizipation dieser Schwierigkeiten weisen die Schlussfolgerungen des Gipfels vom 16./17. Dezember 2004 darauf hin, dass lange Übergangsfristen, Ausnahmeregelungen, spezifische Vereinbarungen oder dauerhafte Schutzklauseln in Erwägung gezogen werden. Dieser Hinweis ist auch Indiz dafür, dass die Definition bestimmter Verhandlungspositionen auf EU-Seite aufgrund nationaler Befindlichkeiten ein schwieriges Unterfangen sein wird. So werden einige Mitgliedstaaten noch stärker als im Verlauf der letzten Erweiterungsverhandlungen auf die Vereinbarung langfristiger Übergangsfristen in besonders sensiblen Fragen wie dem Schutz des EU-Arbeitsmarktes hinwirken.

Doch auch ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen wird nicht automatisch zu einem EU-Beitritt der Türkei führen. Der Beitrittsvertrag müsste zunächst vom Europäischen Parlament gebilligt und von allen Mitgliedstaaten sowie der Türkei gemäß den nationalen Ratifikationsbestimmungen verabschiedet werden. Scheitert die Ratifikation auch nur in einem Land, kann ein Beitritt der Türkei zur Union nicht vollzogen werden.

Im Gegensatz zur Praxis vorangegangener Erweiterungsrounden wird in einigen Mitgliedstaaten bereits über ein Referendum hinsichtlich eines EU-Beitritts der Türkei diskutiert beziehungsweise dieses in Aussicht gestellt (Frankreich, Österreich). Damit erhöht sich grundsätzlich die Wahrscheinlichkeit, dass eine Ratifikation des Beitrittsvertrages scheitern könnte.

Auf der anderen Seite sollte die aktuell vorherrschende negative Stimmungslage in gewissen Mitgliedstaaten nicht voreilig auf die Zukunft projiziert werden. Der Abschluss der Verhandlungen setzt voraus, dass die Türkei ihren inneren Reformprozess erfolgreich fortführt. Eine derartige Entwicklung könnte das öffentliche Stimmungsbild zur Türkei in den Mitgliedstaaten verbessern und den Ausgang von Volksbefragungen positiv beeinflussen. Dies gilt umso mehr, als die Medien die Situation in der Türkei im Verlauf des Verhandlungsprozesses wesentlich stärker und differenzierter thematisieren werden als bisher.

Der Ausgang möglicher Erweiterungsreferenden in den EU-Mitgliedstaaten wird nicht nur von der öffentlichen Stimmungslage hinsichtlich der Türkei abhängen, sondern auch davon beeinflusst werden, ob eine EU-25+ in den kommenden Jahren entscheidungs- und handlungsfähig sein wird. Grundsätzlich gilt, dass sich die öffentliche Meinung eher gegen den Beitritt weiterer Staaten und damit auch gegen eine Mitgliedschaft der Türkei richten wird, falls das Große Europa den Ansprüchen der Bürger nicht gerecht werden sollte.

Nicht ausgeschlossen werden sollte auch ein Stimmungsumschwung in der Türkei. Gegenwärtig ist die überwältigende Mehrheit der politischen Elite und der Bevölkerung für einen EU-Beitritt. Die Diskussionen über die türkische Strafrechtsreform im September 2004 waren jedoch Beleg dafür, dass die Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft noch nicht vollständig verinnerlicht wurden. Vertreter der Europäischen Union wurden aufgefordert, sich nicht in die inneren Angelegenheiten der Türkei einzumischen.

Dabei wird verkannt, dass die Mitgliedschaft in der Union unweigerlich mit der Abtretung von Souveränitätsrechten verbunden ist. Im Laufe des Beitrittsprozesses werden wiederholt Situationen aufkommen, in denen sich die Türkei dem Diktat der Europäischen Union unterwerfen muss, wenn sie im EU-Club aufgenommen werden möchte. Dabei wird die Türkei selbst entscheiden müssen, inwieweit sie bereit ist, in sensiblen Bereichen wie der Innen- und Justizpolitik, der Wettbewerbspolitik oder der Außen- und Sicherheitspolitik nationale Souveränitätseinbußen hinzunehmen. Ist dem nicht so, könnte eine Veränderung der Stimmungslage unter der Bevölkerung und vor allem unter den Eliten die Folge sein. Dies gilt umso mehr, wenn der Integrationsprozess in den Jahren bis zu einem potenziellen Beitritt zunehmend voranschreitet und die Türkei mit der Übernahme des rechtlichen Acquis weitere Souveränitätsrechte an Brüssel abgeben müsste. Der Fall Norwegens ist Beleg dafür, dass die Bevölkerung eines Kandidatenstaates bereits einmal in der Geschichte der Union in letzter Minute gegen einen EU-Beitritt votiert hat.

Handlungsempfehlungen an die EU

Die sich aus einem Beitritt der Türkei ergebenden Herausforderungen für die EU sind in mehrfacher Hinsicht erheblich – finanziell, sozialpolitisch, politisch-institutionell, außen- und sicherheitspolitisch sowie kulturell. Auch wenn die Aufnahme von Verhandlungen nicht automatisch zu einem Beitritt führt, wäre die Europäische Union dennoch gut beraten, sich bereits frühzeitig auf eine potenzielle Mitgliedschaft der Türkei einzustellen und entsprechend vorzubereiten.

Anstatt darüber zu lamentieren, dass der politische Integrationsprozess mit einem Beitritt der Türkei zum Erliegen kommen oder die EU sogar innerlich zerbrechen könnte, sollten die Erfahrungen der letzten Erweiterungsrunde uns eines gelehrt haben: Es macht keinen Sinn und es ist sogar kontraproduktiv, Reformen auf die lange Bank zu schieben.

Obwohl allen Beteiligten schon damals bewusst war, dass die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten sowie Malta und Zypern der Union beitreten würden, war die EU-15 nicht in der Lage, das politische System der Europäischen Union bereits frühzeitig in Nizza auf den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten vorzubereiten. Auch wenn die vom Europäischen Konvent vorbereitete und von

der Regierungskonferenz verabschiedete Verfassung dies nachgeholt hat, muss die EU-25 heute mit dem unzureichenden Vertrag von Nizza operieren und es ist keineswegs sicher, dass die Verfassung angesichts der absehbaren Schwierigkeiten im Ratifikationsprozess jemals in Kraft treten wird.

Dieser Fehler darf nicht wiederholt werden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten bereits heute von der Annahme ausgehen, dass die Türkei in 10 bis 15 Jahren der Union beitreten wird. Die in den kommenden Jahren in der EU anstehenden Reformen sowie die strategische Entwicklung des Integrationsprozesses insgesamt müssen auf das Ziel ausgerichtet werden, die Union nicht nur auf den Beitritt Bulgariens, Kroatiens und Rumäniens, sondern auch auf eine Mitgliedschaft der Türkei vorzubereiten. Ist die Europäische Union hierzu nicht in der Lage, wird sie auch nicht fähig sein, die Handlungsfähigkeit einer EU mit 25 und bald mehr Mitgliedstaaten zu verbessern – egal ob die Türkei diesem großen Europa beitreten wird oder nicht.

Angesichts dieser Ausgangslage gilt es folgendes zu tun:

- *In-Kraft-Treten und Optimierung der Verfassung:* Trotz einiger unbestreitbarer Defizite sollte die im Juni 2004 verabschiedete Verfassung möglichst zügig in allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert und in Kraft treten. Ohne das neue Primärrecht kann die EU den Beitritt eines Landes wie der Türkei mit 80 und mehr Millionen Bürgern nicht verkraften, ohne die Gefahr einer zunehmenden Handlungsunfähigkeit zu riskieren. Darüber hinaus sollte das politische System der EU weiter entwickelt werden. Auch mit der Verfassung ist das Ende der Reformgeschichte noch lange nicht erreicht. Dabei erfordert die Weiterentwicklung des Primärrechts nicht zwingend den Einsatz eines Konvents oder einer Regierungskonferenz. Vielmehr gilt es in Zukunft die in der Verfassung angelegten vereinfachten Möglichkeiten einer Verfassungsreform auszuschöpfen.
- *Reform und Neuausrichtung der Ausgabenpolitiken:* Die Kosten einer türkischen Mitgliedschaft würde den EU-Haushalt bei einer linearen Fortschreibung der gegenwärtigen Ausgabenpolitiken erheblich belasten. Ohne eine grundlegende Reform und Neuausrichtung der Ausgabenpolitiken im Rahmen der anstehenden Verhandlungen zur Agenda 2007 würden die Nettozahler noch weiter belastet und die Union nicht in der Lage versetzt werden, Investitionen auf weitaus zukunftsreichere Bereiche auszurichten als auf die Gemeinsame Agrarpolitik.

- *Stärkung der internationalen Handlungsfähigkeit:* Nach einem Beitritt der Türkei wird die EU an eine der weltweit instabilsten Regionen grenzen. Die direkte Nachbarschaft zum Irak, zum Iran oder zu Syrien erhöht den Druck auf die EU, ihre außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Fähigkeiten und Kapazitäten – auch in intensiver Kooperation mit der Türkei – weiter auszubauen.
- *Differenzierung als strategische Integrationsmethode:* Die Europäische Union muss sich auch nach einem Beitritt der Türkei dynamisch weiter entwickeln können. In einer EU-25+ werden jedoch nicht alle Mitgliedstaaten zum gleichen Zeitpunkt die gleichen Ziele mit der gleichen Intensität verfolgen können oder wollen. Daher werden sich einzelne Ländergruppen in unterschiedlichen Politikbereichen und mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten vorwärts bewegen müssen. In einer erweiterten EU gewinnt die Option differenzierter Integration eine strategisch herausragende Bedeutung. Ohne einen höheren Grad der Flexibilität droht Lähmung und Stillstand. In einem solchen Fall würde jede EU-Erweiterung und natürlich auch der Beitritt der Türkei das politische Projekt Europa gefährden.
- *Vermeidung voreiliger Beitrittsversprechen:* Die Europäische Union sollte die gegenwärtigen Grenzen ihrer Erweiterung klar bestimmen und zumindest mittelfristig keine weiteren Beitrittsperspektiven aussprechen. Zwar sollten die Beziehungen der erweiterten EU zu den Ländern in ihrer direkten Nachbarschaft politisch und funktional vertieft werden. Erweiterungen, die über den Balkan, die EFTA-Staaten und die Türkei hinausgehen, sollte aber erst dann in Erwägungen gezogen werden, wenn klar ist, dass die Europäische Union die Beitritte weiterer Staaten verkraftet.