

Europa und die Türkei – Mehr als eine Vernunftfehe?

ULRIKE GUÉROT*

Am 17. Dezember wird der Europäische Rat voraussichtlich grünes Licht für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen der Türkei mit der EU geben, und kaum etwas dürfte die EU so sehr verändern wie die Perspektive einer türkischen Mitgliedschaft. Bereits kurz nach dem Europäischen Gipfel in Helsinki im Dezember 1999, auf dem der Türkei der Kandidatenstatus zugesprochen wurde, schrieb der Europawissenschaftler *Werner Weidenfeld*: „Der Beginn einer neuen Epoche ist nicht immer mit einer spektakulären Zäsur verbunden. Gegenwärtig vollzieht sich ein weitgehend geräuschloser Abschied vom alten Europa“.¹ Es war ein weiser Satz, denn in der Tat hat die Tatsache des Kandidatenstatus für die Türkei damals keine großen Wellen geschlagen. Man war noch ganz in dem Duktus behaftet, mit dem man 40 Jahre die Türkei bedacht hatte: Versprechungen, die keiner ernst nahm, da man sich daran gewöhnt hatte, dass man sie nicht ernst nehmen muss. Die Türkei würde nie die Kriterien erfüllen, und auf der Basis dieser Annahme ließ sich so einiges versprechen.

Dann aber kam *Erdogan*, und die Türkei nahm mit Siebenmeilenstiefeln ein umfangreiches Reformprogramm in Angriff: Abschaffung der Todesstrafe; zivile, statt militärische Sicherheitsberater, Strafrechtsreform,

Senkung der Inflationsrate von über 30 auf unter 10 Prozent.² Rechtlich wie wirtschaftlich durchschritt die Türkei in den letzten drei Jahren einen Reformprozess in einer Geschwindigkeit, bei der so manchem europäischen Land die Puste ausgegangen wäre. In Europa bemerkte man dies erst gar nicht, dann mit zunehmender Perplexität, die später in Aufgeregtheit umschlug, denn der türkische Ruf nach Europa wurde lauter und souveräner. Auf dem Erweiterungsgipfel der EU im Dezember 2002 in Kopenhagen, der die Aufnahme der zehn ost- und mitteleuropäischen Staaten beschlossen hat, konnte ein fester Termin für die Türkei gerade noch abgewendet werden. Aber jetzt ist die Stunde der Wahrheit gekommen: Die Türken kommen und Europa ist in Unruhe. Genauer: nicht ganz Europa, sondern im Wesentlichen Frankreich, Deutschland und Österreich. Dabei müssten doch auch das erzkatholische Polen und das immer noch sehr katholische Italien Vorbehalte haben? Interessanterweise aber verläuft dort die Debatte entweder ruhig oder findet gar nicht statt. Die Polen wünschen sich so sehr die Ukraine in der Zukunft als Mitglied und wissen, dass die Türkei dafür zuerst kommen muss; und in Italien gibt es offensichtlich eine südeuropäische Affinität. Doch es reicht, dass es in Deutschland und

* *Dr. Ulrike Guérot* ist Senior Transatlantic Fellow des German Marshall Fund of the United States, Berlin.

Frankreich, den beiden Kern- oder 'Motor'-Staaten Europas, komplizierte Debatten gibt, und wenn schon auch keine klaren Mehrheiten gegen eine türkische Mitgliedschaft, so auch keine klaren Mehrheiten dafür. Die Mehrheit der Bürger weiß einfach nicht, was sie zur Türkei sagen soll.³

Die vielen Facetten der Türkei-Kritik

Kaum eine Entscheidung wird mit soviel politischer Hitze geführt wie jene einer türkischen Mitgliedschaft in der EU, und das ist richtig so, denn es geht um viel. Die türkische Mitgliedschaft wäre eine Wasserscheide für Europa; symbolisch ausgedrückt geht es um die Transition von einer eher nach innen gerichteten politischen Union zu einem Europa als globalem Akteur. Kaum ein bedeutender Politiker in Deutschland und Frankreich hat sich daher noch nicht zu dem Thema geäußert, viele Prominente sind dagegen. Ihre Liste reicht von Valéry Giscard d'Estaing über Helmut Schmidt bis hin zu Edmund Stoiber. Die klaren 'pro'-Stimmen hingegen sind eher selten. Zwar hat sich Bundeskanzler Gerhard Schröder zusammen mit EU-Erweiterungskommissar Günther Verheugen deutlich für die Türkei ausgesprochen⁴, und die SPD hat einen klaren Parteibeschluss. Aber Enthusiasmus ist auch hier nicht richtig zu verspüren. Und auch Jacques Chiracs 'ja' fehlt der Brustton der Überzeugung. Die CDU unter der Meinungsführerschaft von Angela Merkel hingegen hat das Konzept einer „privilegierten Partnerschaft“ entwickelt und noch jüngst versucht, ihre Kollegen von der EVP-Fraktion davon zu überzeugen.⁵

Die Kritik ist facettenreich. Historiker zum Beispiel bemühen die Geschichte des Osmanischen Reiches, um nachzuweisen, dass die Türkei sich nie als Teil, sondern immer in Abgrenzung zu Europa definiert hat. Dagegen wirkt Chiracs Spruch „Nous sommes tous des Byzantins“ geradezu erfrischend.

Von einer Metaebene betrachtet, verläuft die Grenze zwischen 'pro' und 'contra' zwischen jenen, die eher auf die Innenpolitik schauen und für die Fragen wie Immigration, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes oder auch Budgetfragen wichtig sind ('Nein'-Lager), und jenen, die außenpolitisch motiviert sind und die auf die zukünftige internationale Rolle der EU schauen ('Ja'-Lager). Vor allem aber kommt die Kritik von zwei Seiten und macht sie darum noch komplizierter. Klassische EU-Zauderer, die die europäische Integration schon immer mit Misstrauen beäugelt haben und die von jeher kräftig mit „Rückrudern“ beschäftigt sind – der bayrische Ministerpräsident etwa gehört in diese Kategorie – finden nun eine Reihe von Elementen, warum mehr EU-Integration mit der Türkei erst recht nicht geht. In gewisser Weise ehrlicher ist die Kritik, die von ausgemachten Integrationsbefürwortern kommt, zum Beispiel vom Europaabgeordneten Elmar Brok oder Europa-spezialistin Sylvie Goulard in Frankreich. Ihr Buch „Le Grand Turc et la République de Venise“⁶ ist ein engagiertes Plädoyer nicht nur dafür, die EU an der Überforderung durch die Türkei nicht zerbrechen zu lassen, sondern auch, der EU nicht ihre Würde und Stärke zu nehmen: „Nous faisons de l'élargissement à la chaîne comme certains fabriquent des T-shirt 'taille unique'. Une Europe molle, habillée en XXL, n'aurait aucune grâce. L'Union Européenne devient de plus en plus lâche, à tous les sens du terme.“⁷ Das ist richtig, und greift doch zu kurz.

Ein schwieriger Fall

Niemand wird bestreiten, dass die Türkei in jeder Hinsicht ein schwieriger Fall ist. Insofern sind alle Gegenargumente legitim: Die Türkei ist zu groß (85 Millionen Einwohner im Jahr 2020)⁸ und würde das institutionelle Gefüge der EU aus den Angeln heben; die Türkei ist zu arm und zu rural und würde das EU-Budget überfordern⁹; die Türkei ist mus-

limisch und würde an den identitätsstiftenden, judeo-christlichen Grundfesten der Gemeinschaft rütteln und im Übrigen große Immigrationsprobleme aufwerfen; und schließlich grenzt die Türkei an gefährliche Staaten wie etwa Syrien, den Iran und den Irak, und würde damit ein Sicherheitsrisiko darstellen. Richtig ist auch, dass das Land noch immer geteilt ist, in einen ziemlich 'verwestlichen' Westen und einen noch rückständigen Osten. Zwar ist Folter offiziell abgeschafft, aber sie kommt noch vor. Die Frage der Gleichstellung von Mann und Frau ist immer noch problematisch;¹⁰ zum Beispiel sind 300 000 türkische Mädchen dieses Jahr nicht eingeschult worden, weil ihre Eltern dies nicht für notwendig erachten. Würde man die politischen Kriterien von Kopenhagen auf einer Skala von 0 bis 100 messen wollen, dann hat die Türkei wahrscheinlich 90 Prozent erreicht, aber es ist eben leicht, auf die 10 Prozent zu zeigen, die noch fehlen (und die noch erreicht werden müssen!). Man könnte auch noch fortfahren: die Kurdenfrage, die Zypernfrage, – das alles stellt immer noch Hindernisse dar.

Die historische Dimension nicht vergessen

Entscheidend aber ist die Zeitschiene. Denn es geht nicht um die Türkei jetzt in der EU, sondern es geht um die Türkei in circa zehn Jahren, um 2015. Und entscheidend ist daher, dass nicht die Türkei von heute in die EU kommt, sondern eine andere, und im Übrigen auch nicht in die EU von heute, sondern in eine andere. Die Türkei in Europa, die Frage gehört daher weniger in den Bereich der Überzeugungsethik, als in den der Verantwortungsethik. Es geht nicht um apodiktische oder endgültige Positionen, sondern es geht um gemeinsame Zukunftsplanung zwischen Europäern und Türken, die verantwortlich und möglichst unemotional gehandhabt werden muss. Denn Fakt ist auch,

dass die Türkei nicht von der Landkarte verschwindet, wenn sie nicht in die EU kommt, und wir viele der Probleme, die der Beitritt bringt, trotzdem hätten. Auch die schärfsten Gegner eines Türkei-Beitritts sind der Überzeugung, dass Europa sehr enge Beziehungen zur Türkei braucht, und vor diesem Hintergrund mutet der Streit zwischen „priviligerter Partnerschaft“ und Beitritt fast semantisch an.

Eine Mammutaufgabe

Ja, die Türkei ist eine Mammutaufgabe, aber eine, der sich Europa nicht entziehen darf. Darum müssen Verhandlungen aufgenommen werden, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Glaubwürdigkeit der Union steht auf dem Spiel. Von Brasilien über Südafrika bis nach Japan, aber vor allem in muslimischen Ländern schaut die Welt auf Europa und darauf, ob Europa rechtliche Zusagen (nicht nur Versprechungen!) einhalten kann. Es geht darum, ob die EU ihr Ideal einer postnationalen 'entité politique', die kollektive 'governance' auf säkularer, rechtsstaatlicher Grundlage organisieren möchte, verwirklichen kann. Die EU ist eine Rechts-, keine Glaubensgemeinschaft. Ihre Offenheit steht auf dem Spiel!

- Die Türkei könnte sich als positiver Katalysator für die europäische Volkswirtschaft erweisen. Mit 26 Prozent Pro-Kopfeinkommen vom EU-Durchschnitt liegt die Türkei auf einer Ebene mit Rumänien und Bulgarien, die eine klare Beitrittsperspektive haben. Die durchschnittliche Produktivität ist aber sogar höher als zum Beispiel in Polen und in der Tschechischen Republik. Die Türkei kann mit Wachstumsraten zwischen 6 und 8 Prozent über die nächsten Jahre rechnen.¹¹ Vielleicht wird die EU einmal froh sein, wenn ein wirtschaftlich so dynamisches Land der EU beitrifft. Lange Übergangsfristen können helfen, große Verwerfungen auf dem eu-

ropäischen Arbeitsmarkt zu verhindern. Andererseits kann die Bevölkerungsdynamik der Türkei vielleicht einen Beitrag dazu leisten, das Problem der Überalterung der Bevölkerung – und damit der Arbeitskräfte – in Europa auszutarieren.¹²

- Die wirtschaftliche Dynamik des Landes wird auf Dauer das Problem der Immigration entschärfen. Türken, die eine Zukunft im eigenen Land haben, bleiben in der Türkei. Überhaupt ist es problematisch, dass das Türkenbild gerade in Deutschland an den Türken festgemacht wird, die in Deutschland oft das Straßenbild prägen. Es sind dies oft Osttürken, die im eigenen Land nicht unbedingt repräsentativ sind. Dass die Integration in Deutschland fehlgeschlagen ist, ist ein großes Problem, aber nicht unbedingt eins, was der Türkei anzulasten ist.

- Die Türkei ist zunächst mehr an dem Prozess als an dem Ergebnis interessiert, und dafür braucht sie ein Datum für den Verhandlungsbeginn. Hier muss mit einigen falschen Ideen aufgeräumt werden, zum Beispiel jener von Verhandlungen mit 'offenem' Ende. Einmal, weil Verhandlungen per se immer offen sind – das heißt, sie können immer auch scheitern; andererseits kann über nichts anderes verhandelt werden als über eine Mitgliedschaft. Für etwas anderes hat die Kommission gar kein Mandat. Allein diesen Prozess in Gang zu setzen, hätte überaus positive Effekte für die Türkei. Bei internationalen Ranking-Agenturen würde ihre Seriosität gesteigert mit wahrscheinlich positiven Rückwirkungen auf Foreign Direct Investment. Daran sind die Türken mehr interessiert als an direkten EU-Geldern; sie wissen, dass sie finanziell, was die großen Geldströme der EU aus dem Agrar- und dem Strukturhaushalt anbelangt, nicht viel erwarten können.¹³ Das Argument der Budget-Überdehnung zieht daher nicht. Die EU in 2015 kann und wird ohnehin keine Union der Redistribution mehr sein, mit oder ohne Türkei!

- Die institutionelle Überdehnung wird ebenfalls überschätzt. 2009 tritt, wenn der EU-Verfassungsvertrag angenommen wird, zum einen die Verkleinerung der Kommission in Kraft. Zum anderen werden sowohl die Sitze der Türkei sowie ihre Stimmen im Rat voraussichtlich gedeckelt auf der Ebene der anderen großen Staaten. Eine 'institutionelle Hegemonie' der Türkei ist also nicht zu befürchten. Im Übrigen werden sich allein durch den jüngsten Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten andere Formen der Koalitionsbildung ergeben, so dass die Türkei mitnichten 'dominant' wäre.

- Ein Argument wird oft übersehen, da es in der EU noch verpönt ist, in Interessenskriterien zu rasonieren, aber die Türkei würde einen erheblichen Beitrag zur Energieversorgung in Europa leisten.¹⁴ In diesem Punkt zum Beispiel wäre ein Beitritt der Türkei ein erster Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Geostrategie.

- Ein 'role model' für den Nahen und Mittleren Osten. Angesichts der Veränderung der Welt nach dem 11. September 2001, der Gefahr des Terrorismus, der Herausforderungen durch einen fundamentalistischen Islam und der Bedeutung des Nahen und Mittleren Osten für den Weltfrieden ist die Chance, durch den EU-Beitritt der Türkei ein Vorbild für einen säkularisierten, demokratischen und prosperierenden Staat zu schaffen, nicht zu unterschätzen. Die Bedenken, die gerade auch von türkischer Seite vorgebracht werden, nämlich dass die EU hier zu große Erwartungen an die Türkei richte und der Einfluss der Türkei auf den Mittleren Osten gar nicht so groß sei, weil die Türkei eben türkisch und nicht arabisch, also nicht Teil der arabischen Welt sei, sind sehr ernst zu nehmen.¹⁵ Fakt aber ist, dass es ohne EU-Beitritt erst gar keine Chance auf eine solche Entwicklung gibt.

- Und, last but not least, Europa hat sich neuen, internationalen Realitäten zu stellen, und eine davon heißt, dass wir weder

Mauern um Europa ziehen, noch europäische Nabelschau betreiben können. Das heißt nicht, dass nicht auch Konsolidierung betrieben werden muss. Aber die Welt wartet darauf, dass Europa international Verantwortung übernimmt, und das Europa von morgen wird sich nicht nur an einem erfolgreichen Binnenmarkt messen lassen müssen, sondern daran, ob es in der Lage ist, als globaler Akteur aufzutreten. Hierzu aber ist ein Beitritt der Türkei eine entscheidende Voraussetzung. Ohne die Türkei wird Europa kein strategischer Akteur, nicht im Schwarzmeer-Raum, nicht im Kaukasus, nicht im Nahen und Mittleren Osten, also überall dort, wo es in Sachen Stabilitätsexport viel zu tun gibt. Der deutsche Außenminister Joschka Fischer hat diesen Sprung in ein strategisches Europa im März 2004 vollzogen, als er Kern-europa für passé erklärt hat.¹⁶ Das wiederum heißt nicht notwendigerweise Abschied von einer politischen Union. Der Glaubenssatz, nur ein 'kleines' Europa' ist stark, und ein großes Europa ist schwach ('molle'), ist unzutreffend; zumindest lässt er sich auch ins Gegenteil verkehren.

Partir, c'est mourir un peu

Abschiednehmen ist schwer. So schmerzhaft es ist: Wahrscheinlich wird der schnelle Gang der Weltgeschichte die EU zwingen, von mindestens drei 'Schwarz-Weiß'-Schemata Abschied zu nehmen, jenen, dass die EU eine klare Identität, klare Grenzen und klare Institutionen hat. Die EU wird über lange Jahre eher ausfransende Grenzen und ein abgestuftes Geflecht von institutionellen Vereinbarungen mit Nachbarstaaten haben. Mehr denn je wird sich die EU in der Zukunft als ein regionaler Stabilitäts-'Caucus' definieren, der ein subtiles Gleichgewicht zwischen Stabilitätsexport und Instabilitätsimport finden muss. Denn die EU hat die jüngste Erweite-

rungsrunde noch nicht verdaut, Rumänien, Bulgarien und Kroatien sind theoretisch ab 2007 Mitglied (aber bisher auch nur theoretisch!), und die Türkei-Diskussion läuft auf Hochtouren, da kündigen sich die nächsten Debatten schon an: Die Ukraine und der Balkan drängen auf feste Zusagen und Daten, ganz zu schweigen von Ländern wie Moldawien, Georgien und anderen. Die Nachbarschaftsstrategie der Europäischen Union, die am 13. März verabschiedet wurde,¹⁷ stellt einen ersten Ansatz dar, ein Konzept für die EU-Anrainerstaaten zu entwickeln, aber sie geht nicht weit genug und dürfte schon bald überholt sein. Dabei ist die Vollmitgliedschaft im Wesentlichen nur ein eher symbolisches Element. Mit Marktzugang – insbesondere zum Arbeits- und Agrarmarkt – wäre diesen Ländern schon viel geholfen. Angesichts dieser Debatten wirkt die Debatte über die Türkei schon fast wie das Problem von gestern.

Das Rad der Geschichte jedenfalls kann nicht zurückgedreht werden. Helfen kann jetzt nur noch Aufklärung, Aufklärung und noch einmal Aufklärung, um Ängste abzubauen. Dann kann immer noch viel passieren: Die Verfassung könnte scheitern und die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei möglicherweise einen Rückschlag erleiden; der Modernisierungsprozess in der Türkei könnte wieder ins Stocken geraten, die Türkei – eine stolze Nation mit durchaus 'eigenen' Auffassungen – darüber die Nerven verlieren, bis ins kleinste Detail den 'acquis communautaire' zu erfüllen, oder mögliche Referenden über den Türkei-Beitritt könnten schief gehen.¹⁸ Das alles ist nicht abzusehen. Aber eine Vollbremsung bei der derzeitigen Hochgeschwindigkeit der Verhandlungsvorbereitungen würde einen sicheren Genickbruch bedeuten: Die Verhandlungen mit der Türkei über eine EU-Mitgliedschaft müssen beginnen!

- 1 *Werner Weidenfeld*: Die Achillesferse Europas – Die EU muss darüber nachdenken, was sie aus sich selbst machen will. In: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 31.1.2000.
- 2 Vgl. *Michael Thumann*: Die zwei Gesichter der Türkei. In: „Die ZEIT“, 41/2004, 30.9.2004.
- 3 Transatlantic Trends. A Project of the German Marshall Fund of the United States and the Compagnia di San Paolo. With Additional Support from the Luso-American Foundation, Fundacion BBVA, and the Institute for Public Affairs (IVO), Top-Line Data, Frage 19: 26 Prozent der Deutschen und 16 Prozent der Franzosen glauben, dass die Mitgliedschaft der Türkei in der EU eher eine gute Sache wäre; 28 Prozent der Deutschen und 35 Prozent der Franzosen halten sie für schlecht. Aber 43 Prozent der Deutschen und 44 Prozent der Franzosen antworteten: 'Weder noch', das heißt der größte Teil der Bevölkerung ist unentschieden.
- 4 Vgl. *Schröders* Äußerungen bei seinem Besuch in Ankara im Februar 2004, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 25.2.2004.
- 5 Vgl. den Brief von *Angela Merkel* an die konservativen Regierungs- und Oppositionsführer der EU, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 17.9.2004.
- 6 *Sylvie Goulard*: Le Grand Turc et la République de Vénise. Éditions Fayard, Paris 2004.
- 7 Ebd., S. 127.
- 8 Frankreich 63, Deutschland 82 Millionen; United Nations Population Division, World Population Prospect.
- 9 Simulationen sprechen von 20 Billionen Euro allein für die Integration der Türkei in die Europäische Agrarpolitik.
- 10 Fortschrittsbericht der Kommission über die Türkei, 2003, S. 40 ff.
- 11 Vortrag von *Kemal Dervis* auf einer Konferenz des British Council und des Center for European Reform (CER) in Istanbul, 15.–17. Oktober 2004: „Opportunities and Challenges ahead“.
- 12 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession, Brussels, COM (2004) 656 final, S. 5.
- 13 Der Kommissionsbericht vom 6. Oktober 2004 (a.a.O., Anm. 14), der die Aufnahme von Verhandlungen empfiehlt, ist hier sehr vorsichtig (S. 7): „The application in Turkey of the common agricultural policy and the cohesion policy are two examples. The rules regarding the free movement of persons are a third. It is likely that there will be, as in previous enlargement rounds, a need for substantial and specific arrangements and in some areas long transition periods.“ Schon macht das Wort „permanent derogations“ die Runde (vgl. zum Beispiel die Äußerung von *Lord David Hannay of Chiswick*, der davor warnt, auf der Konferenz des British Council und des CER (a.a.O., Anm. 13)), was den Unterschied zwischen Vollbeitritt und 'Privilegierter Partnerschaft' im Übrigen weiter verringert.
- 14 Kommissionsbericht vom 6. Oktober 2004 (a.a.O., Anm. 14), S. 5.
- 15 Vgl. Kommentare von *Nikar Göksel* auf der Konferenz des British Council und des CER in Istanbul, (a.a.O., Anm. 13).
- 16 Interview von *Joschka Fischer* mit der „Berliner Zeitung“, 28.2.2004.
- 17 European Neighbourhood Policy Strategy, (ENP), 13.5.2004.
- 18 Der Souveränitätsverzicht stellt in einigen türkischen Kreisen durchaus ein großes Problem dar, und viele, wie zum Beispiel *Onur Öymen* von der CHP (Republican People's Party) gehen immer noch davon aus, dass die Türkei 'mit vielen nationalen Ausnahmen' in die EU kommen kann: vgl. die Kommentare von *Onur Öymen* auf der Konferenz des British Council und des CER in Istanbul (a.a.O., Anm. 13).