

Aktuelle Aspekte und Entwicklungen des türkischen EU-Beitrittsprozesses

Horst Bacia

Die Europäische Union verhandelt jetzt seit dem 3. Oktober 2005 mit der Türkei über einen Beitritt. Mittlerweile sind also drei Jahre und neun Monate vergangen. Und selbst die größten Pessimisten hätten damals wohl nicht gedacht, dass in einer so langen Zeit so wenig erreicht werden würde.

Die EU geht in diese Verhandlungen ohne großen Enthusiasmus. Sie hat viele andere Probleme auf der aktuellen Tagesordnung und ist immer noch vorwiegend mit sich selbst beschäftigt. Denn auch der zweite Anlauf, die Institutionen einer inzwischen auf 27 Mitglieder angewachsenen Union zu reformieren, ist zunächst einmal gescheitert.

Dem Verfassungsvertrag haben 2005 in Volksabstimmungen die Franzosen und die Niederländer ihre Zustimmung verweigert. Dann ist aber auch der Versuch, die wesentlichen Bestimmungen des Verfassungsprojekts in die Verträge von Lissabon hinüber zu retten, von den Iren in einem Referendum erst einmal gestoppt worden. Sie sollen im Herbst ein zweites Mal abstimmen; ob diesmal mit Erfolg, ist aber noch keineswegs gewiss.

Durch die Verzögerung einer wichtigen institutionellen Reform – mit wichtigen personellen Konsequenzen – hat die EU nicht nur viel Zeit, nämlich mehr als ein halbes Jahrzehnt, sondern auch etwas an innerem Schwung verloren. Ein Gefühl der Lähmung, der Unsicherheit über die weitere Entwicklung scheint sich unter den Mitgliedstaaten und mehr noch unter den Bürgern der Mitgliedstaaten auszubreiten: Die Euroskepsis hat sozusagen Konjunktur. Und viele Politiker sind wahrscheinlich froh, dass sie sich mit der Türkei erst einmal nicht beschäftigen müssen.

Es wird schließlich verhandelt. Alles andere wird sich zeigen.

Auch in der Türkei ist die Begeisterung für das Vorhaben EU-Mitgliedschaft offensichtlich etwas erlahmt. Etwas paradox, aber doch verständlich scheint zu sein, dass gerade in dem Moment, in dem das so lange, über viele Jahre angestrebte Ziel der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen endlich erreicht war, auch der türkischen Regierung etwas die Luft ausgegangen ist. Dafür mag es eine Reihe innenpolitischer Gründe geben; was dazu bisher von den türkischen Kollegen gesagt worden ist, hat mich im Großen und Ganzen überzeugt.

Wenn man also feststellt, dass eine gewisse Ernüchterung und Enttäuschung eingetreten ist, und zwar auf beiden Seiten, dann dürfte die Lage einigermaßen korrekt beschrieben sein. Deshalb sehe ich eine gewisse Gefahr, dass man wieder in einen Teufelskreis gegenseitiger Vorwürfe verfällt: Die EU hält der Türkei vor, die Reformen kämen nicht richtig voran; und die Türkei hält dem entgegen, die EU habe durch ihr Verhalten bewiesen, dass sie den Beitrittskandidaten Türkei eigentlich doch nicht als Mitglied aufnehmen wolle. Das erinnert ein wenig an die Debatte in den neunziger Jahren, wo es immer um den Vorwurf ging, die EU sei ein „christlicher Club“ und wolle deshalb mit einem vom Islam geprägten Land wie der Türkei nichts zu tun haben.

Meiner Meinung nach ist dieses Argument, wenn es von türkischer Seite vorgetragen wird, ein Alibi-Argument; es kann nur dazu führen, dass man sich selbst blockiert. Herr Öger hat in seiner Rede zu Recht hervorgehoben: Es gibt einen eindeutigen Beschluss der europäischen Staats- und Regierungschefs, Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufzunehmen. Auch im Europäischen Parlament ist dafür eine breite Mehrheit vorhanden. Und selbst Äußerungen von Präsident Sarkozy oder Bundeskanzlerin Merkel, dass sie eine andere Option, „die privilegierte Partnerschaft“, befürworten würden, haben bisher nichts daran geändert, dass alle Mitgliedstaaten – mit mehr oder weniger Enthusiasmus – hinter dem einmal gefassten Beschluss stehen.

Im Verhandlungskonzept der EU sind allerdings auch die damals genannten Bedingungen festgelegt, die jetzt zum ersten Mal für die Türkei und alle anderen Kandidatenländer gelten, mit denen in Zukunft über einen Beitritt verhandelt wird. Die wesentliche lautet: Der Ausgang der Verhandlungen ist offen. Niemand weiß, wie sie

enden werden. Selbst wenn die Türkei eines Tages alle Beitrittsbedingungen erfüllen sollte, gibt es keinen Automatismus, der schließlich mit Sicherheit zu einer Mitgliedschaft führt. Es gibt allerdings auch keine Alternative zu Verhandlungen über die Mitgliedschaft. Versuche einiger Mitgliedstaaten, schon 2005 als zweites Verhandlungsziel eine „privilegierte Partnerschaft“ einzuführen, ließen sich in der EU nicht durchsetzen. Auch die Türkei war ja strikt dagegen, über etwas anderes als einen Beitritt zu verhandeln.

Die Festlegung, dass der Ausgang der Verhandlungen offen sei, bringt zweifellos eine gewisse Ambivalenz in die europäisch-türkischen Beziehungen. Sie beruht zum Teil darauf, dass sich die Mitgliedstaaten bisher nicht auf eine klare, gemeinsame Linie über den Umgang mit der Türkei verständigen konnten. Einige sind eindeutig für einen Beitritt, andere derzeit dagegen, und wieder andere haben sich noch nicht festgelegt. Mit dieser Ambivalenz muss die Türkei einfach leben. Es kann ja durchaus sein, dass die Türkei alle Beitrittsbedingungen erfüllt. Allerdings glaube nicht, dass das schon im Jahr 2013 der Fall sein wird wie Herr Davutoğlu, der neue Außenminister, gesagt hat. Er hat dieses Datum ja nicht zufällig genannt; 2013 wären genau fünfzig Jahre seit dem Assoziierungsabkommen von 1963 vergangen, das die Türkei damals mit den sechs Mitgliedern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft schloss. In diesen fünfzig Jahren hat sich die EU grundlegend verändert. Aus einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft ist inzwischen eine politische Union geworden, und mir scheint, diese ungeheuere Veränderung – durch Vertiefung der Gemeinschaft einerseits und ihre Erweiterung um immer neue Mitgliedstaaten andererseits – wird in der Türkei nicht immer zur Kenntnis genommen.

Die Erweiterung der EU von ursprünglich sechs auf inzwischen sieben- undzwanzig Mitglieder hat lange Zeit nach dem Motto stattgefunden: Wir stabilisieren unsere Nachbarn indem wir sie zu Mitgliedern machen. Das war, glaube ich, lange Zeit auch ein Argument für die schon im Assoziierungsabkommen von 1963 zumindest als Option angesprochene Mitgliedschaft der Türkei, obwohl sie damals kein Nachbar der Sechser-Gemeinschaft war. Das Ziel der Stabilisierung durch Integration wurde dann besonders auf die Länder in Mittel- und Osteuropa angewandt, die sich durch den Reformprozess in der Sowjetunion und deren Untergang 1991 von der Vorherrschaft Moskaus befreien konnten und inzwischen der Europäischen Union beigetreten sind.

Dieser Erweiterungsprozess, vor allem der Beitritt von insgesamt 10 Ländern 2004, hat die Union auf dramatische Weise verändert. Nicht nur durch die Aufnahme so vieler neuer Staaten, sondern auch durch das dramatisch gewachsene Gefälle zwischen neuen und alten, armen und reichen Mitgliedstaaten. Viele der Vorbehalte, die jetzt gegen die Türkei geäußert werden, kommen aus diesem „Schock“ der Erweiterung, weil vielen Politikern, aber auch vielen Bürgern in Europa nicht bewusst gewesen ist, was sie für die Union bedeuten würde. Die Fachleute werden Ihnen leicht aufzählen, welche wirtschaftlichen Vorteile die Osterweiterung gerade einem Exportland wie Deutschland gebracht haben. Dennoch hat sich bei vielen EU-Bürgern ein Bewusstsein festgesetzt, das ursprüngliche Projekt der Gemeinschaft habe sich durch die Erweiterung so sehr verändert, dass es kaum noch wieder zu erkennen ist – und auch die Vorteile für den Einzelnen nicht mehr erkannt werden.

Aus sechs Staaten sind zwölf, dann fünfzehn, fünfundzwanzig und schließlich, mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens bisher siebenundzwanzig geworden. Und ein Ende, so scheint es, ist nicht abzusehen. Besonders im Fall der beiden zuletzt beigetretenen Länder war eigentlich klar, dass sie die Beitrittsbedingungen nicht erfüllten. Es waren aber vorher bestimmte Zusagen gegeben worden, auch über Beitrittstermine, von denen man dann nicht mehr gut abrücken konnte. Herr Öger wird die Diskussion, die es auch im Europäischen Parlament gab, gut kennen. Es hätte zwar die Möglichkeit bestanden, den Beitritt Bulgariens und Rumäniens noch einmal um ein Jahr heraus zu schieben; aber mehr war eben nicht möglich. Aus dieser Erfahrung sind Lehren gezogen worden für die Behandlung der weiteren Bewerber.

Das trifft leider auch die Türkei. Wenn es die Zeitenwende von 1989-1990-1991, also den Fall der Berliner Mauer, die Auflösung des Ostblocks, den Untergang des Staates Sowjetunion, diese dramatische Veränderung im Herzen Europas nicht gegeben hätte, dann wäre die Türkei heute vielleicht schon Mitglied der Europäischen Union. Nun muss sie mit der gerade für ein stolzes und selbstbewusstes Land nicht einfach zu verkraftenden Lage fertig werden, dass sie als Kandidat sozusagen nach hinten durchgereicht wird. Andere Länder, auch solche, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung möglicherweise hinter der Türkei zurückstehen, werden vorgezogen. Und das geschieht zum Teil aus politischen Gründen. Natürlich heißt es immer, die objektiven Kriterien für einen Beitritt seien erfüllt worden. Aber im Wesentlichen ist es zweifellos eine politische Entscheidung, ob ein Land EU-Mitglied wird oder nicht. Die Behandlung von Bulgarien und Rumänien ist dafür ein Beispiel.

Die Konsequenz der so genannten Big-Bang-Erweiterung ist, dass es in der EU seit einigen Jahren eine neue Debatte über Zweck und Ziel der Union gibt: Was ist ihre Bestimmung? Wo verlaufen die Grenzen dieser Gemeinschaft? Und diese Debatte geht, ehrlich gesagt, nicht zu Gunsten der Türkei aus. Denn der Beitritt vieler neuer Mitglieder hat die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, dass das Projekt Europäische Union immer heterogener wird, ein stärkeres wirtschaftliches und soziales Gefälle aushalten muss und die Interessen in der Gemeinschaft vielfältiger werden. Jedes neue Mitgliedsland schaut zunächst auf seine Nachbarn und macht sich für dessen Aufnahme stark. Die Polen hätten gerne die Ukraine als Mitglied. Nach Norden kann sich die EU kaum noch ausdehnen; gegen einen Beitritt Norwegens hätten wohl die wenigsten etwas einzuwenden, aber die reichen Norweger mit ihrem Nordseeöl bleiben bis auf weiteres lieber vor der Tür. Dem Argument, dass irgendwann auch die Länder aufgenommen werden müssen, die aus dem früheren Jugoslawien hervorgegangen sind, kann man sich schlecht entziehen, weil der Balkan anders wahrscheinlich nicht zu stabilisieren ist.

Frankreich schaut indes eher nach Süden – wie auch andere EU-Mittelmeer-Länder. Das Projekt Präsident Sarkozy für eine „Mittelmeerunion“ war ja zunächst als etwas ganz anderes angelegt als das, was am Ende daraus geworden ist. Es sollte nämlich eine zweite Union neben der EU entstehen. Frankreich hätte dann beiden angehört und wenigstens in einer wieder den Ton angegeben wie früher in der alten Europäischen Gemeinschaft. Und die Mitgliedschaft der Türkei in der Mittelmeerunion hätte dann auch noch das Problem des EU-Beitritts gelöst. Daraus ist aber nichts geworden. Aus der EU-internen Diskussion über Sarkozys

„Mittelmeerunion“ kann man auch lernen, dass in der Union auf die Institutionen doch Verlass ist. Mit anderen Worten: Der Konsens, der immer wieder gefunden werden muss, sorgt schließlich auch immer wieder dafür, dass extreme Positionen sich nicht durchsetzen können.

Diese Hoffnung kann auch die Türkei in eigener Sache haben. Wie Herr Öger gesagt hat: Über die Frage eines Beitritts wird nicht jetzt entschieden – und auch nicht 2013. Eine Entscheidung fällt wahrscheinlich erst, wenn weder Herr Sarkozy noch Frau Merkel an der Regierung sind und wir vielleicht eine politische Konstellation haben, von der wir noch gar nicht wissen, ob sie eine Aufnahme der Türkei eher begünstigt oder nicht. Mit dieser Debatte muss die Türkei leben können. Sie muss sich darauf verlassen – und sie kann sich auch darauf verlassen, glaube ich – dass einmal gegebene Zusagen eingehalten werden. Dass die Beitrittsverhandlungen fortgesetzt werden, wenn auch schleppend, wenn auch mit vielleicht gezielten Versuchen, sie zu torpedieren, wie etwa mit dem Beschluss Präsident Sarkozys, bestimmte Kapitel zunächst nicht zu öffnen, weil damit eine Entscheidung über die Mitgliedschaft vorweggenommen würde.

Das alles mag es geben. Es ist möglicherweise irritierend und wird in der Türkei als ungerecht empfunden; aber es ist ein Teil der Realität. Meine Empfehlung wäre, sich ganz ruhig sich zu verhalten und Punkt für Punkt die Kriterien für einen Beitritt zu erfüllen. Dann kann die Türkei eines Tages vielleicht wirklich der EU beitreten. Es kann allerdings auch sein, dass es in einem oder mehreren Mitgliedsländern unüberwindbaren Widerstand gegen einen Beitritt gibt. Und ohne Zustimmung eines jeden Mitglieds geht es eben nicht. Es kann auch sein, dass die Türkei am Ende dieses Prozesses selbst zu der Einsicht

kommt, sie wolle dieser Organisation gar nicht beitreten. Weil sie die eigene Souveränität doch nicht in einem Maße aufgeben will, wie es die EU-Mitgliedschaft erfordert. Weil sie die Verpflichtungen politisch oder wirtschaftlich vielleicht zu sehr einengen. Weil sie in der Region lieber eine Rolle als Regionalmacht spielt und sich nicht in jeder einzelnen Frage mit anderen Mitgliedstaaten der EU abstimmen will.

Das bringt mich zum Konzept der „strategischen Tiefe“, das von Herrn Davutoğlu für die türkische Außenpolitik entwickelt worden ist. Für mich ist das eher eine Vision, aber noch keine Politik und erst recht keine Strategie. Eine Vision kann sehr vage sein; aber von einer Strategie zu sprechen, heißt eigentlich, dass man sich zwischen verschiedenen Optionen entscheiden muss. Und die Befürchtung des Kollegen Ülsever ist ja nicht ganz unberechtigt, dass die Türkei, wenn sie der Vision des jetzigen Außenministers folgt, irgendwann in eine Situation gerät, in der sie alle Anker über Bord geworfen hat und gar nicht mehr weiß, in welche Richtung das Schiff treibt. Das war ein Bild, das mir gut gefallen hat.

Wird die Türkei als Beitrittskandidat oder als Mitglied für die EU attraktiver, wenn sie sich vor allem als Regionalmacht versteht? Eine multivektorale Außenpolitik, wie sie Herrn Davutoğlu vorschwebt, birgt zumindest die Gefahr, dass sie eigene Interessen verfolgt und das nicht immer kompatibel ist mit dem, was die EU gerade vorhaben mag. Schon heute, in einer Union mit siebenundzwanzig Mitgliedern und erst recht bei dreißig oder mehr Partnern gibt es ein ernst zu nehmendes Problem der Kohärenz. Je größer die Zahl der Mitgliedstaaten, desto schwieriger der Zusammenhalt und die Suche nach einem Kompromiss. Der Anspruch, dass die Europäische Union in der Welt

als Akteur auftritt und mit einer Stimme spricht, ist aber ganz klar formuliert, zum Beispiel in der Sicherheitsstrategie. Und alle Meinungsumfragen zeigen, dass die Bürger von der EU gerade auf diesem Gebiet viel erwarten. Es mag sein, dass die Union von einer wirklich gestaltenden gemeinsamen Außenpolitik noch einige Schritte entfernt ist, aber der Auffassung, dass auf diesem Gebiet in den letzten Jahren überhaupt nichts erreicht worden sei, kann ich mich nicht anschließen.

Zum Schluss vielleicht noch einige Worte zum Thema Zypern. Ich wollte dazu etwas ausführlicher sprechen, aber einer meiner Vorredner hat dazu das Wesentliche schon gesagt. Es gibt eine klare Verpflichtung – die von der Türkei 2004 vor der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen auch akzeptiert worden ist – das Assoziierungsabkommen von 1963 auf alle neuen Mitgliedstaaten, also auch auf die Republik Zypern auszuweiten und aus diesem Beschluss auch praktische Konsequenzen zu ziehen. Weil die Türkei nicht bereit war und weiterhin nicht bereit ist, die Regierung der zyprischen Republik offiziell anzuerkennen, sollte das Protokoll zum Assoziierungsabkommen als Brücke zu einer indirekten, praktischen Anerkennung dienen.

Meiner Meinung nach führt kein Weg daran vorbei, diese Forderung früher oder später zu erfüllen. Man mag das für ungerecht halten, weil nicht die Zyperntürken, sondern die Zyperngriechen den Annan-Plan der Vereinten Nationen für eine Lösung des Zypernkonflikts abgelehnt haben: Man mag es für falsch halten, wie Şahin Alpay gesagt hat, dass Zypern ohne eine Lösung des Konflikts überhaupt in die Europäische Union aufgenommen worden ist. Aber es ist nun einmal eine Tatsache,

dass die Republik Zypern jetzt als Mitgliedstaat mit am Verhandlungstisch sitzt. Die griechisch-zyprische Regierung wird von allen Staaten mit Ausnahme der Türkei als Vertreterin ganz Zyperns anerkannt. Sie wird sich diese Anerkennung auch nicht so leicht abhandeln lassen. Und da alle 35 Kapitel der Beitrittsverhandlungen nur mit Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten geöffnet und vorläufig geschlossen werden können, ist es schon deshalb im Interesse der Türkei, in diesem Punkt zu einem kleinen Zugeständnis bereit zu sein.