

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆE

FCE 8/04

DIE TÜRKEI UND DIE EUROPÄISCHE UNION

MESUT YILMAZ

MINISTERPRÄSIDENT DER REPUBLIK TÜRKEI, A.D.
EHEMALIGER VERTRETER DER TÜRKEI BEIM EUROPÄISCHEN KONVENT

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin

am 28. Oktober 2004

- ES GILT DAS GESPROCHENE WORT -

*Das Forum Constitutionis Europae ist eine gemeinsame Veranstaltung des
Walter Hallstein-Instituts und der Robert Bosch Stiftung.*

Es ist mir eine Ehre, an dieser Universität, die den Namen des bekannten Aufklärers *Humboldt* trägt, zu Ihnen sprechen zu können. Und dies zu einem Thema, bei dem es im Kern wohl darum gehen muss, den Geist der Aufklärung – den Sieg der Vernunft über das Vorurteil – zu seinem Recht zu verhelfen.

In den vergangenen Tagen ist die Frage, ob die Türkei Mitglied der EU werden soll oder nicht, in Europa, insbesondere in Deutschland, zu einem wichtigen Tagesordnungspunkt geworden. Es ist jedoch nicht der Beitritt eines neuen Mitgliedes zur Europäischen Union, die heute über 25 und voraussichtlich in zwei Jahren über 27 Mitglieder verfügen wird, der Diskussionen dieses Ausmaßes hervorruft. Eigentlich diskutiert die EU bei der Frage der Mitgliedschaft der Türkei ihre eigene Zukunft.

Um diese Diskussion richtig zu verstehen, muss man unabhängig von der Türkei die Evolution der Europäischen Union und ihre Stellung in der heutigen Weltkonjunktur betrachten.

Die Europäische Union ist aus dem Ideal heraus, nach unzähligen Kriegen und Gemetzeln dieses unselige Erbe nicht an künftige Generationen weiterzugeben, als Friedensprojekt gegründet worden. Es ist eine Zukunftsvision, die auf der Abkehr von der Tradition, internationale Konflikte durch Krieg zu lösen, beruht, und sich gegenseitiger Verständigung zum Nutzen aller widmet.

In dieser Hinsicht ist die Europäische Union zu einem der erfolgreichsten Projekte der Weltgeschichte geworden. In den vergangenen fünfzig Jahren wurde keines der Mitgliedsländer unmittelbar in einen offenen Krieg verwickelt. Das Gebiet der Union ist zum sichersten der Welt geworden.

Die EU ist zugleich auch ein wirtschaftliches Integrationsprojekt, das die Märkte der europäischen Länder durch die Bündelung der Produktionsfaktoren vereinigt und durch das die Ausweitung offenen Wettbewerbs verwirklicht wird. Auch in dieser Hinsicht war die EU äußerst erfolgreich und der weltweit größte Wohlstandsanstieg ist in dieser Region verwirklicht worden.

Eine weitere Besonderheit, die die EU von anderen internationalen Zusammenschlüssen unterscheidet, ist dass sie das einzige auf klaren politischen Werten gegründete Integrationsmodell auf der Welt ist. Diese politischen Werte, die später als Kopenhagener Kriterien bezeichnet wurden, haben sich inzwischen über Europa hinaus verbreitet und universelle Gültigkeit gewonnen. Dadurch, dass alle Mitgliedsländer sich diese Werte zueigen machen und anwenden, hat die Europäische Union einen besonderen Charakter gewonnen.

Zusammengefasst ist die EU, deren fünfzigstes Gründungsjahr naht, eine Insel von Wohlstand und Stabilität, wo Recht und Freiheit am weitgehendsten vorherrschen und die Demokratie bestens funktioniert. Es bleibt nur zu diskutieren, ob diese Lage anhalten kann oder nicht. Oder um es mit anderen Worten zu formulieren: Inwiefern wird sie von einer sich ändernden Weltkonjunktur beeinflusst?

Bei den internationalen Krisen der jüngeren Vergangenheit, vom Irak bis Afghanistan, hat die

EU eine Wirksamkeit gezeigt, die weit hinter ihrem Potenzial zurückbleibt. Auf der einen Seite bot sie ein Bild innerer Zerrissenheit, auf der anderen Seite begnügte sie sich weitgehend, dem Verlauf der Ereignisse zuzusehen. Dabei wäre eine wirksame Außenpolitik der EU sowohl im Hinblick auf die Weltordnung als auch hinsichtlich ihrer eigenen Interessen ein Imperativ. Es ist vollkommen unverständlich, dass die Europäische Union als weltweit größter Importeur von Öl nach wie vor keine gemeinsame Politik für die Nahost-Region, die über 80 % der Weltölreserven verfügt, entwickelt hat. Das gleiche gilt für den unmittelbar benachbarten Balkan, der zu den Zielgebieten für die Erweiterung zählt.

Mit Blick auf diese Beispiele kennzeichnen zahlreiche Kommentatoren die EU als wirtschaftlichen Riesen und politischen Zwerg. In einer sich Globalisierenden Welt kann jedoch eine im Hinblick auf Rohstoffe abhängige wirtschaftliche Supermacht nicht Bestand haben, ohne auch ihr politisches Potenzial zu nutzen. Die EU ist darum gezwungen, neue Initiativen zu entwickeln, um zu einer globalen Macht zu werden.

Die vom amerikanischen Politikwissenschaftler *Samuel Huntington* aufgebrachte These vom „Krieg der Kulturen“ beruht darauf, dass im 21. Jahrhundert die Konflikte zwischen Ideologien, von solchen zwischen Kulturen abgelöst werden. Die Terroranschläge vom 11. September haben der ganzen Welt auf tragische Weise die Ernsthaftigkeit dieser Prophezeiung gezeigt.

Wir erleben heute einen Kampf zwischen Wertesystemen. Um zu verhindern, dass dieser zu einem dauerhaften Konflikt wird, bleibt es als einziger Weg, den Werten, auf denen die Europäische Union beruht, universelle Bedeutung zu verleihen. Dazu aber ist es erforderlich, dass die EU als globale Macht hervortritt. Das größte Hindernis eine Weltmacht zu werden ist jedoch für die EU, dass, obwohl sie in politischer Hinsicht Pluralismus verwirklicht, sie im Hinblick auf ihre Mitglieder den Eindruck der Zentrierung auf nur eine Religion vermittelt. Ebenso wie sie mit dieser Struktur in diesem Konflikt keine Funktion eines Mittlers übernehmen kann, kann sie zunehmend ungewollt zur Partei und zum Ziel darin werden. Europa ist jedoch das einzige Zentrum, das über die Erfahrung verfügt, um den Krieg der Kulturen, der zu einem Alptraum unseres Zeitalters geworden ist, in gegenseitige Verständigung zu verwandeln.

In dieser Hinsicht ist die EU-Mitgliedschaft der Türkei ein Projekt, das es ermöglicht, die europäischen Werte auch weit jenseits des europäischen Kontinents zu repräsentieren. Durch die Türkei wird die EU den Gedanken des religiösen und kulturellen Pluralismus auch in ihre Strukturen aufnehmen. Denn im gleichen Maße, wie sie europäisch ist, verfügt die Türkei über Beziehungen zu Asien und dem Mittleren Osten. Und sie ist Repräsentantin einer großen Religion mit humanistischem Kern, die man jedoch versucht in einen Pol eines Krieges der Kulturen zu verwandeln.

Wenn man zudem bedenkt, dass die wichtigsten Krisen der Welt sich in der Nachbarschaft der Türkei ereignen, so wird die EU-Mitgliedschaft der Türkei, die in diesen Krisenzentren eine Insel von Demokratie und Stabilität ist, der einzige Weg sein, die EU zu einer Weltmacht zu entwickeln.

An dieser Stelle sollten wir das EU-Abenteuer der Türkei etwas aus der Nähe betrachten. Die Teilnahme am europäischen Einigungsprozess wurde der Türkei 1959 mit der Annahme ihres Antrages und 1963 durch das Ankara Abkommen eröffnet. In den seither vergangenen 45 Jahren

haben die EU-Mitgliedstaaten in allen wesentlichen europäischen Organisationen konstruktiv mit der Türkei zusammengearbeitet. Im Hinblick auf die Einbeziehung der Türkei in den Einigungsprozess jedoch wurden politische Fortschritte nicht gemacht. Statt dessen konzentrierte man sich auf die ökonomische Seite. Die Zollunion ist das beste Beispiel.

Spätestens mit der Eröffnung der EU-Osterweiterung war die Türkei jedoch nicht mehr bereit, sich weiter mit der Rolle eines Zuschauers zufriedenzugeben. Der Versuch beim Europäischen Rat von Luxemburg 1997, der Türkei statt einer Mitgliedschaftsperspektive eine privilegierte Partnerschaft anzubieten, verursachte eine schwere Erschütterung in den Beziehungen zwischen der EU und der Türkei. Es wurde offensichtlich, dass die Türkei selbstbewusst genug war, ihre eigenen Interessen wahrzunehmen, auch um den Preis, damit gegebenenfalls europäische zu verletzen. Dies führte zu einem spürbaren Wandel der europäischen Politik gegenüber der Türkei. Die Einsicht, dass es nicht möglich sein würde, die Türkei ewig zu vertrösten, führte im Dezember 1999 beim Gipfel von Helsinki zur Entscheidung, ihr den Status eines Beitrittskandidaten zu verleihen. Ich zitiere:

„Die Türkei ist ein beitriftswilliges Land, das auf der Grundlage derselben Kriterien, die auch für die übrigen beitriftswilligen Länder gelten, Mitglied der Union werden soll.“

Wohl niemand hätte zu jenem Zeitpunkt voraussehen können, welche Veränderungen dieser Beschluss auslösen würde. Durch eine Vielzahl von Verfassungs- und Gesetzesänderungen, und die Erreichung eines weitgehenden Konsens, dass freiheitliche Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft der einzige Weg zur Einlösung des Gründungszieles der Türkischen Republik sind, hat sich mein Land seither tiefgreifend gewandelt. Ein Wandel, der sich im übrigen auch ökonomisch bemerkbar macht, wie die beeindruckenden Wachstumszahlen der jüngsten Zeit zeigen. Angesichts der Dynamik, die der Beschluss von Helsinki in der Türkei und in ihren Beziehungen zur Europäischen Union auslöste, setzte der Europäische Rat von Kopenhagen im Dezember 2002 diese Politik mit folgendem Beschluss fort:

„Entscheidet der Europäische Rat im Dezember 2004 auf der Grundlage eines Berichts und einer Empfehlung der Kommission, dass die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllt, so wird die Europäische Union die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ohne Verzug eröffnen.“

Damit sind wir angelangt bei der Bedeutung der Berichte, die die EU-Kommission am 6. Oktober zur Türkei veröffentlicht hat und die am 17. Dezember Grundlage für die politische Entscheidung der europäischen Staats- und Regierungschefs sein werden.

In ihrer Empfehlung kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Türkei die Kopenhagener Kriterien ausreichend erfüllt und empfiehlt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Jedoch enthält diese Empfehlung im weiteren eine Reihe von Elementen, die im Widerspruch zu den beiden zuvor zitierten Beschlüssen von Helsinki und Kopenhagen stehen.

Dabei ist zunächst auf die Bestimmung der Beitrittsverhandlungen als einen ergebnisoffenen Prozess hinzuweisen. Wenn die EU-Kommission einerseits anmerkt, dass die Integration der Türkei in Europa einer gründlichen Vorbereitung bedarf, damit sie die Errungenschaften von fünfzig Jahren europäischen Einigungsprozess verstärkt, aber andererseits gleich im Anschluss daran bemerkt, dass dies ein Prozess sei, dessen Ausgang sich nicht im voraus garantieren ließe,

so erweckt dies den Eindruck, dass es sich hier um eine mit vorangegangenen Erweiterungen unvergleichbare Aufgabe handeln würde. Doch betrachtet man die gemeinsamen Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte, wird jeder unvoreingenommene Beobachter zugestehen müssen, dass die Türkei im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses über intensivere und engere Beziehungen zur EU verfügt, als eine Reihe der jüngst aufgenommenen neuen Mitglieder.

Im Gegensatz zu allen anderen Beitrittskandidaten wurde aber bei der Türkei kein Zeitraum für die Vollmitgliedschaft vorgesehen. Nach Äußerungen einzelner Kommissionsmitglieder gehe es um einen Prozess von mindestens fünfzehn Jahren. Im Bericht wird zum Verfahren der Beitrittsverhandlungen vorgeschlagen, dass zur Eröffnung und zum Abschluss eines jeden der 31 Kapitel der Beitrittsverhandlungen, die Konsensentscheidung der Regierungskonferenz aller Mitgliedstaaten erforderlich ist. Außerdem soll mit einem neuen Kapitel erst begonnen werden, wenn das vorangegangene abgeschlossen ist. Wer einen Prozess besonders langwierig gestalten wollte, hätte keine bessere Bestimmung erfinden können.

Außerdem werden in der Empfehlung der Kommission eine Reihe von Vorkehrungen vorgeschlagen, die nur in Bezug auf die Türkei erwähnt werden und die den Sinn der Mitgliedschaft unterminieren. Beispielsweise ist davon die Rede, die Freizügigkeit im Falle der Türkei dauerhaft einzuschränken. Im Bereich der Struktur- und der Landwirtschaftspolitik werden Vorschläge gemacht, die die Türkei daran hindern würden, in ausreichendem Maße daran teilzuhaben.

Im Kern also sieht die Empfehlung der Europäischen Kommission einen Rückschritt hinter die Entscheidungen des Europäischen Rates von Helsinki und Kopenhagen vor: Denn sowohl hinsichtlich der Beitrittsverhandlungen als auch der späteren Mitgliedschaft erfährt die Türkei eine andere Behandlung als die übrigen Beitrittskandidaten.

Nun handelt es sich bei den von der Kommission vorgelegten Berichten um technische Empfehlungen. Die politische Entscheidung aber steht dem am 17. Dezember tagenden Europäischen Rat zu. Die türkische Regierung muss darum die kurze noch verbleibende Zeit nutzen, um die in der Empfehlung vorgesehenen Verfahrenshindernisse und Benachteiligungen abzuwenden. Zeigt die derzeitige Regierung hier nicht die nötige Entschlossenheit, besteht die Gefahr, dass in naher Zukunft ein nachhaltiger Bruch in den Beziehungen zwischen der Türkei und der EU eintreten wird. Denn ebenso wie unter den vorgesehenen Bedingungen die Verhandlungen nicht zu einem erfolgreichen Ende geführt werden können, wird der Sinn der Mitgliedschaft entwertet.

Zur gleichen Zeit werden in verschiedenen europäischen Hauptstädten zwei Vorschläge diskutiert, die den Fortschritt der Türkei auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft verhindern sollen. Der eine ist die „privilegierte Partnerschaft“, der andere ist der Vorschlag einer Volksabstimmung zur türkischen Mitgliedschaftsperspektive.

Die privilegierte Partnerschaft ist der Türkei nicht fremd. 1997 ist sie der Türkei offiziell vorgeschlagen und von der Türkei wiederum offiziell zurückgewiesen worden. Eine solche Partnerschaft würde der erreichten Integration der Türkei mit der EU keine neuen Möglichkeiten hinzufügen, die Türkei durch sie also auch nichts gewinnen. Bereits seit acht Jahren ist die Türkei durch die Zollunion ein Partner mit besonderen Bindungen an die EU. Das Ziel der Türkei ist

aber eine gleichberechtigte Partnerschaft.

Das Projekt einer Volksabstimmung wurde zuletzt auch vom französischen Staatspräsidenten *Chirac* vorgebracht und wird inzwischen an vielen Orten Europas diskutiert und vertreten. Doch wirkt diese Idee, als ob es wieder nur darum ginge, die Türkei auszuschließen. Nachdem die Kopenhagener Kriterien als Argument für die weitere Verzögerung im Beitrittsprozess immer hinfalliger werden, besinnt man sich auf den Willen der Völker. Jedoch übersieht man dabei, dass längst Beschlüsse gefasst und Verpflichtungen eingegangen wurden. Und ebenso wenig, wie man über andere Beitrittskandidaten eine solche Abstimmung vorgesehen hat, ist es üblich, dass Staaten über zentrale Fragen der Außenpolitik zum Referendum schreiten.

Betrachten wir den nach 45 Jahren erreichten Stand der Beziehungen zwischen der Türkei und der EU, so lässt er sich mit einem Satz aus der Empfehlung der EU-Kommission knapp zusammenfassen:

„Ungeachtet des Ausgangs der Verhandlungen oder des anschließenden Ratifizierungsprozesses müssen die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei sicherstellen, dass die Türkei vollständig in europäischen Strukturen verankert bleibt.“

So offensichtlich es auch ist, dass es Europa schwer fällt, die nötigen Entscheidungen hinsichtlich seiner eigenen Identität zu treffen und damit alte, überholte Denkschablonen zu überwinden, so offensichtlich ist es auch, dass es nicht möglich ist, die Türkei mit diesem oder jenem Vorwand weiterhin auszuschließen. Der Versuch, die Türkei im Wartezimmer zu belassen ist unredlich – der Türkei als Partner gegenüber, aber auch angesichts der europäischen Werte und Maßstäbe.

Was aber wird passieren, wenn sich Europa gegen die Türkei entscheidet? Oder wenn die bestehenden Einschränkungen in der Kommissionsempfehlung zur neuen Strategie der EU in den Beziehungen zur Türkei wird und damit ein Scheitern des Beitrittsprozesses wahrscheinlich wird?

Die Empfehlung der Kommission zeigt eine Reihe wichtiger Bereiche auf, in denen eine Zusammenarbeit mit der Türkei im Interesse Europas erforderlich ist. Doch sollte man auch an folgendes denken: Es ist Mode geworden, von einer globalen Welt zu reden, in der Entwicklungen in einer Region alle anderen betreffen. Dies muss umso mehr für die Nachbarschaft zwischen Staaten und Staatengemeinschaften gelten.

Heute ist die Türkei eine Insel von Stabilität und Demokratie in einer Region, deren Krisen die Welt in Atem halten. Um diese Position aufrecht erhalten zu können, bedarf es eines starken Partners. Sollte die Türkei aber Teil dieser Krisen werden, muss dies ein Alptraum für jeden Europäer sein.

Natürlich wird die Bedeutung der Türkei für die Versorgung Europas mit Öl und Gas in den kommenden Jahren stark zunehmen. Doch bereits heute verfügt die Türkei auch in wirtschaftlicher Hinsicht über einige Bedeutung. Eine wirtschaftliche Destabilisierung hätte sowohl für das europäische Kapital in der Türkei als auch für die internationalen Finanzinstitutionen schwerwiegende Folgen. Und es zeigt sich in allen Regionen der Welt, dass Grenzen Menschen nicht aufhalten können, die in ihrem eigenen Land die Hoffnung auf eine

bessere Zukunft verloren haben.

Werden im Hinblick auf den Beitrittsprozess der Türkei immer wieder die hohen Kosten als ein wichtiges Gegenargument hervorgehoben, so wird dabei vergessen, dass weit stärker noch als Finanzbeihilfen sich der Beitrittsprozess stimulierend auf das Investitionsklima der Beitrittskandidaten auswirkt. So wie die Hoffnung auf eine bessere Zukunft Menschen veranlasst, in ihrer angestammten Heimat zu bleiben, so trägt die Perspektive auf die Einbindung in die Institutionen Europas dazu bei, das nötige Kapital zu investieren, um die Potenziale eines Landes zu verwirklichen. Hierauf aber setzt die Türkei mehr Hoffnung als auf die Finanzhilfen aus den Fonds der Europäischen Union.

Aus dem Scheitern des Integrationsprozesses würden sich aber auch Konsequenzen für die Sicherheit des Kontinents ergeben. Europa wird sich nicht des Vorwurfes erwehren können, dass hinter der ablehnenden Haltung gegenüber der Türkei im Grunde die Ablehnung des Islams steht. Und ebenso, wie Europa damit Gefahr läuft, sich selbst der universalen Gültigkeit seiner Werte zu berauben, wird der Konflikt zwischen der islamischen Welt und dem Westen vertieft. Durch eine inkonsequente Politik könnte Europa damit selbst zu einem Angriffspunkt in dem dann wahrscheinlicher werdenden Konflikt zwischen Christentum und Islam werden. Dabei würden wir aber alle nur verlieren.

Ich habe eingangs gesagt, dass die Europäische Union bei der Frage der Mitgliedschaft der Türkei eigentlich ihre eigene Zukunft diskutiert. Betrachten wir diese Diskussion, so stellen wir fest, dass die EU vor einer kritischen Entscheidung steht. Wird sie eine Bestimmung ihrer Identität anhand von Kategorien wie Kultur und Religion vornehmen, so führt dies nicht nur im Hinblick auf ihre außenpolitischen und Sicherheitsinteressen in eine Sackgasse, sondern wird angesichts der ohnehin vorhandenen Vielfalt Europas die Vollendung der bereits vollzogenen Erweiterung behindern. Entscheidet sich die Europäische Union aber für eine politische Identität auf der Grundlage der Kopenhagener Kriterien und damit für die Einleitung eines ernsthaften Beitrittsprozesses für die Türkei, eröffnet sie sich neue Handlungsspielräume und die Chance, Pluralismus als Motor für Entwicklung nutzbar zu machen.

* * *