



## Für eine Abgestufte Integration

Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei

### E D I T O R I A L

Der negative Ausgang der Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden zum Europäischen Verfassungsvertrag hat den Europa-Befürwortern einen Schock versetzt und die Diskussion um die generelle Beitrittsfähigkeit der Türkei zur EU neu entfacht. Es scheint, dass mit der letzten Erweiterung um zehn Staaten bei den EU-Bürgern das Misstrauen gegenüber den Institutionen und ihrer Leistungsfähigkeit gewachsen ist. Möglicherweise ging manchem das Tempo der Erweiterung zu schnell oder die Idee eines großen Europas war ihm zu abstrakt.

Am 3. Oktober 2005 sollen die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei beginnen. Je näher dieser Termin rückt, desto lauter werden wieder die skeptischen Stimmen. Dabei bietet die Anbindung der Türkei an die EU für beide Seiten Vorteile, die Cemal Karakas für eine Abgestufte Integration plädieren lässt. Dieses Modell unterscheidet sich zu den bisher diskutierten (wie der Privilegierten Partnerschaft) dadurch, dass es eine (Teil-) Integration der Türkei in EU-Strukturen vorsieht und ihr für die integrierten Bereiche ein partielles Mitentscheidungsrecht einräumt, ohne die EU zu überdehnen. Eine Vollmitgliedschaft wird zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, ist aber erst im Rahmen der letzten Integrationsstufe möglich. Das Modell kann für beide Seiten attraktiv sein, wie Karakas sowohl aus türkischer als auch aus europäischer Perspektive aufzeigt.

Marlar Kin



„...fragt sich nur für wie lange...“

Karikatur: Paolo Calleri

### Cemal Karakas

Durch die überraschende Ankündigung der deutschen Bundesregierung, im Herbst 2005 Neuwahlen abhalten zu wollen, und nach dem Nein der Franzosen und Niederländer zum Europäischen Verfassungsvertrag ist erneut eine Debatte über den künftigen Status der Türkei gegenüber der EU ausgebrochen. Die zwei stärksten Befürworter des EU-Beitritts der Türkei, die rot-grüne Bundesregierung und der französische Staatspräsident Chirac, sind politisch angeschlagen, die Fortführung ihrer Türkei-Politik ist ungewiss. Da sich die politischen Realitäten in Europa zuungunsten der Türkei verändert haben, wird der Beginn der Beitrittsverhandlungen am 3. Oktober 2005

und vereinzelt sogar die Beitrittsfähigkeit in Frage gestellt.

Die Türkei-Frage ist eng verknüpft mit der Frage nach der Zukunft der Europäischen Integration, welche zweifelsohne das größte Friedensprojekt in der jüngeren Geschichte Europas ist. Ihr Beitrag zur Überwindung der Konflikte und der nationalstaatlichen Konkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten sowie ihre zivilisierende Kraft nach außen ist unbestritten.

Die EU ist bemüht, in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft Frieden zu bewahren und – im Einzelfall – Frieden zu stiften. Nach dem Ende des Kalten Krieges hat sie zahlreiche Projekte zur Förderung der Demokratie und Menschenrechte in den mittel- und osteuropäischen Ländern unterstützt und ist zum zentralen Stabilitätsanker in



Schon bei der Gründung der Türkei 1923 ging der Blick Atatürks gen Westen. Bild: HSFK

Europa geworden. Demokratie wird in diesem Zusammenhang nicht als politisch-kulturelles Prärogativ von fortschrittlichen westlichen Gesellschaften verstanden, sondern als universeller Wert, der auch in anderen Kulturen gefördert werden soll. Diese Politik steht in Einklang mit der Theorie des demokratischen Friedens, die auf der empirischen Beobachtung gründet, dass Demokratien nahezu keine Kriege gegeneinander führen.

Die Europäische Union definiert sich nach eigenem Selbstverständnis als Wertegemeinschaft und als Raum der Freiheit, der Sicherheit, des Rechts und der sozialen Kohäsion. Wie die Erweiterungsrounden der Vergangenheit gezeigt haben, übt die EU eine enorme Anziehungskraft aus – seit ihrer Gründung ist die Zahl der Mitgliedstaaten von sechs auf 25 gewachsen. Dabei ist ihre politische Einflussnahme am größten, wenn ein Drittstaat nicht nur eine lose Kooperation anstrebt, sondern Mitglied der Gemeinschaft werden will. Die tiefgreifende Demokratisierung der mittel- und osteuropäi-

schen Staaten sowie von Teilen des Balkans wäre ohne die klare Beitrittsperspektive zur EU nicht so erfolgreich verlaufen.

Die Türkei ist seit 1964 assoziiertes Mitglied der Europäischen Gemeinschaft (EG), seit 1999 hat sie offiziell den Status eines Beitrittskandidaten. Erst die klare Beitrittsperspektive hat in den letzten fünf Jahren eine Reformdynamik entfesselt, wie sie die türkische Republik seit Atatürk nicht mehr erlebt hat. Zahlreiche Verfassungsänderungen wurden vorgenommen, mehrere so genannte EU-Harmonisierungspakete mit

über 150 Gesetzesänderungen verabschiedet. Der Rechtsstaat, die Demokratie und die Rechte der Zivilgesellschaft (Presse, Gewerkschaften, Vereine, Stiftungen) wurden gestärkt, Menschen- und Minderheitenrechte ausgeweitet, die Todesstrafe abgeschafft sowie die Macht des Militärs beschränkt. In allen EU-Mitgliedstaaten werden die Demokratiefortschritte in der Türkei uneingeschränkt begrüßt und in den über 40-jährigen türkisch-europäischen Beziehungen ist erstmals etwas eingetreten, womit bis vor wenigen Jahren kaum jemand gerechnet hätte: In der Türkei findet ein tiefgreifender Wandel statt, der das Tor zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen geöffnet hat.

Obwohl die historische Bedeutung des Beitritts unbestritten ist und vergleichbar mit der Osterweiterung um zehn Staaten vom Mai 2004, hat kein Land im Zuge der Erweiterungsdebatte so heftige (Abwehr-) Reaktionen ausgelöst wie die Türkei. Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei unterscheiden sich von den vorangegangenen dadurch, dass die Mitgliedschaft in weiten

Teilen der EU-Öffentlichkeit unerwünscht ist und eine negative Grundstimmung vorherrscht<sup>1</sup>. Drei Ängste sind für die größten Vorbehalte in der EU bestimmend: die Angst vor einer uneingeschränkten Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit gerade angesichts der schwierigen Arbeitsmarktsituation und der sozialen Integrationsprobleme in Europa; die Angst, über viele Jahre Transferzahlungen in zweistelliger Milliardenhöhe aus den europäischen Fonds für Struktur- und Landwirtschaftshilfe leisten zu müssen; und die Furcht vor institutioneller Überdehnung, zum einen wegen der Größe der Türkei und ihres Einflusses in den EU-Institutionen, zum anderen wegen der primär nationalistisch geprägten politischen Kultur der Türkei, die eine Konsensfindung in den Gremien erschweren könnte. Hier verweisen einige EU-Integrationsisten auf die Gefahren des *imperial overstretch* und des möglichen Verlustes der europäischen Identität. Dies könne zum Ende des „Projektes Europa“ führen. Beitrittsgegner wie der Historiker Hans-Ulrich Wehler argumentieren, dass die Türkei kulturell, religiös und von der Mentalität her nicht ins christlich-europäische Abendland passe. Auf der anderen Seite sehen Beitrittsbefürworter die einmalige Chance, Islam und Demokratie nach westlichen Wertevorstellungen zu vereinen, das weltpolitische Gewicht der EU – gerade nach den Ereignissen des 11. September 2001 – auch in der islamischen Welt zu verstärken sowie die Integration der in Europa lebenden Türken zu verbessern. Die Debatte um den Beitritt der Türkei konfrontiert die EU mit einer Frage, der sie in der Vergangenheit stets ausgewichen war: der Frage nach den Grenzen Europas – nicht nur geographisch, sondern auch politisch, wirtschaftlich, kulturell und nicht zuletzt religiös.

Im Lichte dieser Debatte musste die Europäische Union eine Gratwanderung bewältigen. Der Rat der EU-Staats- und Regierungschefs votierte zwar am 16./17. Dezember 2004 einstimmig für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen und folgte damit den Empfehlungen der Kommission und des Europäischen Parlaments, doch obwohl als Ziel die Vollmitgliedschaft ausgegeben wurde, wird es keinen Beitrittsautomatismus geben. Die Beitrittsverhandlungen sind laut Ratsbeschluss ein „Prozess

## Chronologie: der lange Weg der Türkei in die EU

- 1923: Gründung der Republik Türkei durch Atatürk.
- 1945: Die Türkei wird Gründungsmitglied der Vereinten Nationen.
- 1949: Die Türkei wird Mitglied im Europarat und unterzeichnet 1954 die Charta der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).
- 1963: Unterzeichnung des EWG-Assoziationsabkommens (Abkommen von Ankara). Der Präsident der Europäischen Kommission, Walter Hallstein, bekräftigt, dass die Türkei Teil der europäischen Familie sei und eine Beitrittsperspektive habe.
- 1974: Türkische Militärintervention auf Zypern. Dem vorausgegangen war ein Staatsstreich von griechischen Nationalisten auf der Insel, die einen „Anschluss“ an Griechenland suchten.
- 1978: In Teilen der Europäischen Gemeinschaft (EG) gibt es Überlegungen, ob man – wie im Falle Griechenlands – mit der Türkei Beitrittsverhandlungen aufnehmen sollte. Die Regierung Ecevit lehnt diese Idee ab, da ihr Brüssel die zuvor geforderten Finanzhilfen nicht gebilligt hatte.
- 1987: Die Türkei beantragt die Vollmitgliedschaft zur Europäischen Gemeinschaft.
- 1989: Die EG lehnt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ab, da sie die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen zum damaligen Zeitpunkt nicht erfüllt sieht, bekräftigt aber die europäische Perspektive für die Türkei.
- 1995: Der Assoziationsrat Türkei-EU unterzeichnet den Vertrag über die Zollunion - diese tritt am 1. Januar 1996 in Kraft.
- 1997: Im Dezember bekräftigt der EU-Gipfel von Luxemburg, dass die Türkei für einen Beitritt zur Europäischen Union in Frage kommt, lehnt aber die offizielle Anerkennung als Beitrittskandidaten vorerst ab. Die EU-Kommission wird beauftragt, jährlich einen Fortschrittsbericht zur Türkei vorzulegen.
- 1999: Im Dezember erkennen die EU-Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel von Helsinki die Türkei offiziell als Beitrittskandidaten an, ohne ihr ein Datum für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu nennen - ein Novum in der EU-Geschichte.
- 2001: Im März verabschiedet die EU ihre Beitrittspartnerschaft und Heranführungsstrategie für die Türkei. Im Gegenzug verabschiedet Ankara das Nationale Programm zur Übernahme des EU-Besitzstandes (Acquis Communautaire).
- 2002: Im Februar beginnen die Arbeiten des EU-Verfassungskonvents. Gemeinsam mit Bulgarien und Rumänien nimmt die Türkei als Beobachterin teil. — Im Dezember beschließt der EU-Gipfel in Kopenhagen auf der Grundlage des Fortschrittsberichtes und der Empfehlung der EU-Kommission im Dezember 2004 über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zu entscheiden.
- 2004: Im April findet das Zypern-Referendum über den Annan-Plan zur Wiedervereinigung statt. Während der türkische Nordteil dafür stimmt, lehnt ihn der griechische Süden ab. — Im Oktober empfiehlt die EU-Kommission die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. — Am 15. Dezember stimmt das Europäische Parlament für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Einen Tag später sprechen sich die EU-Staats- und Regierungschefs für den Beginn von Verhandlungen aus.
- 2005: Ende Mai und Anfang Juni scheitern die Referenden zum Europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden. — Am 29. Juli unterzeichnet die Türkei das Zusatzprotokoll zur Zollunion und dehnt es auf die neuen EU-Mitgliedstaaten und somit Zypern aus. In einer Erklärung erkennt Ankara Zypern zwar indirekt an, jedoch nicht völkerrechtlich. — Am 3. Oktober sollen die Beitrittsverhandlungen beginnen.

## Kopenhagener Kriterien

[..] Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.

Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar. [...]

*Artikel 7 A iii,  
Schlussfolgerungen des Europäischen Rates  
in Kopenhagen, 21./22. Juni 1993  
(so genannte „Kopenhagener Kriterien“)*

mit offenem Ende, dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt.“ Ein möglicher Beitritt kommt erst für den Abschluss der Planungen der übernächsten Finanzvorschau, die ab dem Jahr 2014 gelten soll, in Frage. Konkret heißt das, dass ein Beitritt wohl frühestens erst in zehn Jahren möglich ist. Im Falle von schwerwiegenden und anhaltenden Verletzungen von Demokratie, Menschenrechten, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit kann die Europäische Kommission von sich aus oder auf Antrag eines Drittels der Mitgliedstaaten die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Sollte die Türkei die Kopenhagener Kriterien<sup>2</sup> nachhaltig verletzen, wird der Beitritt ausgeschlossen. Dann – so der Ratsbeschluss – „muss sichergestellt werden, dass das betreffende Bewerberland durch eine möglichst starke Bindung vollständig in den europäischen Strukturen verankert wird.“<sup>3</sup> Wie diese Bindung aussehen soll, ist bewusst offen gelassen worden. Die EU hat sich damit vorbehalten, im Falle der Türkei auch andere Integrations- und Anbindungsmöglichkeiten zu prüfen.

Nach der anfänglichen Euphorie in der Türkei ist inzwischen auch dort eine gewisse Ernüchterung eingetreten. Der Grund liegt in der über die Kopenhagener Kriterien hinaus emotional geführten Türkei-Debatte, den angekündigten Referenden und im Türkei-Beschluss der EU. Dieser sieht erstmals in der Erweiterungsgeschichte die Möglichkeit vor, dass „lange Übergangszeiten, Ausnahmeregelungen, spezifische Vereinbarungen oder dauerhafte Schutzklauseln“ in Erwägung gezogen werden können. Sie gelten für die Bereiche Freizügigkeit, Strukturpolitik und Landwirtschaft. Zwar gibt es auch heute schon bilaterale Regelungen zwischen Mitgliedstaaten und ehemaligen Beitrittskandidaten, die Schutzmaßnahmen vorsehen, wie zwischen Deutschland (Arbeitsmarkt) und Polen (Gründerwerb), diese dürfen aber die Dauer von sieben Jahren nicht überschreiten. Die Beschlüsse sind also eine klare Diskriminierung der Türkei und stehen im krassen Widerspruch zu den Gemeinschaftsbestimmungen zur Freizügigkeit, Aufenthaltsfreiheit und zum Niederlassungsrecht. Die Schutzklauseln sind als Zugeständnis an die Kritiker eines Beitrittes zu verstehen und waren aufgrund der politischen Stimmungslage offensichtlich nicht zu vermeiden, doch sie führten

zu einer Verstimmung unter den pro-europäischen Türken: Nach wie vor gibt es unter ihnen eine große Mehrheit für den EU-Beitritt, aber nicht um jeden Preis.<sup>4</sup>

Da die Diskussionen über Alternativen zu einer Vollmitgliedschaft in der EU und in der Türkei wieder an Bedeutung gewinnen, stellt sich mithin die Frage, wie zu verfahren ist, wenn

a) der Rat aus politischen Gründen die Beitrittsverhandlungen noch vor ihrem Beginn im Oktober 2005 verschiebt, weil es z.B. nationale Vorbehalte gibt oder die EU beschließt, erst die Diskussion und die Ratifikation des Verfassungsvertrages abzuschließen, bevor es zu einer Erweiterung mit der Türkei kommt;

b) die EU-Kommission die begonnenen Verhandlungen vorzeitig aussetzt, weil die Türkei der Umsetzung des *Acquis Communautaire*<sup>5</sup> nicht nachkommt oder es gravierende Rückschritte in der Demokratisierung des Landes gibt;

c) die Türkei trotz des erfolgreichen Abschlusses der Beitrittsverhandlungen aufgrund von Referenden, negativen Ratifizierungsverfahren oder des Vetos eines Mitgliedstaates im Rat nicht beitreten kann, oder

d) die Türkei aus politischen und wirtschaftlichen Gründen von sich aus auf eine Vollmitgliedschaft verzichtet und eine andere Integrationsalternative bevorzugt.

## Was, wenn die EU sich von der Türkei abwendet?

Die Türkei hat große Anstrengungen unternommen, um die Beitrittskriterien zu erfüllen. Die EU hat das anerkannt und sich für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ausgesprochen. Wenn sie nun die Beitrittsfähigkeit generell in Frage stellt und die Anbindung an Europa auf eine lose institutionelle Kooperation reduziert, setzt die EU ihre politische Glaubwürdigkeit aufs Spiel. Zudem würde sich die EU um die Möglichkeit der politischen Einflussnahme bringen, u.a. beim Kurden-Konflikt, bei der Beilegung der griechisch-türkischen Grenzstreitigkeiten oder der Wiedervereinigung Zyperns. So ist die Zypern-Frage ein Beleg dafür, wie heilsam der Druck der EU sein kann: Er hat bewirkt, dass beide Staaten sich an den Verhandlungstisch gesetzt haben, um gemeinsam eine Lösung zu finden. Die griechische Regierung, lange Zeit der größte Opponent eines Türkei-Beitrittes, hat die zivilisierende Wirkung der Beitrittsperspektive erkannt und ist heute daher ein wichtiger Befürworter.

Die Türkei hat (in ihren Augen) bereits große Zugeständnisse an die EU gemacht. Von daher ist die Gefahr, dass die EU durch einen möglichen Rückzieher die Türkei

Das Europaparlament von außen – wird dies die Perspektive der Türkei bleiben?

Bild: HSEK



brüskieren und den anti-europäischen Kräften in der Türkei Zulauf beschern könnte, durchaus real.

Die Türkei sollte in jedem Fall das Angebot der EU auf Vollmitgliedschaft annehmen, auch wenn es viele Ausnahmeregelungen vorsieht. Ihr Dilemma ist, dass sie keine Ernst zu nehmenden strategischen Optionen hat, falls der Beitritt scheitert, wenngleich Beitrittsgegner oft folgende Alternativen aufführen: 1. stärkere Anbindung an die USA und Vertiefung der Beziehungen zu Israel, 2. Vertiefung der Beziehungen zur Islamischen Welt und eine prominentere Rolle in der Organisation der Islamischen Staaten (OIC), 3. eine engere Kooperation mit den Turkrepubliken der ehemaligen Sowjetunion, in welchen der Türkei als „Mutterstaat“ eine wichtige Rolle zukommen würde.

Sollte die Türkei die erste dieser drei Optionen wählen, würde die EU das zwar begrüßen, aber die Türkei in ihrem unmittelbaren Umfeld und in der Islamischen Welt noch kritischer beäugt werden. Die Gefahr islamistischer Angriffe – wie schon die Bombenanschläge in Istanbul vom November 2003 gezeigt haben – könnte wachsen. Die zweite Option würde vom NATO-Partner USA, Israel und dem türkischen Militär kritisch hinterfragt werden – ähnlich wie 1996, als der damalige türkische Ministerpräsident von der islamistischen Refah-Partei, Erbakan, diesen Weg eingeschlagen hatte. Erbakan musste damals auf Druck des türkischen Militärs zurücktreten. Die letzte Option, die Idee einer Pan-Türkischen Union mit den Turkrepubliken, wird immer wieder in die Diskussion eingebracht, ist aber keine wirkliche Alternative. Bereits Anfang der 1990er Jahre wurde diese Idee debattiert, fand jedoch damals schon keine praktische Umsetzung, da die Türkei a) ihren historischen und ökonomischen Einfluss überschätzt und den Widerstand ihrer Konkurrenten GUS und Iran unterschätzt hatte und b) die Turkrepubliken ihre wiedergewonnene Freiheit ungern wieder einschränken wollten.

Hinzu kommt, dass keine dieser drei Strategieoptionen die gleichen politischen und sozioökonomischen Vorteile wie eine Vertiefung der Beziehungen zur EU brächte. Nicht zuletzt deshalb fände keine dieser Optionen in der türkischen Bevölkerung eine so breite Zustimmung wie der EU-Beitritt.

Falls es aber aus den weiter oben erwähnten oder anderen Gründen nicht zu einer Vollmitgliedschaft kommt, sollten sowohl Beitrittsbefürworter als auch Beitrittsgegner daran interessiert sein, die Türkei politisch und institutionell eng an Europa zu binden und sie auf dem Weg der Demokratisierung und Konsolidierung zu unterstützen. Denn eine komplette Abwendung der Türkei von Europa käme angesichts der wenig attraktiven politischen und ökonomischen Alternativen beide Seiten teuer zu stehen.

### Abgestufte Integration als Alternative

Anknüpfend an den Türkei-Beschluss der EU soll hier das Modell der Abgestuften Integration vorgestellt werden. Es könnte jenseits der Vollmitgliedschaft und der vor allem in Deutschland, Frankreich und Österreich diskutierten Privilegierten Partnerschaft sowie der vom Osteuropa-Institut vorgeschlagenen Erweiterten Assoziierten Mitgliedschaft als Alternative sowohl für die Türkei als auch die EU in Frage kommen. Dabei geht es nicht darum, ein bis ins kleinste Detail ausgearbeitetes Konzept vorzulegen, sondern eine neue Integrationsalternative aufzuzeigen, die der schwierigen Debatte neue Denkanstöße geben soll.

Für den Fall, dass ein Beitritt nicht zustande kommt, die Türkei aber auf ihrem Demokratisierungsweg unterstützt und integriert werden soll, könnte zu gegebener Zeit die Abgestufte Integration eine Option sein, da sie eine dauerhafte und klar definierte Integrationsalternative zur Vollmitgliedschaft darstellt. Die Abgestufte Integration sieht eine schrittweise Heranführung der Türkei an die EU-Strukturen vor und ist konvergent mit dem Rats-Beschluss. Im Kern beinhaltet sie eine sektorale Teilintegration und ist zugleich ein dynamisches Modell, bei dem die Integration stufenweise fortschreiten könnte. Die jeweils erreichte Integrationsstufe kann aus verschiedenen Gründen für einen der Partner ausreichend sein, so dass er von einer weiteren Integration bzw. Vertiefung absehen möchte. Der Beginn der nächsten Integrationsstufe ist konditioniert und verknüpft mit der Umsetzung von angekündigten Reformen. Damit ist ein Anreiz für

## Wer kann Mitglied der Europäischen Union werden?

*Artikel 49 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) 2002*

Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt.

*Artikel 6 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) 2002*

(1) Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.

(2) Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.



Der Bosphorus: Grenze oder Tor zu Europa?

Bild: HSFK

die Türkei gegeben, ihren Weg der Stabilisierung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fortzusetzen.

Die Hauptunterschiede der Abgestuften Integration zu der Privilegierten Partnerschaft und der Erweiterten Assoziierten Mitgliedschaft liegen darin, dass die Türkei nicht nur primär wirtschaftlich, sondern auch politisch (teil-) integriert wird und für die integrierten Bereiche ein sektorales Mitentscheidungsrecht ohne Anrecht auf ein Veto im Rat bekommt. Auch ist im Rahmen der Abgestuften Integration die spätere Vollmitgliedschaft nicht a priori ausgeschlossen. Da durch die Dynamik und die Konditionierung ein Anreiz zur Fortführung der Demokratisierungspolitik gegeben ist, ist die Abgestufte Integration aus der Perspektive des demokratischen Friedens die attraktivere Option im Vergleich zu den beiden Konkurrenzmodellen.

Die Vorteile der Abgestuften Integration sind: die politische Integration der Türkei in europäische Strukturen, ohne die EU institutionell zu überdehnen; der zusätzliche Zeitgewinn, den sowohl die EU als auch die Türkei für weitere Reformen brauchen werden; der komparative Kostenvorteil für die EU gegenüber einer Vollmitgliedschaft. Der Nachteil für die Türkei wäre, dass es womöglich nicht zu einer Vollmitgliedschaft kommt - für die EU, dass sich dann die Frage nach der Glaubwürdigkeit ihres 40-jährigen Beitrittsversprechens gegenüber der Türkei stellt; die Abgestufte Integration er-

setzt nicht die Debatte um die Zukunft der Europäischen Integration oder darüber, ob die EU gewillt ist, ein mehrheitlich muslimisches Land in ihre Gemeinschaft aufzunehmen.

Für die Abgestufte Integration könnte Artikel I-57 des Europäischen Verfassungsvertrages (EVV) die rechtliche Grundlage bieten. Sollte die Ratifikation scheitern, müssten wohl wahlweise das seit 1964 bestehende Assoziationsabkommen mit der Türkei und/oder das geltende EU-Recht modifiziert werden.

### Mögliche Hindernisse auf dem Weg zum Beitritt

Am 3. Oktober 2005 sollen die Beitrittsverhandlungen beginnen, zuvor musste Ankara das Zusatzprotokoll zur Zollunion unterschreiben, das eine Ausdehnung auf alle zehn neuen EU-Mitgliedstaaten vorsieht und eigentlich einer indirekten Anerkennung Zyperns gleichkommt – die völkerrechtliche Anerkennung lehnt die türkische Regierung hingegen ab, obwohl sie die Zollunion Ende Juli 2005 auf Zypern ausgedehnt hat. Gleichzeitig hat Ankara betont, dass es zum Rückzug der türkischen Truppen erst im Falle einer friedlichen Wiedervereinigung kommen wird. In den EG-Verträgen ist jedoch ausdrücklich festgehalten, dass ein Beitrittskandidat, der in einem

offenen Konflikt mit einem EU-Mitgliedstaat steht, nicht beitreten kann. Die derzeitige Situation liest sich so, dass die Türkei ein territoriales Gebiet der EU militärisch besetzt hält. Daher wird die Türkei nicht umhin kommen, Zypern auch völkerrechtlich anzuerkennen.

Eine weitere Bedingung für den Start der Verhandlungen ist die Umsetzung der angekündigten Reformen im realpolitischen Alltag. Derzeit ist das Tempo der weiteren Demokratisierung erlahmt, es stehen noch fünf Reformpakete aus, darunter die Reform des Versammlungsrechts und des Gesetzes zum Land- und Immobilienverkauf an Ausländer.

Wie lange die Beitrittsverhandlungen dauern werden, kann niemand mit Gewissheit sagen. 35 von der Kommission vorgegebene Themenbereiche und Kapitel (u.a. Industriepolitik, Umweltschutz, Verbraucherschutz, Finanzkontrolle, etc.) werden in zwei Gesamtpaketen debattiert. Durch ein regelmäßiges Monitoring im Beitrittsland werden die Fortschritte bei der Anpassung an die politischen, ökonomischen und rechtlichen EU-Standards überprüft. Erst wenn alle Kapitel abgeschlossen sind, ist ein Beitritt im Prinzip möglich. Sollten die angekündigten Reformen nicht umgesetzt oder die Vorgaben aus Brüssel nicht befolgt werden, hat die EU Sanktionsmechanismen zur Hand. Diese sehen das Verschieben der Beitrittsverhandlungen – wie zuletzt im Falle Kroatiens im März 2005 –, die Suspendierung der laufenden Verhandlungen sowie das Einfrieren von Finanzhilfen vor.

Auf europäischer Seite könnten sich noch folgende Hindernisse ergeben:

*Erstens:* Die Ratifikation des Verfassungsvertrages. Sie ist zwar keine formale Bedingung für die Aufnahme der Beitrittsgespräche, doch sie ist aus politischen Gründen wünschenswert, wie derzeit die Debatte um den Verfassungsvertrag zeigt. Der Verfassungsvertrag soll die seit dem 1. Mai 2004 um zehn Staaten erweiterte EU institutionell und politisch handlungsfähiger machen. Es gibt heute schon Stimmen, die eine Verschiebung des für 2007 vorgesehenen Beitrittes von Bulgarien und Rumänien fordern, falls der Verfassungsvertrag nicht ratifiziert wird. Die EU könnte eine Grundsatzentscheidung treffen, ob sie nach der Osterweiterung eine längere

Konsolidierungsphase einläuten will oder nicht.

*Zweitens:* Negative Erfahrungen mit der Osterweiterung. Die Diskussion um die Dienstleistungsrichtlinie oder um „Billigarbeiter“ aus dem Osten führt zu Ängsten unter vielen Arbeitnehmern und Betrieben in den alten EU-Mitgliedstaaten. Mit der Osterweiterung werden daher primär negative Assoziationen verbunden. Die Furcht vor weiteren billigen Arbeitskräften und Zuwanderung könnte zu einem politischen Beitrittshindernis für die Türkei werden.

*Drittens:* Offene finanzielle Fragen. Der EU werden immer mehr Aufgaben aufgebürdet, doch kein Mitgliedstaat ist bereit, freiwillig seine Beitragszahlungen zu erhöhen. Sollte es im Rahmen der übernächsten Finanzvorschau (mit Beginn ab dem Jahr 2014) keine Einigung z.B. über die Struktur- oder Landwirtschaftsfonds geben, wird es wohl keine Erweiterung um die Türkei geben. Dies sieht auch der Beitrittsbeschluss zur Türkei vor.

*Viertens:* Referenden/Politische Stimmungsmache. Die Aufnahme der Türkei muss im Rat einstimmig beschlossen sowie vom Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten ratifiziert werden. In Frankreich und Österreich soll es Volksabstimmungen geben. Es besteht die Gefahr, dass der Türkei-Beitritt für Wahlkampf-

zwecke missbraucht wird und somit anti-türkische Ressentiments das Meinungsbild prägen. Eine Partei, die gegen den Türkei-Beitritt ist, könnte die Regierungswahlen gewinnen und im Rat ihre Zustimmung verweigern. Das ist in der Erweiterungsgeschichte schon einmal vorgekommen, nämlich 1963, als mit Frankreich ein Mitgliedstaat einen Beitrittskandidaten (Großbritannien) mit seinem Veto abgelehnt hatte. Sollten tatsächlich Referenden in einem Drittel und mehr Mitgliedstaaten anberaumt werden, wäre dies eine erneute Diskriminierung der Türkei – dann sollte sie von sich aus ihre Kandidatur zurückziehen.

Auf türkischer Seite könnten folgende Aspekte einem Beitritt im Weg stehen:

*Erstens:* Rückschritte in der Demokratie. Im Falle von schwerwiegenden und anhaltenden Verletzungen der Demokratie, Menschenrechte, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit kann die Europäische Kommission von sich aus oder auf Antrag eines Drittels der Mitgliedstaaten die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Sollte die Türkei die „Kopenhagener Kriterien“ dauerhaft verletzen, wird der Beitritt ausgeschlossen. Dies könnte der Fall sein, wenn es z.B. zu einer dramatischen Verschärfung des Konfliktes mit den Kurden, einem Militärputsch oder einer radikalen Islamisierung kommt.

Am 15. Dezember 2004 stimmte das Europäische Parlament mehrheitlich für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei.  
Bild: Christian Hartmann/picture alliance



## Zitate

„Vom Nordkap bis zur syrischen Grenze. Das ist kein Traum. Das zeigt eines, dieses Europa wird eine Weltmacht. Ob es will oder nicht.“

*Günther Verheugen, ehemaliger EU-Erweiterungskommissar, zur strategischen Dimension eines EU-Beitrittes der Türkei, in: Heute in Europa, ZDF vom 6. Oktober 2004*

„Die leitenden Staatsmänner der europäischen Nationen und die Mitglieder der bisherigen wie der neuen EU-Kommission sind im Begriff, uns alle leichtfertig zu überfordern. Überforderung und Übereifer können zum Zerfall des Jahrhundert-Vorhabens der Integration Europas führen. Am Ende könnte eine bloße Freihandelszone übrig bleiben.“

*Helmut Schmidt, Bundeskanzler a. D., in: Die Zeit vom 25. November 2004*

„Es gibt viele Argumente für und gegen einen Beitritt der Türkei, aber eine künstlich erzwungene Aufnahme wäre weder für die Türkei noch für die EU gut.“

*Gündüz Aktan, Vorsitzender des Zentrums für eurasische Studien, Ankara, in: Financial Times Deutschland vom 7. Dezember 2004*

„Ich habe meine Meinung geändert, weil sich die Türkei verändert hat, 1997 war die Bereitschaft, Reformschritte im europäischen Sinne des Wortes einzuleiten, überhaupt nicht vorhanden. (...) Und nach vielem Nachdenken über diese Frage habe ich wirklich den Eindruck, dass es dem Zusammenwachsen Europas in dem geforderten Miteinander von christlich-abendländischer Kultur und islamisch geprägter Kultur förderlich wäre, wenn die Türkei Mitglied der Europäischen Union wird.“

*Jean-Claude Juncker, Ministerpräsident von Luxemburg, in: Rheinischer Merkur vom 12. Februar 2004*

„Der europäische Einigungsprozess hat in der Vergangenheit ähnliche Rückschläge erlitten. Sie konnten jedes Mal überwunden werden. Die Türkei hält am Ziel einer EU-Mitgliedschaft fest und ist nicht bereit, etwas anderes zu akzeptieren.“

*Recep Tayyip Erdogan, Ministerpräsident der Türkei, in: ZDF online vom 4. Juni 2005 zu den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden*

„Die Vollmitgliedschaft der Türkei wird an den Menschen in Europa scheitern. Unser Ziel ist die privilegierte Partnerschaft, weil wir Europa nicht überfordern dürfen.“

*Edmund Stoiber, Vorsitzender der CSU, in: Reuters online vom 12. Dezember 2004*

*Zweitens:* Kosten des EU-Anpassungsprozesses. Auch die Türkei könnte im Laufe der Verhandlungen von sich aus den Beitritt ablehnen, falls die ziel- und zeitgerechte Implementierung des EU-Besitzstandes Probleme bereiten sollte. Die Türkei stuft derzeit den Nutzen der Vollmitgliedschaft höher ein als ihre Kosten, doch dies könnte sich in den nächsten Jahren ändern: Allein die Anpassung an EU-Standards in Bereichen wie Arbeitsschutz, Umweltschutz, Verkehr oder Lebensmittelschutz wird mehrere Milliarden Euro kosten und könnte zu Unmut in der Bevölkerung führen, da die Kosten an sie weitergegeben werden. Dies könnte die angespannte soziale Kohäsion in der Türkei weiter gefährden. Des Weiteren sind in der Türkei heute schon die Lohnkosten höher als in Bulgarien oder Tschechien. Wenn es nicht zu einer Steigerung der Produktivität in der Türkei kommt, wird es zu einer weiteren Verteuerung der Arbeitskosten und somit Einschränkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit kommen.

*Drittens:* Anti-europäische Stimmung. Vor allem die nationalistischen Parteien machen mobil gegen den EU-Beitritt. Sie argumentieren, dass die Türkei zu viele Kompetenzen nach Brüssel abgeben und im Hinblick auf die Wiedervereinigung Zyperns oder auf die Armenien-Frage zu sehr nachgeben muss. Radikal-islamische Gruppierungen behaupten, dass die muslimische Türkei in der EU diskriminiert oder „christianisiert“ würde und polemisieren gegen den Beitritt. In der Erweiterungsgeschichte ist es schon einmal vorgekommen, dass ein Beitrittskandidat von sich aus auf eine Mitgliedschaft verzichtet hat. Das war 1972 und 1994 mit Norwegen der Fall. Falls die anti-europäische Stimmung zu stark sein sollte, stellt sich jedoch für die Türkei die Frage, ob sie überhaupt eine Anbindung an die EU möchte.

### Bisher diskutierte Alternativen zur Vollmitgliedschaft

Die geltenden EU-Verträge sehen diverse Formen der Kooperation und Integration vor, darunter die Verstärkte Zusammenarbeit oder die Opt-out-Regelungen, und im Europäischen Verfassungsvertrag sind weitere Flexibilisierungen geplant. Die Opt-



Zumindest an den Fahnenmasten vor dem Europäischen Parlament ist noch Platz für Beitrittskandidaten.

Bild: HSFK

out-Regelungen sehen beispielsweise vor, dass die EU-Mitgliedstaaten selbst entscheiden, welche Kompetenzen sie abgeben wollen und welchen Integrationsgrad sie wünschen. In der Praxis sieht das dann so aus, dass einige Mitgliedstaaten zum Beispiel auf die Einführung des Euro verzichtet haben, am Schengen-Abkommen nicht teilnehmen oder der Schnellen Eingreiftruppe der EU keine Soldaten zur Verfügung stellen. Diese differenzierte Integration innerhalb der EU wird oft mit dem Begriff „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ umschrieben. Umgekehrt gibt es auch schon die Opt-in-Regelung für Nicht-EU-Mitglieder, wie sie im Rahmen des Schengen-Abkommens etwa zwischen der EU und Norwegen, Island und künftig auch der Schweiz realisiert wird.

Begünstigt durch die unterschiedlichen Integrationsgrade innerhalb der EU wurden bereits vor der Entscheidung der EU, mit der Türkei Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, andere Integrationsoptionen als

die Vollmitgliedschaft in die Diskussion eingebracht. Die beiden wichtigsten waren die Privilegierte Partnerschaft und die Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft.

### Privilegierte Partnerschaft

Die Privilegierte Partnerschaft wurde vor allem von den christdemokratischen und konservativen Parteien in Deutschland, Frankreich und Österreich in die Debatte eingebracht. Sie ist aber umstritten, da sie weder ein klares konzeptionelles Design vorweisen kann, noch eine eindeutige Rechtsgrundlage hat. Ihre Befürworter weisen jedoch auf Artikel I-57 (EVV), wo es heißt: „Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf

der Grundlage der Zusammenarbeit ausgezeichnet. (...) Die Union kann spezielle Übereinkünfte mit den betreffenden Ländern schließen. Diese Übereinkünfte können gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen.“ Doch da die Ratifikation des Verfassungsvertrages aus heutiger Sicht noch ungewiss ist, müsste man die geltenden EU-Verträge um die Möglichkeit einer solchen Partnerschaft ergänzen.

Die Befürworter der Privilegierten Partnerschaft wollen die Beziehungen zur Türkei in Form einer verstärkten Zusammenarbeit auf bestimmte Sachgebiete (Handel, Kultur, Bildung, Zuwanderung, Kriminalitätsbekämpfung) fokussieren und stellenweise vertiefen. Doch diese Form der Partnerschaft gibt es bereits: Die Türkei ist seit 1996 über die Zollunion an die EU gebunden, seit einigen Jahren nimmt sie teil an den EU-Förderprogrammen für Forschung und Entwicklung, Umwelt, dem Twinning-Programm zur Modernisierung der Verwaltungsstrukturen und an Erasmus, dem Austauschprogramm für Studierende.

Im Dezember 2004 stellte die CDU/CSU ein tiefergehendes Positionspapier zur Privilegierten Partnerschaft vor. Neu war der Vorschlag, die Zollunion zu einer breit angelegten Freihandelszone weiterzuentwickeln sowie die Zusammenarbeit mit der Türkei auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auszudehnen.<sup>6</sup> In beiden Fällen soll die Türkei institutionell eingebunden werden, u.a. durch die Möglichkeit an Ratsitzungen teilzunehmen und einen Ständigen Vertreter zum EU-Militärstab zu entsenden – ohne jedoch ein Recht zur Mitentscheidung zu haben. Damit würde die Türkei wieder auf ihren Status zurückfallen, den sie bereits in der Westeuropäischen Union (WEU) inne hatte – Mitwirkung: Ja, Mitentscheidung: Nein.

Die Türkei lehnt bis heute die Privilegierte Partnerschaft ab, weil ihr damit die Vollmitgliedschaft ausdrücklich vorenthalten wird. Wenn man den Blickwinkel umkehrt, könnte man hier spöttisch auch von einer „Privilegierten Ausgrenzung“ sprechen. Daher verwundert es nicht, dass die Privilegierte Partnerschaft europaweit auch innerhalb des konservativen Parteienspektrums – jedenfalls bis zu den negati-

ven Referenden über den Verfassungsvertrag – nicht mehrheitsfähig war.

### Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft (EAM)

Die zweite Alternative zur Vollmitgliedschaft stellten Wissenschaftler des Osteuropa-Instituts um Wolfgang Quaisser und Steve Wood vor. Sie schlugen ein Modell vor, dass nicht nur auf die Türkei, sondern auch auf andere Staaten anwendbar wäre: die Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft (EAM).<sup>7</sup>

Voraussetzung für die EAM ist die klare Definition der EU-Außengrenzen. Für Quaisser ist die Türkei kein europäischer Staat, daher wird ihr das Recht auf einen Beitritt a priori abgesprochen. Dies ist aber insofern problematisch, als die prinzipielle Beitrittsfähigkeit der Türkei in der Vergangenheit mehrmals von EU-Seite betont wurde und die Türkei seit 1999 offiziell Beitrittskandidat ist.<sup>8</sup>

Die EAM beinhaltet im Kern eine Mitgliedschaft im „Erweiterten Europäischen Wirtschaftsraum“ (EWR) und sieht primär eine Ausweitung und Vertiefung der handels- und wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit vor, allerdings mit mehreren Einschränkungen, vor allem was die Personen- und die Arbeitnehmerfreizügigkeit angeht. Eine Mitgliedschaft in der Währungsunion ist nicht vorgesehen. Die Teilnahme am Binnenmarkt würde bedeuten, dass die EAM-Staaten in weiten Teilen den *Acquis Communautaire* übernehmen und die schon jetzt geltenden Wirtschaftskriterien der EU erfüllen müssten. Da sich aus der Übernahme des „Acquis“ weitreichende Verpflichtungen und einseitige Kosten ergeben, schlagen die Autoren sinnvollerweise Kompensationszahlungen vor. Diese könnten so aussehen, dass über eine Teilnahme an Unterstützungsprogrammen, vor allem im Bereich der Struktur- und Kohäsionspolitik, Hilfgelder an EAM-Staaten transferiert werden. Alternativ könnten auch bestehende Unterstützungsprogramme ausgebaut oder neue spezielle Programme für diese Länder entwickelt werden. Die Autoren behaupten, dass durch ihre Form der Integration die ökonomischen Effekte weitgehend denen der Vollmitgliedschaft entsprechen. Den Nach-

## Links

*Alle aktuellen Türkei-Berichte der EU-Kommission sind zu finden unter:*  
[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2004](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004)

*Der Rats-Beschluss der EU-Staats- und Regierungschefs zur Türkei ist zu finden unter:*  
[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/de/ec/83221.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/83221.pdf)

Die politischen Stiftungen informieren über ihre Türkei-Politik auf folgenden Webseiten:

*Konrad-Adenauer-Stiftung:*  
<http://www.kas.de/proj/home/home/44/1/index.html>

*Friedrich-Ebert-Stiftung:*  
<http://www.festr.org>

*Heinrich-Böll-Stiftung:*  
<http://www.boell-tr.org>

*Friedrich-Naumann-Stiftung:*  
<http://fnst.org>

weis können sie aber nicht ganz überzeugend erbringen, da ihre Zahlen vor allem auf Schätzungen beruhen und ihr Modell mit etlichen Ausnahmeregelungen versehen ist.

Wie die Privilegierte Partnerschaft gewährt auch die EAM der Türkei einen Beobachterstatus mit Anhörungs-, aber ohne Mitentscheidungsrecht im Rat. Alternativ könnten die Türkei oder andere EAM-Staaten auch an „Erweiterten Ratssitzungen“ teilnehmen. Um die institutionelle Verzahnung zu vertiefen, wird vorgeschlagen, dass diese Staaten in „gewissem Umfang Personal an die EU-Institutionen“ entsenden sollen.

Auch bei der EAM ist die rechtliche Basis nicht eindeutig. Es wäre zu überlegen, inwieweit das Assoziationsabkommen zwischen der Türkei und EU als Grundlage dienen kann - gegebenenfalls müsste man es um ein Zusatzprotokoll erweitern.

## Türkei: Nein zu Privilegierter Partnerschaft und EAM

Sowohl die Privilegierte Partnerschaft als auch die EAM sind insofern problematisch, als beide Modelle primär statisch sind und der Türkei nur wenige Anreize bieten, ihren Demokratisierungs- und Konsolidierungsweg, z.B. was die Einhaltung der Menschenrechte oder die zivile Lösung von Konflikten angeht, fortzusetzen.

Da beide Alternativmodelle der Türkei a) in Sachfragen kein Mitentscheidungsrecht im Rat zubilligen und b) keine eindeutige Perspektive auf eine Vollmitgliedschaft einräumen, verwundert es nicht, dass Ankara sie abgelehnt hat.

Zudem sind sowohl die Privilegierte Partnerschaft als auch die EAM auf Drittstaaten übertragbar, im Falle der Privilegierten Partnerschaft auch auf Staaten außerhalb Europas. Die Türkei, die seit 1964 mit der EG assoziiert ist und den Status des Beitrittskandidaten genießt, würde mit der Zustimmung zu diesen Modellen zu einem Drittstaat „degradiert“. Das wäre für Ankara nicht hinnehmbar, da es der mühsamen Demokratisierungspolitik der letzten Jahre sowie dem Impetus, endlich als (europäische) Demokratie anerkannt und in den erlesenen Kreis der EU-Familie aufgenommen zu werden, zuwiderliefe.

## Das Modell der Abgestuften Integration: Ziel und Konzept

Das Ziel der Abgestuften Integration ist, „dass das betreffende Bewerberland durch eine möglichst starke Bindung vollständig in den europäischen Strukturen verankert wird“ – ganz im Sinne des Wortlauts des Ratsbeschlusses zur Türkei. Operationalisiert wird dieser Beschluss durch eine stärkere institutionelle Verzahnung und eine schrittweise politische Integration. Dabei orientiert sich die Abgestufte Integration grosso modo an den geltenden EU-Bestimmungen für Beitrittskandidaten, betritt aber zugleich juristisches Neuland. Anders als die Privilegierte Partnerschaft oder EAM behandelt sie die Türkei weiterhin als Beitrittskandidaten und nicht als Drittstaat.

Die Abgestufte Integration sieht die institutionelle Heranführung der Türkei in drei Stufen vor. Die Stufen sind nach ihrem Integrationsgrad unterteilt, wobei die erste den niedrigsten Integrationsgrad darstellt. Wichtig hierbei: Der Beginn der nächsten Integrationsstufe ist konditioniert, d.h. nur wenn die zuvor vereinbarten Vorgaben ziel- und zeitgerecht umgesetzt sind, kann diese beginnen, es gibt also keinen Automatismus für den Eintritt in die nächst höhere Integrationsstufe. Die Konditionierung soll

der Türkei als Anreiz dienen, den Weg der Demokratisierung und Reformen fortzusetzen. Durch ein jährliches Monitoring kann die EU-Kommission die Umsetzung der angekündigten Reformen überprüfen – das wird übrigens heute schon praktiziert. Eine Suspendierung der Gespräche ist – ähnlich wie bei normalen Beitrittsverhandlungen – jederzeit möglich, falls der Verhandlungspartner vertragsbrüchig wird – auch das ist heute schon gängige Praxis.

Die Dauer der jeweiligen Stufe ist in beiderseitigem Einverständnis festzulegen, sie könnte z.B. zehn Jahre betragen. Die nächste Stufe könnte bereits zur Halbzeit der vorangegangenen beginnen – in diesem Beispiel frühestens fünf Jahre nach dem Start der vorherigen. Voraussetzung ist auch hier, dass beide Seiten es wollen und zustimmen. Es kann aber auch der Fall eintreten, auf einer der realisierten Integrationsstufen über mehrere Jahre zu verharren. Im Gegensatz zur Privilegierten Partnerschaft und EAM bleibt die Perspektive der Vollmitgliedschaft erhalten, die allerdings erst nach Inkrafttreten der letzten Integrationsstufe erfolgen kann. Auch hier müssen beide Seiten erst zustimmen. Gemäß dem oberen Fallbeispiel könnte der Beitritt frühestens nach 20 Jahren, spätestens nach 30 Jahren erfolgen. Die EU sollte der Türkei die Perspektive der Vollmitgliedschaft nicht a priori verweigern, denn langfristig könnte sich das poli-

Von links nach rechts: Olli Rehn, EU-Kommissar für die Erweiterung, José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, und der türkische Premierminister Recep Tayyip Erdogan.  
Bild: Mediatheque der EU ( [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) )



tische Klima, z.B. aufgrund demographischer, energiepolitischer oder sicherheitsbedingter Probleme, zugunsten der Türkei verbessern.

Um die politische Integration glaubwürdig umzusetzen, bekommt die Türkei für die integrierten Bereiche ein sektorales Mitentscheidungsrecht – jedoch ohne die Möglichkeit, ein Veto-Recht zu haben. Das Gewicht ihrer Stimme würde sich an der geltenden EU-Regelung orientieren. Das Veto-Recht müsste aberkannt werden, da theoretisch die Gefahr besteht, dass die Türkei wichtige Beschlüsse blockieren könnte. Ihr Recht auf Mitbestimmung könnte sie im besten Fall jedoch zur Mehrheitsbeschafferin machen. Die Türkei sollte nicht nur ein Konsultationsrecht bekommen, sondern wenigstens das eingeschränkte Mitentscheidungsrecht, damit sie in die politische Arbeit und Entscheidungsfindung aktiv eingebunden ist und die Arbeitsweise der EU kennenlernen kann.

Was die Teilnahme der Türkei an den Ratssitzungen und die dortige praktische Arbeit angeht, könnte man sich auch hier an bereits bestehenden Regelungen orientieren, etwa an jenen, die für Opt-in-Staaten vorgesehen sind. Konkret bedeutet dies, dass die Türkei nur an den Sitzungen teilnehmen würde, in die sie thematisch integriert ist. Ein um die Türkei „Erweiterter Rat“ könnte sich speziell mit den türkeispezifischen Fragen beschäftigen. Sollte es Vorbehalte gegenüber einer Teilnahme der Türkei bei Ratssitzungen geben, wäre zu überlegen, inwieweit der seit 1964 bestehende Assoziationsrat EU-Türkei und der Gemeinsame Parlamentarische Ausschuss EU-Türkei in ihren Rechten gestärkt werden und mehr Mitentscheidungsrechte bekommen könnten.

Für die Abgestufte Integration könnte man Artikel I-57 EVV heranziehen, das Assoziationsabkommen um ein Zusatzprotokoll erweitern oder das geltende EU-Recht in Artikel 310 EUV modifizieren. Dort heißt es: „Die Gemeinschaft kann mit einem oder mehreren Staaten oder einer oder mehreren internationalen Organisationen Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen.“ Die Rechte und Pflichten sind hierbei nicht näher definiert

und könnten gegebenenfalls präzisiert werden. Wenn man die Dynamik der Beitrittsdebatte und den Impetus der Beitrittsgegner zugrunde legt, dürfte die Modifikation jedoch kein unlösbares Problem sein.

Da inzwischen viele EU-Richtlinien und Verordnungen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens gemeinsam mit dem Europäischen Parlament verabschiedet werden, könnte die Türkei ein Interesse daran haben, auch in den anderen EU-Institutionen vertreten zu sein. Für offizielle Beitrittskandidaten (wie die Türkei) sieht das geltende EU-Recht die Möglichkeit vor, so genannte *Observer* (Beobachter) in das Europäische Parlament, die Kommission, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen sowie zum Europäischen Gerichtshof zu entsenden – Rumänien und Bulgarien machen ab September 2005 von diesem Recht Gebrauch. Die *Observer* haben zwar ein Mitsprache-, aber kein Abstimmungsrecht. Die Größe der jeweiligen türkischen Delegation würde bilateral zwischen EU und Türkei geklärt. Die Abgestufte Integration respektiert die geltende Regelung für die Repräsentation in den anderen EU-Institutionen und sieht hier keine Sonderregelung für die Türkei vor.

### Mögliche Themenfelder für eine Abgestufte Integration

Wie könnte sich die Abgestufte Integration in der Praxis gestalten? Beide Parteien würden zunächst die zu integrierenden Bereiche für die erste Stufe benennen. Dabei werden vermutlich die Themen im Mittelpunkt der Verhandlungen stehen, bei denen es die größte gemeinsame Schnittmenge gibt und sich jede Seite einen Vorteil verspricht. Dies könnten auf EU-Seite die weitere Demokratisierung und Stärkung der rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die weitere wirtschafts- und finanzpolitische Konsolidierung zwecks Stabilisierung der türkischen Volkswirtschaft sein. Interessant für die EU sind sicher auch Fragen nach mehr Rechtssicherheit für europäische Unternehmen oder die Außen- und Sicherheitspolitik. Eine demokratische, prowestliche und in Euro-

## Weiterführende Literatur

Ali Çarkoglu/Barry Rubin (Hg.), Turkey and the European Union. Domestic Politics, Economic Integration and International Dynamics, London (Frank Cass), 2003

Davut Dursun (Hg.), Demokrasi Sorunu ve Türk Demokrasisi, Istanbul (Istanbul Mücellit), 2001

Charles Le Gai Eaton, Der Islam und die Bestimmung des Menschen, München (Diederichs), 2000

Hasan Basri Elmas, Turquie-Europe. Une Relation Ambiguë, Paris (Syllepse), 2002

Kirsty Hughes, The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU. A European Success Story or the EU's most contested Enlargement?, SIEPS 2004/9, Stockholm 2004

Heinz Kramer, EU-kompatibel oder nicht? Zur Debatte um die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, SWP-Studie S 34/2003, Berlin, 2003

Heinz Kramer, EU-Türkei. Vor schwierigen Beitrittsverhandlungen, SWP-Studie S 11/2005, Berlin, 2005

Claus Leggewie (Hg.), Die Türkei und Europa, Frankfurt a. M. (Suhrkamp), 2004

Wolfgang Quaisser/Steve Wood, EU Member Turkey? Preconditions, Consequences, and Integration Alternatives, Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa (Forost), Arbeitspapier Nr. 25, München, 2004

Michael S. Teitelbaum/Philip L. Martin, Is Turkey Ready for Europe?, in: Foreign Affairs, Vol. 82, Ausgabe 3/2003, S. 97-111

## Vergleich der Vollmitgliedschaft mit diskutierten Integrationsalternativen

Integrationsgrad	Perspektive der Vollmitgliedschaft	Teilnahme an den EU-Fonds für strukturschwache Regionen und Landwirtschaft	Teilnahme am Europäischen Währungssystem und Einführung des Euro	Teilnahme am Binnenmarkt	Möglichkeit zur Ausweitung der Integration auf andere Sachbereiche (z.B. Außen-/Sicherheitspolitik, Justizpolitik)	Recht auf Mitentscheidung im Rat
<b>Vollmitgliedschaft</b>	Entfällt	Gegeben	Gegeben mit der Möglichkeit zum Opt-out	Gegeben	Gegeben mit der Möglichkeit zum Opt-out	Gegeben
<b>Abgestufte Integration</b>	Vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen	Stufenweise und konditioniert vorgesehen	Stufenweise und konditioniert vorgesehen	Stufenweise und konditioniert vorgesehen	Vorgesehen für integrierte Bereiche, aber ohne Veto-Recht
<b>Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft (EAM)</b>	Nicht vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen, keine Arbeitnehmerfreizügigkeit	Primär vorgesehen für handelspolitische Sachthemen	Kein Mitentscheidungs-, aber Konsultationsrecht vorgesehen im Rahmen des Erweiterten Europäischen Wirtschaftsraumes
<b>Privilegierte Partnerschaft</b>	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen, Teilnahme an Ausschreibungen für Umwelt-, Kultur- und Bildungsprogramme vorgesehen	Nicht vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen, Gegenvorschlag: Ausbau der Zollunion zu einer Freihandelszone	Eingeschränkt vorgesehen	Kein Mitentscheidungs-, aber Konsultationsrecht vorgesehen im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik

pa eingebundene Türkei besitzt große geopolitische Bedeutung für die europäische Sicherheit und stärkt das weltpolitische Gewicht der EU – mit diesem Argument wirbt vor allem Außenminister Joschka Fischer für die Türkei. Die EU könnte mit Ankara ihre politischen Einflussmöglichkeiten im Nahost-Konflikt, der Kurden-Frage, der Krise im Irak, bei der Bekämpfung des in-

ternationalen Terrorismus und beim Zugriff auf die Erdölvorkommen am Golf und Kaspischen Meer steigern.

Auf türkischer Seite könnte vor allem Interesse an einer Vertiefung der Zollunion zugunsten der Türkei bestehen. Zwischen der EU und der Türkei besteht seit 1996 eine Zollunion. Hierbei wurden zahlreiche Handelshemmnisse abgebaut und gemein-

same Außenzölle eingeführt. Die Zollunion gilt jedoch nur für Industriegüter und verarbeitete landwirtschaftliche Produkte, nicht für Dienstleistungen, unverarbeitete Agrarprodukte oder Textilien. Das bedeutet im Ergebnis, dass die Zollunion nur für rund 30 Prozent der in der Türkei produzierten Waren gültig ist. Der einseitige Protektionismus der EU soll die heimische

Wirtschaft vor der türkischen Konkurrenz schützen. Dieser Protektionismus ist der Türkei schon lange ein Dorn im Auge, denn die Zollunion hat seit ihrem Bestehen in erster Linie der EU Vorteile, sprich Handelsüberschüsse, verschafft. Ankaras Handelsbilanzdefizit mit den EU-Partnern betrug allein 2004 rund 7,1 Mrd. Euro.<sup>9</sup> Die EU profitiert von der Zollunion also deutlich mehr als die Türkei, wo man das jährliche Handelsbilanzdefizit als „Vorschuss“ zur Begleichung der Kosten eines möglichen EU-Beitritts interpretiert.

In der Geschichte der Erweiterung hat es bisher noch keinen Beitrittskandidaten gegeben, der schon vor dem Beitritt eine Zollunion mit der EU eingegangen wäre. Im Rahmen der Zollunion musste die Türkei wichtige Teile des Besitzstandes der Gemeinschaft, vor allem in den Bereichen Zoll, Handelspolitik, Wettbewerb und Schutz des geistigen, gewerblichen und kommerziellen Eigentums übernehmen. Ankara hat als Nichtmitglied der EU aber kein Mitspracherecht in Brüssel, auch dann nicht, wenn es um Wirtschafts- und Handelsfragen geht. Die Zollunion ist also insofern undemokratisch, als die Türkei wichtige Teile ihrer nationalen Souveränität abgegeben hat, ohne aber im politischen Entscheidungsmechanismus der EU vertreten zu sein oder wirklich Einfluss auf den dortigen multinationalen Entscheidungsprozess zu haben. Praktische Probleme ergeben sich auch daraus, dass Ankara die von der EU mit Drittstaaten vereinbarten Außenzölle weitestgehend übernehmen muss – etwa mit der Konsequenz, dass Handelserleichterungen mit engen Wirtschaftspartnern, wie z.B. den USA, von Washington gekündigt wurden, weil eine Vorzugsbehandlung nicht gewährt wird. Es ist daher durchaus denkbar, dass die Türkei ein vitales Interesse daran hätte, im Rahmen der Zollunion künftig ein Mitentscheidungsrecht, z.B. bei der Festlegung von Importquoten oder der Höhe der Schutzzölle, zu bekommen.

Des Weiteren ist im Rahmen der ersten Integrationsstufe denkbar, dass die Türkei an einer Vertiefung der bisherigen Zusammenarbeit in Bildung, Kultur und Forschung interessiert ist und diese auch auf andere Bereiche ausdehnen möchte. Interessant könnte für Ankara auch die Teilnahme an weiteren EU-Förderprogrammen

sein, wie z.B. zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen oder der Umwelt. Die Abgestufte Integration bietet der EU hierbei einen komparativen Kostenvorteil gegenüber der Vollmitgliedschaft: Die Türkei würde zwar an zusätzlichen EU-Förderprogrammen teilnehmen, doch würden diese erheblich geringer ausfallen als die Kosten der Vollmitgliedschaft.

Für die zweite Stufe könnte eine Vertiefung der vorangegangenen Themen, wie z.B. ein schrittweiser Ausbau der Zollunion in Richtung Gemeinsamer Markt in Angriff genommen werden. Im Gemeinsamen Markt, der als Vorstufe zum Binnenmarkt dienen könnte, könnten all jene Handelshemmnisse abgebaut werden, die es noch in der Zollunion gibt. Denkbar ist auch, dass neue Sachthemen, wie z.B. Finanzkontrollfragen oder die verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des internationalen Terrorismus, integriert werden. Zudem wäre auch eine Aufhebung sämtlicher Beschränkungen im Zusammenhang mit ausländischen Investitionen in weiteren Sektoren der türkischen Wirtschaft denkbar. Die EU könnte Ankara auffordern, Hindernisse bei der Niederlassungsfreiheit und beim grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr abzubauen. Da der Beginn der zweiten Stufe konditioniert ist, müsste aber auch hierbei ein beiderseitiges Interesse daran bestehen, diese zu aktivieren.

Für die dritte Stufe wäre zu überlegen, inwieweit der Gemeinsame Markt in Richtung Binnenmarkt ausgeweitet wird. Die EU könnte die Türkei als gleichberechtigten Partner integrieren, was die Freiheit des Waren-, Güter- und Dienstleistungsverkehrs angeht. Die Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit wird wohl nicht zur Debatte stehen, ausgenommen vielleicht für Sektoren, in denen die EU Bedarf an Arbeitskräften hat. Hingegen könnten beide Vertragsparteien auch die schrittweise Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion, die weitere Vertiefung der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres sowie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik als wünschenswert erachten.

Die Vor- und Nachteile der Abgestuften Integration für beide Seiten lassen sich graphisch wie folgt darstellen:

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Laut der jüngsten Eurobarometer-Umfrage vom Juli 2005 sind 52 % der EU-Bürger gegen einen EU-Beitritt der Türkei. Vgl. Eurobarometer unter [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm)
- <sup>2</sup> Eine Erläuterung der Kopenhagener Kriterien findet sich in der Randspalte rechts auf Seite 3.
- <sup>3</sup> Vgl. Artikel 23, 4. Spiegelstrich der Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung des Europäischen Rates (Brüssel) vom 16./17. Dezember 2004.
- <sup>4</sup> Im Frühjahr 2005 befürworteten nur noch 63 Prozent der Türken eine EU-Mitgliedschaft. Im Herbst 2004 waren es noch 75 Prozent. Die Zahl der Gegner eines Beitritts ist von 15 auf 30 Prozent gestiegen. Vgl. Frankfurter Rundschau vom 8. April 2005.
- <sup>5</sup> Der Begriff *Acquis Communautaire* wird im Brüsseler Fachjargon als Terminus technicus für den gemeinschaftlichen, rechtlichen Besitzstand der EU verwendet. Er umfasst alle Rechtsakte, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. Zu diesen gehören die Verträge der Europäischen Union, Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen der EU-Organe und des Europäischen Gerichtshofes, Entschlüsse und Erklärungen, Rechtsakte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und des Inneren sowie die von der EU mit Drittstaaten oder Organisationen abgeschlossenen Verträge und Abkommen.
- <sup>6</sup> Sowohl bei der Zollunion als auch bei der Freihandelszone erheben die Mitgliedstaaten untereinander keine Zölle. Die Freihandelszone sieht individuelle Außenzölle gegen Drittstaaten vor, die Zollunion hingegen einen gemeinsamen Außenzoll. Aus Integrationsicht geht die Zollunion daher weiter als die Freihandelszone. Im Vorschlag der CDU/CSU wird nicht ganz klar, warum die Errichtung einer Freihandelszone vorteilhaft für die Türkei sein sollte. Vgl. „Eine ‘Privilegierte Partnerschaft’ als Alternative zu einer EU-Vollmitgliedschaft der Türkei“ unter [www.cdusu.de/section\\_\\_2/subsection\\_\\_3/id\\_\\_845/Meldungen.aspx](http://www.cdusu.de/section__2/subsection__3/id__845/Meldungen.aspx)

Fortsetzung auf Seite 15

<b>Die Abgestufte Integration aus Sicht der Türkei</b>	
<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>
Die Perspektive der Vollmitgliedschaft bleibt erhalten.	Es gibt – wie im aktuellen Rats-Beschluss zur Türkei vorgesehen – keinen Beitrittsautomatismus; die EU-Staaten können nach wie vor ihr Veto einlegen.
Die Türkei kann den Grad der Integration mitbestimmen.	Die EU kann den Grad der Integration mitbestimmen.
Die Türkei kann durch die Möglichkeit der Mitentscheidung im Rat politisch Einfluss nehmen.	Die Türkei hat kein Vetorecht.
Die Türkei kann durch Zusammenarbeit im Rat ihre Konsensfähigkeit demonstrieren und Ängste vor einer institutionellen Überdehnung abbauen.	Die Abgestufte Integration beantwortet nicht die Frage nach der umfassenden Integrierbarkeit der primär nationalistisch geprägten türkischen Politikkultur.
Die Abgestufte Integration verschafft einen Zeitgewinn: Die Türkei kann ihren Demokratisierungs- und Konsolidierungsweg fortführen.	Der drohende Machtverlust bestimmter Eliten (Militär, Beamtenapparat, etc.) könnte zum Reformstau führen.
Die Türkei kann durch konstruktives Mitarbeiten Misstrauen in der EU-Öffentlichkeit und den politischen Eliten abbauen.	Die Gefahr anti-türkischer Wahlkämpfe, Referenden oder Unterschriftenkampagnen bleibt bestehen.
Die Vertiefung der Zollunion könnte das türkische Handelsbilanzdefizit verringern.	Die Türkei wird von den EU-Landwirtschaft- und Strukturfonds weitgehend ausgeschlossen.
Die Abgestufte Integration bietet eine Perspektive für die Errichtung eines gemeinsamen Marktes oder die Integration in den Binnenmarkt.	Die Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit wird es nicht geben.
Die Aussicht auf Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion ist eine konkrete Perspektive.	Der wirtschaftspolitische Konsolidierungskurs könnte zu innenpolitischen und sozialen Problemen führen.
Die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus im Rahmen der GASP könnte das weltpolitische Gewicht der Türkei erhöhen.	Die Zusammenarbeit könnte islamistische Extremisten mobilisieren und die Terrorgefahr in der Türkei erhöhen.
<b>Die Abgestufte Integration aus Sicht der Europäischen Union</b>	
<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>
Die Abgestufte Integration steht in Einklang mit dem Anspruch der EU, im Falle des Scheiterns des Beitritts durch eine „möglichst starke Bindung die Türkei vollständig in den europäischen Strukturen zu verankern“.	Das Festhalten an der Teilintegration könnte Kritik aus den USA (Sicherheitspolitik) und der Islamischen Welt (Kultur- und Religionsdebatte) nach sich ziehen.
Die EU kann den Grad der Integration mitbestimmen.	Die Türkei kann den Grad der Integration mitbestimmen.
Die Abgestufte Integration verschafft der EU einen Zeitgewinn, sich zu reformieren.	Die reformierte EU könnte eine Diskussion um weitere Erweiterungsrounds (z.B. Ukraine, Balkan, etc.) oder Debatten um die politische Vertiefung auslösen.
Durch stufenweise Teilintegration bleibt die Gefahr einer institutionellen Überdehnung kontrollierbar.	Die Türkei hat zwar kein Vetorecht, könnte aber aufgrund ihrer Stimmgewichtung im Rat die dortige Kompromissfindung erschweren und Mehrheitsbeschafferin sein.
Die Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit wird es für die Türkei nicht geben.	Offene Stellen in der EU (IT-Branche, Pflegedienste, Landwirtschaft, Handwerk, etc.) können weiterhin nur mühsam besetzt werden.
Die EU hat komparative Kostenvorteile, da die Türkei von den EU-Landwirtschafts- und Strukturfonds weitgehend ausgeschlossen ist.	Die Türkei nimmt an weiteren EU-Förderprogrammen teil – relativ betrachtet könnten dadurch die jetzigen Mitglieder weniger Gelder zugeteilt bekommen.
Die Vertiefung der Zollunion könnte die Türkei politisch und wirtschaftlich stabilisieren.	Eine Vertiefung der Zollunion zugunsten der Türkei würde das Handelsbilanzdefizit einzelner EU-Mitgliedsstaaten erhöhen.
Die schrittweise Heranführung der Türkei an die EU kann die Türkei-Debatte in der Öffentlichkeit sachlicher gestalten.	Die Gefahr anti-türkischer Wahlkämpfe, Referenden oder Unterschriftenkampagnen bleibt bestehen.

## Mögliche Einwände gegen und Argumente für das Modell der Abgestuften Integration

Einwände gegen das Modell der Abgestuften Integration könnte es hinsichtlich der rechtlichen Legitimität geben. Es ist zu überlegen, inwieweit für sie sowohl Artikel I-57 EVV als auch das Assoziationsabkommen bzw. das geltende EU-Recht (Artikel 310 EUV) als juristische Grundlage greifen. In beiden Fällen müsste es wohl zu einer Änderung bzw. Ergänzung der geltenden Verträge kommen. Wenn man jedoch die Dynamik der Türkei-Debatte und den dezidierten Willen der Gegner einer Vollmitgliedschaft zugrunde legt, dürfte dies kein unlösbares Problem sein.

Schwierig könnte auch die Frage der Diskrepanz zwischen sektoraler und territorialer Repräsentation sein. Verfahren der Mitentscheidung in der EU sehen vor, dass der Ministerrat und das Europäische Parlament bei bestimmten Richtlinien und Verordnungen gleichberechtigt entscheiden. Die Türkei bekäme im Rahmen der Abgestuften Integration ein sektorales Mitentscheidungsrecht (ohne Veto-Option) im Rat, wäre aber mit ihren *Observern* im Europäischen Parlament (und bei der Kommission) nicht stimm- und entscheidungsberechtigt. Ein möglicher Einwand könnte lauten, dass die Türkei im Rat mitentscheiden darf, obwohl sie an der Konsensfindung im Europäischen Parlament nicht beteiligt ist. Die gängige politische Praxis zeigt jedoch, dass die *Observer* durchaus Einfluss auf Entscheidungsprozesse nehmen, z.B. in den Ausschüssen des Europäischen Parlaments. Sie selber können zwar nicht abstimmen, aber sie bringen im Namen ihrer Fraktionskollegen Änderungsanträge ein und machen so ihren Einfluss geltend.

Strittig könnte auch die Frage sein, wie zu verfahren ist, wenn kein Konsens gefunden wird. Die Abgestufte Integration setzt immer einen Konsens zwischen den Vertragsparteien voraus im Hinblick darauf, welche Teilbereiche integriert werden sollen. Während die Türkei als eine Vertragspartei auftritt, umfasst die EU 25 (und bald 27) Staaten, d.h. genauso viele Interessen müssten kanalisiert und mehrheitsfähig ge-

macht werden. Wenn die Türkei beispielsweise die Zollunion zu ihren Gunsten vertiefen wollte, könnten einige EU-Staaten ein Veto einlegen, da sie a) die heimische Wirtschaft schützen und b) von den Handelsbilanzüberschüssen profitieren möchten. Kompromisslösungen könnten unter Umständen zu Lasten der Türkei gehen, müssen es aber nicht – dies ist ganz vom politischen Willen der Teilnehmer abhängig.

Eine entscheidende Stärke des Modells der Abgestuften Integration ist, dass sie, falls der Beitritt scheitert, den Ratsbeschluss, die Türkei durch eine „möglichst starke Bindung vollständig in den europäischen Strukturen zu verankern“, mit Leben erfüllt. Auch erfüllt es die Anforderungen, dass es keinen Beitrittsautomatismus geben darf, denn es ist ein dynamisches Modell, in dem die zu integrierenden Themenfelder nicht wie bei einer Vollmitgliedschaft vorgegeben, sondern bilateral und flexibel vereinbar sind.

Aus politischen und wirtschaftlichen Integrationsgesichtspunkten geht die Abgestufte Integration weiter als die Privilegierte Partnerschaft und die EAM. Im Vergleich zu diesen Modellen bietet sie durch die Konditionierung der Integrations- und Partizipationsstufen starke Anreize für die Türkei, den Kurs der Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit fortzusetzen. Der EU bietet sie dank des Zeitgewinns die Möglichkeit, sich politisch und institutionell zu reformieren bzw. zu vertiefen. Das Modell der Abgestuften Integration ist zwar speziell auf die Türkei zugeschnitten, könnte aber aufgrund seiner individuellen und flexiblen Aushandelbarkeit auch auf andere mögliche Beitrittskandidaten ausgedehnt werden.

## Schlussfolgerungen

Die Türkei sollte abgestuft integriert und nicht privilegiert ausgegrenzt werden. Die EU muss der Türkei eine klar definierte und attraktive Alternative anbieten, falls es mit dem Beitritt nicht klappen sollte, und sie ermutigen, den Weg der Demokratisierung fortzusetzen. Sowohl die Privilegierte Partnerschaft als auch die Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft sind jedoch für ein Land mit einer 40-jährigen Beitrittsperspektive

Fortsetzung von Seite 13

<sup>7</sup> Vgl. Wolfgang Quaisser, Alternative EU-Integrationsstrategien für die Türkei und andere EU-Kandidatenländer. Privilegierte Partnerschaft oder „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“, Osteuropa-Institut, Kurzanalysen und Informationen Nr. 12/2004, München, 2004 sowie Wolfgang Quaisser/Steve Wood, EU Member Turkey? Preconditions, Consequences, and Integration Alternatives, Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa (Forost), Arbeitspapier Nr. 25, München, 2004.

<sup>8</sup> In seiner Argumentation bezieht sich Quaisser auf den Artikel 49 des Vertrages über die Europäische Union. Dort steht, dass nur „europäische“ Staaten Mitglied der EU werden können. Die eindeutige Positionierung des Autors ist jedoch insofern problematisch, als die Definition, was „europäisch“ ist, nicht durch die Vertragstexte der EU, sondern durch die Praxis anderer internationaler Organisationen präjudiziert wird. Dies gilt insbesondere durch die Zugehörigkeit zum Europarat, der gemäß seiner Satzung nur europäischen Staaten offen steht. Der Begriff „europäisch“ in Artikel 49 ist somit in vertragsübergreifender systematischer Auslegung zu interpretieren. Kein Land kann Mitglied der EU werden, wenn es nicht zuvor dem Europarat beigetreten ist und die Charta der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unterzeichnet hat. In der politischen Realität sind diese Schritte Beitrittsvoraussetzungen auf dem Weg in die EU. Die Türkei trat bereits 1949 dem Europarat bei und hat 1954 die EMRK unterzeichnet. Alle EU-Mitgliedsstaaten – auch Deutschland – haben der Legitimität der türkischen Mitgliedschaft im Europarat zugestimmt und sie formal als „europäisch“ anerkannt. Der Türkei wurde daher, als sie 1987 ihren Beitrittsantrag gestellt hatte, ihre Beitrittsfähigkeit ausdrücklich zugesprochen. Vgl. Thomas Bruha/Oliver Vogt, Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung, in: Verfassung und Recht in Übersee. Law and Politics in Africa, Asia and Latin America (VRÜ), Ausgabe 30/1997, S. 477-502.

<sup>9</sup> Vgl. Eurostat Euro-Indikatoren, Pressemitteilung 42/2005 vom 23. März 2005.

zu wenig. Die türkische Regierung hat in der Vergangenheit zu Recht darauf insistiert, dass für sie nur die Vollmitgliedschaft in Frage komme. Indes werden auch in der Türkei die neuen politischen Realitäten zur Kenntnis genommen und eingeräumt, dass mögliche anti-türkische Wahlkämpfe und Referenden die Chancen auf die Vollmitgliedschaft deutlich verschlechtern. In den türkischen Medien werden bereits erste Integrationsalternativen diskutiert.

Die drei größten Vorbehalte in der EU gegen den Türkei-Beitritt sind die Angst vor uneingeschränkter Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit, vor möglichen Transferzahlungen in zweistelliger Milliardenhöhe aus den europäischen Fonds für Struktur- und Landwirtschaftshilfe und vor institutioneller Überdehnung. Die Abgestufte Integration greift diese Vorbehalte auf und berücksichtigt sie in ihrem Konzept. Sie kann aber nicht die Debatte um die institutionellen, kulturellen und geographischen

Grenzen der EU ersetzen. Auch wenn durch das Modell die Verhandlungspartner eng zusammenarbeiten und Vertrauen aufbauen können, beantwortet es nicht die Frage, ob die EU gewillt ist, mit der Türkei ein mehrheitlich muslimisches Land in die EU aufzunehmen.

Die Vorteile der Abgestuften Integration gegenüber den beiden Konkurrenzmodellen Privilegierte Partnerschaft und Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft sind zusammengefasst folgende: Die Abgestufte Integration sieht eine sektorale Teilintegration in Politik und Wirtschaft vor und ermöglicht Ankara, in türkeispezifischen Fragen mitzuentcheiden; die Perspektive der Vollmitgliedschaft bleibt erhalten; eine immer engere wirtschaftliche, aber auch politische (Teil-) Integration in die EU-Strukturen wird befördert; die Konditionierung der Integrationsstufen bietet starke Anreize für die Türkei, den Kurs der Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit fortzusetzen

– und dies ist sowohl in der EU als auch in der türkischen Bevölkerung ausdrücklich erwünscht.



*Cemal Karakas (Jahrgang 1973) promoviert seit Ende 2004 in der Forschungsgruppe „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“ an der HSFK und ist Referent im Europäischen Parlament in Brüssel*

#### **HSFK-Standpunkte**

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in drei Forschungsgruppen zu den Themen: „Rüstungskontrolle und Abrüstung“, „Internationale Organisation, demokratischer Frieden und Herrschaft des Rechts“ sowie „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“. Zudem gibt es die forschungsgruppenübergreifende Arbeitsgruppe „Kriege demokratischer Staaten seit 1990“ und den Arbeitsbereich „Friedenspädagogik/Konfliktpsychologie“. Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF-Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in

Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und vier weitere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit abgibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Publikationen und Vorstandsangelegenheiten der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 95 91 04-0, Fax (069) 55 84 81 E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Angabe der Quelle und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design und Layout: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Druck: CARO Druck  
ISSN 0945-9332