ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kramer, Heinz; Krauß, Hanna-Lena

Research Report

Ein kluger Wegweiser: Der Türkei-Bericht der Europäischen Kommission

SWP-Aktuell, No. 50/2004

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Kramer, Heinz; Krauß, Hanna-Lena (2004) : Ein kluger Wegweiser: Der Türkei-Bericht der Europäischen Kommission, SWP-Aktuell, No. 50/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/254516

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Ein kluger Wegweiser

Der Türkei-Bericht der Europäischen Kommission

Heinz Kramer / Hanna-Lena Krauß

Am 17. Dezember wird der Europäische Rat darüber entscheiden, ob mit der Türkei Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollen. Seine Entscheidung wird er auf den Türkei-Bericht stützen, den die Kommission am 6. Oktober vorgelegt hat. Dieser umfangreiche Kommissionstext bietet eine gute Grundlage für die Vorbereitung des Verhandlungsmandats und die eigentlichen Verhandlungen. Er macht deutlich, warum die Verhandlungen mit der Türkei anders ablaufen werden und im Interesse beider Seiten am Erfolg auch anders ablaufen müssen als jene mit den Ländern der bisherigen Erweiterungsrunden. Der Europäische Rat sollte den Türkei-Bericht und dessen Empfehlung bei seiner Beschlußfassung umfassend berücksichtigen.

Am 6. Oktober 2004 hat die Europäische Kommission ihren lange erwarteten Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg in die EU vorgelegt. Anhand seiner Aussagen wird der Europäische Rat am 17. Dezember entscheiden, ob Beitrittsverhandlungen mit dem Kandidaten aufgenommen werden. Der umfangreiche Bericht besteht aus drei Teilen: der Bestandsaufnahme über die Fortschritte der Türkei bei der Verwirklichung der für einen EU-Beitritt geltenden Kopenhagener Kriterien (Fortschrittsbericht 2004), einer Abschätzung der wesentlichen Konsequenzen eines türkischen Beitritts und einer Empfehlung für den Beginn von Verhandlungen.

In der nachfolgenden öffentlichen Debatte in der Türkei ging es vor allem um die Empfehlungen, die als »konditioniertes Ja« interpretiert wurden. Die »Konditionen« werden von vielen als Diskriminierung der Türkei gegenüber den acht ost- und mitteleuropäischen Staaten sowie gegenüber Zypern und Malta angesehen, den Staaten der vorangehenden Erweiterungsrunde.

Der Bericht findet sich im Internet unter <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/tr_recommendation_de.pdf>

Eine Empfehlung mit Fußangeln?

Die von türkischer Seite geäußerten Vorbehalte gegen die »neuen Bedingungen« im Bericht der Europäischen Kommission und der Vorwurf einer diskriminierenden Ungleichbehandlung erweisen sich bei näherer Betrachtung als übertrieben und unangebracht. Die Kommission nimmt in entscheidenden Fragen keine neue Position ein, die von jener der vorangegangenen Beitrittsprozesse abweichen würde. Allerdings werden bestimmte beitrittspolitische Selbstverständlichkeiten zum ersten Mal

explizit formuliert. Die Kommission scheint anzunehmen, daß sie in der politischen Elite und in der Öffentlichkeit der Türkei noch nicht in hinreichendem Maße verinnerlicht worden sind, und hält diese spezifische Form der Klarstellung deshalb wohl für erforderlich. Gleichzeitig signalisiert sie damit aber auch in besonders deutlicher Weise der einem türkischen Beitritt äußerst skeptisch gegenüberstehenden politischen Öffentlichkeit in den EU-Ländern, daß die allgemeinen Grundsätze von Beitrittsverhandlungen auch im Falle der Türkei uneingeschränkt gelten.

Aufgrund ihrer Einschätzung der politischen Reformen, die die Türkei in den letzten Jahren durchgeführt hat, gelangt die Europäische Kommission zu dem Schluß, »daß die Türkei die politischen Kriterien in ausreichendem Maß erfüllt«. Daher empfiehlt sie die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen.

Im Gegensatz zu türkischen Politikern, die in der Regel davon sprechen, daß die Türkei die Beitrittsbedingungen vollständig erfüllt habe, beschränkt sich die Kommission auf das Urteil, daß dies bisher in ausreichendem Maße geschehen ist. Weitere Verbesserungen und Fortschritte sind in ihren Augen demnach möglich und erwünscht.

Falls sich die Reformen und deren Umsetzung als instabil erweisen, wird die Kommission »bei einem schwerwiegenden und dauerhaften Verstoß gegen die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, auf denen die Union beruht, die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Über diese Empfehlung sollte der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen können.«

Daß schwerwiegende und dauerhafte Verstöße gegen die vertraglich festgelegten Wertgrundlagen der EU nicht hingenommen werden, ist nichts anderes als die analoge Anwendung der im Verfassungsvertrag vorgesehenen Möglichkeit, die Mitgliedschaft von EU-Staaten bei gleichartigen Verstößen suspendieren zu können. Kein Beitrittskandidat kann ernsthaft erwarten, daß die Union auf derartige Verfehlungen nicht reagieren und die Verhandlungen fortsetzen würde. Dabei geht es nicht – und dies scheint in der aufgeregten türkischen Diskriminierungsdebatte übersehen zu werden – um irgendwelche türkischen Einzelmaßnahmen, sondern um ein fundamentales Abweichen von den Grundsätzen der EU. Beispiele wären die Wiedereinführung der Todesstrafe, eine Neufundierung des Rechtssystems auf islamischen Grundsätzen oder ein erneutes Eingreifen des Militärs in das politische Geschehen.

Grundzüge des Verhandlungskonzepts

Für die Verhandlungen selbst schlägt die Kommission ein Drei-Säulen-Modell vor, in dem politische Reformen, die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes und die Förderung der gesellschaftlichen Entwicklung in der Türkei verknüpft werden.

Verstärkte Überwachung der Reformkonsolidierung

Auf der Grundlage einer veränderten Beitrittspartnerschaft will man vorrangig sicherstellen, daß die politischen Vorgaben konsequent umgesetzt werden. Zur allgemeinen Überprüfung der Reformanstrengungen sollen ab Ende 2005 jährlich Kommissionsberichte erstellt werden. Aus dem Reformtempo soll sich das Tempo der Verhandlungen ergeben.

Damit wird die in der jüngsten Erweiterungsrunde etablierte Praxis der jährlichen Fortschrittsberichte ebenso übernommen wie die besondere Betonung der Erfüllung der politischen Beitrittskriterien. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, daß der Prozeß der »Europäisierung« der Türkei nicht erlahmt.

Im Hinblick darauf sollte die EU von Beginn der Verhandlungen an ein wesentlich umfassenderes Monitoring der Anpassung und Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes in der Türkei vorsehen,

als das in der letzten Erweiterungsrunde der Fall war. Zu erwägen wäre etwa die Einrichtung von »Antennen« der in Ankara angesiedelten EU-Delegation in anderen Landesteilen, um die Präsenz der Union »in der Fläche« zu verbessern.

Verhandlungen zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes

Die Beitrittsverhandlungen finden in Form einer Regierungskonferenz zwischen den Mitgliedstaaten der EU und der Türkei statt, die ihre Beschlüsse einstimmig faßt. Dabei gilt, daß auf seiten der Mitgliedstaaten auch das jeweilige Verhandlungsmandat der Kommission einstimmig beschlossen werden muß. Mit Blick auf die einzelnen Verhandlungskapitel empfiehlt die Kommission die Festlegung von »Benchmarks«, die neben der reinen Rechtsangleichung auch ein bestimmtes Maß der Umsetzung des übernommenen Besitzstandes signalisieren sollen, bevor ein Kapitel für »abgeschlossen« und die Türkei in diesem Punkt für beitrittsfähig erklärt wird.

Damit zieht die Kommission eine Lehre aus dem jüngsten Beitrittsprozeß. Denn häufig zeigte sich in fast jedem Kandidatenland, daß es im Anschluß an die Rechtsangleichung mit der Umsetzung erheblich haperte. Mit diesem Vorschlag trägt die Kommission aber auch der bisherigen Erfahrung der EU Rechnung, daß türkische Rechtsakte keineswegs immer eine veränderte Praxis bewirkt haben, weil der Regierung oft der notwendige Wille zur konsequenten Durchsetzung fehlte.

Vor dem Hintergrund ihrer Abschätzung möglicher Folgen eines türkischen Beitritts gelangt auch die Kommission zu der in der EU weit verbreiteten Auffassung, daß in verschiedenen Politikbereichen bis zur vollständigen Geltung des gemeinsamen Besitzstandes lange Übergangsfristen notwendig werden könnten. Auch die Vereinbarung von (befristeten?) Sonderregelungen in der Struktur- und der Agrarpolitik wird ins Auge gefaßt. Bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer hält die Kommission sogar unbefristete Schutzklauseln für möglich.

Übergangfristen und Sonderregelungen gibt es auch in der jüngsten Erweiterungsrunde, unbefristete Schutzklauseln wären ein Novum. Die Frage ist allerdings, ob sie mit den Freizügigkeitsgarantien im Einklang stehen, die im zur Ratifikation anstehenden Verfassungsvertrag gewährt werden.

Viel wird von der konkreten Ausgestaltung abhängen: Soll einzelnen Mitgliedstaaten auf Dauer die Möglichkeit offenstehen, auch nach Ablauf einer Übergangsfrist im Fall einer erneut auftretenden Gefährdung des heimischen Arbeitsmarktes zeitlich befristete Zugangssperren zu errichten oder sollen bestimmte Sektoren der EU-Wirtschaft türkischen Arbeitnehmern dauerhaft verschlossen bleiben? In jedem Fall dürften solche Klauseln nach einem türkischen Beitritt Anlaß für rechtliche Auseinandersetzungen zwischen betroffenen türkischen Arbeitnehmern und der EU sein.

Angesichts des langen Zeitraums, der zu erwarten ist, bis im Fall eines Beitritts die EU-Regeln über die Personenfreizügigkeit in Kraft treten, ist es jedoch sehr schwierig, heute schon einigermaßen verläßliche Aussagen über die in dieser Hinsicht zu vereinbarenden Beitrittsbedingungen zu treffen. Die Erwägung der Kommission dürfte deshalb auch eher auf die Beschwichtigung entsprechender aktueller Ängste in vielen EU-Ländern zielen und ist nicht als verbindliche Vorgabe für das Verhandlungsmandat über das einschlägige Kapitel anzusehen.

Die Kommission schlägt vor, daß die EU wegen der mit einem türkischen Beitritt verbundenen finanziellen und institutionellen Auswirkungen den mittelfristigen Finanzrahmen der EU für die Zeit nach 2014 festlegen sollte, bevor sie die Verhandlungen beendet. Das würde eine Verhandlungsdauer von etwa zehn Jahren implizieren, weil diese Festlegung kaum vor 2013 zu erwarten ist. Mit ihrem Vorschlag trägt die Kommission zum einen der gegenwärtig von allen politischen Führungs-

gruppen in der EU geäußerten Auffassung Rechnung, daß die Verhandlungen notwendigerweise lange dauern werden. Zum anderen signalisiert sie der Öffentlichkeit in den EU-Ländern und in der Türkei, daß mit einem schnellen Beitritt nicht gerechnet werden sollte.

Viel Aufregung hat in der Türkei die Feststellung der Kommission hervorgerufen, daß Beitrittsverhandlungen »der Natur der Sache« nach »ein Prozeß mit offenem Ende« sind, »dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren läßt.« Auch diese Aussage bringt eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck. Vor dem Hintergrund der Türkeidiskussion in Deutschland und Frankreich nährte sie jedoch bei zahlreichen türkischen Kommentatoren den Verdacht, daß die Verhandlungen von Beginn an auf ein anderes Ziel als den Beitritt ausgerichtet werden sollten. Ministerpräsident Erdoğan hat sich mehrfach dagegen ausgesprochen, diese »diskriminierende Formel« in den Beschluß des Europäischen Rates vom 17. Dezember zu übernehmen.

Der Europäische Rat sollte angesichts dessen klarstellen, daß Beitrittsverhandlungen nach Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union ausschließlich über «die Modalitäten des Beitritts« geführt werden, ohne daß ihr erfolgreicher Ausgang von vornherein garantiert ist. Über Alternativen zum Beitritt kann zwischen der EU und der Türkei erst dann gesprochen werden, wenn die Verhandlungen trotz der Bemühungen beider Seiten scheitern sollten.

Angesichts der in vielen EU-Kreisen bestehenden Ängste vor einer »Zerstörung« der EU durch einen türkischen Beitritt betont die Kommission zu Recht die Notwendigkeit einer entsprechenden Vorbereitung auch der EU. Das »Integrationskriterium« von Kopenhagen 1993 ist ernst zu nehmen: Die Union muß in dem Sinne fähig zur Aufnahme neuer Mitglieder sein, daß deren Aufnahme den weiteren Fortschritt der Integration nicht beeinträchtigt.

Politischer und kultureller Dialog

Die als »dritte Säule» bezeichnete Forderung der Kommission nach einem wesentlich intensiveren politischen und kulturellen Dialog stellt bisher lediglich einen politischen Merkposten dar. Doch gerade hier liegt der Schlüssel zur Erhöhung der Akzeptanz der Türkei in der EU-Öffentlichkeit. Dem Dialog sollte deshalb mindestens so viel Aufmerksamkeit gewidmet werden wie den Verhandlungen selbst. Dabei sind die Mitgliedstaaten in besonderer Weise gefordert, denn die Vorbehalte müssen an der Quelle, nicht vorrangig in europäischen Foren bearbeitet werden. Außerdem muß die in der Türkei immer noch vorherrschende Neigung, Kontakte der Zivilgesellschaft mit dem Ausland staatlicher Aufsicht zu unterstellen, vollständig aufgegeben werden.

Fazit

Bericht und Empfehlung der Europäischen Kommission bilden einen guten Wegweiser für Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, sofern der Europäische Rat sie am 17. Dezember beschließt. Der Bericht läßt schon jetzt erkennen, daß diese Verhandlungen anders ablaufen müssen und werden als jene der bisherigen Erweiterungsrunden. Angesichts der in den meisten EU-Staaten verbreiteten Ablehnung einer türkischen Mitgliedschaft kommt es vor allem darauf an, der Türkei den unbezweifelbaren Nachweis ihrer fortschreitenden »Europäisierung« abzuverlangen. Ihrerseits muß die EU den Nachweis führen, daß sie ein Mitglied Türkei ohne Schaden verkraften kann. Die einzelnen Elemente des von der Kommission skizzierten Verhandlungskonzepts können dazu einen wesentlichen Beitrag leisten. Die EU sollte der Türkei denn auch klar signalisieren, daß die mit ihnen formulierten Kriterien nicht aufgegeben oder abgeschwächt werden, sondern mit der gebotenen Offenheit für künftige Entwicklungen als Leitlinien für die Verhandlungen dienen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364