

Hat der türkische EU-Beitritt noch eine Perspektive?

Heinz Kramer, Berlin

Vortrag auf dem Symposium „Die Türkei im Spannungsfeld ihrer strategischen
Nachbarn: EU und Vorderer Orient“ der Österreichischen Orient-Gesellschaft
Hammer-Purgstall am 5. Mai 2011 in Wien

Die Perspektive des türkischen Beitrittsprozesses ist ziemlich klar: Er wird scheitern, wenn sich in den Rahmenbedingungen nichts Wesentliches ändert. Danach sieht es in der absehbaren Zukunft allerdings nicht aus. Die Tatsache, dass es in diesem Prozess seit einem Jahr keinerlei messbaren Fortschritt gegeben hat und beide Seiten darüber nicht wirklich besorgt erscheinen, ist ein deutliches Indiz für den erreichten Tiefstand.

Konkret heißt das, dass von den 35 Verhandlungskapiteln gegenwärtig 13 geöffnet worden sind, von denen eines vorläufig abgeschlossen wurde. 18 Kapitel werden von der EU oder von Frankreich oder Zypern oder Griechenland mit unterschiedlichen Begründungen blockiert. (Ein Kapitel kann zur Zeit weder geöffnet noch blockiert werden, da es sich mit den „Abschlussarbeiten“ der Verhandlungen befasst und deshalb auch erst ganz am Ende des Prozesses relevant ist.) Drei Kapitel stehen damit noch für weitere Verhandlungen zur Verfügung. Sie können hauptsächlich deswegen nicht geöffnet werden, weil die Türkei die dafür notwendigen Bedingungen, die sog. Benchmarks, aus politischen Erwägungen noch nicht erfüllt hat. Das wird auch vor den türkischen Wahlen am 12. Juni nicht geschehen, so dass auch die ungarische EU-Präsidentschaft ohne weitere Fortschritte im Prozess zu Ende gehen wird. Ob sich daran während der folgenden polnischen Präsidentschaft etwas ändern kann, ist höchst ungewiss.

Welches sind die erwähnten Rahmenbedingungen, die den Ausgang des Prozesses weitgehend bestimmen und Fortschritte bzw. ein positives Ende verhindern?

- a) Europäische Ablehnung des türkischen Beitritts
- b) Wandel in der türkischen Außen- und Beitrittspolitik

- c) Zypernfrage
- d) Türkische Demokratisierungsdefizite
- e) Fehlen die EU-Öffentlichkeit überzeugender pro-Argumente

Europäische Ablehnung

Die Hauptursache der Schwierigkeiten liegt in der anhaltenden Ablehnung eines türkischen Beitritts durch eine Mehrheit der Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten und durch die Regierungen in einigen zentralen Mitgliedern wie Deutschland, Frankreich oder auch Österreich. Die Ablehnung des Beitritts durch Kanzlerin Merkel oder Präsident Sarkozy bestimmt die Wahrnehmung der EU-Haltung in der türkischen Öffentlichkeit wesentlich stärker als die Befürwortung durch Premier Cameron oder Ministerpräsident Berlusconi. Insgesamt gibt es unter den EU-Regierungen eine deutliche Mehrheit, die sich nicht gegen eine türkische Mitgliedschaft ausspricht. Allerdings hört man auch kaum deutliche und an die EU-Öffentlichkeit gerichtete Bekenntnisse pro Beitritt.

Diese Situation schafft ein Klima, in dem sich die türkische Öffentlichkeit von der EU ständig getäuscht sieht, hat diese doch im Oktober 2005 die Beitrittsverhandlungen einstimmig und mit dem erklärten Ziel des Beitritts eröffnet. Heute scheinen die meisten davon nichts mehr wissen zu wollen. Dadurch wird der wichtigste Hebel der EU in der Beitrittspolitik unwirksam – die Konditionalitätspolitik.

Beitrittsverhandlungen sind ja nicht wirklich Verhandlungen zwischen gleichberechtigten Partnern auf Augenhöhe. Es geht hier ja im Kern darum, dass

der Beitrittskandidat alle Bestimmungen des sog. Gemeinschaftlichen Besitzstandes übernimmt, d.h. eine einseitige Anpassung an die von der EU gesetzten Bedingungen vornimmt. Dies ist ein mit erheblichen politischen und materiellen Kosten verbundener Prozess, ohne dass immer deutlich wird, worin der Vorteil für den Kandidaten im Einzelnen liegt. Diese Kosten werden in der Regel nur dann übernommen, wenn das Kandidatenland sicher sein kann, am Ende den Gesamtpreis zu erlangen, d.h. Mitglied der EU zu werden. Wenn an der Bereitschaft der EU, am Ende auch zu leisten, begründete Zweifel bestehen, wie es bei der Türkei der Fall ist, dann verringert sich die Bereitschaft des Kandidaten schnell, die notwendigen kostspieligen Anpassungen zu leisten. Der Beitrittsprozess gerät in erhebliche Schwierigkeiten.

Türkischer Politikwandel

Es kann deshalb nicht verwundern, dass die türkische Regierung ihre Politik gegenüber der Anfangsphase des eigentlichen Beitrittsprozesses erheblich geändert hat. Gab es in den Jahren 2001 bis 2004 eine klare Bereitschaft, die Forderungen der EU schnell und umfassend zu erfüllen, tritt die Türkei seitdem in dieser Hinsicht eher auf der Stelle und unterlegt ihren Reformen verstärkt auch eine andere Rationalität. Es geht der AKP-Regierung jetzt nicht mehr um EU-Anpassung, sondern um wohlabgewogene innenpolitische Reformen, die vor allem ihrem eigenen Machtinteresse dienen. Wenn sie dabei auch noch der Erfüllung von EU-Forderungen dienen, um so besser.

Dies ist auch die Folge eines Wandels im grundlegenden Verständnis des EU-Beitritts durch die AKP. Dieser hat weitgehend seine identitäre Komponente verloren, die er zu Zeiten einer prinzipiell kemalistisch gefärbten türkischen

Politik besaß. Es geht jetzt nicht mehr darum, den Status der Türkei als eines modernen zeitgenössischen westlichen Landes bestätigt zu bekommen. Das Ziel heißt nicht mehr „Vollendung der Westernisierung“ durch EU-Mitgliedschaft.

Für die AKP hat die Türkei eine multiple Identität, die durch ihre geschichtlich-kulturelle Prägung bestimmt wird. Dazu gehört vor allem auch die osmanische Vergangenheit. Durch sie wird die Türkei als Teil Europas und Teil des Nahen/Mittleren Ostens, als Teil des Mittelmeeres und als Teil der Schwarzmeerregion ebenso definiert wie als Teil des Balkans und als Teil des Kaspischen Raumes mit Verbindungen nach Zentralasien und Nordafrika. In dieser Sicht ist die Türkei ein muslimisches Land, das die universalen Werte akzeptiert und praktiziert, wie die Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit oder die demokratischen Prinzipien.

In dieser Sicht ergibt sich der Sinn des EU-Beitritts aus der Zugehörigkeit zur selben Wertegemeinschaft wie die Europäer. Er hat nicht mehr die Bestätigung dieser Zugehörigkeit zum Zweck, sondern die Akzeptierung der Türkei in ihrer originären Identität als gleichberechtigter Partner auf Augenhöhe zu beiderseitigem Vorteil. Die Geschäftsgrundlage für den Beitrittsprozess hat sich also nicht nur bei den EU-Mitgliedern verändert, sondern auch in der Türkei, ohne dass aus diesem beidseitigen Wandel bisher von irgendeiner Seite klare Konsequenzen gezogen wurden.

Doch deuten seit einiger Zeit hochrangige AKP-Politiker immer wieder an, dass auch die Türkei nach Abschluss der Verhandlungen entscheiden werde, ob sie das Ergebnis so akzeptabel findet, dass sie den Beitritt vollzieht. Die gegenwärtig in der türkischen Öffentlichkeit vorherrschende Grundstimmung gegenüber dem Westen könnte durchaus zu einer Ablehnung führen: Die Zustimmung zum EU-Beitritt geht seit einigen Jahren kontinuierlich zurück.

Eine konstante Mehrheit der Türken glaubt nicht daran, dass die EU jemals einem Beitritt zustimmen wird. Ebenso sieht eine relative Mehrheit der Türken sich nicht als Teil des Westens und seiner Wertewelt. Die Solidarität mit der muslimischen Welt ist groß, was einen deutlichen Anti-Amerikanismus zur Folge hat. Kurz, die „sentimentale Kluft“ zwischen den Türken und den Europäern wird eher größer als kleiner.

Doch es gibt neben diesen eher grundsätzlichen Hemmnissen für einen erfolgreichen Abschluss auch einige wichtige politische Sachpunkte, die diesen erschweren.

Zypern

Hier ist an erster Stelle die seit nunmehr 51 Jahren ungelöste Zypernfrage zu nennen. Sie ist seit langem ein Stolperstein in den Beziehungen der EU zur Türkei. Das gilt besonders nach 2004, als die Insel – faktisch jedoch nur die im Südteil gelegene griechische Republik Zypern – Mitglied der EU wurde. Eine vorherige Regelung der Zypernfrage war zuvor an der Ablehnung des unter maßgeblichem Einfluss von VN-Generalsekretär Kofi Annan erstellten Planes zur Wiedervereinigung der geteilten Insel durch die griechisch-zyprische Bevölkerung gescheitert. Die türkisch-zyprische Bevölkerungsgruppe hatte dem Plan zugestimmt.

Mit dem Beitritt erlangte die Regierung der Republik Zypern eine Vetoposition im türkischen Beitrittsprozess, die sie seitdem – bisher vergeblich – für eine Anerkennung durch die Türkei auszunutzen versucht. Infolge der türkischen Nichtanerkennung hat die EU seit Dezember 2006 acht Kapitel im Beitrittsprozess blockiert, bis Ankara das im Juli 2005 geschlossene

Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen EU-Türkei auch auf die Republik Zypern anwendet. Die türkische Regierung verlangt jedoch im Gegenzug die Aufnahme von Handelsbeziehungen zwischen der im Inselnorden gelegenen und nur von Ankara anerkannten Türkischen Republik Nordzypern und den EU-Staaten. Das wird von der griechisch-zyprischen Seite blockiert.

Seit dem Jahr 2008 erneut laufende Gespräche über eine Regelung zwischen den beiden Seiten auf Zypern blieben bisher ergebnislos und eine Einigung ist nicht in Sicht. Ohne diese Einigung ist jedoch ein türkischer EU-Beitritt nicht vorstellbar.

Eine Einigung müsste aus griechisch-zyprischer Sicht aus Sicherheitsgründen vor allem den totalen Rückzug der türkischen Truppen aus Nordzypern beinhalten. Dieser wird aber aus ihren Sicherheitsinteressen von der zahlenmäßig deutlich unterlegenen türkisch-zyprischen Bevölkerungsgruppe und auch von Ankara abgelehnt. Eine einvernehmliche Lösung dieses „doppelten Sicherheitsproblems“ erscheint nur im Wege eines türkischen EU-Beitritts denkbar, weil dann alle Beteiligten gleichberechtigt unter dem Dach der größeren europäischen Union mit ihren Problemen umgehen könnten und müssten.

Folglich gibt es eine doppelte Konditionalität in Sachen Zypern: Ohne eine Regelung der Zypernfrage ist wegen der Vetoposition Nikosias ein türkischer EU-Beitritt äußerst unwahrscheinlich. Diese Regelung ist wiederum von einer unumstößlichen Beitrittsgarantie für Ankara abhängig, weil nur so das inselinterne Sicherheitsdilemma gelöst werden kann. Solange wichtige EU-Mitglieder den türkischen Beitritt blockieren, wird es folglich auch keine Zypernregelung geben, der Ankara und Nikosia zustimmen könnten.

Nur am Rande sei erwähnt, dass neben der Zypernfrage auch noch diverse schwierige griechisch-türkische Differenzen über Territorialfragen in der Ägäis bestehen, die seit Beginn des Beitrittsprozesses im Dezember 1999 auf Eis liegen. Die oberflächliche deutliche Annäherung beider Länder im letzten Jahrzehnt kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass hier im Zuge des Beitrittsprozesses noch schwierige Verhandlungen auf die Türkei zukommen. Es ist nämlich davon auszugehen, dass Athen darauf abzielt, in einem „Quasi-Endspiel“ erhebliche türkische Zugeständnisse gegen seine Zustimmung zum EU-Beitritt einzutauschen.

Türkische Demokratiedefizite

Die Demokratiesituation in der Türkei hat sich im letzten Jahrzehnt in dramatischer Weise verbessert. So lange die Konditionalitätspolitik der EU funktionierte gab es eine deutliche „Europäisierung“ der türkischen demokratiepolitisch relevanten Rechtslage. Doch sagen die jährlichen Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission seit Jahren auch, dass es trotzdem immer noch erhebliche Defizite, sowohl in der Rechtslage als auch vor allem in der praktischen Umsetzung der zahlreichen Reformen gibt. Das betrifft vor allem Fragen der Meinungs- und Pressefreiheit, einschließlich der Internetzensur, des Minderheitenschutzes, Verwaltungs- und Justizreformen, die die Umsetzung demokratieförderlicher Maßnahmen erleichtern, sowie des Parteiwesens, einschließlich der 10-Prozent Sperrklausel.

Die Vertiefung der ideologisch-politischen Spaltung des Landes zwischen den betont laizistischen Kemalisten einerseits und den religiös-konservativen Kräften auf der anderen Seite erschwert generell das Funktionieren

demokratischer Prinzipien. Der Mindestkonsens über die Grundlagen des gesellschaftlichen Zusammenlebens erodiert zunehmend. Beide Lager tendieren eher zu autoritären als kompromissorientierten Verhaltensweisen. Schon ist die Rede davon, die „bevormundete Demokratie“ unter militärischer Aufsicht würde zunehmend durch einen „elektoralen Autoritarismus“ abgelöst, in dem die AKP sich wegen ihrer anhaltenden großen Wahlerfolge als Sprecherin der ganzen Türkei und nicht nur der von ihr repräsentierten knappen Hälfte der Bevölkerung sähe. Insbesondere bei Ministerpräsident Erdoğan sei diese Tendenz verstärkt zu beobachten. Vor diesem Hintergrund ist die weitere Einführung und Umsetzung von „politischen EU-Kriterien“ ziemlich schwierig, die für einen Beitritt notwendig sind.

Auch die Politik der „kurdischen oder demokratischen Öffnung“, die die AKP-Regierung seit 2009 verfolgt, gerät zunehmend in Schwierigkeiten. Echte Fortschritte scheitern einmal am nach wie vor starken türkischen Nationalismus weiter Teile der Bevölkerung, einschließlich der AKP-Sympathisanten, der eine eigenständige Identität der Kurden in der Türkei verneint. Zum anderen stellt sich die AKP immer selbst ein Bein, wenn sie versucht, die „kurdische Öffnung“ auch zum Ausschalten der national-kurdischen Konkurrenz im Kampf um die Stimmen im Südosten zu nutzen. Der kurdische Nationalismus ist inzwischen vor allem in der jüngeren Generation jedoch schon so sehr gefestigt, dass eine „Lösung“ der türkischen Kurdenfrage ohne eine irgendwie geartete Legitimation dieses Nationalismus immer weniger denkbar erscheint. Hier liegt eine der großen Herausforderungen für die von der AKP geplante neue Verfassung.

Mangel an öffentlich überzeugenden Beitrittsargumenten

Der türkische Beitrittsprozess krankt auch daran, dass es bisher keine Argumente gibt, die die breite Masse der EU-Bevölkerung vom Sinn einer türkischen Mitgliedschaft nachhaltig überzeugen können. Gute Beziehungen zur Türkei als Teil der „westlichen Welt“ wurden in der Politik nach dem 2. Weltkrieg vor allem aus sicherheitspolitischen Gründen für wichtig, ja unverzichtbar erachtet. Die Türkei war ein wichtiger Partner in der Ost-West-Auseinandersetzung und sicherte, zusammen mit Griechenland, unter vorwiegend amerikanischer Unterstützung den gesamten Mittelmeerraum gegen ein Vordringen der Sowjetunion. Nicht zuletzt deshalb wurde sie bereits 1952 Mitglied der NATO. Auch ihre Mitgliedschaft in allen anderen westlichen und europäischen Organisationen verdankte sie im Wesentlichen dieser besonderen sicherheitspolitischen Rolle im Kalten Krieg.

Auch heute wird ein türkischer EU-Beitritt vorwiegend aus global-strategischen, sicherheitspolitischen Erwägungen begrüßt. Es geht um europäische Energieversorgung, um den Kampf gegen den internationalen Terrorismus, um die Verbindung zur „islamischen Welt“ und die Durchsetzung demokratischer Stabilität an den Rändern Europas.

So viel für diese Argumente sprechen mag, so sind sie doch nicht wirklich massenwirksam. Sie sprechen in der Bevölkerung keine emotionale oder existentielle Dimension an. Das war bei allen bisherigen Beitrittskandidaten anders. Sie wurden in der Regel als ein selbstverständlicher Teil Europas betrachtet, dem schon aufgrund dieser Qualität eine Mitgliedschaft in der EU nicht a priori verweigert werden konnte. Wo es vielleicht Zweifel gab, wie bei Zypern oder Malta, konnten diese wegen des geringen Gewichts der Kandidaten außer Acht gelassen werden. Für alle Kandidaten galt, dass ihnen ein Beitritt

nicht verweigert werden konnte, wenn die politischen Entscheidungsträger zum Urteil gelangt waren, dass der Kandidat die Beitrittsbedingungen erfüllte.

Dieses gilt für die Türkei nicht. Hier herrscht in weiten Teilen der EU-Öffentlichkeit die Meinung vor, dass man sich einen Angehörigen einer fremden Welt ins Haus holen würde. Dagegen gibt es Widerstand, der durch das Anwachsen fremdenfeindlicher Haltungen in den meisten EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren eher größer geworden ist. Ebenso trägt die allgemeine Verunsicherung über Sinn, Zweck und Charakter der EU, die mit dem Scheitern des Verfassungsprozesses einsetzte, dazu bei, solche Abneigung zu fördern.

Demgegenüber fehlen überzeugende, für den Mann auf der Straße unmittelbar einleuchtende Vorteile, die ein türkischer Beitritt haben könnte. Es ist für die allgemeine Bevölkerung nicht zu erkennen, welches der sie bedrängenden Probleme durch die türkische Mitgliedschaft schneller oder besser behoben werden könnte. Eher wird ja das Gegenteil befürchtet. Das von türkischer Seite gerne gebrauchte Argument, nur mit einem Mitglied Türkei sei die EU in der Lage, die Rolle einer globalen Macht im 21. Jahrhundert glaubwürdig auszufüllen, kann vielleicht die Mitglieder der politischen und intellektuellen Eliten ansprechen, viel weniger aber die breite Öffentlichkeit. Ohne eine deutliche öffentliche Zustimmung wird sich aber auch die Haltung der politischen Entscheidungsträger nicht grundlegend ändern, zumal auch sie nicht abstreiten können, dass ein Beitritt der Türkei mit nicht völlig kalkulierbaren Risiken verbunden sein dürfte.

Wie weiter?

Für die weitere Entwicklung des Beitrittsprozesses gibt es verschiedene Möglichkeiten. Das Beharren auf dem Status quo ist dabei die wahrscheinlichste – zumindest in einer kurzfristigen Perspektive. Er bringt nämlich für die beteiligten Entscheidungseliten keine spürbaren Nachteile und erlaubt es ihnen andererseits, den öffentlichen Diskurs weiter positiv zu gestalten. Vor allem werden die EU-Staaten dadurch der Notwendigkeit enthoben, ernsthaft über die längerfristige Gestaltung ihrer Beziehungen zur Türkei jenseits des Beitrittsprozesses nachzudenken. Die von der deutschen Bundeskanzlerin und anderen Beitrittsgegnern gerne ins Spiel gebrachte Formel der „strategischen Partnerschaft“ dürfte sich im Ernstfall nämlich schnell als Leerformel erweisen.

Andererseits kann der Zustand, in dem keinerlei erkennbare Entwicklung im Beitrittsprozess stattfindet, vor allem keine weiteren Kapitel mehr geöffnet werden, auch nicht ewig andauern, ohne dass die Beteiligten ihre Glaubwürdigkeit voreinander verlieren. Es wird sich immer drängender die Frage stellen, ob und wann auch öffentlich bekannt werden muss, dass der Prozess vorerst gescheitert ist. Dann stellt sich die Frage, ob die Beziehungen eine grundlegend neue Orientierung erfahren sollen oder ob beide Seiten bloß eine zeitlich nicht näher bestimmte Pause einlegen wollen, für die Übergangslösungen entwickelt werden müssen.

Letzteres dürfte unter dem Gesichtspunkt politischer Verträglichkeit vorzuziehen sein, als einen radikalen Schnitt mit einem grundlegenden Neuanfang zu machen. Es scheint auch erste Bewegungen hierzu auf beiden Seiten zu geben, die auf eine deutliche, möglicherweise sogar institutionalisierte Intensivierung des politischen Dialogs über strategische Fragen von gemeinsamem Interesse hinzielen. Dieses Feld der Beziehungen war bis jetzt eher unterentwickelt.

Es dürfte auch nicht leicht zu beackern sein, gibt es bei aller grundlegenden Übereinstimmung in der Beurteilung relevanter sicherheitspolitischer und strategischer Fragen in der Region doch durchaus auch erhebliche Meinungsverschiedenheiten im Detail. Hinzu kommt, dass auch hier das Zypernproblem als Bremsklotz wirken könnte, wenn es um die Frage der Gestaltung eventueller konkreter sicherheitspolitischer Kooperation geht. Blockiert Nikosia doch bereits mit einigem Erfolg eine engere Zusammenarbeit von NATO und GSVP (Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik), in die die Türkei als NATO-Mitglied zwangsläufig involviert sein müsste.

In jedem Fall dürfte sich aber über kurz oder lang die Frage stellen, ob die Assoziierung in ihrer aktuellen Form noch eine dauerhafte Basis für die künftigen Beziehungen bilden kann. Sie ist letztlich als Vor-Beitrittsbeziehung angelegt und würde viel von dieser Logik verlieren, wenn ein Beitritt definitiv ausgeschlossen würde. Das gilt um so mehr, als die Türkei sich von einigen der jetzigen Praktiken erheblich benachteiligt sieht. Auch die Verlängerung des Status quo ohne den Beitrittsprozess wäre also keineswegs sicher, wengleich weder Ankara noch irgendein EU-Mitglied ein Interesse an einer grundlegenden Neuverhandlung der Beziehungen haben dürfte.

Eine zusätzliche, mindestens gleichermaßen für beide Seiten relevante Frage wäre jene nach den möglichen Folgen eines Abbruchs des Beitrittsprozesses für die „neue Außenpolitik“ der Türkei, an deren Wirken (und Erfolg) ja nicht nur Ankara großes Interesse hat. Wenn Außenminister Davutoğlu mit seiner These Recht hat, dass es zwischen dem EU-Beitritt und den Erfolgchancen der neuen Politik einen großen Zusammenhang gibt, dann wären bei einem (vorläufigen) Ende des Beitrittsprozesses auch erhebliche Anpassungen in Ankaras restlicher Außenpolitik notwendig.

Die hier nur angedeuteten komplexen Probleme, die nahezu zwangsläufig aus einem Scheitern des Beitrittsprozesses entstehen würden, sind vielleicht der größte Hoffnungsfunken in einer ansonsten reichlich verfahrenen Situation. Doch ist keineswegs sicher, dass die politischen Entscheidungsträger so rechtzeitig gegensteuern, dass ein Scheitern des Beitrittsprozesses verhindert werden kann. Zu verlockend sind die mit dem Prozess sich eröffnenden Möglichkeiten machttaktischer innenpolitischer Instrumentalisierung auf beiden Seiten, zu gering ausgeprägt das Bewusstsein um die erheblichen sicherheitspolitisch-strategischen Implikationen des türkischen Beitrittsprozesses.