

EUROPÄISCHE INTERESSEN IN DEN BEZIEHUNGEN ZUR TÜRKEI

Heinz KRAMER

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Türkei sind seit längerer Zeit starken Belastungen ausgesetzt. Diese rühren im wesentlichen daher, daß die Türkei sich von der EU ungerecht behandelt fühlt. Immer wieder sieht sie sich in ihren Ambitionen auf einen Beitritt zur Union von den Europäern enttäuscht. Da für weite Kreise der türkischen Öffentlichkeit der Beitritt mit der Anerkennung als Europäer identisch ist, wird die Zurückhaltung der EU stets als Verneinung der türkischen Identität als eine europäische interpretiert. Die Türkei sieht sich in ihrem Wunsch, Teil Europas zu sein, von den Europäern abgelehnt. Diese zutiefst psychologische Komponente der türkischen Einstellung im Verhältnis zur EU erklärt die Heftigkeit der Reaktionen in der Türkei ebenso wie die mitunter besessen anmutenden Anstrengungen türkischer Politiker, die Europäer zur Akzeptierung des türkischen Wunsches zu drängen.

I. Die aktuelle Lage

Wir können dieses Grundmuster europäisch-türkischer Beziehungen gerade wieder an der aktuellen Entwicklung studieren:

Am 15. Juli 1997 gab die Europäische Kommission in einer Mitteilung an den Rat ein Bündel von Maßnahmen bekannt, die sie für die weitere Entwicklung der Beziehungen zur Türkei vor dem Hintergrund der Zollunion empfiehlt. Sie laufen im großen und ganzen auf eine Vertiefung dieser seit dem 1. Januar 1996 in Kraft befindlichen Zollunion hinaus, mit dem Ziel die Kompatibilität zwischen der türkischen Wirtschaft und dem EU-Binnenmarkt zu vergrößern.¹ Hintergrund dieser Mitteilung war eine Aufforderung des Rates an die Kommission, ihm Vorschläge für die Verbesserung der Beziehungen zu unterbreiten, nachdem es im Frühjahr 1997 zu erheblichen Verstimmungen zwischen der Türkei und der EU gekommen war.²

Nur einen Tag später stellte die Kommission die "Agenda 2000" vor, in der die Leitlinien für die Politikreformen der EU enthalten sind, die im Lichte der beabsichtigten Erweiterung der Union für notwendig erachtet werden. Gleichzeitig schlug die Kommission vor, Anfang 1998 mit sechs europäischen Staaten Verhandlungen über einen Beitritt zur EU zu beginnen: Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowenien, Estland und Zypern. Für die übrigen Beitrittskandidaten wird eine verstärkte Heranführungsstrategie vorgesehen.³

Die türkische Regierung sieht bei dieser Duplizität der Ereignisse ihre Erwartungen an die EU erneut enttäuscht. Sie vermißt vor allem eine Gleichbehandlung als Beitrittskandidat mit den zehn mittel- und osteuropäischen Kandidaten und Zypern. Hierauf hatte sie gehofft, nachdem die Vertreter der EU beim letzten Treffen des Assoziationsrates EU-Türkei am 29. April 1997 noch einmal bekräftigt hatten, daß ein Beitritt der Türkei grundsätzlich möglich sei und daß in dieser Frage dem Land gegenüber die gleichen Kriterien angewandt würden wie gegenüber allen anderen Kandidaten. Der Eindruck der Gleichstellung war durch die volle Beteiligung Ankaras an der Information aller Kandidatenländer über die Ergebnisse des Europäischen Rates von Amsterdam Ende Juni bekräftigt worden.⁴

Gegenwärtig entfaltet die seit Anfang Juli amtierende Koalitionsregierung von Ministerpräsident Mesut Yilmaz eine rege diplomatische Aktivität in den Hauptstädten der

EU, um zu erreichen, daß die Türkei beim nächsten Treffen des Europäischen Rates Anfang Dezember in Luxemburg offiziell in die Liste der Beitrittskandidaten aufgenommen wird. Nicht ganz zu Unrecht geht man in Ankara nämlich davon aus, daß mit der in Luxemburg vorgesehenen Entscheidung des Europäischen Rates über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit den anstehenden Kandidatenländern eine wichtige Vorentscheidung über den künftigen Erweiterungsprozeß der Union getroffen wird. Man fürchtet für längere Zeit davon ausgeschlossen zu bleiben, wenn die Türkei nicht mit auf die Liste kommt.

Die neue Regierung zeigt allerdings gegenüber ihrer Vorgängerin unter dem Duo Erbakan/Ciller einen deutlichen Wandel in Stil und Methode.⁵ So haben sowohl Ministerpräsident Yilmaz als auch Außenminister Ismail Cem vom sozialdemokratischen Koalitionspartner der DSP verschiedentlich zu verstehen gegeben, daß für sie die Frage der türkischen EU-Mitgliedschaft eher ein prinzipielles - und deshalb auch nicht aufgebbares - Ziel türkischer Außenpolitik ist, weniger jedoch ein in unmittelbarer Zukunft um nahezu jeden Preis zu vollziehender Schritt. So erklärte Cem Anfang September während seines Antrittsbesuchs bei der französischen Regierung gegenüber der Presse:

"If Western Europe demonstrates a strategic approach and recognizes the greater dimension that Turkey can be a part of-, in other words, if it sees where its own interest lies, then new developments can take place. But if not, this is not the end of the world as far as Turkey is concerned."⁶

Dieser Stilwandel der türkischen EU-Politik macht die Sache für die Europäer jedoch keineswegs einfacher. Auch für Yilmaz und Cem fehlt es nämlich immer noch an überzeugenden Beweisen dafür, daß die EU-Mitglieder bereit sind, einen türkischen Beitritt als künftige reale politische Möglichkeit zu akzeptieren und nicht nur als eine abstrakt vorstellbare Entwicklung. Die in dieser Frage von der EU offiziell gebrauchte Formel, die sich auch in der erwähnten Erklärung des Assoziationsrates vom 29. April findet, sind für Ankara ebenso wenig konkret genug wie die Äußerungen deutscher Politiker über einen "späteren Beitritt der Türkei" oder über die Notwendigkeit, die "Türkei auf dem europäischen Hauptgleis zu halten".⁷ Die türkische Regierung, und mit ihr weite Teile der Öffentlichkeit, erwarten vielmehr politische Schritte der EU, die als faktische Gleichstellung mit den Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa gewertet werden können.

II. Europas Interessen

Ob, wann und in welcher Form die Europäische Union diesem türkischen Verlangen nachgeben wird, hängt nicht zuletzt von den Interessen ab, die mit der Türkei und den europäisch-türkischen Beziehungen verbunden werden. Hier treffen wir insofern auf eine in gewisser Hinsicht paradoxe Situation als führende europäische Politiker nicht müde werden, die besondere Bedeutung der Türkei für Europa hervorzuheben und gleichzeitig fast immer im selben Atemzug begründen, warum eine konkrete Erfüllung der türkischen Beitrittsaspirationen dennoch nicht möglich ist.

So stellte zum Beispiel schon der Europäische Rat von Lissabon im Juni 1992 fest,

"daß die Rolle dieses Landes in der gegenwärtigen politischen Situation in Europa von größter Bedeutung ist und daß alles dafür spricht, die Zusammenarbeit mit der Türkei zu intensivieren und die Beziehungen zu diesem Land gemäß den Vorgaben im Assoziierungsabkommen von 1964 unter Einschluß eines politischen Dialogs auf höchster Ebene auszubauen."⁸

Damit wurden seinerzeit auf Seiten der EU die Vorbereitungen für die Errichtung der Zollunion eingeläutet. In der entscheidenden Phase vor Abschluß der

Zollunionsverhandlungen am 6. März 1995 erklärte der damalige französische Europaminister Lamassoure als Vertreter der EU-Präsidentschaft vor dem sich widerstrebend gebenden Europaparlament:

"Im Schnittpunkt von Kaukasus, Balkan und Nahem Osten und als Tor zu Zentralasien ist sie in einer strategischen Position, die ihr eine herausragende Rolle zuweist, zum einen als Stabilitätspol in dieser besonders krisengeschüttelten Region und zum anderen als moderierendes Element für die zahlreichen regionalen Konflikte vor ihrer Haustür." ⁹

Diese Äußerung und zahlreiche vergleichbarer anderer führender europäische Politiker lassen deutlich werden, daß es vor allem sicherheitspolitische Interessen sind, die Europas Blick auf die Türkei bestimmen. Das war schon immer so, denn auch der Beginn der Beziehungen am Ende der 50er Jahre war von vergleichbaren Erwägungen begleitet. Damals ging es darum, den südöstlichen Eckpfeiler der NATO durch eine engere Bindung an Europa langfristig zu stärken. ¹⁰ Doch gibt es daneben noch andere Interessen der Europäer an der Türkei, die wirtschaftlicher, sozialer und auch kultureller Natur sind.

II.1. Wirtschaftliche Interessen

Die Türkei ist heute unter den europäischen Nicht-Mitgliedern der EU jenes Land, das am engsten in die Union integriert ist. Die Zollunion ist die engste Form wirtschaftlicher Integration unterhalb des Niveaus der Mitgliedschaft. Das macht sich auch im wechselseitigen Wirtschaftsverkehr bemerkbar. Die EU ist für die Türkei der bei weitem wichtigste Wirtschaftsraum: Etwa die Hälfte ihres Außenhandels wickelt sie mit den 15 ab; etwa 65 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen in der Türkei kommen aus der EU. Umgekehrt gilt, daß die Türkei zu den zehn größten Handelspartnern der EU zählt. In Europa ist sie nach der Schweiz, Norwegen und Polen der viertgrößte Abnehmer von EU-Waren; 2,5 Prozent aller EU-Exporte gehen dorthin und 1,7 Prozent aller Importe kommen von dort. ¹¹

Die Türkei ist in mehrfacher Hinsicht ein interessanter Markt am Rande Europas. Dem relativ düsteren Bild der staatlichen Seite des Wirtschaftslebens stehen ein gesunder wirtschaftlicher Privatsektor und eine höchst aktive Schattenwirtschaft gegenüber. Sie verstehen es, die eher expansiv orientierte Wirtschaftspolitik der letzten Jahre zu ihrem Vorteil zu nutzen. Auf dieser Grundlage konnte die Türkei im Durchschnitt der letzten 15 Jahre das höchste Wachstum unter den europäischen Ländern erzielen. Auch für 1997 wird wieder mit einer Rate von etwa 6 Prozent gerechnet, nachdem es in den beiden Vorjahren jeweils knapp 8 Prozent waren. Über die Schattenwirtschaft liegen naturgemäß wenig exakte Daten vor, doch gehen Schätzungen von einer Größenordnung zwischen 30 und 70 Prozent der offiziell erfaßten Wirtschaftsaktivitäten aus. Die Unternehmen des türkischen Privatsektors verdienen gut und das gilt auch für ausländische Investoren, die seit langem in der Türkei tätig sind.

Diese Daten erklären unter anderem, warum es trotz der immensen Inflation und der stark ungleichen Wohlstandsverteilung bisher nicht zu größeren sozialen Unruhen gekommen ist. Wir müssen davon ausgehen, daß die tatsächlich in der Türkei vorhandene Kaufkraft erheblich größer ist als es die offizielle Statistik ausweist. Das Pro-Kopf-Einkommen dürfte deutlich über der offiziellen Marke von knapp 3 000 Dollar liegen. Insbesondere in den Wirtschaftszentren der Maromaregion liegt diese Zahl sicher mehr als doppelt so hoch. Hier existiert ein sehr kaufkräftiger Markt von über 20 Millionen Menschen, deren Konsumverhalten sich in keiner Weise von dem im übrigen Europa anzutreffenden unterscheidet. Der Altersaufbau der türkischen Bevölkerung mit seinem hohen Anteil junger Menschen, die sich als Teil der türkischen Konsumgesellschaft fühlen, läßt erwarten, daß diese Situation anhält oder verstärkt wird. In diesem Sinne ist die Türkei ein in vieler Beziehung zukunftsreicher Markt mit einer hohen Dynamik. ¹²

II.2. Soziale Interessen

Sind Europas Interessen an der Türkei in wirtschaftlicher Hinsicht also ausgesprochen positiv und zukunftsweisend, so geht es im sozialen Bereich eher um die Abwendung von befürchteten negativen Entwicklungen. Das Stichwort hier lautet: Freizügigkeit und Arbeitsmigration. Die Vorbehalte spielen insbesondere in der deutschen Haltung zur Türkei eine große Rolle.¹³

Den Hintergrund dieser Vorbehalte bildet die Anwesenheit von etwa 2 Millionen türkischen Staatsbürgern in Deutschland, die vielfach immer noch als Fremde empfunden werden und sich überwiegend auch selbst so fühlen. In deutscher Sicht verbindet sich die vertraglich vereinbarte Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer mit der Horrorvision eines millionenfachen Ansturms unterentwickelter Türken nach Europa und hier insbesondere nach Deutschland.

Man geht davon aus, daß die Kombination von erheblichem Wohlstandsgefälle und demographischer Situation in der Türkei zwangsläufig zu großen Wanderungsbewegungen führen wird und fürchtet eine Überlastung in gesellschaftlicher und sozialer Hinsicht. Dies zu verhindern, ist - nicht zuletzt aus innenpolitischen Erwägungen - vorrangiges Interesse deutscher Politik mit Blick auf die europäisch-türkischen Beziehungen. Aus diesem Grund verweigert die EU die faktische Umsetzung der eigentlich für Dezember 1986 vorgesehenen Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der bestehenden Assoziation mit der Türkei.

Die Bedenken sind nicht völlig grundlos. Doch weder in der EU noch in Deutschland findet eine rationale Diskussion der Problematik statt. Das Thema wird entweder populistisch hochgezogen oder totgeschwiegen. Ebensovienig gibt es ein ernsthaftes Gespräch mit der Türkei in dieser Sache. Türkische Vorschläge, bei einem Beitritt die Frage der Freizügigkeit weitgehend oder völlig auszuklammern, verraten ebensoviel Unkenntnis der Problematik. Der deutschen Angst vor Überfremdung steht auf der türkischen Seite häufig die Angst vor dem "Verlust" von Angehörigen der türkischen Nation gegenüber.

Es ist höchste Zeit in Deutschland und in der Türkei sowie zwischen beiden Seiten eine intensive Diskussion über diese Fragen in Gang zu bringen. Dabei sollten tunlichst die Probleme der Behandlung und Integration der bereits in Europa lebenden türkischen Staatsbürger von den Fragen einer möglichen Migrationswelle im Falle eines türkischen Beitritts getrennt werden. Erstere warten nämlich schon seit über einem Jahrzehnt auf ihre Lösung, die immer dringender wird. Letztere dagegen würden sich mit größter Wahrscheinlichkeit erst in zehn oder mehr Jahren stellen und sollten sinnvollerweise auch in dieser Perspektive diskutiert werden. Ernsthaft gesprochen werden muß allerdings über beides.

II.3. Kulturelle Aspekte

Die Freizügigkeitsproblematik ist kaum von der Frage der kulturellen Aspekte in den Beziehungen Europas zur Türkei zu trennen.¹⁴ Diese Aspekte haben im Frühjahr 1997 einen prominenten politischen Stellenwert erhalten, als führende Vertreter der Europäischen Volkspartei (der europäische Zusammenschluß der christdemokratischen und verwandter Parteien in der EU) erklärten, daß die Türkei wegen ihrer kulturellen Andersartigkeit nicht Mitglied der EU werden könne. Dabei spielte wohl hauptsächlich der Umstand eine Rolle, daß die türkische Bevölkerung in ihrer überwiegenden Mehrheit muslimisch ist. Es konnte der Eindruck entstehen, daß die EU eine "christliche Gemeinschaft" sei und nur Angehörigen dieser Religion offen-stehe.¹⁵ In dieser Perspektive gäbe es also ein eindeutig negativ bestimmtes europäisches Interesse hinsichtlich der Entwicklung der Beziehungen zur Türkei.

Gegen diese Position erhob sich nicht nur in der Türkei ein vehementer Protest, sondern auch die sozialdemokratischen und anderen laizistischen Kräfte in der EU wandten sich gegen eine derartige Vorbestimmung des Charakters der Europäischen Union. Doch wird man der Problematik kaum ausweichen können. Sie muß nur in einem anderen, viel weiter gefaßten Kontext erörtert werden: dem der Frage nach dem Wesen und der Identität der Europäischen Union. Ist oder soll die EU so etwas wie ein föderaler Nationalstaat europäischen Zuschnitts sein? Oder geht es auf absehbare Zeit vordringlich darum, einen besonderen multinationalen Ordnungsrahmen politischer und wirtschaftlicher Natur auf europäischer Ebene zu schaffen, der zum einen Garant einer friedlichen Entwicklung in ganz Europa ist und zum anderen über die Gewährleistung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft(en) dafür sorgt, daß die Menschen in Europa nicht von der allgemeinen Wohlstandsentwicklung abgekoppelt werden? Im ersteren Fall ist dem Faktor der kulturellen Homogenität eine erheblich größere Rolle beizumessen als im zweiten Konzept.

Für mich geht die absehbare Entwicklung der EU eindeutig in die zweite Richtung. In diesem Kontext kann die Frage kultureller Homogenität nur insoweit eine Rolle spielen, als sie die Funktionsfähigkeit der Mechanismen beeinflusst, die für das Wirken der sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Ordnungen entscheidend sind. In dieser Hinsicht gibt es aber schon europäische Vorentscheidungen mit Blick auf die Türkei und ihre andersartige Kultur. Die Beteiligung am Atlantischen Bündnis und der Abschluß der Zollunion sind eindeutige Indizien dafür, daß aus europäischer Sicht, die kulturelle Andersartigkeit der Türkei keinen besonderen Hinderungsgrund für ihre Einbeziehung in den weiteren europäischen Integrationsrahmen bildet.

Außerdem sollten die Europäer auch daran interessiert sein, daß das türkische Entwicklungsmodell nicht scheitert, eine westliche Demokratie mit marktwirtschaftlicher Ordnung im Rahmen einer primär islamisch geprägten, multiethnischen Gesellschaft zu etablieren.¹⁶ Wir sollten dieses Modell auch als einen Weg betrachten, der für die Entwicklung anderer europäischer Staaten Bedeutung haben kann. Gerade die entwickelteren westeuropäischen Länder stehen zunehmend vor der Aufgabe, heterogener werdende Gesellschaften mit Hilfe demokratischer Prozesse unter den Bedingungen zunehmender Internationalisierung der Wirtschaft stabil und funktionsfähig zu halten. So groß ist der Unterschied zu den Herausforderungen nicht, vor denen die Türkei steht. Wir sollten daher zum einen unsere Forderungen an Ankara auch in der Perspektive unserer eigenen Stabilisierungsleistungen sehen und zum anderen erkennen, daß der türkische Fall gar nicht so sehr von der allgemeinen europäischen Entwicklungsproblematik abweicht.

II.4. Sicherheitspolitische Interessen

Nach wie vor dominant in den Beziehungen der EU zur Türkei sind auf europäischer Seite jedoch die sicherheitspolitischen Interessen. Sie haben sich im Vergleich zur Situation von 1964, als das Assoziierungsabkommen geschlossen wurde, allerdings erheblich erweitert und aufgefächert. Das ist nicht zuletzt eine Folge der neuen internationalen Lage und ihrer Herausforderungen, die nach dem Ende des Sowjetimperiums entstanden ist.

Es zeichnet sich immer deutlicher ab, daß Europas neue Sicherheitsordnung hauptsächlich durch die Erweiterung der NATO und der EU nach Osten (und Süden) entsteht sowie durch die vertraglich geregelte Bestimmung des Verhältnisses dieser erweiterten westlichen politischen Organisationen zu Rußland und den anderen "Neuen Unabhängigen Staaten", wie sie im EU-Jargon genannt werden.¹⁷ Die politische Unionsbildung im klassischen Sinn des "immer engeren Zusammenschlusses der Völker" und die sicherheitspolitische Stabilisierungsfunktion der europäischen Integration sind stärker als bisher als zwei zwar durchaus zusammengehörende, aber dennoch verschiedene Kernaufgaben der EU zu sehen.

In der absehbaren Zukunft wird, trotz gegenteiliger Hoffnungen gerade mancher deutscher Europapolitiker, die Sicherheitsfunktion der EU im Vordergrund der politischen Entwicklung stehen. Die in Gang gesetzte Osterweiterung findet ihre politische Rationalität ausschließlich in diesem Aspekt. Es geht um die Stabilisierung der neuen Demokratien, die aus dem Zusammenbruch des sozialistischen Blocks hervorgegangen sind. Dabei wird letztlich in Kauf genommen, daß mit der angestrebten Erweiterung der EU auf in der Endphase mehr als 25 Mitglieder der Prozeß der politischen Unionsbildung im Sinne der klassischen Integrationsphilosophie von der Schaffung des europäischen Bundesstaates deutlich verwässert wird. Sicherheit hat eindeutig Vorrang vor Gemeinschaftsbildung.¹⁸

Stabilität und Sicherheit in einer Reihe von für Europa oder in Europa kritischen Regionen sind nun aber auch ohne die konstruktive Mitwirkung der Türkei nicht zu erreichen.

Das gilt besonders für die Zypernfrage, einschließlich des Aspektes der zypriotischen EU-Mitgliedschaft, und für die griechisch-türkischen Spannungen in der Ägäis. Die Entwicklungen der letzten Monate, das Tauziehen um eine eventuelle Lösung des Zypernkonflikts im Vorfeld der Anfang 1998 beginnenden Beitrittsverhandlungen mit der EU unter dem Schatten der für Mitte 1998 angekündigten Stationierung von russischen Flugabwehrraketen auf der Insel haben dies für alle politisch Verantwortlichen erneut überdeutlich werden lassen.¹⁹ Das Interesse der EU an einer stabilen Lage im östlichen Mittelmeerraum wird sich ohne eine Verständigung mit der Türkei nicht verwirklichen lassen. Das schlimmste, was der Union passieren könnte, wäre eine unheilbare Zerrüttung der Beziehungen zu Ankara infolge einer unter Mißachtung türkischer Interessen durchgezogenen Aufnahme Zyperns in die EU. Dabei könnte gleichzeitig das Atlantische Bündnis erheblich in Mitleidenschaft gezogen werden.

Doch auch im ehemaligen Jugoslawien, auf dem Balkan und in der weiteren Schwarzmeerregion sind seit dem Ende des Kalten Krieges die Rolle und der Einfluß der Türkei gewachsen. Die türkische Unterstützung der bosnischen Muslime im Kampf um Bosnien-Herzegowina, die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zu Albanien und Mazedonien, das anhaltende Bemühen um einen Erfolg der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation sind alles Ausdruck einer aktiveren türkischen Politik gegenüber dem weiteren Balkanraum.²⁰ Für die Türkei ist Stabilität in dieser Region eine wesentliche Voraussetzung für ungefährdete Verbindungen in das übrige Europa. Sie wird daher nicht auf ihre Bemühungen verzichten, dort zu stabiler Ordnungsbildung in ihrem Verständnis beizutragen. In diesem Streben trifft sie sich mit dem Anliegen der EU, längerfristig den Balkan von einem endemischen Krisenherd in eine stabile Ordnungszone zu transformieren.

Die Entwicklung in der für die längerfristige europäische Energieversorgung immens wichtigen nah-/mittelöstlichen Region wird über die Kurdenfrage, das Problem der Wassernutzung im Euphrat- und Tigrisbecken sowie über eine rasch wachsende militärische Zusammenarbeit mit Israel von der Türkei spürbar mit beeinflußt. Die gesamte Region steht vor erheblichen Herausforderungen, deren Behandlung entweder zum erneuten Aufblühen kriegerischer Konflikte oder aber zu einer allmählichen Herausbildung einer stabilen Ordnung führen werden.²¹ Ein Anwachsen des regionalen Konfliktpotentials kann auch für Europa unmittelbar gefährlich werden, wenn man die in verschiedenen nah-/mittelöstlichen Staaten in Gang befindlichen Rüstungsentwicklungen in Rechnung stellt. Das türkische Interesse an langfristiger Stabilität und Ordnungsbildung in der Region deckt sich mit dem europäischen Interesse, wie es unter anderem im Ansatz der 1995 in Barcelona entworfenen EU-Mittelmeerpolitik zum Ausdruck kommt.²²

Auch die Zukunft der Kaukasusregion und des Raumes um das Kaspische Meer mit seinen erheblichen Öl- und Gasvorräten wird von Entscheidungen der türkischen Politik mitgeprägt. Hier geht es um ein sehr komplexes Spiel zur Gestaltung der Bedingungen, unter denen zu

Beginn des nächsten Jahrhunderts zusätzliche beträchtliche Energievorräte für den Weltmarkt erschlossen werden. Gleichzeitig hängen damit wichtige Fragen für die Stabilisierung und Ordnungsgestaltung in der geographischen Übergangszone von Europa nach Zentral- und Südasien zusammen. Die Türkei verfolgt hier in beiden Zusammenhängen nationale Interessen, die sich vor allem aus ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu dieser Region und ihrem Verhältnis zu Rußland und dem Iran ergeben.²³ Für Europa geht es hier neben den Fragen der Energieversorgung und der Rolle entsprechender europäischer Industrien vor allem um die wesentliche Frage der künftigen Ordnung in einer zentralen unmittelbaren Nachbarschaftsregion.

Als Mitglied der NATO, der OSZE und als assoziiertes Mitglied der WEU hat die Türkei schließlich erheblichen Einfluß auf die Gestaltung der künftigen europäischen Sicherheitsordnung im engeren Sinn. Die keineswegs ausgestandenen Kapriolen um eine mögliche türkische Blockade der NATO-Erweiterung haben dies im Winter 1996/97 in einer für alle Beteiligten sehr unangenehmen Weise demonstriert.²⁴ Die bisher durchwegs konstruktive Mitarbeit der Türkei an der Umgestaltung des Vertrags zur konventionellen Sicherheit in Europa (KSE) zeigt dagegen, daß notwendige türkische Mitwirkung nicht zwangsläufig destruktiv sein muß. Für die Europäer führt in jedem Fall kein Weg an der Notwendigkeit vorbei, für alle maßgeblichen Schritte zur Errichtung der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur auch die Zustimmung der Türkei erhalten zu müssen. Dies dürfte um so einfacher sein, je enger diese sich in die europäische Ordnung eingebunden sieht.²⁵

Aus den vorangehenden, sehr skizzenhaften Überlegungen wird deutlich, daß Europas Interesse an einer stabilen und friedlichen Entwicklung durch die schrittweise Etablierung einer neuen Ordnung, auch in seiner unmittelbaren Nachbarschaft, ohne Berücksichtigung des Faktors Türkei nicht verwirklicht werden kann. Europa sollte daran interessiert sein, daß die türkische Politik hier nicht gegen, sondern mit den Europäern agiert. Eine voll in die neue europäische Ordnung eingebundene Türkei kann für die Verwirklichung europäischer Stabilitäts- und Friedensinteressen wertvolle Unterstützung leisten.

Aus eigener Kraft und im Alleingang ist sie dazu jedoch nicht in der Lage; ihr fehlen die notwendigen wirtschaftlichen und militärischen Ressourcen. Darüber hinaus lastet die anhaltende innere Instabilität als schwere Hypothek auf einer wirksameren türkischen Außen- und Sicherheitspolitik im europäischen Sinn. Allein schon aus diesem Grund sollte die EU ein Interesse daran haben, daß die Türkei in ihrer regionalen Lage nicht isoliert wird, sich von West und Ost alleingelassen fühlt und nach einem eigenen, nationalen Weg in das 21. Jahrhundert sucht. Die Türkei darf nicht zu einem zusätzlichen, schwer beherrschbaren Krisenfaktor in der unmittelbaren Nachbarschaft der Europäischen Union werden.

II.5. Europäische Interessen an der inneren Entwicklung der Türkei

Das europäische Interesse an einer engen Bindung zur Türkei in der Perspektive eines späteren Beitritts zur EU sowie das türkische Streben in dieselbe Richtung bedingen allerdings auch ein besonderes europäisches Interesse an den inneren Verhältnissen der Türkei. Dieses ist durchwegs von deutlich kritischer Natur, was in türkischen Kreisen häufig mit Mißfallen aufgenommen wird. Es ist der Vorwurf zu hören, die EU würden mit zweierlei Maß messen, wenn es um die Verurteilung von Mißständen in der Türkei gehe. Besonders oft wird dabei auf das Versagen der Europäer in Bosnien hingewiesen, wo die EU und ihre Mitglieder zum "serbischen Völkermord" an den bosnischen Muslimen auffallend geschwiegen hätten. Problematische Methoden der Bekämpfung politischen Terrors etwa in Nordirland würden in der europäischen Öffentlichkeit genausowenig angeprangert wie die französische Haltung gegenüber ethnischen Minderheiten in Frankreich, während die Türkei in ihrem legitimen Kampf gegen den separatistischen Terror der kurdischen PKK von europäischer Seite nichts als Kritik erfahre.

So berechtigt derartige türkische Gegenwürfe mitunter sein mögen, so können sie doch nicht davon ablenken, daß deutliche Kritik an schwerwiegenden Mängeln des türkischen demokratischen Prozesses, an der unzureichenden Verwirklichung von Menschenrechten oder an der Behandlung der kurdischen Minderheit nicht nur in Europa und von europäischen Institutionen artikuliert wird, sondern zunehmend deutlicher auch in der Türkei und von türkischen Gruppen. Bestes Beispiel hierfür ist der sogenannte "Demokratie-Bericht" des türkischen Industriellenverbandes TÜSIAD.²⁶ Ebenso wenig kann abgestritten werden, daß die inneren Defizite der Türkei einen Beitritt zur Europäischen Union derzeit nicht erlauben. Das sieht inzwischen sogar Ministerpräsident Yılmaz ein.

Dabei ist das besondere türkische Problem nicht so sehr der Umstand, daß es Mißstände gibt, sondern die in Europa einzigartige Kumulation von inneren Mißständen. Diese ist im erheblichen Maß systembedingt, d.h. eine Folge des starren Festhaltens an einer rigiden Version der offiziellen türkischen Staatsideologie.²⁷ Der Kemalismus ist seinem Ursprung und seinem Wesen nach nicht demokratisch, sondern nationalistisch-autoritär. Unter der andauernden Vorherrschaft der Militärführung und des Staatsapparates konnten diese Grundzüge über die Jahrzehnte konserviert werden. Der Prozeß demokratischer Entwicklung stieß u.a. immer wieder an diese Grenzen. Die Entwicklung einer offenen Bürgergesellschaft wurde in der Türkei so erheblich hinausgezögert und kann noch keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden. Der in den letzten zwanzig Jahren enorm beschleunigte wirtschaftliche und soziale Wandel trägt einerseits zur Aushöhlung der kemalistischen Ideologie bei, macht andererseits die Ausbildung neuer liberaler, demokratischer Strukturen nicht einfacher.²⁸

III. Europas Beitrag zur Reform der Türkei: Eine klare Beitrittsperspektive

In dieser Lage kommt auf die Europäische Union und ihre Institutionen die Aufgabe zu, durch die Gestaltung ihrer Türkei politik jenen Kräften und Gruppen im Lande Auftrieb zu geben, die sich für die Schaffung einer zeitgemäßen Türkei engagieren. Diese sollte auch aus europäischer Sicht durch eine politisch-gesellschaftliche Synthese gekennzeichnet sein, in der die kemalistische Tradition ebenso wie der politische Islam durch die Dominanz eines liberalen demokratischen Systems auf der Grundlage einer offenen Bürgergesellschaft gebändigt werden. Der beste Beitrag, den die EU in dieser Hinsicht leisten kann, ist die konsequente Integration der Türkei in die neu entstehende europäische Ordnung. Die EU und ihre Mitglieder müssen entschiedenere Anstrengungen unternehmen, die positiven Wirkungsmöglichkeiten einer europäisch eingebundenen Türkei mittelfristig zu wahren und zum Tragen zu bringen. Die Sonderrolle der Türkei im Kontext der EU-Politik zur Schaffung der neuen europäischen Ordnung muß beendet werden.

Die EU muß der Türkei eine unumstößliche Beitrittsperspektive eröffnen, indem sie sie mit den zehn Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa sowie Zypern auf eine Stufe stellt. Das muß über die verbale Bekundung hinaus eine volle Beteiligung der Türkei an allen Maßnahmen umfassen, die für die Gestaltung der Beziehungen mit den Kandidatenländern eingerichtet worden sind. Die Beziehungen im Rahmen der Assoziierung sind in eine "Partnerschaft für den Beitritt" umzugestalten, wie sie von der Europäischen Kommission in der "Agenda 2000" für alle jetzt nicht zum Zuge kommenden Kandidaten vorgeschlagen wird. Das von der Kommission in ihrer Türkei-Mitteilung vom 15. Juli vorgeschlagene Maßnahmenbündel wäre in Analogie zur Strategie gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten in eine auf die Lage der Türkei zugeschnittene "verstärkte Heranführungsstrategie" umzuwandeln. Die türkische Beitrittsperspektive ist anhand derselben Kriterien und im gleichen Verfahren regelmäßig von der Kommission zu beurteilen wie die der anderen "Zurückgestellten". Außerdem wäre die Türkei beim Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität mit den anderen europäischen NATO-Staaten gleichzubehandeln; ihr Status im Rahmen der WEU sollte auf den eines Vollmitgliedes angehoben werden.

Auch mit diesen Maßnahmen stünde der türkische Beitritt nicht unmittelbar vor der Tür. Bis dahin wird noch eine geraume Zeit vergehen. Sie muß von beiden Seiten, der EU und der Türkei, für die konsequente Vorbereitung der Mitgliedschaft genutzt werden. Nur eine in ihren neuen Strukturen konsolidierte EU und eine im Innern demokratisch reformierte Türkei sind in der Lage, einen türkischen Beitritt im Sinne der Verwirklichung der gemeinsamen Interessen zu nutzen. Geduld ist auf beiden Seiten erforderlich, denn der angestrebte Prozeß der Beitrittsvorbereitung wird nicht ohne Rückschläge verlaufen. Wichtig ist jedoch, daß zwischen der EU und der Türkei Einigkeit über das gemeinsam anzustrebende Endziel besteht: Beitritt zur Union im Kontext einer neu gestalteten europäischen Sicherheitsordnung.

Dr. Heinz KRAMER
Forschungsinstitut für internationale Politik und Sicherheit
an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ebenhausen

Erschienen in:
Informationen zur Sicherheitspolitik Nr. 5/Februar 1998,
Die Türkei und Europa

Anmerkungen

1. Siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die weitere Entwicklung der Beziehungen zur Türkei, KOM(97) 394 endg., Brüssel, 15.7.97.
2. Siehe Heinz Kramer, Wo endet Europa?, Blätter für deutsche und internationale Politik, 42 (Mai 1997) 5, S. 526-530.
3. Siehe http://www.europa.eu.int./comm/agenda2000/index_de.htm.
4. Siehe Agence "Europe", 1.5.97, S. 7/8 und 5./6.5.97, S. 9/10; Turkish Daily News (Electronic Edition), 28.6.97.
5. Siehe Horst Bacia, Mehr Realismus in der Türkei, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.9.97, S. 16 und das Interview mit Ministerpräsident Yilmaz im Spiegel, 22.9.97, S. 165.
6. Turkish Daily News (Electronic Edition), 4.9.97.
7. So Bundeskanzler Kohl beim Besuch von Ministerpräsident Yilmaz am 30. September in Bonn oder Außenminister Kinkel bei seinem Besuch in Ankara Ende März 1997; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.10.97, S. 1/2 und Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. März 1997, S 1/2.
8. Europäischer Rat in Lissabon, 26./27.6.1992, Schlußfolgerungen des Vorsitizes, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn, 1.7.92, 5.673/674.
9. Agence Europe, Europe. Documents, No. 1924, Brüssel, 28.2.95, S. z.
10. Zur Geschichte der EU-Türkei-Beziehungen seit ihren Anfängen siehe Heinz Kramer, Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei, Baden-Baden: Nomos Vlg., 1988, bes. S. 13-28 und Mahmut Bozkurt, Die Beziehung der Türkei zur Europäischen Union, Frankfurt: Peter Lang 1995.

11. Vgl. OECD, OECD Economic Surveys: Turkey 1997, Paris: OECD, 1997.
12. Siehe aus türkischer Sicht hierzu Turan Aydin, Turkey's Rising Economic Capacity, Perceptions (Ankara), 1 (Sept.-Nov. 1996) 3, S. 137-154.
13. So bezeichnet sie der Vorsitzende der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag, Michael Glos, als "die schwierigste Frage im Verhältnis zur Türkei auf dem Wege nach Europa..."; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.10.97, S. 16.
14. Ausführlich dazu Nüshet S. Özertan, Türkei Mittel oder Mittler? Zu den politisch-kulturellen Grundlagen eines EG-Beitritts, Münster: Lit, 1990 und Meltem Müftüler-Bac, Turkey's Relations with a Changing Europe, Manchester/New York: Manchester Univ. Press, 1997, S. 11-26.
15. Vgl. Kramer, Wo endet Europa, aa0.
16. Diese Sorge scheint insbesondere die Türkeipolitik der französischen Regierung zu leiten. So warb Staatspräsident Chirac auf dem Treffen des Europäischen Rates in Cannes im Juni 1995 besonders eindringlich für den Abschluß der Zollunion mit dem Argument, es gelte in jedem Fall zu verhindern, daß die Türkei ins islamistische Lager abdrifte. Vgl. Agence Europe, 29.6.95, S. 3 und 12.7.95, S. 5. Auch im Vorfeld des Luxemburger Europäischen Rates im Dezember 1997 macht sich die französische Regierung für die Einbeziehung der Türkei in den Kreis der Beitrittskandidaten stark, für die ab 1998 in einer Europäischen Konferenz längerfristig orientierte Vorbereitungen in Gang gesetzt werden sollen. Vgl. Agence Europe, 15./16.9. 97, S. 3 und 19.9.97, S. 2.
17. Siehe dazu z.B. das Kommuniqué des Berliner NATO-Gipfels vom 3. Juni 1996 (Dokument M-NAC-1(96)63) oder die Erklärung des WEU Ministerrates vom 14. November 1995 in Madrid ("European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries"). Für einen systematisierenden Überblick siehe Heinrich Schneider, Europäische Sicherheitsarchitektur. Konzeptionen und Realitäten, Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang, 1996.
18. Vgl. Heinz Kramer, Erweiterung: Auf dem Weg zu einer EU-27, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos Vlg., 1997, 299308.
19. Für Einzelheiten siehe Heinz Kramer, The Cyprus Problem and European Security, Survival. 39 (Autumn 1997) 3, S. 16-32.
20. Vgl. für Einzelheiten Garreth Winrow, Where East Meets West. Turkey and the Balkans, London: Institute for European Defence and Strategic Studies, 1993; Deniz Akagül/Semih Vaner, Die Türkei und die neue Runde auf dem Balkan, Europäische Rundschau 22 (1994) 3, S. 85-98 und Ines Hartwig, Die Schwarzmeerwirtschaftskooperation, Integration 19 (1996) 1, S. 49-57.
21. Vgl. Geoffrey Kemp/Robert E. Harkavy, Strategic Geography and the Middle East, Washington, D.C.: Brookings Institution Press for Carnegie Endowment for International Peace, 1997, bes. S. 297-352.
22. Vgl. unter anderem Assembly of the Western European Union, Security in the Mediterranean Region (de Lipkowki Report), Document 1543, Brüssel, 4. November 1996.
23. Vgl. Friedemann Müller, Statt Ordnungsmächten Macht der Ordnung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.8.97, S. 9 und F. Stephen Larrabee, U. S. and European Policy Towards Turkey and the Caspian Basin: Convergence or Divergence?, in: Robert D.

Blackwill/Michael Stürmer (Hrsg.), *Allies Divided: Transatlantic Policies for the Greater Middle East*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1997.

24. Vgl. *Neue Zürcher Zeitung*, 7.2.97, S. 2 und Briefing (Ankara), 23.12.96, S. 3.
25. Für eine repräsentative türkische Sicht der Fragen einer Neuordnung der europäischen Sicherheitslandschaft siehe Sadi Ergüvenc, *Turkey: Strategic Partner of the European Union* und Ali L. Karaosmanoglu, *NATO Enlargement: Does it Enhance Security?*, beide in: *Turkish Foreign Policy Institute (Hrsg.), Turkey and the European Union. Nebulous Nature of Relations*, Ankara: FPI, March 1996.
26. *Turkish Industrialists' and Businessmen's Association, Perspectives on Democratisation in Turkey*, Istanbul: TÜSIAD, Januar 1997.
27. Siehe dazu ausführlicher Udo Steinbach, *Die Türkei im 20. Jahrhundert*, Bergisch-Gladbach: Lübbe Vlg., 1996, S. 313-396.
28. Diese Entwicklung wird eindrucksvoll nachvollzogen in Matthes Buhbe, *Türkei. Politik und Zeitgeschichte*, Opladen: Leske u. Budrich, 1996, S. 108-186.