

## Herausforderungen der künftigen EU-Türkei-Beziehungen

*Patrick Sacher*

Als Mitgliedstaat der NATO sowie als assoziiertes Mitglied sowohl der WEU als auch der EG ist die Türkei unter jenen Ländern, die einen EU-Beitritt beantragt haben, derjenige Staat, welcher am längsten besondere Beziehungen mit den Europäischen Gemeinschaften unterhält. Der in mehrfacher Hinsicht spezifische Charakter dieser Beziehungen kommt u.a. auch darin zum Ausdruck, dass die Türkei der einzige Beitrittskandidat ist, welcher mit der EU in Form einer Zollunion verbunden ist.

Nicht zuletzt wegen ihrer geopolitischen Gegebenheiten sowie ihrer wichtigen Rolle innerhalb der NATO spielt die Türkei seit mehr als einem Vierteljahrhundert eine bedeutende und zunehmend einflussreiche Rolle in der europäischen und internationalen Politik. Die Entwicklung der EU-Türkei-Beziehungen auf dem bereits durch das Assoziierungs-Abkommen von 1963 vorgezeichneten möglichen Weg zu einer künftigen EG-Mitgliedschaft hat sich immer wieder vor dem Hintergrund vorübergehender und anhaltender Schwierigkeiten vollzogen. Im Zuge des Versuchs, auftretende Störungen zu überwinden, hat die wechselseitige Wirksamkeit divergenter Perzeptionen wiederholt die Rolle eines besonderen Faktors gespielt. Die in Kooperation zwischen dem Arbeitskreis Europäische Integration und der Hanns-Seidel-Stiftung vom 21.-23. Januar 2002 im Bildungszentrum Wildbad Kreuth durchgeführte Experten-Tagung verfolgte das Ziel, ausgewählte Determinanten der aktuellen EU-Türkei-Beziehungen pluridisziplinär sowie in wechselseitiger Perspektive auszuleuchten.

Nach Eröffnung der Tagung durch Bernd Rill (Hanns-Seidel-Stiftung) konzentrierte sich *Wulfdiether Zippel* in seinem Einführungsstatement primär auf zwei Gegenstandsbereiche, welche für das Tagungsthema von genereller Bedeutung sind. Hierbei handelte es sich zunächst um eine Inventur der rechtlichen, politi-

### Spezifika einer Südosterweiterung der EU: Die Türkei und die EU-Türkei- Beziehungen

Interdisziplinäre wissenschaftliche Konferenz  
des Arbeitskreis Europäische Integration, Bonn,  
in Zusammenarbeit mit der Hanns-Seidel-  
Stiftung, München (im Auftrag der I. und W.  
Tausend-Stiftung).

Bildungszentrum Wildbad Kreuth,  
21.-23. Januar 2002

*Wissenschaftliche Leitung:*

Prof. Dr. Wulfdiether ZIPPEL, Technische Uni-  
versität München

Prof. Dr. Werner GUMPEL, Ludwig-Maximili-  
ans-Universität München

*Für die Hanns-Seidel-Stiftung:* Bernd RILL

Einführung in das Tagungsprogramm  
Prof. Dr. Wulfdiether ZIPPEL, Technische  
Universität München

Polit-ökonomische Rahmenbedingungen der  
Türkei

Prof. Dr. Hüseyin BAGCI, Middle East Technical  
University, Ankara

Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen und  
Perspektiven der Türkei

Prof. Dr. Spiridon PARASKEWOPOULOS,  
Universität Leipzig

The Customs Union: Impacts on the Turkish  
Economy and its integration into the Internal  
Market

Prof. Dr. Halûk KABAALIOGLU, Marmara  
Universität Istanbul

Mögliche Lösungsansätze der Zypern-Frage  
vor dem Hintergrund einer türkischen  
EU-Mitgliedschaft

Dr. Hansjörg BREY, Südost-Europa Gesellschaft,  
München

Die Erwartungen der Türkei im Hinblick auf  
eine EU-Mitgliedschaft

Prof. Dr. Füsün ARSAVA, Ankara University

Die türkische Verfassungsentwicklung auf dem  
Weg zur EU-Mitgliedschaft

Dr. Christian RUMPF, Max-Planck-Institut für  
ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht,  
Heidelberg

Die Türkei als Schlüsselstaat für die Sicherheit  
im östlichen Mittelmeer, im Kaukasus,  
in Zentralasien und im Nahen Osten

Prof. Dr. Werner GUMPEL, Ludwig-Maximilians-  
Universität München

Die Türkei als regionale Wirtschaftsmacht?

Prof. Dr. Volker NIENHAUS, Ruhr-Universität  
Bochum

schen, wirtschaftlichen und sonstigen Vorbedingungen, welche an die Aufnahme eines Bewerberstaats in die EU geknüpft sind. Daran anschließend wurden die komplexen prozeduralen Rahmenbedingungen thematisiert, welche für die Ausgestaltung und Implementierung der EU-Außen(wirtschafts)beziehungen vor dem Hintergrund der Drei-Säulen-Architektur der Union sowie als Folge des Nebeneinanders von mitgliedstaatlichen, gemeinschaftlichen und gemischten Zuständigkeiten hinsichtlich der involvierten Politikbereiche bestehen. Die hieraus erwachsenden Verzögerungswirkungen und sonstigen Komplikationen für den EU-internen Entscheidungsprozess können beträchtlich sein. Weil die damit verbundenen Spezifika von den Kooperationspartnern der EU nicht immer in vollem Umfang klar genug erkannt werden, wurden die Außenbeziehungen der EU schon häufig von unbeabsichtigten Irritationen oder sogar beträchtlichen Verstimmungen auf Seiten der externen EU-Partner begleitet. Diese Erfahrung sei nicht zuletzt auch schon im Zuge der EU-Türkei-Beziehungen zu machen gewesen.

#### *Polit-ökonomische Rahmenbedingungen der Türkei*

*Hüseyin Bağcı* stellte an den Anfang seiner Präsentation die Hypothese, dass nicht zuletzt die Entwicklungen seit dem 11. September 2001 deutlich machen, dass der verbreitete Wunsch nach einer „global player“-Rolle der EU eine verstärkte militärische Integration im „europäischen“ Kontext erfordere. Die Türkei verfolge die Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Russland mit Aufmerksamkeit, weil das Verhalten beider Akteure auch die sehr komplexe geostrategische Situation der Türkei beeinflusst. Eine neue Studie der Rand-Corporation kommt zu der Schlussfolgerung, dass von den derzeit existierenden 16 internationalen Konfliktherden sich immerhin 13 in der näheren Umgebung der Türkei befinden. Aus diesem Grunde, aber auch wegen der ausgeprägten Ausnahmestellung der Türkei in der islamischen Welt, sei es gegenwärtig nicht einfach, die Türkei zu regieren. Die Sicherheitsrisiken im euro-asiatischen Raum und die Heraus-

forderungen, die sich aus dem starken Wachstum der türkischen Bevölkerung ergeben, könnten nur im Zusammenwirken mit einer wirtschaftlich starken Türkei unter Kontrolle gehalten werden. Für die „Europäer“ stelle sich daher dringlicher als je zuvor die Notwendigkeit, sich intensiv mit der Frage auseinander zu setzen, mit was für einer Türkei man es in Zukunft zu tun haben möchte. Die Folgerung, dass die Türkei – in welcher Form auch immer – stärker in das „europäische Gesamtprojekt“ zu integrieren ist, sei insgesamt zwingend. Die Einbeziehung der Türkei in den EU-Verfassungskonvent sei ein für den innenpolitischen Reformprozess in der Türkei wichtiges Signal.

#### *Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen und Perspektiven der Türkei*

*Spiridon Paraskewopoulos* leitete seinen Vortrag mit der Feststellung ein, dass Europa weit mehr sei als ein geographischer Begriff. Europa sei die Philosophie der Griechen, das Rechtssystem der Römer und die Ethik des Christentums. Erst diese Elemente hätten seit mehr als fünfzig Jahren einen stabilen Frieden im Kern Europas ermöglicht. Zunächst wurden die makroökonomischen Kennwerte der potenziellen Beitrittskandidaten kurz beleuchtet und die Beitrittskriterien sowie die Heranführungsstrategie der EU erläutert. Daran schloss sich ein Vergleich der derzeitigen sozioökonomischen Situation der Türkei mit den Anforderungen der EU.

Als Fazit wurde festgehalten, dass es der Türkei insbesondere seit dem Jahr 1995 nicht gelungen sei, den großen Abstand zur EU auf wirtschaftlichem Gebiet zu verringern. Gleichzeitig sei zu konstatieren, dass sich die Türkei (insbesondere seit 1995) nachhaltig bemühe, ehrgeizige Wirtschaftsprogramme zu realisieren, welche auf die zentralen ordnungspolitischen Mängel abzielen. Diesbezüglich stehen Maßnahmen zur Deregulierung (insbesondere im Finanzsektor), Privatisierung von Staatsbetrieben, Inflationsbekämpfung sowie eine Neuausrichtung der Haushaltsprioritäten im Vordergrund.

*The Customs Union: Impacts on the Turkish Economy and its integration into the Internal Market*

Die Umwandlung der Türkei in eine moslemisch geprägte parlamentarische Demokratie auf der Basis der Trennung von Religion und Staatsgeschäften könne – wie von *Halûk Kabaalioglu* näher belegt wurde – nach nunmehr über 75 Jahren als ein geglücktes Experiment bezeichnet werden. Dass dies so bleibt, sei für die weiteren Entwicklungen in der islamischen Welt von großer Tragweite. Die 1957 vollzogene Verfassungsreform habe es der Türkei Anfang der sechziger Jahre erlaubt, anstelle eines Anschlusses an die EFTA für eine Einbindung in das integrationspolitisch anspruchsvollere Konzept der E(W)G zu optieren. Die Herstellung der vier Grundfreiheiten des Einheitlichen Binnenmarkts sei bereits durch das Assoziationsabkommen von 1963 verbindlich vereinbart. Der 1973 in einem Zusatzprotokoll festgelegte Zeitplan, bis 1995 diese Grundfreiheiten als Voraussetzung für eine gemeinsame Zollunion umzusetzen, sei von der Türkei eingehalten worden. Seit dem Beginn der Zollunion (Anfang 1996) wendet die Türkei den Gemeinsamen Zolltarif der EU an.

Die Anpassung der Türkei an die Handelsabkommen der EU mit Drittstaaten funktioniere trotz einiger Probleme im Wesentlichen. Bedauerlich sei jedoch, dass der gegenseitige Handel immer noch durch zahlreiche nicht-tarifäre Hemmnisse beeinträchtigt ist und dass die 1995 von der EU eingegangene rechtliche Verpflichtung, eine finanzielle Strukturanpassungshilfe von jährlich 195 Mio. ECU an die Türkei zu transferieren, aufgrund des fortgesetzten Vetos eines einzelnen EU-Mitglieds bisher noch kein einziges Mal ausgezahlt worden ist. Dies treffe die Türkei deshalb besonders schwer, weil die im Assoziationsvertrag vereinbarte freie Mobilität von Arbeitskräften schon vor langer Zeit von der EU für noch unabsehbare Dauer suspendiert worden ist. Dass die Ausfuhr der Türkei in die EU seit der Errichtung der Zollunion weniger stark gestiegen sind als die Handelsströme in der umgekehrten Richtung, sei u.a. auch eine Folge der verfehlten Wechselkurspolitik der Türkei.

*Mögliche Lösungsansätze der Zypern-Frage vor dem Hintergrund einer türkischen EU-Mitgliedschaft*

In seinen einleitenden Worten zeigte sich *Hansjörg Brey* davon überzeugt, dass die Ankündigung Griechenlands, im Fall, dass die EU-Aufnahme Südyperns zuvor nicht gesichert ist, ein Veto gegen die gesamte Osterweiterung einzulegen, ernst gemeint sei. Er belegte zudem die offizielle Erwartung der Europäischen Kommission, wonach die Beitrittsverhandlungen mit dem Südtteil der Insel bis Ende 2002 abgeschlossen sein werden, und dass die Aufnahme „Zyperns“ mit hoher Wahrscheinlichkeit zum 1. Januar 2004 erfolgen werde. Dem stehe nicht entgegen, dass die EU auf das etwaige Entstehen einer „Außengrenze“ quer durch Zypern bisher noch schlecht vorbereitet sei. Angesichts des insgesamt bestehenden Szenarios stehe daher die Türkei – und mit ihr der nördliche Teil Zyperns – unter wachsendem zeitlichen Druck, wenn sie an der Gestaltung der Zukunft der Insel beteiligt sein will. Hinzu komme, dass die Kompromissfähigkeit Ankaras vor beträchtliche Herausforderungen (beispielsweise hinsichtlich ihrer militärischen Präsenz) gestellt sei, wenn die Türkei ihre eigene Beitrittsperspektive nicht gefährden will. Die UN-Vorschläge seien dazu geeignet, dass Zypern künftig international mit einer Stimme spricht und dass zugleich auch den türkischen Sicherheitsbedenken Rechnung getragen wird. Die Diskussion des Referats verdeutlichte, dass – jenseits abweichender politischer Interessen – auch in der Wissenschaft beträchtliche Interpretationsunterschiede zu maßgeblichen völkerrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf „Zypern“ bestehen.

*Die Erwartungen der Türkei im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft*

Zunächst setzte sich *Füsün Arsava* mit dem Assoziationsvertrag aus dem Jahre 1963 auseinander. Dieser bildet die Grundlage der EU-Türkei-Beziehungen und beschreibt in seiner Präambel sowie in Artikel 28 als mögliches Endziel die über einen dreistufigen Prozess zu erreichende Vollmitgliedschaft der Türkei. Mit

dem Abschluss des Abkommens setzte die Türkei ihr seit den Anfängen des Osmanischen Reiches verfolgtes Streben nach Europa fort. Zugleich bekunde sie ihren Willen, jene wirtschaftlichen und politischen Reformen durchführen zu wollen, die erforderlich sind, um Teil des europäischen Politik- und Wirtschaftssystems sowie der europäischen Wertegemeinschaft werden zu können. Angesichts der wirtschaftlichen Situation der Türkei sei es besonders enttäuschend, dass die finanziellen EU-Zusagen im Assoziierungsabkommen und im Rahmen der Zollunion nicht erfüllt werden. Angesichts der inneren Reformprozesse in der Türkei wäre nicht nur finanzielle, sondern auch moralische Unterstützung durch die EU sehr hilfreich sowie mehr Geduld, weil die angekündigten polit-ökonomischen Reformen Zeit und beträchtliche Anstrengungen erforderten. Es sei für die türkische Bevölkerung nur schwer verständlich, dass die Türkei trotz der gemeinsamen Zollunion der einzige Beitrittskandidat ist, mit dem die EU bisher keine Beitrittsverhandlungen aufgenommen hat. Die Türkei könne erwarten, objektiv an den gleichen Kriterien gemessen zu werden wie die anderen Beitrittsaspiranten. Eindeutiges Ziel aller türkischen Ambitionen und Anstrengungen sei es, integraler Bestandteil des politischen Gebildes „Europa“ zu werden.

*Die türkische Verfassungsentwicklung auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft*

Zur Einführung in den Vortragsgegenstand wurde von *Christian Rumpf* zunächst eine kompakte Übersicht über die verfassungsgeschichtliche Entwicklung auf dem Boden der heutigen Türkei seit Beginn des 19. Jahrhunderts unterbreitet. Die durch Abschaffung des Sultanats und Kalifats sowie der Scharia und des islamischen Rechts gekennzeichneten Verfassungsreformen Atatürks während der Mitte der 1920er Jahre waren von einer umfangreichen Übernahme von Gesetzesnormen europäischer Staaten (insbesondere der Schweiz) in die türkische Rechtsordnung begleitet. Auf die im Zuge der Verfassungsreform von 1960 vorgenommene nachhaltige Betonung des Schutzes des Individuums erfolgte im Jahr 1980 wieder

eine stärkere Gewichtung des Staatsschutzes. Die jüngste Verfassungsnovellierung ist Anfang Dezember 2001 in Kraft getreten. An Hand breitgestreuter Beispiele wurde eine deutliche Orientierung der Verfassungsreform am Streben nach Harmonisierung der türkischen Rechtsordnung mit dem *Acquis communautaire* der EU erkennbar (so etwa uneingeschränkte Gleichstellung von Mann und Frau, Pressefreiheit, soziale und wirtschaftliche Grundrechte, Eigentumsrecht; Empfehlungen des Nationalen Sicherheitsrates erfordern nunmehr eine Mehrheit der zivilen Mitglieder). In der Bestimmung, dass die Gesetzgebung (mit der Ausnahme von Notstandssituationen) allein beim Parlament liegt, wird verbreitet ein Hemmnis für die Übertragung nationaler Kompetenzen auf eine supranationale Körperschaft gesehen.

*Die Türkei als Schlüsselstaat für die Sicherheit im östlichen Mittelmeer, im Kaukasus, in Zentralasien und im Nahen Osten*

Zunächst wurden von *Werner Gumpel* alle an die Türkei angrenzenden Staaten der Reihe nach einer Betrachtung unter ökonomischen und sicherheitspolitischen Aspekten unterzogen. Diese Inventur der geostrategischen Gegebenheiten der Region spiegelte die hohe Komplexität der Rahmenbedingungen für die türkische Außenpolitik jedoch nur teilweise wider. Ein weiterer wichtiger Faktor ist in dem Umstand zu erblicken, dass die Türkei potenziell die Rolle eines wichtigen Durchgangslandes für die Öl- und Gasexporte der kaspischen Region besitzt und deshalb auch in der regionalen Politik der USA eine zentrale Rolle einnimmt. Auch die Zypern-Frage ist von dieser Thematik betroffen, weil seit kurzem neue offshore-Vorkommen vor Süd- und auch vor Nordzypern nachgewiesen worden sind.

Von besonderer Problematik für die Türkei sei die Tatsache, dass die USA damit begonnen haben, ihre militärische Kooperation mit den jungen zentralasiatischen Staaten auf Dauer anzulegen. Die damit verbundenen potenziellen Störungen der US-Russland-Beziehungen werden mit ebenso großer Sorge seitens der Türkei betrachtet wie die Tatsache, dass Russland Waf-

fen nach Syrien und in den Libanon liefere. Nicht zuletzt auch die militärische Kooperation zwischen der Türkei und Israel trage ebenso wie die Lage in Afghanistan dazu bei, dass die Türkei heute für die USA ein wichtiger Partner von elementarer strategischer Bedeutung ist. Wichtigster regionaler Partner der Türkei sei Georgien, während vor dem Hintergrund des griechisch-armenischen Beistandspaktes Aserbaidschan zur Zeit ein umworbener militärischer Kooperationspartner der Türkei ist. Ungeachtet des umstrittenen völkerrechtlichen Status des Kaspischen Meeres seien Turkmenistan, Usbekistan, Kirgistan und Kasachstan wichtige Partner sowohl für die Türkei als auch für die USA. Insgesamt sei offenkundig, dass die geostrategische Rolle der Türkei nach 1990 weiter zugenommen hat.

#### *Die Türkei als regionale Wirtschaftsmacht?*

Als Ansatzstelle für die Auseinandersetzung mit der Thematik diene *Volker Nienhaus* eine Einteilung der „Nachbarschaft“ der Türkei anhand ausgewählter Kriterien. Dabei zeigte sich, dass es eine Reihe von Schwierigkeiten bereitet, die geographischen Kategorien „Naher Osten“, „Mittlerer Osten“, „Turk“-Nachfolgestaaten (der ehemaligen Sowjetunion) oder „Schwarzmeer und Südost-Europa“ klar gegeneinander abzugrenzen. Denn jede dieser Teilregionen besitzt Subregionen, die sich mehr oder weniger stark mit anderen Teilregionen überlappen. Was ihre institutionelle Verflechtung mit den genannten „Teilregionen“ betrifft, so nimmt die Türkei nur an rund der Hälfte der zahlreichen seit 1990 entstandenen, zumeist nur sehr locker organisierten regionalen Integrations- bzw. Kooperationsgemeinschaften als formeller Mitgliedstaat teil.

Die Kooperationsstrukturen mit Russland und der VR China sind vorwiegend bilateral ausgestaltet. Die Handelsverflechtung der Türkei ist

ganz überwiegend auf „Europa“ konzentriert, wobei bereits mehr als 50 Prozent des gesamten türkischen Außenhandels allein mit der EU abgewickelt werden. Die Handelsanteile, welche auf Russland, die Schwarzmeer-Anrainer, die sogenannten „Turk“-Staaten oder den Nahen Osten entfallen, sind lediglich marginal. Ein ähnliches Bild ergibt sich inzwischen bei den Direktinvestitionen, obwohl diese in den frühen neunziger Jahren zunächst in stärkerem Maße in die nordöstliche „Nachbarschaft“ der Türkei geflossen sind (u.a. Investitionen von türkischen „Töchtern“ europäischer Unternehmen). Inzwischen kooperieren die meisten europäischen und amerikanischen Unternehmen überwiegend auf direktem Wege mit ihren Partnern in der „Region“.

Als wesentlicher Faktor, welcher die Türkei daran hindert, die Rolle einer regionalen Wirtschaftsmacht einzunehmen, könne das ordnungspolitische „Modell Türkei“ gelten. Die bisher zumeist eher halbherzig in Angriff genommenen, oftmals bald schon wieder verwässerten ordnungspolitischen Reformansätze haben es im Verbund mit der fortgesetzt hohen Inflation immer wieder unmöglich gemacht, dass die türkische Volkswirtschaft ihre Ressourcen effizienter als bisher entwickelt und sich damit außenwirtschaftliche Einflussmöglichkeiten eröffnet. Der wichtigste materielle polit-ökonomische Faktor in der „Region“ sei zweifellos der Energiereichtum sowie das Vorhandensein weiterer industriell wichtiger Rohstoffe. In welchem Umfang die Türkei künftig aus dem Transit oder der Weiterverarbeitung dieser Primärgüter wirtschaftlichen Nutzen ziehen wird, könne aufgrund mehrerer Imponderabilien noch nicht genau abgeschätzt werden.

Die überarbeiteten Referate werden in Form eines Tagungsbandes veröffentlicht, welcher im Rahmen der Schriftenreihe des AEI erscheinen wird.

---

Patrick Sacher, Dipl.-Ing., Dipl.-Wirtsch.-Ing., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, Technische Universität München