

Rat *für* Migration

Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration
1/2008

**Der Beitritt der Türkei zur Europäischen Union –
ein türkisches oder primär ein europäisches Problem?**

Christine Langenfeld



Politische Essays zu Migration und Integration || ISSN 1864-9289

herausgegeben vom

Rat für Migration e.V. (RfM) || www.rat-fuer-migration.de

Redaktion: Prof. Dr. Michael Bommers (verantwortlich), Vorsitzender RfM
Simon Fellmer

Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS)
Universität Osnabrück
Neuer Graben 19/21
D-49069 Osnabrück
Telefon: +49 (0) 541 969 4916
Telefax: +49 (0) 541 969 4380
Mail: soz-imis@uni-osnabrueck.de

Der Beitritt der Türkei zur Europäischen Union – ein türkisches oder primär ein europäisches Problem?*

Christine Langenfeld

Institut für öffentliches Recht
Georg-August-Universität Göttingen
enomiko@gwdg.de

Zusammenfassung

Im Vergleich zu den bisherigen Erweiterungen handelt es sich bei einem möglichen Beitritt der Türkei zur Europäischen Union um eine Frage, die ein besonderes ökonomisches, politisches und auch kulturelles Gewicht genießt. Dieser Beitritt, so stellt die Autorin in ihrem Essay fest, wirft vor allem auch die Frage nach der Finalität der Einigung der Europäischen Union selbst auf. Die mögliche Erweiterung um die Türkei ist damit vor allem ein europäisches Problem und die Autorin gibt in diesem Beitrag Antworten auf die vielfältigen und kontroversen mit dieser Frage aufkommenden Aspekte. Den Ausgangspunkt der Erläuterungen bildet die Klärung der rechtlichen Voraussetzungen eines Beitritts der Türkei. Die Analyse geht aber weit über diese hinaus und zeigt, welche politischen Kriterien für eine Aufnahme gelten und analysiert die Türkei in Hinsicht auf ihren politischen und demokratischen Zustand, die Gewährung von Religionsfreiheit und Minderheitenrechten sowie den Stand der Reformbemühungen. Die gewonnenen Erkenntnisse kontrastiert die Autorin mit der inneren Verfasstheit der Europäischen Union und der Frage der europäischen Identität. Sie schlussfolgert, dass der Konsolidierung der Integration der Union nach den vorangegangenen Erweiterungsrounden Vorrang gewährt werden muss, um die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit der Gemeinschaft zu gewährleisten. Sie plädiert dafür, die Beziehungen zur Türkei nicht in eine Mitgliedschaft zweiter Klasse mit restriktiven und vielfältigen Sondervorschriften münden zu lassen, sondern hochwertige Alternativen zu formulieren und gleichberechtigt in einem ehrlichen und offenen Dialog zu debattieren.

* Für umfangreiche Rechercharbeiten dankt die Verfasserin Herrn stud. jur. Alican Özkur, Universität Göttingen.

Inhalt

1. Fragen über Fragen	1
2. Rechtliche Voraussetzungen für eine Erweiterung der Europäischen Union	3
3. Die Europäische Union als Wertegemeinschaft und als politische Gemeinschaft	5
4. Zur Notwendigkeit einer Konsolidierung und Stärkung des Integrationsprozesses	13
5. Alternative Möglichkeiten einer engeren Anbindung an die Europäische Union	21



1. Fragen über Fragen*

Die Vollmitgliedschaft der Türkei in der EU ist kein Selbstläufer!

Wird die Türkei eines Tages Mitglied der Europäischen Union werden und wenn ja, welcher Art wird diese Mitgliedschaft sein; wird es sich um eine volle Mitgliedschaft handeln oder um eine angesichts von Ausnahme-, Schutz- und Übergangsklauseln durchlöchernte Mitgliedschaft zweiter Klasse? Seit dem 3. Oktober 2005 wird über den Beitritt der Türkei zur Europäischen Union verhandelt. Die Arbeiten werden noch lange dauern und ihr Ausgang ist ungewiss. Zwar hält das vom Europäischen Rat erteilte Mandat für die Beitrittsverhandlungen am Ziel einer Vollmitgliedschaft der Türkei fest; es wird aber ebenso die Offenheit des Verhandlungsprozesses betont.¹ Politisch entschieden ist also noch nichts; die Vollmitgliedschaft der Türkei ist kein Selbstläufer. Darüber hinaus gestalten sich die Verhandlungen problematisch und sind ins Stocken geraten: Die Türkei weigert sich beharrlich, ihre Verpflichtungen aus dem Zusatzprotokoll zum Ankara-Abkommen zu erfüllen, das bewirkt, dass die türkisch-europäische Assoziation sich auch auf die im Mai 2004 der EU beigetretenen Staaten – und damit auch auf Zypern – erstreckt. Weitere Verhandlungskapitel werden zurzeit nicht eröffnet, die bereits angelaufenen Verhandlungen nur fortgesetzt. Und selbst wenn es zum erfolgreichen Abschluss der Beitrittsverhandlungen kommt, wer möchte vorhersagen, ob alle 28 Staaten, die 27 EU-Mitglieder und die Türkei selbst, den Beitrittsvertrag auch ratifizieren werden? Einige Staaten, darunter Frankreich, haben zu dem Türkei-Beitritt Referenden angekündigt, deren Ausgang alles andere als sicher ist. Und auch in der Türkei selbst nimmt die Zustimmung zu einem EU-Beitritt stetig ab. Mittlerweile ist kaum mehr die Hälfte der Bevölkerung noch dafür.

Der Beitritt der Türkei ist eine europäische Schicksalsfrage!

Die Frage des Beitritts der Türkei ist eine der Zukunftsfragen der Europäischen Union. Spätestens nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon (Reformvertrag)², der an die

* Vgl. zum Thema bereits Christine Langenfeld, »Zur Finalität der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei«, in: Bernd von Hoffmann (Hg.), *Rechtspolitische Herausforderungen*, Frankfurt a.M. 2005, S. 41–62; dies., »Erweiterung ad infinitum – Zur Finalität der Europäischen Union«, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 38. 2005, 3, S. 73–76.

1 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17.12.2004 in Brüssel (Dokument Nr. 16238/1/04), abrufbar unter http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf. Die Formulierung unter I. Rn. 23 letzter Absatz lautet: »These negotiations are an open-ended process, the outcome of which cannot be guaranteed beforehand.«

2 Der Vertrag von Lissabon wurde am 13.12.2007 unterzeichnet. Der Ratifikationsprozess ist im Gange und soll bis 2009 abgeschlossen sein. Außer in Irland genügt eine Ratifikation durch das jeweilige Parlament des Mitgliedstaates. Der Vertragstext ist abrufbar unter www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Verfassung/vertrag-von-lissabon.pdf.



Stelle des gescheiterten Verfassungsvertrages tritt und dessen Inhalte in weiten Teilen übernimmt, wird die ›Türkei-Frage‹ wieder auf die Brüsseler Agenda drängen. Und dies ist auch dringend notwendig. Denn im Vergleich zu den bisherigen Erweiterungen handelt es sich bei dem Beitritt der Türkei zur Europäischen Union um eine Frage von neuartigem ökonomischem, kulturellem und politischem Gewicht. Diese Frage macht die Klärung der Finalität der europäischen Einigung unausweichlich.

Was will die EU?

In welche Richtung möchte sich die Europäische Union in Zukunft bewegen? Was sind ihre Ziele und in welcher Rangordnung stehen diese Ziele zueinander? Strebt sie primär nach der Verwirklichung einer politischen Union mit politischer Handlungsfähigkeit – auch im globalen Kontext – oder richtet sich der europäische Integrationsprozess in erster Linie auf die ökonomische Integration, d.h. auf die Errichtung eines Binnenmarktes? Oder sollte angesichts der terroristischen Bedrohung und der Probleme der westlichen mit der islamischen Welt die sicherheitspolitische, die strategische Option in den Vordergrund gestellt werden, auch wenn damit gegebenenfalls das Ziel einer politischen Union in den Hintergrund gedrängt würde? Inwieweit kann die Türkei als Mitglied der EU in diesem Rahmen eine Brücken- und Vermittlungsfunktion zur islamischen Welt einnehmen? Würde dies nicht im Gegenteil eigentlich die Selbständigkeit der Türkei voraussetzen, also die Unabhängigkeit von der Europäischen Union? Diese Fragen müssen von den EU-Bürgern und ihren Regierungen politisch beantwortet werden. Angesichts der Uneinigkeit der EU-Mitgliedstaaten über die Zukunft der EU fällt dies zur Zeit freilich schwer. Aber gleichzeitig steht jedoch fest: Jede Erweiterung der Europäischen Union muss im Zusammenhang mit den Vorstellungen zur künftigen politischen Gestalt Europas, zur Finalität der europäischen Einigung, gesehen werden. Dies gilt für die gegenwärtig heftig debattierte Erweiterung der Union um die Türkei, aber auch für alle weiteren potentiellen Beitritte. In Hinblick auf die Bedeutung eines Beitritts der Türkei stellt sich die Finalitätsfrage allerdings besonders dringend. Die Frage des Selbstverständnisses der EU und ihrer Integrationskraft jetzt auszublenden und weiter ›business as usual‹ zu betreiben, hieße – ohne sich Rechenschaft über die mittel- und langfristigen Konsequenzen zu geben – die politischen Weichen in Europa in eine Richtung zu stellen, die möglicherweise unumkehrbar ist und künftige Optionen für die Entwicklung der Europäischen Union verstellt.

Der Beitritt der Türkei ist vor allem ein europäisches Problem

Der Beitritt der Türkei ist mithin nicht nur ein türkisches, sondern vor allen Dingen ein europäisches Problem. Dies muss der Türkei hinreichend verdeutlicht werden. Hierauf hat sie einen Anspruch. Vor allem muss klar gestellt werden, dass es nicht darum geht, irgende-

manden aus religiösen Gründen aus der EU auszuschließen. Eine negative Entscheidung zum EU-Beitritt wäre keine antiislamische Entscheidung eines europäischen ›Christenclubs‹. Schließlich hat die EU den Staaten auf dem Westbalkan mit zum Teil relativer oder absoluter islamischer Bevölkerungsmehrheit eine klare europäische Perspektive eingeräumt. Die unterschiedliche Religion als solche ist kein Grund gegen, aber auch kein Grund für eine Einbeziehung in die EU: »Die EU ist nicht das richtige Instrument für den Dialog der Religionen.«³

2. Rechtliche Voraussetzungen für eine Erweiterung der Europäischen Union

Was ist ein europäischer Staat?

Gemäß Art. 49 EUV (= Art. 34 Reformvertrag) kann jeder europäische Staat beantragen, Mitglied der Europäischen Union zu werden. Aber wann ist ein Staat europäisch? Das ist nicht eindeutig. Die rein geographische Betrachtung genügt jedenfalls nicht; sie ist um historisch-kulturelle und geistesgeschichtliche Aspekte zu ergänzen.⁴ Nicht antragsberechtigt sind jedenfalls solche Staaten, die in dieser wie in geographischer Hinsicht eindeutig nicht zu Europa gehören.⁵ Im Übrigen ist den Mitgliedstaaten ein weiter Beurteilungsspielraum eröffnet, der in Hinblick auf die Türkei auch ausgenutzt worden ist. Die Entscheidung darüber, welche Staaten als europäisch gemäß Art. 49 EUV gelten können, fällt damit in den nicht evidenten Fällen letztlich auf der politischen Ebene.⁶ Die Türkei hat ihre Anerkennung als europäischer Staat bereits mit dem als Beitrittsassoziation konzipierten Abkommen von 1963⁷ und durch die Beschlüsse des Europäischen Rates von Luxemburg und Helsinki erfahren.⁸ Ein Anspruch auf Eröffnung von Beitrittsverhandlungen oder gar auf einen Beitritt zur Europäischen Union kann sie daraus allerdings nicht ableiten. Wenn nun über den Beitritt der Türkei verhandelt wird, löst die EU damit ihre politischen Versprechen aus den Jahren 1999 und 2002 ein, nicht aber einen etwaigen Rechtsanspruch der Türkei. Und auch wenn der 1963 ge-

3 Sylvie Goulard, »Wo endet Europa?«, in: *Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2005/II*, München 2006, S. 87–94, hier S. 92.

4 Matthias Pechstein, in: Rudolf Streinz (Hg.), *EUV/EGV-Kommentar*, München 2003, Art. 49 EUV Rn. 3.

5 Die Zurückweisung des Beitrittsantrags Marokkos durch die Kommission (s. *Europa-Archiv*, 42. 1987, Zeittafel, S. 207) war daher rechtlich geboten.

6 Vgl. nur Pechstein (s. Anmerkung 4), Rn. 3.

7 ABl. EG 3688/64 vom 29.12.1964.

8 Auf seiner Tagung in Luxemburg im Dezember 1997 beschloss der Europäische Rat eine »Europäische Perspektive für die Türkei«, die von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 4.3.1998 verabschiedet wurde, *Bulletin der Europäischen Union*, Nr. 12-1997, I 6 und II 1. Auf seiner Tagung in Helsinki im Dezember 1999 beschloss der Europäische Rat, die Türkei in den Kreis der Beitrittskandidaten aufzunehmen, *Bulletin der Europäischen Union*, Nr. 12-1999, I.3.

schlossene Assoziationsvertrag als Beitrittsassoziation konzipiert war und Art. 28⁹ unter bestimmten Umständen die Prüfung einer Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union vorsieht, war doch stets deutlich, dass ein Beitritt eine hiervon losgelöste, politisch zu entscheidende Frage sein würde, die zwischen der Türkei und der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten in Ansehung des Entwicklungsstandes der europäischen Integration in einem völkerrechtlichen Vertrag neu auszuhandeln und dementsprechend von den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zu ratifizieren sein würde. Eine irgendwie geartete rechtliche Bindung für die EU und ihre Mitgliedstaaten ist daraus nicht entstanden.

Außen- und Binnenperspektive

Art. 49 EUV enthält (über den Verweis auf Art. 6 Abs. 1 EUV = Art. 2 Reformvertrag) auch materiell-rechtliche Vorgaben für einen Beitritt. Im Jahre 1993 hat der Europäische Rat von Kopenhagen¹⁰ diese Anforderungen dahingehend konkretisiert, dass Staaten »als Voraussetzung für die Mitgliedschaft [...] eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben« müssen. Weitere an den Beitrittsstaat gerichtete Voraussetzungen sind die Verwirklichung von Marktwirtschaft und Wettbewerbsfreiheit sowie die Übernahme des Rechtsbestandes der EU. In den Kopenhagener Kriterien heißt es allerdings auch: »Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten und ihren inneren Zusammenhalt und ihre grundlegenden Prinzipien zu wahren, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.«

Jede Erweiterung der EU und jeder Beitrittsantrag sind folglich aus zwei Perspektiven zu betrachten, einer »Außen«- und einer »Binnenperspektive«. Die Außenperspektive nimmt in den Blick, ob der Beitrittsaspirant die im Kopenhagener Beschluss festgelegten Kriterien erfüllt. Die Binnenperspektive hingegen richtet das Augenmerk auf die Auswirkungen einer Erweiterung auf die Europäische Union selbst, auf ihre innere Ordnung und ihren Zusammenhalt, kurz: auf ihre Integrationsfähigkeit. Der Historiker *Christian Meier* hat diese beiden Perspektiven einmal zusammenfassend in zwei Fragen gekleidet: »Was ist das Europäische, das die Mitglieder der Europäischen Union aufweisen sollten? Und wo verlaufen die Gren-

9 Der Wortlaut des Art. 28 ist: »Sobald das Funktionieren des Abkommens es in Aussicht zu nehmen gestattet, dass die Türkei die Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft vollständig übernimmt, werden die Vertragsparteien die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei zur Gemeinschaft prüfen.«

10 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen, *Bulletin der Europäischen Union*, Nr. 6-1993, I.13. Die Kopenhagener Kriterien sind geltendes Recht. Ihre Einhaltung dürfte allerdings kaum justitabel sein; vgl. dazu Thomas Bruha/Oliver Vogt, »Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung«, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 30. 1997, S. 477–502, hier S. 490ff.



zen, über die hinaus die EU aus Gründen sowohl ihrer inneren Ordnung wie ihrer Fähigkeit zu weltpolitischem Engagement nicht erweitert werden sollte?«¹¹

3. Die Europäische Union als Wertegemeinschaft und als politische Gemeinschaft

Die Kopenhagener Kriterien sind geltendes Recht

Der in den Kopenhagener Kriterien niedergelegte Grundsätzekanon kennzeichnet die Europäische Union als Wertegemeinschaft; er ist grundlegendes Element der Identität EU-Europas. Diese Identität findet vielfältigen Niederschlag in den die Union konstituierenden Verträgen. So lautet Art. 6 Abs. 1 EUV: »Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie der Rechtsstaatlichkeit.« Die Kopenhagener Kriterien sind geltendes Recht. Sie dienen der näheren Präzisierung der im EU-Vertrag ausdrücklich oder aber implizit enthaltenen Voraussetzungen für einen EU-Beitritt.

Ob die Beitrittskriterien bereits zum Zeitpunkt des Beitrittsantrages, bei der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen oder erst zum Zeitpunkt des Beitritts erfüllt sein müssen, ist nicht ganz eindeutig. Was die wirtschaftlichen Beitrittskriterien angeht, ist die Europäische Union bislang davon ausgegangen, dass zur Erreichung des geforderten Zustandes im Verlauf der Beitrittsverhandlungen noch erhebliche Fortschritte gemacht werden können. Keines der im Mai 2004 und Januar 2007 beigetretenen Länder Ost- und Mitteleuropas war zu Beginn der Beitrittsverhandlungen eine voll funktionsfähige Marktwirtschaft.¹² Ebenso wenig muss die Übernahme des »acquis communautaire« zum Zeitpunkt des Beitritts vollendet sein, wie die Vereinbarungen von Übergangsfristen in allen bisherigen Beitrittsverträgen zeigen. Anderes gilt für die politischen Kriterien, die Ausdruck des unabdingbaren Wertekanons der EU sind. Sie sind Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, wie der Europäische Rat auch in Hinblick auf die Türkei wiederholt klar festgestellt hat.¹³ Freilich ist auch dies wieder eine Frage der politischen Bewertung, die sich einer gerichtlichen Überprüfung entzieht. Jedenfalls dürfen Beitrittsverhandlungen nur dann geführt werden, wenn die volle Erfüllung der politischen Beitrittsvoraussetzungen in Theorie und Praxis zum Zeitpunkt des Beitritts erwartet werden kann.

11 Christian Meier, »Wo liegt Europa? Historische Reflexionen aus gegebenem Anlass«, in: Claus Leggewie (Hg.), *Die Türkei und Europa*, Frankfurt a.M. 2004, S. 32–38, hier S. 34.

12 Für einige Staaten war dies auch zum Zeitpunkt des Beitritts zweifelhaft.

13 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki, *Bulletin der Europäischen Union*, Nr. 12-1999, I.3. und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen, *Bulletin der Europäischen Union*, Nr. 12-2002, I.6.



Erfüllt die Türkei die politischen Beitrittskriterien?

Davon ging die EU-Kommission in ihrer Empfehlung zur Türkei vom Oktober 2004 offenbar aus. Sie sprach von »einer erheblichen Annäherung des rechtlichen und institutionellen Rahmens an europäische Standards«. Im Ergebnis hielt sie die politischen Kriterien bereits in »ausreichender Weise« für erfüllt, um Beitrittsverhandlungen zu eröffnen.¹⁴ Zugleich wurde betont, dass sich für einen Beitritt »die Unumkehrbarkeit des Reformprozesses erst über einen längeren Zeitraum bestätigen« müsse. Angesichts dessen erweisen sich die manchmal von türkischer Seite erhobenen Vorwürfe, die Türkei werde einem strengeren Maßstab als andere Beitrittskandidaten unterworfen, als unbegründet. Das Gegenteil ist vielmehr richtig. Denn trotz der unbestritten beeindruckenden Fortschritte in der Türkei zum Zeitpunkt der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen waren die Defizite in Hinblick auf die Erfüllung der politischen Kriterien erheblich. Daran hat sich bis heute nichts Grundlegendes geändert. Religions-, Meinungs- und Pressefreiheit¹⁵, Folterverbot, Minderheitenschutz und die Gleichberechtigung der Frauen sind trotz einiger Verbesserungen noch nicht hinreichend gewährleistet. Hier bedarf es weiterer gesetzgeberischer Schritte, vor allem aber verstärkter Bemühungen, die bereits erfolgten Reformen auch rechtspraktisch umzusetzen.¹⁶ Dies wird auch von der Europäischen Kommission in ihrem aktuellen Fortschrittsbericht zur Türkei vom November 2007 mit Nachdruck angemahnt.¹⁷ Insgesamt ist aus heutiger Sicht unklar, ob die Türkei den Prozess der Europäisierung, der für einen Beitritt erforderlich ist, tatsächlich bis zum Ende durchlaufen können. Den neuen Gesetzen sollte die EU erst trauen, wenn sie sich im Rechtsalltag tatsächlich niedergeschlagen haben. Hiervon kann gegenwärtig noch nicht gesprochen werden. Der Weg von einer Demokratie, die in ihrem Bestand lange Zeit auf das Militär angewiesen war, hin zu einer Zivil- und Bürgergesellschaft ist weit und kann nicht innerhalb nur weniger Jahre per Dekret durchgesetzt werden. Sie bedarf vielmehr einer Verankerung nicht nur bei den Eliten, sondern auch bei den breiten Bevölkerungsschichten. Dies gilt ebenso für die Säkularisierung, die von Atatürk in einem Parforce-Ritt in den 1920er Jahren durchgesetzt und vom Militär noch bis in die jüngere Vergangenheit mit eiserner Hand gesichert worden ist. Bis heute ist der Laizismus der Türkei vornehmlich durch weitgehende Kontrolle und Bevormundung des Religiösen gekennzeichnet. Moscheen und Koranunterricht sind fest in staatlicher Hand. Dahinter steht zum einen das Bemühen, die unter-

14 *Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt*, KOM (2004) 656, S. 2f.

15 Besorgniserregend ist laut dem jüngsten Fortschrittsbericht der Kommission die immer noch hohe Zahl der Verfahren wegen Straftaten nach Art. 301 des Strafgesetzbuches (Verunglimpfung des Türkentums), *Fortschrittsbericht der EU-Kommission vom 6.11.2007*, SEC (2007) 1436, S. 14f.

16 Vgl. zu den einzelnen Bereichen des Menschenrechtsschutzes ebd., S. 8ff., wo die fortbestehenden Defizite deutlich aufgezeigt werden.

17 Ebd.

schiedlichen religiösen Gruppen auf einen türkischen, sunnitischen Islam einzuschwören und damit die nationale Einheit zu erreichen. Zum anderen diente die staatliche Kontrolle bislang dazu, traditionelle islamische Einflüsse zurückzudrängen: »Der türkische Laizismus löst seinen Anspruch auf Säkularismus nicht dadurch ein, dass er die Religion neben den Staat stellt und beider Verhältnis zueinander regelt, sondern dadurch, dass er dem Staat das Interpretationsmonopol über die Religion einräumt und das legale religiöse Leben bürokratisiert.«¹⁸ In diesem Konzept, das den sunnitischen Islam zur Bewahrung der staatlichen Einheit instrumentalisiert, hat die Gleichheit der Religionen keinen Platz. Dem entspricht die immer noch desolate Lage der nicht muslimischen Glaubensgemeinschaften. Die Regierung des Ministerpräsidenten *Erdoğan* ist – so sagt sie jedenfalls – bemüht, hieran etwas zu ändern. Die Novellierung des Stiftungsgesetzes vom Februar 2008, wonach nicht-islamische Glaubensgemeinschaften nicht nur Immobilien zurückerhalten können, die nach 1972 vom türkischen Staat konfisziert worden sind, sondern auch Kontakte mit Organisationen im Ausland unterhalten dürfen, könnte die Lage verbessern. Trotzdem ist der Weg zu einer wirklichen Religionsfreiheit für Nichtmuslime in der Türkei noch weit. Insbesondere ist ungewiss, wie das neue Gesetz in der Praxis vollzogen werden wird. Die einschlägigen Erfahrungen aus der Vergangenheit sind da wenig ermutigend. Die gegen die Änderungen des Stiftungsgesetzes gerichteten, geradezu abstrusen Proteste der nationalistischen Oppositionsparteien, die jedes Zugeständnis an nicht-islamische Glaubensgemeinschaften als Verrat an der Einheit der Türkei betrachten, machen darüber hinaus deutlich, dass die kemalistische Staatsauffassung nicht minder problematisch ist für die Verwirklichung voller Religionsfreiheit als eine mögliche weitere Stärkung islamistischer Überzeugungen. In welche politische Richtung sich die Türkei im Widerstreit zwischen diesen unterschiedlichen, andererseits aber auch miteinander verwobenen Strömungen bewegen wird, ist nach alledem sehr unklar.

Islamistische ›hidden agenda‹ der AKP?

Ungeachtet ihres energischen pro-europäischen Kurses fürchten Teile der türkischen Bevölkerung, vor allem die westlich orientierte in den Großstädten, dass die Regierungspartei AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi = Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung) eine islamistische ›hidden agenda‹ verfolgt. Und in der Tat hat die AKP ihre Wurzeln im politischen Islam. Sowohl Ministerpräsident *Recep T. Erdoğan* als auch der jetzige Staatspräsident *Abdullah Gül* bekleideten einst führende Positionen in den Parteien der Millî-Görüş-Bewegung *Necmettin Erbakans*, dessen Regierung 1997 vom Militär zum Rücktritt gezwungen worden war. In der Folgezeit traten *Erdoğan* und *Gül* jedoch für ein neues Verständnis des Verhältnisses von Islam und Politik ein; im Jahre 2001 wurde die AKP gegründet. Diese präsentierte sich als

18 Günter Seufert, »Laizismus in der Türkei – Trennung von Staat und Religion?«, in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, 44. 2004, 1, S. 17–29, hier S. 27.



Alternative zu den durch Korruption, Vettern- und Misswirtschaft verbrauchten etablierten Parteien. Der AKP geht es, so jedenfalls propagiert sie es in der Öffentlichkeit, nicht um die Durchsetzung islamisch geprägten staatlichen Rechts, sondern um die Gewährung individueller Freiheiten, die auch die freie Ausübung der Religion einschließen sollen. Hierzu zählt sie besonders die Lockerung von Beschränkungen religiösen Lebens in der Öffentlichkeit wie etwa das Kopftuchverbot an den Universitäten. Auf Betreiben der AKP wurde dieses Verbot im Februar 2008 vom türkischen Parlament aufgehoben. Hierbei konnte sich die AKP nicht nur der Zustimmung ihrer Wähler, sondern der großen Mehrheit der Bevölkerung gewiss sein. Eine Bedrohung der Laizität des Staates sehen die Menschen hierin, wie überhaupt in der von der AKP vertretenen politischen Agenda, überwiegend nicht. Auch die zunehmende Selbstidentifikation als Muslime bei der türkischen Bevölkerung hat bislang offenbar nicht dazu geführt, dass die Forderung nach einem islamischen Staat verstärkte Unterstützung erfahren würde. Im Gegenteil sinkt der Anteil derjenigen, die die Einführung der Scharia fordern. Er lag 2006 nur noch bei ca. 8,9 Prozent im Verhältnis zu ca. 20 Prozent in den 1990er Jahren.¹⁹ Kenner der politischen Verhältnisse deuten den überwältigenden Erfolg der AKP daher auch nicht als Ausdruck des Wunsches nach einer stärkeren Islamisierung, sondern nach der Fortsetzung einer als erfolgreich wahrgenommenen Politik der gesellschaftlichen Mitte²⁰, die stärker als je zuvor alle Bevölkerungsschichten anspricht und deren Erfolge, insbesondere im Bereich der Wirtschaft, bis in die »unteren« Teile der Gesellschaft wahrgenommen werden.

Vordringen des Islamismus?

Bietet diese Grundstimmung eine dauerhafte Gewähr für ein freiheitlich-liberales System? Die Antwort auf diese Frage hängt entscheidend von der Entwicklung der AKP ab, denn die AKP ist derzeit die alles beherrschende politische Kraft in der Türkei. Ihr steht keine wirksame Opposition gegenüber. Dabei besteht die Gefahr, dass Amtsinhaber der AKP ihre Machtstellung dazu nutzen, eine Politik der »religiösen Gleichschaltung«²¹ zu betreiben und auf diesem Wege einen islamischen »way of life« durchzusetzen. Es könnte also sein, dass die neue Freiheit für den Islam im öffentlichen Raum Unfreiheit für diejenigen hervorbringt, die die damit verbundenen, regelmäßig konservativen Moralvorstellungen nicht teilen. Inwieweit also die für die Gewährung wirklicher Religionsfreiheit erforderliche Entlassung des Islam aus der staatlichen Bevormundung nicht zu einem Eindringen des radikalen Islamismus oder

19 Vgl. dazu Gabriel Goltz, »AKP reloaded« – Nach den Wahlen 2007«, in: *inamo*, 2007, Nr. 51, S. 7–8, hier S. 8, der sich auf entsprechende Meinungsumfragen bezieht.

20 Ebd.; Heinz Kramer, *Die Türkei auf dem Weg in die nach-kemalistische Republik*, (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell Nr. 48), Berlin 2007, S. 1.

21 Kramer, aaO., S. 4.

auch nur zu einer Dominanz des traditionellen sunnitischen Islam führen wird, ist eine offene Frage, die erst in einer ganzen Reihe von Jahren beantwortet werden kann.²² Und ob die türkische Bevölkerung in ihrer Mehrheit, aber auch die AKP und die ihr entstammenden politischen Eliten die Vorstellung von individueller Freiheit, sofern sie nicht im Sinne der islamisch-sunnitischen Glaubenslehren gebraucht wird, wirklich verinnerlicht haben, ist angesichts des teilweise überzogenen Umgangs mit politischer Kritik und des rüden Umgangs mit Minderheiten zweifelhaft. Skeptisch muss den Beobachter auch die anmaßende Selbstverständlichkeit stimmen, mit der der türkische Ministerpräsident *Erdoğan* sich bei seinem letzten Besuch in Deutschland als Schutzmacht der hier lebenden Türken geriert, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit und der Länge ihres Aufenthalts in Deutschland, und sie für seine Zwecke politisch instrumentalisiert hat. *Erdoğan* hat die ethnisch-kulturellen Differenzen zwischen Deutschen und Türken in den Vordergrund gestellt; er ist sogar so weit gegangen, jede Form der Assimilation als »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« zu bezeichnen, ohne zu klären, was unter Assimilation eigentlich zu verstehen ist und ob dieser Prozess freiwillig verläuft oder aufgezwungen ist. Dies sagt der Ministerpräsident eines Landes, das den eigenen Minderheiten jedenfalls bislang so gut wie keine Entfaltungsmöglichkeiten zugestanden hat. Offenbar ist *Erdoğan* entgangen, dass die in Deutschland lebende türkischstämmige Bevölkerung eher an einem »Zuwenig« als einem »Zuviele« an Eingliederung leidet. Das Ergebnis sind Bildungsferne und mangelnde Chancengleichheit bei vielen von ihnen. Den Zwang zur Assimilation gibt es in Deutschland nicht (und darf es auch nicht geben). Mit der anmaßenden Attitüde der Vereinnahmung der türkischen Migranten als Vorposten der Türkei untergräbt *Erdoğan* die Bemühungen von all jenen, die in Deutschland heimisch werden und Wege finden möchten aus der inneren Zerrissenheit zwischen türkischer und deutscher Identität. Dies gilt vor allen Dingen für diejenigen Teile der türkischen Migranten, die ohnehin Probleme haben, sich hier zu integrieren. Nicht hilfreich dürfte der Auftritt *Erdoğan*s und seiner Frau auch für jene türkischen Frauen und Mädchen gewesen sein, die sich aus traditionellen Rollenzuweisungen und familiären Zwängen befreien möchten. Die Kölner Rede *Erdoğan*s hinterlässt ein nachhaltiges Gefühl des Unbehagens und Zweifel darüber, was sein wahres Gesicht ist.

Fortbestehende Tabus der türkischen Politik

Die Implementierung demokratischer und rechtsstaatlicher Herrschaftsstrukturen setzt nicht nur die Durchführung demokratischer Wahlen voraus, sondern auch die Erkenntnis, dass die Herrschaft der Mehrheit nicht schrankenlos ist. Individuelle Freiheitsrechte bewähren sich gerade in der Ermöglichung von Freiheit auch für die Angehörigen von Minderheiten. Die

22 Otfried Höffe, »Das Übermorgenland. So schnell wird die Türkei nicht europäisch«, in: Leggewie (s. Anm. 11), S. 175–179, hier S. 177.



Gewährung der vollen Religionsfreiheit und Gleichbehandlung für die nicht-sunnitischen Muslime wie die Aleviten und die nicht-islamischen Glaubensgemeinschaften, die Anerkennung der kurdischen ethnischen Identität sowie die vorurteilslose Aufarbeitung der Verbrechen an den Armeniern gehören immer noch zu den Tabus der türkischen Politik ebenso wie die Überzeugung, dass der Einzelne dem Interesse des Staates und dem Allgemeinwohl nachgeordnet ist. Dies hat vor allen Dingen mit dem auf der kemalistischen Ideologie beruhenden Gründungsmythos der Türkei zu tun, der von einem Verständnis der Republik als unitarischem Nationalstaat mit einem homogenen Staatsvolk ausgeht. In dem Glauben an diesen Mythos treffen sich alle politischen Parteien, die herrschende AKP und die streng kemalistisch-laizistisch orientierten Parteien. Ohne einen entsprechenden Mentalitätswandel, der Abschied nimmt von der kemalistischen Staatsideologie und die Grundsätze von Pluralismus und individueller Freiheit wirklich verinnerlicht, lässt sich eine mit den Prinzipien der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbare freiheitliche Demokratie nicht durchsetzen. Ob das von der AKP im Herbst 2007 angestoßene Verfassungsprojekt einer ›zivilen‹, d.h. auf liberalen Grundsätzen beruhenden Verfassung, die auch die Rolle des Militärs auf ein für die EU akzeptables Maß zurückführt, angesichts der geschilderten Rahmenbedingungen im gesellschaftlichen Konsens zu Ende gebracht werden kann, ist daher alles andere als ausgemacht.

Kann die volle Europäisierung der Türkei gelingen?

Sicher ist es so, dass die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen und die Perspektive eines EU-Beitritts den Reformprozess in der Türkei weiter gestärkt haben, obgleich gegenwärtig trotz des von der Türkei forciert vorgetragenen Anspruchs auf die EU-Mitgliedschaft eine gewisse Stagnation festzustellen ist.²³ Den endgültigen Erfolg des Reformprozesses garantieren kann ein EU-Beitritt ohnehin nicht. Und das vielfach vorgetragene Argument, dass eine stärkere Betonung der Offenheit des Verhandlungsprozesses, d.h. mithin der Möglichkeit, dass am Ende dieses Prozesses nicht die volle Mitgliedschaft der Türkei, sondern eine andere Form der Beziehung zwischen der EU und der Türkei stehen könnte, den Reformprozess in der Türkei lähmen sowie die wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung nachhaltig behindern würde, trägt nicht. Vielmehr muss die Türkei die Reformen aus eigenem innerem Antrieb und aus eigener Einsicht in ihre Notwendigkeit durchsetzen, nicht aber als Instrument zur Erreichung eines bestimmten Zieles wie das des EU-Beitrittes.

23 Fortschrittsbericht der Kommission (s. Anm. 15), Kap. 2.1 und 2.2 zur Erfüllung der politischen Kriterien durch die Türkei.

Notwendig ist substantielles gegenseitiges Vertrauen

Der Aufbau eines ›Gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‹ ist ohne Vertrauen in die rechtsstaatlichen Strukturen der anderen Mitgliedstaaten nicht denkbar. So schreibt etwa der Europäische Haftbefehl bei bestimmten Straftaten die Auslieferung von Straftätern vor, ohne dass der Auslieferungsstaat eine inhaltliche Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit vornehmen dürfte. Könnte denn ein solches Vertrauen im Verhältnis zur Türkei – auch wenn bis zum Beitritt noch eine Reihe von Jahren vergehen wird – tatsächlich voll verantwortet werden? Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht um den Europäischen Haftbefehl, in dem es um die Überstellung eines Deutsch-Syrers wegen der Unterstützung einer ausländischen terroristischen Vereinigung nach Spanien ging, zeigt, welche grundlegenden rechtsstaatlichen Probleme sich hier bereits zwischen den aktuellen Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellen.²⁴ Die maßgeblichen Gründe, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil dazu bewogen haben, die Überstellung deutscher Staatsangehöriger bei Straftaten mit einem »maßgeblichen Inlandsbezug« auszuschließen, lagen zwar nicht in einem prinzipiellen Misstrauen gegenüber den Strafverfolgungsbehörden der anderen EU-Mitgliedstaaten begründet, sondern waren prinzipieller verfassungsrechtlicher Art; das Verfahren hat aber doch die Intensität deutlich gemacht, die die Kooperation im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und Strafverfolgung innerhalb der Europäischen Union mittlerweile erreicht hat. Eine solche Kooperation kann nur funktionieren, wenn das Vertrauen der EU-Mitgliedstaaten in die Rechtsstaatlichkeit der ausländischen Partner substantiell begründet ist. Zutreffend stellen *Susie Alegre* und *Marisa Leaf* in ihrer Studie zum Europäischen Haftbefehl fest: »The fact that signature of the ECHR is a pre-requisite of EU membership is often cited as a justification for mutual trust. Respect for human rights, however, is not simply a matter of declaratory intent, the protections must be real, not simply apparent on the paper.«²⁵ Der letzte Fortschrittsbericht der EU-Kommission attestiert der Türkei zwar Fortschritte im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung, allerdings bestehen aufgrund von Defiziten beim Datenschutz und bei den Aufsichtsstrukturen immer noch erhebliche Probleme.²⁶ Dies gilt auch für die Asylverfahren, deren Rechtsstaatlichkeit keineswegs gewährleistet ist. Dies ist angesichts des Umstandes, dass die Türkei im Falle eines EU-Beitritts zum sicheren Drittstaat avancieren würde ein Aspekt, auf den besonderes Augenmerk gelegt werden muss, denn dies hätte zur Folge, dass Asylsuchende, die aus einem Drittstaat über die Türkei in einen anderen EU-Staat gelangt sind, in die Türkei zur Durchführung des Asylverfahrens zurückzuschieben wären. Darüber hinaus würde die Türkei mit dem Beitritt den Status

24 S. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Haftbefehl, *BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes)*, Bd. 113, S. 273.

25 *Susie Alegre/Marisa Leaf, European Arrest Warrant. A solution ahead of its time?*, London 2003, S. 75.

26 Fortschrittsbericht der Kommission (s. Anm.15), Nr. 4.24.

eines sicheren Herkunftslandes erwerben. Dies hätte zur Konsequenz, dass Asylanträge aus der Türkei in anderen EU-Staaten grundsätzlich nicht erfolgreich sein könnten. Immerhin kamen im Jahre 2007 noch 1.473 Asylsuchende aus der Türkei²⁷ nach Deutschland. 2006 wurden 3.264 Entscheidungen über Anträge von Asylsuchenden aus der Türkei getroffen, immerhin in 5,3 Prozent der Fälle (172 Personen) wurde Asyl bzw. Abschiebungsschutz gewährt.²⁸ Die größte Zahl der Asylsuchenden sind Türken kurdischer Abstammung. Die Lösung der Kurdenfrage ist daher für einen Beitritt unabdingbar. Angesichts der verhärteten Fronten in dieser Angelegenheit insbesondere wegen der angespannten, ja kriegerischen Situation im Nordirak und der Bedeutung der Kurdenfrage für die nationale Identität der Türkei, sind die Aussichten für eine auch nur mittelfristig realisierbare politische Lösung dieses Problems allerdings nicht günstig. Die Eskalation des Kurdenkonflikts zeigt darüber hinaus die fortbestehende machtvolle Stellung des Militärs, das Wege sucht, das Heft des Handelns möglichst in der Hand zu behalten und die AKP unter Druck zu setzen.

Ist die Türkei bereit zur Relativierung ihrer Nationalstaatlichkeit?

Und was würde die volle Europäisierung der Türkei eigentlich bedeuten? Würde dieses geradezu umstürzende Projekt von der Mehrheit der islamischen Bevölkerung, auch in Anatolien, mitgetragen und verinnerlicht? Ist die Türkei tatsächlich gewillt, sich ganz in den politisch-rechtlichen Rahmen der EU zu integrieren und ist sie sich darüber im Klaren, welches Maß an Verlust von Souveränität und Alleinentscheidungsbefugnis der Beitritt zur Europäischen Union bedeutet, welche Relativierung des Konzepts des klassischen Nationalstaates das europäische Projekt darstellt? Wäre die Türkei als der aller Voraussicht nach bevölkerungsreichste Staat der EU tatsächlich in der Lage, sich in die Rolle des gleichberechtigten und nicht bevorrechtigten Mitgliedes einzufügen oder wäre sie nicht in Versuchung, eine politische Sonderrolle zu spielen, gerade und auch im Bereich der dringend zu entwickelnden Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik?

Es könnte im übrigen sein, dass die mit der Mitgliedschaft in der EU verbundene Relativierung nationaler Souveränität genau jenes Maß an Identifikation, an Betonung nationaler Identität in Frage stellen würde, welches die Türkei braucht, um die Kraftanstrengung des eingeschlagenen Modernisierungskurses fortzusetzen. Modernisierungsprozesse stellen vieles in Frage, alte Zöpfe werden abgeschnitten, den Menschen wird ein großes Maß an Veränderungsbereitschaft und Flexibilität abverlangt. Nicht alle sind bereit, die neuen Wege mitzugehen. Damit der Prozess der Veränderung dennoch von möglichst vielen mitgetragen

27 Das sind 7,5 Prozent aller Asylsuchenden 2007. Damit stellt die Türkei die drittstärkste Gruppe der Asylsuchenden nach Irak und Serbien.

28 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.), *Asyl in Zahlen*, Nürnberg 2006, S. 43



wird, bedarf es daher zugleich einer gewissen Kohärenz, die auch in Zeiten des Umbruchs Halt und Orientierung gibt.

Demokratische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union

Die Werte, deren Befolgung Voraussetzung für jeden Beitritt zur Union sind, sind universalistische Werte. Deshalb ziehen sie die Grenzen der Europäischen Union nur jetzt und heute, nicht für alle Zeit. Sobald ein europäischer Anwärterstaat die Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechtsschutz erfüllt und verinnerlicht, wird ein Beitritt grundsätzlich möglich. Dies ist freilich nur die eine Seite der Medaille. Hinzu treten muss auf Seiten der Union das Kriterium der »demokratischen Handlungsfähigkeit«.²⁹ Um demokratisch handlungsfähig zu sein, bedarf es einer gewissen Homogenität der beteiligten Einheiten. Es bedarf einer gemeinsamen Kommunikation und gegenseitigen Vertrauens. Das hat auch mit gemeinsamer Geschichte und gemeinsamer Kultur zu tun. Wieso sollte die Europäische Union eigentlich nicht das Recht haben, nach einer gewissen inneren Homogenität zu streben? Die dringend gebotene weitere Demokratisierung der Entscheidungsprozesse innerhalb der Europäischen Union wird nur gelingen, wenn sich die europäischen Völker stärker mit der Union identifizieren, wenn sie ein ›Wir-Gefühl‹ entwickeln, eine Schicksals- und Verantwortungsgemeinschaft, die künftige Herausforderungen gemeinsam in Angriff nimmt.

Und damit nähern wir uns der zweiten Schlüsselfrage, die sich im Zusammenhang mit der Erweiterung der Union stellt: Der Frage nach der Zukunft der europäischen Integration.

4. Zur Notwendigkeit einer Konsolidierung und Stärkung des Integrationsprozesses

Negativ-Szenario des ›imperial overstretch‹

In seinem Buch »Aufstieg und Fall der großen Mächte« beschreibt der amerikanische Historiker *Paul Kennedy* die Entwicklung verschiedener Großreiche in der Vergangenheit. Zentrale Erkenntnis von *Kennedy* ist, dass sich diese Großreiche im Laufe ihrer Geschichte in verschiedenen Aspekten einmal überdehnt bzw. übernommen haben und in der Folge auseinandergebrochen sind.³⁰ Bei unbeirrter Fortsetzung des Erweiterungskurses der EU könnte dieses Negativ-Szenario des sog. ›imperial overstretch‹ Wirklichkeit werden. Denn schon mit 15 und nun mit 27 Mitgliedern sind die Entscheidungsprozesse innerhalb der Union kompliziert und intransparent genug; wie wird es erst mit 30 oder gar mehr Staaten sein? Anderer-

29 Jürgen Kocka, »Wo liegst du, Europa?«, in: Leggewie (s. Anm. 11), S. 191–196, hier S. 195.

30 Paul Kennedy, *Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500–2000*, Frankfurt a.M. 2003. Vgl. dazu auch Christian Calliess, »Die Verfassung der EU im Kontext der Erweiterung – Eine Einführung anhand von drei Szenarien«, in: ders./Hubert Isak (Hg.), *Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung*, Baden-Baden 2004, S. 9–28, hier S. 10ff.



seits steht fest: Die Europäische Union steht vor großen Herausforderungen, nach innen und nach außen, die nur gemeinsam bewältigt werden können. Die Sicherung von Beschäftigung und Sozialstaatlichkeit im globalen Wettbewerb, der Schutz der Umwelt sowie die innere und äußere Sicherheit und namentlich der Kampf gegen den Terrorismus bedürfen intensiver gemeinsamer Anstrengungen. Europa muss sich einreihen in die sich neu formierenden Kräfteverhältnisse in der globalen Welt. Die Notwendigkeit und der Druck auf die Staaten, sich zu vereinigen, um mit anderen Regionen der Welt mithalten zu können, wird wachsen. Der EU muss deswegen der Schritt hin zu einem effizient organisierten, an einem übergreifenden Gemeinwohl orientierten föderalen Verbund gelingen.

Notwendigkeit institutioneller Reformen – der Vertrag von Lissabon

Vor diesem Hintergrund müssen alle Kräfte auf die innere Konsolidierung der EU und auf die Herstellung und Bewahrung ihrer Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit gerichtet werden. Voraussetzung hierfür ist zunächst das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, der nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages die notwendigen institutionellen Verbesserungen bringen soll. Die Regelungen des Verfassungsvertrages nimmt er in weiten Teilen auf. Vereinfacht werden vor allen Dingen die Entscheidungsprozeduren im Rat. Die komplizierte Stimmengewichtung bei der qualifizierten Mehrheit wird abgelöst durch das Prinzip: ›One State, one vote‹. Die mit diesem Prinzip verbundene Benachteiligung der größeren Staaten wird dadurch aufgefangen, dass die einen Mehrheitsbeschluss fassenden Staaten mindestens 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU (demografischer Faktor) stellen müssen (ab 1. November 2014).³¹ Positiv hervorzuheben ist auch die Stärkung des Europäischen Parlaments durch eine weitere Parlamentarisierung der Union und die Einführung der Mitentscheidung als ordentliches Gesetzgebungsverfahren. Der zweite Strang der Legitimation der Entscheidungen der Union über die Mitglieder des Ministerrates wird ebenfalls stärker demokratisiert. Dies geschieht dadurch, dass die nationalen Parlamente in ein Frühwarnsystem zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips einbezogen werden. Zur Herstellung der Arbeitsfähigkeit der Kommission wird das Rotationsverfahren eingeführt mit der Folge, dass nicht mehr jeder Mitgliedstaat durch ein stimmberechtigtes Mitglied in der Kommission vertreten sein wird (ab 1. November 2014). Eine erhebliche Aufwertung erfährt der Europäische Rat, der weiterhin als zentrales intergouvernementales Beratungsorgan fungiert und darüber hinaus eine Reihe wichtiger institutioneller Befugnisse erhält. Dies wird vielfach kritisch gesehen und man mag dem durchaus folgen; andererseits ist es sicher so, dass die mit der Stärkung der Stellung des Europäischen Rates einhergehende Betonung der Staa-

31 Art. 9c Abs. 4 EUV. Diese Regelung wird häufig mit dem Begriff der doppelten Mehrheit charakterisiert. Bis zum 31.3.2017 können Mitgliedstaaten allerdings bei Annahme eines Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit die Abstimmung nach dem derzeit geltenden Stimmsystem beantragen, das den demografischen Faktor nur auf Antrag berücksichtigt (Art. 105 Abs. 4 EGV).

tenkompetenz der Preis für den weiteren Ausbau demokratischer Strukturen gewesen ist. Der ›Corporate Identity‹ der Union von Nutzen dürfte die Entscheidung sein, an die Spitze des Europäischen Rates einen Präsidenten zu stellen, der zweieinhalb Jahre amtiert und damit auch eine gewisse personelle Kontinuität gewährleistet. Der Erfolg dieser Konstruktion wird freilich davon abhängen, inwieweit sich der Präsident des Europäischen Rates, der Kommissionspräsident und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik in ihrem Führungsanspruch als Konkurrenten sehen.

Vorläufige Konturen der ›Finalität‹ der Europäischen Union

Der Vertrag von Lissabon, der im Gegensatz zum Verfassungsvertrag auf der Struktur der bestehenden Verträge aufbaut und auf symbolträchtige Bestimmungen zu europäischer Hymne, Flagge und Feiertag bewusst verzichtet, ist trotz seines weitaus weniger pathetisch daherkommenden Gewandes ein weiterer wesentlicher Schritt auf dem Weg zur Verwirklichung eines europäischen Staaten- und Verfassungsverbundes.³² Die ›Finalität‹ der Europäischen Union nimmt zumindest vorläufige Konturen an; die Gestalt der Ordnung Europas wird sichtbar. Das Bundesverfassungsgericht hat die Union als einen »auf eine dynamische Entwicklung angelegten Verbund demokratischer Staaten« bezeichnet.³³ Dieser beruht auf den völkerrechtlichen Gründungsverträgen und politisch auf der Vertragstreue der Mitgliedstaaten. In diesem Staatenverbund sind die Mitgliedstaaten weiterhin die Herren der Verträge. Mit dem Begriff des Staatenverbundes wird aber auch ausgedrückt, dass die Europäische Union mehr ist als ein Verband souveräner Nationalstaaten. Er wird durch den des Verfassungsverbundes ergänzt. Das europäische (Teil-)Verfassungsrecht steht in einem inhaltlichen Verbund mit den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten. Der Verbund ist gekennzeichnet durch das Zusammenwirken und die wechselseitige Durchdringung staatlicher und zwischenstaatlicher Ordnungen.³⁴ Zweifellos enthalten die die Union konstituierenden Verträge und besonders der Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrages von Lissabon zentrale Elemente einer Verfassung. Ein Teil der Literatur ist bereits heute der Ansicht, dass sich für die Union kontinuierlich eine Verfassung herausgebildet habe, die »mit den Grundrechten, den wesentlichen herrschaftstragenden und -begrenzenden Prinzipien (Demokratie, Rechtsstaatsprinzip) sowie einem organisatorischen Unterbau über alle inhaltlichen Bestandteile einer Verfassung verfügt und auch die wesentlichen Verfassungsfunktio-

32 Dazu näher Christian Calliess, »Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht«, in: *Juristenzeitung*, 59. 2004, 21, S. 1033–1045, hier S. 1041, mit Nachwort zum Diskussionsstand.

33 S. die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, *BverfGE*, Bd. 89, S. 155, hier S. 188.

34 Calliess (s. Anm. 32), S. 1041.

nen zu erfüllen geeignet ist«. ³⁵ Ob dies für die Legitimations- und Integrationsfunktion, die Verfassungen gemeinhin eigen ist, in dem notwendigem Umfang gilt, ist allerdings zweifelhaft. Hier befindet sich die europäische (Verfassungs-)Entwicklung noch in der Schwebe. Der Vertrag von Lissabon ist insofern nur ein weiterer Zwischenschritt; den Endzustand der europäischen Integration beschreibt er nicht. Die zahlreichen substantiellen Verbesserungen, die er bringen wird, können den insgesamt noch tastenden Charakter der Weiterentwicklung etwa im Bereich der Zusammenarbeit in inneren und justiziellen Angelegenheiten und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nicht verdecken.

Verhältnis des Föderalen und Konföderalen ist noch nicht austariert

Insgesamt ist das Verhältnis des Föderalen (Vergemeinschafteten) und des Konföderalen in der Union, das Verhältnis zwischen Gemeinschafts- und Staatenkompetenz, noch nicht endgültig austariert. An dieser Stelle muss sich die Europäische Union noch selbst finden. Den Endzustand einer europäischen Verfassungsentwicklung könnte man sich so vorstellen, dass beide Ebenen, die mitgliedstaatliche und die europäische, gleichermaßen Träger der Souveränität sind; in einer solchen Union wäre die Souveränität in dem Sinne geteilt, dass jede Ebene den jeweils auf ihre Zuständigkeiten bezogenen Teil der Souveränität besäße; Union und Mitgliedstaaten wären gleichberechtigte Pfeiler innerhalb eines Verbundsystems. Die Schaffung einer solcherart strukturierten Union, die aus eigenem Recht besteht, bedürfte m.E. der Volkslegitimation im Wege eines Referendums in den Mitgliedstaaten. ³⁶ Die so konstituierte Grundordnung der Union wäre eine Verfassung im vollen Sinne, ein Akt der Selbstbestimmung der Unionsbürger über Form und Inhalt ihres Zusammenlebens. Aber – so möchte man an dieser Stelle mit *Dieter Grimm* fragen ³⁷ – ist dies nicht alles Illusion? Ist es nicht vielmehr so, dass die Europäische Union als nichtstaatliches Gebilde per se verfassungsuntauglich ist, da wirkliche Demokratie auf europäischer Ebene, die eine solche Europäische Union tragen könnte, angesichts des Fehlens der hierfür erforderlichen gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen nicht verwirklicht werden kann?

35 Matthias Ruffert, »Schlüsselfragen der europäischen Verfassung der Zukunft. Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung«, in: *Europarecht*, 39. 2004, 4, S. 165–201, hier S. 199, mit Nachwort zum Diskussionsstand; zur ›Verfassungsdiskussion‹ vgl. auch die Beiträge im Rahmen des von Callies/Ruffert durchgeführten Kolloquiums am 13./14.5.2004 zum Thema »Vom Vertrag zur EU-Verfassung? – Der Konventsentwurf in der Analyse«, alle abgedruckt in: Europäische GRUNDRECHTE-Zeitschrift, 31. 2004, 19, S. 541–596.

36 Zu einer künftigen Entwicklung der EU in diesem Sinne vgl. Carl-Ludwig Wagner, »Europa vor und nach der Erweiterung«, in: Hans-Wolfgang Arndt u.a. (Hg.), *Völkerrecht und Deutsches Recht, Festschrift für Walter Rudolf*, München 2001, S. 223–232.

37 Dieter Grimm, »Braucht Europa eine Verfassung?«, in: *Juristenzeitung*, 50. 1995, 12, S. 581–591, hier S. 589f.



Notwendigkeit eines europäischen politischen Diskurses

In der Tat kann ein solcher Verfassungsverbund nicht ohne die nachhaltige Einbindung der in ihm lebenden Menschen auskommen. Dies ist bislang nicht hinreichend gelungen. Der Grund dafür liegt vor allen Dingen darin, dass es bislang an einem europäischen politischen Diskurs fehlt, an einer europäischen öffentlichen Meinung ebenso wie an europäischen Parteien. Dem Bürger ist nicht klar, welche politischen Auswirkungen seine Wahlentscheidung hat und deswegen ist das Interesse an der Europawahl nur gering; die Beteiligung bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament 2004 lag bei lamentablen 45,5 Prozent. Zwar ist die Wahlentscheidung des europäischen Bürgers bestimmend für die Mehrheiten im Europäischen Parlament, allerdings nicht unmittelbar für die Zusammensetzung der Kommission. Die Entscheidung darüber liegt maßgeblich in den Händen der Mitgliedstaaten, die die Kandidaten für den Kommissionspräsidenten und die Kommission nach ihren eigenen politischen Präferenzen benennen. Zwar kann der Präsident der Kommission nicht ohne Zustimmung des Europäischen Parlaments ernannt werden und wie die Auseinandersetzungen um die Bestätigung der amtierenden *Barroso*-Kommission gezeigt haben, ist die politische Macht des Parlaments beträchtlich. Um eine europäische demokratische Regierung, die vom Parlament gewählt wird und diesem auch verantwortlich ist, handelt es sich bei der Kommission gleichwohl nicht. Dafür ist die Zeit noch nicht reif. Der Umstand, dass nach dem Vertrag von Lissabon der Kommissionspräsident auf Vorschlag des Europäischen Rates nunmehr vom Parlament gewählt und nicht nur bestätigt werden soll, ist nur eine marginale Änderung. Insgesamt entspricht der skizzierte Zustand dem gegenwärtigen Verhältnis zwischen Staaten- und Gemeinschaftskompetenz in der Union und der sich hieraus ergebenden Komplementarität von unionaler und nationaler demokratischer Legitimationsvermittlung.³⁸ Die Vermittlung demokratischer Legitimation über das Europäische Parlament unabhängig von der staatlichen Ebene oder auch nur eine weitere Stärkung der Befugnisse des Parlaments ist aber nur möglich, wenn sich ein bürgerschaftlicher Status der Menschen in der EU ausbildet. Auf welchem Wege ein solcher Prozess vorangetrieben werden kann, ist einmal so formuliert worden: »Es lässt sich eine stufenförmige Entwicklung vorstellen, die nach und nach zu einem Zusammenwachsen der Europäischen Völker zu einer politikfähigen Gesellschaft führen kann. Diese Entwicklung wird sich aber nicht von selbst einstellen, sondern sie kann nur das Ergebnis eines praktischen Zusammenwirkens in einem schrittweise verstärkten institutionellen Rahmen sein. Das Zusammenwachsen der Völker bedarf der täglich erlebten gemeinsamen Praxis, um die bestehenden Defizite bzgl. der gesellschaftlichen Strukturen, der Parteien, der Kommunikationssysteme in einem längeren Prozess aufzuheben.«³⁹ Zentral ist

38 Auf diese Komplementarität weist das Bundesverfassungsgericht in seiner Maastricht-Entscheidung mit Nachdruck hin, *BverfGE*, Bd. 89, S. 155.

39 Wagner (s. Anmerkung 36), S. 231.

also die stetige Bemühung um die weitere Stärkung von Demokratie, Effizienz und Transparenz der Entscheidungen auf der europäischen Ebene, um eine gemeinschaftlichere und effizientere Nutzung der der Union übertragenen Aufgaben. Die Osterweiterung der Europäischen Union hat diese Bemühungen weiter verzögert und erschwert; der Beitritt der Türkei würde sie zum Halten bringen. Denn die Ausbildung einer die Bürger der Europäischen Union von Spitzbergen bis zum Irak umfassenden europäischen Identität ist auf absehbare Zukunft nicht vorstellbar. Eine weitere Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die Europäische Union wäre damit wegen der Schwächung der nationalen Parlamente einschließlich des Bundestages und der aus den genannten Gründen nicht hinreichenden Kompensation des Verlustes demokratischer Legitimation durch das Europäische Parlament verfassungsrechtlich ausgeschlossen.⁴⁰

Vorrang der inneren Konsolidierung

Gemeinsame Identität erwächst aus gemeinsamem Erleben, aus dem Empfinden, Teil eines gemeinsamen Ganzen zu sein, das sich, ohne auszugrenzen, von anderen Gemeinschaften unterscheidet. Dies alles braucht seine Zeit. Von der Gründung der Europäischen Gemeinschaften bis heute ist ein halbes Jahrhundert verstrichen. Dieses Tempo hat sicher viele Erwartungen enttäuscht: Die Erwartungen, die Anfang der 1960er Jahre in den Fortgang der europäischen Integration gesetzt worden sind, waren weittragend. Erinnerung sei nur an das Wort *Walter Hallsteins* von den »Vereinigten Staaten von Europa«. Hiervon kann in der Tat heute noch keine Rede sein, und ob sich die These von *Hallstein* bewahrheiten wird, dass der Nationalstaat nicht die »einzige gültige Verwirklichung politischer Einheit« und »das unveränderliche Maß aller Dinge« sei⁴¹, ist mehr als offen und vielleicht auch nicht wünschenswert. Gleichzeitig ist aber doch unverkennbar, dass die europäische Einigung – durch alle Krisen und Probleme hindurch – gewaltige Fortschritte gemacht und dass sich der Nationalstaat als Mitgliedstaat der EU in dramatischer Weise verändert hat. Politisch und rechtlich ist die Union heute ein integrierender Bestandteil der europäischen Realität. Aber von dem Ziel einer wirklich handlungsfähigen politischen Einheit ist sie noch weit entfernt. Wer ernsthaft will, dass die Union auf dem Weg dorthin vorankommt, muss bei allen jetzt zu treffenden Entscheidungen zuvörderst fragen, ob sie diesem Ziel förderlich oder hinderlich sind. Kurz gefasst: Sowohl die Festigung des Integrationsprozesses als auch die Entwicklung weiterer Optionen für die Zukunft sind nur möglich, wenn der Konsolidierung der Integration der Vorrang eingeräumt wird. Nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens muss daher zunächst einmal eine Phase der inneren Festigung der Union eingeleitet werden, bevor eine weitere

40 So eindringlich Hans-Hugo Klein, »Entmachtung der Parlamente«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.11.2004, S. 8.

41 Walter Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, Düsseldorf/Wien 1979, S. 1.



(letzte) Vergrößerung der EU um die Balkanstaaten in Angriff genommen wird. Eine darüber hinaus gehende Erweiterung der Union in einer Dimension, wie es der Beitritt der Türkei wäre, würde eine derartige Konsolidierung auf Dauer behindern. Die mühsam erreichte Einigung Europas unter dem Dach der Europäischen Union wäre infrage gestellt. Es bestünde die Gefahr, dass der weitere Integrationsprozess und die innere Festigung der Union zum Halten kämen. Ermattung und langsamer Verfall wären wohl die Folge. Das Konzept eines dynamischen Binnenmarktes ebenso wie das einer auch im globalen Rahmen wirtschaftlich wie politisch handlungsfähigen Union wären damit gescheitert. Und was wäre für mögliche Beitrittsaspiranten einschließlich der Türkei gewonnen, wenn sie einer Union beiträten, die langsam aber sicher von innen her zerfiel und damit gerade die wirtschaftliche und politische Dynamik verlöre, die sie einmal so anziehend gemacht hat?

Die EU als Kulturgemeinschaft

Die Anziehungskraft der Europäischen Union liegt aber auch in ihrer auf Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Solidarität gegründeten Identität. Diese Identität beruht auf einer den EU-Mitgliedstaaten gemeinsamen Kultur, die maßgeblich durch Christentum, Humanismus und Aufklärung geprägt ist. Trotz vielfältiger Berührungspunkte und gegenseitiger Befruchtung ist die Türkei nicht Teil dieser Kulturgemeinschaft. Es geht hier um ein kulturelles Erbe, welches sich über Jahrhunderte entwickelt hat und die Menschen bis heute prägt. Aus dem Zusammenwirken der christlichen Religion mit den historischen Entwicklungen von Aufklärung, Humanismus und Revolution entwickelte sich die Idee vom säkularen Staat, der sein Recht und seine Institutionen nicht mehr durch die Berufung auf höhere, religiöse Gebote legitimiert, sondern auf sich selbst beruht. Hierin liegen Ergebnis und Kern einer über Jahrhunderte währenden Entwicklung, die die Trennung der religiösen von der weltlichen Sphäre bewirkt hat und wesentliche Grundlage für den freiheitlichen Verfassungsstaat ist. Diese Trennung bedeutet nicht nur eine eigenständige Legitimation von Politik und Recht, sondern sie prägt auch die Vorstellungen vom gesellschaftlichen Zusammenleben und die Inhalte der dafür maßgeblichen Regulierungen. Auch wenn die (christliche) Religion in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten eine durchaus gewichtige Rolle im öffentlichen Diskurs spielt, so ist doch andererseits klar, dass diejenigen, die diese religiösen Überzeugungen nicht teilen und einen anderen Lebensentwurf für sich gewählt haben, diesem Lebensentwurf grundsätzlich in Freiheit folgen dürfen, und die Rechtsordnung entsprechend einzurichten ist.

Dies heißt nicht, dass der liberale Verfassungsstaat der Freiheitsausübung keine Grenzen setzen dürfte und müsste; er ist vielmehr gehalten, den Freiheitsgebrauch um der Gemeinverträglichkeit, vor allen Dingen um der Sicherung der Freiheitsrechte Dritter willen, Einschränkungen zu unterwerfen. Er darf auch bestimmte, auf religiösen Fundamenten ruhende Formen des Zusammenlebens wie Ehe und Familie in besonderer Weise schützen und privi-

legieren, aber er darf nicht diejenigen, die diese Formen für sich nicht annehmen, verurteilen oder ihnen gar verbieten, entsprechend ihren Vorstellungen zu leben. Die Vorgabe von bestimmten ›Leitbildern‹ mit der Folge der Beschränkung des Freiheitsgebrauchs auf die Aneignung dieser Leitbilder durch den Bürger ist dem Staat nicht erlaubt. Das gilt ganz unabhängig davon, aus welchen Vorstellungen diese Leitbilder gespeist sind. Vielmehr ist die Freiheitsordnung des freiheitlichen Verfassungsstaates pluralistisch angelegt; sie garantiert auch den Angehörigen von Minderheiten den Gebrauch der Freiheitsrechte.

Für die heutige Europäische Union sind diese den EU-Mitgliedstaaten gemeinsamen Prägnungen essentiell. Sie gehen ein in die dem Gemeinschafts- und Unionsrecht zugrunde liegenden Rechtsvorstellungen. Es stellt sich die Frage, welche Rückwirkungen auf diese die europäische Identität formenden gemeinsamen Vorstellungen der Beitritt eines Landes wie der Türkei hätte⁴², das weithin durch andere, ebenfalls über Generationen tradierte Lebensmuster, Denkformen und Traditionen gekennzeichnet ist, die nicht nur in religiösen, sondern auch in bestimmten Vorstellungen von der türkischen Nation und dem Türkentum wurzeln.⁴³ Angesichts der Größe eines Mitgliedstaates Türkei und seines Gewichts in den europäischen Institutionen sind solche Rückwirkungen wahrscheinlich. Art. 6 Abs. 3 EU-Vertrag erlegt der Europäischen Union sogar eine Verpflichtung auf, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten. Gemäß Art. 4 Abs. 2 Vertrag von Lissabon findet diese nationale Identität vor allen Dingen in den grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen ihren Ausdruck. Diese Formulierung ist denkbar weit. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich nationale Verfassungsvorstellungen, die sich mit der oben beschriebenen Konzeption von Freiheitlichkeit, aber auch zentralen Aspekten der europäischen Einigungsidee nur schwer vertragen, auf die das Unionsrecht speisenden Rechtsvorstellungen und auf die europäische Identität auswirken. Die Tragweite derartiger Auswirkungen auf das Handeln der Europäischen Union und die europäische Rechtsentwicklung ist bei weitem noch nicht ausgelotet, geschweige denn Bestandteil des Beitrittsdiskurses.

42 Diese Frage wirft auch Eckart Klein auf: »Auswirkungen eines Beitritts der Türkei auf die Europäische Union«, in: *Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2005/II*, München 2006, S. 95–109, hier S. 102.

43 Vgl. hierzu Kapitel 3: *Fortbestehende Tabus türkischer Politik*.



Gefahr der Renaissance des Nationalismus

Und noch ein Letztes: Es wird schwer genug sein, den Menschen in Europa die Notwendigkeit der weiteren Vertiefung des Integrationsprozesses zu verdeutlichen. Hierbei wird es entscheidend darauf ankommen, dass die politisch Verantwortlichen glaubwürdig bleiben, d.h. sich nicht in der üblichen politischen Rhetorik von der gleichzeitigen Verwirklichung von Vertiefung und Erweiterung einer Union ergehen, die bis an die Grenzen des Irak reicht. Dies würde das Projekt Europa den Menschen entfremden. Jedenfalls würde dies nicht die Art von Identifikation mit Europa erzeugen, die für die weitere Entwicklung einer Union, wie sie im Vorangegangenen skizziert wurde, dringend erforderlich ist. Ein Europa, das an kein ›Wirkgefühl‹ appellieren kann, würde eine Renaissance des Nationalismus erleben. Der Nationalismus befriedigt Identitätsbedürfnisse, aber er würde dies auf eine rückwärtsgewandte, auf eine das europäische Einigungs- und Friedenswerk gefährdende Weise tun.

5. Alternative Möglichkeiten einer engeren Anbindung an die Europäische Union

Hohes politisches Risiko für die Europäische Union

Maßgeblich ist nach alledem das Ziel, eine handlungsfähige politische und wirtschaftliche Einheit, eine Europäische Union zu schaffen, die auf einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen gründet und von den Völkern Europas akzeptiert wird. Dieser Prozess ist durch die gerade vollzogene Erweiterung sicher deutlich erschwert worden; durch einen Beitritt der Türkei würde er wohl auf absehbare Zeit ausgeschlossen. Europa und seine Menschen benötigen eine kraftvolle und offene Debatte über die Identität Europas, nicht aber eine überhastete Anhäufung von neuen Herausforderungen, die bereits heute Optionen für eine Weiterentwicklung der europäischen Ordnung verstellt. Eine Aufnahme der Türkei würde die Diskussion über die Grenzen Europas in eine erweiterte Richtung treiben. Es gäbe keine glaubwürdigen Gründe mehr, eine Vollmitgliedschaft Marokkos oder Tunesiens bei entsprechenden Reformanstrengungen abzulehnen.⁴⁴

Nach alledem bedeutete die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ein hohes politisches Risiko für die Europäische Union. Die vom Europäischen Rat postulierte Ergebnisoffenheit der Verhandlungen mit der Türkei muss deswegen sowohl mit Blick auf die Fortsetzung des Reformprozesses in der Türkei als auch die Integrationsfähigkeit der Union ernst genommen werden. Es ist bereits deutlich geworden, dass sich die Verhandlungen mit der Türkei als besonders schwierig gestalten. Auch sind die Unterschiede in der wirtschaftli-

44 Voraussetzung hierfür wäre allerdings eine Änderung von Art. 49 EUV in Form einer Streichung des Begriffes ›europäisch‹ oder eine sehr weitgehende Neuinterpretation dieses Begriffes.

chen Leistungsfähigkeit zwischen der Türkei und den meisten EU-Mitgliedstaaten enorm.⁴⁵ In welchem Ausmaß Transferleistungen erforderlich werden, ist aus heutiger Sicht kaum abzusehen. Zweifellos erhofft sich die Türkei von einem Beitritt eine Besserung ihrer ökonomischen Situation. Dementsprechend hoch sind die Erwartungen.

Keine Mitgliedschaft ›zweiter Klasse‹ für die Türkei

Die Ernüchterung wird unausweichlich folgen, denn die Zumutungen für die Türkei werden groß sein: Übergangs- und Ausnahmeregelungen sowie Schutzklauseln bislang ungekannten Ausmaßes werden ihr zwar nominell die Vollmitgliedschaft bescheren, in Wahrheit aber eine – im Übrigen im Vertrag nicht vorgesehene – EU-Mitgliedschaft zweiter Klasse. Dies wäre der Türkei nicht zuzumuten. Auch ist nicht abzusehen, wie sich die nationalen Parlamente und die Völker der EU zu einem Beitritt der Türkei stellen werden. Angesichts dessen ist es an der Zeit, statt einer Vollmitgliedschaft für die Türkei alternative Möglichkeiten einer engen Anbindung an die Europäische Union auszuloten. Hierbei sollte alles daran gesetzt werden, dies gemeinsam mit der Türkei zu tun und nicht in Konfrontation zu verfallen. Dies wird nicht einfach sein. Über vier Jahrzehnte hat die Europäische Union bei der Türkei Erwartungen geweckt. Es wäre fatal, wenn sich die Türkei aus Enttäuschung über die nicht erreichte Vollmitgliedschaft von Europa abwenden würde. Dies muss unter allen Umständen verhindert werden und zwar durch die offene und gleichberechtigte Debatte über Alternativen einer engen Partnerschaft, deren Vorzüge für beide Seiten klar herausgearbeitet werden müssen. Denn Grenzziehung heißt nicht, sich abzuschotten. Es gilt vielmehr, in jenen Bereichen gemeinsam Politik zu gestalten, in denen gemeinsame Interessen bestehen. Der Vertrag von Lissabon sieht in Art. I-7a die Möglichkeit einer besonders engen Partnerschaft zwischen der Union und ihren Nachbarstaaten vor. Im Verhältnis zur Türkei, aber auch zu den anderen Staaten in ihrer Nachbarschaft, sollte hiervon in umfassender und kreativer Weise Gebrauch gemacht werden.

Notwendigkeit der Erarbeitung von Alternativen zur Vollmitgliedschaft

Für die Türkei müsste eine Alternative zu einer Vollmitgliedschaft, etwa in Form der viel zitierten privilegierten Partnerschaft, keineswegs bedeuten, sich mit dem Status Quo zu begnügen. Denkbar wäre etwa, die Zollunion zu einer umfassenden Freihandelszone auszubauen, die auch die südlichen und östlichen Mittelmeeranrainer umfasst; vorstellbar wäre weiter die Aufstockung finanzieller Hilfsprogramme, etwa im Umweltbereich und zur Förde-

45 Im Einzelnen dazu Wolfgang Quaisser/Steve Wood, *EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives*, München 2004, S. 23ff.; Wolfgang Quaisser, »Wirtschaftliche Aspekte eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union. Überdehnt sich die EU wirtschaftlich, institutionell und sozial?«, in: *Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2005/II*, München 2006, S. 141–152.



rung von kleinen und mittleren Unternehmen, aber auch die verstärkte Teilnahme der Türkei an einzelnen EU-Programmen z.B. in den Bereichen Forschung und Bildung; im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik könnte die Türkei intensiv in die europäischen Arbeits- und Entscheidungsstrukturen einbezogen werden ebenso wie im Bereich Inneres und Justiz zur gemeinsamen Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen. Eine weitergehende Option – in der Erwartung, dass die Türkei den Prozess rechtsstaatlicher Reformen weiter vorantreibt – wäre die Möglichkeit, die Beziehungen zur Türkei in einer dem Europäischen Wirtschaftsraum vergleichbaren Weise zu gestalten. Dies würde für die Türkei die volle Teilnahme am Binnenmarkt (wohl mit gewissen Ausnahmen im Bereich der Freizügigkeit) und die weitgehende Übernahme des *«acquis communautaire»* bedeuten, die auch verbunden wäre mit einer mehr oder weniger intensiven Einbindung in die politischen Entscheidungsstrukturen der EU.⁴⁶ Es spricht Einiges dafür anzunehmen, dass die Türkei ihre Brückenfunktion zwischen Europäischer Union und einem erweiterten Nahen Osten, zwischen der westlichen Welt und dem Islam, besser und glaubwürdiger im Rahmen einer engen und privilegierten Partnerschaft mit der EU als im Rahmen einer Vollmitgliedschaft, mit der sie sich ganz in das Lager der Europäer schlägt, ausfüllen kann. Es ist die Aufgabe der Wissenschaft, Möglichkeiten differenzierter Lösungen zu erarbeiten. Aufgabe der Politik ist es, die Zukunft zu gestalten. Gestalten heißt entscheiden. Es ist zu hoffen, dass Europa dazu den notwendigen Mut und die konzeptionelle Stärke finden wird.

46 Vgl. dazu Quaisser/Wood, aaO., S. 50–52.