

3. DIE BEZIEHUNGEN DER TÜRKEI ZUR EUROPÄISCHEN UNION: EIN ÜBERBLICK

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden die politischen Bestrebungen in Europa und der Welt von einem verstärkten Trend zur Blockbildung begleitet. Als Folge zweier verheerender Kriege spaltete sich Europa in ein östliches und ein westliches Lager. Entstehende Bündnisse orientierten sich hauptsächlich an Sicherheitserwägungen. Die Atmosphäre des Kalten Krieges schuf eine Basis für eine Annäherung in wirtschaftlicher wie auch politischer Hinsicht zwischen den Staaten des westlichen Lagers.³⁴

Bei der Bildung einer europäischen Einheit schien die Etablierung miteinander vernetzter Institutionen der beste Weg zu sein, um den Frieden in Europa sicherzustellen. Parallel zu den Sicherheitserwägungen benannten die europäischen Staaten ein weiteres Ziel für die zukünftige Entwicklung: Aus der wirtschaftlichen Stärke sollte politische Stabilität werden.³⁵

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), gegründet mit dem Vertrag von Rom 1957, bestand aus sechs Ländern und kann als Vertiefung der Wirtschaftsintegration der 1951 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) angesehen werden. Während große Fortschritte in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit verzeichnet wurden³⁶, waren die anfänglichen Versuche, eine europäische Verteidigungsgemeinschaft zu bilden, nicht sehr erfolgreich. In diesem Zeitraum wurde das Militärbündnis zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) und Europa, die North Atlantic Treaty Organization (NATO), zu einem entscheidenden Sicherheitsinstrument. Das neu entstandene transatlantische Bündnis stellte einen neuen Apparat der Sicherheitspolitik dar, in der die Türkei erfolgreich als Schutzzone gegenüber der Sowjetunion diente. So wurden die Kräfte in der internationalen Politik

³⁴ SÖNMEZOĞLU, F. (1989): Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi (Internationale Politik und Außenpolitik Analyse), Istanbul, S. 172.

³⁵ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1996): Europa 2000, Schritte zur Europäischen Union, Bonn, S. 11.

³⁶ Die Stahlproduktion der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) stieg um 42 Prozent und die industrielle Produktivität der sechs Länder entwickelte sich in den Jahren zwischen 1950 und 1955 mehr als doppelt so schnell und zwischen 1955 und 1960 dreimal so schnell wie in Großbritannien, das sich weigerte Mitglied zu werden. Vgl. LAQUER, W. (1970): The Re-birth of Europe, London, S. 133.

neu verteilt und anstatt auf Individualismus wurde innerhalb der Mitgliedsstaaten auf Solidarität und Zusammenhalt gesetzt. Die Verbindung einer Vielzahl politischer Institutionen im Rahmen des Bündnisses führte zu einer Monopolisierung des politischen und wirtschaftlichen Handelns, die den Staaten eine wesentlich größere Effektivität verlieh, als sie eine Individualpolitik dem einzelnen Staat bot.

Auch die Außenpolitik der Türkei muss im Hinblick auf die oben aufgeführten internationalen politischen Veränderungen, d.h. unter den sich nun vermehrenden institutionellen Verbindungen in der Weltpolitik, betrachtet werden. Während des Zweiten Weltkrieges verfolgte der damalige Staatspräsident *Ismet İnönü* eine neutrale Außenpolitik und die Türkei beteiligte sich nicht am Krieg. Nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges sorgten jedoch die langjährigen und immer lauter werdenden sowjetischen Gebietsansprüche sowie die Forderung der Sowjets nach einem gemeinsamen Kontrollapparat für die türkischen Meerengen für eine Umgestaltung der türkischen Außenpolitik. Diese Bedrohung und die Verschärfung des Ost–West Konflikts führte dazu, den türkischen Neutralitätsgrundsatz aufzuheben und sich verstärkt an den Westen zu orientieren.³⁷ Sowohl die Innen- als auch die Außenpolitik wurden auf das vorrangige Ziel gerichtet, in eine Gemeinschaft mit dem Westen zu gehen. Die Türkei wurde 1948 Mitglied der Organization of Economic Cooperation and Development (OECD), 1949 Mitglied des Europarates und 1952 Mitglied der NATO.³⁸

Einen weiteren Einfluss auf die Außenpolitik bzw. die Wirtschaftspolitik der Türkei nahmen auch die ersten freien Wahlen von 1946. Zum ersten Mal wurde ein Mehrparteiensystem geschaffen. In den darauf folgenden Wahlen, vier Jahre später, ging die Demokratische Partei (Demokrat Parti-DP) unter *Adnan Menderes* als Sieger hervor und löste damit die Republikanische Volkspartei (Cumhuriyet Halk Partisi-CHP) ab, die seit Gründung der Republik regiert hatte. Der Unterschied in der Außenpolitik beider Parteien lag im Wesentlichen darin, dass die CHP sich aus sicherheitspoliti-

³⁷ BOZKURT, M. (1995): Die Beziehungen der Türkei zur Europäischen Union, Frankfurt, S. 7.

³⁸ PASDACH, U. J. (1989): Die Beziehungen Europäische Gemeinschaft (EG)-Türkei. Entwicklung, Stand und Perspektiven, in: Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.): Türkei-EG?? Eine eventuelle EG-Vollmitgliedschaft der Türkei und ihre Alternativen, Bonn, S. 13.

schen Bedenken an den Westen anlehnte. *Menderes* hingegen setzte nach den Wahlen wesentliche ökonomische Akzente und förderte in erster Linie die wirtschaftliche Annäherung der Türkei an den Westen. Er unterstrich, dass Maßnahmen zu treffen seien, um die Wirtschaft zu fördern. Es mussten Voraussetzungen geschaffen werden, um ausländisches Kapital und ausländische Technik für die Weiterentwicklung der Türkei heranzuziehen.³⁹ Diese Marktöffnung fand grundsätzlich breite Zustimmung durch das Volk und auch zum Teil durch die Opposition, doch durch ihre unkontrollierte Handhabung und Durchführung wurde während der Legislaturperiode der DP der Grundstein für eine dauerhafte Wirtschaftskrise gelegt.⁴⁰ Das Wirtschaftssystem in der Türkei besaß keine Eigendynamik, die es ermöglicht hätte, zyklisch auftretende Krisen aus eigener Kraft zu überwinden. Die Türkei, zu diesem Zeitpunkt überwiegend ein Agrarland, war zu hohem Maße vom ausländischen Kapital und von der Investitionspolitik ausländischer Wirtschaftsexperten abhängig. Größte Schwierigkeiten bereiteten das Handelsbilanzdefizit und die hohe Inflationsrate.⁴¹ Diese Wirtschaftsmisere und die „*pro-westlichen*“ politischen Ambitionen führten zum Ergebnis, dass die Türkei 1959 einen Antrag zur Aufnahme als assoziiertes Mitglied in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft stellte.⁴² Mit dem Status eines assoziierten

³⁹ RAMOĞLU, K. (1993): Die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EG und der Türkei seit den 60er Jahren bis 1992, Bonn, S. 16-17; Die bisher von ausländischen Finanzhilfen, wie z.B. dem „Marshall-Plan“, unterstützte türkische Marktwirtschaft, sollte für das westliche Investitionskapital geöffnet werden. So erlaubte das in der Türkei erlassene Erdölgesetz den ausländischen Erdölmonopolen auf türkischem Territorium nach Erdöl zu suchen und diese zu verarbeiten (zu diesem Zeitpunkt wurden 58% aller Bohrungen in der Türkei von ausländischen Unternehmen betätigt, die das verarbeitete Erdöl später auch an die Türkei verkauften). So wurden in der Montageindustrie 60% der Vor- und Zwischenprodukte aus dem Ausland bezogen, wobei nur die letzte Verarbeitungsstufe in der Türkei durchgeführt wurde. Grundsätzlich standen ausländischen Unternehmen gleiche Rechte, Befreiungen und Erleichterungen zu, wie sie auch den inländischen Unternehmen zustanden. Somit konnten erzielte Profite und das Stammkapital zum geltenden Wechselkurs ins Ausland transferiert werden. Vgl. HOFFMANN, B./BALKAN, C. (1985): *Militär und Demokratie in der Türkei*, Berlin, S. 49-50.

⁴⁰ Vgl. HOFFMANN, B./BALKAN, C. (1985): ebd., S. 52; Das Land stürzte in eine schwere, anhaltende Finanzkrise. So hatte sich die Auslandsverschuldung der Türkei von –62,2 Millionen TL (1950) auf –492,6 Millionen TL (1960) drastisch erhöht.

⁴¹ ERALP, A. (1993a): Turkey and the EC in the changing post-war international system, in: BALKIR, C./WILLIAMS, A. M. (Hrsg.): *Turkey and Europe*, London, S. 26.

⁴² Vgl. PASDACH, U. J. (1989): a. a. O, S. 13; Die Konsequenz war eine fortwährende Verschlechterung der türkischen Wirtschaft. Als zudem die Regierungspartei Repressionen gegenüber Arbeits- und Gewerkschaftsverbände durchführte und versuchte einige Rechte von Oppositionellen aufzuheben mündete die zehnjährige Regierungszeit der DP 1960 in einem Militärputsch, bei dem der Premierminister *A. Menderes* abgesetzt wurde. Vgl. ÖZDAĞ, Ü. (1997): *Menderes Dönemin-*

Mitglieds würde sich der Wunsch der Türkei, ein integrierter Teil Europas zu sein, erfüllen. Allerdings wurde der Mitgliedschaft eine viel zu große Bedeutung bezüglich eines Zuwachses an politischem Prestige beigemessen. Eine umfassende Untersuchung zu den Auswirkungen einer solchen Einbindung für die türkische Wirtschaft und Entwicklungsstrategie fehlte.⁴³

Außenpolitisch spielte zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch der „*griechische Faktor*“ eine große Rolle für die Antragstellung der Türkei.⁴⁴ Häufig wurde dies als bloße Reaktion auf einen ähnlichen Antrag Griechenlands – dieser wurde knapp zwei Monate zuvor gestellt – interpretiert. Im Jahre 1955 hatte sich die Problematik der griechisch-türkischen Beziehungen erneut gezeigt, als der Zypernkonflikt in gewaltsamen Auseinandersetzungen endete. Das Verhältnis der beiden Staaten zueinander war von großer politischer und historischer Rivalität geprägt. Daher wurde auf türkischer Seite befürchtet, dass die starke türkei-feindliche Haltung Griechenlands auf verschiedenen Ebenen in Europa Einfluss ausüben könne und so die reibungslose Annäherung der Türkei an das Bündnis des Westens behindert werden könnte.

In ähnlicher Weise war die positive Reaktion der Europäischen Gemeinschaft politisch motiviert und reflektierte die wachsende Sorge um den südlichen Pfeiler der NATO und den Wunsch, die Beziehungen zu den Mittelmeerstaaten Türkei und Griechenland in ein Gleichgewicht zu bringen. Die EWG, die noch mit ihrer Gründung befasst war und daher ihren zukünftigen Kurs nicht vorhersagen konnte, entschied sich für eine „*Vernunfttete*“. Als zugunsten des türkischen Antrags entschieden wurde, wogen Sicherheitserwägungen ganz eindeutig schwerer als wirtschaftliche Überlegungen. Aber nun war die EWG gezwungen, ihre vorsichtige Haltung gegenüber

de Ordu-Siyaset İlişkileri ve 27 Mayıs İhtilali (Die Beziehungen zwischen Militär und Politik in der Ära Menderes und der Putsch vom 27. Mai), Istanbul, S. 231.

⁴³ ERALP, A. (1993a): a. a. O., S. 27; Zwar stiegen die Exporte der Türkei in die EWG zwischen 1964 und 1968 um 19%, doch im selben Zeitraum stiegen die Importe aus der EG wertmäßig um 82%. Dies hatte zur Folge, dass das Handelsbilanzdefizit der Türkei mit der EG wertmäßig um 101 Millionen US-Dollar stieg. Vgl. a. KRAMER, H. (1988a): die Europäische Gemeinschaft und die Türkei. Entwicklung, Probleme und Perspektiven einer schwierigen Partnerschaft, Baden-Baden, S. 42.

⁴⁴ STEINBACH, U. (1996): Die Türkei im 20. Jahrhundert. Schwieriger Partner Europas, Bergisch Gladbach, S. 233.

der Türkei aufzugeben. Ziel der EWG war es, die Beziehungen zur Türkei auf ein Minimum zu beschränken und lediglich für wirtschaftliche Hilfen aufzukommen, sowie bestimmte Handels- und Zollvergünstigungen zur Unterstützung der türkischen Wirtschaft zu gewähren. Die griechisch-türkische Rivalität zwang die EWG, beide Staaten als gleichrangig zu behandeln. Die EWG hatte einen Präzedenzfall geschaffen, indem sie mit Griechenland einen Vertrag für eine assoziierte Mitgliedschaft unterzeichnet hatte. Daraufhin bot sie auch der Türkei einen ähnlichen Status an, um das Gleichgewicht in der Region halten zu können. Das entscheidende Element aber dabei war, dass ausdrücklich die Möglichkeit einer vollen Mitgliedschaft vorgesehen wurde. Somit unterschieden sich die Verträge mit Griechenland und der Türkei von solchen, welche die Gemeinschaft mit anderen Ländern wie Malta, Zypern und in den 90er Jahren mit den osteuropäischen Ländern abgeschlossen hatte.⁴⁵ Dies führte dazu, dass beide Länder in der Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft einen vorprogrammierten Automatismus sahen, in dem sie die Klausel als gesichertes Recht für einen zukünftigen Beitritt in die EG interpretierten.⁴⁶

Die Umstände, unter denen die europäisch-türkische Annäherung in den späten fünfziger Jahren zustande kam, konnten bereits als Anzeichen für den Mangel an gemeinsamen Perspektiven angesehen werden. Kennzeichnend hierfür war auch die Entwicklung der Beziehungen in den 70er und 80er Jahren.⁴⁷ Während das ursprüngliche Motiv für den Antrag der Türkei ausschließlich politischer Natur war und einer ausgewogenen Analyse entbehrte, präsentierte sich die gesamte Motivation der Türkei, gestützt auf die vorherigen Einbindungen in andere europäische Organisationen, als eine Summe „*logischer Konsequenzen*“⁴⁸. Die politischen Entscheidungsträger der Türkei strebten mit ihrer Hinwendung zur EG und der erwarteten vollen Einbindung

⁴⁵ Vgl. FRANKE, S. F. (2003): Zeittafel zu den europäischen Zusammenschlüssen, als pdf-Datei entnommen aus: <http://www.sofo.uni-stuttgart.de/wipo/homepageFranke.html>, (10.01.2004), hier S. 5.

⁴⁶ KRAMER, H. (1995a): Die Assoziierungsabkommen der EU: Die Türkei und Mittelosteuropa in einem Boot?, FES Reihe Eurokolleg Nr. 32, Bonn, S. 5.

⁴⁷ Beispiele für die Beeinträchtigung der Beziehungen stellen an dieser Stelle unter anderem der Zypernkonflikt 1974 und der Militärputsch in der Türkei im Jahre 1981 dar.

⁴⁸ Vgl. KRAMER, H. (1994a): EC-Turkish Relations: Unfinished Forever?, in: LUDLOW, P. (Hrsg.): Europe and the Mediterranean, London, S. 194.

in die Gemeinschaft eine Stärkung und Bestätigung ihrer europäischen Identität an.⁴⁹ Auf der anderen Seite handelte die Europäische Gemeinschaft, als sie das Abkommen mit der Türkei abschloss nach eigenem Zugeständnis aus Sicherheitserwägungen und legte sich nicht endgültig fest, wie eng diese Verbindung sein sollte. Der im Rahmen des Abkommens gewährte Sonderstatus eines assoziierten Mitglieds für die Türkei, das die Möglichkeit einer vollen türkischen Mitgliedschaft vorsah, spiegelte die europäische Tendenz wider, sich alle Optionen zur Anbindung der Türkei offen zu halten. Die abwartende europäische Haltung unterschied sich sehr deutlich von dem Enthusiasmus, der die türkische Haltung gegenüber Europa kennzeichnete. So mochte die zurückhaltende Haltung Europas der Türkei offenbar den Eindruck vermitteln, die Europäische Gemeinschaft bemühe sich, Schritte zu vermeiden, welche die instabile Beziehung in die Nähe einer nicht mehr rückgängig zu machenden Integration rücken könnten.⁵⁰ Es ist allerdings zu betonen, dass zu diesem Zeitpunkt zwischen den ursprünglichen sechs Mitgliedstaaten der EWG kein Konsens bestand - weder über die eigene zukünftige organisatorische Form noch über einen Zeitplan der Entwicklungen zur Türkei.⁵¹

Der komplizierte Kurs der europäisch-türkischen Beziehungen aber auch die zukünftige Zusammenarbeit wurden durch unterschiedliche Motive und Bestrebungen in deren Ausgestaltung, sowohl von türkischer als von europäischer Seite, beeinflusst. Die fehlende Einsicht darüber, welche Verpflichtungen eine Einbindung in die Europäische Gemeinschaft mit sich bringen sollte, und die Tatsache, dass konkrete Ansätze fehlten, erwiesen sich als ständige Quelle von Missverständnissen. Die im Folgenden vorgestellte Vertragsgrundlage soll die Entwicklung der europäisch-türkischen Beziehungen vertiefen.

⁴⁹ REDMOND, J. (1993a): The European Community and the Mediterranean Applicants: Turkey, Cyprus and Malta, in: PFETSCH, F. R. (Hrsg.): International Relations and Pan-Europe. Theoretical Approaches and Empirical Findings, Hamburg, S. 238.

⁵⁰ KRAMER, H. (1994a): a. a. O., S. 195-202.

⁵¹ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1996): a. a. O., S. 12.

3.1 Die europäisch-türkische Annäherung und der vertragliche Rahmen der Assoziierung

Die Türkei und die EWG institutionalisierten am 12. September 1963 ihre Beziehungen mit der Unterzeichnung eines Vertrags über eine Assoziierte Mitgliedschaft (Ankara-Abkommen). Dieser Vertrag trat am 1. Dezember 1964 in Kraft und sollte zur Förderung der wirtschaftlichen Integration und Förderung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien dienen. Das Ankara-Abkommen wurde 1970 durch ein Zusatzprotokoll ergänzt und spezifiziert, das am 1. Januar 1973 in Kraft trat.

Die Verträge von Ankara hatten die schrittweise Gründung einer erweiterten Zollunion zwischen der Türkei und Europa zum Inhalt, ein Prozess, der sich in drei Stufen innerhalb von maximal zweiundzwanzig Jahren vollziehen sollte. Das Abkommen enthielt für beide Parteien die Verpflichtung, die Zollsätze schrittweise zu reduzieren. Des Weiteren wurde die Türkei verpflichtet, bei dem Abschluss einer Zollunion die in der Gemeinschaft gültigen Tarife auf Drittländer anzuwenden. Dadurch bekam die EG einen Brückenkopf in Kleinasien, während gleichzeitig die Türkei ihre Produkte besser auf dem europäischen Markt absetzen und bessere Kreditbedingungen von den EG-Ländern erhalten konnte. Mit Ausnahme des 1973 mit Zypern abgeschlossenen Vertrages, der ebenfalls die Gründung einer gegenseitigen Zollunion zum Inhalt hatte, war das Abkommen von Ankara und das Zusatzprotokoll unter den zwischen der EWG/EG und Drittländern abgeschlossenen Verträgen hinsichtlich der Entscheidungsmechanismen und eines möglichen Beitritts der Türkei einzigartig.⁵²

Die Verträge umfassten *drei Stufen*, die eine wirtschaftliche Integration erfordern und über den Rahmen einer normalen Zollunion hinausgingen.⁵³ Während der *Vorbereitungsphase* hatte die Türkei gegenüber der EG keine Verpflichtungen, die EG aber sollte Handelskonzessionen gewähren und finanzielle Unterstützung leisten, um die türkische Wirtschaft zu stärken. Dies implizierte die Einführung von Tarifquoten⁵⁴ für

⁵² KRAMER, H. (1995a): a. a. O., S. 4.

⁵³ ILKIN, S. (1990): A History of Turkey's Association with the European Community, in: EVIN, A./DENTON, G.: Turkey and the European Community, Opladen, S. 37.

⁵⁴ Quoten, nach denen bestimmte Mengen an Gütern zu reduzierten Sätzen eingeführt werden durften.

die wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse der Türkei, die insgesamt 40% der türkischen Exporte ausmachten. Ferner sollte ein Kredit in Höhe von 175 Millionen US-Dollar zur Förderung der türkischen Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden.⁵⁵

Die *zweite Stufe* stellte eine Übergangsperiode dar, deren Ziel es war, schrittweise eine Zollunion einzuführen. Diese Periode implizierte die Einführung gemeinsamer interner und externer Tarife und Absprachen, die eine gemeinsame wirtschaftspolitische Ausrichtung zum Resultat hatte, so dass z.B. Zollermäßigungen für einige Export- und Importerzeugnisse neu geregelt werden mussten.⁵⁶ Die Gemeinschaft hob sofort sämtliche Zölle auf den Import von Industrieprodukten auf, während die Türkei verpflichtet wurde, ihre Zölle schrittweise über mehrere Jahre hinweg produktabhängig aufzuheben.

Die *letzte Stufe* sah eine Koordinierung und Intensivierung der Wirtschaftspolitiken der Türkei und der EG vor. Zwar sollte die Türkei innerhalb eines Zeitraums von zweiundzwanzig Jahren diese letzte Stufe erreicht haben, jedoch setzte diese letzte Stufe des Abkommens für eine noch weitergehende Integration keine zeitlichen Grenzen, so dass eine Finalität in den Beziehungen schwer einzuschätzen war.

Neben dem umfangreichen wirtschaftlichen und technischen Kooperationspaket, das Bestimmungen zur Harmonisierung des Steuersystems und der Wettbewerbsregeln sowie weitere gesetzliche Anpassungen zur Stärkung der Wirtschaft enthielt, sah das Abkommen zusätzlich die Verwirklichung von Prinzipien des freien Warenverkehrs, Freiheiten im Verkehr von Kapital, der Dienstleistungen und Freizügigkeit für Arbeitskräfte vor. Für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Niederlassungsfreiheit gab es jedoch keinerlei zwingende Notwendigkeit. In dem Abkommen hieß es, dass die Vertragsparteien vereinbaren, sich nach den Artikeln 48, 49 und 50 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit

⁵⁵ SÖNMEZ, E. (1994): „Die Türkei-EG“ – Die Türkei als ein an die EG assoziiertes Land und die Probleme einer Vollmitgliedschaft, Berlin, S. 25.

⁵⁶ Vgl. ebd., S. 26; Diese Übergangsperiode trat mit dem Zusatzprotokoll in Kraft.

der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen, was aber nicht die hundertprozentige Übernahme der Vorschriften des EWG–Vertrages gewährleistet.⁵⁷

Die Einbeziehung dieser vier Grundfreiheiten des Vertrages zur Gründung der EWG, wie die des freien Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs sowie der Niederlassungsfreiheit für Arbeitskräfte, machte deutlich, dass die europäisch-türkischen Beziehungen enger sein würden, als dies zum bloßen Funktionieren einer Zollunion erforderlich wäre. Durch Sonderregelungen, die das Zusatzprotokoll beinhaltete, sowie zukünftig der Türkei einen freien Handel, auch auf dem landwirtschaftlichen Sektor, zu ermöglichen, wurde die Türkei nun mit nahezu allen Politikfeldern befasst, die im Vertrag von Rom als Gegenstand der gemeinsamen Politik der EWG definiert sind. In dieser Hinsicht gewannen die Vision einer Annäherung der Türkei und die Aussicht auf einen späteren Beitritt zur EU in der Zukunft einen besonderen Wert. Der Beitritt schien realisierbar.⁵⁸

Während die Planung für die Schaffung einer gemeinsamen Zollunion sehr klar dargelegt wurde, war weder der zeitliche Rahmen für die Einführung der Freizügigkeit von Arbeitskräften in Art. 12 des Ankara–Abkommens, noch die genaue Art der wirtschaftspolitischen Koordination klar definiert. Die Zollunion kam unter den genannten Bedingungen der Einrichtung eines gemeinsamen Marktes zwischen der Türkei und der EG nahe.⁵⁹ Der inhaltliche Umfang der Zollunion konnte als Hinweis verstanden werden, dass eine ausschließliche Begrenzung der Beziehungen auf wirtschaftliche Belange geplant wurde. In Übereinstimmung mit dem zwei Jahre zuvor mit Griechenland unterzeichneten Abkommen über eine assoziierte Mitgliedschaft, gewährte die EG im Artikel 28 des Abkommens von Ankara der Türkei die Möglichkeit eines späteren Beitritts zur Gemeinschaft. Allerdings war nicht beabsichtigt, mit dieser Klausel die Aufnahme automatisch zu gewähren. Eine Vollmitgliedschaft war vielmehr von konkreten Bedingungen abhängig, die erfüllt werden mussten. Dies

⁵⁷ PASDACH, U. J. (1989): a. a. O., S. 19.

⁵⁸ KRAMER, H. (1995a): a. a. O., S. 4.

⁵⁹ KRAMER, H. (1996): Turkey and the European Union: A Multi-Dimensional Relationship with Hazy Perspectives, in: MASTNY, V./NATION, R. C. (Hrsg.): Turkey between East and West, Oxford, S. 205.

bedeutete, dass der politische Wille und die Bereitschaft der Türkei, die politischen Zielsetzungen der Gemeinschaft und ihren Einfluss zu akzeptieren, genau geprüft werden musste. Auf der anderen Seite ließ das Zugeständnis der Option eines Beitritts erkennen, dass die Europäische Gemeinschaft die Türkei als „*europäisches Land*“ ansah. Eine weitere und ähnliche Interpretation lässt zudem der Art. 237 des Vertrags von Rom zu, der besagt, dass nur europäische Länder das Recht haben, einen Antrag auf Mitgliedschaft zu stellen.⁶⁰ Außerdem erklärte *Walter Hallstein*, zur Zeit des Vertragsschlusses Präsident der EWG-Kommission, dass „*die Türkei ein Teil Europas*“ sei.⁶¹

Obwohl in Artikel 28 des Ankara-Abkommens eindeutig beschrieben wird, dass eine volle Mitgliedschaft nicht bedingungslos gewährt werden würde, äußerte die türkische Seite wiederholt ihre großen Erwartungen im Hinblick darauf, dass der Wechsel von einem assoziierten Mitglied zu einem Vollmitglied der Europäischen Gemeinschaft nur eine Frage der Zeit sei. Das Thema einer vollen Mitgliedschaft und die Frage gegenseitiger Verantwortung und Verpflichtung, die die Partner damit in Zusammenhang brachten, blieb eine ständige Quelle für Auseinandersetzungen sowie Missverständnisse.

3.2 Der Antrag der Türkei auf Vollmitgliedschaft

Die europäisch-türkischen Beziehungen wurden bis zum Zeitpunkt der türkischen Antragstellung auf Vollmitgliedschaft unter anderem durch folgende Ereignisse sowie durch die politische und wirtschaftliche Situation in der Türkei gekennzeichnet:

1. Aufgrund der Tatsache, dass die EWG um den Abschluss von vertraglichen Bindungen mit zahlreichen Drittstaaten bemüht war, forderte die Türkei, hauptsächlich durch ihren Willen getrieben eine Vertiefung der Handelsbezie-

⁶⁰ Eine eindeutige Definition des Begriffs „europäisch“ liegt der allgemeinen Auffassung nach allerdings nicht vor. Vgl. hierzu CREMER, H.-J. (2002): Art. 49 EUV, in: CALLIES/RUFFERT (Hrsg.): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Darmstadt, S. 319-321.

⁶¹ GROTHUSEN, K.-D. (1985): Außenpolitik, in: GROTHUSEN, K.-D. et al. (Hrsg.): Südosteuropa Handbuch IV: Türkei, Göttingen, S. 92-93.

hungen zur EWG zu erreichen, bereits 1967 frühzeitig zur zweiten Phase des Ankara-Abkommens überzugehen, obwohl sie wirtschaftlich auf diesen Schritt weitestgehend nicht vorbereitet war.⁶² Mit dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls von 1973 wurde nach langer Verzögerung die zweite Phase der Assoziierung eingeleitet. Die Gemeinschaft hob sofort alle Zölle auf und öffnete damit den Markt für nahezu alle türkischen Produkte. Eine Ausnahme bildeten landwirtschaftliche Erzeugnisse und Textilien, die zu Beginn der 70er Jahre immer noch den größten Teil des türkischen Exporthandels ausmachten. Die Möglichkeit, auch diese Produkte zollfrei in die EG-Länder zu exportieren, sollte frühestens in zwölf Jahren eröffnet werden.⁶³

2. Der Zypernkonflikt 1974 stellte das Verhältnis zur Gemeinschaft auf eine harte Probe und störte auch die solide Partnerschaft zu den Vereinigten Staaten von Amerika. Der Staatsstreich der griechisch-zypriotischen Nationalgarde, die mit Hilfe griechischer Offiziere durchgeführt worden war, wurde von der türkischen Regierung als ein gegen ihr Land gerichteter Aggressionsakt bezeichnet.⁶⁴ Als im Anschluss, die türkischen Zyprioten unterdrückt und umgebracht wurden, begannen die türkischen Militärs ihre Invasion auf Zypern. Die völkerrechtliche Argumentation der Türkei stützte sich dabei auf ihre Stellung als Garantiemacht, die im Rahmen der Gründungsverträge Zyperns, vor allem im Garantievertrag, festgehalten wurde und der Türkei ein Interventionsrecht zusprach.⁶⁵ Beim Entschluss zu einem militärischen Eingriff der Türkei spielte neben der Unterdrückung der türkischen Zyprioten durch die griechischen Zyprioten die wichtige geostrategische Lage der Insel eine ebenso entscheidende

⁶² Vgl. FINDIKÇI, A. (1995): Handelspolitische Auswirkungen der gemeinsamen Außenhandelspolitik der Europäischen Gemeinschaft gegenüber assoziierten Drittstaaten am Beispiel der Türkei, Frankfurt/M., S. 247f.; KRAMER, H. (1988a): a. a. O., S. 42.

⁶³ Vgl. European Economic Community (1970): Additional Protocol – Financial Protocol between the European Economic Community and Turkey, signed at Brussels 23 November 1970, Chapter I, Art. 7 – 9; Chapter III, Art 31 – 35, als pdf-Datei entnommen aus: http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/pdf/association_agreement_1964_en.pdf (11.02.2004), hier S. 22; S. 27-28.

⁶⁴ VARVAROUSSIS, P. (1979): Konstellationsanalyse der Außenpolitik Griechenlands und der Türkei (1974-75: seit der Invasion der Türkei in Zypern), München, S. 117.

⁶⁵ Auf die einzelnen Verträge, die zur Gründung Zyperns geführt haben, wird in Kapitel 6.1.1 näher eingegangen.

Rolle, wie die vorherrschende türkische Befürchtung über einen Anschluss (Enosis) der Insel an Griechenland, der unter allen Umständen verhindert werden musste.⁶⁶ Allerdings geriet die türkische Regierung durch die Invasion unter außenpolitischen Druck, so dass die traditionell guten Verhältnisse zu den westlichen Ländern erheblich belastet wurden. So verhängten beispielsweise sowohl Deutschland als auch die USA ein Waffenembargo gegen die Türkei. Die Türkei wurde zunehmend außenpolitisch isoliert.⁶⁷ Die unglückliche Distanzierung zu Europa gewann eine besondere Dimension angesichts der Tatsache, dass ein Jahr später Griechenland einen Antrag auf volle Mitgliedschaft stellte.⁶⁸ Die Auswirkungen des griechischen Beitritts in die EU auf die europäisch-türkischen Beziehungen und die türkischen Beitrittchancen sollten sich in den darauf folgenden Jahren zeigen.⁶⁹

3. Von Beginn bis Ende der 70er Jahre setzen zusätzlich zur politischen Polarisierung eine Reihe schwacher Koalitionsregierungen sowie ein rascher wirtschaftlicher Niedergang dem innen- wie auch außenpolitischem Handeln der Türkei ihre Grenzen. Beeinflusst durch die Ölkrise war die Türkei nicht imstande, ihren Verpflichtungen bezüglich einer Senkung ihrer Zollsätze nachzukommen. 1978 war die türkische Regierung gezwungen, offiziell eine Einfrierung bzw. eine Immunitätsphase ihrer Verpflichtungen für fünf Jahre zu beantragen. Trotz des Mitspracherechts bei der Finanzmittelverwendung von Gemeinschaftshilfen, fehlte es der Türkei an langfristigen und effizienten Entwicklungsprogrammen. Darüber hinaus führten diese auch mitunter zum Scheitern des dritten türkischen Fünfjahreshaushaltsplans (1973-1978).⁷⁰

⁶⁶ VARVAROUSSIS, P. (1979): a. a. O., S. 116.

⁶⁷ ebd., S. 149-155.

⁶⁸ RIEMER, A. K. (2003): Die Türkei und die Europäische Union, Eine unendliche Geschichte?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 10-11/2003), Bonn, S. 2.

⁶⁹ Sowohl auf die Gründungsverträge Zyperns als auch auf den griechischen Einfluss wird in Kapitel 6.1 näher eingegangen. Zum griechischen Einfluss, unter anderem in der "Zypernfrage" vgl. DODD, C. (1995): The Cyprus Issue. A Current Perspective, Herningford, S. 19; ESCHE, M. (1990): A History of Greek-Turkish Relations, in: EVIN, A./DENTON, G. (Hrsg.): Turkey and the European Community, Opladen, S. 111-113; KRAMER, H. (1994a): a. a. O., S. 236.

⁷⁰ In diesem Zeitraum erhöhte sich die türkische Auslandsverschuldung rapide. Während der Anteil der kurzfristigen Schulden der Türkei 1973 etwa bei drei Prozent der Gesamtschulden liegt, steigt

Entscheidender Punkt hierbei war, dass die Türkei drei Viertel der erhaltenen Finanzhilfen in der Anfangsphase in den Privatsektor investierte, anstatt den Grundstein für eine optimal funktionierende Infrastruktur zu legen.⁷¹

Aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konnte die Türkei ihre Zollsätze für Erzeugnisse aus der EG nur in geringem Maße senken und auch übrigen Verpflichtungen nicht entsprechend nachkommen.⁷² Die strengen Beschränkungen, denen landwirtschaftliche und textilindustrielle Erzeugnisse unterworfen waren, weckten den Verdacht seitens der Türkei, „*dass die Politik der Gemeinschaft eine ziemliche Heuchelei darstelle, weil sie allen Industrieprodukten freie Einfuhr gewährte - außer denen, bei denen die Türkei wirklich konkurrenzfähig war*“⁷³. Die Gemeinschaft setzte im Gegenzug die Umsetzung der Freizügigkeitsbestimmungen von Arbeitskräften aus, die zwischen den Jahren 1976 und 1986 schrittweise eingeführt werden sollte.⁷⁴ Dies hätte den Druck vom türkischen Arbeitsmarkt genommen und einen gewissen Zufluss ausländischer Devisen durch die Überweisungen der Gastarbeiter garantiert. Als Deutschland und andere europäische Staaten im Jahre 1973 ein Einstellungsverbot für Gastarbeiter aus Ländern außerhalb der EG erließ, verstieß dies eindeutig gegen die Vereinbarungen, die beide Parteien innerhalb ihres Vertragsrahmens getroffen hatten.⁷⁵

4. Die Außenpolitik der Gemeinschaft war vor dem Hintergrund der damaligen Ost-West Beziehungen, des Iran-Irak Krieges, der Afghanistanfrage und des

dieses Verhältnis 1977 auf 56,3 %. Vgl. hierzu ÖYMEN, O. (1998): Die türkische Herausforderung, EU-Mitglied oder entfernte Verwandte?, Istanbul, S. 95ff.

⁷¹ SÖNMEZ, E. (1994): a. a. O., S. 25.

⁷² STEINBACH, U. (1996): a. a. O., S. 268.

⁷³ REDMOND, J. (1993b): The next Mediterranean Enlargement of the European Community, Dartmouth, S. 29.

⁷⁴ Vgl. European Economic Community (1963): a. a. O., Chapter I, Art. 12, S. 9; European Economic Community (1970): a. a. O., Chapter II, Art. 36 – 40, S. 28-29.

⁷⁵ Die Türkei verlor damit eine enorme Devisenquelle. Zwischen 1970 und 1986 haben die Gastarbeiter ungefähr 22 Milliarden Dollar nach Hause transferiert, was rund 54% des kumulierten Handelsbilanzdefizits entspricht. Vgl. KRAMER, H. (1988b): Westeuropa und die Türkei: Auf dem Weg zum 13. Mitglied der EG? Entwicklung, Probleme und Perspektiven einer schwierigen Partnerschaft, Ebenhausen, S.19; KRAMER, H. (1994a): a. a. O., S. 209-210.

internationalen Terrorismus von sicherheitspolitischen Bedenken geprägt.⁷⁶ Dies führte dazu, dass trotz vorübergehender Einfrierung des Ankara-Abkommens durch die Türkei, die Europäische Gemeinschaft bemüht war, die Türkei finanziell zu unterstützen. Ende 1978 bot die Gemeinschaft an, über ein Viertes Finanzprotokoll zu verhandeln. Die Türkei sollte dadurch wirtschaftlich stabilisiert und stärker an den Westen angebunden werden.⁷⁷ Es wurde vereinbart, dass das ausgehandelte Vierte Finanzprotokoll mit Hilfszahlungen in Höhe von 600 Mio. ECU im Juni 1981 in Kraft treten sollte.

5. 1980 sorgte der dritte Militärputsch nach 1960 und 1971 in der Türkei für eine erneute Kehrtwende in den europäisch-türkischen Beziehungen. Das Militär errichtete durch ihre Generäle ein militärisches Übergangsregime und konstituierte den Nationalen Sicherheitsrat (NSR) als oberstes politisches Gremium.⁷⁸ Nach Ankündigung des NSR, alle politischen Parteien aufzulösen, beschloss die Europäische Gemeinschaft sowohl die Umsetzung des Vierten Finanzprotokolls als auch das Ankara-Abkommen ganzheitlich auszusetzen.⁷⁹ Als eine weitere Konsequenz wurde durch die parlamentarische Versammlung des Europarates die türkische Mitgliedschaft außer Kraft gesetzt. Des Weiteren wurde das türkische Komitee suspendiert und die türkische Regierung aufgefordert, nicht mehr an den Abstimmungen des Europaparlaments teilzunehmen.⁸⁰ Im Zusammenhang mit diesem Schritt verfasste das Europäische Parlament 1983 ebenfalls eine Resolution, bei der die Wiederherstellung der

⁷⁶ Vgl. KRAMER, H. (1988a): a. a. o., S. 88.

⁷⁷ Im Vergleich zu anderen Mittelmeerländern erhielt die Türkei bis zu diesem Zeitpunkt die bisher höchste Finanzhilfe der Gemeinschaft. Vgl. ASSHOFF, G. (1989): Die Türkei und die Süderweiterung der EG – aus der Sicht der Mittelmeerpolitik der EG, in: Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.): Türkei-EG??, Bonn, S. 67.

⁷⁸ HOFFMANN, B./BALKAN, C. (1985): a. a. O., S. 84; Vgl. a. Alternative Türkeihilfe (1981): Der Kranke Mann am Bosphorus – Die Militärjunta in der Türkei/Bilanz der ersten Monate, Bielefeld, S. 5.

⁷⁹ RIEMER, A. K. (2003): a. a. O., S. 2-3.

⁸⁰ Vgl. Parliamentary Assembly of the Council of Europe (1983): Resolution 794 (1983) on the Situation in Turkey, adopted by the Assembly on 27 January 1983, als pdf-Datei entnommen aus: [http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/asp/doc/ListAT\(SQL\).asp](http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/asp/doc/ListAT(SQL).asp), (10.02.2004), hier S. 1-2; Europäisches Parlament (1983): Entschließung zu den Wahlen in der Türkei, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. C 307 vom 14.11.1983, Luxemburg, S. 79f.

demokratischen Verhältnisse verlangt wurde. Ohne dass ein konkreter Termin für ein weiteres Treffen des Assoziationsrates vereinbart wurde, waren nunmehr auch die institutionellen Verbindungen zwischen der Gemeinschaft und der Türkei abgebrochen.

6. Der Beginn der Terroraktionen durch die Partiya Karkeren Kurdistan (Arbeiterpartei Kurdistans – PKK) im Jahre 1984 führte zu militärischen Gegenaktionen seitens der türkischen Armee sowie zur Ausrufung des Ausnahmezustandes im Südosten des Landes. Gegenseitige militärische bzw. terroristische Aktionen sorgten für eine Polarisierung sowie Trennung zwischen Türken und Kurden. Zusätzlich wurde der türkische Staatshaushalt stark von den hohen Militärausgaben zur Bekämpfung der separatistischen PKK beeinflusst.⁸¹ Aus türkischer Sicht wurde es immer schwieriger, militante Aktionen der PKK von den kulturellen Forderungen der Kurden zu unterscheiden. Den wichtigsten Einflussfaktor auf die europäisch-türkischen Beziehungen stellten diesbezüglich die unterschiedlichen Auffassungen der EG und der Türkei in Bezug auf die Definition einer „Minderheit“ bzw. „Minorität“ dar. Die Türkei verstand und versteht die Kurden nicht als Nationalität oder als ethnische Minderheit, sondern vielmehr als Staatsbürger (Türken) kurdischer Herkunft.⁸² Europa hingegen sah durch eine derartige Auslegung und Restriktionen in Bezug auf kulturelle Rechte die Diskriminierung türkisch-kurdischer Mitbürger als bestätigt. Diese unterschiedlichen Meinungen belasteten über Jahre die Beziehungen der Türkei zur EG.

Unter Berücksichtigung dieser problematischen Rahmenbedingungen setzte sich der europäisch-türkische Assoziationsrat im September 1986 erneut zusammen.⁸³ Die

⁸¹ Schätzungsweise 96 Milliarden US-Dollar wurden im Zeitrahmen von 1984-1998 im Kampf gegen die PKK ausgegeben. Die PKK wird mittlerweile auch international als eine Terrororganisation eingestuft. Vgl. Bericht über die Militärausgaben der Türkei des DIE (Devlet İstatistik Enstitüsü - Staatliches Statistik Institut), „Terör ile mücadele pahalıya patladı“ (Die Terrorbekämpfung kam uns teuer zu stehen), in: Hürriyet vom 14.11.1998.

⁸² CRISS, B. (1994): Das politische Profil der PKK, Sankt Augustin, S. 26.

⁸³ AKKAYA, Ç. (1996): Avrupa Birliği Kapisındaki Türkiye (Die Türkei steht vor der Tür der EU), Essen, S. 3.

Türkei wollte die festgefahrenen Positionen bezüglich der Freizügigkeit von Arbeitskräften lösen. Diese sollte gemäß dem Ankara-Abkommen 1986 eingeführt werden. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich jedoch die Struktur der EWG grundlegend verändert. Die ursprüngliche EWG hatte sich zu einer Gemeinschaft von zwölf Nationen erweitert. Nachdem Großbritannien, Irland und Dänemark (alle 1973) der Gemeinschaft beitraten, wurden im Rahmen der Süderweiterung Griechenland (1981) sowie Portugal und Spanien (1986) in die Gemeinschaft aufgenommen. Die Süderweiterung stellte für die Türkei insofern einen Rückschlag dar, da diese Erweiterungsrunde weitgehend von politischen Überlegungen bestimmt war und die Türkei nicht mit einschloss.⁸⁴ Die ursprüngliche Wirtschaftsgemeinschaft war nunmehr auf dem Weg, sich in politischer, juristischer und militärischer Hinsicht zu einer starken Union umzubilden.⁸⁵

Die von den Mitgliedstaaten im Jahr 1986 unterschriebene Einheitliche Europäische Akte (EEA) sah die Einführung eines Gemeinsamen Marktes bis in das Jahr 1992 vor. Neben weiteren Veränderungen stattete sie das Europäische Parlament mit mehr Rechten aus. Dessen neues Recht auf Mitentscheidung bei der Aufnahme neuer Mitglieder war besonders für die europäisch-türkischen Beziehungen von großer Bedeutung.⁸⁶ Die Entscheidungsträger der türkischen Politik unterschätzten die Bedeutung des Europäischen Parlaments als neuen Akteur, der durchaus ein gewichtiges Wort bei dem Annäherungsprozess der Türkei an die Gemeinschaft mitzureden hatte. Das Europäische Parlament, fortan mit dem Recht ausgestattet, bei der Zulassung neuer Kandidaten für den Beitritt zur EG mitzuzentscheiden, unterzog ebenso wie der Europarat den Prozess der Demokratisierung in der Türkei einer genauen Prüfung.

⁸⁴ Alle drei neuen Mitgliedstaaten hatten gerade eine Militärdiktatur hinter sich gelassen. Der Beitritt war ein Beitrag zur Stabilisierung der demokratischen Verhältnisse. Vgl. RIEMER, A. K. (2003): a. a. O., S. 3.

⁸⁵ MANISALI, E. (1998): Türkiye Avrupa İlişkileri (Die Beziehungen der Türkei zu Europa), Istanbul, S. 29.

⁸⁶ Vgl. Vertragstext Einheitliche Europäische Akte (EEA) vom 17./28. Februar 1986, in Kraft getreten am 1. Juli 1987: Kapitel II, Abschn. 1, Art. 6 – 10; Kapitel II, Abschn. 2, Unterabschn. 1, Art. 13 – 19, als Word-Datei entnommen aus: <http://www.politische-union.de/eea.htm>, (19.05.2004), hier S. 5-11.

Die erneuten Annäherungsversuche an die EG waren eng mit dem Versuch des neuen Ministerpräsidenten *Turgut Özals* verbunden, die Türkei, nach den ersten Parlamentswahlen im Anschluss an den Militärputsch vom Jahre 1980, in der Weltöffentlichkeit erneut als westlich orientiertes, modernes, demokratisches Land zu präsentieren und sich dem Image eines vom Militär regierten Landes zu entledigen. Darüber hinaus bildete die wachsende Instabilität in der Region des Nahen Ostens als Folge des Iran-Irak Krieges keine sichere Grundlage für Beziehungen zu den arabisch-islamischen Nachbarn. Unter diesem Gesichtspunkt fehlte es auch an einer Alternative zu Europa.⁸⁷

Nach wiederholtem griechischem Veto bei Abstimmungen über die Finanzhilfen, kam die türkische Regierung zu der Überzeugung, dass eine assoziierte Partnerschaft allein nicht länger den türkischen Interessen dienen würde. Eine kurzfristig zu erlangende Vollmitgliedschaft wurde zum Hauptziel erklärt, wobei die Notwendigkeit von Finanzhilfen und von ausländischen Investitionen in den Vordergrund trat.⁸⁸ Statt auch die politische Dimension eines Beitritts zu berücksichtigen, setzte die Regierung Özal bei ihrer Bewerbung überwiegend auf wirtschaftliche Argumente. In der Hoffnung, dass die Europäische Gemeinschaft das Potenzial der Türkei zum Erlangen des europäischen Standards anerkennen würde, und ermutigt durch die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft⁸⁹, wurde der Antrag auf Vollmitgliedschaft am 14. April 1987, lediglich knappe sechs Monate nach dem ersten gemeinsamen Treffen des europäisch-türkischen Assoziationsrats, gestellt.⁹⁰

Die Reaktion auf den türkischen Antrag in den Mitgliedstaaten der EG und in den Gemeinschaftsorganen war eher zurückhaltend. Die EG hatte lediglich die Absicht,

⁸⁷ ERALP, A. (1993b): Turkey and the European Community: Prospects for a New Relationship, in: ERALP, A. et al. (Hrsg.): The political and socioeconomic transformation of Turkey, Westport, S. 203-205.

⁸⁸ BALKIR, C. (1993): Turkey and the European Community: Foreign trade and foreign investment in the 1980s, in: BALKIR, C/WILLIAMS, A. M. (Hrsg.): Turkey and Europe, London, S. 100-139.

⁸⁹ Die Türkei wurde bei ihrer Antragstellung auch durch das niedrige wirtschaftliche Entwicklungsniveau der Länder Griechenland, Portugal und Spanien ermutigt. Deren wirtschaftliches Entwicklungsniveau wich bei ihrer Aufnahme erheblich vom Durchschnitt der anderen EG-Mitglieder ab.

⁹⁰ BOZKURT, M. (1995): a. a. O., S. 107.

die assoziierte Mitgliedschaft wieder aufleben zu lassen, was auch das erneute Inkrafttreten des Ankara-Abkommens im Jahr 1988 erklärte. Auf europäischer Seite herrschte die Meinung, dass der Antrag zu einem ungünstigen Zeitpunkt gestellt worden sei. Während die Kommission noch den Antrag prüfte, erklärte der wirtschaftspolitische Sprecher der Europäischen Volkspartei, *Karl von Wogau*, dass die Europäische Gemeinschaft sich derzeit im Zustand eines Hauses, das einer umfassenden Renovierung bedarf, befinde. Deshalb sei es nicht der richtige Zeitpunkt, um neue Mieter aufzunehmen.⁹¹ So konnte davon ausgegangen werden, dass eine neue Erweiterung der Gemeinschaft nicht vor der Einführung des Gemeinsamen Marktes Anfang 1993 stattfinden würde.

Die vom Rat beauftragte Europäische Kommission veröffentlichte ihre Stellungnahme zu dem Beitrittsantrag der Türkei im Dezember 1989. Darin lehnte die Kommission eine Vollmitgliedschaft der Türkei ab und vertagte eine erneute Prüfung des Antrags auf frühestens 1993. Das Schriftstück erklärte, dass „*die EG, falls nicht besondere Umstände auftreten*“⁹² vor 1993 keine weiteren Verhandlungen über eine Erweiterung führen werde und deshalb der Antrag der Türkei zurückgestellt worden sei. Dabei wurde die Konsolidierung und Vertiefung des eingeleiteten europäischen Integrationsprozesses einer weiteren Vergrößerung vorgezogen.⁹³ Die Kommission bewertete die Folgen eines Beitritts der Türkei auf die Funktions- und Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft und erklärte die Hauptargumente gegen eine Mitgliedschaft wie folgt:

1. Ein niedriges Wirtschaftsniveau gemessen an den Standards der EG (trotz durchschnittlicher Wachstumsraten von rund 5% in den letzten Jahren, lediglich nur ein Drittel des Pro-Kopf Bruttoeinkommens im Vergleich zum EG-Durchschnitt).

⁹¹ ebd., S. 105.

⁹² Commission of the European Communities (1989): Commission Opinion on Turkey's Request for Accession to the Community (SEC (89) 2290 final/2), 20 December 1989, Brussels, Commission Opinion point 4, S. 3f.

⁹³ RHEIN, E. (1992): The Association, the Application of Membership and its Problems: The Position of the EC, in: GUMPEL, W. (Hrsg.): Turkey and the European Community, An Assessment, München, S. 77.

2. Hoher Bevölkerungswachstum in der Türkei (von 53 Mio. in 1988 auf ca. 68 Mio. in 2000).
3. Gefahr einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit (50% der Erwerbstätigen sind in der Landwirtschaft beschäftigt) sowie ein sehr geringes Maß an sozialer Absicherungen.
4. Trotz Stabilisierung der Auslandsschulden (mit 38 Milliarden Dollar eine der höchsten der Welt) eine hohe Inflationsrate und dadurch Disparitäten im makroökonomischen Gleichgewicht.
5. Ein niedriges Steueraufkommen und hohe Staatsausgaben.
6. Niedriger Anteil an Industrieproduktion und an Industrieexporten (ca. 20% gemessen am Gesamtexport) sowie ein hohes Level an Protektionismus.⁹⁴

Die Folgerung der Kommission aus diesen sozioökonomischen Rahmenbedingungen lautete: *„Solange diese Unstimmigkeiten vorhanden sind, besteht Grund zu der Befürchtung, dass die Türkei ernste Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Verpflichtungen hätte, die sich aus der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinschaft ergeben“*⁹⁵. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen Hindernissen betonte die Kommission auch vorhandene Anpassungsdefizite in der Erfüllung politischer Anforderungen. Es wurde zugestanden, dass durch die im Jahre 1980 neu konstituierte Verfassung ein bedeutender Prozess in Richtung einer akzeptablen parlamentarischen Demokratie in Gang gekommen sei, die den in der Gemeinschaft vorhandenen Modellen nahe komme. Die Kommission wies jedoch auf die Notwendigkeit hin, den politischen Pluralismus, die Menschenrechte und das Recht von Minderheiten weiter zu fördern. Darüber hinaus wurde *„das Fortdauern der Auseinandersetzung mit einem Mitgliedsstaat und das Fehlen einer Lösung erwähnt, welches die territoriale Integrität Zyperns in Übereinstimmung mit den Beschlüssen der Vereinten Nationen berücksichtigt“*⁹⁶.

⁹⁴ Commission of the European Communities (1989): a. a. O., Commission Opinion points 8 – 8.2, S. 5ff.

⁹⁵ ebd., Commission Opinion point 8.1, S. 6.

⁹⁶ ebd., Commission Opinion point 9, S. 8.

In ihrem Schlusswort bestätigte die Kommission die Notwendigkeit, die Kooperation mit der Türkei fortzusetzen, und unterbreitete den Vorschlag, mehrere grundlegende Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Integration zu ergreifen. Dazu schlug sie vor, die Zollunion endgültig durchzuführen, die finanzielle Kooperation wieder aufzunehmen und zu intensivieren sowie die politischen und kulturellen Verbindungen zu stärken.⁹⁷ Auch wenn sich die Kommission in ihrer Erklärung ebenfalls auf das Ankara-Abkommen bezog, was wiederum die Gültigkeit des Artikels 28 bezüglich der Option einer Vollmitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Gemeinschaft bestätigte, brachte die Schrift doch ganz klar zum Ausdruck, dass noch ein langer Prozess bis zum endgültigen Beitritt der Türkei zu erwarten war.

Die ablehnende Antwort der EG wurde von der breiten türkischen Öffentlichkeit mit Enttäuschung und Ärger aufgenommen. Türkische Politiker waren der Meinung, „*die europäische Haltung müsse als Zurückweisung interpretiert werden*“⁹⁸, sollte der Antrag der Türkei nicht vor Anträgen anderer Länder verhandelt werden.⁹⁹ Auch die Vorschläge der Kommission zur Stärkung der Assoziierten Mitgliedschaft wurden von der Türkei nicht positiv aufgenommen. Es wurde darauf verwiesen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht über die im Ankara-Abkommen und dem Zusatzprotokoll festgelegten Ziele hinausgingen. Aus türkischer Sicht wäre es wünschenswert gewesen, wenn die EG anstatt eine Taktik des „*Versteckspiels zu verfolgen, die politischen Motive für die Ablehnung offen diskutiert hätte*“¹⁰⁰.

⁹⁷ ebd., Commission Opinion points 10-13.4, S. 9ff.

⁹⁸ TASHAN, S. (1988): Turkey's alternatives and the EC, in: MANISALI, E. (Hrsg.): Turkey's place in Europe. Economic, political and cultural dimensions, Ankara, S. 62.

⁹⁹ Eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 600 Millionen ECU für Polen und Ungarn im Jahre 1989 vermittelte der Türkei den Eindruck nicht fair und angemessen behandelt worden zu sein. Darüber hinaus festigte dies die türkische Annahme, dass mittel- und osteuropäische Länder, in denen sich zum genannten Zeitpunkt ein dramatischer politischer Wandel vollzog, im Rahmen der Beitrittsfrage bevorzugt behandelt werden würden. Hinzu kam die Unterzeichnung neuer Assoziierungsabkommen (Europa-Abkommen) mit den MOEL.

Vgl. Zeittafel zur EU-Osterweiterung, entnommen aus:

¹⁰⁰ <http://www.bundesregierung.de/dokumente/-448103/Lexikon/dokument.print.htm>, (20.12.2003).

GÜMRÜKÇÜ, H. (1990): Die Stellungnahme der EG-Kommission zum Antrag der Türkei auf Beitritt zur Gemeinschaft, in: NORD-SÜD aktuell, Jg. 4, Nr. 2, Hamburg, S. 250.

Es ist ersichtlich, dass die europäische Haltung vielmehr von Eigeninteresse geleitet war als von dem Interesse an türkischen Fortschritten in Richtung europäischer Standards. Unter diesen Rahmenbedingungen traten Anfang der 90er Jahre die Europäische Gemeinschaft und die Türkei den gemeinsamen Weg zu Verhandlungen über eine Zollunion an.

3.3 Das Zollunionsabkommen zwischen der EU und der Türkei im Jahre 1995

Die geopolitische Lage der Türkei hatte eine große Bedeutung für die Sicherheitspolitik der Europäischen Gemeinschaft und stellte einen stetigen Katalysator für die europäisch-türkischen Beziehungen dar. Im Anschluss an die Gründung neuer Nachfolgestaaten der Sowjetunion und auf Grund des Golfkrieges erfuhren die Beziehungen ein entsprechendes Wiederaufleben. Anfang der 90er Jahre rückte die strategisch wichtige Rolle der Türkei erneut in den Mittelpunkt. Bei dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Juni 1992 in Lissabon wurde hervorgehoben, dass die „*türkische Rolle in der gegenwärtigen politischen Situation Europas von größter Bedeutung*“¹⁰¹ sei. In einer ausführlichen Resolution über die europäisch-türkischen Beziehungen erklärte das Europaparlament seine positive Einstellung gegenüber der Türkei mit der Aussage, dass die Beziehungen mit der Türkei einer Revision und Verbesserung bedürfen.¹⁰²

Die Resolution unterstrich noch einmal die strategische Bedeutung der Türkei für die Erhaltung des Friedens sowie eines Gleichgewichts der Kräfte im Nahen Osten und in Mittelasien. Das Europaparlament betonte, dass die Beziehungen zur Türkei angesichts der Neugestaltung des europäischen Kontinents überprüft werden müssten. Sowohl der politische Dialog als auch eine engere Anbindung der Türkei sollten

¹⁰¹ An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass bei diesem Gipfeltreffen über den Beginn von Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Finnland, Schweden, der Schweiz und Norwegen entschieden wurde. Vgl. dazu BAYKAL, S./ARAT, T. (2001): AB'yle İlişkiler (Beziehungen zur Europäischen Union), in: ORAN, B (Hrsg.): Türk Dış Politikası (Türkische Außenpolitik), Istanbul, S. 331; KRAMER, H. (1996): a. a .O., S. 210.

¹⁰² Europäisches Parlament (1992): Entschließung zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Türkei (A3-0193/92), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 337 vom 21.12.1992, Luxemburg, S. 218-227.

durch schnelle Fortschritte im Rahmen des Assoziationsabkommens gestärkt werden.¹⁰³

Die EU-Türkei Beziehungen hatten sich in den Jahren nach dem türkischen Vollmitgliedschaftsantrag nur geringfügig weiter entwickelt. Neben dem europäischen Integrationsprozess stellten gegenseitige Vorwürfe und Beschwerden über das Verständnis des Ankara-Abkommens den Hauptgrund für die Differenzen über die passende Tiefe der gegenseitigen Partnerschaft dar. Aus Sicht der Türkei legte die Europäische Union dem türkischen Textilexport weiterhin Beschränkungen auf. Darüber hinaus kritisierte sie, dass weder das Vierte Finanzprotokoll ausgeführt, noch die Regelung zur Freizügigkeit türkischer Arbeiter eingeführt war. Aus europäischer Sicht wurden die vereinbarte Liberalisierung des Handels und die Einführung allgemeingültiger Tarife nicht durchgeführt. Die Türkei hatte ihre Zolltarife lediglich leicht gesenkt und mit der Anpassung an das Tarifsystems (des gemeinsamen Marktes) gegenüber Drittländern noch nicht einmal begonnen.¹⁰⁴

Trotz dieser Defizite bei der Umsetzung des Assoziierungsabkommens sprach Europa der Türkei eine wichtige „*Brückenfunktion*“ zur arabisch-islamischen und asiatischen Welt zu. Europäisches Ziel war es, im Rahmen einer Zollunion auch die türkische Demokratie zu stärken, um den östlichen Mittelmeerraum zu stabilisieren. Demnach sollten die türkischen Rechtsvorschriften an die Rechtsnormen und -standards der EU angeglichen werden.¹⁰⁵ Die Auffassung war, je stärker die Türkei durch eine Zollunion an die EU herangeführt und insbesondere an politische Normen gebunden wurde, umso weniger gab es für Europa Anlass zur Sorge, dass die Türkei innen- wie auch außenpolitisch eine andere Richtung einschlagen könnte.

Eine Zollunion erschien für Europa auch wirtschaftlich interessant, zumal dadurch europäische Produkte einen erleichterten Marktzugang zu dem großen türkischen

¹⁰³ Trotz des Vorhabens, die Beziehungen zu intensivieren, betonte das Europaparlament nochmals, dass die Türkei die erforderlichen politischen Voraussetzungen für einen Beitritt in die Europäische Union nicht erfülle.

¹⁰⁴ Vgl. KRAMER, H. (1996): a. a. O., S. 206f.

¹⁰⁵ Änderungen und Anpassungen wurden u. a. im türkischen Handelsrecht, Patentrecht, Gewerkschaftsrecht, Anti-Terror-Gesetz durchgeführt. Vgl. FINDIKÇI, A. (1995): a. a. O., S. 178-181; S. 359ff.

Binnenmarkt mit seinen nahezu 65 Millionen Verbrauchern erhalten würden. Auf Grund erheblich niedrigerer Lohnkosten sowie relativ geringer Transportkosten könnten rentable Investitionen getätigt werden. Ferner spielten Überlegungen, die Türkei als Brücke zu den neuen Turkrepubliken zu nutzen, eine große Rolle. Die Türkei hatte neben geschichtlich, religiös und kulturell bedingten guten Beziehungen zum Balkan, Kaukasus, zu Zentralasien und zu den islamischen Ländern auch gute Wirtschaftsbeziehungen zu diesen Ländern. Die Türkei bildete sich für die Staaten Zentralasiens nach deren Gründungen als ein Orientierungsland sowie wichtiger Handelspartner heraus. Aus deren Sicht war die Türkei ein demokratisches und säkulares Land mit starkem Wirtschaftswachstum und damit ein lebendiges System der Modernisierung. In diesem Zusammenhang bot sich eine gute Möglichkeit für europäische Unternehmen, gemeinsam mit türkischen Firmen in diesen Regionen, in denen große Öl- und Gasreserven der Welt liegen, wirtschaftlich zusammenzuarbeiten.¹⁰⁶

Demnach bestätigten beide Seiten bei der Konferenz des Assoziationsrates am 9. November 1992 ihre Bereitschaft, bis 1995 eine Zollunion zu verwirklichen. Im März 1993 wurde zum Zweck der Einführung der Zollunion ein gemeinsames Koordinationsgremium gegründet. Dieses Gremium sollte für verschiedene Themen, die die Zollunion betreffen, Lösungen diskutieren und finden, um den für das Jahr 1995 gesetzten Umsetzungstermin einhalten zu können.¹⁰⁷ Bei einer weiteren Konferenz des Assoziationsrates im November 1993 wurden die Themenlisten von beiden Seiten als Arbeitsprogramm angenommen. Dieses Programm enthielt die meisten der im Abkommen von Ankara und dem Zusatzprotokoll enthaltenen Umsetzungsbereiche: freier Warenverkehr, Abschaffung aller Zölle, Einführung der gemeinsamen Außenhandelsstarife für Güter aus Drittländern, eine gemeinsame Außenhandelspolitik, Kooperation und Harmonisierung der Landwirtschaftspolitik, Pläne zur Gründung von

¹⁰⁶ ŞEN, F. (1992): Türkei und Europäische Gemeinschaft: Eine Untersuchung zu positiven Aspekten eines potentiellen EG-Beitritts der Türkei für die Europäische Gemeinschaft, Opladen, S. 41.

¹⁰⁷ KRAMER, H. (1996): a. a. O., S. 213.

Institutionen als Entscheidungs- und Schlichtungsgremien, sowie wirtschaftliche, industrielle, wissenschaftliche und kulturelle Kooperation.¹⁰⁸

Die Europäische Union und die Türkei unterzeichneten am 6. März 1995 das Zollunionsabkommen, welches durch den Assoziationsrat am 30. Oktober des gleichen Jahres bestätigt wurde. Durch dieses Abkommen vereinbarten beide Parteien, die:

1. Etablierung einer Zollunion zwischen beiden Parteien,
2. Bildung einer institutionellen Kooperation und Vertiefung des politischen Dialogs,
3. Ausweitung der finanziellen Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen.¹⁰⁹

Das am 1. Januar 1996 in Kraft getretene Abkommen, enthielt zum Bedauern der Türkei keine Regelungen zur Freizügigkeit von türkischen Arbeitnehmern, dessen Klärung von türkischer Seite immer wieder als dringlich vorgebracht wurde. Ferner wurden im Rahmen des Abkommens auch keine Zugeständnisse bezüglich einer türkischen Vollmitgliedschaft gemacht.¹¹⁰

Die Reaktionen in der Türkei waren demnach auch sehr unterschiedlicher Art. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der freie Dienstleistungsverkehr sowie das Niederlassungsrecht blieben nahezu unerwähnt, was aus türkischer Sicht eine unvollständige Durchführung des in der Vergangenheit vereinbarten Vertragsrahmens darstellte.¹¹¹ Zusätzlich beinhaltet das Zollunionsabkommen Bestimmungen, die einen gewissen Grad an Entscheidungsmacht an die EU transferierten und in der Türkei als unfairer Souveränitätsverlust empfunden wurden. Die Türkei musste zukünftig europäische Entscheidungen zur Außenhandelspolitik befolgen, ohne selbst am Entscheidungs-

¹⁰⁸ KRAMER, H. (1994b): Wie weiter in den Beziehungen zur Türkei? Überlegungen anlässlich der Bemühungen um die Schaffung einer Zollunion zwischen der Europäischen Union und der Türkei, SWP-AP 2871, Ebenhausen, S. 18-22; BAYKAL, S./ARAT, T. (2001): a. a. O., S. 331.

¹⁰⁹ Vgl. EC-Turkey Association Council (1995): Decision 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on implementing the final phase of the Customs Union, als pdf-Datei entnommen aus: <http://www.deltur.cec.eu.int/english/ei-cunion.html>, (19.04.2004), hier S. 1ff.

¹¹⁰ Vgl. BAYKAL, S./ARAT, T. (2001): a. a. O., S. 335.

¹¹¹ European Economic Community (1970): a. a. O., Art. 2-6; Art. 36-40, S. 21-22; S. 28-29.

prozess teilnehmen zu können.¹¹² Nur wenige untersuchten die Tragweite einer Zollunion kritisch und vertraten eine differenzierte Meinung. Eine derartige Anbindung der Türkei an die EU wurde dabei als stark nachteilig bewertet. „*Wird das System der Integration in die Europäische Union als ein Mensch betrachtet, dessen eines Bein die Vollmitgliedschaft, die eine Zollunion automatisch beinhaltet und dessen anderes Bein die Zollunion allein darstellt, so ist die momentane Konstellation einem Menschen mit einem gebrochenen Bein gleichzusetzen*“¹¹³.

Zudem hatte das Abkommen für beide Parteien unterschiedliche wirtschaftliche Auswirkungen. Unter dem Einfluss der Zollunion stiegen in der Türkei die Direktinvestitionen aus dem Ausland im Jahr 1996, im Vergleich zu 1995 und 1994, um 30% bzw. um 170% auf 3,63 Mrd. US-Dollar. Der Verlust von Staatseinnahmen durch den Wegfall von Importzöllen und ein enormer Importzuwachs aus der Europäischen Union stellte die türkische Wirtschaft auf eine harte Probe. In der ersten Hälfte von 1996 hatte sich durch die Zollunion das Defizit in der Handelsbilanz mit der Europäischen Union nahezu verdoppelt und betrug knapp 10 Mrd. US-Dollar, wodurch die Summe der Direktinvestitionen relativiert wurde.¹¹⁴ Im gleichen Zeitrahmen steigerte die EU ihre Exporte um rund 40% und erhöhte ihr Handelsvolumen auf 22,3 Mrd. US-Dollar.¹¹⁵

Die Türkei hatte im Bereich des Außenhandels vor allem auf den Textilsektor gesetzt. Für den Textilsektor, der als der wettbewerbsfähigste und wichtigste Industriebereich der Türkei galt, wurde in der Türkei nach dem Wegfall der EU-Kontingente

¹¹² Ohne eine Vollmitgliedschaft kann die Türkei an Sitzungen europäischer Entscheidungsgremien nicht teilnehmen. Mit anderen Worten, in Brüssel werden entscheidende Parameter für die türkische Außenhandelspolitik festgelegt. Der Umfang der nach Brüssel übertragenen Entscheidungsgewalt beinhaltet zwei zentrale Punkte der Handelspolitik. Sowohl das ausgedehnte System verschiedener Marktpräferenzen als auch die selektiven Handelsrestriktionen gegenüber Drittländern finden Anwendung. So muss die Türkei auf das wichtige Instrument einer autonomen Außenhandelspolitik verzichten. Vgl. Art. 12-16 des Beschlusses 1/95 zur Zollunion; KRAMER, H. (1995b): *Treibt die Zollunion die EU und die Türkei auseinander?*, SWP-KA 2910, Ebenhausen, S. 13.

¹¹³ MANISALI, E. (1998): a. a. O., S. 31.

¹¹⁴ Vgl. DTM - Dış Ticaret Müsteşarlığı/Türkisches Außenhandelssekretariat (1998): *Başlıca Ekonomik Göstergeler-Main Economic Indicators*, Ankara, S. 44; „Türkei strebt bilaterale Handelsverträge an“, in: FAZ vom 29.06.1996.

¹¹⁵ ŞEN, F./AKKAYA, Ç. (1999): a. a. O., S. 14.

(-Quoten) durch die Zollunion mit einem Exportboom gerechnet. Dieser Sektor war bis dahin als einziger geschützt. Mit wenigen Ausnahmen genossen alle anderen türkischen Produkte seit dem Zusatzprotokoll 1973 freien Zugang zu den Märkten der EG. Der Export wurde jedoch durch Faktoren, wie die rezessionsbedingte Abnahme der Textil- und Konfektionsnachfrage sowie dem allgemeinen externen Zollsatz, stark beeinflusst. Die türkische Textilindustrie beklagte, dass der gemeinsame Außentarif den Import einiger wichtiger Vorprodukte verteuert hätten, und somit die Produktionskosten für türkische Firmen automatisch gestiegen wären. Dies hatte zur Folge, dass in der ersten Hälfte von 1996 der Kleidungsexport aus der Türkei um nahezu 6% zurückging.¹¹⁶

Aus türkischer Sicht wurde bemängelt, dass die EU ihre finanziellen Verpflichtungen, die aus dem Zollunionsabkommen entstanden, nicht erfülle. Im Rahmen des Abkommens sollte die Türkei von der Europäischen Union finanzielle Unterstützung zum Ausgleich des türkischen Handelsdefizits und der fehlenden Zolleinnahmen erhalten. Die seit 1981 zugesicherten und aufgrund des griechischen Vetos blockierten finanziellen Mittel in Höhe von 600 Mio. ECU sollten freigestellt werden. Dies konnte jedoch aufgrund der anhaltenden Blockadehaltung Griechenlands sowie des EU-Parlamentes nicht realisiert werden. Erst 1997 wurden seitens der EU aus dem Mediterranean Development and Aid Programme (MEDA-Fonds) lediglich 70,2 Millionen ECU für die Projekte in der Türkei bereitgestellt.¹¹⁷ Dadurch wurden auch die Vermutungen der Zollunionsgegner in der Türkei bekräftigt, die in der Zollunion eine Einbahnstraße für die Türkei sahen. Sie vertraten die Meinung, dass die EU die Türkei nur ausbeute und die Türkei sich nach anderen Optionen für weitere wirtschaftliche Partnerschaften umschauen müsse.

Die wirtschaftliche Dimension des Zollunionsabkommens ging in der Anfangsphase eindeutig zu Lasten der Türkei. An dieser Stelle muss insbesondere, unabhängig des

¹¹⁶ „Türkei exportiert weniger Bekleidung – Produktionskosten gestiegen“, in: FAZ vom 19.08.1996.

¹¹⁷ ŞEN, F./AKKAYA, Ç. (1999): a. a. O., S. 15; Vgl. a. Europäische Kommission (1998c): Bericht der Kommission über die Entwicklung der Beziehungen zur Türkei seit dem Inkrafttreten der Zollunion, KOM(98) 147 end., Brüssel, S. 3.

geschaffenen wirtschaftlichen Ungleichgewichts, die Diskrepanz in dem politischen Verständnis des Vertrages unterstrichen werden. Die politische Dimension der Zollunion hatte in der Türkei ein größeres Gewicht, wo sie im Gegensatz zur EU allgemein als politische Entscheidung verstanden wurde. Die Türkei hatte erkannt, dass eine direkte Einbindung in die Union kurzfristig nicht möglich sein würde. Nachdem ihr Antrag auf Vollmitgliedschaft abgewiesen wurde und die EU ihre Pläne für eine Erweiterung erstmalig im Dezember 1994 auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Essen bekannt gab, in denen die Türkei nicht erwähnt wurde, schien die Zollunion die einzig geeignete Möglichkeit, eine Vollmitgliedschaft über diese Option zu erlangen.¹¹⁸ Die Zollunion schien für die Türkei demnach der direkte Weg in die Europäische Union, d.h. die Konsequenz eines solchen Vertrages musste die Vollmitgliedschaft bedeuten.

Die Erklärung des Beschlusses 1/95 zur Etablierung einer Zollunion enthielt allerdings keine besonderen Hinweise darüber, dass für die Türkei in absehbarer Zeit die Möglichkeit bestünde, Vollmitglied der EU zu werden. Während das Zollunionabkommen die Gültigkeit des Ankara-Abkommens bestätigte, vermied es eine Bezugnahme auf einen möglichen Beitritt der Türkei zur EU. Im Gegensatz zu den intensiv geführten Diskussionen über die Vollmitgliedschaft osteuropäischer Staaten, wurde im Rahmen der europäisch-türkischen Beziehungen eine Vertiefung und Erweiterung im wirtschaftlichen Sinne bevorzugt. Während die Assoziierungsabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern (Europaabkommen) eine eindeutig politische Motivation vorwiesen, schien mit der Zollunion die vorerst letzte Stufe einer Integration der Türkei in die EU erreicht.¹¹⁹ Die türkischen Politiker in Ankara empfanden

¹¹⁸ Bereits nach dem EU-Gipfeltreffen in Kopenhagen 1993 zeichnete sich ab, dass die EU in ihrer nächsten Erweiterungsrunde die Türkei nicht mit berücksichtigen würde. Allerdings bestätigte sie, dass die Bemühungen eine Zollunion mit der Türkei zu verwirklichen weiter gefördert werden müssten. Dies führte in der Türkei zu der Annahme, dass die Zollunion kurz- und mittelfristig die höchste Stufe der türkischen Integration in die EU darstellte. Vgl. Europäischer Rat (1993): Tagung des Europäischen Rates (Kopenhagen, 21./22. Dezember 1993), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr. SN 180/1/93, Brüssel, S. 12ff.; Europäischer Rat (1994a): Tagung des Europäischen Rates (Essen, 9./10. Dezember 1994), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr. SN 00300/94, Brüssel, S. 8f.

¹¹⁹ Die mit den MOEL abgeschlossenen Assoziierungsabkommen sollen den Länder bei der schrittweisen Integration in die EU bis hin zu einer möglichen Mitgliedschaft helfen. Im Gegensatz zum Zollunionsabkommen mit der Türkei wurde in die Präambel dieser Abkommen ein „*spill-over*“

dies als doppelte Zurückweisung, vor allem durch den Ausschluss aus dem institutionellen Rahmen der EU.¹²⁰ Dementsprechend war die Empörung groß, vom Anfang an das Ende einer immer länger werdenden Warteschlange von Staaten gestellt zu werden, die vor nicht allzu langer Zeit zum anderen Lager der Nachkriegskonfrontation gehört hatten.¹²¹

Von dem Vorhaben einer EU-Osterweiterung und der Realisierung einer Zollunion mit der Türkei lässt sich folglich ableiten, dass die Europäische Union das Abkommen zur Zollunion als einen für sich vollständigen Vertrag betrachtete, der kurz- und mittelfristig keine weiteren Perspektiven für die Türkei zuließ. Im folgenden Kapitel sind die unterschiedlichen Standpunkte abschließend in einem Resümee zusammengefasst.

3.4 Perspektiven für die Zukunft der europäisch-türkischen Beziehungen

Das Abkommen zur Zollunion hatte einen institutionellen Rahmen geschaffen, der die europäisch-türkischen Beziehungen neu definierte. Anstatt als stabilisierendes Element in den Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Union zu dienen, konnte das Abkommen jedoch aus verschiedenen Gründen zum „Zündstoff“ werden.¹²² Das fundamentale Problem des Zollunionabkommens entstand durch die Tatsache, dass beide Seiten mit den Absichten, die die jeweils andere Seite mit dem Abkommen verbunden hatte, nicht einverstanden waren. Die Motive der EU für die Schaffung der Zollunion und die der Türkei unterschieden sich erheblich und ergaben eine deutliche Diskrepanz. Die Europäische Union betrachtete das Abkommen als einen für sich gültigen Vertrag, der weitere Verpflichtungen nicht automatisch mit einschloss. Die Türkei hatte dadurch eine ambivalente Position, deren Nähe und Dis-

Effekt eingebaut, d.h. das Ziel der wirtschaftlichen Integration ist eine Förderung des politischen Integrationsprozesses. Vgl. PIEHL, E. (1995): Strategien zur Heranführung der mittel- und osteuropäischen Länder an die EU, Berlin, S. 4; VOGT, O. (2001): Die Regelung des Personenverkehrs in den Europa-Abkommen, Baden-Baden, S. 63ff.

¹²⁰ WESSELS, W. (1993): Deepening versus Widening? Debate on the shape of EC-Europe in the nineties, in: WESSELS, W./ENGEL, C. (Hrsg.): The European Union in the 1990s – Ever closer and larger?, Bonn, S. 25ff.

¹²¹ MARTIN, L. (1993): a. a. O., S. 130-131.

¹²² KRAMER, H. (1995b): a. a. O., S. 7.

tanz durch die EU beliebig definiert werden konnte. Die Türkei hingegen glaubte sich durch die Zollunion ihrem endgültigen Ziel einer Vollmitgliedschaft in der EU angenähert zu haben. Nach der Maastricht-Ära hatte die Türkei erkannt, dass sie mit einer kurzfristigen Aufnahme in die Union nicht rechnen konnte. Während die Möglichkeiten eines Beitritts der osteuropäischen Staaten bereits auf breiter Ebene diskutiert wurden, verschwand die Frage über den genauen Standort der Türkei als Nachbar oder Mitglied der Europäischen Union allmählich von der Tagesordnung der Mitgliedsstaaten in Brüssel. Indem die Anstrengungen hauptsächlich auf die Errichtung der neuen Demokratien in Osteuropa gerichtet waren, wurde die Türkei lediglich im Rahmen der neuen EU-Mittelmeerpolitik abgehandelt.¹²³ Dies hatte unter anderem zur Folge, dass die Türkei sich innenpolitisch in zwei Lager aufteilte. Die Befürchtung pro-westlicher Parteien war, dass sich eine stark national-islamische bzw. eine deutlich anti-westliche Grundstimmung verbreiten könnte, sollte eine ausreichende Einbindung in Europa nicht in absehbarer Zeit gelingen. Die türkische Regierung führte die Verhandlungen zur Zollunion nicht aus einer starken wirtschaftlichen und politischen Position. Sie war bemüht, überhaupt zu irgendeinem Ergebnis zu kommen. Dementsprechend wurde die Zollunion innenpolitisch als grundlegender Schritt und als einzige Möglichkeit in Richtung Vollmitgliedschaft vermarktet.¹²⁴ Als dieser notwendige, aber nicht ausreichende Schritt den erwarteten Automatismus eines Beitritts im Rahmen der Zollunion nicht beinhaltete, war die Enttäuschung in der Türkei groß. Wie erwartet blieb die Kritik aus anti-europäischen Kreisen nicht aus. Es sei besser „*in der ersten Reihe unter den islamischen Staaten zu sein, als am Katzentisch der Europäer*“ verlautete es in Presseberichten.¹²⁵

Vor dem Hintergrund der vorhergegangenen Analyse lässt sich eine vorläufige Zwischenbilanz für die Entwicklungen bis zur Unterzeichnung des Zollunionabkommens in folgenden Punkten zusammenfassen:

¹²³ Die Verantwortung für die Beziehungen zur Türkei wurde einem Allgemeinen Direktorat für Außenbeziehungen zugeordnet, die sich unter anderem mit Lateinamerika und Asien beschäftigt. Vgl. KRAMER, H. (1994a): a. a. O., S. 190.

¹²⁴ HIÇ, M. (1995): a. a. O., S. 7.

¹²⁵ Zum gegebenen Zeitpunkt war in der Türkei eine religiös-konservative Regierung der Wohlfahrtspartei RP (Refah Partisi) und der Partei des Rechten Weges DYP (Doğru Yol Partisi) an der Macht. Vgl. beispielsweise „Die Türkei auf dem Weg nach Europa?“, in: FAZ vom 10.04.1996.

1. Beide Seiten waren außerstande, eine klare Aufstellung ihrer gemeinsamen Interessen zu formulieren, wobei die Gründe dafür in den unterschiedlichen Motivationen zu wirtschafts- und innenpolitischen Belangen beider Parteien zu suchen sind. Bis zur Unterzeichnung des Zollunionabkommens fehlte es dem gesetzlichen Rahmen der Beziehungen an grundsätzlicher Klarheit.
2. Die europäische Dynamik kann zu Beginn der 90er Jahre vor allem unter dem Aspekt der Vertiefung und Integration innerhalb der Europäischen Union bewertet werden. Bedingt durch die Umformierung Europas zu einer politischen Einheit und durch eine neue Rollenverteilung innerhalb Europas, rückten sowohl neue Entscheidungsträger, wie das Europäische Parlament, als auch neue Themen bei der Ausgestaltung der europäisch-türkischen Beziehungen in den Mittelpunkt. Politische Themen, wie Menschenrechte und Demokratiestandards, rückten in den Vordergrund. Diese Kriterien galten nunmehr als höchster Bewertungsmaßstab für die von der Türkei und den anderen Mitgliedschaftsanwärtern zu erfüllenden Standards. Zusätzlich hatte das Vorhaben einer Neustrukturierung Europas zu einer politischen Einheit Auswirkungen auf die Beziehungen. Im Rahmen der europäischen Neustrukturierung wurde unter anderem Mitte der 90er Jahre der Prozess einer EU-Osterweiterung in Gang gesetzt. Das führte auch dazu, dass die geopolitische Rolle der Türkei in der europäischen Ordnung zukünftig viel stärker vom europäischen Sicherheits- und Verteidigungsverständnis abhängen würde. Grundsätzlich war die europäische Haltung vielmehr von dem Willen einer stärkeren wirtschaftlichen Anbindung der Türkei an die EU geprägt, als von dem Interesse einer gleichberechtigten politischen Rollenverteilung zwischen beiden Parteien.
3. Die innertürkische Dynamik lässt sich mit den wichtigsten nationalen Zielsetzungen der Orientierung zur westlichen Welt und Einbindung in die europäische Staatengemeinschaft beschreiben. Die Perspektive auf eine EU-Mitgliedschaft war von so großer Bedeutung, dass die Türkei die wirtschaftli-

chen Lasten der Zollunion ohne weiteres hinnahm. Dies war unter anderem ein Ergebnis der Machtasymmetrie und zum gewissen Grad auch Folge türkischer Verhandlungsschwäche. Die Türkei verpasste es, ein Gleichgewicht innerhalb dieses Zusammenschlusses zu erreichen. Der erwartete Freifahrtschein zur Erlangung einer EU-Vollmitgliedschaft blieb ihr durch die Zollunion vorerst verwehrt. Das Abkommen stellte eine besondere Beziehung der Türkei zur EU her und hätte nach Erwartungen der türkischen Regierung die Türkei im Vergleich zu anderen Ländern, die sich um eine Aufnahme bemühen, an eine vorrangige Stelle bringen sollen. Denn kein anderes Nicht-EU-Mitglied war und ist heute noch so eng an die Europäische Union gebunden wie die Türkei. Demnach erwartete die Türkei im Gegensatz zur europäischen Bewertung der Zollunion mehr als eine rein wirtschaftliche und differenzierte Partnerschaft.

4. Im Hinblick auf die zukünftigen Beziehungen wurden seitens der Europäischen Union neue Schwerpunkte gesetzt. Für die Vertiefung der Beziehungen fielen nunmehr vor allem Themen wie der gemeinsame Europäische Besitzstand, Menschenrechte, Minderheitenpolitik, Rechtsstaatlichkeit und Demokratiestandards ins Gewicht. Diese politischen Bedingungen vertieften jedoch die Kluft in der unterschiedlichen Auslegung des Beziehungsrahmens. Die Türkei interpretierte das Befolgen solcher Regelungen eher als Folge und nicht als Bedingung einer engeren Einbindung in die Union, d.h. eine Vollmitgliedschaft würde die Umsetzung derartiger Standards mit sich bringen. Der fehlende Bezug auf eine zukünftige Mitgliedschaft der Türkei verstärkte das Ungleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten. Ferner erachtete die Türkei die Zollunion und eine zukünftige Mitgliedschaft als eine von der Europäischen Union bereits mit dem Ankara-Abkommen eingegangene Verpflichtung, die in diesem Vertrag fest verankert war. Demnach setzte die Türkei voraus, dass ihre Vollmitgliedschaft vom Funktionieren der Zollunion abhing und lediglich eine gewisse Zeit brauchen würde. Dies war jedoch der entscheidende Unterschied zur europäischen Interpretation.

Die Analyse des Zollunionabkommens hat gezeigt, dass der neue institutionelle Rahmen eine Konstruktion zwischen der Europäischen Union und der Türkei darstellt, welche die Beziehungen für die Zukunft noch undefiniert lässt. Die bereits bestehenden Diskrepanzen zwischen der wirtschaftlichen und politischen Integration der Türkei in die Europäische Union werden durch fehlende langfristige Perspektiven weiter vergrößert. Während die Türkei wie kein anderes Land wirtschaftlich an die EU gebunden ist, ist sie wahrscheinlich unter den antragstellenden Staaten dasjenige, dessen EU-Beitritt weiterhin ungewiss bleibt.

3.5 Wichtige Themen auf dem Weg zum Europäischen Gipfeltreffen in Luxemburg

Grundsätzlich können drei wesentliche Einflussfaktoren im Hinblick auf die zukünftigen europäisch-türkischen Beziehungen genannt werden, zu denen in erster Linie der innereuropäische Transformations- und Erweiterungsprozess, die Festlegung von Bewertungskriterien zur Beurteilung von Beitrittskandidaten sowie die griechisch-türkischen Beziehungen gehören.

1.) Der innereuropäische Transformations- und Erweiterungsprozess, einschließlich der Bemühungen zur Schaffung einer europäischen Identität

Der innereuropäische Transformationsprozess trug dazu bei, dass sich das Leitbild eines „*Europa des Marktes*“ gewandelt hatte. Die ökonomische Integration bedurfte einer Ergänzung durch eine politische Union, sollte sie auf Dauer Bestand haben.¹²⁶ Mit der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht und dessen Inkrafttreten 1993 begab sich Europa auf den Weg einer Umformierung zur politischen Einheit. Zusätzlich zu den institutionellen Veränderungen, die ein solches Vorhaben für Europa zur Folge hatte, nahm die Europäische Union bei der Beurteilung der Beziehungen zu Drittländern Abstand von rein wirtschaftlichen Bewertungen. Sie überprüfte verstärkt, ob jedes Land mit den politischen Grundprinzipien der Union und so auch mit dem

¹²⁶ BUSCH, K. (2001): Stellungnahme zur „Öffentlichen Diskussion über die Zukunft Europas“, Berlin, S. 9.

Europäischen Verhaltenskodex konform war.¹²⁷ Bereits im Vorfeld zur Unterzeichnung des Zollunionabkommens zeichnete sich ab, dass eine solche Verlagerung der Bewertungsgrundlage Einfluss auf die Zukunft der gemeinsamen Beziehungen haben würde.

Das Inkrafttreten der Zollunion war von der Zustimmung des Europäischen Parlaments zur Entscheidung 1/95 des Assoziationsrats EU-Türkei abhängig. Das Europäische Parlament, das auf Grund des europäischen Transformations- und Integrationsprozesses mittlerweile traditionsgemäß auf die Themen Menschenrechte, grundsätzliche Freiheiten sowie Stellung von Minderheiten und Demokratiestandards in der Türkei aufmerksam machte, verabschiedete am 16. Februar eine Resolution über den Entwurf des Abkommens zum Abschluss der Zollunion zwischen der Europäischen Union und der Türkei.¹²⁸

Die Resolution hob die Einschätzung des Europäischen Parlaments hervor, dass die Menschenrechtssituation in der Türkei unzufriedenstellend war, als das es zum Abschluss einer Zollunion kommen könnte. Da alle Institutionen der EU die Bedeutung der Bedingungsklausel über Menschenrechte beim Abschluss von Abkommen mit Drittländern anerkannt hatten, richtete das Europäische Parlament einen Appell an die türkische Regierung und an das türkische Parlament, die türkische Verfassung grundlegend zu reformieren, um so den Schutz der Demokratie und der Menschenrechte in der Türkei zu verbessern.

Als das Europäische Parlament am 13. Dezember 1995 zusammentrat, um in einer Abschlussdebatte über eine Zustimmung für das Inkrafttreten der Zollunion zu entscheiden, konnte kein Ergebnis über die anschließende Abstimmung vorhergesagt werden. Den vorgelegten Parlamentsberichten zu Folge fehlte es in der Türkei an essentiellen Mechanismen, die für die Ausübung der Grundfreiheiten sorgen konnten.¹²⁹ Trotz dessen nahm das Europäische Parlament die gesetzgebende Entschei-

¹²⁷ Vgl. KÖNIG, C./PECHSTEIN, M. (1995): Die Europäische Union - Der Vertrag von Maastricht, Tübingen, S. 205.

¹²⁸ Europäisches Parlament (1995a): Entschließung zum Entwurf eines Abkommens über eine Zollunion zwischen der EU und der Türkei vom 16. Februar 1995, PE 187.047, Luxemburg, S. 1ff.

¹²⁹ Europäisches Parlament (1995b): Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über einen Gemeinsamen Standpunkt der Gemeinschaft im Assoziationsrat EG-Türkei betreffend die Durchführung der Endphase der Zollunion vom 11. Dezember 1995, PE 214.240, Luxemburg, S. 3.

derung für die letzte Phase zur Schaffung einer Zollunion mit der Türkei mit einem Abstimmungsergebnis von 343 Stimmen zu 149 Stimmen bei 36 Enthaltungen an.¹³⁰ Sie verband seine Zustimmung jedoch mit einer Resolution zur Menschenrechtslage in der Türkei.¹³¹ Demnach wurde seitens der Europäischen Union die Genehmigung zur Gründung einer Zollunion unter Vorbehalten erteilt. Trotz bestehender Vorbehalte konnte dieser Schritt damit erklärt werden, dass zum einen seitens der EU zukünftig versucht werden würde, durch die Zollunion Einfluss auf türkische Innenpolitik zu nehmen und zum anderen, dass die Erfüllung dieser Vorgabe zur Verbesserung der Menschenrechtslage sich gewissermaßen zum Hauptkriterium eines möglichen EU-Beitritts der Türkei etablierte.

Im Zusammenhang mit dem europäischen Erweiterungs- und Transformationsprozess wurde auch über die Identität Europas neu diskutiert. Im Rahmen dieser Diskussionen über den europäischen Vereinigungsprozess wurden das fehlende Zusammengehörigkeitsgefühl und die fehlende Identität oftmals betont.¹³² Dabei stellte sich in Bezug auf die Türkei auch die Frage zur Anpassungsfähigkeit des (türkisch-) islamischen Kulturkreises an das (europäisch-) christliche Rechts- und Identitätsverständnis. Unter Berücksichtigung der vor allem nach Beendigung des Kalten Krieges entfachten Diskussionen über den Kampf der Kulturen, insbesondere zwischen dem Islam und dem Christentum, schien es schwierig, die Türkei als ein zwar laizistisches aber muslimisches Land mit einer anderen kulturellen Ausprägung als die Mehrheit der EU-Mitglieder, in die Europäische Union zu integrieren.¹³³ Offiziell wurde zwar seitens der EU das Kriterium der Religion und der kulturellen Ausprägung zu keinem Zeitpunkt als Bemessungsgrundlage einer EU-Kompatibilität herangezogen, allerdings wurde bei einem Gipfeltreffen der christlich-demokratischen Parteien Deutschlands, Belgiens, Luxemburgs, Spaniens, Italiens und Frankreichs im März 1997 betont, dass es hinsichtlich der kulturellen Unterschiede große Bedenken gebe. Im Anschluss an

¹³⁰ FINDIKÇI, A. (1995): a. a. O., S. 364.

¹³¹ Europäisches Parlament (1996): Entschließung zur Lage der Menschenrechte in der Türkei, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 17 vom 22. Januar 1996, Luxemburg, S. 46.

¹³² WALKENHORST, H. (1999): Europäischer Integrationsprozess und europäische Identität, Baden-Baden, S. 11f.

¹³³ Nach Beendigung des Kalten Krieges wurde oftmals von einer aus dem Islam hervorgehenden Gefahr sowie von den blutigen Grenzen („bloody borders“) des Islam gesprochen. Vgl. HUNTINGTON, S. P. (1996): The clash of civilizations?, in: HUNTINGTON, S. P. et al. (Hrsg.): The clash of civilizations? The Debate, New York, S. 12.

dieses Gipfeltreffen erklärte der frühere belgische Premierminister *Martens*, dass die Türkei im Rahmen der Gestaltung einer europäischen Identität und Zivilisation keinen Platz hätte.¹³⁴ Demnach würde in diesem Zusammenhang der Übernahme des europäischen Wertesystems durch die Türkei, dessen Hauptbestandteile die Achtung der Menschenrechte und die Etablierung von Demokratiestandards sind, eine große Bedeutung zukommen. Deren Kompatibilität mit der islamischen Religion sowie deren Umsetzung würde weitestgehend die Frage, ob die islamisch geprägte Türkei überhaupt in das Gebilde Europas passt, beantworten können.

2.) Festlegung von Bewertungskriterien zur Beurteilung von Beitrittskandidaten

Entscheidend für die Beziehungen der Türkei zur EU waren auch die einheitlichen Bewertungskriterien zur Überprüfung einer „*Europa-Tauglichkeit*“ von Beitrittskandidaten, die im Rahmen des Erweiterungsprozesses formuliert wurden. Auf ihrem Gipfeltreffen, beim Europäischen Rat in Kopenhagen 1993, verabschiedeten die Europäischen Staaten die „*Kopenhagener Kriterien*“, die jeder Beitrittsanwärter vor seiner Aufnahme erfüllen musste. Demnach unterteilen sich die Kriterien in drei Gruppen:

1. Das „*politische Kriterium*“: Institutionelle Stabilität, demokratische und rechtstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten.
2. Das „*wirtschaftliche Kriterium*“: Eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarktes standzuhalten.
3. Das „*Acquis-Kriterium*“: Die Fähigkeit, sich die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und Ziele zu Eigen zu machen, d. h.: Übernahme des gemeinschaftlichen Regelwerkes bzw. des gemeinschaftlichen Be-

¹³⁴ Vgl. BAYKAL, S./ARAT, T. (2001): a. a. O., S. 344.

sitzstandes dem „*acquis communautaire* mit ungefähr 80.000 Seiten Rechtstexten.¹³⁵

Im Rahmen der politischen Kriterien muss jeder Beitrittskandidat eine Gewährleistung demokratischer Ordnung garantieren. Hierauf wird auch im Artikel 6. der Vertrages von Amsterdam hingewiesen: „*Die Union basiert auf dem Fundament der Freiheit, der Demokratie, der Menschenrechte sowie deren Grundfreiheiten und der Achtung sowie Umsetzung der Rechtsstaatlichkeit*“¹³⁶. Dieses Kriterium beinhaltet auch das Vorhandensein eines Mehrparteiensystems, die Durchführung von freien Wahlen und die Akzeptanz oppositioneller Parteien. Zudem wird zur Gewährleistung einer rechtsstaatlichen Ordnung die Erhöhung der Richteranzahl sowie eine entsprechende Ausbildung für Polizeibeamte verlangt. Darüber hinaus wird von jedem Anwärterstaat die Unterzeichnung des vom Europarat angenommenen Vertrages zu Menschenrechten und Grundfreiheiten verlangt. Dabei wird die Akzeptanz des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) als höchste Instanz zur Verurteilung von Menschenrechtsvergehen vorausgesetzt.¹³⁷ Ferner muss die Unabhängigkeit der Medien sowie die Meinungsfreiheit jedes Einzelnen gewährleistet werden. Minderheiten müssen das Recht auf parlamentarische Vertretung und auf Ausübung von Tätigkeiten im Staatsdienst haben. Zudem müssen deren Religions- und Sprachfreiheiten garantiert werden. Bei der Bewertung eines Beitrittskandidaten werden nicht nur die institutionellen Anpassungen sondern insbesondere die Umsetzung dieses Kriteriums im Alltagsleben geprüft.¹³⁸

Im Bereich der wirtschaftlichen Anpassung müssen die Beitrittskandidaten das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage sowie Staatsausgaben und Außenhandelsbilanzdefizit, die Beseitigung von Markteintritts- und Marktaustrittsbarrieren,

¹³⁵ Europäischer Rat (1993): a. a. O., S. 14; Vgl. a. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland (2004a): Erklärung des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland, entnommen aus: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/aktuelles/e_raete/kop_kriterien_html, (15.03.2004).

¹³⁶ YENEL, S. (2000): Helsinki Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi Sonrasında Türkiye-AB İlişkileri (Beziehungen der Türkei zur EU nach dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs von Helsinki), Internes Arbeitspapier des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Türkei (ABGM/ABGY), Ankara, S. 5.

¹³⁷ ebd., S. 6.

¹³⁸ ebd., S. 6.

die Sicherung von Eigentumsrechten und die Stabilität in der Preispolitik gewährleisten. Die Dauerhaftigkeit der makroökonomischen Stabilität ist demnach Voraussetzung. Zudem hat jedes Land sicherzustellen, dass eine funktionierende Infrastruktur, ein angemessenes Maß an Dienstleistungskapital sowie die Wettbewerbsfähigkeit für kleine und mittelständische Unternehmen gegeben ist. Im Rahmen dessen wird auch die Anpassung der Banken- und Versicherungsbranchen an EU-Standards verlangt.¹³⁹

Bei der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes steht insbesondere der gemeinsame Markt, die einheitliche Außen- und Sicherheitspolitik, die Währungsunion und Zusammenarbeit in Belangen der Justiz und des Inneren im Vordergrund. Die Übernahme des „*acquis communautaire*“ muss vollständig sein, da eine partielle Übernahme nicht möglich ist. Die Fähigkeit zur Übernahme des europäischen Regelwerks durch die Bewerberstaaten wird in erster Linie mit dem Erfüllungsstand der Verpflichtungen gegenüber der EU gemessen. Des Weiteren wird eine institutionelle Anpassung der Mechanismen in den Bereichen Verwaltung und Justiz gefordert.¹⁴⁰

3.) Die griechisch-türkischen Beziehungen

Die bilateralen Beziehungen der Türkei zu Griechenland stellen einen weiteren wichtigen und durchaus wesentlichen Punkt in den EU-Türkei Beziehungen dar. Die Mehrheit der politischen Öffentlichkeit in der Türkei ist der Ansicht, dass Griechenland seine EU-Mitgliedschaft vor allem dazu nutzt, um zum einen ihre eigenen Interessen durchzusetzen und zum anderen die europäisch-türkischen Beziehungen zu beeinflussen. Da die griechische Außenpolitik in erster Linie „*Türkeipolitik*“ ist, ist es nicht verwunderlich, dass Griechenland von seinen wichtigsten Prioritäten Gebrauch macht.¹⁴¹ 1987 zog die griechische Regierung ernsthaft die Möglichkeit in Erwägung, den Europäischen Gerichtshof darum zu ersuchen, die Entscheidung des

¹³⁹ ebd., S. 7-8.

¹⁴⁰ ebd., S. 9.

¹⁴¹ AXT, H.-J. (1992): Griechenlands Außenpolitik und Europa: Verpasste Chancen und neue Herausforderungen, Baden-Baden, S. 61.

Europäischen Rates zu annullieren und die Kommission zu bitten, eine „*Meinungsumfrage*“ über den türkischen Beitrittsantrag vorzubereiten.¹⁴²

Obwohl es zwischen der Türkei und Griechenland eine lange Liste von Streitpunkten gibt, wie beispielsweise die Erweiterung der territorialen Gewässer auf 12 Seemeilen, die Frage des Kontinentalgürtels und die Entmilitarisierung der griechischen Inseln in der Ägäis sowie die Menschenrechtsverletzungen gegen die türkische Minderheit in West-Thrazien¹⁴³, ist der griechisch-türkische Konflikt hauptsächlich mit der Zypernfrage verbunden. Die Frage nach der Zukunft Zyperns ist geprägt durch ihre weitreichenden Implikationen und hat mehr Spannungen verursacht als jeder andere Streitpunkt in den Auseinandersetzungen zwischen der Türkei und Griechenland. Mitte der 90er Jahre hatten die Stationierungsversuche von russischen Abwehrraketen im griechischen Teil der Insel und gegenseitige Militärflüge in den jeweiligen Hoheitsgebieten für erneute Spannungen gesorgt.¹⁴⁴ Bei einem Gespräch betonte der griechische Ministerpräsident *Kostas Simitis*, dass aus griechischer Sicht eine enge Zusammenarbeit der Türkei und der Europäischen Union möglich wäre und Griechenland es nicht wünsche, die Türkei aus der Union auszuschließen. Tatsache sei jedoch, dass ihr türkischer Nachbar eine aggressive Politik betreibe. Jeder Staat, der mit der Europäischen Union zusammenarbeiten möchte, müsse die europäische Friedensordnung und ihre Grundsätze akzeptieren.¹⁴⁵

In Bezug auf den Zypernkonflikt vertreten beide Parteien sehr unterschiedliche Standpunkte, womit einer Vermittlung durch einen unabhängigen Dritten eine besondere Bedeutung zukommt. Da aber die Mitgliedschaft der Griechen in der EG das Gleichgewicht der europäisch-türkischen Beziehungen verändert hatte, konnte die Gemeinschaft nicht als Mediator auftreten, da sie die Rolle eines unabhängigen Vermittlers nicht mehr wahrnehmen konnte und sich gegenüber ihrem griechischen Part-

¹⁴² KRAMER, H. (1994): a. a. O., S. 212.

¹⁴³ GÜREL, Ş. S. (1993): Turkey and Greece: a difficult Aegean relationship, in: BALKIR, C./WILLIAMS, A. M. (Hrsg.): Turkey and Europe, London, S. 161-190; Vgl. a. von HEINEGG, W. H. (1989): Der Ägäis Konflikt, Berlin, S. 17ff.

¹⁴⁴ FIRAT, M. (2001): Yunanistan'la İlişkiler (Beziehungen zu Griechenland), in: ORAN, B. (Hrsg.): Türkiye Dış Politikası (Türkische Außenpolitik), Istanbul, S. 470-471.

¹⁴⁵ „Unser Nachbar ist aggressiv“, Interview mit dem ehemaligen griechischen Ministerpräsidenten *Kostas Simitis*, in: Spiegel vom 03.11.1997.

ner solidarisch zeigen musste.¹⁴⁶ Dies zeigte sich insbesondere nach der Antragstellung der griechischen Zyprioten auf Vollmitgliedschaft im Juli 1990. Zu diesem Zeitpunkt argumentierte die türkisch-zypriotische Regierung, dass ein solcher Antrag nicht rechtmäßig sei. Der Europäische Rat ignorierte die Bedenken und nahm den Antrag an, um eine Meinungserklärung vorzubereiten. Die Europäische Kommission bestätigte im Juli 1993, dass Zypern als Mitglied der Gemeinschaft in Frage käme und unterstrich in ihrer Erklärung, dass „*die Integration Zyperns eine friedliche, ausgewogene und dauerhafte Beilegung der Zypernfrage als Bedingung habe*“, um „*angemessene Bedingungen für eine normale Teilnahme Zyperns am Entscheidungsprozess zu schaffen und eine korrekte Anwendung der Gesetze der Gemeinschaft auf der ganzen Insel zu garantieren*“¹⁴⁷.

Aufgrund der Tatsache, dass kein konkreter europäischer Plan für eine friedliche Lösung des Konflikts vorlag, fühlte sich die Türkei in ihrer Annahme bestätigt, die EU unterstütze die Ziele Griechenlands und eigne sich deren Pläne an. Die Ablehnung Griechenlands hinsichtlich einer stärkeren Einbindung der Türkei in die Union zeigte sich insbesondere dadurch, dass sie Ihre Zustimmung zu Themen, die unmittelbar im Zusammenhang mit der Türkei standen, von parallelen Fortschritten in der Zypernfrage abhängig machte.¹⁴⁸ Bei den Verhandlungen zur Gründung einer Zollunion im März 1995 drohte Griechenland abermals, wie schon bei der Assoziationsratssitzung im Dezember 1994 geschehen, diese mit einem Veto zu blockieren. Darüber hinaus konnte Griechenland die Blockade des Vierten Finanzprotokolls als einen weiteren Verhandlungstrumpf in der Ausgestaltung der europäischen Beziehungen zur Türkei nutzen. Dem Europäischen Rat blieb nichts anderes übrig als Griechenland ein Zugeständnis anzubieten: Nachdem die Vorschläge bezüglich der Zollunion ein-

¹⁴⁶ ESCHE, M. (1990): a. a. O., S. 111-113.

¹⁴⁷ Europäische Kommission (1993): Stellungnahme der Kommission zu dem Beitrittsantrag der Republik Zypern, KOM/93/0313/endg., Brüssel, S. 7f.; Vgl. a. Europäisches Parlament (2003): Entwurf einer Empfehlung zum Antrag der Republik Zypern zur Aufnahme in die Europäische Union, PE 320.262, Strassburg, S. 7.

¹⁴⁸ REDMOND, J. (1993b): a. a. O., S. 39.

stimmig angenommen waren, sollten die Verhandlungen über den Beitritt Zyperns, wenn auch nur des griechischen Südens, in die Union beginnen.¹⁴⁹

Während Griechenland und die griechischen Zyprioten die Aufnahme Süd-Zyperns in die EU als notwendigen Katalysator für eine Lösung des Problems ansahen, wurde von türkischer und türkisch-zypriotischer Seite angezweifelt, dass ein Beitritt vor Beilegung des Konflikts eine aussichtsreiche Zukunft hinsichtlich einer Lösungsfindung schaffen würde. Von türkischer Seite wurde entschieden betont, dass die Entscheidung des Europäischen Rates nicht zu akzeptieren wäre und die Eröffnung von Verhandlungen über eine Mitgliedschaft Süd-Zyperns zu einer dauerhaften Spaltung der Insel führen könnte.

Die Position der Europäischen Union hingegen schien eindeutig, denn der Beitritt sollte für die gesamte Insel gelten und eine friedliche Beilegung des Zypernkonflikts vorantreiben. Die Türkei hingegen wollte sich zumindest eine Art Vetorecht beibehalten, sollte es zu einem möglichen Beitritt Süd-Zyperns in die EU kommen. Hierfür unterzeichneten die Türkei und Nordzypern eine gemeinsame Deklaration, in dessen Rahmen eine enge Zusammenarbeit in den Bereichen Außenpolitik, Militär und Verteidigung sowie Wirtschaft beschlossen wurde.¹⁵⁰ In einer Erklärung des Europäischen Parlaments wurde sogar betont, die Türkei würde mit der Annexion des besetz-

¹⁴⁹ DODD, C. (1995): a. a. O., S. 19; AXT, H.-J. (1997): Greece and the European Union: Stranger among Partners?, Baden-Baden, S. 19.

¹⁵⁰ Bereits im Jahr 1993 hatten Griechenland und Süd-Zypern eine ähnliche Vereinbarung zur „Gemeinsamen Verteidigungspolitik“ getroffen. Für den Rahmen der Zusammenarbeit vgl. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Türkei (1997b): Presseerklärungen des Türkischen Außenministeriums zu den gemeinsamen Deklarationen der Türkei und der Türkischen Republik Nordzypern (TRNZ) vom 20.01.1997 und 20.07.1997; Die Erklärung schloss auch die Ausarbeitung einer „gemeinsamen Verteidigungsdoktrin“ ein. Diese konnte ebenfalls als eine Reaktion auf den Beschluss der griechisch-zyprischen Regierung verstanden werden, die entschieden hatte russische Luft-Boden-Raketen auf der Insel zu stationieren. Darüber hinaus erklärten die Türkei und die Türkische Republik Nordzypern, dass die EU mit der Zusage von Beitrittsverhandlungen mit Süd-Zypern einen „historischen Fehler“ begangen habe, da dies für eine Lösungsfindung nicht förderlich sei. Weitere Deklarationen sowie Abkommen zwischen der Türkei und der TRNZ wurden am 31.03.1998 (Türkiye-KKTC Ortaklık Bildirisi/Partnerschaftserklärung der Türkei und der TRNZ), 23.04.1998 (TC-KKTC Ortak Deklarasyonu/Gemeinsame Deklaration der Republik Türkei und der TRNZ) und 16.08.1998 (TC-KKTC Ortaklık Konseyi Anlaşması/Abkommen zur Gründung eines Assoziationsrats Türkei und TRNZ) unterschrieben. Hauptbestandteil dieser Dokumente ist die Wahrung der gemeinsamen Interessen beider Länder. Alle Dokumente wurden entnommen aus: <http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupa/aj/12.htm>, (21.06.2004).

ten Teils der Insel drohen, sollte der griechisch-zypriotische Teil der Insel in die EU aufgenommen werden.¹⁵¹ Allein diese unterschiedlichen Standpunkte zeigten, dass es sich um ein für beide Seiten höchst emotionsgeladenes Thema handelte, dessen Lösung schwierig war, da rationale Lösungen häufig von der einen oder anderen Seite abgelehnt wurden.¹⁵²

Andererseits ist die EU jedoch an die Regeln ihrer Entscheidungsfindung fest gebunden. Die meisten Entscheidungen der EU im Rahmen ihrer Beziehungen zur Türkei bedürfen der Einstimmigkeit im Europäischen Rat, d.h. somit auch der Zustimmung Griechenlands. Die reibungslose Umsetzung von Abmachungen sowie die Durchführung von verschiedenen Maßnahmen sind weiterhin vom guten Willen Griechenlands abhängig. Weder der politische Dialog noch die finanzielle Kooperation zwischen der EU und der Türkei konnten reibungslos durchgeführt werden, da die Bereitstellung von finanziellen Mitteln durch die Einwände Griechenlands verhindert wurde. Nach Auffassung Griechenlands durften keine EU-Finanzhilfen an die Türkei ausgezahlt werden, solange das Land drei Grundprinzipien nicht einhielt: Verzicht auf Gewaltanwendung, Einhaltung der internationalen Verträge und Rechtsvorschriften, Anrufung der international zuständigen Instanzen bei unterschiedlichen Auslegungen.¹⁵³

Unter den dargelegten Umständen kam der Grundhaltung Griechenlands gegenüber der Türkei im Rahmen der europäisch-türkischen Beziehungen eine besondere Bedeutung zu. Das Hauptinteresse der Europäischen Union war es, einen Konflikt der Mitgliedstaaten untereinander sowie in den Beziehungen zu den Bewerberkandidaten zu vermeiden. Demnach schien die Klärung des Zypernkonflikts für eine mögliche Einbindung der Türkei in die Europäische Union sowie für den weiteren Verlauf der Beziehungen entscheidend. Nach den Kopenhagener Kriterien stellte die Klärung dieses Problems zwar keine Bedingung für eine EU-Vollmitgliedschaft der Türkei dar, doch blieb abzuwarten, ob die Europäische Union es versuchen würde zu ver-

¹⁵¹ Vgl. Europäisches Parlament (1998a): Themenpapier 7-Die Türkei und ihre Beziehungen zur Europäischen Union, PE 167.407, Luxemburg, S. 10.

¹⁵² DODD, C. (1995): a. a. O., S. 23.

¹⁵³ Vgl. Europäisches Parlament (1998a): a. a. O., S. 8.

meiden, einen derartigen Konflikt in die Union zu importieren, bevor dieser gelöst war.

In der *Gesamtbewertung* gilt festzuhalten, dass vor dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Luxemburg Ende 1997 der innereuropäische Transformationsprozess, die Kopenhagener Kriterien sowie die griechisch-türkischen Beziehungen und Griechenlands Position innerhalb der EU die drei wesentlichen Einflussfaktoren auf die ausstehende Entscheidung des Rates über eine mögliche Beitrittskandidatur der Türkei darstellten. Demnach war auch ein Einfluss dieser drei Themen auf die zukünftigen EU-Türkei Beziehungen nicht auszuschließen. Die Annahme der Türkei, dass die EU diese drei Themen bei der Eruiierung ihrer Position im gesamteuropäischen Kontext nicht berücksichtigen würde, sondern lediglich das Funktionieren der Zollunion als Maßstab für die weiteren Schritte heranzog, stellte sich am Ende als gravierender Fehler heraus. Insbesondere aufgrund der Tatsache, dass diese drei Themen zum gegebenen Zeitpunkt für die Türkei unüberbrückbare Hürden darzustellen schienen, da sie auf mindestens zwei dieser Einflussfaktoren keinen entscheidenden Einfluss nehmen konnte.