

Kramer, Heinz

Research Report

Türkei-Verhandlungen als Spielball der Interessen

SWP-Aktuell, No. 42/2005

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Kramer, Heinz (2005) : Türkei-Verhandlungen als Spielball der Interessen, SWP-Aktuell, No. 42/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254569>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Türkei-Verhandlungen als Spielball der Interessen

Heinz Kramer

Am 3. Oktober will die Europäische Union Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufnehmen. Doch wird sich möglicherweise erst auf einem außerordentlichen Treffen des Rates am 26. September oder gar erst am Vormittag des 3. Oktober entscheiden, ob es tatsächlich zum Verhandlungsbeginn kommt. Bei ihrem informellen Treffen in Newport am 1./2. September 2005 haben die Außenminister der Union die letzten offenen Fragen jedenfalls nicht ausräumen können. Die Interessenunterschiede zwischen den entscheidenden politischen Akteuren sind zu groß, um mehr als eine vordergründige Verständigung zuzulassen. Die EU wird deshalb wahrscheinlich Verhandlungen beginnen, die nur von einer Minderheit unter ihren Mitgliedern uneingeschränkt gewollt werden. Da auch bei der türkischen Regierung die Beitritts-euphorie verflogen ist, könnten die Gespräche durchaus zu einem anderen Ergebnis als der Mitgliedschaft führen. Doch dies sollte seitens der EU nicht von Beginn an angestrebt werden.

Von außen betrachtet, bietet die Union mit Blick auf die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei das nicht ganz unvertraute Bild von Politik- und Handlungsunfähigkeit in einer Frage von strategischer Bedeutung. Die Hauptursache für die Hängepartie in dieser Sache ist darin zu sehen, daß sich die Mitgliedstaaten der EU immer noch nicht wirklich einig sind, ob sie diesen langen Prozeß tatsächlich einleiten wollen. Integrationspolitische, europapolitische, geostrategische und zunehmend innenpolitische Interessen verwickeln sich zu einem Knäuel divergierender Positionen, in dem die 25 EU-Mitglieder keinen gemeinsamen

roten Faden definieren können. Diese Unentschlossenheit wird an den Formulierungen des Verhandlungsrahmens und an Meinungsverschiedenheiten darüber erkennbar, wie mit dem Zypern-Problem im Kontext der Verhandlungen umzugehen sei.

Der Verhandlungsrahmen: Draufsatteln oder nicht?

Für den Verhandlungsrahmen – das Dokument, in dem die grundlegenden Leitlinien für das Verfahren und den Verlauf der Gespräche von den 25 Mitgliedstaaten einstimmig festgelegt werden – hat die Euro-

päische Kommission am 29. Juni einen Entwurf vorgelegt, der sich eng an die Beschlüsse des Europäischen Rates vom Dezember 2004 hält. Der Text geht mit seinen zwanzig Punkten weit über die Festlegung technischer Prozeduren hinaus und enthält wichtige politische Aussagen über das Verhältnis der EU zum Beitrittskandidaten während der Verhandlungsphase – und darüber hinaus.

Noch einmal wird betont, daß die Verhandlungen mit dem gemeinsamen Ziel des Beitritts geführt werden, es sich dabei aber um einen Prozeß mit offenem Ausgang handelt. Ebenso wird erneut erwähnt, daß die Verhandlungen im Fall einer ernstesten und andauernden Verletzung der grundlegenden Werte und Normen der EU ausgesetzt werden können und die Aufnahme der Türkei den Prozeß der kontinuierlichen Integration der Union und ihrer Mitglieder im Dienste von Kohäsion und Effektivität fördern soll. Unabdingbare Voraussetzung für die Mitgliedschaft der Türkei ist nicht nur, daß sie den gemeinsamen Besitzstand der EU vollständig übernimmt und zur vereinbarten Zeit und effektiv umsetzt; die EU kann für verschiedene Politikbereiche auch lange Übergangszeiten, Abweichungen, spezielle Regelungen oder dauerhafte Sicherheitsklauseln vorsehen. In diesem Zusammenhang werden insbesondere die Bereiche »Personenfreizügigkeit«, »Strukturpolitiken« und »Landwirtschaft« genannt. Ein Abschluß der Verhandlungen ist erst möglich, nachdem sich die Union auf ihren Finanzrahmen für die Zeit nach 2014 geeinigt hat. Dieser Vorbehalt dient dazu, eventuell durch den türkischen Beitritt notwendig werdende Finanzreformen vornehmen zu können.

Für die eigentlichen Verhandlungen wird festgehalten, daß die Europäische Kommission die Reformentwicklung der Türkei und die Übernahme und Anwendung des Besitzstands genau verfolgen und darüber regelmäßig Bericht erstatten soll. Auf der Grundlage dieser Berichte wird der Rat der EU für jedes der 35 Verhandlungskapitel Grenzwerte (*benchmarks*) für das

vorläufige Schließen und zum Teil auch die Eröffnung einzelner Kapitel festlegen. Diese Grenzwerte sollen im besonderen dazu dienen, die Funktionstüchtigkeit der türkischen Marktwirtschaft, den Grad der Anpassung an den rechtlichen Besitzstand und die Umsetzung der wesentlichen Elemente dieses Besitzstands zu beurteilen. Dazu muß die Türkei zum Beispiel die Existenz von adäquaten Verwaltungs- und Rechtskapazitäten nachweisen. Entsprechende Benchmarks werden auch die Erfüllung der aus dem Assoziierungsabkommen resultierenden Verpflichtungen messen, insbesondere jener, die sich aus der Zollunion EU-Türkei ergeben.

Schon bei den Beratungen des Europäischen Rates im Dezember letzten Jahres waren diese Leitlinien für die türkischen Beitrittsverhandlungen von einigen Mitgliedstaaten nur widerwillig akzeptiert worden. Diese wollten zumindest explizit erwähnt sehen, daß die Verhandlungen auch zu einem anderen Ergebnis als zum Beitritt führen könnten. Die von der deutschen christdemokratischen Opposition hierfür ins Spiel gebrachte Formel heißt »Privilegierte Partnerschaft«. Mit ihr soll umschrieben werden, daß ihre Verfechter gegenwärtig einen türkischen Beitritt zur EU auf absehbare Zeit ablehnen.

Nach dem Scheitern der Volksabstimmungen über den »Vertrag für eine Verfassung für Europa« (VVE) in Frankreich und in den Niederlanden im Frühjahr 2005 brach in der EU eine allgemeine politische Krisenstimmung aus, die sich besonders am Problem der künftigen Erweiterung der EU festmachte. Obwohl Umfragen zeigen, daß auch nationale, innenpolitisch bedingte Motive und eine tiefgehende Besorgnis über die wirtschaftlich-soziale Lage und Entwicklung wesentlich zur Ablehnung des VVE beigetragen haben, kaprizierte sich die öffentliche Debatte über die Ursachen des Neins auf die Erweiterungsfrage und hier vor allem auf den türkischen Beitritt.

Im Vorfeld der vorgezogenen Bundestagswahlen vom 18. September verstärkten die deutschen Christdemokraten ihre Bemü-

hungen, das Ziel der »Privilegierten Partnerschaft« in den Text des Verhandlungsrahmens aufzunehmen. Die Parteivorsitzenden von CDU und CSU, Angela Merkel und Edmund Stoiber, schrieben am 29. August einen Brief an die konservativen Staats- und Regierungschefs der EU mit dem Ziel, für das Treffen der Außenminister in Newport entsprechende Maßnahmen zu erreichen. Gleichzeitig betonten beide – wie auch andere führende Christdemokraten bei ihren Wahlkampfauftritten – immer wieder, daß ein Beitritt der Türkei für die EU schädlich sei. Merkel und Stoiber spekulierten offenbar darauf, eine in Umfragen wiederholt bestätigte Skepsis der deutschen Öffentlichkeit gegenüber der türkischen EU-Mitgliedschaft in Stimmen für ihre Parteien und einen Regierungswechsel umzumünzen. Die Vertreter der rot-grünen Regierungskoalition hielten dagegen an ihrer Befürwortung des Beitritts fest. Sie zielten dabei auch auf die Stimmen der etwa 500 000 türkischstämmigen Wähler, die vor allem nach der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Änderung der rechtlichen Voraussetzungen die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen hatten.

Österreichische Halbherzigkeit

Offene Unterstützung fand die deutsche Opposition unter den EU-Mitgliedern jedoch nur bei der österreichischen Regierung. Diese scheiterte allerdings mit ihrem Vorstoß, die »Privilegierte Partnerschaft« oder weitere Alternativen als Verhandlungsziele explizit zu benennen, beim Treffen der Außenminister in Newport. Wie bereits im Dezember 2004 verzichtete Österreich auf weitergehende Interventionen, als Außenministerin Plassnik feststellen mußte, daß ihr Anliegen im Kreis der 25 keine hinreichende Unterstützung fand. Insbesondere die britische Präsidentschaft und die Bundesregierung wandten sich gegen eine Verschärfung der Klausel vom »offenen Ausgang«.

Dieses Verhalten Österreichs steht in einem gewissen Kontrast zur deutlich ab-

lehrenden Rhetorik wichtiger Wiener Regierungsmitglieder, einschließlich Bundeskanzler Schüssels, während der letzten Monate. Entweder will die österreichische Regierung vermeiden, den »Schwarzen Peter« für das Scheitern der türkischen Beitrittsbemühungen zugeschoben zu bekommen oder aber sie bietet ein fast vorbildlich zu nennendes Beispiel für »Unionstreue«, das heißt des Sich-Fügens in die Mehrheitsposition der EU. Es könnte aber auch sein, daß die österreichische Ablehnungsrhetorik in Sachen Türkei vorwiegend deshalb betrieben wurde, um in der entscheidenden Phase der Beratungen in den EU-Gremien Verhandlungsmasse für ein wesentlich größeres Anliegen Wiens zu haben: die Beendigung der Blockade der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien durch die anderen EU-Mitgliedstaaten. Hierzu wurde in Newport ein erster Schritt getan.

Eigentlich hätte nämlich eine gute Gelegenheit bestanden, das österreichische Ablehnungsinteresse durchzusetzen, nachdem der türkische Außenminister Gül unmittelbar vor dem Treffen in Newport öffentlich erklärt hatte, die Türkei werde den Beitrittsprozeß von sich aus »für immer« beenden, wenn die Union jetzt noch über die im Dezember 2004 vom Europäischen Rat getroffenen Festlegungen hinausgehen würde. Hätten die Befürworter einer »Privilegierten Partnerschaft« in dieser Situation darauf beharrt, eine ihren Wünschen gemäße Klausel in den Verhandlungsrahmen einzufügen, so hätte dies in jedem Fall den Beginn der Verhandlungen wegen fehlender Einstimmigkeit der EU-Staaten verhindert und es wäre dann an Ankara gewesen zu zeigen, wie ernst die Äußerung Güls gemeint war. Dieses Argument trifft natürlich neben Österreich auch für alle anderen EU-Mitgliedstaaten zu, die ernsthafte Bedenken gegenüber einem türkischen EU-Beitritt haben, wie zum Beispiel Dänemark oder die Niederlande. So aber ist, wie erste Pressekommentare zeigen, vor allem in nationalistischen und kemalistischen Kreisen der türkischen Öffentlichkeit die Wahrnehmung verstärkt worden, die

EU brauche die Türkei und könne sich eine Ablehnung des Beitritts deshalb nicht erlauben. Die türkische Regierung solle deshalb keineswegs auf alle Forderungen der Union entgegenkommend reagieren. Im Gegenteil, wenn es um nationale Anliegen gehe, sei Härte angesichts der EU-Uneinigkeit möglich und angebracht. Das gelte vor allem in der Zypern-Frage.

Ein angeschlagener Präsident Chirac »entdeckt« die Zypern-Karte

Neben diesen erneuten, wenngleich letztlich vergeblichen konservativen Vorstößen geriet der Verhandlungsbeginn auch durch einen Positionswechsel der französischen Führung noch einmal in Gefahr. Präsident Chirac rückte von seiner bisherigen, vorwiegend geostrategisch begründeten Unterstützung der Beitrittsverhandlungen ab. Ausschlaggebend für diesen Wandel ist das Interesse des Staatspräsidenten, das politische Terrain im Kampf um die Präsidentschaft im Jahr 2007 nicht vorzeitig seinen innerparteilichen Konkurrenten zu überlassen. Sowohl der Hauptrivale, der UMP-Vorsitzende und frühere Innenminister Nicolas Sarkozy, als auch der nach der Referendumsniederlage von Chirac zum neuen Premierminister ernannte frühere Außenminister Dominique de Villepin präsentierten sich der Öffentlichkeit als Gegner eines türkischen Beitritts, wohl auch in der Hoffnung, auf diese Weise einen Teil des Unmuts der französischen Wähler auf die Mühen ihrer Präsidentschaftsambitionen leiten zu können. Wollte Chirac nicht völlig zum Außenseiter – und damit für die letzten zwei Jahre seiner Amtszeit zur »lahmen Ente« – werden, blieb ihm nichts anderes übrig, als dem Kurs seiner präsumtiven Konkurrenten zu folgen.

Anders als Sarkozy, der den türkischen Beitritt unverblümt ablehnt, begründeten de Villepin und Chirac ihre neuen Bedenken gegen den Beginn von Verhandlungen mit der Behandlung des EU-Mitglieds Republik Zypern durch die Türkei. Beim Europäischen Rat in Brüssel hatte sich die türkische

Regierung nach einer längeren, zum Teil heftigen Auseinandersetzung mit den EU-Mitgliedern bereit erklärt, vor Beginn der Verhandlungen ein Protokoll über die Ausdehnung des Assoziierungsabkommens EU-Türkei auf alle zehn neuen Mitglieder zu unterzeichnen, die der Union am 1. Mai 2004 beigetreten sind. Damit wurde zwar nicht dem eigentlichen Wunsch der Regierung der Republik Zypern nach Anerkennung durch Ankara entsprochen, doch konnte das gewählte Verfahren als eine indirekte Form der faktischen Anerkennung und in jedem Fall als indirekter Ausdruck der Akzeptanz der zyperngriechischen Regierung als Partei in den Beitrittsverhandlungen interpretiert werden. Als Präsident Papadopoulos auch diesen, den Türken mühsam abgerungenen Kompromiß noch einmal in Frage stellen wollte, wurde ihm von Chirac beschieden, mehr sei nicht zu erreichen und er müsse sich im Interesse des allgemeinen Einvernehmens fügen. Allerdings stellte Ministerpräsident Erdoğan beim abschließenden Treffen aller Teilnehmer zur Verärgerung einer Reihe von EU-Mitgliedern noch einmal klar, daß die Unterzeichnung des Abkommens für die Türkei keine Anerkennung Nikosias bedeute.

Die türkische Regierung folgte dieser Linie konsequent, als sie am 29. Juli nach längeren Verhandlungen mit der Europäischen Kommission und der britischen Präsidentschaft das Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen unterzeichnete und damit eine offizielle schriftliche Erklärung verband, der zufolge »die Unterzeichnung, Ratifizierung und Umsetzung dieses Protokolls weder die Anerkennung der im Protokoll erwähnten Republik Zypern bedeute, noch die türkischen Rechte und Verpflichtungen präjudiziere«, die aus den Gründungsdokumenten der Republik Zypern von 1960 herrührten. Diesen Schritt nahm die französische Führung zum Anlaß, in verschiedenen Äußerungen von Präsident und Premier den Beginn der Verhandlungen und selbst den Sinn des türkischen EU-Beitritts in Frage zu stellen. Es sei unvorstellbar, daß mit der Türkei verhan-

delt werde, wenn diese einen der Verhandlungspartner nicht anerkenne.

Diese Haltung ist insofern erstaunlich, als gerade dem französischen Präsidenten nach dem Verlauf des Europäischen Rates im Dezember 2004 die besondere politische Bedeutung des Zypern-Problems für die Türkei bekannt gewesen sein dürfte. Die von Ankara in dieser Frage gezeigte Intransigenz war zwar ärgerlich, konnte aber keineswegs überraschen. Dies um so weniger, als die EU sich ihrerseits unfähig gezeigt hatte, Zusicherungen für eine umfassende Hilfe, die sie dem türkischen Inselnorden im vergangenen Frühjahr gegeben hatte, gegen den Widerstand der zyperngriechischen Regierung einzulösen. Daß Chirac sich gegen den türkischen Vorbehalt erst verwahrte, nachdem die Türkei wie angekündigt verfahren hatte, kann also nur mit den zwischenzeitlichen Ereignissen in Frankreich, dem deutlich verlorenen Referendum und den damit verbundenen Implikationen für die innen- und parteipolitische Stellung des Präsidenten, erklärt werden. Die ebenfalls geäußerte These, Chirac habe dem energischen Türkei-Befürworter Tony Blair das Leben als »EU-Präsident« schwermachen wollen, um sich für das Scheitern des EU-Haushaltskompromisses auf dem letzten Treffen des Europäischen Rates zu revanchieren, gehört wohl eher in den Bereich der Spekulation.

EU-Zypern-Politik »by default« spielt Papadopoulos in die Hände

Jedenfalls kommt Chiracs Positionswechsel den Interessen der Regierung der Republik Zypern zugute, die sich durch die türkische Erklärung empfindlich getroffen fühlte. Präsident Papadopoulos und Außenminister Iacovou hatten seit dem Frühjahr ihren im Dezember noch gescheiterten Vorstoß erneuert, den Verhandlungsbeginn an eine Anerkennung Nikosias durch Ankara zu knüpfen. Dabei kam ihnen entgegen, daß die Türkei in strikter Verfolgung ihrer Nichtanerkennungspolitik auch deutlich

machung des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsvertrag Schiffen und Flugzeugen der Republik Zypern (der »griechisch-zyprischen Verwaltung« in türkischer Lesart) die Nutzung türkischer Häfen oder Flughäfen verweigern würde. Nach Auffassung der Europäischen Kommission und zahlreicher Mitgliedstaaten wäre eine solche Praxis aber mit den aus der Zollunion resultierenden Verpflichtungen nicht zu vereinbaren. Ankaras Haltung trug deshalb dazu bei, den zyperngriechischen Argumenten im Kreis der EU-Mitglieder ein günstigeres Klima zu verschaffen, nachdem Papadopoulos im vergangenen Jahr wegen seiner Ablehnung des Annanplans noch eher als unwillkommener Außenseiter behandelt worden war.

Ankaras Intransigenz, die in der öffentlichen Debatte eng mit der Türkei-Frage verknüpfte allgemeine EU-Krise und die Suche einiger Mitgliedstaaten nach einem tragfähigen sachlichen Vorwand gegen den Beginn von Beitrittsverhandlungen verhalfen so der Zypern-Frage zu einer Prominenz, die sie im Vorfeld der Brüsseler Entscheidung nicht gehabt hatte, obwohl sich an der Sachlage seitdem nichts geändert hat.

Papadopoulos' Position wurde allerdings anfangs dadurch geschwächt, daß die griechische Regierung – auch als Reaktion auf die französische Zypern-Argumentation – kurz vor dem Treffen der Außenminister recht unverblümt deutlich machte, daß Athen ein ungebrochen großes Interesse an Beitrittsverhandlungen hat. Griechenland, so hieß es, sehe nur so die Fortsetzung des wichtigen Entspannungs- und Ausgleichsprozesses mit der Türkei gewährleistet. Mit Rücksicht auf die natürliche Verbundenheit des Mutterlandes mit der Inselrepublik und die daraus resultierende hohe innenpolitische Sensitivität der Zypern-Frage beeilte sich Ministerpräsident Karamanlis jedoch hinzuzufügen, daß ein türkischer Beitritt natürlich an die vollständige Befolgung der EU-Gepflogenheiten durch Ankara gebunden sei – und dazu gehöre selbstverständlich auch die Anerkennung aller Unionsmitglieder. Auf keinen Fall dürfe Nikosia in der Zollunion diskriminiert werden.

Diese ambivalente griechische Position trug ebenso wie die Volte des französischen Präsidenten dazu bei, daß Papadopoulos in Newport seine Interessen stärker zum Tragen bringen konnte als seinerzeit in Brüssel. Die EU-Mitglieder entschlossen sich sehr zum Verdruß der britischen Präsidentschaft auf sein und französisches Drängen hin, eine Gegenerklärung zur türkischen Zypern-Erklärung abzugeben. Diese wird zwar genauso wie jene wegen ihres einseitigen Charakters keine für die andere Seite und damit für das Verhältnis EU-Türkei bindende Wirkung haben, doch wäre sie für die Republik Zypern ein wichtiger Schritt auf dem Weg der von ihr verfolgten Politik, ihren Anspruch auf Alleinvertretung der Insel durch die EU festschreiben zu lassen. Deshalb drängt Papadopoulos, nunmehr auch mit offizieller griechischer Unterstützung, darauf, daß die 25 entsprechende Formulierungen finden und diese auch in den Verhandlungsrahmen übernehmen, dessen Beratung von Nikosia verweigert wird, solange der Wortlaut der Gegenerklärung nicht feststeht.

Im Wissen darum, daß eine zu einseitige Positionierung der EU weitere Komplikationen mit Ankara bringen würde, versucht die britische Präsidentschaft, die Forderung nach Anerkennung Nikosias in möglichst unverbindlicher Weise zu formulieren und darüber hinaus auch die Rolle des VN-Prozesses für die Lösung des Zypern-Problems zu betonen. Das brachte ihr aus Nikosia und Athen den Vorwurf ein, sowohl den Grundsatz der EU-internen Solidarität als auch das Prinzip der Überparteilichkeit der EU-Präsidentschaft zu verletzen.

Beide Vorwürfe sind nicht gerechtfertigt. EU-Solidarität bedeutet nicht, daß alle Mitglieder oder die Präsidentschaft in jedem Fall uneingeschränkt die Interessen einzelner Mitglieder zu vertreten haben. Auch verletzt London durch den Versuch, seine eigene Position in der Gegenerklärung zum Tragen zu bringen, keineswegs die von der EU-Präsidentschaft zu erwartende Überparteilichkeit. Da die EU-Staaten in der Zypern-Angelegenheit keine detailliert festgelegte

Position in der Frage der Anerkennung Nikosias durch die Türkei haben, ist es durchaus legitim, wenn die Briten versuchen, durch eine entsprechend rücksichtsvolle Formulierung das Ziel des von allen 25 bisher offiziell nicht in Frage gestellten Beginns der Beitrittsverhandlungen am 3. Oktober nicht zu gefährden.

Auch mit Blick auf die umfassendere Zypern-Problematik ist das britische Vorgehen aus Sicht der EU zu begrüßen. Wenn die Union nämlich in der Gegenerklärung zu deutlich bekräftigt, daß sie auf Zypern nur eine legitime Regierung anerkennt, beschränkt sie sich selbst weitgehend aller Möglichkeiten, Hilfen für den türkischen Nordteil ohne Mitentscheidung der Zyperngriechen auch in Einzelfragen zu implementieren. Da dies jedoch für die Zyperntürken weitgehend unakzeptabel wäre, würde mit der Erklärung die aktuelle Hängepartie in der Frage der EU-Hilfen verewigt – mit allen negativen politischen Folgen für das Verhältnis zur Türkei und für die Entwicklung der Lage auf der Insel.

Schwerwiegender wären aber die Konsequenzen für eine mögliche Lösung der Zypern-Frage. Jeder Schritt der Union, der den zyperngriechischen Alleinvertretungsanspruch bekräftigt, erschwert die Entwicklung eines Lösungskonzepts, das von der politischen Gleichheit beider Seiten auf Zypern ausgeht, wie es im gescheiterten Annanplan noch der Fall war. Da die EU diesen Plan im Frühjahr 2004 vorbehaltlos begrüßt und die zyperngriechische Ablehnung entschieden verurteilt hat, käme ein so folgenschwerer Positionswechsel, ohne daß unter den 25 eine ausführliche Zypern-Debatte stattgefunden hat, doch ziemlich überraschend. Es wird immer deutlicher, daß die Union sich mit der Aufnahme des geteilten Zyperns ohne vorherige Lösung des Gesamtproblems in eine politische Sackgasse verrannt hat, aus der sie aus eigener Kraft nicht mehr herauskommt. Die Logik des Beitrittsbeschlusses, die letztlich von der Geltung des zyperngriechischen Alleinvertretungsanspruchs ausgeht, und die Logik des Annanplans, die vorrangig die

politische Gleichheit beider Seiten betont, sind weitgehend unvereinbar. Die EU wäre daher gut beraten, Lösungsversuche weiterhin den VN zu überlassen und dies auch deutlich zu erklären, auch wenn das auf den Unwillen Nikosias stößt.

Es ist besonders fatal, daß die EU gegenwärtig diese Frage, die für die sicherheitspolitische Entwicklung in der Region des östlichen Mittelmeeres und damit auch für die EU-Sicherheitspolitik so bedeutend ist, ganz offenkundig als technisches Problem der Implementierung der Zollunion und als Nebenprodukt türkeipolitischer Interessen ihrer Mitgliedstaaten behandelt. Sie wird dabei weder der Komplexität der Problematik gerecht, noch nimmt sie deren herausragende Bedeutung für die türkische Politik ernst. Die Union sollte sich darauf beschränken, der Türkei zu verdeutlichen, daß es ohne eine Anerkennung der Republik Zypern keinen türkischen Beitritt zur EU geben wird, diese also irgendwann im Zuge des Beitrittsprozesses erfolgen müßte und deshalb idealerweise schon früher eine Lösung des Zypern-Problems gefunden werden sollte, die alle beteiligten Parteien akzeptieren können. Gleichzeitig wäre die Türkei aufzufordern, die reibungslose Umsetzung des Zusatzprotokolls sicherzustellen. Schließlich würde die Öffnung türkischer Häfen und Flughäfen ebenso wie die Unterzeichnung des Protokolls keine Anerkennung der Republik Zypern bedeuten, wenn auch nicht verkannt werden sollte, daß beides – allen türkischen Erklärungen zum Trotz – eine faktische Modifikation der bisherigen Zypern-Politik Ankaras wäre. Doch müßten solche Schritte für einen erfolgreichen Abschluß der Beitrittsverhandlungen ohnehin gegangen werden.

Türkische Beitrittsskepsis wächst

Es ist jedoch fraglich, ob die EU im Augenblick mit ihren Argumenten überhaupt noch die politisch verantwortlichen Führungspersonen in Ankara erreicht. Vieles spricht dafür, daß Ministerpräsident Erdoğan und möglicherweise auch Außen-

minister Gül den EU-Beitritt (vorläufig) abgeschrieben haben. Spätestens seit den Erfahrungen des Brüsseler Europäischen Rates im Dezember 2004 ist beiden die tiefe Uneinigkeit und die verbreitete Skepsis der EU-Staaten in der Türkei-Frage voll bewußt. Sie wissen, daß türkische Zugeständnisse bei wichtigen Problemen wie Zypern und Kurden/Minderheiten seitens der EU keineswegs mit einer Verbesserung der Beitrittsperspektive, geschweige denn einer Zusage des Beitritts vergolten werden (können). Damit wächst für sie und die regierende Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP) das innenpolitische Risiko, von den politischen Gegnern in und außerhalb des Parlamentes gegenüber der Öffentlichkeit als »Ausverkäufer türkischer nationaler Interessen« denunziert zu werden.

Die EU-Staaten tun nichts, um diesen Eindruck zu entkräften – im Gegenteil: Die aus Deutschland aber auch aus anderen Ländern in die Türkei getragene Armenierdebatte, die stillschweigende Duldung der PKK-Aktivitäten in vielen Mitgliedstaaten und die neue zypernpolitische Linie der Union sind in den Augen nationalbewußter Kreise der türkischen politischen Elite und Öffentlichkeit untrügliche Zeichen dafür, daß die EU-Staaten mit dem Beitritt der Türkei vor allem das Ziel verbinden, das türkische Machtpotential zu schwächen. Das seit einigen Monaten in der Türkei zu beobachtende »nationale Revival«, das zu einem Konflikt zwischen kurdischen und türkischen Nationalisten zu eskalieren droht und dem sich die Regierung nicht ernsthaft in den Weg stellt, ist ein sicherer Indikator dafür, daß für derartige Bedenken und Konspirationstheorien im politischen Bewußtsein der breiten Masse ein fruchtbarer Nährboden gegeben ist. Erdoğan und seine AKP, die 2007 die Präsidentschaft erringen und die absolute Mehrheit in der Nationalversammlung verteidigen wollen, bleibt gar keine andere Wahl, als diesen Trend vorsichtig zu bedienen, wenn die EU-Beitrittsperspektive der Türkei durch das Verhalten der Union zunehmend in Frage gestellt wird.

Allerdings kann der türkische Ministerpräsident kaum auf den Beginn der Beitrittsgespräche verzichten. Zu sehr ist sein persönliches politisches Ansehen immer noch mit dem erfolgreichen Weg nach Europa verknüpft. Daher würde ein Scheitern des Verhandlungsbeginns, ohne daß die Schuld dafür unzweifelhaft der EU-Seite angelastet werden könnte, einen empfindlichen politischen Rückschlag für ihn bedeuten. Außerdem gilt nach wie vor, daß die AKP als religiös fundierte Partei bei der Festigung ihrer politischen Machtposition in der Auseinandersetzung mit den säkularistischen Hardlinern der kemalistischen Staatsklasse von einer Fortsetzung der EU-induzierten Liberalisierung der Türkei profitieren würde. Und letztlich darf man auch nicht vergessen, daß der kemalistische Teil der national orientierten Kreise, und dazu zählt auch die Militärführung, ebenfalls das Ziel eines EU-Beitritts verfolgt – allerdings zu für die Türkei »ehrenhaften Bedingungen«. Sie können deshalb einen tiefgehenden Bruch mit der Union nicht gutheißen. Es gibt also für Erdoğan eine Reihe vorwiegend innenpolitischer Gründe, weiter auf den Verhandlungsbeginn am 3. Oktober hinzuarbeiten, ohne dabei aber weitere Zugeständnisse in Fragen von nationalem türkischen Interesse zu machen.

nen, in der Tat zu einem anderen Ergebnis als dem Beitritt führen. Das sollte allerdings dem Prozeß überlassen bleiben und nicht von der EU von Anfang an angestrebt werden. Nur dann kann die Union darauf hoffen, daß die Türkei auch im Fall einer Nichtmitgliedschaft »durch die stärksten möglichen Bande voll in den europäischen Strukturen verankert ist«, wie es im Verhandlungsrahmen als Wunsch der Europäischen Union formuliert ist. Anderenfalls käme es zu einem Bruch mit der Türkei, der nur schwer wieder zu kitten sein dürfte.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Fazit

Die vorangehende Analyse legt den Schluß nahe, daß die Verhandlungen sehr wahrscheinlich tatsächlich beginnen, weil das für die Türkei damit verbundene Risiko von der AKP-Führung zunächst noch als kontrollierbar angesehen wird und unter den EU-Staaten keiner für die Vertiefung der Integrationskrise verantwortlich gemacht werden will. Ein offener Dissens in der Türkei-Frage könnte die Bearbeitung anderer wichtiger interner Konflikte (Verfassungsvertrag, nächster Finanzrahmen, wirtschafts- und sozialpolitische Grundorientierung der Union) noch schwerer als ohnehin schon machen. Doch können Verhandlungen, die unter solchen Auspizien begin-