

Matthias Dembinski

Bedingt handlungsfähig

**Eine Studie zur Türkeipolitik
der Europäischen Union**

HSFK-Report 5/2001



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: dembinski@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN 3-933293-49-9

€ 6,-

Zusammenfassung

Die Frage nach der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union ist sowohl eine politische Herausforderung als auch ein wissenschaftliches Problem. Politisch-praxeologisch sieht sich die EU mit der Frage konfrontiert, wie sich trotz Erweiterung um zunächst zwölf sehr heterogene Staaten ihre Aktionsfähigkeit sichern lässt. Einem weit verbreiteten Verständnis zufolge beschränkt das Konsensprinzip die EU bereits heute über Gebühr, und es drohe, werden ihre institutionellen Strukturen nicht reformiert, mit der Erweiterung endgültig die Selbstblockade. Allerdings sind die zwei gängigen Reformvorschläge – der Rückgriff auf Mehrheitsentscheidungen oder eine verstärkte Zusammenarbeit der großen Mitgliedstaaten – politisch nur schwer durchsetzbar und unter legitimitätspolitischen Aspekten kritisch zu beurteilen. Daher stellt sich die Aufgabe, einmal systematisch nach den Bedingungen hinreichender Handlungsfähigkeit unter der institutionellen Bedingung des die Außenbeziehungen der EU bestimmenden Konsensprinzips zu fragen.

Auch die Integrationswissenschaft richtet unter der Fragestellung, wie und mit welchen Konsequenzen innerhalb der EU Entscheidungen produziert werden, ihr Interesse zunehmend auf die Problematik der Handlungsfähigkeit. Hier dreht sich die Kontroverse darum, ob das europäische Mehrebenensystem, das sich zum einen durch ein hohes Maß an Verflechtung und ein entsprechend geringes Maß an nationalstaatlicher Autonomie, zum anderen durch hohe Konsensanforderungen auszeichnet, immanent zu Politikblockaden neigt oder im Gegenteil in besonderer Weise die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu einem verständigungs- und kompromissorientierten Politikstil anregt und folglich ein hohes Maß an Handlungsfähigkeit zulässt. Die bisherigen Beiträge zu diesem Forschungsprogramm untersuchten den Binnenbereich des europäischen Mehrebenensystems. Die vorliegende Studie versucht erstmals, die dort entwickelten Annahmen auf den Bereich der Außenbeziehungen zu übertragen.

Die europäische Türkeipolitik erlaubt es, die Handlungsfähigkeit der EU in zwei unterschiedlichen Konstellationen zu prüfen. In der ersten Konstellation wird zunächst von dem Faktor Griechenland abstrahiert. Diese Konstellation zeichnet sich aus durch eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der europäischen Interessen gegenüber der Türkei einerseits und andererseits der Wahrnehmung des Problems, d. h. der schwierigen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Situation in der Türkei. Allerdings waren die Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise von Entwicklungen in der Türkei betroffen und bevorzugten unterschiedliche Mittel, um den europäischen Interessen gerecht zu werden. In dieser Konstellation erwies sich die EU als durchaus handlungsfähig. Die Assoziationsstrategie und die Art, wie die EU diese Strategie implementierte, war zum einen der Problemlage angemessen, und zum anderen geeignet, die europäischen Ziele zu erreichen.

Diese positive Bewertung steht allerdings unter einem Vorbehalt, denn die europäische Handlungsfähigkeit ist auch der durch die institutionelle Struktur beförderten Pfadabhängigkeit zu verdanken: Durch ein hohes Maß an Formalisierung, durch die zukünftige Möglichkeiten einengende Wirkung früherer Entscheidungen und durch die gemeinsame Entwicklung normativer und kausaler Überzeugungen wird europäische Politik entlang eines einmal eingeschlagenen Pfades stabilisiert. Nur steht diesem Vorteil die möglicherweise problematische Kehrseite entgegen, dass die EU an einer Strategie auch dann noch festhält, wenn deren Voraussetzungen längst nicht mehr gegeben sind. In unserem Fall zeigt sich diese janusköpfige Wirkung am Beschluss des Europäischen Rates von Helsinki (1999), die bereits in dem Assoziationsvertrag genannte Perspektive der Vollmitglied-

schaft der Türkei in konkreterer Form zu erneuern und damit den Beschluss von Luxemburg (1997) zu korrigieren. Den Befürwortern dieses Beschlusses gilt die Entscheidung von Helsinki als Ausdruck der Handlungsfähigkeit; für die wachsende Zahl der Kritiker ist sie eher ein Beweis der Unfähigkeit der EU, eine als falsch erkannte Strategie zu korrigieren.

Die zweite Konstellation zeichnet sich dadurch aus, dass mit Griechenland ein EU-Mitglied gänzlich andere Vorstellungen bezüglich der europäischen Türkeipolitik formulierte und innerhalb der EU strategisch agierte, um seine Interessen durchzusetzen. Die Folge war eine zeitweilig fast vollständige Blockade der europäischen Türkeipolitik. Zu Beginn des Jahres 1999 hatten sich 14 EU-Staaten in den Widersprüchen ihrer Versuche verfangen, Griechenland durch Angebote, Drohungen und Kopplungsgeschäfte zur Aufgabe seiner Blockadehaltung zu bewegen. Auch die starke Verhandlungsmacht des kleinen und abhängigen Mitglieds Griechenland erklärt sich mit den institutionellen Strukturen der EU. Weil die EU eine Rechtsgemeinschaft ist, gerade die verteilungsrelevanten Politikfelder weitgehend isoliert und durch ein nicht-diskriminierendes Regelwerk strukturiert sind, wird Macht als Medium der Politik entwertet und können auch kleine Staaten ihren Interessen gleichberechtigt Geltung verschaffen. Die Kehrseite dieser die Kooperation verstärkenden Wirkung besteht in der extremen Verwundbarkeit der EU gegenüber instrumentell agierenden Minderheiten.

Erst 1999 vollzog die griechische Politik, begünstigt durch zwei zufällige Ereignisse, einen Positionswechsel. Als eigentliche Ursache dieses Wechsels gilt Beobachtern die sozialisierende Wirkung der Mitgliedschaft in der EU. Der Prüffall legt durchaus den Schluss nahe, dass die Mitarbeit in der EU nicht ohne Wirkung darauf bleibt, wie Staaten ihre Umwelt sehen und ihre Interessen definieren. Nur ist dieser Prozess der Anpassung langwierig, und im Fall Griechenlands ist noch nicht entschieden, ob der Wandel der Wahrnehmung eigener Interessen auf einen Teil der politischen Elite beschränkt ist und die Kompromissfähigkeit der griechischen Regierung bereits ausreicht, um einen EU-internen Konsens zu schmieden, der gegenüber der Türkei ein hinreichendes Maß an Handlungsfähigkeit erlaubt. Im Gegenteil würde endgültig eine Zerrüttung des europäisch-türkischen Verhältnisses drohen, sollte die EU dem griechischen Drängen nachgeben und das geteilte Zypern aufnehmen.

Damit bleibt das folgende Ergebnis festzuhalten: Trotz der Konsensorientierung erlaubt die institutionelle Struktur der EU ein erstaunliches Maß an außenpolitischer Handlungsfähigkeit, wenn die Sichtweise der Mitglieder bezüglich der Interessen der Union weitgehend übereinstimmt. Unterschiede in der Betroffenheit der Mitglieder und Differenzen bezüglich der Mittelwahl kann die EU dank ihrer Struktur, die einen verständigungsorientierten, die Kompromissbereitschaft fördernden Politikstil begünstigt, überbrücken. Die Kehrseite der Pfadabhängigkeit europäischer Politik liegt allerdings in einer geringeren Flexibilität und einer höheren Formalisierung. Dagegen sind Blockaden vorprogrammiert, wenn die Interessen weit auseinander klaffen und Mitglieder instrumentell agieren. Gerade in derartigen Fällen werden aber auch die Defizite der Reformalternativen deutlich. Eine stärkere Konzertierung der großen Staaten bleibt entweder in der Wirkung begrenzt oder produziert gefährliche legitimitätspolitische Risiken. Und auch Mehrheitsentscheidungen könnten in derartigen Situationen die legitimatorische Basis der EU unterminieren. Diese Erwägungen sprechen nicht gegen die Osterweiterung, sondern dafür, die EU nicht zu überfordern. Die EU wird auf absehbare Zeit nicht zur Supermacht werden, sondern ein internationaler Akteur besonderer Qualität bleiben, dessen Fähigkeit, Ressourcen zu bündeln und fokussiert zum Einsatz zu bringen, hinter der eines Nationalstaats zurücksteht.

Inhaltsverzeichnis

1. Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union als politisches Problem und wissenschaftliche Frage	1
1.1. Fragestellung	1
1.2. Stand der Forschung	2
1.3. Die europäische Türkei politik – ein relevanter Prüffall?	8
2. Die europäisch-türkischen Beziehungen: Ein kurzer Überblick	10
3. Die erste Konstellation: Die Assoziationsstrategie als problemadäquates Mittel zur Erreichung europäischer Ziele?	12
3.1. Westeuropäische Interessen gegenüber der Türkei	12
3.1.1. Ökonomische Interessen	12
3.1.2. Geo-strategische und geo-politische Interessen: Von der antisowjetischen Riegelfunktion zur multidimensionalen strategischen Partnerschaft	14
3.1.3. Politische und soziale Stabilisierung der Türkei	16
3.2. Türkische Erwartungen an die EG/EU	16
3.2.1. Politische und gesellschaftspolitische Interessen	16
3.2.2. Ökonomische Interessen	20
3.2.3. Außen- und sicherheitspolitische Interessen	22
3.3. Die Assoziationsstrategie – eine erste Bewertung	23
4. Die zweite Konstellation: Europäische Türkei politik im Spannungsfeld zwischen Athen und Ankara	28
4.1. Exkurs: Das griechische Sonderinteresse an einer Positionsverbesserung im Konflikt mit der Türkei	29
4.2. Ein erster Versuch europäischer Türkei politik mit Athen: Abkopplung	32
4.3. Ein zweiter Versuch europäischer Türkei politik mit Athen: Kopplungsgeschäfte	33
4.4. Europäische Türkei politik gegen Athen: weitere Angebote und stärkere Konzertierung	35
4.5. Europäische Türkei politik gegen Athen: Sanktionsdrohungen	38

4.6.	Eine glückliche Wende der europäischen Türkeiipolitik?	38
4.7.	Zusammenfassung	41
5.	Abschließende Überlegungen zur Handlungsfähigkeit und den Charakteristika des Systems europäischer Außenpolitik	42
6.	Empfehlungen	44

1. Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union als politisches Problem und wissenschaftliche Frage*

„Die Beziehungen der Europäischen Union zur Türkei sind eine der wichtigsten politischen und strategischen Fragen, die im gegenwärtigen Europa noch gelöst werden müssen.“ Mit dieser Einschätzung bestätigt Günter Verheugen, EU-Kommissar für Erweiterungsfragen, frühere Urteile der Kommission und nationaler Entscheidungsträger. So wichtig diese Beziehungen waren und sind, so schwer fällt ihre Gestaltung in der Praxis. In die europäisch-türkischen Kooperationsbeziehungen war von Beginn an ein latenter Konflikt eingebaut. Er war und ist das Resultat ökonomischer und politisch-psychologischer Asymmetrien, aber auch das Ergebnis politischer Unehrlichkeit. Der Ankara-Vertrag von 1963, bis heute die Grundlage des Verhältnisses, sieht eine immer engere Assoziation zwischen der EWG/EG/EU und der Türkei bis hin zu ihrer Vollmitgliedschaft vor. Trotz der frühen Grundlegung blieb dieses Ziel sowohl innerhalb der EU als auch in der Türkei strittig. Nachdem dieser Konflikt mit der Entscheidung des Europäischen Rates in Luxemburg (Dezember 1997), die Türkei nicht in der Gruppe der nächsten Aufnahmekandidaten zu erwähnen, zu einem Eklat eskalierte, suchen beide Seiten gegenwärtig nach einem Neuanfang. Der Europäische Rat in Helsinki (Dezember 1999) revidierte einerseits die Luxemburger Entscheidung und räumte der Türkei den Status eines Beitrittskandidaten ein. Er setzte sie andererseits von den übrigen Kandidaten ab und machte den Beginn von Beitrittsgesprächen von einer zuvor erfolgreich abzuschließenden Beitrittspartnerschaft abhängig. Trotz der Brisanz der Thematik besteht das Anliegen dieses Reports nicht primär darin, die Vorteile und Risiken einer EU-Mitgliedschaft der Türkei zu bewerten oder die Beitrittschancen der Türkei auszuloten. Vielmehr geht es darum, die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU am Beispiel der Politik gegenüber der Türkei zu prüfen.

1.1. Fragestellung

Die Relevanz dieser Fragestellung leitet sich zuerst aus der politischen Diskussion ab. Mit der Erweiterung um zunächst zwölf Staaten drohe der EU, so die Vorhersage vieler Beobachter, der institutionelle Kollaps. Mit Blockaden sei insbesondere im Bereich der intergouvernemental organisierten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu rechnen, weil hier eine Maßnahme von der Zustimmung aller abhängt. Die Europäische Union müsse also vor der Herausforderung ihre Strukturen und Entscheidungsverfahren so anpassen, dass ihre Handlungsfähigkeit gewahrt bleibe. Dies gelte um so mehr, als sich mit der Auflösung der ost-westlichen Konfliktformation und der zunehmenden transat-

* Dieser Report entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft im Rahmen des Schwerpunktes „Regieren in der Europäischen Union“ finanzierten Projekts zum Thema: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Intergouvernementales Netzwerk oder kollektiver Akteur? Besonders bedanken möchte ich mich bei Dr. Heinz Kramer von der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin sowie bei meinen Kolleginnen und Kollegen von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, die frühere Fassungen dieses Reports kritisch kommentiert haben. Dank gilt auch Herrn Nikolai Rogosaroff, der bei der Beschaffung des Materials geholfen hat, sowie Frau Hedda Wagner und Frau Iris d’Orville, die die Mühen auf sich genommen haben, das Manuskript auf Fehler durchzusehen.

1 Rede von Günter Verheugen vor dem Europäischen Parlament (EP) am 6.10.1999. Vgl. Financial Times (im folgenden abgedruckt als FT), 7.10.1999, S. 5.

lantischen Unsicherheiten die Notwendigkeit gemeinsamen außenpolitischen Handelns drängender stelle. Allerdings sind die wichtigsten der derzeit diskutierten Reformvorschläge – die Einführung von Mehrheitsentscheidungen oder eine Stärkung der großen Staaten – umstritten und unter Legitimitätspolitischen Gesichtspunkten problematisch.² Voraussetzung einer begründeten Entscheidung darüber, wie das Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Handlungsfähigkeit neu austariert werden sollte, ist die genauere Kenntnis der bisherigen europäischen Handlungsfähigkeit. Gleichzeitig ist diese Fragestellung eingebettet in die laufende Forschung zur europäischen Integration.

1.2. Stand der Forschung

Während die Integrationsforschung bis in die neunziger Jahre nach den Faktoren fragte, die den Prozess der Integration in Europa ausgelöst haben und vorantreiben – zu nennen sind der Neo-Funktionalismus und die intergouvernementalistischen Gegenpositionen –, gehen Ansätze im Rahmen eines zweiten Forschungsparadigmas davon aus, dass mit der EU ein neuartiges politisches System entstanden ist, das die Handlungskompetenzen der Staaten einerseits dauerhaft beschränkt, dessen Besonderheiten sich andererseits nicht durch eine Staatswerdung auflösen werden und das am besten als Mehrebenensystem zu konzeptionalisieren ist.³ Auch wenn dieser Begriff bisher eher eine deskriptive Metapher bzw. wenig präzise ist, weist er immerhin eine Richtung für die Analyse.⁴ Mit dieser Konzeptionalisierung verschiebt sich das theoretische Interesse auf die Frage, wie und mit welchen Konsequenzen innerhalb dieses Mehrebenensystems allgemeinverbindliche Entscheidungen zu fällen sind, also regiert wird.⁵ Dieser Perspektive liegt die Annahme zugrunde, dass die institutionellen Strukturen, innerhalb derer Entscheidungen produziert werden, den Politikstil und die Inhalte dieser Entscheidungen beeinflussen.⁶ Die Wendung von der Frage nach der Dynamik hin zur Frage nach dem Regieren wurde bisher vor allem von denjenigen Autoren vollzogen, die sich mit dem Binnenbereich der EU befassen. Hier wird dagegen versucht, die im Kontext des zweiten Paradigmas der Integrationsforschung entwickelten Fragestellungen und Modelle für den Bereich der Außenbeziehungen fruchtbar zu machen.

- 2 Vgl. Wolfgang Brauner/Matthias Dembinski, Erweiterungsfähig, aber nicht handlungsfähiger: Die EU nach Nizza, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Ulrich Ratsch (Hg.), Friedensgutachten 2001, Münster (Lit-Verlag), 2001, S. 175-185.
- 3 Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch, Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Dies. (Hg.), Europäische Integration, Opladen (Leske & Budrich), 1996, S. 15-44. Vgl. auch Gary Marks/Liesbeth Hooghe/Kermit Blank, European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 34, Nr. 3 (September), 1996, S. 341-378.
- 4 Vgl. Arthur Benz, Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im Europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 39, Heft 1, 1998, S. 558-589 (559).
- 5 Markus Jachtenfuchs, Die Europäische Union – Ein Gebilde sui generis, in: Klaus Dieter Wolf (Hg.), Projekt Europa im Übergang. Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden (Nomos), 1997, S. 15-35.
- 6 Vgl. Edgar Grande, Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hg.), Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden (Nomos), 2000, S. 11-25.

Es besteht weitgehender Konsens, dass es in der EU derzeit nicht um die politische Verkörperung einer Gemeinschaft, sondern um eine möglichst gelungene Koordinierung divergierender Interessen zwecks Maximierung des gemeinsamen Nutzens geht.⁷ Diesem Typus eines konsoziativen Systems entspricht der Modus der Verhandlung.⁸ Entgegen der in der *public choice* - Theorie gängigen Hypothese, die Einstimmigkeitsregel sei die Entscheidungsform, welche eine Annäherung an das wohlfahrtsökonomische Kriterium der Pareto-Optimalität gewährleistet, vertrat Fritz W. Scharpf schon 1985 die Auffassung, das Einstimmigkeitsprinzip führe in der EU zu suboptimalen Ergebnissen.⁹ Er begründete diese These nicht nur mit den in großen Kollektiven hohen Transaktionskosten oder der Möglichkeit, dass Akteure in strategischer Absicht ihre wahren Präferenzen verbergen könnten, sondern mit der Kombination zweier Merkmale von auf Dauer angelegten Verbundsystemen: der Beschränkung autonomer Handlungsspielräume *und* den prohibitiv hohen Austrittskosten.¹⁰ Die Folge: Weil niemand allein handeln kann, gemeinsames Handeln aber von der Zustimmung aller abhängt, neigt die EU zu einem „style of decision-making which seeks a deal as opposed to the solution of a problem“.¹¹ Die EU handelt langsam, passt sich schlecht an sich ändernde Bedingungen an und neigt zu Blockaden. Als weiteres Merkmal identifiziert Scharpf eine Pfadabhängigkeit europäischer Politik, die aus seiner Perspektive problematisch erscheint. Auch wenn die Rahmenbedingungen längst andere sind, kann eine einmal festgelegte Regel nur schwer verändert werden, so lange auch nur ein Mitglied an ihr festhält. Die Mitgliedstaaten sitzen in der Falle der Politikverflechtung.

In der anschließenden Diskussion wurde von verschiedenen Seiten darauf aufmerksam gemacht, dass sich trotz der von Scharpf genannten Bedingungen Fälle von effizienter und effektiver europäischer Problemlösung beobachten lassen. Scharpf selbst präzierte seine ursprüngliche These dahingehend, dass die Problemlösungsfähigkeit von der Konstellation abhängig sei.¹² Auch in verflochtenen Systemen mit hohen Konsensanforderungen

- 7 Beate Kohler-Koch/Jakob Edler, Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren, in: Beate Kohler-Koch (Hg.), Regieren in entgrenzten Räumen, PVS Sonderheft, Nr. 29, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1998, S. 169-206 (178).
- 8 Zur Konzeptionalisierung der EU als bürokratisch-konsoziativer Typ vgl. Manfred G. Schmidt, Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hg.), Wie problemlösungsfähig ist die EU, a.a.O. (Anm. 6), S. 33-58. Selbst die Kommission und der Gerichtshof tendieren dazu, EU-Recht dann nicht durchzusetzen, wenn dies die Regierung eines Mitgliedslandes in innenpolitische Schwierigkeiten bringen oder eine anti-europäische Reaktion auslösen könnte. John Peterson/Elizabeth Bomberg, Decision-Making in the European Union, Houndsmill (MacMillan), 1999, S. 55.
- 9 Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26, Heft 4, 1985, S. 323-356. Der Begriff der Pareto-Optimalität bezeichnet jenen Zustand der Koordinierung unterschiedlicher Akteure zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels, bei dem die Besserstellung eines Akteurs nur noch durch die Verschlechterung der Position anderer erreicht werden kann.
- 10 Scharpf verteidigte verteidigte später sein Plädoyer für das Konsensprinzip konsequenterweise nicht mit der Erwartung der Pareto-Optimalität, sondern die Notwendigkeit der Legitimitätssicherung. Vgl. Fritz W. Scharpf, Demokratie in der Transnationalen Politik, in: Ulrich Beck (Hg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt (Suhrkamp), 1998, S. 228-253.
- 11 Vgl. Peterson/Bomberg, Decision-Making, a.a.O. (Anm. 9), S. 17.
- 12 Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa, in: Beate Kohler-Koch (Hg.), Regieren in entgrenzten Räumen, a.a.O. (Anm. 7), S. 121-144; Ders., Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt (Campus), 1999.

gelingen eine effiziente und effektive Problemlösung, wenn die Interessen der Akteure weitgehend harmonisieren oder zumindest teilweise übereinstimmen. Wo die Interessen konfliktieren, drohen Blockaden, die sich nur überwinden lassen, wenn es gelingt, die Verluste der potentiellen Verlierer durch Koppelgeschäfte oder Ausgleichszahlungen zu kompensieren.¹³ Andere verwiesen auf verschiedenen theoretischen Perspektiven auf Merkmale von Verbundsystemen, die trotz der von Scharpf genannten Bedingungen eine hinreichende Handlungsfähigkeit erwarten lassen. Aus rationalistischer Perspektive, welche die Annahme der Akteure als strategisch handelnde Maximierer des eigenen Nutzens nicht in Frage stellt, lassen sich zwei Argumente einführen: Zum einen wird durch die Situation fast perfekter Information die Möglichkeit der Verschleierung der eigenen Präferenzen und mit der Verteuerung der Austrittsoption die Gefahr der strategischen Ausnutzung minimiert.¹⁴ Zum anderen wird den Verfahren und den supranationalen Institutionen eine die Kooperation erleichternde und stimulierende, die Grenzen der intergouvernementalen Kooperation erweiternde Rolle zugemessen. Beispielsweise könnte die Kommission den Mitgliedstaaten helfen, gemeinsame Lösungen zu identifizieren und durch Tauschgeschäfte zu realisieren.

Aus sozialkonstruktivistischer Perspektive wird mit der sozialisierenden Wirkung von Institutionen auf die Blindstelle der rationalistischen Interpretationsansätze verwiesen. Institutionen seien nicht lediglich Verhandlungsforen, in deren Rahmen als fixiert zu verstehende Präferenzen autonomer Staaten in gemeinschaftliches Handeln umgesetzt werden, sondern stellten einen die Präferenzen und Handlungen der Mitglieder beeinflussenden, sozialen Kontext dar.¹⁵ Dabei lassen sich zwei Formen der Beeinflussung unterscheiden.¹⁶ Insbesondere wenn die Lage unklar ist und Unsicherheit über die zu wäh-

- 13 Vgl. Fritz W. Scharpf, Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Kohler-Koch/Jachtenfuchs (Hg.), Europäische Integration, a.a.O. (Anm. 3), S. 109-140.
- 14 Die Gefahr der Ausnutzung bezieht sich auf die im Kontext realistischer Theoriebildung zentrale Problematik der relativen Gewinne als Kooperationshindernis. Vgl. Joseph M. Grieco, Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the newest Liberal Institutionalism, in: International Organization, Jg. 42, Nr. 3 (1988), S. 485-507. Die praktische Relevanz derartiger Überlegungen ist allerdings selbst innerhalb des realistischen Paradigmas allein schon deshalb begrenzt, weil in einem Interaktionssystem mit mehreren Akteuren die Bedeutung relativer Gewinne gegenüber der Notwendigkeit, absolute Gewinne zu realisieren, zurücktritt. Vgl. Duncan Snidal, International Cooperation Among Relative Gains Maximizers, in: International Studies Quarterly, Jg. 35, Nr. 4 (1991), S. 387-402.
- 15 Diesem Verständnis nach bilden sich Präferenzen nicht außerhalb der sozialen Praxis, und wird Handeln nicht nur von den extern gesetzten Anreizen und folglich den erwarteten Konsequenzen bestimmt. Präferenzbildung und Entscheidung sind nicht zu trennen, sondern die Präferenzen werden immer auch durch den Handlungs- und Entscheidungskontext mit beeinflusst. Vgl. James G. March/Johan P. Olsen, Institutional Perspectives on Political Institutions, in: Governance, Jg. 9, Nr. 3, 1996, S. 247-264. Für die Anwendung des Neuen Institutionalismus im Rahmen der EU-Forschung vgl. Simon J. Bulmer, New institutionalism and the Governance of the Single Market, in: Journal of European Public Policy, Jg. 5, Nr. 3, 1998, S. 365-386. Bart Kerremans, Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union, in: Governance, Jg. 9, Nr. 2, 1996, S. 217-240. Die rationalistische Gegenposition findet sich in typischer Form bei Andrew Moravcsik, der ein zweistufiges Analysemodell vorschlägt. Auf der ersten Stufe definieren Nationalstaaten unabhängig voneinander ihre Präferenzen. Auf der zweiten Stufe werden diese dann als fix definierten Präferenzen in einem intergouvernementalen Verhandlungssystem vermittelt. Vgl. Ders., Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 31, Nr. 4, 1993, S. 473-524.
- 16 Zur Unterscheidung zwischen sozialkonstruktivistischen und rationalistischen Ansätzen und der Frage, durch welche Mechanismen sich institutionelle Strukturen und Präferenzen, damit aber auch Identitäten von Akteuren wechselseitig beeinflussen, siehe den exzellenten Beitrag von Thomas Risse, Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik, in: Monika Medick-Krakau (Hg.), Außen-

lende Strategie besteht, ließen sich die Mitglieder zum einen auf einen Politikstil der verständigungsorientierten Suche nach gemeinsamen Lösungen ein. In derartigen Situationen komme Ideen in der doppelten Funktion als normative und als kognitive Orientierungen über Kausalbeziehungen eine besondere Rolle zu. Diese konsensstiftende Konstruktion und Interpretation von Kernbegriffen „dienen als Bezugspunkte in nachfolgenden Verhandlungen. Sie etablieren so eine gewisse Pfadabhängigkeit für die Bearbeitung eines Politikfeldes.“¹⁷ Zum anderen postulieren konstruktivistische Ansätze, dass in dieses die Mitgliedstaaten übergreifende Normen- und Sinngefüge auch neue Mitglieder sozialisiert werden. Insgesamt erwarten diese Ansätze, dass dank eines verständigungsorientierten Politikstils und der Wirkung von Ideen und Normen potentielle Handlungsblockaden überwunden werden können und die Präferenzen der Mitgliedstaaten in der Fluchtlinie eines einmal eingeschlagenen Pfades über Zeit konvergieren.

Mit diesen Ausführungen ist eine zentrale Fragestellung der gegenwärtigen EU-Forschung umrissen. Bestimmte Eigenschaften von Verbundsystemen lassen vermuten, dass diese zu Handlungsblockaden neigen. Andere Eigenschaften lassen, zumindest verglichen mit herkömmlichen Regimen, eine besondere Problemlösungsfähigkeit erwarten. Es kommt folglich darauf an, die Faktoren zu identifizieren, welche die Handlungsfähigkeit von Verbundsystemen mit hoher Konsensanforderung beeinflussen.¹⁸ Damit verkoppelt ist weiterhin die Frage nach dem Zusammenhang zwischen institutionellen Entscheidungsstrukturen und dem Politikstil sowie den Inhalten europäischer Politik.

Bevor diese Forschungsperspektive für die Untersuchung der europäischen Außenbeziehungen fruchtbar gemacht werden kann, wäre freilich zu prüfen, inwieweit auf diesem Politikfeld die von Scharpf genannten Bedingungen gegeben sind. Dies scheint auf den ersten Blick nicht der Fall zu sein. Die GASP ist zwar in besonderer Weise durch das Konsensprinzip geprägt, und auch der Einsatz der außenpolitischen Instrumente, die im ersten Pfeiler angesiedelt sind – die Außenhandels-, die Entwicklungs- und die hier besonders interessierende Assoziationspolitik – erfordert ein hohes Maß an Übereinstimmung. Dagegen ist die europäische Koordinierung im Bereich der Außenpolitik nicht verbindlich und es bleiben nationale Alleingänge möglich.¹⁹

Ein zweiter Blick zeigt allerdings schnell, dass die zentrale Annahme der unilateralen Alternative zum gemeinsamen Handeln, welche die Pareto-Optimalität der Einstimmigkeitsregel begründet, selbst im Bereich der Außenpolitik nicht gegeben ist. Die im ersten

politischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden (Nomos), 1999, S. 33-57. Wolfgang Wagner/Rainer Baumann/Gunther Hellmann, Agents, Structures, and German Foreign Policy after Unification. From Metatheory to Empirical Enquiry, Revised version of a Paper presented at the 42nd Annual Meeting of the ISA in Chicago, 20-24 February 2001.

17 Vgl. Beate Kohler-Koch/Jakob Edler, Ideendiskurs und Vergemeinschaftung, in: Kohler-Koch, Regieren in entgrenzten Räumen, a.a.O. (Anm. 7), S. 169- (hier S. 179). Die Autoren formulieren sogar die These, daß über Ideen Politik gesteuert werden kann. „Je heterogener die Interessenlage und je diffuser die ins Auge gefassten Ziele, desto größeres Gewicht erhalten in diesen Interaktionen konzeptionelle Leitideen.“ (S. 179)

18 Vgl. Grande, Multi-Level Governance, a.a.O. (Anm. 6), S. 24.

19 Weil die rechtliche Durchdringung des zweiten Pfeilers deutlich schwächer ausgeprägt ist als die des ersten Pfeilers, wurde vorgeschlagen, die Perspektive der Internationalen Beziehungen nicht aufzugeben und die GASP als Regime zu konzeptualisieren. Vgl. Wolfgang Wagner, unveröffentlichtes Manuskript, Frankfurt, 2001.

Pfeiler angesiedelten außenpolitischen Instrumente sind der nationalen Verfügung rechtlich entzogen. Und eine einseitige Verletzung des *acquis politique*, des aufgrund früherer Entscheidungen ständig wachsenden Fundus gemeinsamer Erklärungen, Prinzipien und Verpflichtungen, ruiniert nicht nur die eigene Glaubwürdigkeit, sondern untergräbt, wenn sie Schule macht, die europäische Außenpolitik und damit letztlich die Stabilität der EU. Die GASP unterscheidet sich auch aufgrund eines weiteren Merkmals von einem herkömmlichen Regime. Ihr Organisationszweck ist sowohl breiter als auch unspezifischer. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Bereich der gesamten Außen- und Sicherheitspolitik zur Zusammenarbeit, ohne schon überblicken zu können, welche Kosten und Risiken diese Zusammenarbeit in der Zukunft bergen wird. Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die von Scharpf genannten Bedingungen im Bereich der europäischen Außenpolitik gegeben sind. Gemeinsame Politik beruht auf dem Konsens, unilaterale Alternativen sind teuer und rechtlich begrenzt und das Feld der Zusammenarbeit ist weit, der Organisationszweck aber unspezifisch.

Ein weit verbreiteter Eindruck scheint zu bestätigen, dass die Vermutung Scharpfs, Verbundsysteme seien durch geringe Handlungsfähigkeit geprägt, im Bereich der europäischen Außenpolitik zutrifft. Oft wird vermutet, europäische Außenpolitik beschäftige sich eher damit, einen internen Konsens zu finden, als außenpolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Die EU agiere nur sehr langsam, ihre Politik sei wenig anpassungsfähig und der ganze Mechanismus neige zu Selbstblockaden.²⁰

Analog zu den obigen Ausführungen wäre also zu fragen, unter welchen Bedingungen dieses System zu Blockaden neigt und welche Mechanismen seine Problemlösungsfähigkeit steigern könnten. Dabei sind drei Mechanismen zu unterscheiden: Zum Ersten könnte aufgrund des dauerhaften Dialogs Unsicherheit über die Präferenzen und Intentionen der anderen abgebaut werden.²¹ Zweitens könnten die Institutionen und Verfahren der GASP Koppelungsgeschäfte erleichtern. Und drittens wäre zu prüfen, inwieweit sich durch die langjährige Mitarbeit in der gemeinsamen Institution GASP eine Anpassung der nationalen Sichtweisen und Interessenlagen ergibt.²² Diesem Argument zufolge begünstigt der institutionelle Kontext, der einerseits die Staaten zur Zusammenarbeit zwingt, ihnen andererseits die Vetomöglichkeiten belässt, verständigungsorientierte und regelgeleitete Handlungsstrategien. Um eine gemeinsame Außenpolitik betreiben, zugleich aber ihre souveränen Rechte bewahren zu können, sind die Vertreter der Staaten darauf angewiesen und werden gleichzeitig in besonderer Weise dazu befähigt, ein konsensuales Verständnis der gemeinsamen Probleme und Interessen zu finden. Gemeinsam entwickelte Normen und Leitideen würden durch möglichst langfristige Strategien präzisiert und neue Akteure

20 John Peterson und Elizabeth Bomberg fassen den Stand der Literatur so zusammen: „Crucially, the paramount ‚problem‘ to be solved was usually how to keep u a united front amongst 15 Member States. Generally, ist was not how to solve the real problems of foreign policy...“ Dies., *Decision-Making*, a.a.O., (Anm. 9), S. 245.

21 Insbesondere wenn man eine IB-Perspektive nicht aufgibt, kommt diesem Mechanismus hohe Bedeutung zu. Denn die Möglichkeit der strategischen Täuschung erklärt gerade, warum zwischen rational handelnde Akteuren Kooperation versagen kann. Vgl. James D. Fearon, *Rationalist Explanations for War*, in: *International Organization*, Jg. 49, Nr. 3, 1995, S. 379-414.

22 Für eine konstruktivistische Interpretation der GASP vgl. Kenneth Garbo, *Wide-awake diplomacy: reconstructing the common foreign and security policy of the European Union*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 6, Nr. 4, 1999, S. 634-651. Michael E. Smith, *Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion of European Political Cooperation*, in: Wayne Sandholtz/Alec Stone Sweet (Hg.): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford/New York (Oxford University Press), 1998, S. 304-333.

in dieses Normen- und Ideengefüge einsozialisiert. Zwei Insider der EU-Maschinerie kommen in ihrer Bewertung zu dem Schluss, die GASP unterliege nicht nur einem ganzen Geflecht allgemeiner Zielvorstellungen und detaillierter Verfahrensregeln – sie existiert überhaupt erst durch diese Bestimmungen.²³

Die vorliegende Studie versteht sich nicht als Theorietest, könnte einen derartigen Anspruch allein schon aufgrund der begrenzten Fallauswahl und der nicht stark genug kontrastierenden theoretischen Erklärungsangebote gar nicht einlösen. Vielmehr handelt es sich um eine Einzelfallstudie mit illustrativem Zweck. Dennoch dienen die theoretischen Annahmen als Filter für die Bearbeitung und Darstellung des empirischen Materials. Die Absicht besteht darin, verallgemeinerbare Schlussfolgerungen zu ziehen und auf dieser Basis politische Empfehlungen zu entwickeln.

Schließlich ist ein methodisches Problem zumindest kurz anzusprechen. Die Beurteilung der Handlungsfähigkeit setzt einen Maßstab und die Kenntnis des Problems voraus.²⁴ Zu fragen wäre, ob eine bestimmte Politik dazu angetan ist, ein Problem im Sinne der eigenen Interessen oder Ziele zu bearbeiten. Zwei Maßstäbe bieten sich an: entweder die von den handelnden Akteuren selbst gesetzten Ziele oder die von einem Beobachter definierten Ziele. Beide Maßstäbe wären legitim, beide vermitteln unterschiedliche Einsichten und bieten damit sowohl Vor- als auch Nachteile.²⁵ Der systematische Nachteil des ersten besteht darin, dass die Akteure den kleinsten gemeinsamen Nenner ihrer Interessen als Ziel der gemeinsamen Politik definieren könnten. Europa erschiene dann immer als handlungsfähig, obwohl außenstehende Beobachter und möglicherweise auch viele Mitgliedstaaten ihre Politik als hochgradig defizitär beurteilen würden. Der systematische Nachteil des letzteren besteht darin, dass der Maßstab von den selten offen gelegten subjektiven Erwartungen abhängig bleibt. Wenn Beobachter etwa annehmen, dass Europa Weltmacht sein solle, und die Handlungsfähigkeit Europas mit der der USA vergleichen, ist die Enttäuschung vorprogrammiert.

Einen Königsweg gibt es also nicht. Hier wird von einem Begriff hinreichender Handlungsfähigkeit ausgegangen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die zentrale Funktion der GASP primär darin besteht, externe Schocks so zu verarbeiten, dass diese nicht zu interner Polarisierung und gefährlichen Konflikten zwischen den Mitgliedern führen. Um dies leisten zu können, muss sie äußeren Herausforderungen zumindest so weit gerecht werden, dass die Gefahr nationaler Sonderwege minimiert wird. Ein solches Verständnis hilft, den Maßstab der Handlungsfähigkeit zumindest enger zu umreißen. Grundsätzlich kann dies der gemeinsame Nenner der artikulierten nationalen Interessen sein. Zusätzlich wäre aber aus der Sicht eines außenstehenden Beobachters zu prüfen, ob eine Handlung dem oben dargelegten Mindeststandard entspricht. Dabei stünde der Beobachter in der Pflicht, sein Verständnis des europäischen Interesses offen zu legen.

23 Günther Burghardt/Gerd Tebbe, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Rechtliche Strukturen und politischer Prozeß, in: *Europarecht*, Jg. 30, Nr. 1/2, 1995, S. 1-20 (3).

24 Vgl. Knud Erik Jorgensen, The European Union's Performance in World Politics: How should we measure success?, in: Jan Zielonka (Hg.) *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague: Kluwer 1998, S. 87-101.

25 Vgl. zum folgenden Markus Jachtenfuchs, Die Problemlösungsfähigkeit der EU: Begriffe, Befunde, Erklärungen, in: Grande/Jachtenfuchs (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU*, a.a.O. (Anm. 6), S. 345-356.

1.3. Die europäische Türkeipolitik – ein relevanter Prüffall?

Die europäische Türkeipolitik eignet sich in mehrfacher Hinsicht als Prüffall. Erstens ist die Türkei wichtig. Sie gilt allen Mitgliedern und Beobachtern wegen ihrer Größe, ihrer geopolitisch exponierten Lage, wegen des griechisch-türkischen Konflikts und der bestehenden Verflechtungen als ein strategischer Nachbar der EU. Zweitens entfalten sich die Beziehungen der EU zur Türkei im Rahmen einer Assoziationsstrategie, sind also Pfeilerübergreifend angelegt. Hier kann die EU ihre Stärken optimal zur Geltung bringen. Sie braucht keine militärischen Mittel einzusetzen und sie muss nicht schnell auf eine Krise reagieren. Stattdessen kann sie auf die Wirkung wirtschaftlicher Mittel vertrauen und durch Dialog und Überzeugung auf ihr Partnerland einwirken. Zudem kommt den supranationalen Institutionen Kommission und Parlament eine größere Bedeutung zu als bei einer reinen GASP-Materie. Zu vermuten wäre daher, dass intern die Bedingungen zur Herstellung eines Konsenses günstig sind, der extern eine effiziente und effektive Durchsetzung europäischer Ziele ermöglicht. Drittens umfassen die europäisch-türkischen Beziehungen einen langen Zeitraum, ermöglichen also die Beobachtung von Positionsänderungen. Viertens erlaubt es dieser Fall, zwei Konstellationen zu konstruieren und die Politik der EU in diesen Konstellationen zu beobachten.

Die erste Konstellation abstrahiert von dem Einfluss Griechenlands auf die europäische Türkeipolitik. Sie ist charakterisiert durch eine weitgehende Übereinstimmung der Mitgliedstaaten bezüglich der allgemeinen Ziele der EU. Diese lassen sich in einem Satz fassen: Die politische und gesellschaftliche Situation in der Türkei soll stabilisiert, das Entstehen einer „europäischen“ Türkei gefördert und die darauf zielenden Reformpolitiken in der Türkei abgesichert werden.²⁶ Dem stimmen sowohl die supranationalen Institutionen als auch die große Mehrheit der wissenschaftlichen Beobachter zu. Aus Sicht letzterer muss es im vorrangigen Interesse der Zivilmacht EU liegen, ein kongeniales Umfeld zu schaffen, d.h. in den Staaten an ihrer Peripherie auf die Herausbildung von Strukturen hinwirken, die den europäischen ähnlich sind. Dadurch stiegen die Chancen auf Steuerung des Umfeldes und reduziere sich die Chance, dass an der europäischen Peripherie sicherheitspolitische Gefährdungen entstehen.

Die zweite Konstellation ist charakterisiert durch die deutlich abweichende und klar konturierte Interessendefinition eines Mitglieds. Griechenland stellte für die europäische Türkeipolitik eine erhebliche Herausforderung dar. Zum einen war das Verhältnis Griechenlands zur EU lange Zeit instrumentell.²⁷ Zum anderen sah Athen in der Türkei keinen Partner, zu dem ein immer engeres Verhältnis zu entwickeln ist, sondern einen Gegner,

26 Diese Argumente für eine enge Anbindung der Türkei an Europa finden sich in fast idealtypischer Form in der Begründung, die der deutsche Außenminister Joschka Fischer für die Verleihung des Kandidatenstatus an die Türkei gab. In seinen Ausführungen vor dem Bundestag am 16. Dezember 1999 heißt es: Eine Verweigerung des Kandidatenstatus „würde zu einem völligen Kollaps der Beziehungen führen mit einer dramatischen Verschlechterung des griechisch-türkischen Verhältnisses und auch einer dramatischen Verschlechterung der inneren Entwicklung in der Türkei.“. „Wenn Europa jetzt Nein sagt kollabiert im Grunde genommen die gesamte innere Staatsidee der Türkei... – mit fatalen Konsequenzen“ Weiterhin verweist Fischer auf den „strategischen Faktor“, die Rückwirkungen auf den Nahost-Friedensprozess und die Notwendigkeit, den „Stabilitätsfaktor Türkei“ in dieser unruhigen und wichtigen Region zu stärken. Vgl. Das Parlament, Nr. 52-53 (24./31. Dezember), 1999, S. 5.

27 Im Jahr des griechischen Beitritts kamen 1981 mit der PASOK unter Andreas Papandreu nationalistische politische Kräfte an die Macht. Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Griechenlands Außenpolitik und Europa: Verpasste Chancen und neue Herausforderungen, Baden-Baden (Nomos), 1992. Erst in den 80er Jahren wandelte sich die PASOK und ist heute wesentlich europafreundlicher.

den es zu isolieren und zu schwächen gilt. Entsprechend bemühte sich Athen, die EU in dem griechisch-türkischen Konflikt auf ihrer Seite in Stellung zu bringen. Diese Konstellation war in der Vergangenheit für die ganze EU gesehen sicherlich die Ausnahme, könnte aber im Zuge der Erweiterung sehr viel häufiger auftreten.

Die Konstruktion dieser Konstellationen ist möglich. Bis 1981 war Griechenland nicht Mitglied der EU, und auch danach gab es immer wieder Phasen und Problemstellungen, in denen der Einfluss Griechenlands zurücktrat. Dies gilt insbesondere für die Entscheidungen von Luxemburg und Helsinki über den türkischen Kandidatenstatus. Gleichzeitig spielt Helsinki auch in der zweiten Konstellation eine entscheidende Rolle und wird dort unter der Fragestellung diskutiert, welchen Preis die EU für die griechische Zustimmung zur Erneuerung der Beitrittsperspektive zu entrichten hatte.

Diese analytische Konstruktion bietet zwei Vorteile. Zum einen erleichtert sie den Umgang mit dem oben erwähnten Problem der Definition eines europäischen Interesses. Für die erste Konstellation bietet sich die einfache Lösung, die Handlungsfähigkeit am gleichgerichteten Interesse aller Mitglieder zu messen. Dieser Interessenbegriff wird dann auch als Maßstab für die Bewertung europäischer Politik in der zweiten Konstellation benutzt. Dies ist sicherlich eine normative Setzung, der man nicht folgen muss, die aber gerade weil sie ihre Maßstäbe offen legt, eher eine verständigungsorientierte Auseinandersetzung über die Bewertung europäischer Außenpolitik erlaubt. Zum anderen ermöglicht eine solche Konstruktion die Beobachtung europäischen Verhaltens unter verschiedenen Bedingungen.

In der ersten Konstellation stimmte die Wahrnehmung der Mitgliedstaaten bezüglich der europäischen Interessen zwar weitgehend überein, die Staaten sahen sich aber von dem Problem Türkei unterschiedlich stark betroffen und hatten unterschiedliche Präferenzen bezüglich der Mittel, die einzusetzen wären, um die europäischen Ziele gegenüber der Türkei zu erreichen. Hier wird gefragt, ob die EU im Falle einer weitgehend konsensualen, aber diffusen Interessendefinition, einer unterschiedlichen Betroffenheit ihrer Mitglieder und unterschiedlicher Präferenzen bezüglich der Mittel Handlungsstrategien entwickeln und umsetzen kann, die diesen Interessen gerecht werden und problemadäquat sind. Hierzu arbeitet ich in einem ersten Schritt die Interessenlage der EU heraus, der in einem zweiten Schritt die Problemlage, d.h. die Türkei mit ihren inneren Verwerfungen und ihren Interessen an Europa, gegenüber gestellt wird. Die Beschreibung der Problemlage stützt sich dabei im Wesentlichen auf eine Auswertung der Sekundärliteratur. Allerdings ließen sich in den Äußerungen nationaler und supranationaler Akteure – sieht man von Griechenland wiederum ab - keine signifikanten Unterschiede erkennen, so dass diese Beschreibung als europäische Problemsicht gelten kann. In einem dritten Schritt soll erörtert werden, ob die Assoziationsstrategie den Problemen und den europäischen Interessen gerecht wird und inwieweit die EU die Assoziationsstrategie im Sinne ihrer Interessen umsetzen konnte.

In der zweiten Konstellation wich die griechische Wahrnehmung der europäischen Interessen deutlich von der der übrigen Staaten ab. Hier wird gefragt, ob und wie es der Mehrheit der EU-Staaten gelang, Griechenland zu überzeugen oder abweichende griechische Interessen in einer Weise einzubinden, die auch nach 1981 eine problemangemessene Umsetzung der Assoziierungsstrategie ermöglichte. Das abschließende Kapitel bewertet zusammenfassend die europäische Handlungsfähigkeit und versucht, auffällige Merkmale der europäischen Außenpolitik zu erklären. Empfehlungen zur europäischen Türkeipolitik beenden den Report.

2. Die europäisch-türkischen Beziehungen: Ein kurzer Überblick

Der Assoziationsvertrag von 1963 (Ankara-Abkommen) verband extrem ambitionierte Ziele mit sehr begrenzten Mitteln und weit in die Zukunft gestreckten zeitlichen Übergangsphasen. Nach einer fünf- bis zehnjährigen Vorbereitungs- und einer sich daran anschließenden zwölfjährigen Übergangsphase sollte eine Zollunion errichtet werden, die nach Abschluss einer zeitlich offenen Endphase die Möglichkeit einer Vollmitgliedschaft der Türkei vorsah. Die Präambel, der Artikel 28 sowie die Systematik des Ankara-Abkommens formulieren zwar keine Beitrittsautomatik, ließen aber als Ziel der Beziehung die eventuelle Mitgliedschaft der Türkei in der EG/EU erkennen.²⁸ Die anvisierte Zollunion sah nicht nur die Beseitigung von Handelsbarrieren für Industriegüter, sondern ebenso den freien Handel von Agrarprodukten, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, die Niederlassungsfreiheit, die Erleichterung des Kapitalverkehrs, die Angleichung der Verkehrspolitik und die Annäherung der türkischen Wirtschaftspolitik und derjenigen der Gemeinschaft vor. Ein Assoziationsrat sollte die Umsetzung des Abkommens begleiten, und Finanzhilfen sollten die Anpassung der türkischen Wirtschaft erleichtern. Im Rahmen der ersten drei Finanzprotokolle leistete die EG bis 1980 eine insgesamt bescheidene Unterstützungsleistung in Höhe von 705 Mio. Dollar.²⁹

Im auffälligen Gegensatz zu den ehrgeizigen Zielen stand die Praxis, die bis in die achtziger Jahre auf europäischer Seite von *benign neglect*, auf türkischer von einer Politik des *laissez-faire* gekennzeichnet war.³⁰ Dennoch verlangte die türkische Regierung Verhandlungen über den Einstieg in die Übergangsphase, die im November 1970 mit der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls abgeschlossen wurden, das 1973 in Kraft trat. Darin formulierten beide Seiten wiederum ehrgeizige Ziele, verschoben die harten Entscheidungen darüber, wie diese Ziele zu erreichen seien, aber in die ferne Zukunft. Mit der Zollunion wollten sie sich bis zu 22 Jahre Zeit lassen. Lange Übergangsfristen wurden auch für die aus europäischer Sicht sensitiven Bereiche Freizügigkeit der Arbeitskräfte, Textilwaren und Agrarprodukte sowie für einen Abbau der türkischen Einfuhrzölle vereinbart.

Wiederum blieb die Praxis weit hinter den Zielvorstellungen zurück. Nachdem die Bedeutung der Türkei infolge der Afghanistan-Intervention zugenommen hatte, sagte die EG im Beschluss 1/80 des Assoziationsrates zwar im Grundsatz großzügigere Konditionen bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu, sah sich aber nicht in der Lage, dies Versprechen umzusetzen.³¹ Immerhin wurden die Grundzüge des vierten Finanzprotokolls mit einer Ausstattung von 600 Mio. Rechnungseinheiten vereinbart.

28 Der Artikel 28 des Ankara-Abkommens lautet: „Sobald das Funktionieren des Abkommens es in Aussicht zu nehmen gestattet, daß die Türkei die Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft vollständig übernimmt, werden die Vertragsparteien die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei zur Gemeinschaft prüfen.“ Vgl. Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei, Amtsblatt Nr. 217 vom 29.12.1964, S. 3687-3700.

29 Meltem Müftüler-Bac, *Turkey's Relations with a Changing Europe*, Manchester (Manchester University Press), 1997, S. 56.

30 Heinz Kramer, *Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei. Entwicklung, Probleme und Perspektiven einer schwierigen Partnerschaft*, Baden-Baden (Nomos), 1988, S. 41.

31 Der Beschluß 1/80 des Assoziationsrates ist abgedruckt in: Harun Gümrükcü, *Türkei und Europäische Union im Lichte der vollendeten Zollunion. Die Geschichte der Irrungen und Wirrungen der EU-Türkei Beziehungen*, Hamburg (Institut für Türkisch-Europäische Studien), 1997, S. 159-162. Selbst die Her-

Mit dem Beitritt Griechenlands komplizierte sich die Umsetzung des Assoziationsabkommens weiter. Athen blockierte das vierte Finanzprotokoll und koppelte den Ausbau der Beziehungen zur Türkei an Zugeständnisse Ankaras im Ägäis- und Zypernkonflikt. Dennoch wurden auch in den folgenden Jahren die Beziehungen nicht nur von Athen bestimmt. Einen Beitrittsantrag der Türkei von 1987 beschied die Kommission 1989 abschlägig.³² Mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Maastricht-Vertrag veränderten sich die Beziehungen zur Türkei. Die frühere Wirtschaftsgemeinschaft definierte sich zunehmend als politische Wertegemeinschaft, die gegenüber den Beitrittskandidaten auf der Durchsetzung rechtlicher, menschenrechtlicher und demokratischer Normen bestand.³³

Eine weitere Zuspitzung erfuhr das europäisch-türkische Verhältnis mit der Entscheidung des Europäischen Rats von Kopenhagen (Juni 1993), die mittel- und osteuropäischen Länder in die EU aufzunehmen. Damit wurde der Entscheid der Kommission von 1989 zumindest partiell hinfällig und die Frage eines türkischen Beitritts wieder aktuell. Als die Türkei in den neunziger Jahren überraschend Fortschritte bei der Umsetzung der in dem Assoziationsabkommen vereinbarten Maßnahmen machte und damit die Zollunion in greifbare Nähe rückte, wurde neben den griechischen Widerständen das Kriterium der demokratischen und menschenrechtlichen Situation in der Türkei politisch relevant. Insbesondere das Europäische Parlament drohte unter Verweis auf die mangelhafte menschenrechtliche Situation in der Türkei die Zollunion abzulehnen. Dennoch gelang im Dezember 1995 ein historischer Kompromiss. Die griechischen Widerstände wurden durch Koppelgeschäfte überwunden, die Bedenken des EP durch türkische Versprechen, die Menschenrechtssituation verbessern zu wollen, beruhigt, so dass die Zollunion zum letztmöglichen des im Protokoll vereinbarten Zeitkorridors am 1.1.1996 in Kraft treten konnte. Dennoch klärte sich auch danach die europäische Perspektive der Türkei nicht.

Auf seinem Treffen in Luxemburg bekräftigte der Europäische Rat (Dezember 1997), „dass die Türkei für einen Beitritt zur EU in Frage kommt“ und beschloss eine Europäische Strategie, nannte die Türkei jedoch nicht auf der Liste der Staaten, mit denen Bei-

stellung der innergemeinschaftlichen Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer, die bereits ordnungsgemäß in einem EG-Land leben, scheiterte am britischen und französischen Widerstand, Vgl. Kramer, ebenda, S. 135.

32 Die Kommission räumte in ihrer Begründung der Verwirklichung der Einheitlichen Europäischen Akte Priorität ein und lehnte Aufnahmeverhandlungen mit welchem Land auch immer vor 1993 ab. Im Falle der Türkei verwies die Kommission auf erhebliche wirtschaftliche und soziale Defizite, einen fehlenden Pluralismus und Defizite im Bereich der Menschen- und Minderheitenrechte sowie auf den Zypern-Konflikt. Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Bulletin der Bundesregierung, Nr. 12, Bonn, 1989, Ziffer 2.2.37.

33 In der Präambel der EEA verpflichten sich die Mitgliedstaaten, für die „Grundsätze der Demokratie und die Wahrung des Rechts und der Menschenrechte einzutreten“. In der Präambel des Maastricht-Vertrages sowie in dem Artikel „F“ bestätigen sie diese Grundsätze. In der Kopenhagener Erklärung fordert der Europäische Rat, die Beitrittskandidaten müßten nicht nur den *aquis communautaire* übernehmen können, sondern „institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten mitbringen“. Vgl. Europäischer Rat in Kopenhagen (21./22. Juni 1993), Schlußfolgerungen des Vorsitzes, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Bulletin, Nr. 60 (8. Juli), Bonn, 1993, S. 632.

trittsverhandlungen aufgenommen werden sollten.³⁴ Diesem Beschluß empfand die Türkei in besonderer Weise als Herabsetzung, weil sie sich plötzlich an das Ende der langen Schlange derjenigen Länder gesetzt sah, die bis vor kurzem noch gemeinsame Gegner waren und im Falle Rumäniens sogar als Steinzeitkommunisten galten, und deren Fähigkeit, den wirtschaftlichen *aquis* zu übernehmen, teilweise weit hinter der türkischen zurücksteht. Der damalige türkische Ministerpräsident Yılmaz interpretierte diesen Beschluss als europäischen Versuch, sich von der Beitrittsperspektive zu verabschieden, einen Kurswechsel, für den er wohl nicht ganz zu unrecht die damalige Bundesregierung verantwortlich machte.³⁵ In Helsinki revidierte der Europäische Rat seinen Beschluss und ging über das bisherige Niveau der Beziehungen insofern hinaus, als er der Türkei offiziell den Status eines Beitrittskandidaten verlieh. Der Beschluss steht aber insofern in der Kontinuität der bisherigen Politik, als die Türkei wiederum von der Gruppe der übrigen Beitrittsländer abgesetzt wurde.³⁶ Sie soll zunächst im Rahmen einer Heranführungsstrategie die von der EU definierten ökonomischen und politischen Reformen durchführen. Den vorläufig letzten Höhepunkt dieses Prozesses bildet die Beitrittspartnerschaft, die auf dem Gipfel von Nizza (Dezember 2000) unterzeichnet wurde und die in Form einer *road map* detailliert 112 Punkte auflistet, welche die Türkei zur Heranführung an die EU zu erfüllen hat.³⁷

3. Die erste Konstellation: Die Assoziationsstrategie als problemadäquates Mittel zur Erreichung europäischer Ziele?

3.1. Westeuropäische Interessen gegenüber der Türkei

3.1.1. Ökonomische Interessen

Seit dem Beginn ihrer Beziehungen zur Türkei verfolgt die EG/EU ein ganzes Bündel schwer entwirrbarer ökonomischer, politischer und sicherheitspolitischer Interessen. Obwohl sich der Assoziationsvertrag fast ausschließlich wirtschaftlicher Instrumente bedient, spielten und spielen ökonomische Interessen dabei die geringste Rolle. Die junge Gemeinschaft fühlte sich durch den türkischen Antrag auf Assoziierung mit der EWG vom

34 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Luxemburg), 12./13. Dezember 1997, Para. 31-36.

35 Helmut Kohl betonte zwar, daß er sich zu einem späteren Zeitpunkt für einen Beitritt der Türkei einsetze und Ankara in der Zwischenzeit die Stolpersteine auf dem Weg zu Beitritt zur Seite räumen sollte. Der türkische Ministerpräsident fühlte sich dennoch düpiert. Yılmaz beendete den politischen Dialog mit der EU und sorgte mit seiner Anschuldigung, Helmut Kohl habe die legitimen türkischen Interessen seinen Großraumplänen für Osteuropa geopfert, für einen Eklat.

36 In Paragraph vier des Berichts des Vorsitzes ist von „nunmehr dreizehn beitriftswilligen Ländern“ die Rede. Mit sechs davon verhandelt die Kommission bereits über die Modalitäten des Beitritts. In Paragraph zehn sind die sechs Länder aufgelistet, mit denen zusätzlich im Februar 2000 Verhandlungen über die Bedingungen ihres Beitritts aufgenommen werden sollen: die Türkei befindet sich nicht darunter. Vgl. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Helsinki), 10./11. Dezember 1999.

37 Die Beitrittspartnerschaft ist abgedruckt als Annex des Ratsbeschlusses 2001/235/EC vom 8. März 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Assessment Partnership with the Republic of Turkey, in: Official Journal of the European Communities, 24.3.2001, S. L 85/13-23.

31. Juli 1959 international aufgewertet. Außerdem galt die zusätzliche Verankerung und innere Stabilisierung des wichtigen NATO-Partners als wünschenswert. Für die Terminierung und konkrete Ausgestaltung des Ankara-Vertrags war ein anderer Umstand verantwortlich. Griechenland hatte 16 Tage vor der Türkei einen Assoziierungsantrag gestellt. Das 1962 in Kraft getretene Abkommen mit Griechenland sah die Errichtung einer Zollunion vor, die zu der von der EWG politisch gewünschten Mitgliedschaft Griechenlands führen sollte. Dies wirkte insofern als Präjudiz, als aus Sicht Ankaras ein statusmäßig niedrigeres Verhältnis zur EWG nicht in Frage kam. Letztlich zeigten sich die europäischen Außenminister gegen ökonomischen Sachverstand nur aufgrund übergeordneter politischer Überlegungen bereit, dem türkischen Drängen auf Gleichbehandlung nachzugeben.³⁸

Auch der Einstieg in die Übergangsphase war nicht von ökonomischen Interessen geleitet. Die Kommission hielt diesen Schritt aus wirtschaftlichen Gründen für verfrüht. Wiederum stimmten die Außenminister dem türkischen Begehren nur aufgrund politischer Überlegungen zu, zollten den ambivalenten ökonomischen Interessen aber insofern Anerkennung, als sie auf langen Übergangsfristen für die sensiblen Bereiche beharrten. Auch nach deren Auslaufen fiel es der Gemeinschaft schwer, das Vereinbarte umzusetzen. Frankreich und Italien, später auch Portugal, Spanien und Griechenland wehrten sich gegen eine Liberalisierung des Agrarhandels. Großbritannien, Italien und Frankreich sahen ihre Textilindustrie bedroht und drängten ab 1974 auf erste Einfuhrstopps. Als Ankara sich einem Selbstbeschränkungsabkommen verweigerte, verhängte die EG ab Anfang der achtziger Jahre regelmäßig Beschränkungen unter Bezug auf Artikel 60 des Zusatzprotokolls gegen türkische Textilexporte. Diese blieben bis zum Inkrafttreten der Zollunion kontingentiert. Die deutsche Regierung schließlich sah sich unter dem Eindruck der steigenden Arbeitslosigkeit bereits in den siebziger Jahren veranlasst, den Zuzug von Arbeitskräften von außerhalb der EG einzuschränken. Die tatsächliche Herstellung der Freizügigkeit hätte vor allem Deutschland betroffen, wo ca. $\frac{3}{4}$ aller in der EG lebenden türkischen Staatsbürger wohnten.³⁹ Wiederum sah sich die EG gezwungen, die Forderung eines Mitgliedslandes gegen den Widerstand Ankaras durchzusetzen. Die Bundesregierung klärte insofern ihr Sonderproblem, als sie ein bilaterales Übereinkommen vereinbarte, in dem die Türkei auf eine dauerhafte Aussetzung der Herstellung der Freizügigkeit verzichtete und Deutschland im Gegenzug u. a. kostenfreie Waffenlieferungen zusagte.⁴⁰

Auch nach der Herstellung der Zollunion wiegen die ökonomischen Interessen Europas an der Türkei vergleichsweise wenig und sind zudem uneinheitlich. Dennoch gibt es sie. Die Türkei bietet einen rasch wachsenden Markt mit heute schon 60 Millionen Kon-

38 Die Kommission sprach sich im Rahmen der Assoziationsverhandlungen sogar gegen das Ziel einer Zollunion aus, weil sie befürchtete, die türkische Wirtschaft werde sehr viel stärkeren Verwerfungen ausgesetzt als die griechische. Vgl. hierzu Panos Tsakokayannis, *The European Community and the Greek-Turkish dispute*, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 19, Nr. 1, 1980, S. 43.

39 Bundeskanzler Kohl hatte schon im Juni 1985 in einem „nonpaper“ eine grundsätzliche Revision der Bestimmungen zur Freizügigkeit gefordert. Vgl. Dietrich Schlegel, *Pragmatismus zwischen der Türkei und Europa*, in: *Aussenpolitik*, Jg. 37, Nr. 3, 1986, S. 283-302.

40 Der Spiegel berichtete bereits am 13. Juli 1985, daß die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die Ausrüstung eines türkischen Panzerbattalions mit Leopard 1 angeboten habe. Vgl. Mahmut Bozkurt, *Die Beziehung der Türkei zur Europäischen Union*, Frankfurt (Peter Lang Verlag) 1995, S. 92. Lothar Rühl hat diesen Vorgang jüngst bestätigt. Danach bot die Bundesregierung an, „Ausrüstungs-sonderhilfen“ bis zu einem Oberrahmen von 1,9 Mrd. DM kostenlos abzugeben, um Ankara dazu zu bewegen, die Freizügigkeits- und Niederlassungsklauseln dauerhaft auszusetzen. Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (im folgenden FAZ), 22.11.1999, S. 10.

sumenten. Sie ist bei den Ausfuhren der siebtwichtigste Handelspartner der EU, der 1996 für 18,2 Mrd. ECU 2,9% der EU-Exporte aufnahm. Bei den Einfuhren rangiert die Türkei auf Rang 11. Sie exportierte 1996 für 10,8 Mrd. ECU Güter in die EU.⁴¹ Allerdings begründen die wirtschaftlichen Verflechtungen kein über die Zollunion hinausgehendes Interesse der EU an einer Vollmitgliedschaft der Türkei. Allenfalls ein Umstand spräche für die Vollmitgliedschaft. Firmen in der Türkei verfügen gegenüber europäischen über einen potenziellen Wettbewerbsvorteil, weil sie einerseits Teil des gemeinsamen Marktes sind, andererseits nicht den europäischen Umwelt-, Sozial- und sonstigen Bestimmungen unterliegen, die die Produktionsfaktoren verteuern. Eine Reihe anderer ökonomischer Interessen steht einer Vollmitgliedschaft entgegen. Die Produzenten mediterraner agrarischer Produkte fürchten die türkische Konkurrenz. Die höher industrialisierten EU-Mitglieder treibt die Furcht vor weiterer Zuwanderung um. Und die Kohäsionsländer fürchten um ihre Beiträge aus den Strukturfonds.

3.1.2. *Geo-strategische und geo-politische Interessen: Von der anti-sowjetischen Riegelfunktion zur multidimensionalen strategischen Partnerschaft*

Großes Gewicht kommt den geo-strategischen und geo-politischen Interessen zu, jenen Interessen also, die sich nicht unmittelbar auf die Türkei selbst beziehen, sondern sich mit deren Einflusspotenzial auf andere Regionen begründen. Die zentrale Lage des Landes zwischen dem Schwarzen und dem Mittelmeer sowie zwischen Europa und dem Nahen Osten ließ diese nach 1945 schnell zu einem Brennpunkt der beginnenden west-östlichen Auseinandersetzung werden. 1952 trat die Türkei gemeinsam mit Griechenland der NATO bei. Während Griechenland das NATO-Kommando über die Ägäis zugewiesen wurde, sollte die Türkei als *Eckpfeiler der Allianz* mit starken Landstreitkräften die Dardanellen verteidigen und als *Riegel* zwischen der Sowjetunion und dem Nahen Osten fungieren. In dieser Phase galt das Engagement der EWG der inneren Stabilisierung des aus sicherheitspolitischen Gründen bedeutsamen NATO-Staates. Dennoch wogen auch die sicherheitspolitischen Interessen nie schwer genug, um innerhalb der EG weitgehende ökonomische Zugeständnisse an die Türkei durchzusetzen.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts entfiel die *Eckpfeiler-* und *Riegel-Funktion*. Dennoch kann von einer Entwertung der herausgehobenen geo-strategischen Situation der Türkei keine Rede sein. Ihre Lage an der Schnittstelle dreier Großräume und ihre vielfältigen historischen, kulturellen und religiösen Bindungen sowie sprachliche Affinitäten verwiesen auf ein besonderes Einflusspotenzial Ankaras auf diese Regionen.⁴² Hinzu kommen die erheblichen politischen, militärischen und wasserwirtschaftlichen Einflusspotenziale auf Syrien, den Irak und den Iran.⁴³

41 Eurostat, Außen- und Intrahandel der Europäischen Union, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997.

42 Die Beziehungen zu den Balkan-Staaten waren und sind allerdings aufgrund der historischen Reminiszenzen alles andere als unproblematisch. Neben Griechenland und Serbien in den 80er Jahren erhebliche Konflikte mit Bulgarien, das zwischen 1985 und 1989 eine Politik der zwangsweisen Assimilierung der damals ca. 900.000 Menschen umfassenden türkischen Minderheit setzte, in deren Verlauf im Sommer 1989 ca. 320.000 türkisch-stämmige Bulgaren in die Türkei flohen. Die neue demokratische Regierung Bulgariens hat diese Politik grundsätzlich revidiert, die geflohenen Türken zur Rückkehr aufgefordert und fruchtbare Beziehungen zur Türkei aufgebaut.

43 Vgl. Henri J. Barkey (Hg.), *Reluctant neighbor. Turkey's role in the Middle East*, Washington D.C., (United States Institute for Peace), 1996; Joyce R. Starr, *Water Wars*, in: *Foreign Policy*, Nr. 82 (Frühjahr), 1991, S. 17-36.

Das geo-strategische und -politische Gewicht begründet ein sicherheitspolitisches Interesse besonderer Art. Es findet seinen Ausdruck in den Bildern der Türkei als *Brücke oder Bindeglied* zur nahöstlichen, zur kaukasisch/zentralasiatischen Welt und zum Balkan bzw. der *Barriere* gegen Gefahren, die aus diesen Regionen drohen könnten.⁴⁴ Daneben wird das Bild einer *Regionalmacht* entworfen, die in die nahöstliche bzw. zentralasiatische Welt ausstrahlt und dergestalt wechselweise iranischen, russischen oder islamistischen Einfluss zurückdrängt.⁴⁵

Allerdings sind die geo-strategischen Interessen Europas an der Türkei auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu relativieren. Zum einen zeigten sich in der Praxis schnell die Schwachstellen derartiger Vorstellungen. Ankara fehlten die Mittel, um die Rolle einer regionalen Vormacht zu spielen.⁴⁶ In Zentralasien hängt sein Einfluss von amerikanischer Unterstützung ab. Zudem komplizierte die Rolle Ankaras oftmals westliche Politik.⁴⁷ Zum anderen entspricht der geopolitischen Bedeutung der Türkei ihre geopolitische Exponiertheit. Während die USA die geopolitische Bedeutung betonen und sich wiederholt für einen Beitritt zur EU einsetzten, stellen die Europäer stärker auf die geopolitische Exponiertheit ab, die eine Mitgliedschaft in der EU als riskantes Unterfangen erscheinen lässt.⁴⁸ Mit dem Beitritt der Türkei würde die EU nämlich für die Bearbeitung von Konflikten

- 44 So betont der Europäische Rat auf seiner Tagung in Lissabon (26./27. Juni 1992) die „geopolitische Bedeutung der Türkei und ihre Rolle als Verbündeter und Stabilitätspol in der Region...“ und fordert, die Gemeinschaft solle alle geeigneten Schritte unternehmen, um dieses Land fest in der künftigen Architektur Europas einzubinden. Vgl. Europäischer Rat in Lissabon, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 71 (1. Juli), 1992, S. 687. „Vgl. auch die Argumentation, mit der der stellvertretende französische Europaminister Alain Lamasource für den Rat gegenüber dem Europäischen Parlament die Notwendigkeit der Zollunion begründete: „At the crossroads of the Caucasus, the Balkans, and the Middle East, and at the door of Central Asia, it holds a strategic position which gives it a role of major importance, on the one hand as a pole of stability in this particularly troubled region and, on the other, as a moderating element in the many regional conflicts at its doorsteps.“ Abgedruckt in: Agence, Europe Documents Nr. 1924 (28. Februar), 1995. Siehe auch Laurence Martin, Turkey: Ambiguities of a Bridge and a Bulwark, in: Werner Weidenfeld/Josef Janning (Hg.), Europe in Global Change, Gütersloh, (Bertelsmann), 1993, S. 129-136; Ian O. Lesser, Bridge or Barrier? Turkey and the West after the Cold War, Santa Monica: Rand Corp. 1992; Shireen Hunter, Bridge or Frontier? Turkey's Post-Cold War Geopolitical Posture, in: The International Spectator, Jg. 34, Nr. 1 (1999), S. 63-78. Cigdem Akkaya, Die EU-Türkei-Beziehungen sowie die Rolle der Türkei als besonderer Faktor für die Außenbeziehungen der EU zu Zentralasien und zum Nahen Osten, in: W. Zippel (Hg.), Die Mittelmeerpolitik der EU, Baden-Baden (Nomos), 1999, S. 115-132.
- 45 John Roper, The West and Turkey: Varying Roles, Common Interests, in: The International Spectator, Jg. 34, Nr. 1, 1999, S. 79-102; Andrea K. Riemer, Die Türkei: Ein großer „Regional Player“ mit geopolitischer Relevanz: Mythos oder Realität? in: Südosteuropa, Jg. 46, Nr. 11, 1997, S. 562-599.
- 46 Heinz Kramer, A Changing Turkey. The Challenge to Europe and the United States, Washington (Brookings Institution Press), 2000.
- 47 So hat etwa der türkische Einfluß auf den armenisch-aserbaidshianischen Konflikt die Formulierung einer westlichen Strategie gegenüber diesem Konflikt eher erschwert als erleichtert. Vgl. Helen Chapin Metz (Ed.), Turkey: a country study, Washington D.C. (Library of Congress), 1996, S. 288. Vgl. auch Rexane Dehdashti, Internationale Organisationen als Vermittler in innerstaatlichen Konflikten. Die OSZE und der Berg Karabach-Konflikt, Frankfurt: Campus 2000, insb. S. 324ff.
- 48 Vgl. den Beitrag Michael Glos während der Bundestagsdebatte über die Ergebnisse des Europäischen Rates in Helsinki am 16. Dezember 1999, abgedruckt in: Das Parlament Nr. 52-53 (24./31. Dezember) 1999, S. 6. Vgl. auch Ders., „Imperial Overstretch“. Eine europäische Zukunft für die Türkei, in: Internationale Politik, Jg. 55, Nr. 11 (November 2000), S. 19-20. Die entgegengesetzte Position vertritt Heinz Kramer, Die EU-Mitgliedschaft der Türkei ist wichtig für Europas Stabilität und Sicherheit, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 4, 1997, S. 443-450.

zuständig, die ihre derzeitigen Kapazitäten überfordern.⁴⁹ Auch seine sicherheitspolitischen Sonderbeziehungen zu den USA und Israel lassen das Land kaum als ideales Mitglied erscheinen.

Gewichtig sind auch die geo-politischen Interessen, für die die Metapher des *Modells* steht. Dahinter steht die Erwartung, eine laizistische, demokratische und marktwirtschaftliche Türkei könne eine Vorbild- und Vermittlerfunktion zwischen dem europäischen Westen und der vielschichtigen islamischen Welt in Nordafrika, auf der arabischen Halbinsel, im Iran und auf dem Territorium der früheren Sowjetunion ausüben. Umgekehrt gilt, dass ein Scheitern der laizistischen und demokratischen Entwicklung in der Türkei erhebliche negative Rückwirkungen auf das Verhältnis Europas zur islamischen Welt hätte.

3.1.3. Politische und soziale Stabilisierung der Türkei

Vor allem aber geht es der EU um die Türkei und ihre politische, soziale und ökonomische Stabilisierung und Modernisierung. Hierbei sind drei Ziele zu unterscheiden: Erstens stehen Demokratisierung und die Durchsetzung von Menschen- und Minderheitenrechten als Ziele europäischer Politik an sich. Es geht zweitens darum, einer krisenhaften Zuspitzung der gesellschaftlichen Konflikte in der Türkei vorzubeugen, die über die türkisch- bzw. kurdisch-stämmigen Gemeinschaften nach Westeuropa rückwirken könnten.⁵⁰ Und es soll drittens die Entstehung eines sicherheitspolitischen Gefährdungspotenzials an der europäischen Peripherie verhindert werden. Eine dauerhafte Überwindung des griechisch-türkischen Konflikts gilt daher als weiteres Ziel europäischer Türkeipolitik. Dabei gehen weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten davon aus, dass es zwischen den Teilzielen Modernisierung und Demokratisierung einerseits und Stabilisierung andererseits Spannungen geben könnte. Im Gegenteil gilt weitere Demokratisierung gerade als Beitrag zur politischen Stabilisierung und Entspannung des griechisch-türkischen Konflikts.

3.2. Türkische Erwartungen an die EG/EU

3.2.1. Politische und gesellschaftspolitische Interessen

Auch die Türkei verfolgte und verfolgt gegenüber der EU ein Bündel sich teils widersprechender Erwartungen. Im Zentrum dieser Erwartungen steht der Wunsch, integraler Bestandteil des Westens zu werden.⁵¹ Der Gründergeneration um Mustafa Kemal galten die Traditionen des osmanischen Reiches als entwicklungsunfähig. Es galt, nicht nur einen neuen Nationalstaat, sondern ebenso die dazugehörige Nation zu schaffen.⁵² Der Westen

49 Matthes Buhbe, Die Türkei und die Grenzen der Europäischen Integration, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 2, 1998, S. 157-172.

50 Beispielsweise formulierte die Kommission schon 1980, „daß die Gemeinschaft ein Interesse daran habe, der Türkei das Gefühl zu vermitteln, daß sie zur europäischen Familie gehöre und privilegierte Beziehungen mit der Gemeinschaft besitze und dadurch die pro-westlichen Kräfte zu unterstützen und den laizistischen Kurs des Land zu stabilisieren.“ Vgl. Kramer, 1988, S. 77.

51 Vgl. Philip Robins, Turkey and the Middle East, London (Pinter), 1991, S. 4. Die Ausrichtung auf den Westen zieht sich wie ein roter Faden durch die türkische Geschichte. Vgl. Steinbach, S. 435.

52 Vgl. Heinz Kramer, A Changing Turkey, a.a.O. (Anm. 47), S. 5.

spielte bei dieser Neugründung eine doppelte Rolle. Er fungierte zum einen als Vorbild, zum anderen als Anker, der dem umfassenden gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Umbauprozess Stabilität verleihen sollte.⁵³

Allerdings ist dies Interesse widersprüchlich. Verantwortlich hierfür sind Brüche und Undeutlichkeiten in der kemalistischen Staatskonzeption selbst sowie Spannungsverhältnisse zwischen der auf dieser Staatskonzeption aufruhenden politischen Praxis einerseits und des sich seit den zwanziger Jahren weiterentwickelnden westeuropäischen Wertekans andererseits.

Ungeklärt ist erstens, ob nicht entgegen der europäischen Annahme doch eine Spannung zwischen dem Ziel der Demokratisierung und der Stabilisierung besteht und wie es sich auflösen lässt. Der Republikanismus zählt zwar ebenso wie der Laizismus zu den kemalistischen Prinzipien. Bis 1946 wurde das politische Leben aber von der kemalistischen Volkspartei (seit 1924 republikanische Volkspartei) dominiert. Ihrem eigenen Selbstverständnis zufolge würde die Partielite das Volk in einer Art vormundschaftlichem Abhängigkeitsverhältnis so lange regieren, bis dieses innerhalb eines demokratischen Systems zur politischen Willensbildung fähig ist.⁵⁴ Damit setzte sich freilich nur der autoritäre Politikstil und die Trennung zwischen politischer Klasse und einer noch nicht kemalistisch „neukonstruierten“ Gesellschaft fort.⁵⁵ Herausfordert sieht sich der am westlichen Vorbild orientierte türkische Nationalstaat in erster Linie von dem politischen Islam sowie vom separatistischen kurdischen Nationalismus. Auf beide politische Herausforderungen reagierte der türkische Staat in letzter Konsequenz mit repressiven Mitteln. Damit blieb die Frage offen, wie stabil die gesellschaftliche Basis für die laizistische, modernistische und nationale Option ist.⁵⁶

Nach 1945 spiegelt sich dieser Konflikt in der Stellung des türkischen Militärs in der Politik. Das Offizierskorps versteht sich als Bastion und Bewahrerin des kemalistischen Erbes und wird auch von Beobachtern als westlichstes Element des türkischen politischen Kräftespektrums gesehen. Das sich einerseits den kemalistischen Prinzipien und der am westlichen Vorbild orientierten Modernisierung verpflichtete Militär sieht sich andererseits veranlasst, die Republik notfalls auch mit undemokratischen Methoden gegen anti-

53 Vgl. Mehmet Ugur, *The European Union and Turkey: An Anchor/Credibility Dilemma*, Aldershot (Ashgate Publishing), 1999.

54 Clement H. Dodd, *Developments in Turkish Democracy*, in: Vojtech Mastny/R. Craig Nation (Hg.), *Turkey Between East and West. New Challenges for a Rising Regional Power*, Boulder (Westview Press), 1996, S. 131-140. Vgl. auch Nicole und Hugh Pope, *Turkey Unveiled – a History of Modern Turkey*, Woodstock/New York, 1998.

55 İklay Sunar, *State, Society and Democracy in Turkey*, in: Mastny/Nation, *Turkey Between East and West*, a.a.O. (Anm. 55), S. 141-154.

56 Zum politischen Islamismus vgl. Udo Steinbach, *Die Türkei im 20. Jahrhundert: Schwieriger Partner Europas*, Bergisch-Gladbach (Lübbe) 1996, S. 328ff. Allerdings werden Gefahren, die vom politischen Islamismus sowie dem kurdischen Separatismus für den Bestand des laizistischen Staates ausgehen, von Beobachtern der Türkei relativiert. Ob ein Großteil der kurdischen Bewohner der Türkei für das Ziel eines kurdischen Staates eintrat, ist fraglich. Eher entwickelte der Krieg seine eigene Dynamik, weil er die kurdische Bevölkerung in Ostanatolien vor die Wahl stellte, auch mit der Waffe entweder für den Staat oder das ethnische Volk einzutreten. Der politische Islamismus zeigt Schwächezeichen. Die Anhänger und Abgeordneten der verbotenen Tugendpartei haben sich gespalten und zwei Nachfolgeparteien gegründet, wovon die neue Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei die Distanz zu Erbakans islamistischer Programmatik sucht.

westliche und anti-demokratische Kräfte verteidigen zu müssen.⁵⁷ Die vier mal mehr und mal weniger gewaltsamen Militärputsche seit 1945 waren aus Sicht der Offiziere unabdingbar zur Sicherung des kemalistischen Erbes.⁵⁸ Auch die beherrschende Stellung des Militärs im institutionellen Gefüge des Staates ist aus dieser Sicht der Notwendigkeit der Abwehr anti-demokratischer Kräfte geschuldet.⁵⁹

Ein zweites Spannungsverhältnis besteht zwischen der türkischen Minderheitenpolitik und den westeuropäischen politischen Erwartungen bezüglich des Umgangs mit Minderheiten. Das Verständnis von Nation, das der türkischen Staatsgründung zugrunde lag, orientierte sich am französischen Vorbild. Im Laufe der Zeit vermischte sich dies Konzept mit einer ethnisch geprägten Vorstellung der Nation.⁶⁰ Danach ist die türkische Republik die staatliche Heimstatt der innerhalb ihrer Grenzen lebenden Gemeinschaft der Türken, und nur die im Lausanner Vertrag als Minderheiten anerkannten christlichen Armenier, orthodoxen Griechen und Juden genießen spezielle Rechte. In dem Maße, in dem ein Teil der kurdischen Bevölkerung eine alternative nationale Identität auszubilden begann, lief das türkische Nationsverständnis in die auch aus anderen Kontexten bekannten Dilemmata. An dem republikanischen Nationsverständnis hält die Türkei bis heute insofern erfolgreich fest, als Kurden, sofern sie sich zu den Prinzipien des Staates bekennen, keine Diskriminierung erfahren. Sie fand aber keine Strategie, um mit den nationalen Emanzipationsbestrebungen gewaltfrei umzugehen. Politische Äußerungen einer kurdischen Identität liefen Gefahr, auch dann unter einen Sezessionsverdacht gestellt und kriminalisiert zu werden, wenn dies gar nicht ihre erkennbare Intention war. Die Folge: Der politische Prozess ist nicht angemessen in der Lage, einen zentralen innergesellschaftlichen Konflikt gewaltfrei zu vermitteln.

Ein drittes Spannungsverhältnis betrifft die Rolle des Staates. Einerseits akzeptiert die Türkei hohe demokratie- und menschenrechtliche Ansprüche und lässt sich an diesen Ansprüchen messen. Andererseits steht die politische Praxis hinter diesen Ansprüchen zurück. Türkische Kommentatoren begründen die Defizite im demokratischen Prozess

- 57 Gareth Jenkins, *Context and Circumstances: The Turkish Military and Politics*, International Institute for Strategie Studies (London), Adelphi Paper 337, 2001.
- 58 Das Militär putschte erstmals 1960. Als gewaltbereite linke und rechte Kräfte das Land an den Rand eines Bürgerkriegs brachten, putschte das Militär 1971 und 1980 abermals und regierte von 1980 bis 1982 mit diktatorialer Gewalt. 1997 zwang das Militär in einem „postmodernen Putsch“ die Regierung Erbakan zum Rücktritt. Vgl. Gerhard Weiher, Die innenpolitische Rolle des Militärs, in: Klaus-Detlev Grothusen (Hg.), *Südosteuropa-Handbuch*, Bd. IV: Türkei, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht), 1985, S. 303-315; William Hale, Turkey: A Crucial but Problematic Applicant, in: John Redmond (Hg.), *Prospective Europeans. New Members for the European Union*, Hempel (Harvester), 1994, S. 113-132; Clement H. Dodd, Developments in Turkish Democracy, in: Mastny/Nation, *Turkey Between East and West*, a.a.O. (Anm. 55), S. 131-140; Eric Rouleau, Turkey's Dream of Democracy, in: *Foreign Affairs*, Jg. 79, Nr. 6 (2000), S. 100-114.
- 59 Die Eigenständigkeit des Militärs findet ihren institutionellen Niederschlag in der Bestimmung, derzufolge der Generalstabschef nicht gegenüber dem Verteidigungsminister verantwortlich ist. Er wird von dem obersten Militärerrat nominiert und vom Ministerpräsidenten ernannt. Der politische Einfluß des Militärs wird vor allem über die starke Stellung des Nationalen Sicherheitsrats gesichert. Die Empfehlungen dieses Rates sind zwar nicht rechtlich bindend, können aber von der Regierung nur schwer ignoriert werden, wie die Regierung Erbakan schmerzlich erfahren mußte. Einen institutionell gesicherten Einfluß übte das Militär bis vor kurzem auch im Justizsystem aus. Vgl. Europäische Kommission, DG 1a, Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, Brüssel, 1998.
- 60 Vgl. Svante E. Cornell, The Kurdish Question in Turkish Politics, in: *Orbis*, Jg. 45, Nr. 1 (2001), S. 31-46.

und bei den Menschenrechten mit der besonderen Situation des Bürgerkrieges.⁶¹ Dies ist nicht unplausibel. Von anderer Seite wird aber auch geltend gemacht, dass die Einschränkung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit, vor allem die Hinweise auf Folterungen in türkischen Gefängnissen und Polizeistationen auf eine Kluft zwischen dem von der Türkei als Ideal akzeptierten demokratischen Rechtsstaat und einer auch kulturell verwurzelten Vorstellung eines mit weitgehender Machtfülle ausgestatteten Staats hinweisen, hinter dessen Ansprüche Menschenrechte zurückzutreten haben.⁶²

Neben diesen drei Spannungsverhältnissen, die das Resultat des Versuchs der „Demokratisierung von oben“ sind, sieht sich die Türkei zunehmend mit den Folgen eines vierten Spannungsverhältnisses konfrontiert, das der ambivalenten Interessenlage der kemalistischen Elite entspringt. Ungeklärt ist nämlich, wie viel Demokratisierung und damit auch Machtverzicht die kemalistische Elite selbst zulassen will. Weil die Demokratisierung und soziale Modernisierung nur unvollständig gelang, kapitalistische Strukturen bei der Gründung des Staats nicht vorhanden und durch eine etatistische Wirtschaftspolitik ersetzt wurden, konnten sich unter dem Deckmantel des Kemalismus Herrschaftsstrukturen etablieren, die an die traditionellen Patronagebeziehungen anknüpfen. Mit der weiteren Demokratisierung stünden diese etatistischen Machtpositionen, die sich zur Festigung politischen Einflusses, teilweise aber auch zur persönlichen Bereicherung ausbeuten lassen, auf dem Spiel.⁶³ Die Frage nach den Grenzen der Reformbereitschaft muss sich nicht nur die politische Elite stellen, sie ist auch an das Militär zu richten, das durch seine Sonderstellung Eigeninteressen sichert und durch den auf EU-Mitgliedschaft zielenden Reformprozess besonders viel zu verlieren hätte.⁶⁴

Auf europäischen Druck hin hat die Türkei seit 1995 wiederholt angekündigt, demokratische Defizite beseitigen und die Menschen- und Minderheitenrechte achten zu wollen.⁶⁵ Reformen blieben aber halbherzig oder wurden durch andere Maßnahmen konterkariert.⁶⁶ Immerhin sind einige der besonders illiberalen Bestimmungen der noch unter der Militärdiktatur erlassenen Verfassung von 1982 revidiert worden. Darüber hinaus ist

61 Vgl. Aslan Gündüz, Human Rights and Turkey's Future in Europe, in: *Orbis*, Jg. 45, Nr. 1 (2001), S. 15-30.

62 EU-Kommission: Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 8. November 2000. Vgl. Regular Report 1999, a.a.O. (Anm. 60), S. 14. Zur Praxis systematischer Folterungen und der gerichtlichen Verfolgung von Meinungsäußerungen sowie den Veränderungen dieser Praxis vgl. Amnesty International, Jahresbericht 1999, Frankfurt (Fischer), 1999, S. 538ff.

63 Vgl. Den Schritt von der traditionellen Patronagebeziehung zur gezielten Ausplünderung des Staates beschreibt Rainer Hermann, Patronage, Pfründe, Paten, in: *FAZ*, 23.1.2001, S. 3. Siehe auch Dietrich Jung, Die Erben der Paschas, in: *FAZ*, 12.2.2001, S. 10.

64 Pinar Tank, Turkey as a „Special Case“ for the EU. Will the Generals Retreat from Politics?, in: *Security Dialogue*, Jg. 32, Nr. 2, 2001, S. 217-230.

65 1991 wurden allerdings aufgrund parteitaktischer Winkelzüge einige der illiberalen Bestimmungen der Verfassung von 1982 aufgehoben. Im Oktober 1995 wurde auf Druck des Europa-Parlaments Artikel 8 des Anti-Terror Gesetzes verändert, das jede Diskussion der kurdischen Frage verbot. Allerdings blieben auch danach eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen in Kraft, die sicherstellten, daß allein schon die öffentliche Berufung auf eine kurdische Identität mit drakonischen Strafen geahndet werden konnte.

66 So wurden etwa die Änderungen der Verfassung, die die Türkei auf Druck der EU vor der Errichtung der Zollunion angekündigt hatte, im Gesetzgebungsprozeß verschleppt. Vgl. Friedrich Gröning, Turkey at the Doorsteps of the European Union. A Roadmap to Accession Negotiations, Stiftung Wissenschaft und Politik: AP 3116, (Februar) 2000, S. 21.

in der Türkei eine öffentliche Diskussion über die Folterpraxis und ihre Ursachen in Gang gekommen.⁶⁷ Die politische Rolle des Militärs wurde in einem ersten Reformschritt vorsichtig begrenzt. So wurden die Militärrichter im Juni 2000 aus den Staatssicherheitsgerichten herausgenommen, der starke Einfluss des nationalen Sicherheitsrats auf die türkische Politik und die weitgehende Unabhängigkeit des Generalstabs blieben aber unangetastet. Auch bezüglich der Anerkennung grundlegender Rechte wie die Benutzung der Muttersprache in den Medien oder die Möglichkeit, ungehindert politische Vereinigungen zu bilden, fällt die Bilanz der Reformen gemischt aus. Einerseits unternimmt Ankara erste Schritte zur Liberalisierung der Minderheitenpolitik. Beispielsweise unterzeichnete die türkische Regierung im August 2000 die beiden UN-Abkommen über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die die Situation der kurdischen Minderheit erheblich verbessern könnten. Andererseits sind weder die MHP noch die militärische Führung bereit, der europäischen Forderung nach Anerkennung einer ethnisch begründeten Differenz zu entsprechen, auf Verbotsdrohungen gegen den Gebrauch der kurdischen Sprache in der öffentlichen Sphäre zu verzichten sowie die Arbeit kurdischer Parteien nicht zu behindern.⁶⁸ Das Versäumnis, dem Anspruch der Minderheiten auf kulturelle Identität gerecht zu werden, wiegt um so schwerer, als sich nach der Gefangennahme Öcalans ein historisches Fenster der Gelegenheit zur Entmilitarisierung und politischen Bearbeitung des Konflikts öffnet.

Insgesamt unternimmt die Türkei seit Helsinki erkennbar größere Reformanstrengungen. Allerdings ist weiterhin offen, wie weit die Regierung den europäischen Erwartungen entsprechen will und kann. Möglicherweise hoffen Teile der politischen und militärischen Elite, die EU werde das Land aufgrund seines strategischen Gewichts auch dann aufnehmen, wenn es die von der EU gesetzten Reformanforderungen nur teilweise umsetzt.⁶⁹ Für diese These spräche zumindest, dass die Türkei in ihrer eigenen Wahrnehmung nicht als Bittsteller auftritt, sondern als selbstbewusstes Land, das wichtige Ressourcen einbringen kann. Die Mitgliedschaft gilt als Ziel, aber es soll zu Bedingungen erreicht werden, die die Türkei akzeptieren will.⁷⁰

3.2.2. *Ökonomische Interessen*

Ökonomische Interessen spielten auch auf Seiten der Türkei zunächst eine geringe Rolle. Sie waren beim Antrag auf Assoziation allerdings insofern relevant, als die Türkei gegen den Konkurrenten Griechenland ihre Chancen auf Marktzugang verteidigen wollte.⁷¹ Eine

67 Diese Diskussion wurde auch von parlamentarischer Seite initiiert. So veröffentlichte das Menschenrechtskomitee der Großen Nationalversammlung neun Berichte über die Folter in der Türkei. Vgl. ebenda, S. 17.

68 Die Regierung hat zwar die Möglichkeiten verbessert, in kurdischer Sprache zu publizieren und duldet Fernsehprogramme in kurdischer Sprache mit nicht-politischen Inhalten. Das Militär steht aber einem weitergehenden Verzicht auf die Beschränkung des Gebrauchs der kurdischen Sprache ablehnend gegenüber. Die Regierung weigert sich unter Verweis auf die Verfassung und den Vertrag von Lausanne, einen Minderheitenstatus der Kurden anzuerkennen und geht nach wie vor mit aller Härte gegen die PKK sowie gegen die Repräsentanten der HADEP vor, denen sie Kontakte zur PKK unterstellt. Vgl. Regular Report 1998, a.a.O. (Anm. 60).

69 Eric Rouleau, Turkey's Dream of Democracy, Foreign Affairs, Jg. 79, Nr. 6 (2000), S. 100-114.

70 Vgl. Rainer Herrmann, Die Türkei will nicht um jeden Preis in die EU, FAZ, 25.01.2001, S. 1f.

71 Vgl. hierzu Panos Tsakokayannis, The European Community and the Greek-Turkish dispute, a.a.O. (Anm. 39), S. 43.

zügige Umsetzung der in dem Ankara-Vertrag festgelegten Verpflichtungen lag dagegen keineswegs im ökonomischen Interesse des Landes. Die mit der Assoziation angestrebte Zollunion stand sogar im eklatanten Widerspruch zu der bis in die achtziger Jahre praktizierten Importsubstitutionsstrategie. In den siebziger Jahren formierte sich sogar ernsthafter Widerstand gegen die Assoziationspolitik, und Ankara sistierte 1978 die weitere Marktöffnung für fünf Jahre.⁷²

Diese Widersprüche schliffen sich erst in der Folge der von Ministerpräsident Özal eingeleiteten Liberalisierung der Wirtschaft ab. Seitdem richten sich die wirtschaftlichen Interessen der Türkei gegenüber Europa auf drei Ziele: Erstens begründet die Ausrichtung des Handels auf die EU das Interesse, die Marktzugangschancen gegen Störungen abzusichern. In der Folge der Özalschen Marktöffnungspolitik stiegen die Exporte als Anteil am BSP von 4,3% (1981) auf 23,9% (1997). Die starke Handelsabhängigkeit von Westeuropa akzentuierte sich in dieser Zeit weiter. Mittlerweile nimmt die EU ca. 53% der türkischen Exporte auf.⁷³ Eine noch stärkere Ausrichtung auf Europa zeigt sich beim Tourismus.

Das Ziel des gesicherten Marktzugangs für Industrieprodukte scheint mit der Zollunion erreicht. Obwohl die versprochenen Anpassungshilfen bis 1999 blockiert blieben, hielt die türkische Wirtschaft dem ungeschützten Wettbewerbsdruck relativ gut stand.⁷⁴ Als insgesamt nicht konkurrenzfähig sind dagegen der staatliche Sektor und weite Teile der Landwirtschaft einzustufen, die immer noch 42% der Beschäftigten überwiegend im Bereich kleiner Subsistenzwirtschaften aufnimmt. Daher ist zumindest gegenwärtig aus Sicht wichtiger ökonomischer Akteure eine über die Zollunion und die zur Zeit diskutierte Liberalisierung der Dienstleistungen hinausgehende Marktöffnung nicht wünschbar. Zu prüfen wäre aber das in der Literatur häufig genannte Argument, die Zollunion bleibe ein unbefriedigendes Provisorium, weil Ankara die außenhandelspolitische Souveränität an die Kommission abgeben muss, ohne wie die anderen EU-Staaten Mitsprache über die Entscheidungen der Kommission zu gewinnen.⁷⁵ Auch dies sollte nicht zu hoch bewertet werden, denn dem steht der Vorteil entgegen, dass die Türkei am Binnenmarkt teilhaben kann, ohne das europäische Regelsystem, das die Produktionsfaktoren verteuert, übernehmen zu müssen.

Ein zweites ökonomisches Interesse besteht in den potenziellen Vorteilen, welche die Türkei aus der Regional- und Strukturpolitik sowie durch die Freizügigkeit der Arbeits-

72 Vgl. Heinz Kramer, Die Assoziierungsabkommen der EU: Die Türkei und Mitteleuropa in einem Boot?, in: Friedrich Ebert Stiftung: Reihe Eurokolleg, Nr. 32, 1995, S. 9; vgl. auch Harun Gümrükcü, Türkei und Europäische Union im Lichte der vollendeten Zollunion, a.a.O. (Anm. 32), S. 41.

73 Damit ist die EU mit Abstand der bedeutsamste Handelspartner der Türkei. Andere OECD-Länder nehmen weitere 12,6% der türkischen Ausfuhren auf, die Organisation der islamischen Konferenz 15,6%. Vgl. Außenwirtschaftsministerium der Türkei: www.foreigntrade.gov.tr.

74 Das chronische Defizit in der Handelsbilanz konnte die Türkei jedenfalls ansatzweise mit Überschüssen in der Zahlungsbilanz, die sich aus dem Tourismusgeschäft und Überweisungen türkischer Bürger ergaben, ausgleichen. 2000 erlebte die Türkei allerdings eine rapide Verschlechterung ihrer Leistungsbilanz. Dennoch gelang ihr im Handel mit der EU eine Diversifikation der Exportpalette. Textilien machen immer noch einen großen Teil der Exporte aus, als konkurrenzfähig erweist sich die türkische Industrie aber auch bei Dienstleistungen, dauerhaften Konsumgütern und Industriegütern. Vgl. Eurostat, Außen- und Intrahandel der Europäischen Union, Luxemburg (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften), 1997.

75 Vgl. Nanette A.E.M. Neuwahl, The EU-Turkey Customs Union: A Balance, but No Equilibrium, in: European Foreign Affairs Review, Nr. 4, 1999, S. 37-62. Vgl. auch Harun Gümrükcü, Türkei und Europäische Union im Lichte der vollendeten Zollunion, a.a.O. (Anm. 32), S. 41.

kräfte ziehen könnte.⁷⁶ Wichtiger ist drittens das *wirtschaftspolitische* Motiv, den Reformprozess politisch absichern und legitimieren zu können. Die Marktöffnung und die damit verbundene Liberalisierung der Wirtschaft war und ist in der Türkei umstritten. Während in den siebziger Jahren vornehmlich linke, nationalistische und islamistische Parteien Protest anmeldeten, erweist sich heute die ambivalente Interessenlage der kemalistischen Elite selbst als entscheidende Reformbarriere. Einerseits dient die Aussicht auf EU-Mitgliedschaft nach wie vor als Anreiz, um die als nötig erachteten Reformen innenpolitisch durchsetzen zu können. Andererseits sperren sich andere Teile dieser Elite, die den großen Staatssektor repräsentieren oder in anderer Weise mit staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft Patronagepolitik betreiben, gegen zu weitgehende Reformen.⁷⁷ Radikale Reformen, die mit der Patronagewirtschaft brechen würden, werden dagegen von den Vertretern der Privatwirtschaft begrüßt.⁷⁸

3.2.3. Außen- und sicherheitspolitische Interessen

Auch außenpolitisch ist die Türkei nach dem Westen orientiert. Beginnend mit dem ersten bilateralen Militärabkommen von 1947 richtete sie ihre Sicherheitspolitik zunächst fast ausschließlich auf die USA aus. Obwohl dieses amerikanisch-türkische Sonderverhältnis in der NATO während der Kuba-Krise 1962 und des Zypern-Konflikts 1974 durchaus spannungsreiche Phasen durchlief, erweist es sich bis heute als stabil.⁷⁹ Ironischerweise half gerade die Einbindung in ein Militärbündnis, die Ziele des kemalistischen Prinzips „Friede daheim – Friede in der Welt“ zu erreichen. Seit der Auflösung der ost-westlichen Konfliktformation betont die Türkei mit dem Verweis auf ihre geopolitisch exponierte Lage und ihre historischen Sonderbeziehungen darüber hinaus eine eigenständigere Rolle.⁸⁰ Die Schwarzmeer-Kooperation (1992), ein engeres Verhältnis zu einigen arabischen Staaten sowie die Aufnahme der früheren sowjetischen Turk-Republiken in

76 Bei gleichberechtigter Einbeziehung in das bestehende Finanzierungssystem der EU könnte die Türkei mit viermal so hohen Rückflüssen aus den Struktur- und Regionalfonds wie Einzahlungen rechnen. Diese Berechnung ist allerdings insofern von geringer praktischer Relevanz, als nicht abzusehen ist, wie die Strukturpolitik zu dem Zeitpunkt des Beitritts der Türkei ausgestaltet sein wird. Vgl. Faruk Sen/Cigdem Akkaya, Die Auswirkungen eines türkischen Beitritts auf den EU-Haushalt für das Jahr 1998, Essen (Zentrum für Türkei Studien), 2000.

77 Vgl. Ziya Önis, The State and Economic Development in Contemporary Turkey: Etatism to Neoliberalism and Beyond, in: Mastny/Nation (Hg.), Turkey between East and West, a.a.O. (Anm. 55), S. 155-178. Mitte der 90er Jahre trugen die Staatsfirmen immer noch zu 40% der Wirtschaftsleistung im verarbeitenden Gewerbe bei und beschäftigten mit ca. 550 000 Angestellten 20% der Industriearbeiter. Vgl. Helen Chapin Metz (Hg.) Turkey - a country study, Washington (Library of Congress), Federal Research Division, Nr. 5, 1996, S. 159. Zur ambivalenten Interessenlage der ökonomischen Eliten vgl. Europäische Kommission, DG1a: Regular Report, a.a.O. (Anm. 60), 1998, S. 24.

78 Vertreter des einflussreichen türkischen Industriellenverbandes Tüsiad verweisen explizit auf diesen Zusammenhang. Um die unpopulären Maßnahmen durchzusetzen, die zur Erringung gesamtwirtschaftlicher Stabilität notwendig sind, sei Druck von außen und die feste Einbettung des Reformprozesses in stabile Beziehungen der Türkei zur EU unerlässlich. Vgl. FAZ, 6.12.1999, S. 18. Vgl. auch Rainer Hermann, Türkische Unternehmer dringen auf Reformen, in: FAZ, 2.10.1999, S. 15.

79 Vgl. Heinz Kramer, Der NATO-Partner Türkei, Ebenhausen, 1985 (SWP-AP 2454).

80 Eine stärkere, in die angrenzenden Regionen ausstrahlende Rolle kündigte schon der 1993 verstorbene Staatspräsident Turgut Özal mit der Prophezeiung an, das nächste Jahrhundert werde ein türkisches Jahrhundert werden. Heinz Brill, Die geopolitische Lage der Türkei im Wandel. Von der Südostflanke der NATO zur euroasischen Regionalmacht? in: Österreichische Militärische Zeitschrift Nr. 2, 1998, S. 113-120.

die 1985 zusammen mit Iran und Pakistan gegründete Economic Coordination Organization (ECO) sind Ausdruck der Versuche, die sicherheitspolitischen Beziehungen zu diversifizieren.⁸¹ Substanzieller als diese Projekte ist das von den USA geförderte enge militärstrategische und rüstungstechnische Verhältnis zu Israel.⁸² Dabei ist die Türkei zunehmend bereit, auch alleine zu handeln und militärische Macht als außenpolitisches Druckmittel einzusetzen.⁸³

Dagegen war und ist für den Wunsch nach möglichst enger Mitarbeit in den westeuropäischen sicherheitspolitischen Institutionen neben dem symbolischen Interesse auch die Sorge ausschlaggebend, Griechenland könnte früher die WEU, heute die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in eine anti-türkische Frontstellung manövrieren. Während der Türkei in der WEU eine weitgehend gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeit eingeräumt wurde, kämpft sie derzeit noch um ähnliche Rechte im Rahmen der ESVP.

3.3. Die Assoziationsstrategie – eine erste Bewertung

a) Ziele und Mittel

Insgesamt wünschen sich die 14 westeuropäischen Staaten eine stabile Türkei, die sich reformiert und sich der westlichen Staatengemeinschaft zugehörig sowie den sie prägenden Ordnungsprinzipien verpflichtet fühlt. Durch die Stabilisierung und Demokratisierung eines strategischen Akteurs ließen sich, so die Erwartung,

- negative Rückwirkungen auf Europa vermeiden, mit denen im Falle eines Scheiterns der Reformperspektive zu rechnen wäre,
- die Sicherheit Europas erhöhen und der griechisch-türkische Konflikt entschärfen,
- die geo-strategischen und geo-politischen Einflusspotenziale der Türkei nutzen,
- dem Interesse an der Durchsetzung europäischer Werte wie Menschenrechte und Schutz von Minderheiten Rechnung tragen und
- ökonomische Interessen befördern.

Gleichzeitig ist sich die EU bewusst, dass die Türkei ein schwieriger Partner ist. Die Menschen- und Minderheitenrechte sind nicht hinreichend gewährleistet, die türkische Demokratie weist Defizite auf, die Parteien scheinen verbraucht und das politische System fragil zu sein. Der politische Prozess ist nicht in der Lage, angemessen und gewaltmindernd die gesellschaftlichen Konflikte zu vermitteln. Das ost-westliche Entwicklungsgefälle ist enorm, die türkische Wirtschaft krisenanfällig, große Teile der Landwirtschaft sowie der Staatssektor sind reformbedürftig. Der geopolitisch zentralen Lage der Türkei

81 Yusuf Aslan, *Die Türkei: Von der Westintegration zur Ostwendung?* Frankfurt (Peter Lang Verlag), 1997.

82 Vgl. Israel-Turkish Relations: A Turkish „Periphery Strategy“?, in: Henry J. Barkey (Hg.), *Reluctant neighbor*, a.a.O. (Anm. 44), S. 147-170; Amikam Nachmani, *Turkish-Israeli Defense Relations: An Analysis of the Implications for Greece and Cyprus*, Athen (Research Institute for International and European Studies), 1998.

83 So zwang sie Syrien unter Androhung eines Krieges zur Ausweisung des PKK-Führers und drohte Zypern mit militärischer Gewalt, sollte die Regierung russische Luftabwehrraketen auf der Insel stationieren.

entspricht zudem ihre sicherheitspolitische Exponiertheit, und die mögliche Hebelwirkung des türkischen Einflusses auf die umliegenden Regionen wird durch die zunehmend national definierten türkischen Sonderinteressen konterkariert.

Um sowohl ihrem Interesse an einer Stabilisierung und Demokratisierung als auch den problematischen Verhältnissen in der Türkei gerecht zu werden, entwickelte die EU mit der Assoziationspolitik eine Strategie der äußeren Anleitung und Absicherung des türkischen Reformkurses. Das Niveau der Beziehung und damit die Risiken für die EU ließen sich mit den türkischen Reformfortschritten koppeln. Die Assoziationsstrategie bot Anreize und formulierte eine attraktive Perspektive sowie klare Zwischenschritte. Vor allem schließt sie an die türkischen Erwartungen und Selbstbeschreibungen an. Die Vermutung, sie werde der Problemlage nicht gerecht, weil zwischen dem Drängen auf Demokratisierung und dem Interesse an Stabilität in dieser zentralen Region ein Spannungsverhältnis bestehe, erweist sich als übertrieben. Größer als die Gefahr des kurdischen Separatismus und des politischen Islam erscheinen nämlich die Gefahren, die von den Krisenerscheinungen der post-kemalistischen Strukturen in Wirtschaft und Politik ausgehen. Insofern scheint Wandel gerade die Voraussetzung längerfristiger Stabilität zu sein.

Bestandteil und wichtigster Hebel der Assoziationsstrategie war die zunächst nur als ferne Möglichkeit aufscheinende Perspektive der Vollmitgliedschaft. Damit ist ihr aus europäischer Perspektive zentrales Problem benannt. Von Anfang an waren sich die Vertreter Europas unklar, ob dies Ziel im europäischen Interesse liegt oder als Mittel dienen soll, um den türkischen Reformkurs abzusichern.

b) Die Umsetzung

Auch was die Fähigkeit der EU betrifft, diese Strategie umzusetzen, fällt die Bewertung, sieht man von dem Faktor Griechenland zunächst ab, nicht negativ aus. Sicherlich war die europäische Politik nie optimal. Insbesondere in der Frühphase der Beziehung fiel es den EU-Staaten trotz Übereinstimmung über die allgemeinen Ziele schwer, sich auf konkrete Angebote an die Türkei zu einigen. Der Grund: Die Realisierung der im Zusatzprotokoll vorgesehenen Maßnahmen hätte sie ungleichmäßig belastet. Weil alle Vetopositionen besaßen, mußten alle Sonderinteressen berücksichtigt werden. Daher war die Türkeipolitik von der Suche nach einem internen Konsens und nicht der effektiven Lösung eines außenpolitischen Problems bestimmt. Der Beschluss 1/80 des Assoziationsrats dokumentiert diese Schwäche anschaulich. Immerhin aber gelang es der EU, die unterschiedlichen ökonomischen Sonderinteressen durch interne Kompromisse und bilaterale Abmachungen zu überbrücken, ohne die Perspektive der immer engeren Beziehungen zur Türkei in der Substanz zu gefährden. Allerdings wuchs dadurch auf türkischer Seite die Frustration. Ankara stellte den verfrühten Beitrittsantrag wahrscheinlich auch deshalb, weil die Situation der Assoziation so unbefriedigend war.

In dem Maße, in dem die Türkei näher an ein sich stärker als politische Gemeinschaft verstehendes heranrückte, wandte diese das Instrument der Assoziationsstrategie effektiver an. Sie schärfte und verfeinerte die Kriterien, welche die Türkei auf dem Weg zur immer engeren Partnerschaft erfüllen soll. Enthielt das Ankara-Abkommen lediglich ökonomische Kriterien, an denen die Beitrittsfähigkeit bemessen werden sollte, begründete die Kommission ihre Ablehnung des türkischen Beitrittsgesuchs von 1987 bereits mit einem fehlenden Pluralismus und Defiziten im Bereich der Menschenrechte.⁸⁴ Bei der

84 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hg.), Stellungnahme der Kommission zu dem Antrag der Türkei auf Beitritt zur Gemeinschaft, Brüssel, 19.12.1989.

weiteren Konkretisierung der Konditionalität entsprechend der Kopenhagener Beitrittskriterien spielte zunächst das Europäische Parlament eine wichtige Rolle. Das EP hatte gegen die Unterzeichnung der Zollunion erhebliche Bedenken ins Feld geführt, die sich an den defizitären Menschen- und Minderheitenrechten sowie den demokratischen Defiziten festmachten.⁸⁵ Erst als das türkische Parlament Anstalten machte, die noch unter der Militärregierung verabschiedete Verfassung von 1982 zu revidieren, änderte sich die Stimmung im EP langsam.⁸⁶ Dennoch votierte das EP im Dezember 1995 nur unter der Auflage für die Zollunion, dass die Kommission jährlich über die ökonomische und politische Situation in der Türkei berichtet.⁸⁷

Auch der Europäische Rat verfeinerte seine Strategie gegenüber der Türkei. Auf seinem Treffen in Luxemburg (Dezember 1997) bekräftigte er, „dass die Türkei für einen Beitritt zur EU in Frage kommt“, und beschloss eine Europäische Strategie für die Türkei.⁸⁸ Diese beinhaltete auf der einen Seite mit der Vertiefung der Zollunion weitere Anreize, verschärfte auf der anderen Seite mit der Aufforderung an die Kommission, umfassende jährliche Berichte über die ökonomischen und politischen Fortschritte der Türkei zu erstellen, das Monitoring. Den vorläufig letzten Höhepunkt dieses Prozesses bildet die Beitrittspartnerschaft, die auf dem Gipfel von Nizza (Dezember 2000) unterzeichnet wurde und die in Form einer *road map* detailliert 112 Punkte auflistet, welche die Türkei zur Heranführung an die EU zu erfüllen hat.

Die Formulierung und Umsetzung einer Assoziationsstrategie, die genau festgelegte Konditionen und Anreize beinhaltet, ist eine hochpolitische Aufgabe. Dies gilt um so mehr, als die EU-Mitglieder etwa die Bedeutung der Menschenrechtsverletzungen oder das geo-strategische Einflusspotenzial der Türkei unterschiedlich beurteilten. Während Großbritannien und Italien traditionell letzteren Aspekt stärker betonten, gewichteten etwa die skandinavischen Länder die Menschenrechtsverletzungen höher.⁸⁹ Dennoch erwies sich die EU als durchaus handlungsfähig. In dieser Konstellation glichen sich Sichtweisen an und konnten verbleibende Interessenunterschiede durch Kompromisse überbrückt werden. Auch die scheinbare Zickzack-Politik - in Luxemburg unternahm der Europäische Rat den Versuch, sich von der Perspektive der Vollmitgliedschaft zu verabschieden, in Helsinki kehrte er zur alten Politik zurück – spricht weder per se gegen die Hand-

85 Bereits am 15. Dezember 1994 hatte das EP als Protest gegen die Anklage eines kurdisch-stämmigen Abgeordneten des türkischen Parlaments die Aussetzung aller Gespräche über die Zollunion gefordert. Vgl. Agence, Nr. 6381 (17.12.1994), S. 5. Spätere Stellungnahmen bestätigten diese Position. Vgl. Agence, Nr. 6420 (15.02.1995), S. 2f. In einer Abstimmung am 16.02.1995 hatte das EP mit 239 gegen 114 Stimmen den Übergang zur Zollunion als verfrüht abgelehnt und vorher eine deutliche Verbesserung der Menschen- und Minderheitenrechte in der Türkei verlangt. Zwar ist rechtlich umstritten, inwieweit eine Ablehnung des EPs die Einrichtung der Zollunion verhindert hätte. Politisch hatte der Rat die Notwendigkeit der Zustimmung des EP allerdings akzeptiert.

86 Vgl. Agence, Nr. 6422 (17.02.1995), S. 2.

87 Vgl. Agence, Nr. 6626 (14.12.1995), S. 3ff. Die finanziellen Zusagen sollten blockiert werden können, und wurden in der Tat auch blockiert, wenn sich die Menschenrechtssituation nicht bessert. Bereits im September 1996 forderte das EP die Kommission auf, wegen der nach wie vor mangelhaften Menschenrechtssituation alle Mittel an die Türkei einzufrieren. Die Entscheidung des EP wurde zwar kurz darauf wieder korrigiert, Vorbehalte blieben aber bestehen. Einen ersten Bericht legte die Kommission im Oktober 1996 vor. Vgl. Bulletin, 10-1996, Para. 1.4.69, S. 90f.

88 Vgl. Europäischer Rat (Luxemburg), 12./13. Dezember 1997, Para. 31-36.

89 Vgl. den Artikel von Lamberto Dini in der Hürriyet vom 11.3.1998 in englischer Übersetzung, Turkey must not move away from Europe, <http://www.esteri.it/eng/archives>. Vgl. weiterhin das BBC Interview mit Robin Cook vom 6.12.1999, <http://www.fco.gov.uk/news/newstext>.

lungsfähigkeit noch gegen den argumentativen Stil der Kompromissuche. Vor Luxemburg hatte mit Deutschland ein großes und besonders betroffenes Mitglied seine Position verändert und damit in einer kontrovers geführten Debatte den Ausschlag gegeben. Vor Helsinki rückten die traditionell geo-politische Interessen betonenden Länder von dem Luxemburger Ergebnis ab und änderte Deutschland unter einer sozialdemokratisch-grünen Regierung seine Position. Die schwedische Regierung, die sich aus menschenrechtlichen Gründen gegen den Kandidatenstatus ausgesprochen hatte, ließ sich im Vorfeld von Helsinki von den Argumenten der anderen überzeugen.

Schließlich sprechen die Entwicklungen in der Türkei für die Assoziationsstrategie und ihre Umsetzung durch die EU. Ankara hat sich zu ersten Reformschritten entschlossen, auch wenn diese noch halbherzig sein mögen. Vor allem stellt sich das Land dem Dialog über die Demokratiedefizite und die Situation der Menschen- und Minderheitenrechte und erkennt die hohen westlichen Normen an.

c) Unsicherheiten über das Ziel der Assoziation und Zweifel über die Handlungsfähigkeit

Dennoch steht die positive Bewertung unter einem Vorbehalt. Denn gerade in dem Moment, in dem sich die Beitrittsperspektive konkretisiert, werden die Zweifel darüber, ob eine Vollmitgliedschaft der Türkei im europäischen Interesse liegt, offener artikuliert. Die Gegner einer EU-Mitgliedschaft der Türkei formierten sich zuerst im EP, insbesondere innerhalb der Reihen der Europäischen Volkspartei (EVP).⁹⁰ Nach Helsinki äußern sie sich auch in den nationalen Diskussionen deutlicher. In Deutschland läuft insbesondere die CSU gegen den Beschluss von Helsinki Sturm, während in der CDU und den übrigen Parteien differenzierter diskutiert wird.⁹¹

Die Gegner des Beschlusses von Helsinki weisen auf den Widerspruch hin, dass die Union bis zu 18 weitere Länder aufnehmen will, ohne dass abzusehen wäre, wie sich ihre Handlungsfähigkeit erhalten lässt. Die Türkei ist in der Gruppe der Beitrittskandidaten kein beliebiges Land, sondern wird zum Zeitpunkt des Beitritts das größte der erweiterten Union sein. Der Einwand der Kritiker gegen eine Mitgliedschaft selbst bei Erfüllung der Kopenhagener-Kriterien stützt sich auf zwei Argumente: Die Türkei sei „zu anders“ und zu problembeladen. Erstens brauche die Europäische Union als politisches Projekt ein über die letztlich utilitaristisch begründete gesellschaftliche Vernetzung hinausgehendes gemeinschaftliches Ferment. Die Türkei mit ihrer anderen Religion und Kultur passe hier nicht hinein. So begründete beispielsweise der frühere EVP-Vorsitzende Wilfried Martens seine Bedenken mit dem Argument, die EU sei „ein europäisches Projekt mit einer zivilisatorischen Bedeutung.“ Eine Mitgliedschaft der Türkei sei folglich „jetzt und auch später nicht“ vorstellbar.⁹² Der Vorsitzende der CSU-Landesgruppe, Michael Glos, pflichtet bei,

90 Vgl. FAZ, 8.12.1999, S. 9. Siehe ebenso FAZ, 7.10.1999, S. 1.

91 Vgl. den Namensartikel von Michael Glos, Vorsitzender der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag: Klare Entscheidung statt leerer Worte, in: FAZ, 10.12.1999, S. 12. Für die CDU siehe den Namensartikel von Ruprecht Polenz, Türkei-Berichterstatler der CDU-Bundestagsfraktion, in: FAZ, 9.12.1999, S. 12. In der FDP spricht sich deren früherer Vorsitzender Gerhardt gegen eine EU-Mitgliedschaft der Türkei aus. Seine Meinung stellt aber innerhalb der Partei offenbar eine Minderheitenposition dar. Vgl. FAZ, 20.11.1999, S. 3. Auch in der SPD melden sich prominente Kritiker des Beschlusses von Helsinki wie der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt zu Wort

92 Zitiert nach Heinz Kramer, Wo endet Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 42, Nr. 5, 1997, S. 526-530 (526). Dabei stand Martens nicht allein. Auch der luxemburgische Ministerpräsident Juncker wurde mit der Position in Verbindung gebracht, enge Beziehungen zur Türkei lägen zwar im europäischen Interesse, gleichzeitig sollte jedoch die Perspektive der Vollmitgliedschaft möglichst

eine um die islamische Türkei erweiterte EU verliere ihren christlich-abendländischen Charakter.⁹³ Europäische Identität könnte dann kaum noch wachsen.⁹⁴ Zweitens überfordere die Türkei mit ihren komplexen Problemlagen die Handlungsfähigkeit der EU.⁹⁵ Die Türkei sei zwar ein wichtiger Partner und ihre innere Reform von besonderer Bedeutung. Dennoch solle die EU das Ziel der Mitgliedschaft aufgeben und durch die Perspektive einer strategischen Partnerschaft ersetzen.

Die Befürworter des Beschlusses von Helsinki stellen die Risiken einer Mitgliedschaft gar nicht in Abrede, wenden aber ein, dass die religiöse Orientierung der Mehrheit der Bevölkerung nicht grundsätzlich gegen eine EU-Mitgliedschaft spricht. Zum einen wird die kulturelle Prägung für weniger zäh erachtet, zum anderen darauf verwiesen, dass eine durch Verfassung definierte Gesellschaft das fruchtbare Zusammenwirken kulturell differenzierter Gemeinschaften organisieren kann. Daneben weisen die Befürworter auf die negativen Folgen einer Kehrtwende hin. Die Alternative einer strategischen Partnerschaft, auch wenn sie aus heutiger Sicht der Perspektive der Mitgliedschaft vorzuziehen wäre, stelle sich nicht mehr, weil der Reformkurs der Türkei von der Aussicht auf Vollmitgliedschaft abhängt. Sollte die EU diese Perspektive zurücknehmen, würde sie den türkischen Reformprozess gefährden – mit unabsehbaren Konsequenzen für die Türkei selbst, aber auch für die Stabilität in dieser zentralen Region und damit für die EU.⁹⁶ Besonders deutlich kam dies in einer Antwort des französischen Außenministers Védrine auf die Frage nach den Grenzen Europas und der perspektivischen Mitgliedschaft der Türkei zum Tragen: „Wenn der Türkei nicht seit 1963 so viele Versprechen gemacht worden wären, hätte man eine strategische Partnerschaft in Betracht ziehen können – so wie mit allen unseren großen Nachbarn im Osten, Südosten und im Süden bis hin zu Maghreb. Aber auf dem Gipfel in Helsinki wurden nun einmal die Konsequenzen aus früheren Verpflichtungen gezogen.“⁹⁷

Während die Gegner des Beschlusses von Helsinki im Kern mit der Persistenz kultureller Muster argumentieren, vertrauen die Befürworter auf die sozialisierende Kraft der EU. Die Gegner befürchten, mit dem Beschluss von Helsinki gerate die EU auf eine schiefe Bahn, weil die Logik dieses Beschlusses im Kern lautet, gerade weil die Türkei so instabil sei, müssten ihre enttäuschten Erwartungen mit einer immer farbenprächtigeren Ausmalung der Beitrittsperspektive kompensiert werden. Dadurch werde freilich der Beitritt immer unausweichlicher, ohne dass schon zu erkennen wäre, ob sich nicht nur die institutionelle Fassade, sondern auch die gesellschaftlichen Strukturen in der Türkei weitest-

weit in den Hintergrund geschoben werden. Vgl. Gröning, *Turkey at the Doorsteps of the European Union*, a.a.O. (Anm. 67), S. 34.

93 Vgl. den Namensartikel von Michael Glos, Vorsitzender der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag: Klare Entscheidung statt leerer Worte, in: FAZ, 10.12.1999, S. 12. Vgl. in der Stoßrichtung ähnlich den Leitartikel von Günther Nonnenmacher in der FAZ vom 1.11.1999.

94 So argumentiert der Vorsitzende der CDU-Gruppe im EP, Nassauer, mit der Mitgliedschaft der Türkei könne man das Ziel einer Europäischen Union begraben und würde die EU zu einer Freihandelszone werden. Vgl. FAZ, 8.12.1999, S. 9.

95 Glos, „Imperial Overstretch“, a.a.O. (Anm. 49), S. 19f.

96 Siehe etwa die Begründung des Beschlusses von Helsinki durch Außenminister Fischer, a.a.O. (Anm. 26).

97 Spiegel-Gespräch mit dem französischen Außenminister Hubert Védrine, in: Der Spiegel, Nr. 29, 2000, S. 141.

gehend europäischen Verhältnissen angepasst hätten. Die Befürworter kontern, mit Helsinki würden nicht nur Anreize für Reformen geboten, sondern auch die Bedingungen, welche die Türkei auf dem Weg nach Europa erfüllen muss, weiter spezifiziert. Interner Wandel und Distanz zu Europa blieben so in einem angemessenen Verhältnis.

Die Kontroverse dreht sich also um zwei Fragen: Wieviel interne Differenz verträgt die EU? Und groß sind die Chancen, daß sich die heute noch beobachtbaren Unterschiede in einem überschaubaren Zeitraum verringern? Dies ist nicht der Ort, um die Risiken des Beschlusses von Helsinki zu bewerten. Hier geht es zum einen darum, darauf hinzuweisen, dass die wachsende Unsicherheit der politisch Handelnden über den Sinn der Beitrittsperspektive eine Beurteilung der europäischen Handlungsfähigkeit erschwert. Aus der Perspektive derjenigen, die entschlossen sind, die Türkei aufzunehmen - vorausgesetzt sie erfüllt die entsprechenden Kriterien -, hat die EU den Test bestanden. Aus der Perspektive derjenigen, welche die Aufnahme als Fehler betrachten, hat sich die EU in der Falle ihrer eigenen Strategie verfangen. Klärungsbedürftig ist zum anderen, warum die EU in Helsinki zu ihrer alten Position zurückfand, obwohl die Alternative einer strategischen Partnerschaft den kurzfristigen Interessen der meisten Mitgliedstaaten eher entsprach und die Zweifel darüber zunehmen, ob eine Vollmitgliedschaft der Türkei im europäischen Interesse liegt.

4. Die zweite Konstellation: Europäische Türkeipolitik im Spannungsfeld zwischen Athen und Ankara

Mit dem Beitritt Griechenlands änderte sich der Kontext der europäischen Türkeipolitik. Die Panhellenistische Sozialistische Bewegung (PASOK), die 1981 die Regierung übernahm, korrigierte zwar schnell ihre feindliche Haltung gegenüber der EG. Griechenland erkannte die außenpolitischen Vorteile der Mitgliedschaft, behielt aber ein instrumentelles Verhältnis zur Gemeinschaft.⁹⁸ Das Verhältnis zur Türkei definierten alle griechischen Regierungen als nationales Interesse. Athen versuchte, die EU im bilateralen Konflikt mit Ankara auf der eigenen Seite in Stellung zu bringen, weigerte sich aber unter Verweis auf die öffentliche Stimmungslage, die Zugeständnisse an den Gegner ausschloß, die eigene Politik im Rahmen der EU zur Diskussion zu stellen.⁹⁹ Als Vorbedingung für die Wiederaufnahme der nach dem Militärputsch von 1980 eingefrorenen Beziehungen insistierte Athen neben einer Verbesserung der Menschenrechtssituation auf zwei weiteren Bedingungen: Die Türkei müsse sich zu einer Lösung des Ägäiskonflikts durch internationale Schlichtung bereit finden und die Teilung Zyperns rückgängig machen. Die zentrale Bedeutung und Komplexität des griechisch-türkischen Konflikts lassen es notwendig erscheinen, diesen in einem Exkurs zumindest stichwortartig darzulegen.

98 Beispielsweise nutzte Griechenland das europäische Einflußpotential auf Dritte, um Pakistan von der Anerkennung Nordzyperns abzuhalten, vgl. Dimitrios Kavakas, Greece, in: Ian Manners/Richard G. Whitman (Hg.), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester (Manchester University Press), 2000, S. 144-161.

99 Vgl. Yannis Valinakis, Greek Security Policy in the Perspective of the CFSP, in: Heinz-Jürgen Axt (Hg.), *Greece and the European Union: Stranger among Partners?* Baden-Baden (Nomos), 1997, S. 199-240.

4.1. Exkurs: Das griechische Sonderinteresse an einer Positionsverbesserung im Konflikt mit der Türkei

Der griechisch-türkische Konflikt, der beide Seiten wiederholt an den Rand eines Krieges brachte, nährt sich aus dem Bodensatz der historischen Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Zerfall des osmanischen Reichs und dem sehr schmerzhaften Prozess der ethnischen Homogenisierung in der Form des in Lausanne vereinbarten Bevölkerungsaustausches und der späteren Vertreibungen. Die jüngste Annäherung scheint zwar gefestigter als der *Geist von Davos*, der in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die griechisch-türkischen Beziehungen entspannte.¹⁰⁰ Dies sollte aber nicht darüber hinweg täuschen, dass für die Kernfragen des Konflikts - die Besitzverhältnisse in der Ägäis und die Zypernfrage - noch keine Lösung in Sicht ist.¹⁰¹

Der Ägäis-Konflikt betrifft die Abgrenzung des Kontinentalsockels und die mögliche Ausdehnung der Hoheitsgewässer von 6 auf 12 Seemeilen. Daneben geht es um die nachgeordneten Fragen der Kontrolle und Verwaltung des Luftraumes und den Status einiger ägäischer Inseln.¹⁰²

In der Frage der Abgrenzung des Kontinentalsockels beruft sich Griechenland auf die Genfer Konvention von 1958 und die UN-Seerechtskonvention von 1982, welche Meeresanliegern das Recht auf die exklusive Nutzung und Ausbeutung des Meeresbodens und der darunter liegenden Rohstoffe in dem Gebiet des Kontinentalsockels bis zu einer Entfernung von maximal 200 sm vom Festland zusagt.¹⁰³ Griechenland beharrt darauf, dass die Bestimmung der Seerechtskonvention, nach der auch bewohnte Inseln den Anspruch auf einen Festlandsockel generieren, in der Ägäis Anwendung findet. Die einzig offene Frage sei die Abgrenzung des derartig definierten griechischen Anspruchs von demjenigen der Türkei. Seit 1975 forderte Griechenland die Türkei mehrfach dazu auf, diesen Streitfall dem Internationalen Gerichtshof zu übergeben.

Die Türkei argumentiert politisch, dass die Umsetzung der griechischen Forderung aus der Ägäis ein griechisches Meer machen würde. Der Vertrag von Lausanne sehe genau dies nicht vor. Er gestehe den Küstenstaaten begrenzte Rechte zu – beispielsweise regelt er die Besitzverhältnisse der der anatolischen Küste vorgelagerten Inseln, sehe aber ansons-

100 Weder ein im November 1976 vereinbarter Kodex über Verhandlungen noch die im Januar 1988 im „Davoser Prozess“ von Turgut Özal und Andreas Papandreou vereinbarten prozeduralen Regelungen konnten bisher zu einer Klärung der unterschiedlichen Standpunkte beitragen.

101 Ein weiterer Konflikt bezieht sich auf den Status der türkischen Minderheit in Thrakien vgl. Sabine Riedel, Die griechisch-türkischen Spannungen vor dem Hintergrund des Krieges im ehemaligen Jugoslawien. Neue Aspekte eines alten Konfliktherds in Südosteuropa, in: Südosteuropa, Jg. 45, Nr. 1 (19996) S. 11-47.

102 Zum Konflikt um den Luftraum vgl. Andrew Wilson, The Aegean Dispute, in: Jonathan Alford (Hg.), Greece and Turkey: Adversary in Alliance, London, Gower Publishing 1984, S. 112-113; Özdemir A. Özgür, The Greco-Turkish Dispute Over the Aegean Sea, in: Südosteuropa, Jg. 45, Nr. 8, 1996, S. 615-638. Die rechtliche Dimension des Konflikts um den militärischen Status unterschiedlicher Inseln ist außerordentlich komplex und ergibt sich aus den widerstreitenden Interpretationen der Verträge von Lausanne und Montreux Vgl. Roland Meinardus, Der griechisch-türkische Streit über den militärischen Status der ostägäischen Inseln, in: Europa Archiv, Nr. 2, 1985, S. 41-48. Zum Hintergrund siehe auch Klaus-Detlev Grothusen, Außenpolitik, in: Ders. (Hg.), Südosteuropa-Handbuch, Bd. III: Griechenland, Göttingen (Vandenhoeck & Rupprecht), 1980, S. 147-190.

103 Vgl. Erhard Franz, Der Ägäiskonflikt: Fallbeispiel eines politischen Wirtschaftskrieges, in: Nord-Süd Aktuell, Nr. 2, 1988, S. 206-209.

ten eine gemeinsame Nutzung der Ägäis vor. Rechtlich könne nicht jede Insel in der Ägäis einen Festlandsockel beanspruchen. Vielmehr lägen die ostägäischen Inseln auf dem anatolischen Sockel. Wenn man die Nutzungsrechte gegeneinander abgrenzen wolle, sei dem Prinzip der Mittellinie folgend, eine Teilung in der Mitte der Ägäis anzustreben. Möglicherweise ist sich die Türkei der Schwäche ihrer seerechtlichen Position bewusst und hat deshalb weder die Genfer Konvention von 1958 noch die Seerechtskonvention ratifiziert.

Ähnlich gelagert, aber viel brisanter ist der Streit über die Hoheitsgewässer. Die UN-Seerechtskonvention gestattet die Ausweitung der Hoheitsgewässer von 6 auf 12 sm. Griechenland kündigte im Zusammenhang mit seiner Unterzeichnung der Seerechtskonvention am 31. Mai 1995 an, von diesem Recht Gebrauch machen zu wollen, wann immer es dies für richtig hält. Daraufhin erklärten sowohl die türkische Nationalversammlung als auch Regierung, dass eine Ausdehnung der griechischen Hoheitsgewässer als *casus belli* interpretiert werden würde. Wiederum stehen juristische Begründungen gegen politische Befürchtungen. Griechenland verweist auf ein völkerrechtlich verbrieftes Recht; die Türkei auf eine faktische Konsequenz: Das ägäische Meer würde zu einem fast geschlossenen griechischen Meer und die Passage von den Dardanellen zum Mittelmeer geriete unter griechische Kontrolle.¹⁰⁴

Auch im Zypernkonflikt ist, völkerrechtlich betrachtet, die griechisch-zypriotische Seite bzw. Griechenland in der stärkeren Position. In einer ganzen Reihe von Resolutionen verurteilten sowohl die UN-Generalversammlung als auch der Sicherheitsrat die türkische Invasion von 1974, riefen zum Abzug aller fremden Truppen auf und forderten, die territoriale Integrität der Insel zu achten. Auch hier ergibt eine Betrachtung der Genese des Konflikts ein differenziertes Bild.¹⁰⁵

Dem Konflikt liegen im Kern die sich ausschließenden Vorstellungen von Selbstbestimmung und die darauf aufbauenden politischen Ordnungskonzepte der griechischen Mehrheit und der türkischen Minderheit zugrunde.¹⁰⁶ Die griechischen Zyprioten betrachteten Zypern als eine griechische Insel und nahmen bereits vor 1960 den bewaffneten Kampf gegen die britischen Administratoren der Kronkolonie und für *enosis*, den Anschluss der ganzen Insel an Griechenland auf.¹⁰⁷ Unterstützt wurden sie dabei von Grie-

104 Mit der Ausdehnung der Territorialgewässer von sechs auf 12 sm würde sich der Anteil der griechischen Gewässer in der Ägäis von 35% auf 63,9% erhöhen, der der Türkei von 8,8% auf 10%. Der Anteil der internationalen Gewässer würde von 56% auf 26,15 abnehmen. Vgl. Sabine Riedel, Die griechisch-türkischen Spannungen vor dem Hintergrund des Krieges im ehemaligen Jugoslawien. Neue Aspekte eines alten Konfliktherds in Südosteuropa, in: Südosteuropa, Jg. 45, Nr. 1 (1996), S. 13. Vgl. auch Türkische Botschaft Bonn: Fragen der türkischen Außenpolitik: Hintergrundinformationen über den Ägäis-Konflikt, www.tcbonnbe.de, 25.06.1999, S. 3

105 Zur Genese des innerzyprischen Konflikts und seine Einbettung in den griechisch-türkischen Gegensatz vgl. Bruno Schoch, Zankapfel Zypern, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Friedhelm Solms (Hg.), Friedensgutachten 1998, Münster (Lit-Verlag), 1998, S. 63-74.

106 Vgl. Clement H. Dodd, The Cyprus Issue. A Current Perspective, Hemingford (The Eothen Press), 1995 (2. Aufl.).

107 Die Vereinigung der Insel mit Griechenland wurde in den 50er und 60er Jahren von der überwältigenden Mehrheit der Griechen geteilt. Vgl. Steinbach, S. 225. Bei einem Plebiszit sprachen sich am 15.01.1950 96% der teilnehmenden Griechen für den Anschluß an das Mutterland aus. Vgl. Klaus-Detlev Grothusen, Außenpolitik, in: Ders. (Hg.), Südosteuropa-Handbuch, Band III: Griechenland, Göttingen (Vandenhoeck&Ruprecht), 1980, S. 169. Von den politischen Kräften stand nur die starke Kommunistische Partei einem Anschluß skeptisch gegenüber. Später rückten auch die Anhänger Makarios von der Idee der Vereinigung ab. Vgl. Robert McDonald, The Problem of Cyprus, Adelphi Paper 234, London (IISS), 1989. Zum Akzeptanzverlust des Enosis-Konzepts vgl. auch Heinz-Jürgen Axt/Jeanette Choisi,

chenland, dessen Bevölkerung und politische Klasse die Eingliederung Zyperns als Abschluß der *Megali Idea*, der Vorstellung, daß der griechische Staat die Siedlungsräume aller Griechen umfassen sollte, unterstützten. Dagegen propagierte die Türkei und die türkischen Zyprioten, nachdem der Status quo zunehmend unhaltbar erschien, das Modell der Teilung der Insel entlang ethnischer Linien (*taksim*) und der eventuell sich daran anschließenden doppelten *enosis*.

Bis heute begründen die türkischen Zyprioten ihre politischen Positionen mit dem Argument, die Minderheit sei ständig durch die Mehrheit bedroht gewesen. Diese Selbstbeschreibung ist nicht unplausibel. Für das Scheitern der Verfassung von 1960, die ein friedliches Zusammenleben der Volksgruppen institutionell zu arrangieren suchte, trägt die griechische Seite ein gerüttelt Maß an Verantwortung, auch wenn die türkische Seite sicherlich nicht das Notwendige getan hatte, um ihr Funktionieren sicherzustellen. Und in den daraufhin ausbrechenden Kämpfen sah sich die türkisch-zyprische Seite trotz sporadischer militärischer Unterstützung durch Ankara schnell unterlegen. In der Folge der Machtübernahme der Obristen in Athen im April 1967 verschärfte sich der Konflikt in Zypern. Mit dem Staatsstreich durch die von griechischen Offizieren geführte zyprische Nationalgarde und der Absetzung Erzbischof Makarios im Juli 1974 glaubten sich die türkischen Zyprioten einer existenziellen Bedrohung ausgesetzt, der nur durch die türkische Invasion begegnet werden konnte. 1975 gründeten die Türken im Norden der Insel einen Föderationsstaat, der 1983 seine Unabhängigkeit erklärte.

Sicherlich stellt die Invasion, die zur Besetzung von 37% der Insel führte und ungefähr 120.000 griechische und 50.000 türkische Zyprioten zur Flucht zwang, eine Völkerrechtsverletzung dar. Nur erklärt sich die starke rechtliche Position der griechisch-zyprischen Regierung auch mit ihren realpolitischen Vorteilen gegenüber der türkischen Seite. Die Verfassung von 1960 sah ein kompliziertes System der ethnischen Machtteilung vor, das den Vertretern beider Seiten in wichtigen Fragen Vetopositionen einräumte und Regierungsfunktionen auf ethnisch dominierte kommunale Kammern übertrug. Ein Vertrag, der von Großbritannien, Griechenland und der Türkei garantiert werden sollte, verbot eine wirtschaftliche oder politische Union mit einem anderen Staat und räumte den Garantemächten, für den Fall, daß Konsultationen scheitern sollten, ein Interventionsrecht zur Sicherung der Verfassung ein. Als sich beide Seiten gegenseitig blockierten, dekretierte Erzbischof Makarios 1963 gegen den Widerstand der Vertreter der türkischen Minderheit eine Verfassungsänderung, die einen Alleinvertretungsanspruch der griechisch-zyprischen Regierung begründete. Diesen erkannte die Staatengemeinschaft zwar an, aber eher aus Opportunitätserwägungen und weniger weil sie von der Rechtmäßigkeit der Verfassungsänderung überzeugt war. Und erst auf dieser Grundlage und dank einer geschickten Diplomatie gelang es der griechisch-zyprischen Regierung, ihrer Position durch die zahlreichen UN-Resolutionen internationale Anerkennung zu sichern.¹⁰⁸ Daher müssen die heutigen politischen Positionen beider Seiten eben nicht nur vor dem Hintergrund rechtlicher Erwägungen, sondern ebenso historischer Erfahrungen bewertet werden.

Politisches System, in: Klaus-Detlev Grothusen/W. Steffani/P.Zervakis (Hg.), Südosteuropa-Handbuch, Bd. VIII: Zypern, Göttingen (Vandenhoeck & Rupprecht), 1998, S. 196-239.

108 Vgl. Joseph S. Joseph, *Cyprus: Ethnic Conflict and International Politics. From Independence to the Threshold of the European Union*, Houndsmill (MacMillan), 1999 (3. Aufl.). Einschlägig sind insbesondere die Resolutionen 541 (1983) und 550 (1984) des VN-Sicherheitsrats.

Die griechischen Zyprioten streben eine Wiedervereinigung an. Sie lehnen das Konzept eines zweiten, gleichberechtigten Staatsvolkes ab und gehen stattdessen davon aus, daß ein zyprisches Volk Träger der Souveränität ist. Weil sie befürchten, dass die türkische Bevölkerungsgruppe letztlich die Insel teilen will, bestehen sie auf starken zentralen Institutionen. Wenn die zu schaffende institutionelle Struktur überhaupt die Existenz zweier Gemeinschaften widerspiegeln soll, dann so, dass sich der Bevölkerungsproporz angemessen reflektiert. Um die Teilung zu überwinden, bestehen die griechischen Zyprioten zum einen auf der inselweiten Herstellung von drei Grundfreiheiten (Bewegungsfreiheit, die Freiheit, Grund zu erwerben und Niederlassungsfreiheit) und zum anderen darauf, dass die türkischen Truppen und die ca. 70.000 in der Zwischenzeit heimisch gewordenen anatolischen Siedler das Land verlassen, die Vertriebenen zurückkehren und ihre Rechtsansprüche wahrnehmen dürfen.

Demgegenüber bestreitet die türkische Seite die Existenz eines zyprischen Volkes und argumentiert, die Souveränität gründe auf zwei gleichberechtigten ethnischen Gemeinschaften. Auch heute sei die kleinere Gemeinschaft nur sicher in einer konföderalen Struktur, die hoheitliche Rechte bis auf wenige Ausnahmen wie die Außenpolitik an die die Konföderation bildenden Entitäten übertrage. Die türkischen Zyprioten sind nur zu wenigen territorialen Konzessionen bereit und lehnen sowohl eine Ausweisung der anatolischen Siedler als auch die Rückkehr der Vertriebenen und die inselweite Zulassung von Grundfreiheiten ab.¹⁰⁹ Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen erbrachten bis heute keine Annäherung dieser Standpunkte.

4.2. Ein erster Versuch europäischer Türkeipolitik mit Athen: Abkopplung

Sowohl die EG-Staaten als auch die Türkei hatten vorausgesehen, dass der Beitritt Griechenlands (1981) die europäisch-türkischen Beziehungen belasten würde. Die erste Strategie der EG-Mitglieder basierte auf der Hoffnung, die europäisch-türkischen Beziehungen ließen sich von dem griechisch-türkischen Konflikt isolieren. Die EG signalisierte durch die Zusicherung an Ankara, ihr offiziell aber vertraulich alle die Türkei betreffenden EPZ-Positionen mitzuteilen, weiterhin eine äquidistante Position im griechisch-türkischen Konflikt einnehmen zu wollen.¹¹⁰ Gegenüber Griechenland machten die Neun klar, dass sie nicht gewillt seien, zur Partei im griechisch-türkischen Konflikt zu werden.¹¹¹ Eine offizielle Vermittlung lehnte und lehnt die EU bis heute mit dem guten Grund ab, dass sie von der Türkei notwendigerweise als parteiisch wahrgenommen werden würde. Ankara insistierte ihrerseits darauf, dass der griechisch-türkische Konflikt nicht Gegenstand der Beziehung zwischen der Türkei und der EG sei.

Mit dem Beitritt Griechenlands wurde dann aber schnell klar, wie blauäugig die europäische Hoffnung war. Athen versuchte, kaum dass es der Gemeinschaft beigetreten war, die Türkeipolitik der EG grundsätzlich neu zu definieren. Auch nachdem die Macht in Ankara längst von den Militärs auf die zivile Regierung unter Özal übergegangen war, weigerte sich Athen rechtswidrig, den Protokollen zur Anpassung der Assoziation an die

109 Heinz Kramer, *The Cyprus Problem and European Security*, in: *Survival*, Jg. 39, Nr. 3, 1997, S. 16-32.

110 Kramer, *Die Europäische Gemeinschaft*, a.a.O. (Anm. 31), S. 87.

111 Vgl. Heinz-Jürgen Axt, *National Interests on Top of the Agenda – Greece's Role in Common Foreign and Security Policy*, in: Ders. (Hg.), *Greece and the European Union*, a.a.O. (Anm. 100), S. 153-197 (159).

Süderweiterung durch Spanien und Portugal zuzustimmen, behinderte die Arbeit des Assoziationsrates, verhinderte über lange Zeit dessen Zusammenkunft, und blockierte die Verabschiedung des vierten Finanzprotokolls. Selbst die Freigabe kleinerer Restbeträge aus dem dritten Finanzprotokoll versuchte Athen mit einer Klage vor dem EUGh zu verhindern. Die Wiederaufnahme der im Ankara-Abkommen vorgesehenen finanziellen Unterstützung galt seitdem als Lackmus-Test für die griechische Bereitschaft, die Strategie der Assoziation mitzutragen oder zumindest zu tolerieren.

4.3. Ein zweiter Versuch europäischer Türkeipolitik mit Athen: Kopplungsgeschäfte

Nachdem die Strategie einer Isolierung des griechisch-türkischen Konflikts gescheitert war, versuchten die EG-Staaten, die griechischen Widerstände durch Angebote an Athen aufzubrechen. 1988 ließ sich die EG-Präsidentschaft erstmals auf ein riskantes Tauschgeschäft ein. Sie erkaufte die griechische Zustimmung zur Einberufung des EG-Türkei-Assoziationsrates mit dem Zugeständnis, in ihrer Eröffnung zu erwähnen, dass das Zypern-Problem die Beziehungen der Türkei zur EG berühre. Die vorsichtige Positionierung der EG auf Seiten Athens in dem griechisch-türkischen Konflikt empfand die türkische Regierung als Provokation. Sie sah ihre zentrale Forderung verletzt, die ihrer Auffassung nach bilateralen Fragen strikt von der Assoziation zu trennen, und ließ das Treffen platzen.¹¹²

Nach der Ablehnung des türkischen Beitrittsantrags und vor dem Hintergrund der erstaunlichen Fortschritte des Landes auf dem Weg zur Zollunion wurde die Beseitigung der griechischen Widerstände gegen eine Annäherung dringlicher. Dabei traten die Freigabe des vierten Finanzprotokolls und der Abschluss der Zollunion ins Zentrum. Die deutsche Präsidentschaft hatte im Vorfeld des Treffens des Assoziationsrates vom 19.12.1994 gemahnt, es sei nicht hinnehmbar, dass ein einziges Mitglied eine wichtige Initiative der übrigen Gemeinschaft blockiere.¹¹³ Während der Sitzung lobte Sir Leon Brittan, der für die Assoziierung zuständige Kommissar, „dass die meisten Verhandlungspunkte hinsichtlich der Errichtung einer Zollunion zwischen der Gemeinschaft und der Türkei geregelt seien“, musste aber resigniert feststellen, dass „wegen des Widerstandes eines der Mitgliedstaaten der Assoziationsrat jedoch zu keiner endgültigen Einigung über die Zollunion gelangen konnte“.¹¹⁴

Griechenland beharrte nicht nur auf den bekannten Forderungen, sondern führte neue ein. Es kündigte an, Zugeständnisse in den Beziehungen zur Türkei von der Bereitschaft der Union abhängig machen zu wollen, das Aufnahmegesuch Zyperns positiv zu bewerten und umgehend Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.

Der Beitrittsantrag Zyperns vom 3. Juli 1990 stellte die EU vor ein Dilemma. Mit der Aufnahme der geteilten Insel würde die EU nicht nur einen Bürgerkrieg importieren, sondern drohte endgültig zur Partei im griechisch-türkischen Konflikt zu werden. Denn wäre Zypern erst Mitglied der Union, könnte die griechisch-zyprische Regierung ihrerseits die EU in Stellung bringen, um gegenüber Ankara eine Lösung des Zypern-Konflikts im

112 Kramer, Die Europäische Gemeinschaft, a.a.O., (Anm. 31), S. 149.

113 Agence, Nr. 6380 (16.12.1994), S.3f.

114 Europäische Kommission: Bulletin der Europäischen Union, (im folgenden Bulletin) Nr. 12, 1994, Ziff. 1.3.62, S. 131.

Sinne der eigenen Interessen zu erzwingen. Die Erklärung der türkischen Zyprioten, der Antrag der zyprischen Regierung sei verfassungswidrig und werde die Teilung vertiefen, musste als schlechtes Omen bewertet werden. In ihrem Avis vom 30. Juni 1993 berichtete die Kommission, ein Beitritt Zyperns werfe keine großen sozialen und ökonomischen Probleme auf, setze aber eine friedliche und dauerhafte Lösung der zyprischen Frage voraus.¹¹⁵ Der Ministerrat schloss sich dieser Auffassung an, und im November 1993 kam es zu ersten vorbereitenden Gesprächen in Nikosia. Wiederum stellte die Mehrheit der Mitgliedstaaten klar, dass eine Mitgliedschaft erst nach Lösung des Zypernkonflikts in Frage komme.¹¹⁶ Dennoch beschloss schon der Europäische Rat in Korfu (Juni 1994), Zypern und Malta an der nächsten Erweiterungsrunde zu beteiligen. Von der Forderung im Kommissions-Avis nach vorheriger Lösung der Zypern-Frage war keine Rede mehr. Wie erklärt sich diese Wendung? Griechenland hatte mit der Drohung, die EFTA-Erweiterung zu blockieren, eine Aufnahme des entsprechenden Passus in das Abschlusskommuniqué des Gipfels verhindert.¹¹⁷

In dieser Situation versuchte Frankreich, das in der ersten Jahreshälfte 1995 die Präsidentschaft übernommen hatte, abermals mit Hilfe von Kopplungsgeschäften die griechischen Widerstände gegen eine konstruktive Türkeiipolitik aufzubrechen. Paris drehte das griechische Junktim um und drohte, während seiner Präsidentschaft kein Treffen des EU-Zypern-Assoziationsrates anzusetzen, solange das Programm über die Zollunion und die Freigabe des vierten Finanzprotokolls nicht verabschiedet seien.¹¹⁸ Die Gegendrohung Griechenlands, in diesem Falle den Amsterdamer-Vertrag und die Osterweiterung zu blockieren, ließ die französische Präsidentschaft von dieser Strategie schnell wieder Abstand nehmen.¹¹⁹

In einem zweiten Anlauf versuchte Paris, sich mit Athen auf dem Verhandlungswege zu einigen. Als Ergebnis der bilateralen Verhandlungen zeichnete sich im Februar 1995 der Umriss eines Kompromisses ab. Danach würde Griechenland der Herstellung der Zollunion und der Freigabe des vierten Finanzprotokolls zustimmen. Insgesamt würde die Türkei über einen Zeitraum von fünf Jahren Budgethilfen in Höhe von 375 Mio. ECU sowie EIB-Darlehen in Höhe von ca. 750 Mio ECU, davon 300-400 Mio ECU im Rahmen des Mittelmeer-Programms, erhalten können.¹²⁰ Im Gegenzug würde die EU einen Zeit-

115 Com (93) 313 final, 30 Juni 1993. Darin spiegelt sich durchaus die Einschätzung, daß trotz des Anreizes der Mitgliedschaft die bi-kommunalen Gespräche unter der Ägide des UN-Generalsekretärs scheitern könnten. Für diesen Fall schlug die Kommission vor, die Frage des Beitritts Zyperns neu zu bewerten.

116 Wie schnell die EU zur Partei in dem zyprischen Konflikt werden kann, zeigt das EuGH-Urteil vom August 1994 über das Verbot der Einfuhr von Zitrusfrüchten und Kartoffeln aus dem Nordteil. Im Rahmen des Assoziierungsabkommens erhielt Zypern als Ganzes bevorzugten Zugang zum europäischen Markt. Die Republik verweigerte aber nordzyprischen Produzenten die Zertifizierung ihrer Produkte. Als Großbritannien Ware aus Nordzypern importierte, klagte die Republik und bekam Recht. Im Effekt wurde so Nordzypern entgegen alle politischen Intentionen von 14 EU-Mitgliedern vom lukrativen europäischen Markt abgeschnitten. Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Zypern und die Europäische Union, – Beitritt einer geteilten Insel? in: Friedrich-Ebert-Stiftung: Reihe Eurokolleg, Nr. 30, 1994, S. 9.

117 Vgl. ebenda, S. 3.

118 Agence, Nr. 6382 (19./20.12.1994), S. 4f.

119 Heinz Jürgen Axt, Cyprus and the EU: Avoiding Wishful Thinking and Designing German Foreign Policy, in: Susanne Baier-Allen (Hg.), Looking into the Future of Cyprus-EU Relations, Baden-Baden (Nomos), 1999, S. 213-229 (215).

120 Vgl. Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Durchführung einer besonderen Aktion der finanziellen Zusammenarbeit zugunsten der Türkei, Bulletin Nr. 7/8, 1995, Ziffer 1.4.77.

plan für die Aufnahmeverhandlungen mit Zypern erstellen. Vorgesehen war, dass diese sechs Monate nach Beendigung der Regierungskonferenz beginnen würden.¹²¹ Der historische Kompromiss schien erreicht.

Diese Übereinkunft war freilich insofern auf Sand gebaut, als sich die Strategie der 14 auf die allenfalls vage Hoffnung stützte, es möge gelingen, im Zuge der Beitrittsverhandlungen zu einer auch die Türkei überzeugenden Lösung des Zypernproblems zu kommen. Im Folgenden stellte sich aber schnell heraus, dass der interne Kompromiss extern nicht zu vermitteln war. Der türkische Außenminister verurteilte noch während der Sitzung des Assoziationsrates die Aufnahme von Assoziationsverhandlungen mit Zypern ohne vorherige Lösung des internen Konflikts als verfassungswidrig, völkerrechtlich problematisch und konfliktverschärfend. Er kündigte an, der Türkei bleibe für diesen Fall nichts anderes übrig, als die Integration zwischen dem nördlichen Zypern und der Türkei voranzutreiben.¹²²

4.4. Europäische Türkeipolitik gegen Athen: weitere Angebote und stärkere Konzertierung

Türkische Medien feierten die Zollunion als entscheidenden Schritt auf dem Weg zur baldigen Vollmitgliedschaft. Ernüchterung und Enttäuschung folgten auf dem Fuß. Für eine erste Eintrübung der europäisch-türkischen Beziehungen sorgte das griechische Veto, die Türkei mit den ost- und mitteleuropäischen Beitrittskandidaten gleichzustellen und sie wie diese zu den Treffen der Europäischen Räte in Cannes (Juni 1995) und Madrid (Dezember 1995) einzuladen.

Mit der Ratifizierung der Seerechtskonvention am 1. Juni 1995 heizte Athen den Konflikt mit der Türkei zusätzlich an. In diesem Klima genügte der groteske Streit um die unbewohnten Felsen mit der Bezeichnung Imia bzw. Kardak, um Anfang 1996 den fragi-

Ausführlich: KOM (95)389. Siehe auch Agence, Nr. 6420 (15.02.1995), S. 10-12. Das EP befürwortete am 13.12.1995 den Verordnungsvorschlag, beantragte jedoch einige Änderungen, (stärkere Achtung der demokratischen Grundsätze, der Menschen- und Minderheitenrechte) Bulletin, Nr. 12 (1995), Ziffer 1.4.69

121 Agence, Nr. 6412 (30.02.1995) S. 8f. Über die Frage, ob die Aufnahmegespräche zwei oder sechs Monate nach Abschluß der Regierungskonferenz beginnen, ob das Wort könnten oder werden im Kommunikative erscheint und ob mit dem Abschluß der Regierungskonferenz das Datum der Beendigung der Konferenz oder die Ratifikation der Vertragsänderungen gemeint war, gab es im folgenden noch lebhaft Auseinandersetzungen zwischen Griechenland und einigen EU-Mitgliedern. Manche Mitglieder sprachen sich wiederum dafür aus, Beitrittsverhandlungen erst aufzunehmen, wenn der inner-zyprische Konflikt gelöst ist. Schließlich einigte man sich darauf, daß die Aufnahmeverhandlungen mit Zypern (und Malta) sechs Monate nach Ende der Amsterdam-Konferenz beginnen und nicht mit der Frage verknüpft sind, ob eine Lösung des zyprischen Problems gefunden ist. Agence, Nr. 6414 (06./07.02.1995), S.5; Agence, Nr. 6418 (11.02.1995), S. 5f.

122 Vgl. Agence, Nr. 6435 (8.3.1995), S. 4f. Nach Auffassung der Türkei ist die griechisch-zyprische Regierung nicht legitimiert, für die gesamte Insel zu verhandeln, verbieten die Verträge von Zürich (1959) und London (1960) die Mitgliedschaft Zypern in einer ökonomischen oder politischen Gemeinschaft, in der nicht auch Griechenland und die Türkei Mitglied sind, und müßten Verhandlungen mit der griechisch-zyprischen Regierung zu einer Vertiefung der Spaltung führen.

len Kompromiss zu demontieren.¹²³ Griechenland insistierte als Reaktion auf die Krise darauf, dass die Beziehungen zu Ankara eingefroren werden. Eine Erklärung der italienischen Präsidentschaft signalisierte zwar konditionierte Unterstützung für die griechische Position in dem Konflikt um die Felsen, betonte aber, dass die Türkei ein wichtiger Partner bleibt und dass das Paket des historischen Kompromisses nicht aufschnürbar ist.¹²⁴ Trotzdem legte Griechenland sein Veto gegen die Freigabe des vierten Finanzprotokolls ein.¹²⁵ Lediglich zu einer Freigabe der für die Türkei bestimmten MEDA-Mittel ließ sich Griechenland am 15. Juli 1996 bewegen, weil andererseits das gesamte Programm blockiert worden wäre.¹²⁶ Versüßt wurde dieses minimale Zugeständnis durch eine Erklärung des Rats vom 15. Juli 1996, in der er sich die griechische Position zu Eigen machte und die beiden Konfliktparteien aufforderte, territoriale Streitigkeiten wie den Imia-Fall dem Internationalen Gerichtshof zu übergeben.

Damit hatte die EU eine radikale Positionsänderung vollzogen. Noch auf seiner Sitzung in Madrid (Dezember 1995) hatte der Europäische Rat die Vertiefung der Beziehungen und die Aufnahme der finanziellen Zusammenarbeit als vordringliche Aufgabe genannt und lediglich die Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in der Türkei angemahnt.¹²⁷ In Dublin (Dezember 1996) forderte er dazu auf, „die Situation im Ägäischen Meer im Einklang mit anerkannten internationalen Normen“ zu regeln. Weiterhin appellierte der ER an die Türkei, bei der Suche nach einer Lösung für den in Zypern-Konflikt im Einklang mit den Entschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu helfen.¹²⁸ Danach näherten sich die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats immer deutlicher der griechischen Forderung an. In Luxemburg (Dezember 1997) forderte er die Türkei auf, die bilateralen Streitigkeiten „insbesondere auf gerichtlichem Wege und vor allem über den Internationalen Gerichtshof“ beizulegen.¹²⁹

123 Der Zwischenfall wurde ausgelöst durch ein vor Imia gestrandetes türkisches Schiff und angeheizt durch die nationalistische Propaganda griechischer und türkischer Medien und Privatpersonen. In dieser Atmosphäre sahen sich beide Regierungen genötigt, ihre Souveränitätsansprüche über die Felsen durch die Entsendung von Truppen einzuklagen. Erst infolge scheller amerikanischer Vermittlungsaktivitäten gelang es in der Nacht zum 31. Januar 1996 die Krise zu entschärfen und den gegenseitigen Truppenaufmarsch zu beenden. Die türkische Rechtsposition steht in dieser Frage auf eher schwachen Füßen. Im Vertrag von Lausanne wurden die einzeln genannten Dodekanischen Inseln „und die dazugehörenden Inselchen“ Italien, im Vertrag von Paris dann Griechenland zugeschlagen. Das türkische Argument, Imia sei ein Felsen, und kein Inselchen, liege nur 3,8 Seemeilen vom türkischen Festland und sei auf dem Katasteramt einer nahen türkischen Gemeinde registriert, überzeugt nicht.

124 Agence, Nr. 6677 (29.2.1996), S. 7.

125 Agence, Nr. 6680 (4./5.3.1996), S. 8.

126 Weil der Europäische Rat in Cannes eine neue MEDA-Haushaltsverordnung beschlossen hatte, die die bisher gängigen bilateralen Finanzprotokolle zugunsten eines multilateralen Ansatzes ersetzte, in dessen Rahmen EU-Mittel grundsätzlich der Region insgesamt zur Verfügung gestellt werden, blockierte Griechenland das gesamte MEDA-Programm. Die Freigabe der MEDA-Mittel lag also durchaus im Interesse des Mittelmeer-Anrainers Griechenland. Vgl: Finanzielle und technische Hilfe bei der Reform der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der Drittländer und der Gebiete im Mittelmeer (Verordnung MEDA), KOM (95)204. Siehe auch Agence, Nr. 6715 (25.4.1996), S. 5; Sven Behrendt, Die Nahost- und Mittelmeerpoltik in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (HG) Jahrbuch der Europäischen Integration, 1995/96, Bonn (Europa Union Verlag), 1996, S. 247-252.

127 Bulletin, Nr. 8, (1996), S. 69.

128 Europäischer Rat von Dublin, 13./14. Dezember 1996, Schlußfolgerungen des Vorsitzenden, S. 11.

129 Europäischer Rat in Luxemburg, Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 12. und 13. Dezember 1997, Para. 35.

Trotz dieses Zugeständnisses der 14 war die Freigabe des Finanzprotokolls nicht gesichert. In dieser Situation begann eine Gruppe von vier größeren EU-Staaten an Griechenland vorbei mit Ankara mögliche Perspektiven des europäisch-türkischen Verhältnisses auszuloten. Allerdings zeigte sich auch diese als Quint titulierte Gruppe nicht in der Lage, die griechischen Widerstände aufzubrechen.¹³⁰ Wiederum versuchten EU-Mitglieder, die Assoziationsgespräche mit Zypern solange auszusetzen, bis Griechenland das Finanzprotokoll freigebe. Diese Strategie scheiterte auf der Ratssitzung am 13. Mai 1996. Die griechische Gegendrohung, die Osterweiterung zu blockieren, war einschüchternd genug, um die übrigen Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, den EU-Zypern-Assoziationsrat wie geplant am 15. Mai stattfinden zu lassen. Dafür ließ Griechenland während des Ratstreffens am 13. Mai eine weitere diplomatische Bombe explodieren: Es stellte seinerseits offiziell die Kopplung zwischen der Freigabe des Finanzprotokolls und der Aufnahmegespräche mit Zypern in Frage.¹³¹ Stattdessen sollten die Verhandlungen mit der griechisch-zypriotischen Regierung vorangetrieben *und* das Finanzprotokoll auf Dauer eingefroren bleiben.

Damit stand die Türkeipolitik der EU vor einem Scherbenhaufen, und die 14 EU-Staaten sahen sich plötzlich auf dem für sie unangenehmen Teil des historischen Kompromisses sitzen bleiben. Obwohl der deutsche Außenminister Klaus Kinkel im Namen vieler seiner Kollegen noch 1997 feststellte, dass der Erfolg der Beitrittsverhandlungen mit Zypern nur gewährleistet werden könne, wenn der interne Konflikt gelöst werde, sah sich die Union nun genötigt, Beitrittsverhandlungen zu führen, ohne dass eine Lösung auch nur in Sicht war.¹³² Damit drohte sie in die Situation zu geraten, genau das tun zu müssen, was die große Mehrheit der Mitgliedstaaten vermeiden wollte: mit dem Import des zypriotischen Konflikts die Beziehungen zur Türkei endgültig zu ruinieren. Statt mit der Perspektive auf den Beitritt einer Lösung näher zu kommen, nahmen die Spannungen zwischen den Volksgruppen zu und eskalierte der griechisch-türkische Konflikt um Zypern mit dem Streit um die russischen SS-300 Luftabwehrraketen bis an den Rand eines Krieges. Als die EU mit Zypern im März 1998 offizielle Aufnahmeverhandlungen begann, machte die Türkei ihre Ankündigung wahr und unterzeichnete mit der türkischen Republik ein Protokoll über strukturelle und funktionale Kooperation.

Die 14 versuchten zwar, sich aus dieser Falle zu befreien und entweder die griechischen Zyprioten zu einem vorherigen Ausgleich mit ihren türkischen Landsleuten zu bewegen oder die Aufnahme Zyperns auf die lange Bank zu schieben. Insbesondere Frankreich insistierte darauf, dass die zyprische Regierung türkische Vertreter in die mit den Beitrittsverhandlungen beauftragte Delegation aufnimmt, und drohte, andernfalls die Verhandlungen zu suspendieren. Diese Strategie scheiterte Ende 1997 und 1998 mehrmals an der griechischen Gegendrohung, in diesem Fall den Beginn der Verhandlungen über die Osterweiterung zu blockieren.¹³³ Während die Mitgliedschaft Zypern also immer näher

130 Bei diesen vier Ländern handelte es sich um Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien. Spanien war zeitweise an den Gesprächen beteiligt. Vgl. Peterson/Bomberg, *Decision-Making*, a.a.O. (Anm. 9), S. 237.

131 Agence, Nr. 6728 (15.5.1996), S. 8f.

132 Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Malta, Türkei, Zypern, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), *Jahrbuch der Europäischen Union 1996/97*, Bonn (Europa Union Verlag), 1997, S. 397-402.

133 Vgl. FAZ, 16.3.1998, S. 1.; vgl. Heinz-Jürgen Axt, Malta, Türkei, Zypern, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), *Jahrbuch der Europäischen Union 1997/98*. Bonn (Europa Union Verlag), 1998, S. 415-420. Vgl. auch *Financial Times*, 11.11.1998, S. 2; FT, 6.10.1998, S. 2; FAZ, 15.19.1998, S. 16. Die Gegendrohung der türkischen Regierungschefin Ciller, für den Fall, daß die EU sie nicht gleichbe-

rückte, verschwanden die Chancen auf eine flexiblere Haltung Athens in der Türkeifrage im Allgemeinen und die Freigabe des 4. Finanzprotokolls im besonderen im immer dichter werdenden Nebel.

4.5. Europäische Türkeipolitik gegen Athen: Sanktionsdrohungen

Vor diesem Hintergrund begann die britische Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1998 massiven Druck gegen Griechenland aufzubauen. Britische Regierungsvertreter diskutierten öffentlich, wie sich das griechische Veto überwinden ließe. Unter anderem wurde die Idee ventiliert, mehr Gelder über die MEDA-Programme für die Türkei bereitzustellen, die mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden können.¹³⁴

Im März 1998 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung, in der sie Vorschläge zur Umsetzung der in Luxemburg beschlossenen Europäischen Strategie für die Türkei vorlegte und auf die Notwendigkeit finanzieller Hilfen verwies.¹³⁵ Der Gipfel des Europäischen Rats in Cardiff (Juni 1998) begrüßte die Strategie der Kommission und forderte sie auf, „über Mittel und Wege nachzudenken, um die Umsetzung der Europäischen Strategie (durch finanzielle Hilfen, M.D.) zu unterstützen.“¹³⁶ Daraufhin legte die Kommission gegen den Widerstand des griechischen Kommissars Papoutsis den Vorschlag vor, 15 Mio. ECU über drei Jahre (1999-2001) für die Vertiefung der Zollunion und 135 Mio ECU zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Türkei als nicht zurückzahlbare Zuschüsse bereitzustellen.¹³⁷ Letztere sollten dem Kommissionsvorschlag gemäß vom Rat mit qualifizierter Mehrheit freigegeben werden können. Dagegen kündigte Griechenland Klage vor dem EuGH an.¹³⁸ Schließlich begannen Vertreter einzelner EU-Regierungen eine weitere Trumpfkarte ins Spiel zu bringen: Sie signalisierten, dass ein zukünftiger Beitrittsantrag Griechenlands zur Wirtschafts- und Währungsunion auch davon abhängen werde, ob das Land bereit sei, seine Obstruktionspolitik aufzugeben.¹³⁹

4.6. Eine glückliche Wende der europäischen Türkeipolitik?

Dennoch war die vorläufige und möglicherweise nur vorübergehende Befreiung aus der Falle, in die sich die EU begeben hatte, nicht in erster Linie erhöhtem Druck, sondern auch einer Veränderung der griechischen Situations- und Interessendefinition zu verdanken, für die - so zumindest die Einschätzung der meisten Beobachter - die Mitarbeit

rechtigt mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten behandelt, die Osterweiterung der NATO zu blockieren, nahm ihr Nachfolger Yilmaz im Vorfeld des Luxemburger-Gipfels wieder zurück.

134 Vgl. Agence, Nr. 7227 (23.5.1998), S. 2; FT, 21.05.1998, S. 2.

135 Vgl. Bulletin, Nr. 3, (1998), Ziffer 1.3.94., S. 101.

136 Vgl. Europäischer Rat (Cardiff), 15./16. Juni 1998, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Para. 68.

137 Vgl. Bulletin, Nr. 10 (1998), Ziffer 1.3.77.

138 FAZ, 22.10.1998, S. 10.

139 Zumindest Frankreich und die Niederlande machten auch öffentlich deutlich, daß sie eine enge Verbindung zwischen der von Griechenland dringend gewünschten Aufnahme in die WWU und der Änderung ihres Verhaltens gegenüber der Türkei sehen. FT, 15.12.1999, S. 3.

Athens in der Europäischen Union verantwortlich ist.¹⁴⁰ Das rein instrumentelle Verhalten Griechenlands in der EU habe sich zugunsten eines kompromissorientierten Politikstils abgeschliffen. Als Zäsur gilt dabei insbesondere der Wechsel an der Spitze der PASOK und der Amtsantritt von Ministerpräsident Simitis 1996. Zwar blieb die PASOK in einen nationalistischen und einen integrationsorientierten Flügel gespalten und verhinderte die Charakterisierung der Türkeipolitik als nationales Interesse zunächst jeglichen Wandel. Unter der Oberfläche hatten sich aber längst Veränderungen durchgesetzt, die etwa im Bereich der Balkan-Politik auch deutlich sichtbar wurden. In dieser Situation genühten zwei glückliche Umstände als Katalysator, um 1999 innerhalb kurzer Zeit eine Umorientierung der griechischen Türkeipolitik einzuleiten. In der Folge der kooperativen Bearbeitung der beiden Erdbebenkatastrophen verbesserte sich das Klima zwischen der Türkei und Griechenland. Und Simitis nutzte die Enthüllung, dass griechische Offizielle dem PKK-Führer Öcalan Unterschlupf gewährt hatten, um Repräsentanten des nationalistischen Flügels der PASOK durch Vertreter des auf Europa orientierten Flügels zu ersetzen.¹⁴¹ Insbesondere die Ernennung von George Papandreou an Stelle des früheren Außenministers Theodoros Pangalos schlug sich in einer Änderung der griechischen Politik nieder.¹⁴² Griechenland, so der Tenor der neuen Haltung, habe selbst das größte Interesse daran, dass sich die Türkei zu einem westlich geprägten Land entwickle und perspektivisch Vollmitglied der EU werde.¹⁴³

Unklar ist allerdings zum einen, wie weit dieser Positionswechsel reicht, zum anderen ob dieser Positionswechsel nur von einem Teil der politischen Elite vollzogen wurde und wie groß die innerparteilichen und innenpolitischen Spielräume des europaorientierten Flügels der PASOK sind. Bisher jedenfalls hat Athen seine Positionen im bilateralen Streit mit der Türkei nicht geräumt und verfolgt eine Mitgliedschaft Zyperns in der EU weiterhin mit der bekannten Hartnäckigkeit. Der bilaterale Dialog konzentriert sich auf die Realisierung gemeinsamer Anliegen in den Bereichen Tourismus, Terroristenbekämpfung, Umweltschutz und Verkehr. Umstrittene Fragen wie die Ägäis oder Zypern bleiben zunächst ausgeklammert.¹⁴⁴

Die Entspannung im griechisch-türkischen Verhältnis nutzte die deutsche Ratspräsidentschaft, um Möglichkeiten einer Wiederannäherung der EU an die Türkei auszulo-

140 Vgl. Kavakas, Greece, a.a.O. (Anm. 99); Dimitris Keridis, Domestic Developments and Foreign Policy. Greek Policy Towards Turkey, in: Dimitris Keridis/Dimitrios Triantaphyllou (Hg.), Greek-Turkish Relations in the Era of Globalization, Quicksilver (Brassey's), 2001, S. 2-18.

141 Zur Veränderung der politischen Orientierung der PASOK vgl. auch Harris C. Georgiades, Greece and the EU-Turkish Relationship, in: Achilleas Mitsos/Elias Mossialos (Hg.), Contemporary Greece and Europe, Aldershot (Ashgate) 2000, S. 421-430.

142 Papandreou vertritt die Position, daß die Notwendigkeit der Modernisierung des Landes ein engeres Verhältnis zu Europa und eine Beendigung des griechisch-türkischen Konflikts voraussetzt. Auch Griechenland solle sich bemühen, auf dem Weg der Entspannung keine künstlichen Hindernisse aufzubauen. Pangalos hingegen spricht der Türkei einen europäischen Charakter ab und insistiert darauf, türkische Handlungsfreiheiten möglichst einzuschränken. Vgl. George Papandreou, Greek Politics in the 1990s, in: Robert Pfaltzgraff/Dimitris Keridis (Hg.), Security in Southeastern Europe and the U.S.-Greek Relationship, New York (Brassey's), 1997, S. 37-43; Theodoros Pangalos, Greek-Turkish Relations and Regional Security, ebenda, S. 113-117.

143 FT, 15.12.1999, S. 3.

144 FAZ, 22.07.1999, S. 5, FT, 26.7.1999, S. 2. Mittlerweile wird der Entspannungsprozeß vor allem von den auf gegenseitigen Austausch gerichteten wirtschaftlichen Interessen getragen.

ten.¹⁴⁵ Unter der finnischen Präsidentschaft signalisierte Athen, dass es sich die Verleihung des Kandidatenstatus an die Türkei vorstellen könne, beharrte allerdings auf den bekannten Vorbedingungen.¹⁴⁶

Der Europäische Rat in Helsinki selbst wurde dann noch einmal zu einer Hängepartie mit durchaus dramatischen Momenten.¹⁴⁷ Am Ende rang sich die EU in den kritischen Fragen zu Kompromissformulierungen durch. Die Zustimmung zur Erneuerung der Beitrittsperspektive ließ sich Athen teuer bezahlen. Erstens signalisierte die EU deutlicher als zuvor ihre Bereitschaft, notfalls auch ein geteiltes Zypern aufzunehmen. Die entscheidende Formulierung in den Schlussfolgerungen der Präsidentschaft lautet: „Sollte bis zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen keine Lösung erreicht werden, so wird der Rat über die Frage des Beitritts beschließen, ohne dass die vorgenannte politische Lösung eine Vorbedingung darstellt.“¹⁴⁸ Zweitens forderte die EU alle Beitrittsländer dazu auf, ungelöste Grenzstreitigkeiten zu klären. Wenn dies nicht möglich sei, „sollen sie den Streitfall innerhalb einer angemessenen Frist dem Internationalen Gerichtshof vorlegen“. Bis spätestens Ende 2004 werde der Europäische Rat die Situation hinsichtlich ungelöster Streitfälle überprüfen. Was diese Formel konkret bedeutet, blieb unklar. Aus Sicht Athens steht die Türkei in der Pflicht, bis zu diesem Zeitpunkt einer Anrufung des IGH zuzustimmen. Gegenüber Ankara, das gegen diese Formulierung Protest anmeldete und damit drohte, das Ergebnis des Gipfels nicht zu akzeptieren, versicherte die Präsidentschaft, 2004 finde lediglich eine Überprüfung der Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt statt und die EU fordere keineswegs, dass bis dahin der IGH angerufen sein müsse.¹⁴⁹

Bei der Verabschiedung der Beitrittspartnerschaft im Herbst 2000 entzündete sich diese Kontroverse aufs Neue. Die von Athen nominierte Kommissarin insistierte darauf, türkische Zugeständnisse in der Ägäis- und Zypernfrage mit auf der Liste der Bedingungen zu nennen, welche die Türkei auf dem Wege zur Mitgliedschaft kurzfristig (bis 2001) zu erfüllen habe. Erst im zweiten Anlauf gelang es, auf Außenministerebene eine akzeptierte

145 In einem Brief von Ecevit an Schröder, akzeptierte die Türkei als Bedingung der Mitgliedschaft explizit den Artikel 6 des Amsterdamer Vertrages, der die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte enthält, sowie die Kopenhagener Kriterien. Vgl. FAZ, 24.06.1999. Der Brief ist offenbar in Zusammenarbeit mit dem deutschen AA entstanden. Vgl. FAZ, 22.7.1999, S. 5. Da der Terrorismus jetzt besiegt sei, sagte Ecevit demokratische und soziale Reformen im ganzen Lande zu. Allerdings existieren noch große Differenzen. Nach Auffassung Ecevits gibt es keine Kurden-Frage. Die säkularisierte Türkei erkennt nur religiöse Minderheiten an. Die Kurden seien keine Minderheit, die nach den Kopenhagener Kriterien „Anerkennung“ und „Schutz“ verdienten. Frankfurter Rundschau (FR), 21.07.1999, S. 5. Zur schwedischen Position vgl. FAZ, 26.11.1999, S. 5.

146 Athen stimmte einem humanitären Hilfsprogramm der EU in Höhe von 30 Mio. Euro und der Freigabe der EIB-Kredite sowie weitere Mittel aus dem MEDA Fonds zu. Insgesamt handelte es sich um 150 Mio. aus dem MEDA Fonds und EIB-Kredite Höhe von 600 Mio Euro. Griechenland stimmte darüber hinaus im Grundsatz zu, der Türkei aus dem MEDA II-Programm substantielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Vgl. FT, 6.9.1999; S. 1. FAZ, 7.9.1999; Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 02.09.1999, S. 1. Zur griechischen Einwilligung in die Verleihung des Kandidatenstatus siehe FAZ, 9.12.1999, S. 10.

147 Die USA hatten hinter den Kulissen erheblichen Druck ausgeübt, um die EU zu einem weitreichenden Angebot an die Türkei zu überreden. Der griechische Ministerpräsident Simitis war mit der Drohung nach Helsinki gereist, sein Veto gegen einen Kandidatenstatus der Türkei einzulegen, falls die griechischen Forderungen nicht erfüllt werden. Vgl. FAZ, 13.12.1999, S. 3.

148 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999. Frankreich und die Niederlande hatten sich zwar noch einmal gegen die Aufnahme eines geteilten Zypern stark gemacht, kapitulierten dann aber vor der griechischen Vetodrohung. Vgl. FT, 13.12.1999, S. 16.

149 Vgl. FAZ, 13.12.1999, S. 3.

ble Kompromissformulierung auszuhandeln.¹⁵⁰ Danach verlangt die EU als kurzfristig zu erreichendes Ziel von der Türkei, den Generalsekretär der UN bei seiner Suche nach einer Lösung des Zypern-Problems zu unterstützen. Mittelfristig soll die Türkei, ohne das hierfür ein Datum genannt wäre, entsprechend der Beschlüsse von Helsinki alle Grenzstreitigkeiten klären.¹⁵¹

Die Bewertung eines laufenden politischen Prozesses kann immer nur vorläufig sein. Dennoch spricht einiges dafür, dass sich Helsinki nicht als Lösung, sondern als Teil des Problems entpuppen wird. Wiederum hat die EU ihr Augenmerk auf die Herstellung eines innereuropäischen Konsenses gerichtet, ohne genügend darauf zu achten, ob dieser interne Kompromiss nach außen als Basis taugt, um europäischen Zielen gerecht zu werden. Die kommenden Probleme hat der ständige Repräsentant Zyperns bei der EU, Theophilos Theophilou, bereits in aller Deutlichkeit benannt. Sollte die Türkei sich nicht zu einer Lösung des Zypern-Problems im Sinne der UN-Resolutionen bereit finden, werde seine Regierung, sobald Zypern Mitglied der EU ist, alle Beitrittsgespräche mit der Türkei blockieren.¹⁵² Auch Helsinki ist also einzig auf der schwachen Hoffnung gebaut, es werde irgendwie schon gelingen, im Zuge der Aufnahme Zyperns und mit der Heranführung der Türkei eine einvernehmliche Lösung der Zypern- und Ägäis-Konflikte zu erreichen.

4.7. Zusammenfassung

Dieser zweite Test legt den Schluss nahe, dass die Möglichkeiten der EU, eine entschlossene Minderheit auf die Mehrheitsposition festzulegen oder zumindest einen Kompromiss anzustreben, der nach außen hinreichende Handlungsfähigkeit erlaubt, begrenzt sind.

In unserem Fall scheiterte die Isolationsstrategie ebenso wie der Versuch, mit Hilfe diplomatischen Drucks sowie durch Anreize oder Kopplungsgeschäfte die Blockadepolitik Griechenlands aufzubrechen. Auch die konzertierte Zusammenarbeit der großen EU-Länder erbrachte kein Resultat. Stattdessen verwickelte Athen die EU in die Widersprüche ihrer eigenen Strategie. Ob die 14 durch die Anwendung massiven Drucks die Selbstblockade hätten überwinden können, bleibt offen. Zu Beginn der deutschen Präsidentschaft Anfang 1999 stand die europäische Türkeipolitik jedenfalls vor einem Scherbenhaufen. Die EU war nicht in der Lage, konstruktive Beziehungen zu der als strategischen Partner eingeschätzten Türkei aufzubauen und sah sich zudem vor die Notwendigkeit gestellt, eine vergleichsweise unbedeutende und konfliktbeladene Insel aufzunehmen und damit die Beziehungen zur Türkei entgültig ruinieren zu müssen. Dies ist um so überraschender, als die Mehrheit von 14 Staaten in den Kernfragen des Konflikts (Freigabe des 4. Finanzprotokolls, keine Verknüpfung des bilateralen Konflikts mit den europäisch-türkischen Beziehungen) eine einheitliche Position bezog und Griechenland ein kleines und auf finanzielle Hilfen der Union angewiesenes Land ist.

Die EU konnte sich aus dieser Falle vorübergehend nur deshalb befreien, weil die griechische Politik, begünstigt durch zwei zufällige Ereignisse, 1999 einen Positionswechsel-

150 Vgl. Faruk Sen, Die Türkei zu Beginn der EU-Beitrittspartnerschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APUZ), Nr. 13-14, 2001 (23. März 1991), S. 27-38. Siehe auch NZZ, 5. 12.2000, S. 5 und FT, 5.12.2000, S. 2.

151 Vgl. *Turkey 2000: Accession Partnership*, Die Beitrittspartnerschaft ist abgedruckt als Annex des Ratsbeschlusses 2001/235/EC (Anm. 37).

152 Vgl. FT, 19.07.01, S. 2.

vollzog. Verantwortlich für diese Anpassung, so ließe sich vermuten, ist die langjährige Mitgliedschaft und die praktische Mitwirkung in der EU. Bis heute ist jedoch offen, inwieweit dieser Positionswechsel weit genug geht, um auf der Grundlage eines innereuropäischen Konsenses gegenüber der Türkei eine Strategie zu verfolgen, die den europäischen Interessen entspricht. Zu prüfen wäre zum einen die Motivation der griechischen Regierung. Geht es ihr lediglich um einen lediglich begrenzten, eher den Stil als die eigenen Interessen betreffenden Wandel oder um einen strategischen Positionswechsel? Für den taktischen Wandel sprächen das große Interesse an einem Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion - ein Ziel, das durch eine inflexible Haltung in der Türkeipolitik sicherlich nicht befördert würde - sowie die Zugeständnisse der übrigen EU-Staaten in der Ägäis- und Zypernfrage. Für einen substanziellen Wandel spräche die grundsätzliche Zustimmung zu einem EU-Beitritt der Türkei sowie die Freigabe der finanziellen Unterstützung. Zu prüfen wäre im übrigen der innenpolitische Handlungsspielraum der Regierung. Inwieweit wäre die Regierung zu einem weitergehenden Wandel bereit und inwieweit ist das Beharren auf den bekannten Positionen in der Ägäis- und Zypernfrage innenpolitischen Zwängen zuzuschreiben? Jenseits dieser Ungewissheit ist allerdings abzusehen, dass sich Helsinki nicht als Lösung, sondern Teil eines noch größeren Problems erweisen wird, wenn Athen auf seiner Position bezüglich der bilateralen Konflikte und der Aufnahme Zyperns beharren sollte.

Die griechische Positionsänderung lässt sich als Indiz dafür deuten, dass selbst wenn die Möglichkeiten der Union, ein abweichendes Mitglied durch Angebote oder Druck auf eine gemeinsame Haltung festzulegen, begrenzt sind, es besser um ihre Fähigkeit bestellt sein könnte, die Interessendefinition ihrer Mitglieder zu beeinflussen und auf diese Weise langfristig eine Konvergenz der Sichtweisen und Interessen zu fördern. Aber auch wenn sich zeigen sollte, dass der griechische Positionswechsel genuin ist und durch die Mitgliedschaft in der EU angestoßen wurde, bleibt darauf hinzuweisen, dass eine derartige Sozialisation offenbar ein langwieriger Prozess ist.

5. Abschließende Überlegungen zur Handlungsfähigkeit und den Charakteristika des Systems europäischer Außenpolitik

Wie lässt sich die eingangs aufgeworfene Frage nach der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU im Lichte der Auswertung der europäischen Türkeipolitik beantworten? Das charakteristische Merkmal dieses neuartigen Akteurs, der Elemente eines Staatenbundes mit denen eines Bundesstaats verbindet, liegt in der Kombination zweier Elemente. Zum einen stellt sich zunehmend die Notwendigkeit gemeinsam zu handeln und nehmen unilaterale Gestaltungsmöglichkeiten ab. Zum anderen behalten alle Teilnehmer ihre Veto-Option. Fritz Scharpf hatte diagnostiziert, die Handlungsfähigkeit eines solchen Verbundes hänge von der Konstellation ab. Wenn die Interessen der Mitgliedstaaten ähnlich gelagert sind, erweise er sich als handlungsfähig; wenn die Interessen ihrer Mitglieder auseinanderfallen, neige er zur Selbstblockade. Dagegen verweisen andere Ansätze auf die kooperationsstimulierenden Effekte einer Organisation, die sich durch hohe Transparenz, ein hohes Maß an Interaktion und exorbitante Austrittskosten auszeichnet. In dieser Situation wird, so die Vermutung, verständigungsorientiertes und regelgeleitetes Handeln begünstigt. Durch die gemeinsame Erarbeitung normativer Orientierungen und Leitideen, die nicht selten die Form längerfristiger Strategien annehmen, werde europäische Politik entlang eines einmal eingeschlagenen Pfades stabilisiert und würden neue Akteure einsozialisiert.

Die europäische Türkeipolitik erlaubt die Konstruktion von zwei sich deutlich unterscheidenden Konstellationen. In der ersten Konstellation, in der die Interessen der Mitgliedsländer zwar weitgehend kompatibel, aber diffus und unterschiedlich stark ausgeprägt sind, und in der ihre Präferenzen bezüglich der Mittel deutlich von einander abweichen, erwies sich die EU dennoch als handlungsfähig. In der Anfangsphase konzentrierten sich die Mitgliedstaaten zwar eher darauf, einen internen Kompromiss zu finden und achteten weniger darauf, ob dieser dazu taugte, den europäischen Interessen gegenüber der Türkei gerecht zu werden. Gerade in jüngerer Zeit erweist sich die EU in ihrem Umgang mit der Türkei aber als durchaus effektiv. Es finden sich Indizien, die darauf hindeuten, daß diese Effektivität einem verständigungsorientierten und regelgeleiteten Verhalten ihrer Mitglieder zu verdanken ist.

Leitidee der europäischen Türkeipolitik ist die gemeinsame Überzeugung, dass die Türkei einerseits wichtig, andererseits in ihrer inneren Stabilität gefährdet ist, und dass die Strategie der immer engeren Assoziation am ehesten zur externen Absicherung der Reformbemühungen taugt. Ohne die Beitrittsperspektive – so die sich im Laufe der Zeit verfestigende Überzeugung – sei die Westorientierung der Türkei zum Scheitern verurteilt. Mit dem Assoziationsabkommen und dem Zusatzprotokoll entwickelten die EU-Staaten auf der Grundlage dieser Überzeugung eine langfristig angelegte Handlungsstrategie, die sich als stark genug erwies, um die immer wieder auftauchenden Vorbehalte und abweichenden Interessen einzelner Staaten einzufangen. Europäische Politik wurde so entlang des einmal eingeschlagenen Pfades stabilisiert, obwohl sich sowohl die europäischen Rahmenbedingungen als auch in vielen Fällen die nationalstaatlichen Interessen veränderten und unter den heutigen Bedingungen die EU das Ziel einer Vollmitgliedschaft der Türkei wohl kaum noch formulieren würde.

Aus der Sicht der Adressaten europäischer Politik machen diese Eigenschaften die EU zu einem attraktiven Partner. Die Formalisierung und Pfadabhängigkeit ihrer Politik garantiert Berechenbarkeit und eröffnet Einflusspotentiale. Die Türkei hat diese Einflusspotenziale geschickt genutzt. Wiederholt verstärkten die türkischen Ministerpräsidenten Ciller, Yilmaz und Ecevit den Zusammenhang, der den Kern der gemeinsamen europäischen Vorstellungen ausmacht: Ohne die Beitrittsperspektive würde sich entweder ein islamischer Fundamentalismus oder ein anti-westlicher türkischer Nationalismus durchsetzen.

Damit wird jedoch auch ein Strukturdefizit europäischer Politik deutlich. Einerseits sichern die Mechanismen, die die Pfadabhängigkeit europäischer Politik bewirken, ihre Handlungsfähigkeit. Andererseits wird durch eben diese Mechanismen die Flexibilität europäischer Politik reduziert. Die EU könnte auch dann noch an einer gemeinsam formulierten Politik festhalten, wenn deren Voraussetzungen längst hinfällig geworden sind. Dieser Mechanismus läßt sich am Beschluss des Europäischen Rates von Helsinki illustrieren. Die EU gab den in Luxemburg angedeuteten Versuch, den traditionellen Pfad europäischer Türkeipolitik zu verlassen, wieder auf und bekräftigte sogar die alte Strategie durch eine konkretere Ausmalung der Beitrittsperspektive, obwohl gleichzeitig die durch gute Argumente gestützten Vorbehalte an eben dieser Perspektive in den meisten Mitgliedsländern zunahmen. Es läßt sich im Kontext dieser Arbeit zwar nicht zweifelsfrei zeigen, aber doch aufgrund des vorliegenden Materials vermuten, dass der Fundus an früher getroffenen Entscheidungen und die tradierten Überzeugungen den Ausschlag zugunsten der Bestätigung der Beitrittsperspektive gegeben haben.

In einer zweiten Konstellation, die von der stark abweichenden Position eines Mitglieds geprägt ist, erwies sich die EU als paralysiert. Dieser Befund entspricht der von Scharpf entwickelten Erwartung. Auch die Frage, warum es Griechenland, einem kleinen, relativ verwundbaren Mitglied, gelang, einer geschlossenen Mehrheit von 14 anderen

Mitgliedern seinen Willen aufzuzwingen, lässt sich mit den institutionellen Eigenheiten europäischer Außenpolitik erklären.

Die intergouvernemental organisierte GASP ist eng verkoppelt mit der supranational organisierten Europäischen Gemeinschaft. Gerade die verteilungsrelevanten Politikfelder wie die Agrar- oder die Strukturpolitik, aber auch solche, die für die europäischen Außenbeziehungen unmittelbar von Bedeutung sind, sind weitgehend durch ein nicht-diskriminierendes Regelwerk geprägt. Die Einhaltung der Regeln lässt sich notfalls sogar vor dem Europäischen Gerichtshof einklagen – eine Möglichkeit, von der Griechenland mehrmals Gebrauch machte. Dadurch wird eine relative Isolierung von Politikfeldern bewirkt. Durch beide Effekte wird Macht als Instrument zur Durchsetzung von Interessen beschränkt. Die Verrechtlichung der Politik fördert die Kooperation. Dem stehen jedoch auch problematische Effekte gegenüber. Es wird schwierig, die Blockadehaltung einer Minderheit aufzubrechen. Koppelgeschäfte, die Güter aus mehreren Politikfeldern kombinieren und dadurch die Anreizstruktur eines Mitglieds nachhaltig verändern, bleiben zwar möglich, werden aber zum einen schwierig, weil die Verteilungsmasse gering ist, und sind zudem riskant, weil durch die weitgehende Mediatisierung von Macht alle Beteiligten gleichberechtigt unterschiedliche Gegenstände miteinander verkoppeln können. In unserem Falle erwies sich das als historischer Kompromiss bezeichnete Koppelgeschäft als Falle, deren Mechanismen weitgehend der Scharpfschen Analyse entsprechen.

Als Ergebnis lässt sich die Vermutung bestätigen, dass die Wirkung der institutionellen Struktur der EU auf ihre Handlungsfähigkeit von der Konstellation abhängt. Wenn die Vorstellungen der Mitgliedstaaten bezüglich eines europäischen Interesses einigermaßen übereinstimmen, eignet sich die institutionelle Struktur, um trotz unterschiedlicher Betroffenheit Differenzen über die zu wählende Strategie und den Mitteleinsatz zu überbrücken. In diesen Fällen erweist sich die EU als handlungsfähiger als etwa ein herkömmliches Regime. Allerdings geht die größere Handlungsfähigkeit, die durch die Stabilisierung der Politik entlang eines Pfades erreicht wird, auf Kosten der Flexibilität. Wenn die Vorstellungen der Mitglieder bezüglich des europäischen Interesses konfliktieren, neigt dieses System hingegen in besonderer Weise zu Blockaden. Auch die Vorstellung, eine verstärkte Zusammenarbeit der großen Mitglieder könnte in derartigen Fällen die Handlungsfähigkeit sichern, erscheint vor dem Hintergrund dieses Prüffalls eher unwahrscheinlich.

Wenn sich innerhalb intergouvernemental organisierter Verbundsysteme entschlossene Abweichler weder durch Zwang noch durch Anreize einbinden lassen, wie steht es dann um die Hoffnung, die Mitarbeit in der Organisation bewirke eine Konvergenz der Sichtweisen und Interessen ihrer Mitglieder? In unserem Fall lässt sich die griechische Positionsänderung als Einsozialisierung in den außenpolitischen Normen- und Verhaltenskanon interpretieren. Aber selbst wenn diese Interpretation zutrifft, bleibt festzuhalten, dass die Einsozialisierung ein sehr langwieriger Prozess ist.

6. Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen betreffen zum einen die eingangs aufgeworfene Frage nach der institutionellen Weiterentwicklung der EU, zum anderen die Politik gegenüber der Türkei.

Der Hoffnung, in der größeren Union ließe sich außenpolitische Handlungsfähigkeit ohne tiefgreifende Reformen bewahren, sollte mit einer Portion Skepsis begegnet werden.

Zwar begünstigen die institutionellen Strukturen der EU einen politischen Stil der verständigungsorientierten Suche nach einem Kompromiss. Auch sollte ihre Sozialisationskraft trotz der Zeit, die derartige Prozesse benötigen, nicht unterschätzt werden. Dagegen ist die EU, weil auch die kleinen Staaten ihren Interessen weitgehend gleichberechtigt Geltung verschaffen können, extrem verwundbar gegenüber instrumentell agierenden Minderheiten. Blockaden sind vorprogrammiert, wenn die Interessen weit auseinander klaffen und sich Mitglieder des Stils der Konsenssuche entziehen und stattdessen auf die Maximierung des eigenen Gewinns setzen. Gerade in derartigen Fällen werden aber auch die Defizite der Reformalternativen deutlich. Eine stärkere Konzertierung der großen Staaten ist wohl unvermeidlich und bliebe unter legitimationspolitischen Gesichtspunkten unproblematischer, wenn sie nicht formalisiert wird und möglichst wenig sichtbar erfolgt. Allerdings zeigt unser Fall die Grenzen dieses Konzepts. Denn der Verzicht auf Formalisierung und Sichtbarkeit reduziert die im Kontext der EU ohnehin geringe Möglichkeit, Anreizstrukturen zu manipulieren, um Minderheiten in einer wichtigen Frage zur Änderung ihres Verhaltens zu veranlassen. Und Mehrheitsentscheidungen könnten in derartigen Situationen die legitimatorische Basis der EU unterminieren. Diese Erwägungen sprechen nicht gegen die Osterweiterung, sondern dafür, die EU nicht zu überfordern. Sie wird nicht zur Supermacht werden, sondern ein internationaler Akteur besonderer Qualität bleiben, dessen Fähigkeit, Ressourcen zu bündeln und zum Einsatz zu bringen, hinter der eines Nationalstaats zurückbleibt.

Diese Überlegungen sprechen auch nicht gegen eine Beitrittsperspektive für die Türkei. Zentral und in der Diskussion etwas vernachlässigt erscheint mir aber der Hinweis, dass die Phase des Übergangs länger dauern wird, als viele Akteure insbesondere in der Türkei annehmen. Damit verändern sich die Gewichtungen. Ob die Übergangsfrist letztlich in der Vollmitgliedschaft endet, ist weniger wichtig als die Qualität der Übergangsfrist. Es wird darauf ankommen, die Phase des Übergangs nicht als ein Provisorium zu betrachten, dessen Nachteile folglich in Kauf genommen werden können. Vielmehr wäre die Übergangsfrist so auszugestalten, dass sie von beiden Seiten als eine fruchtbare und befriedigende Beziehung verstanden wird.

Nachdem die Zollunion mit der zwar noch beschränkten und konditionierten Wiederaufnahme der finanziellen Zusammenarbeit zumindest etwas gleichgewichtiger ausgestaltet wurde und ein Kompromiss über die Einbeziehung der Türkei in die ESVP zumindest denkbar erscheint,¹⁵³ richtet sich der Blick auf die Regelung des griechisch-türkischen Konflikts. So sehr die Position nachvollziehbar ist, dass die EU in diesem Konflikt keine vermittelnde Rolle spielen kann, so offensichtlich berührt dieser unmittelbar europäische Interessen. Die EU hat sich in Helsinki zu weit der griechischen Position in der Ägäis- und Zypernfrage angenähert und mit dem Versprechen, Zypern in der ersten Verhandlungsrunde aufzunehmen, die falschen Prioritäten gesetzt. Die EU sollte gegenüber Griechenland auf eine flexiblere Haltung drängen und zu der früheren Position der Äquidistanz zurückkehren. Sie sollte Griechenland auffordern, von einer Ausweitung der Hoheitsgewässer von 6 auf 12 sm Abstand zu nehmen und klar machen, dass die EU nicht daran interessiert ist, die Türkei dazu zu zwingen, den Ägäis-Konflikt vor den IGH zu bringen.

Sehr viel drängender bleibt eine Regelung des Zypern-Konflikts im Kontext der Erweiterung. Das beste Szenario – eine baldige Lösung der zyprischen Frage im Zusammen-

153 Vgl. Atlantic News, Nr. 3291, 17.05.2001, S. 4f.

hang mit dem Beitrittsprozess - ist gleichzeitig das unwahrscheinlichste.¹⁵⁴ Dies liegt nicht, wie von griechischer Seite unterstellt wird, in erster Linie an einer intransigenten Haltung der Türkei.¹⁵⁵ Sicherlich wäre eine EU-Mitgliedschaft für die türkischen Zyprioten in ökonomischer Hinsicht außerordentlich attraktiv. Gleichzeitig könnten dadurch die Sicherheitsbedürfnisse der türkischen Gemeinschaft beschädigt werden. Die Herstellung der vier Grundfreiheiten könnte nämlich die bestehenden ökonomischen Disparitäten und sicherheitspolitischen Dilemmata in eine Quelle gewaltsamer Konflikte verwandeln.¹⁵⁶ Die Kalkulation der EU, wenn es denn je eine gab, übersah, dass den türkischen Zyprioten ihre Sicherheit mehr Wert ist als ökonomischer Fortschritt.¹⁵⁷

Die zweite Option, der Beitritt einer vorläufig geteilten Insel, würde offenbar von Griechenland und den griechischen Zyprioten in Kauf genommen.¹⁵⁸ Dies wäre freilich ein riskantes Spiel. Die EU-Mitgliedschaft könnte nämlich statt zur Überwindung der Teilung zu ihrer Vertiefung führen. Und dann wäre damit zu rechnen, dass das neue Mitglied Zypern die EU dazu zwingt, die Beziehungen zur Türkei von der Bereitschaft Ankaras abhängig zu machen, einer Lösung des Konflikts im Sinne der griechisch-zyprischen Regierung zuzustimmen.

Die dritte Option, eine Teilung der Insel und zunächst nur der Beitritt des griechischen Teils, wird von der griechisch-zyprischen Regierung abgelehnt und wäre, zumindest wenn sie ohne Kompensationen erfolgen würde, auch nur schwer vermittelbar, weil sie die türkische Intervention nachträglich legitimieren würde.

Wenn es für den Konflikt im Kontext des Beitritts überhaupt eine Lösung gibt, dann am ehesten in Form einer bi-zonalen, bi-kommunalen Föderation. Dies würde freilich bedeuten, dass Zypern als eine wie auch immer rechtlich definierte (Kon-)Föderation zweier mehr oder weniger selbstständiger Entitäten beitrifft, in der europäisches Recht in einer auf die lokalen Verhältnisse angepassten Form zur Geltung kommen müsste.¹⁵⁹ Dies setzt wiederum die gleichberechtigte Beteiligung der türkischen Zyprioten an den Beitrittsverhandlungen voraus.

Wie aber lässt sich die EU zu einer Position größerer Äquidistanz zurücksteuern? Wer vor allem könnte einen derartigen Wechsel durchsetzen? Hier wäre zuerst die Präsidentschaft in der Pflicht, gegenüber Athen für eine Neujustierung europäischer Politik zu werben. Das Beharren der 14 auf den eigenen Interessen erscheint auch dann nicht als illegitim, wenn es die griechische Regierung tatsächlich in eine innenpolitisch heikle Lage brin-

154 Zur Zukunft der Beziehungen zwischen der EU und Zypern vgl. Susanne Baier-Allen (Hg.), *Looking into the Future of Cyprus-EU Relations*, a.a.O. (Anm. 120).

155 Den Vorwurf der Intransigenz vertritt Elisabeth H. Prodromou, *Reintegrating Cyprus: The Need for a New Approach*, in: *Survival*, Jg. 40, Nr. 3, (1998), S. 5-24.

156 Heinz Kramer, *The Cyprus Problem and European Security*, in: *Survival*, Jg. 39, Nr. 3 (1997), S. 16-32.

157 F. Stephen Larrabee, *The EU needs to Rethink its Cyprus Policy*, a.a.O. (Anm. 156), S. 25-29.

158 FAZ, 17.03.1999, S. 8.

159 Axt, *Cyprus and the EU*, a.a.O. (Anm. 120), S. 216ff. Der 1992 von dem UN-Generalsekretär entwickelte „Set of Ideas“ enthält Anhaltspunkte für eine Regelung, auf die man zurückgreifen könnte. Dazu gehört eine Korrektur der gegenwärtigen territorialen Aufteilung, die zumindest einem Teil der vertriebenen Griechen eine Rückkehr ermöglichen würde, Kompensationen für verlorenes Gut, aber auch eine weitestgehende Selbstverwaltung. Möglicherweise müßte auch ein Teil der türkischen Truppen weiterhin im Norden stationiert bleiben, am besten im Rahmen einer multilateralen Streitmacht. Vgl. *Set of Ideas on an Overall Framework Agreement on Cyprus* (1992). <http://www.pio.gov.cy/docs/un/ideas.htm>.

gen sollte. Wenn dies nicht fruchtet, bliebe, so ohnmächtig dies angesichts der bisherigen Erfahrungen klingen mag, nur der Appell insbesondere an die großen EU-Staaten, ihrer Verantwortung für das gemeinsame Interesse gerecht zu werden. Die große Mehrheit von 14 EU-Staaten sollte gegenüber Griechenland durchsetzen, dass eine Mitgliedschaft Zyperns nur in Frage kommt, wenn diese zu Bedingungen erfolgt, denen auch die türkischen Zyprioten zustimmen können. Das Verhältnis zur Türkei ist so wichtig, dass die 14 in dieser Frage den Konflikt mit Athen nicht scheuen dürfen.