



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 24

21.06.2005

Christine Langenfeld:

**Erweiterung und Vertiefung? – Die Europäische Union und die Türkei**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



*Prof. Dr. Christine Langenfeld, Göttingen*

Es handelt sich um die erweiterte und im Lichte der aktuellen Ereignisse um die Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrages aktualisierte Fassung des Vortrages, den die Verf. auf dem Kolloquium aus Anlass des 75. Geburtstages von Ministerpräsident a.D. Dr. Carl-Ludwig Wagner gehalten hat. Der Vortrag wird in Kürze veröffentlicht in: Bernd von Hoffmann (Hrsg.), Rechtspolitische Herausforderungen, Reihe Rechtspolitisches Forum des Instituts für Rechtspolitik an der Universität Trier. Eine gekürzte Fassung ist abgedruckt in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 2005, S. 73 ff.

## Erweiterung und Vertiefung? Die Europäische Union und die Türkei<sup>1</sup>

### I. Das Problem

Die Europäische Union befindet sich in der schwersten Krise seit ihrem Bestehen. Das Schicksal des Europäischen Verfassungsvertrages ist nach dem überraschend deutlichen Ausgang der Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden und der Aussetzung des Ratifizierungsprozesses durch den Europäischen Rat wohl besiegelt. Auch wenn man nicht auf die Cassandra-Rufe vom Ende der Europäischen Union hören sollte, wirft das Scheitern des Verfassungsvertrages den europäischen Integrationsprozess doch in unabsehbarer Weise zurück. Die Krise ist besonders tiefgreifend, weil sie die Europäische Union zunächst auf dem Stand von Nizza belässt mit seinen unzulänglichen institutionellen Strukturen. Die vor einem guten Jahr vollzogene historische Erweiterung der EU muss also bis auf weiteres mit dem Instrumentarium von Nizza bewältigt werden, eine beunruhigende Vorstellung. Die Ablehnung des Verfassungsvertrages durch Frankreich und die Niederlande ist aber vor allen Dingen ein psychologisches Faktum, weil deutlich geworden ist, dass nicht einmal die Gründungsmitglieder und ihre Völker einig sind über den Weg, den die europäische Einigung gehen soll. Die bisher verbreitete Vorstellung, dass die Völker Europas der Union wenn auch vielleicht nicht innig verbunden sind, sie aber doch im Kern bejahen, hat Brüche bekommen. Gemeinsamkeit tut aber not. Europa steht vor großen Herausforderungen, nach innen und nach außen, die nur zusammen bewältigt werden können. Bei den Menschen in Europa scheint dagegen die Angst vor Identitätsverlust, vor unbeirrter Fortsetzung des Erweiterungskurses insbesondere mit Blick auf die Türkei, und die Sorge vor ökonomischem Abstieg in einer globalisierten Wirtschaft einem weiteren gemeinsamen

---

<sup>1</sup> Es handelt sich um die erweiterte und im Lichte der aktuellen Ereignisse um die Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrages aktualisierte Fassung des Vortrages, den die Verf. auf dem Kolloquium aus Anlass des 75. Geburtstages von Ministerpräsident a.D. Dr. Carl-Ludwig Wagner gehalten hat. Der Vortrag wird in Kürze veröffentlicht in: Bernd von Hoffmann (Hrsg.), Rechtspolitische Herausforderungen, Reihe Rechtspolitisches Forum des Instituts für Rechtspolitik an der Universität Trier. Eine gekürzte Fassung ist abgedruckt in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 2005, S. 73 ff.

Vorgehen und sogar der Bewahrung des Erreichten im Wege zu stehen. Vereinzelt wird sogar der Euro wieder in Frage gestellt. Es fehlt den Menschen an Vertrauen in die europäischen Institutionen, die ihnen fremd geblieben sind. So wie Europa den Menschen entgleitet, so entgleiten die Menschen Europa.

Ungeachtet dieser Situation der krisenhaften Zuspitzung sollen in diesem Herbst, am Tag der Deutschen Einheit, die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei begonnen werden. Dies wirft eine Reihe von überaus schwierigen Fragen auf. Denn zum Einen bestehen immer noch beträchtliche Unsicherheiten hinsichtlich der Fortsetzung und vor allen Dingen nachhaltigen praktischen Umsetzung der rechtsstaatlichen Reformen in der Türkei; zum Anderen besteht die Gefahr, dass ein Beitritt der Türkei die notwendige Konsolidierung und Stärkung des europäischen Integrationsprozesses hin zu einer politischen, im globalen Kontext handlungsfähigen Union auf Dauer behindert und damit das europäische Einigungswerk insgesamt gefährdet. Wenn die Verhandlungen im Herbst also tatsächlich beginnen sollten, so muss der Türkei deswegen von Anfang verdeutlicht werden, dass diese Verhandlungen tatsächlich ergebnisoffen sind, nicht nur in Hinblick auf die weiteren Entwicklungen in der Türkei selbst, sondern auch in Hinblick auf den Stand und die Fortentwicklung des europäischen Integrationsprozesses selbst. Und schließlich kann niemand vorhersagen, wie sich nach Abschluss der Verhandlungen die Völker Europas zu einem Beitritt der Türkei zur Europäischen Union stellen werden. Aus heutiger Sicht ist dies mehr als ungewiss. Es ist deswegen hohe Zeit, statt einer Vollmitgliedschaft alternative Möglichkeiten einer noch engeren Anbindung dieses wichtigen wirtschaftlichen und politischen Partners Europas an die Union auszuloten.

## II. Rechtliche Voraussetzungen für eine Erweiterung der EU

1. Gemäß Art. 49 EUV (Art. I-58 Verfassungsvertrag) kann jeder europäische Staat beantragen, Mitglied der Europäischen Union zu werden. Was aber ist ein europäischer Staat? Das ist nicht eindeutig. Die rein geographische Betrachtung genügt nicht; sie muss ergänzt werden um historisch-kulturelle und geistesgeschichtliche Aspekte.<sup>2</sup> Nicht antragsberechtigt sind solche Staaten, die in dieser wie in geographischer Hinsicht eindeutig nicht zu Europa gehören.<sup>3</sup> Im Übrigen ist den Mitgliedstaaten ein weiter Beurteilungsspielraum eröffnet, der in Hinblick auf die Türkei auch ausgenutzt worden ist. Damit fällt die Entscheidung darüber,

---

<sup>2</sup> Matthias Pechstein, in: Rudolf Streinz, EUV/EGV, Art. 49 EUV Rn. 3.

<sup>3</sup> Die Zurückweisung des Beitrittsantrags Marokkos durch die Kommission (EA 1987, Z 207) war daher rechtlich geboten.

welche Staaten als europäisch gemäß Art. 49 EUV gelten können, jedenfalls in den nicht evidenten Fällen, letztlich auf der politischen Ebene.<sup>4</sup> Die Türkei hat ihre Anerkennung als europäischer Staat implizit bereits mit dem als Beitrittsassoziation konzipierten Abkommen von 1963<sup>5</sup> und durch die Beschlüsse des Europäischen Rates von Luxemburg und Helsinki erfahren.<sup>6</sup> Ein Anspruch auf Eröffnung von Beitrittsverhandlungen oder gar auf einen Beitritt zur Europäischen Union kann sie daraus allerdings nicht ableiten. Auch wenn der 1963 geschlossene Assoziationsvertrag als Beitrittsassoziation konzipiert war und Art. 28<sup>7</sup> unter bestimmten Umständen die Prüfung einer Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Gemeinschaft vorsieht, war doch stets deutlich, dass ein Beitritt eine hiervon losgelöste politisch zu entscheidende Frage sein würde, die zwischen der Türkei und der EG bzw. ihren Mitgliedstaaten in Ansehung des Entwicklungsstandes der europäischen Integration in einem völkerrechtlichen Vertrag neu auszuhandeln und dementsprechend von den nationalen Parlamenten bzw. den Völkern der Mitgliedstaaten zu ratifizieren sein würde. Eine irgendwie geartete rechtliche Bindung für die EU und ihre Mitgliedstaaten ist daraus nicht entstanden. Wenn also am 3. Oktober dieses Jahres die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei beginnen, so ist ihr Abschluss noch keineswegs ausgemacht. Offen ist nicht nur das Wie und Wann eines Beitritts der Türkei, sondern auch das Ob. Dies gilt auch dann, wenn man hinsichtlich der baldigen Eröffnung der Beitrittsverhandlungen eine Selbstbindung der europäischen Organe und der Mitgliedstaaten annimmt. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit eine solche Selbstbindung angesichts der gegenwärtigen - in ihrer Tiefe und Zuspitzung von den Mitgliedstaaten und der EU sicher so nicht vorher gesehenen und bislang wohl singulären Krise der Europäischen Union - noch Bestand hat.

2. Art. 49 EUV enthält (über den Verweis auf Art. 6 EUV) auch materiell-rechtliche Vorgaben für einen Beitritt. Im Jahre 1993 hat der Europäische Rat von Kopenhagen<sup>8</sup> diese Anforderungen dahingehend konkretisiert, dass Staaten „als Voraussetzung für die

---

<sup>4</sup> Vgl. nur Pechstein (o. Fn. 2), Rn. 3.

<sup>5</sup> ABl. EG 3688/64 vom 29.12.1964.

<sup>6</sup> Auf seiner Tagung in Luxemburg im Dezember 1997 beschloss der Europäische Rat eine „Europäische Perspektive für die Türkei“, die von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 4.3.1998 über eine europäische Perspektive für die Türkei verabschiedet wurde, Bull. EG 12-1997, I 6; II 1. Auf seiner Tagung in Helsinki im Dezember 1999 beschloss der Europäische Rat, die Türkei in den Kreis der Beitrittskandidaten aufzunehmen, Bull. EG 12-1999, I.3.

<sup>7</sup> Der Wortlaut des Art. 28 ist: „Sobald das Funktionieren des Abkommens es in Aussicht zu nehmen gestattet, dass die Türkei die Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft vollständig übernimmt, werden die Vertragsparteien die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei zur Gemeinschaft prüfen.“

<sup>8</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen, Bull. EG 6-1993, I.13. Die Kopenhagener Kriterien sind geltendes Recht. Ihre Einhaltung dürfte allerdings kaum justiziabel sein; vgl. dazu Thomas Bruha/Oliver Vogt, Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung, VRÜ 1997, S. 477 (490 ff.).

Mitgliedschaft (...) eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben (...)“ müssen. Weitere an den Beitrittsstaat gerichtete Voraussetzungen sind die Verwirklichung von Marktwirtschaft und Wettbewerbsfreiheit sowie die Übernahme des Rechtsbestandes der EU. In den Kopenhagener Kriterien heißt es allerdings auch: „Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten und ihren inneren Zusammenhalt und ihre grundlegenden Prinzipien zu wahren, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.“ Jede Erweiterung der EU und jeder Beitrittsantrag sind folglich aus zwei Perspektiven zu betrachten, einer „Außen- und einer Binnenperspektive.“ Die Außenperspektive nimmt in den Blick, ob der Beitrittsaspirant die im Kopenhagener Beschluss festgelegten Kriterien erfüllt. Die Binnenperspektive hingegen richtet das Augenmerk auf die Auswirkungen einer Erweiterung auf die Europäische Union selbst, auf ihre innere Ordnung und ihren Zusammenhalt, kurz auf ihre Integrationsfähigkeit. Der Historiker *Christian Meier* hat dies einmal zusammenfassend in zwei Fragen gekleidet: „Was ist das Europäische, das die Mitglieder der Europäischen Union aufweisen sollten? Und wo verlaufen die Grenzen, über die hinaus die EU aus Gründen sowohl ihrer inneren Ordnung wie ihrer Fähigkeit zu weltpolitischem Engagement nicht erweitert werden sollte?“<sup>9</sup>

Die Erfüllung der an den Beitrittskandidaten gerichteten Beitrittsvoraussetzungen ist danach notwendige, aber nicht hinreichende Beitrittsvoraussetzung. Darüber hinaus ist unabhängig davon jede Erweiterung der Europäischen Union im Zusammenhang mit den Vorstellungen zur künftigen politischen Gestalt Europas, zur Finalität der europäischen Einigung, zu sehen. Dies gilt für die gegenwärtig heftig debattierte Erweiterung der Union um die Türkei, aber auch für alle weiteren potentiellen Beitritte, etwa der Ukraine und Weißrusslands. In Hinblick auf die Türkei ist freilich festzuhalten, dass ihr Beitritt zur EU – im Vergleich zu den bisherigen, aber auch den in der Zukunft ins Auge gefassten Erweiterungen – von neuartigem ökonomischen, kulturellen und politischen Gewicht wäre. Die Finalitätsfrage stellt sich darum um so dringender und sie ist notwendig verbunden mit der Frage nach den Grenzen der Europäischen Union. Die Frage des Selbstverständnisses der EU und ihrer Integrationskraft aus der Debatte auszublenden, hieße – ohne sich Rechenschaft über die mittel- und langfristigen Konsequenzen zu geben – die politischen Weichen in Europa in eine Richtung

---

<sup>9</sup> Christian Meier, *Wo liegt Europa? Historische Reflexionen aus gegebenem Anlass*, in: Claus Leggewie, *Die Türkei und Europa*, 2004, S. 32, 34.

zu stellen, die möglicherweise unumkehrbar ist und künftige Optionen für die Entwicklung der Europäischen Union verstellt.

Die Kopenhagener Kriterien sind geltendes Recht. Sie dienen der näheren Präzisierung der im EU-Vertrag ausdrücklich oder aber implizit enthaltenen Beitrittsvoraussetzungen. Wirklich gewonnen wäre damit freilich nur etwas, wenn ihre Erfüllung auch justiziabel wäre, d.h. dem EuGH eine entsprechende Überprüfungsbefugnis zukäme. In Betracht käme eine Kontrolle der im Rahmen jedes Beitrittsverfahrens erforderlichen Mitwirkungsakte von Rat und Parlament. Hierbei handelt es sich allerdings um eine wohl nur theoretische Möglichkeit, da für die Nichtigkeitsklage kaum ein Kläger zur Verfügung stünde. Denkbar wäre allenfalls eine (Nichtigkeits)Klage der Kommission für den Fall, dass sich Rat und Parlament über ihre Empfehlung hinweg gesetzt und einem Beitritt gegen ihren Willen zugestimmt hätten.<sup>10</sup> Möglich wäre auch die Überprüfung der Gültigkeit der Ratsbeschlüsse und der Zustimmung des Parlaments im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 234 lit. b EGV.<sup>11</sup> Das Urteil des EuGH in der Rechtssache Mattheus/Doego<sup>12</sup> steht einer solchen nachträglichen Kontrolle nicht entgegen. In diesem Vorabentscheidungsverfahren war der EuGH noch vor Abschluss der Beitrittsverträge mit Griechenland, Portugal und Spanien aufgefordert worden, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob das Gemeinschaftsrecht materiellrechtliche Grenzen für den Beitritt von Drittstaaten enthalte. Auch wenn man also in den Mitwirkungsakten der Gemeinschaftsorgane einen formalen Anknüpfungspunkt für eine Kontrolle durch den EuGH sehen würde, so stellt sich weiter die Frage, ob der EuGH auf die Überprüfung der Einhaltung der verfahrensrechtlichen Vorschriften beschränkt oder auch befugt wäre, die Einhaltung der materiellen Voraussetzungen der Aufnahme neuer Mitglieder zu überprüfen. In jedem Fall aber wäre die Kontrolldichte gering, da den politischen Organen der EU hinsichtlich des Vorliegens der Beitrittskriterien ein mehr oder weniger großer Beurteilungsspielraum zusteht. Am weitesten dürften die Kontrollmöglichkeiten noch bei den verfassungsstaatlichen Anforderungen gehen; bei den Kriterien, denen ökonomische und politische Prognosen zugrunde liegen, tendieren sie faktisch gegen Null.

### III. Die Europäische Union als Wertegemeinschaft und als politische Gemeinschaft

---

<sup>10</sup> Die Stellungnahme der Kommission im Rahmen des Beitrittsverfahrens ist für den Rat und das Europäische Parlament nicht rechtlich bindend; vgl. nur Pechstein (o. Fn. 2), Rn. 8.

<sup>11</sup> Bruha/Vogt (o. Fn. 8), S. 491.

<sup>12</sup> Rs. 93/78, Slg. 1978, S. 2203.

Der in den Kopenhagener Kriterien niedergelegte Grundsätzekanon kennzeichnet die Europäische Union als Wertegemeinschaft; er ist grundlegendes Element der Identität EU-Europas. Diese Identität findet vielfältigen Niederschlag in den die Union konstituierenden Verträgen und jetzt auch im Verfassungsvertrag. So lautet Art. 6 Abs. 1 EUV: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie der Rechtsstaatlichkeit.“ Ähnlich formuliert Art. I-2 des Verfassungsvertrages.<sup>13</sup>

Ob die Erfüllung der Beitrittskriterien bereits zum Zeitpunkt des Beitrittsantrages, der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen oder erst zum Zeitpunkt des Beitritts gegeben sein muss, ist nicht ganz eindeutig. Der Wortlaut des Art. 49 EUV<sup>14</sup> würde in Hinblick auf die politischen Kriterien Ersteres nahe legen. Was die Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien angeht, so ist die Europäische Union bislang davon ausgegangen, dass zur Erreichung des geforderten Zustandes im Verlauf der Beitrittsverhandlungen noch erhebliche Fortschritte gemacht werden. Keines der im Mai 2004 hinzugekommenen Länder war zu Beginn der Beitrittsverhandlungen eine voll funktionsfähige Marktwirtschaft. Ebenso muss die Übernahme des *acquis communautaire* zum Zeitpunkt des Beitritts noch nicht vollendet sein, wie die Vereinbarung von Übergangsfristen in allen bisherigen Beitrittsverträgen zeigen. Anderes gilt für die politischen Kriterien, die Ausdruck des unabdingbaren Wertekanons der EU sind. Sie sind Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Dies hat der Europäische Rat auch in Hinblick auf die Türkei wiederholt ausdrücklich festgestellt.<sup>15</sup> Auf der Einhaltung dieses Wertekanons muss die Union bei der Aufnahme von weiteren Mitgliedern daher unter allen Umständen bestehen. Beitrittsverhandlungen sollten jedenfalls nur dann eröffnet werden, wenn die volle Erfüllung der politischen Beitrittsvoraussetzungen in Theorie und Praxis zum Zeitpunkt des Beitritts mit Sicherheit erwartet werden kann. In der politischen Realität scheint man sich freilich mit dem Prinzip Hoffnung begnügen zu wollen. In ihrer Empfehlung zur Türkei vom Oktober 2004 spricht die Kommission zwar von „einer erheblichen Annäherung des rechtlichen und institutionellen Rahmens an europäische Standards“. Zugleich aber betont sie, dass sich „die Unumkehrbarkeit des Reformprozesses erst über einen längeren Zeitraum bestätigen“ müsse. Im Ergebnis hält sie die politischen Kriterien trotzdem bereits in „ausreichender Weise“ für erfüllt, um Beitrittsverhandlungen zu

---

<sup>13</sup> Der Vertrag über eine Verfassung für Europa wurde am 29. Oktober 2004 unterzeichnet und befindet sich gegenwärtig im Ratifikationsprozess. Der Vertrag ist abgedr. in: Klemens H. Fischer, *Der Europäische Verfassungsvertrag*, 2005.

<sup>14</sup> Seit dem Vertrag von Amsterdam verweist Art. 49 EUV auf die in Art. 6 Abs. 1 EUV niedergelegten Grundsätze.

<sup>15</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki, Bull. EG 12-1999, I.3. und Kopenhagen Bull. EG 12-2002, I.6.

eröffnen.<sup>16</sup> Vor diesem Hintergrund erweisen sich die manchmal von türkischer Seite erhobenen Vorwürfe, die Türkei werde einem strengeren Maßstab als andere Beitrittsländer unterworfen, als unbegründet. Das Gegenteil ist vielmehr richtig. Denn trotz der unbestritten beeindruckenden Fortschritte in der Türkei hinsichtlich der Umsetzung der Kopenhagener Kriterien bestehen noch erhebliche Defizite, insbesondere bei der rechtspraktischen Umsetzung der Reformen. Dies gilt für die Rolle des Militärs, die Religions-, Meinungs- und Pressefreiheit, die Respektierung des Folterverbotes, den Minderheitenschutz und für die Stellung der Frau. Es ist aus heutiger Sicht unklar, ob die Türkei den Prozess der Europäisierung, der für einen Beitritt erforderlich ist, tatsächlich bis zum Ende wird durchlaufen können. Den zahllosen neuen Gesetzen sollte die EU erst trauen, wenn sie sich im Rechtsalltag tatsächlich niedergeschlagen haben. Hiervon kann gegenwärtig noch nicht gesprochen werden. Der Weg von einer Demokratie, die in ihrem Bestand auf das Militär angewiesen war, hin zu einer Zivil- und Bürgergesellschaft ist weit und kann nicht innerhalb nur weniger Jahre per Dekret durchgesetzt werden. Sie bedarf vielmehr einer Verankerung nicht nur bei den Eliten, sondern bei den breiten Bevölkerungsschichten. Dies gilt ebenso für die Säkularisierung, die von Atatürk in einem Parforce-Ritt in den 20er Jahren durchgesetzt und vom Militär noch bis in die jüngere Vergangenheit mit eiserner Hand gesichert worden ist. Bis heute ist der Laizismus der Türkei vornehmlich durch weitgehende Kontrolle und Unterdrückung des Religiösen gekennzeichnet. Moscheen und Koranunterricht sind fest in staatlicher Hand. Dahinter steht zum Einen das Bemühen, die unterschiedlichen religiösen Gruppen auf einen türkischen, sunnitischen Islam einzuschwören und damit die nationale Einheit zu erreichen. Zum Anderen dient die staatliche Kontrolle dazu, traditionelle islamische Einflüsse zurück zu drängen: „Der türkische Laizismus löst seinen Anspruch auf Säkularismus nicht dadurch ein, dass er die Religion neben den Staat stellt und beider Verhältnis zueinander regelt, sondern dadurch, dass er dem Staat das Interpretationsmonopol über die Religion einräumt und das legale religiöse Leben bürokratisiert.“<sup>17</sup> In diesem Konzept, das den sunnitischen Islam zur Bewahrung der staatlichen Einheit instrumentalisiert, hat die Gleichheit der Religionen keinen Platz. Die Regierung des Ministerpräsidenten *Erdogan* ist – so sagt sie jedenfalls – bemüht, hieran etwas zu ändern, obgleich sich nach dem Reformfeuerwerk im letzten Jahr eine gewisse Erschöpfung breit zu machen scheint. In der Praxis hat sich die Lage der nichtmuslimischen Minderheiten bislang auch kaum verbessert. Und inwieweit die für die Gewährung wirklicher Religionsfreiheit erforderliche

---

<sup>16</sup> KOM(2004)656, 2 f.

<sup>17</sup> Günter Seufert, Laizismus in der Türkei – Trennung von Staat und Religion? Südosteuropa-Mitteilungen, S. 17 (27).



Gleichbehandlung der Religionen und die Entlassung des Islam aus der staatlichen Bevormundung nicht zu einer Reislamisierung der Bevölkerung und zu einem Eindringen des radikalen Islamismus oder auch nur zu einer Dominanz des traditionellen Islam führt, ist eine offene Frage, die erst in einer ganzen Reihe von Jahren beantwortet werden kann.<sup>18</sup> Sicher ist es so, dass die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen den Reformprozess in der Türkei weiter stärken wird; seinen Erfolg garantieren kann sie nicht. Und das vielfach vorgetragene Argument, dass die Ablehnung oder eine weitere Verschiebung von Beitrittsverhandlungen eine „Initialzündung für eine Abwärtsspirale der türkischen Politik und Wirtschaft geben würde“<sup>19</sup>, verbunden mit der Gefahr eines Endes des Reformprozesses, trägt nicht. Vielmehr muss die Türkei die Reformen aus eigenem inneren Antrieb und aus eigener Einsicht in ihre Notwendigkeit durchsetzen, nicht aber als Instrument um der Erreichung eines bestimmten Zieles willen wie des EU-Beitrittes.

Und was würde die volle Europäisierung der Türkei eigentlich bedeuten? Würde dieses geradezu umstürzende Projekt von der Mehrheit der islamischen Bevölkerung, auch in Anatolien, mitgetragen und verinnerlicht? Ist die Türkei tatsächlich gewillt, ganz in Europa aufzugehen und ist sie sich darüber im Klaren, welches Maß an Verlust von Souveränität und Alleinentscheidungsbefugnis der Beitritt zur Europäischen Union bedeutet, welche Relativierung des Konzepts des klassischen Nationalstaates das europäische Projekt darstellt? Wäre die Türkei als der aller Voraussicht nach bevölkerungsreichste Staat der EU tatsächlich in der Lage, sich in die Rolle des gleichberechtigten und nicht bevorrechtigten Mitgliedes einzufügen oder wäre sie nicht in Versuchung, eine politische Sonderrolle zu spielen, gerade und auch im Bereich der dringend zu entwickelnden Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik? Die schwierige Diskussion um die Unterzeichnung des Protokolls über die Erweiterung der Zollunion auf die neuen Beitrittsländer, darunter Zypern, lassen hieran zweifeln ebenso wie die Tatsache, dass die türkische Regierung und große Teile der türkischen Eliten jede Form der aufrichtigen Aufarbeitung der Verbrechen an den Armeniern ablehnen. Die französische Diplomatin und Politikwissenschaftlerin *Sylvie Goulard* bringt das Problem auf den Punkt, wenn sie schreibt: „L'Union va-t-elle tirer la Turquie vers la modernité, ou la Turquie va-t-elle faire reculer l'Union?“<sup>20</sup>

Und weiter: Der Aufbau eines Gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ohne gegenseitiges Vertrauen in die rechtsstaatlichen Strukturen des anderen

---

<sup>18</sup> Otfried Höffe, Das Übermorgenland. So schnell wird die Türkei nicht europäisch, in: Leggewie (o. Fn. 9), S. 175, 177.

<sup>19</sup> Heinz Kramer, die Türkei im Prozess der „Europäisierung“, Aus Politik und Zeitgeschichte, 33-34/2004, S. 9 (17).

<sup>20</sup> Sylvie Goulard, *Le Grand Turc et la République de Venise*, 2004, S. 83.

Mitgliedstaaten nicht denkbar. So schreibt etwa der Europäische Haftbefehl bei bestimmten Straftaten die Auslieferung von Straftätern vor, ohne dass der Auslieferungsstaat eine inhaltliche Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit vornehmen könnte. Könnte denn ein solches Vertrauen im Verhältnis zur Türkei – auch wenn bis zum Beitritt noch eine Reihe von Jahren vergehen werden –, tatsächlich voll verantwortet werden? Das vor dem Bundesverfassungsgericht anhängige Verfahren um die Auslieferung eines Deutsch-Syrers nach Spanien wegen der Unterstützung einer ausländischen terroristischen Vereinigung macht deutlich, welche grundlegenden rechtsstaatlichen Probleme sich insoweit bereits innerhalb der bestehenden Union stellen.<sup>21</sup>

Die Werte, deren Befolgung eine Voraussetzung für jeden Beitritt zur Union sind, sind universalistische Werte. Deshalb ziehen sie die Grenzen der Europäischen Union nur jetzt und heute, nicht für alle Zeit. Sobald ein europäischer Anwärterstaat die Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechtsschutz erfüllt, wird ein Beitritt grundsätzlich möglich. Dies ist freilich nur die eine Seite der Medaille. Hinzu treten muss auf der Seite der Union das Kriterium der „demokratischen Handlungsfähigkeit“.<sup>22</sup> Um demokratisch handlungsfähig zu sein, bedarf es einer gewissen Homogenität der beteiligten Einheiten. Es bedarf einer gemeinsamen Kommunikation und gegenseitigen Vertrauens. Das hat auch mit gemeinsamer Geschichte und gemeinsamer Kultur zu tun. Wieso sollte die Europäische Union eigentlich nicht das Recht haben, nach einer gewissen inneren Homogenität zu streben? Die dringend gebotene weitere Demokratisierung der Entscheidungsprozesse innerhalb der Europäischen Union wird nur gelingen, wenn sich die europäischen Völker stärker mit der Union identifizieren, wenn sie ein „Wir-Gefühl“ entwickeln, eine Schicksals- und Verantwortungsgemeinschaft, die künftige Herausforderungen gemeinsam in Angriff nimmt.

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

#### IV. Zur Notwendigkeit einer Konsolidierung und Stärkung des Integrationsprozesses

---

<sup>21</sup> Vgl. zu dem Verfassungsbeschwerdeverfahren (Az.: 2 BvR 2236/04) die Pressemitteilung des BVerfG vom 24.2.2005, abrufbar von der Homepage des Bundesverfassungsgerichts – Pressemitteilungen sowie die einstweilige Anordnung zur Aussetzung der Auslieferung des Beschwerdeführers nach Spanien vom 24.11.2004, EuGRZ 2004, S. 667.

<sup>22</sup> Jürgen Kocka, Wo liegst du, Europa?, in: Leggewie (o. Fn 9), S. 191 (195).

1. In seinem Buch „Aufstieg und Fall der großen Mächte“ beschreibt der amerikanische Historiker *Paul Kennedy* die Entwicklung verschiedener Großreiche in der Vergangenheit. Zentrale Erkenntnis von *Kennedy* ist, dass sich diese Großreiche im Laufe ihrer Geschichte in verschiedenen Aspekten einmal überdehnt bzw. übernommen haben und in der Folge auseinander gebrochen sind.<sup>23</sup> Bei unbeirrter Fortsetzung des Erweiterungskurses der EU könnte dieses Negativ-Szenario des sog. „imperial overstretch“ Wirklichkeit werden. Denn schon mit 15 Mitgliedern sind die Entscheidungsprozesse innerhalb der Union kompliziert und intransparent genug; wie wird es erst mit 25 oder gar mehr Staaten sein? Andererseits steht fest: Die Europäische Union steht vor großen Herausforderungen, nach innen und nach außen, die nur gemeinsam bewältigt werden können. Die Sicherung von Beschäftigung und Sozialstaatlichkeit im globalen Wettbewerb, der Schutz der Umwelt sowie die innere und äußere Sicherheit und namentlich der Kampf gegen den Terrorismus bedürfen intensiver gemeinsamer Anstrengungen. Europa muss sich einreihen in die sich neu formierenden Kräfteverhältnisse in der globalen Welt. „Europa ist nur möglich innerhalb der Welt und innerhalb der Weltwirtschaft“, so hat bereits Gustav Stresemann gesagt. Die Notwendigkeit und der Druck, sich zusammen zu tun, um mit anderen Regionen der Welt mithalten zu können, wird wachsen. Der EU muss der Schritt hin zu einem effizient organisierten, an einem übergreifenden Gemeinwohl orientierten föderalen Verbund gelingen. Deswegen müssen jetzt alle Kräfte auf die innere Konsolidierung der EU und auf die Herstellung und Bewahrung ihrer Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit gerichtet werden. Das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages, das nach dem negativen Ausgang der Volksabstimmungen in Frankreich und Niederlanden, zweier Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaft, jedenfalls in der vorliegenden Form äußerst fraglich ist, hätte die Ausgangsposition für eine solche Entwicklung maßgeblich verbessert. Vereinfacht werden sollten vor allen Dingen die Entscheidungsprozeduren im Rat. Die Erreichung eines demographischen Faktors von 65% der Gesamtbevölkerung wäre zwingend eingeführt worden. Durch die beabsichtigte Stärkung des Europäischen Parlaments im Wege einer weiteren Parlamentarisierung der Union und die Einführung der Mitentscheidung als ordentliches Gesetzgebungsverfahren wäre mehr Demokratie auf der europäischen Ebene verwirklicht worden. Der zweite Strang der Legitimation der Entscheidungen der Union über die Mitglieder des Ministerrates wäre ebenfalls stärker demokratisiert worden und zwar im

---

<sup>23</sup> Paul Kennedy, *Aufstieg und Fall der großen Mächte*. (The rise and fall of the great powers). Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500-2000, 4. Aufl., 2003. Vgl. dazu auch Christian Calliess, *Die Verfassung der EU im Kontext der Erweiterung – Eine Einführung anhand von drei Szenarien*, in: ders./Hubert Isak (Hrsg.), *Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung*, 2004, S. 9 (10 ff.).

Wege der Einbeziehung der nationalen Parlamente in ein Frühwarnsystem zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Eine erhebliche Aufwertung hätte schließlich der Europäische Rat erfahren, der weiterhin als zentrales intergouvernementales Beratungsorgan fungiert und darüber hinaus eine Reihe wichtiger institutioneller Befugnisse erhalten hätte. Dies wurde vielfach kritisch gesehen. Dem mag man durchaus folgen; andererseits ist es sicher so, dass die mit der Stärkung der Stellung des Europäischen Rates einhergehende Betonung der Staatenkompetenz der Preis für den weiteren Ausbau demokratischer Strukturen der Union gewesen ist. Der „Corporate Identity“ der Union von Nutzen dürfte schließlich die Entscheidung gewesen sein, an die Spitze des Europäischen Rates einen Präsidenten zu stellen, der zweieinhalb Jahre amtiert und damit auch eine gewisse personelle Kontinuität gewährleisten sollte.

Aber auch wenn der Verfassungsvertrag nicht mehr in Kraft treten sollte, so ist er doch ein europäisches Faktum; er ist bei allen Unzulänglichkeiten, die zu Recht beklagt werden, ein Modell für die Ordnung Europas, das jedenfalls mittelfristig den Status quo des Integrationsprozesses markiert hätte. Die zahlreichen Verbesserungen, die er vorsah und deren Umsetzung für die Herstellung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union dringend erforderlich wären, werden nun möglicherweise in einzelnen – leichter verdaulichen - Schritten umgesetzt<sup>24</sup>, entsprechend der Tradition des europäischen Integrationsprozesses, der sich seit jeher Schritt für Schritt – manchmal unter zwischenzeitlicher Betätigung des Rückwärtsganges - vorwärts bewegt hat. Die Zeit für einen großen Wurf ist offensichtlich noch nicht reif. Das Gebot der Stunde ist es nun, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu stärken und alles zu unterlassen, was die innere Kräftigung des Integrationsprozesses behindern könnte. Hierzu gehört die Konzentration auf die Konsolidierung des Bestehenden, die strikte Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und die weitere Demokratisierung der europäischen Entscheidungsprozesse. Dies alles muss eingebettet werden eine breit angelegte und kraftvolle Debatte über das bereits Erreichte, aber auch das Misslungene und über die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses. Dieser Prozess muss so angelegt werden, dass er die Menschen wirklich erreicht. Dies setzt allerdings voraus, dass auch die politisch Verantwortlichen in den einzelnen Mitgliedstaaten die Europäische Union nicht als Sündenbock für das eigene Politikversagen missbrauchen und vordergründige nationale Interessen zugunsten der Verwirklichung gesamteuropäischer Belange zurückstellen. Insofern

---

<sup>24</sup> Vorstellbar ist z. Bsp. auch, dass die Grundrechtecharta unabhängig vom Inkrafttreten des Verfassungsvertrages in Kraft gesetzt wird.

bietet das Scheitern des Verfassungsvertrages auch neue Chancen für die Entwicklung eines europäischen politischen Diskurses.

2. Die Europäische Union hat sich bereits seit geraumer Zeit von der klassischen völkerrechtlichen internationalen Organisation entfernt; in der Literatur werden Struktur und Organisation vielfach mit dem Begriff des „Europäischen Staaten- und Verfassungsverbundes“<sup>25</sup> beschrieben. Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht hat die Union als einen „auf eine dynamische Entwicklung angelegten Verbund demokratischer Staaten“ bezeichnet.<sup>26</sup> Dieser beruht auf den völkerrechtlichen Gründungsverträgen und politisch auf der Vertragstreue der Mitgliedstaaten. In diesem Staatenverbund sind die Mitgliedstaaten weiterhin die Herren der Verträge. Mit dem Begriff des Staatenverbundes wird aber auch ausgedrückt, dass die Europäische Union mehr ist als ein Verband souveräner Nationalstaaten. Er wird durch den des Verfassungsverbundes ergänzt. Das europäische (Teil-)Verfassungsrecht steht in einem inhaltlichen Verbund mit den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten. Der Verbund ist gekennzeichnet durch das Zusammenwirken und die wechselseitige Durchdringung staatlicher und zwischenstaatlicher Ordnungen.<sup>27</sup> Der Verfassungsvertrag wäre ein weiterer – sicher wichtiger - Schritt auf dem Weg zur Verwirklichung dieses Verbundes gewesen. Eine grundlegende Änderung des Wesens der Europäischen Union hätte er nicht bewirkt. Der europäische Bundesstaat wäre mit seinem Inkrafttreten nicht entstanden. Freilich hätte die „Finalität“ der Europäischen Union zumindest vorläufige Konturen angenommen; die Gestalt der Ordnung Europas wäre im Ansatz sichtbar geworden. Und ganz zweifellos enthalten die die Union konstituierenden Verträge - und zumal der Verfassungsvertrag - *Elemente* einer Verfassung. Ein Teil der Literatur ist bereits heute der Ansicht, dass sich für die Union kontinuierlich eine Verfassung herausgebildet habe, die „mit den Grundrechten, den wesentlichen herrschaftstragenden und -begrenzenden Prinzipien (Demokratie, Rechtsprinzip) sowie einem organisatorischen Unterbau über alle inhaltlichen Bestandteile einer Verfassung verfügt und auch die wesentlichen Verfassungsfunktionen zu erfüllen geeignet ist (...)“.<sup>28</sup> Ob dies auch für die Legitimations- und Integrationsfunktion, die Verfassungen gemeinhin eigen ist, in dem

---

<sup>25</sup> Dazu näher Christian Calliess, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht, JZ 2004, S. 1033 (1041) mit Nw. zum Diskussionsstand.

<sup>26</sup> BVerfGE 89, 155 (188) – Maastricht.

<sup>27</sup> Calliess (o. Fn.25), S. 1041.

<sup>28</sup> Matthias Ruffert, Schlüsselfragen der europäischen Verfassung der Zukunft. Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung, EuR 2004, S. 165 (199) m. Nw. zum Diskussionsstand; zur „Verfassungsdiskussion“ vgl. auch die Beiträge im Rahmen des von Calliess/Ruffert durchgeführten Kolloquiums am 13./14. 5. 2004 zum Thema. „Vom Vertrag zur EU-Verfassung? – Der Konventsentwurf in der Analyse, alle abgedr. in: EuGRZ 2004, S. 541 ff.

notwendigem Umfang gilt, ist allerdings zweifelhaft. Hier befindet sich die europäische Verfassungsentwicklung noch in der Schwebe. Und ob der Verfassungsvertrag den Endzustand der europäischen Integration beschrieben hätte, ist ebenfalls eine offene Frage. Die zahlreichen substantiellen Verbesserungen, die er gebracht hätte, können den doch insgesamt noch tastenden Charakter der Weiterentwicklung etwa im Bereich der Zusammenarbeit in inneren und justitiellen Angelegenheiten und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nicht verdecken. Insgesamt ist das Verhältnis des Föderalen (Vergemeinschafteten) und des Konföderalen in der Union, das Verhältnis zwischen Gemeinschafts- und Staatenkompetenz, noch nicht endgültig austariert. An dieser Stelle muss sich die Europäische Union noch selbst finden.

3. Den Endzustand einer europäischen Verfassungsentwicklung könnte man sich so vorstellen, dass beide Ebenen, die mitgliedstaatliche und die europäische, gleichermaßen Träger der Souveränität sind; in einer solchen Union wäre die Souveränität in dem Sinne geteilt, dass jede Ebene den jeweils auf ihre Zuständigkeiten bezogenen Teil der Souveränität besäße; Union und Mitgliedstaaten wären gleichberechtigte Pfeiler innerhalb eines Verbundsystems. Die Schaffung einer solcherart strukturierten Union, die aus eigenem Recht besteht, bedürfte m.E. der Volkslegitimation im Wege eines Referendums in den Mitgliedstaaten. Die so konstituierte Grundordnung der Union wäre eine Verfassung im vollen Sinne, ein Akt der Selbstbestimmung der Unionsbürger über Form und Inhalt ihres Zusammenlebens. Aber – so möchte man an dieser Stelle mit *Dieter Grimm* fragen<sup>29</sup> – ist dies nicht alles Illusion? Ist es nicht vielmehr so, dass die Europäische Union als nichtstaatliches Gebilde per se verfassungsuntauglich ist, da wirkliche Demokratie auf europäischer Ebene, die eine solche Europäische Union tragen könnte, angesichts des Fehlens der hierfür erforderlichen gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen nicht verwirklicht werden kann? In der Tat kann ein solcher Verfassungsverbund nicht ohne die nachhaltige Einbindung der in ihm lebenden Menschen auskommen. Diese ist – wie die aktuelle Entwicklung in drastischer Weise zeigt - bislang nicht in der notwendigen Weise gelungen. Der Grund dafür liegt auch darin, dass es bislang an einem europäischen politischen Diskurs fehlt, an einer europäischen öffentlichen Meinung ebenso wie an europäischen Parteien. Dem Bürger ist nicht klar, welche politischen Auswirkungen seine Wahlentscheidung hat. Diese ist zwar bestimmend für die Mehrheiten im Europäischen Parlament. Freilich ergibt sich daraus zunächst nichts für die Zusammensetzung der Kommission. Die Entscheidung darüber liegt

---

<sup>29</sup> Braucht Europa eine Verfassung?, JZ 1995, S. 581, 589 f.

maßgeblich in den Händen der Mitgliedstaaten, die die Kandidaten für den Kommissionspräsidenten und die Kommission nach ihren eigenen politischen Präferenzen benennen. Zwar kann der Präsident der Kommission nicht ohne Zustimmung des Europäischen Parlaments ernannt werden und wie die Auseinandersetzungen um die Bestätigung der *Barroso*-Kommission gezeigt haben, ist die politische Macht des Parlaments beträchtlich. Um eine europäische demokratische Regierung, die vom Parlament gewählt wird und diesem auch verantwortlich ist, handelt es sich bei der Kommission gleichwohl nicht. Dafür ist die Zeit noch nicht reif. Der Umstand, dass nach dem Verfassungsvertrag der Kommissionspräsident auf Vorschlag des Europäischen Rates nunmehr vom Parlament gewählt werden und nicht nur bestätigt werden sollte, hätte nur eine marginale Änderung bedeutet. Insgesamt entspricht der skizzierte (wie auch der in im Verfassungsvertrag in Aussicht genommene) Zustand dem gegenwärtigen Verhältnis zwischen Staaten- und Gemeinschaftskompetenz in der Union und der sich hieraus ergebenden Komplementarität von unionaler und nationaler demokratischer Legitimationsvermittlung. Die Vermittlung demokratischer Legitimation über das Europäische Parlament unabhängig von der staatlichen Ebene oder auch nur eine weitere Stärkung der Befugnisse des Parlaments ist aber nur möglich, wenn sich ein bürgerschaftlicher Status der Menschen in der EU ausbildet. Ein solche Entwicklung ist durchaus möglich: „Es lässt sich eine stufenförmige Entwicklung vorstellen, die nach und nach zu einem Zusammenwachsen der Europäischen Völker zu einer politikfähigen Gesellschaft führen kann. Diese Entwicklung wird sich aber nicht von selbst einstellen, sondern sie kann nur das Ergebnis eines praktischen Zusammenwirkens in einem schrittweise verstärkten institutionellen Rahmen sein. Das Zusammenwachsen der Völker bedarf der täglich erlebten gemeinsamen Praxis, um die bestehen Defizite bzw. der gesellschaftlichen Strukturen, der Parteien, der Kommunikationssysteme in einem längeren Prozess aufzuheben.“<sup>30</sup> Zentral ist also die stetige Bemühung um die weitere Stärkung von Demokratie, Effizienz und Transparenz der Entscheidungen auf der europäischen Ebene, um eine gemeinschaftlichere und effizientere Nutzung der der Union übertragenen Aufgaben. Gemeinsame Identität erwächst aus gemeinsamem Erleben, aus dem Empfinden, Teil einer Schicksalsgemeinschaft zu sein, die sich, ohne auszugrenzen, von anderen Gemeinschaften unterscheidet.

Dies alles braucht seine Zeit. Von der Gründung der Europäischen Gemeinschaften bis heute ist ein halbes Jahrhundert verstrichen. Dieses Tempo hat sicher viele Erwartungen enttäuscht: Wie weittragend die Erwartungen in den Gründungsjahren der Europäischen Gemeinschaft

---

<sup>30</sup> Carl-Ludwig Wagner, Europa vor und nach der Erweiterung, in: Hans-Wolfgang Arndt u.a. (Hrsg.), Völkerrecht und Deutsches Recht, FS für Walter Rudolf, 2001, S. 223, 231.

waren, wird deutlich an dem Wort *Walter Hallsteins* von den „Vereinigten Staaten von Europa“. Hiervon kann in der Tat heute noch keine Rede sein, und ob sich die These von *Hallstein* bewahrheiten wird, dass der Nationalstaat nicht die „einzige gültige Verwirklichung politischer Einheit“ und „das unveränderliche Maß aller Dinge“ sei<sup>31</sup>, ist mehr als offen und vielleicht auch nicht wünschenswert. Gleichzeitig ist aber doch unverkennbar, dass die europäische Einigung – durch alle Krisen und Probleme hindurch – gewaltige Fortschritte gemacht und dass sich der Nationalstaat als Mitgliedstaat der EU in dramatischer Weise verändert hat. Politisch und rechtlich ist die Union heute ein integrierender Bestandteil der europäischen Realität. Aber von dem Ziel einer wirklich handlungsfähigen politischen Einheit ist sie noch weit entfernt. Wer ernsthaft will, dass die Union auf dem Weg dorthin vorankommt und dass die in den europäischen Verträgen angelegten Möglichkeiten mit Leben erfüllt werden, muss bei allen jetzt zu treffenden Entscheidungen zuvörderst fragen, ob sie diesem Ziel förderlich oder hinderlich sind. Kurz gefasst: Sowohl die Festigung des Integrationsprozesses als auch die Entwicklung weiterer Optionen für die Zukunft sind nur möglich, wenn der Konsolidierung der Integration der Vorrang eingeräumt wird. Daher sollte jetzt zunächst einmal eine Phase der inneren Konsolidierung der Union eingeleitet werden, bevor eine weitere letzte Vergrößerung der EU in Angriff genommen wird. Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages gilt dies erst recht. Eine Erweiterung der Union in einer Dimension, wie es der Beitritt der Türkei wäre, würde eine derartige Konsolidierung auf Dauer behindern. Die mühsam erreichte Einigung Europas unter dem Dach der Europäischen Union wäre in Frage gestellt. Es bestünde die Gefahr, dass der weitere Integrationsprozess und die innere Festigung der Union zum Halten kommt. Ermattung und langsamer Verfall wären wohl die Folge. Das Konzept eines dynamischen Binnenmarktes ebenso wie die einer auch im globalen Rahmen wirtschaftlich wie politisch handlungsfähigen Union wäre damit gescheitert. Und was wäre für mögliche Beitrittsaspiranten einschließlich der Türkei gewonnen, wenn sie einer Union beiträten, die langsam, aber sicher von innen her zerfiel und damit gerade die wirtschaftliche und politische Dynamik verlöre, die sie einmal so anziehend gemacht hat?

Und noch ein Letztes: Es wird schwer genug sein, den Menschen in Europa die Notwendigkeit der weiteren Vertiefung des Integrationsprozesses zu verdeutlichen. Hierbei wird es entscheidend darauf ankommen, dass die politisch Verantwortlichen glaubwürdig bleiben, d.h. sich nicht in der üblichen politischen Rhetorik von der gleichzeitigen Verwirklichung von Vertiefung und Erweiterung in einer Union ergehen, die bis an die

---

<sup>31</sup> Walter Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, 5. Aufl., 1979, S. 1.



Grenzen des Irak reicht. Diese Rhetorik hat das Projekt Europa den Menschen entfremdet. Die politisch Verantwortlichen müssen sich jetzt entscheiden. Ein „Hinweggehen“ über die Ängste und Sorgen der Menschen ist nicht mehr möglich. Die Europäische Union hat sich weit über das rein Ökonomische hinweg bewegt; sie ist tief in nahezu alle Politikbereiche eingedrungen. Gleichzeitig aber fehlt es bei den Menschen Europas an jener Art von Identifikation mit Europa, die für die weitere Entwicklung einer Union, wie sie im Vorangegangenen skizziert worden ist, dringend erforderlich ist. Ein Europa aber, das an kein Wir-Gefühl appellieren kann, würde eine Renaissance des Nationalismus erleben. Der Nationalismus befriedigt Identitätsbedürfnisse, aber er würde dies auf eine rückwärtsgewandte, auf eine das europäische Einigungs- und Friedenswerk gefährdende Weise tun.

#### IV. Alternative Möglichkeiten einer engeren Anbindung der Türkei an die Europäische Union

Maßgeblich ist nach alledem das Ziel, eine handlungsfähige politische und wirtschaftliche Einheit, eine Europäische Union zu schaffen, die auf einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen gründet und von den Völkern Europas akzeptiert wird. Dieser Prozess ist durch die gerade vollzogene große Erweiterung sicher deutlich erschwert worden; durch einen Beitritt der Türkei würde er wohl auf absehbare Zeit ausgeschlossen. Europa und seine Menschen benötigen eine kraftvolle und offene Debatte über die Identität Europas, nicht aber eine überhastete Anhäufung von neuen Herausforderungen, die bereits heute Optionen für eine Weiterentwicklung der europäischen Ordnung verstellt. Eine Aufnahme der Türkei würde die Diskussion über die Grenzen Europas in eine erweiterte Richtung treiben. Es gäbe keine glaubwürdigen Gründe mehr, eine Vollmitgliedschaft Marokkos oder Tunesiens bei entsprechenden Reformanstrengungen abzulehnen.<sup>32</sup>

Nach alledem birgt die baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ein hohes rechtspolitisches Risiko für die Europäische Union. Es ist allerdings kaum zu erwarten, dass sich diese Erkenntnis in den politischen Führungsetagen Europas kurzfristig durchsetzen wird. Dennoch: Auch wenn der Beschluss des Europäischen Rates vom letzten Dezember die Vollmitgliedschaft der Türkei als vorrangiges Ziel der Beitrittsverhandlungen nennt, so

---

<sup>32</sup> Voraussetzung hierfür wäre allerdings eine Änderung von Art. 49 EUV in Form einer Streichung des Begriffes „europäisch“ oder eine sehr weitgehende Neuinterpretation dieses Begriffes.

bezeichnet er die Verhandlungen doch gleichzeitig als ergebnisoffen.<sup>33</sup> Dieses Postulat sollte sowohl mit Blick auf die Fortsetzung des Reformprozesses in der Türkei als auch die Integrationsfähigkeit der Union ernst genommen werden. Man muss kein Prophet sein, um vorherzusagen, dass sich die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei als besonders schwierig erweisen werden. Die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen ihr und den meisten EU-Mitgliedstaaten sind enorm.<sup>34</sup> In welchem Ausmaß Transferleistungen zugunsten der Türkei erforderlich werden, ist aus heutiger Sicht kaum abzusehen. Zweifellos erhofft sich die Türkei von einem Beitritt eine Besserung ihrer ökonomischen Situation. Dementsprechend hoch sind die Erwartungen. Die Ernüchterung wird unausweichlich folgen, denn die Zumutungen für die Türkei werden groß sein: Übergangs- und Ausnahmeregelungen sowie Schutzklauseln bislang ungekannten Ausmaßes werden ihr zwar nominell die Vollmitgliedschaft beschern, in Wahrheit aber eine – im Übrigen im Vertrag nicht vorgesehene – EU-Mitgliedschaft zweiter Klasse. Auch ist nicht abzusehen, wie sich die nationalen Parlamente und die Völker der EU zu einem Beitritt der Türkei stellen werden. Angesichts dessen ist es hohe Zeit, statt einer Vollmitgliedschaft für die Türkei alternative Möglichkeiten einer engen Anbindung an die Europäische Union auszuloten. Denn Grenzziehung heißt nicht, sich abzuschotten. Es gilt vielmehr, in jenen Bereichen gemeinsam Politik zu gestalten, in denen gemeinsame Interessen bestehen. Der Unionsvertrag ermöglicht die Begründung einer besonders engen Partnerschaft zwischen der Union und ihren Nachbarstaaten im Wege der Assoziation. Im Verhältnis zur Türkei, aber auch zu den anderen Staaten in ihrer Nachbarschaft, sollte hiervon in umfassender und kreativer Weise Gebrauch gemacht werden. Für die Türkei müsste eine Alternative zu einer Vollmitgliedschaft, etwa in Form der vielzitierten privilegierten Partnerschaft, keineswegs bedeuten, sich mit dem Status Quo zu begnügen. Denkbar wäre etwa, die Zollunion zu einer umfassenden Freihandelszone auszubauen, die auch die südlichen und östlichen Mittelmeeranrainer umfasst; vorstellbar wäre weiter die Aufstockung finanzieller Hilfsprogramme, etwa im Umweltbereich und zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, aber auch die verstärkte Teilnahme der Türkei an einzelnen EU-Programmen z.B. in den Bereichen Forschung und Bildung; im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik könnte die Türkei intensiv in die europäischen Arbeits- und Entscheidungsstrukturen einbezogen werden ebenso wie im

---

<sup>33</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17.12.2004 in Brüssel – 16238/1/04, abrufbar unter [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf). Die Formulierung unter I. Rn. 23 letzter Absatz lautet: „These negotiations are an open-ended process, the outcome of which cannot be guaranteed beforehand.“

<sup>34</sup> Im Einzelnen dazu Wolfgang Quaisser/Steve Wood, EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives, 2004, S. 23 ff.

Bereich Inneres und Justiz zur gemeinsamen Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen. Eine weitergehende Option – in der Erwartung, dass die Türkei den Prozess rechtsstaatlicher Reformen weiter vorantreibt - wäre die Möglichkeit, die Beziehungen zur Türkei in einer dem Europäischen Wirtschaftsraum vergleichbaren Weise zu gestalten. Dies würde für die Türkei die volle Teilnahme am Binnenmarkt (wohl mit gewissen Ausnahmen im Bereich der Freizügigkeit) und die weitgehende Übernahme des *acquis communautaire* bedeuten, die auch verbunden wäre mit einer mehr oder weniger intensiven Einbindung in die politischen Entscheidungsstrukturen der EU.<sup>35</sup> Es spricht Einiges dafür anzunehmen, dass die Türkei ihre Brückenfunktion zwischen Europäischer Union und einem erweiterten Nahen Osten, zwischen der westlichen Welt und dem Islam, besser und glaubwürdiger im Rahmen einer engen, einer privilegierten Partnerschaft mit der EU als im Rahmen einer Vollmitgliedschaft, mit der sie sich ganz in das Lager der Europäer schlägt, ausfüllen kann. Es ist die Aufgabe von Rechtswissenschaft und Politik, Möglichkeiten differenzierter Lösungen zu erarbeiten und umzusetzen. Geschieht dies, so wird „die Union auch in den kommenden Jahrzehnten ihren Weg machen, hoffentlich zum Segen für unsere Völker“<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Vgl. dazu Quaisser/Wood (o. Fn. 34), S. 50 ff.

<sup>36</sup> Carl-Ludwig Wagner, *Bekommt Europa seine Verfassung?*, in: Bernd von Hoffmann/Gerhard Robbers (Hrsg.), *Rechtspolitisches Forum*, Nr. 22, S. 16.