



*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. 29

28.07.2005

Eckart Klein:

Auswirkungen eines Beitritts der Türkei auf die Europäische Union

Zitiervorschlag:

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



Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag bei den 45. Bitburger Gesprächen vom 12.-13.05.2005 in Berlin, veranstaltet von der Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik in Verbindung mit dem Institut für Rechtspolitik. Eine überarbeitete Version erscheint in Kürze im von der Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik herausgegebenen Tagungsband.

Prof. Dr. Eckart Klein, Potsdam*

Auswirkungen eines Beitritts der Türkei auf die Europäische Union

I. Einleitende Bemerkungen

Meine Ausführungen können insoweit den Bereich des Prognostisch-Spekulativen verlassen, als sie gedanklich von dem vollzogenen Beitritt der Türkei zur Europäischen Union auszugehen haben. Alle Unsicherheiten des nunmehr mit der Erklärung des Europäischen Rates vom 17. Dezember 2004 in Gang gesetzten Beitrittsprozesses, der ja mindestens zehn Jahre dauern und ergebnisoffen sein soll, brauchen mich für meine Überlegungen nicht zu interessieren, ebensowenig wie die mit diesem Prozeß verbundenen Rechtsfragen, etwa ob bei Erfüllung der im EU-Vertrag selbst oder in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen (1993) enthaltenen Beitrittskriterien¹ ein Anspruch auf Mitgliedschaft in der EU entstehen könnte, vor allem aber, ob diese Kriterien erfüllt sind. Für mein Thema muß ich vielmehr von dieser Erfüllung ausgehen, da andernfalls ein Beitritt nicht stattfinden dürfte. Ich lasse dabei einmal den sich aufdrängenden Gedanken beiseite, daß die EU – ähnlich wie beim Wachstums- und Stabilitätspakt – geneigt sein könnte, aus politischen Gründen die selbsterrichteten Hürden jedenfalls partiell außer acht zu lassen oder gar formal zu modifizieren.

Trotz des festen Ausgangspunktes – Beitritt der Türkei – bleiben zahlreiche Unsicherheitsfaktoren, die meine Überlegungen auf schwankenden Boden stellen. Sie ergeben sich aus der zeitlichen Distanz von heute zum Beitrittszeitpunkt und der Situation, in der sich die Türkei und die EU dann befinden werden. Ist der Vertrag über eine Verfassung für Europa in Kraft getreten oder an seiner Stelle ein anderes entsprechendes Dokument? Hat die EU an Stärke gewonnen oder ist sie labiler geworden, hat sie die Beitritte der zwölf oder dreizehn ost- und südeuropäischen Staaten bis dahin verdaut und in Dynamik und Aufbruchstimmung verwan-

* Frau Assessorin Franca Fülle danke ich sehr für ihre Mitarbeit.

¹ *Kopenhagener Kriterien*, Europa Archiv 1993, D 257 ff. (D 263 f.).

delt?² Welche politischen Stürme haben sie bis dahin so gestärkt oder so geschwächt, daß heutige Annahmen schlicht in Wegfall kommen? „Ach, daß der Mensch so häufig irrt/und nie recht weiß, was kommen wird!“ heißt es bei Wilhelm Busch³.

Das Dunkel der Zukunft darf aber nicht davon abhalten, darüber nachzudenken, wie sich der Beitritt der Türkei auf die EU – ihre innere Struktur und Selbstverständnis, ihre Handlungsfähigkeit nach innen und außen und ihre Aufgaben, ihre Politiken – auswirken könnte oder nach heutiger Erkenntnis auswirken wird. Wird es dadurch zu einem tiefgreifenden Wandel kommen, wird – wie zum Teil vermutet wird – das bereits mit 25 Mitgliedstaaten angeschlagene EU-Projekt irreversibel zerstört⁴, begeht die EU mit dem Türkei-Beitritt „Harakiri“⁵? Das ist gewiß nicht die Auffassung der Beitrittsbefürworter, aber auch nach Einschätzung des ehemaligen türkischen Ministerpräsidenten *Mesut Yilmaz* „diskutiert die EU bei der Frage der Mitgliedschaft der Türkei ihre eigene Zukunft“⁶. Sind wir damit „on the road to nowhere“⁷, oder eröffnen sich gerade aus der Sicht der EU neue Möglichkeiten, die das europäische Projekt nicht zerstören, sondern stärken⁸?

Zur Vorbereitung des Beschlusses des Europäischen Rates vom Dezember 2004 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 6. Oktober 2004 nicht nur ihren regelmäßigen Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt vorgelegt⁹, sondern auch ein Arbeitsdokument, das „Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union“ behandelt¹⁰. Das 57 Seiten lange Dokument erörtert in sieben Abschnitten die denkbaren Auswirkungen eines Beitritts. Die Einschätzung der Kommission im Hinblick auf alle diskutierten Punkte ist, daß mit dem Türkei-Beitritt sich sowohl

² Skeptisch: *Hans-Peter Schwarz*, Anmerkungen zu Adenauer, 2004, S. 192.

³ *Wilhelm Busch*, Dunkle Zukunft, <http://www.wilhelm-busch-seiten.de/gedichte/letzt24.html>.

⁴ *Hans-Ulrich Wehler*, Das Türkenproblem, *Die Zeit* vom 12.09.2002, S.9.

⁵ *Hans-Ulrich Wehler*, Verblendetes Harakiri: Der Türkei-Beitritt zerstört die EU, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 33-34/2004, S. 6 ff.

⁶ *Mesut Yilmaz*, Die Türkei und die Europäische Union, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 28. Oktober 2004 (FCE 8/04), S. 2.

⁷ *Edgar Lenski*, Turkey and the EU: On the Road to Nowhere?, *ZaöRV* 63 (2000), S. 77 ff. (102).

⁸ *Yilmaz* sieht die Möglichkeit der Repräsentation europäischer Werte auch „weit jenseits des europäischen Kontinents“ sowie die wirtschaftliche Bedeutung der Türkei: *Yilmaz* (Anm. 6), S.3.

⁹ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt [COM (2004) 656 final] vom 6.10.2004.

¹⁰ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union [COM(2004)656 final] vom 6.10.2004.

„Chancen“ als auch „Herausforderungen“ verbinden. Am stärksten fällt indessen auf, daß ein Bereich überhaupt nicht thematisiert wird, der – überblickt man die europäische Debatte – zweifellos bei allem Pro und Contra im Vordergrund steht: Gemeint ist die Frage, ob sich die „europäische Identität“ dadurch wandeln würde, oder vielleicht besser: ob die europäische Identität mit dem Beitritt der Türkei nicht kompatibel wäre, so daß sich notwendig oder auch nur wahrscheinlich Desintegration, Rückbildung oder gar Verfall des europäischen Projektes einstellen würde.

Hierauf und auf damit verbundene Fragen des Grundrechts- und Minderheitenschutzes soll zunächst eingegangen werden. Überlegungen zu den Auswirkungen eines Türkei-Beitritts auf die europäischen Institutionen, den Binnenmarkt, die Bereiche Justiz und Inneres, Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden folgen, bevor eine abschließende Würdigung vorzunehmen ist. Auf menschenrechtliche Fragen im einzelnen und auf wirtschaftliche Aspekte einschließlich die Regional- und Strukturpolitik und Gemeinsame Außenhandelspolitik muß ich wegen vorangegangener und nachfolgender Referate nicht eingehen.

Zuvor sollen aber einige Zahlen in Erinnerung gerufen werden. Die Türkei umfaßt 775.000 km² und hatte 2003 71,3 Millionen Einwohner, die bis 2015 auf über 80 Millionen gestiegen sein werden. Ein Beitritt würde das Europa der 27 territorial um 18 % und bevölkerungsmäßig um 15 % erweitern¹¹.

II. Europäische Identität

Die Frage, ob ein beitrittswilliger und natürlich auch ein beigetretener Staat den Anforderungen, die sich aus einer europäischen Identität ergeben, entsprechen muß, wird in den maßgeblichen Beitrittsnormen nicht unmittelbar angesprochen. Doch werden in Art. 6 Abs. 1 und 2 EUV und in den Kopenhagener Kriterien einige Elemente benannt, die man als Bausteine einer europäischen Identität bezeichnen kann. Art. I-1 (2) und Art. I-2 des Verfassungsvertrags benennen in dieser Form erstmals die „Werte der Union“.¹²

¹¹ *Olivier Louis*, Turkey and the Enlargement countries comparison, *Revue Elargissement* N°69 – English Edition – 4th October 2004, S. 1.

¹² Ausführlich dazu *Meinhard Hilf/Frank Schorkopf*, Art. 6 EUV, Rdnr. 40 ff., in: Eberhard Grabitz / Meinhard Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Band I, EUV/EGV, 24. Elf., Stand: September 2004.

Die Beantwortung unserer Frage wird dadurch erheblich erschwert, daß nicht nur darüber diskutiert wird, was europäische Identität ist, sondern ob es sie überhaupt gibt und, wenn ja, ob sie Nutzen stiftet. So wird etwa festgestellt, daß sich ein europäisches Bewußtsein nicht entwickelt habe¹³, und behauptet, daß die Rückführung einer europäischen Identität auf gemeinsame tradierte Werte und Ordnungsvorstellungen nicht möglich sei¹⁴. Jedenfalls sei die Schwäche der europäischen Identität die „Achillesferse der Europäischen Union“¹⁵. *Hans-Peter Schwarz* hat kürzlich unumwunden erklärt: „Die Fixierung auf eine sogenannte ‚Europäische Identität‘ bei Hinnahme des französischen Führungsanspruchs und bei gleichzeitiger Frontstellung gegen die USA provoziert die Widerstände aller derer, die sich nach wie vor in erster Linie von Amerika Schutz und Führung versprechen, ist also viel eher ein Projekt zur Spaltung Europas, und das frischlackierte Tandem Paris-Berlin, bei dem heute Chirac lenkt und Schröder hinterher strampelt, erweist sich zudem in der EU von 25 Ländern als zu schwach, um das gesamte System noch (...) effizient zu steuern.“¹⁶ Lohnt es sich dann, über die Maßstäblichkeit der Europäischen Identität nachzudenken?

Identität, vielleicht besser, Identitätsbewußtsein ist ein elementares Konstruktionsprinzip jeder Gesellschaft¹⁷. Können sich die einzelnen mit der sie umschließenden Gemeinschaft nicht identifizieren, ist deren innerer Zusammenhalt gefährdet. Die Geschichte des Aufbaus und Auseinanderbrechens alter und neuer Reiche ist dabei lehrreich.

Was hält die EU – in ihrer bisherigen und auch in der vom Verfassungsvertrag zu konstituierenden Form – zusammen? Daß ein Krieg zwischen den Mitgliedstaaten nie wieder möglich, sogar „undenkbar“ ist, ist die Urbotschaft der Schuman - Erklärung¹⁸ vom 9. Mai 1950 gewe-

¹³ *Albert Bleckmann/Stefan Ulrich Pieper*, in: Albert Bleckmann, *Europarecht*, 6. Auflage, 1997, Rdnr. 30.

¹⁴ *Martin Heidenreich*, Sammelbesprechung „Europäische Identität“, *Soziologische Revue* 24, 2001, S. 301 ff. (305).

¹⁵ *Werner Weidenfeld*, *Europa – aber wo liegt es?*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Die Europäische Union, Politisches System und Politikbereiche*, 2004, S. 15 ff. (16); vgl. auch *Ulrich Haltern*, *Gestalt und Finalität*, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, S. 803 ff. (843): „...besteht....das postmoderne Problem der Identität *nicht* darin, eine Identität zu konstruieren und sie fest und stabil zu halten, sondern darin, die Festlegung zu vermeiden und sich die Optionen offenzuhalten.“; *Jan Cremer*, *Türkei und EU*, Bundeszentrale für politische Bildung, www.bpb.de/themen, a.E: „Europäische Identität ist demnach auch ein permanenter Selbstfindungsprozess.“.

¹⁶ *Schwarz* (Anm. 2), S. 192.

¹⁷ *Weidenfeld* (Anm. 15), S. 16; *Bengt Beutler / Roland Bieber / Jörn Pipkorn / Jochen Streil*, *Die Europäische Union*, 5. Auflage 2001, Rdnr. 97 ff. unterscheiden rechtliche, konzeptionelle und pragmatische Identität.

¹⁸ Die Erklärung von *Robert Schuman* ist abgedruckt in: *Europa-Archiv* 1950, S. 3091 f.; dazu etwa *Wilfried Loth*, *Der Weg nach Europa, Geschichte der europäischen Integration 1939-1957*, 1996, S. 82 f.; *Wolfgang Schmole*, *Von den Weltkriegen nach Rom: Ideen und Stationen auf dem Weg zur EWG*, in: Fritz

sen und ist heute, 60 Jahre nach Kriegsende, so präsent und wichtig wie ehemals. Aber handelt es sich dabei um eine die EU als Einheit auszeichnende Idee?

In dem von den Außenministern der damals neun Gemeinschaftsmitgliedern am 14. Dezember 1973 in Kopenhagen verabschiedeten „Dokument über die Europäische Identität“¹⁹ wird vor allem die Notwendigkeit eines gemeinsamen Auftretens nach außen, also die Rolle der Gemeinschaft als Akteur auf der internationalen Bühne betont. Allerdings finden sich hier bereits Hinweise auf das gemeinsame Erbe (ganz wie in der Präambel der Europaratssatzung) und auf die gemeinsamen Wertvorstellungen²⁰. Eine vom früheren Präsidenten der Tschechischen Republik *Václav Havel* angestoßene „Charta der Europäischen Identität“, die 1995 in Lübeck vom 41. Kongreß der Europa-Union Deutschland beschlossen wurde, definiert Europa als Schicksalsgemeinschaft, als Wertegemeinschaft, als Lebensgemeinschaft, als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft und als Verantwortungsgemeinschaft; hieraus müsse die Europäische Identität erwachsen, wofür unter anderem eine „knapp gefaßte und verständliche Verfassung der Europäischen Union“ und eine den Identifikationsprozeß fördernde Kultur- und Bildungspolitik von Union und Mitgliedstaaten unverzichtbar seien: „Europäer ist man nicht von Geburt, sondern wird es durch Bildung.“²¹ Ich halte diesen kosmopolitischen Ansatz, der auch unsere Verfassungspatriotismusdebatte durchwirkte, nicht für sehr, jedenfalls nicht für allein tragfähig²².

Geradezu ein „Wertefeuwerk“²³ hat der Verfassungsvertrag in Art. I-2 entzündet. Wer möchte bestreiten, daß eine Europäische Union nur wünschbar ist, wenn sie sich auf die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören

Breuss / Gerhard Fink / Stefan Griller (Hrsg.), Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam, Entstehung und Zukunft der EU, 2000, S. 5 ff. (22 f.).

¹⁹ *Dokument über die europäische Identität*, angenommen von den Außenministern der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft am 14. Dezember 1973 in Kopenhagen, in: Europa-Archiv 1974, D 50 ff.

²⁰ *Dokument über die europäische Identität* (Anm. 19), D 52 f.

²¹ *Charta der Europäischen Identität*, beschlossen in Lübeck am 28. Oktober 1995 vom 41. Ordentlichen Kongreß der Europa-Union Deutschland, <http://www.europa-web.de/europa/02wwswww/203chart/chartade.htm>, Punkt VI. Auf dem Weg zu einer Europäischen Identität.

²² *Eckart Klein*, Die Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland, in: Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring, 1989, S. 459 ff. (466).

²³ *Christian Calliess*, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, JZ 2004, S. 1033 ff. (1037); ferner *Armin von Bogdandy*, Europäische Verfassung und europäische Identität, JZ 2004, S. 53 ff. (58).

ren, gründet, und daß die von ihr mitverfaßten mitgliedstaatlichen Gesellschaften sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnen? Doch inwieweit reichen diese ja auch schon als Beitrittsvoraussetzungen genannten Wertvorstellungen als konstituierende Elemente einer europäischen (Unions-) Identität aus? Handelt es sich bei ihnen nicht vielmehr um universelle Werte, als solche geradezu – nicht zuletzt von europäischen Denkern – entworfen und global propagiert? Wenn es aber diese im positiven Unionsrecht ausgedrückten Werte sind, die die „europäische Identität“ (ausschließlich) definieren, müßte untersucht werden, ob ihnen auf Dauer durch einen Türkei-Beitritt Gefahr droht, ob eine „Umwertung“ möglich oder gar wahrscheinlich ist. Die bisherigen Beobachtungen sprechen eher dagegen. Die Türkei hat bislang den bekanntlich auch für die EU wesentlichen Menschenrechtsstandard der EMRK nicht gesenkt, ist ihm, bei vielen verbleibenden Defiziten im einzelnen, vielmehr näher gekommen. Der Maßstab selbst ist nicht reduziert worden. Die Gefahr einer Wende rückwärts, etwa durch Zunahme islamistisch-fundamentalistischer Anschauungen, halte ich für eher gering²⁴. In diesem Zusammenhang kann auch auf den bereits im EU-Vertrag (Art. 7) und im Verfassungsvertrag (Art. I-59) noch detaillierter geregelten Sanktionsmechanismus bei schwerwiegender Verletzung der Unionswerte hingewiesen werden, mit der sich die Union, ist sie denn politisch bereit, gegen eine Infizierung schützen kann.

Wie schon der letztjährige Beitritt der zehn ost- und südeuropäischen Staaten erwiesen hat und wie es der Beitritt weiterer Kandidaten (nicht zuletzt zusätzlicher Nachfolgestaaten Jugoslawiens) erweisen wird, wird auch der Beitritt der Türkei die EU im Bereich des Minderheitenschutzes herausfordern. Bisher hat sich die EU zu dieser Problematik vor allem im Vorfeld der Beitritte geäußert und zum Teil einschneidende Maßnahmen bis hinein in die Verfassunggebung der betroffenen Länder gefordert²⁵. Wer die Komplexität minderheitenrechtlicher und minderheitenpolitischer Fragen kennt, weiß, daß es sich dabei um langandauernde, zum Teil sogar permanente Probleme handelt, die auch nach dem Beitritt große Aufmerksamkeit erfordern, auch im Kompetenzbereich der Union. Die intensivere Beschäftigung der EU, die auf diesem Feld durchaus einen Nachholbedarf hat, mit diesem Problem könnte übrigens durch-

²⁴ Ebenso Wolfgang Quaißer / Steve Wood, EU Member Turkey?, forost Arbeitspapiere Nr. 25, Oktober 2004, S. 37.

²⁵ Andreas von Arnould, Minderheitenschutz im Recht der Euro-päischen Union, Archiv des Völkerrechts 42 (2004), S. 136 ff. (139).

aus positive Folgen haben und zu einer Festigung der betroffenen Mitgliedstaaten und damit der Union beitragen²⁶.

Kehren wir zurück zur europäischen Identität selbst. Es ist zweifelhaft, ob die kodifizierten Werte der Union mit ihrem universellen Charakter identitätsstiftend sind. Als globale Werte vermögen sie kaum, das Profil einer bestimmten Region ausschließlich zu prägen. Worauf aber kann dann zurückgegriffen werden?

Eine Antwort ist: der politische Wille. Das eigentliche Charakteristikum Europas, so wird argumentiert, seien seine Heterogenität und Diversität²⁷. Die Unionsidee sei politisch, so wie die Identität der Union eine politische sei und aus der Gegenwart zu bestimmen; alle seien eingeladen, sich damit zu identifizieren. Die Akzeptanz kultureller Differenz wird zur Raison der Union. Von dieser Ansicht her erschließt sich die Auffassung von *Mesut Yilmaz*, daß durch den Beitritt der Türkei „der pluralistische Charakter der EU [...] in vollkommener Weise entfaltet“ werde²⁸. In anderer Hinsicht wird die „politische Identität“ zum maßgeblichen Ausgangspunkt genommen, wenn die Grenzen Europas da gezogen werden, wo seine Handlungsfähigkeit, seine verbindliche Präsenz ende, wo es nicht mehr als verantwortungsbereiter Teil der Welt wahrgenommen werde²⁹. Abgesehen davon, daß der Kern dieser Ansicht, nämlich die „Entgrenzung“ Europas, maßlos ist, beruht sie auf einer nicht nachvollziehbaren Identifikation von Sein und Tun oder von Innen und Außen. Geht man aber von dieser Meinung aus, ist von dem Beitritt der Türkei keine Konfrontation mit einer solchen politischen Identität, eher eine willkommene Profilschärfung zu erwarten.

Es bleibt jedoch fraglich, ob die politische Dezsision und der sich ja ständig wandelnde Gegenwartsbezug allein identitätsbildend sein können. Die geschichtliche Erfahrung lehrt hier Skepsis. *Paul Gauguin* hat in seinem berühmten Bild – „Woher kommen wir? Was sind wir? Wohin gehen wir?“ – zu Recht den Menschen in seiner Gesamtheit als Teil von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft gesehen. Alles gemeinsam erst macht eine Kulturgemeinschaft aus, die sich nicht in einem durch schreckliche Unglücksfälle im Einzelfall evozierten, sondern in einem dauernden Zusammengehörigkeitsgefühl und einer permanent belastbaren Soli-

²⁶ *Peter Hilpold*, Minderheiten im Unionsrecht, *Archiv des Völkerrechts* 39 (2001), S. 445 ff.; *von Arnould* (Anm. 25), S. 139 f.

²⁷ *Thomas Meyer*, *Die Identität Europas*, 2004, S. x.

²⁸ *Mesut Yilmaz*, *Türkei und EU, Die Suche nach einer ehrlichen Partnerschaft*, 2004, S. 57.

²⁹ *Meyer* (Anm. 27), S. x.

darität ausdrückt³⁰. In diesem Sinn kann man schwerlich von einer die Türkei und die bisherigen EU-Staaten umschließenden Kulturgemeinschaft sprechen³¹. Nicht daß es keine Gemeinsamkeiten gäbe, nicht daß sich die Wege nicht häufig friedlich und oft auch unfriedlich gekreuzt hätten und vielseitige reziproke Befruchtung stattgefunden hätte. Orient und Okzident standen immer in einer ganz besonderen Wechselbeziehung, die aber gerade in ihrem Anderssein und in ihrer Fremdheit die besondere Wirkung und Faszination ausübte. Wenn im Beitritt der Türkei zur EU eine Chance gesehen wird, die christliche mit der islamischen Kultur – nicht die Religionen Christentum und Islam als solche – zu versöhnen³², so ist gerade dies eine Bestätigung dafür, daß es um unterschiedliche Kulturgemeinschaften und Verwurzelungen geht.

Nun kann man durchaus die Frage stellen, ob jede politische Gemeinschaft dieser gemeinsamen kulturellen Verortung bedarf. Für den modernen Staat dürfte sie jedenfalls eine unabdingbare, wenn auch regelmäßig nicht benannte, sondern unausgesprochene, dauernde Existenz gewährleistende Voraussetzung sein, die das Volk auch bei fremder Unterdrückung, selbst hervorgebrachter Diktatur, langanhaltender Not und sonstigen Stürmen an seiner Zusammengehörigkeit nicht irre werden läßt. Natürlich muß man überlegen, ob dies auch für die EU – die heutige oder künftige – gilt oder gelten muß.

Für die Antwort ist entscheidend, was die EU sein will oder besser: sein soll. Die freilich Flexibilität ermöglichende bisherige Offenhaltung ihrer Finalität³³ ist mit Zunahme der ihr übertragenen Aufgaben und der damit verbundenen Ausweitung und Intensivierung ihrer Hoheitsgewalt immer problematischer geworden, weil der hiervon ausgehende Verunsicherungseffekt auf jeden Identifikationsprozeß mit diesem Gebilde deutlich retardierend zurückwirken muß. Je weniger die EU sein will, desto weniger wichtig ist allerdings die gemeinsame kulturelle Verwurzelung ihrer Mitglieder. Aber auch ohne Offenlegung ihres Ziels zeigt die Entwicklung, daß die EU sich in Richtung eines wie ein Staat handelnden Akteurs – nach innen und außen – entwickelt, weitgehend schon entwickelt hat und aus derzeitiger Sicht jedenfalls

³⁰ Vgl. auch *Weidenfeld* (Anm. 15), S. 22: „Europäische Identität ist insofern nur als Ergebnis eines komplizierten Kulturprozesses zu erfahren.“

³¹ Ebenso *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Nein zum Beitritt der Türkei, FAZ vom 09. Dezember 2004, S. 35 und 37.

³² *Yilmaz* (Anm. 28), S. 13 ff., 52.

³³ Schon 1990 habe ich festgestellt, dass sich die politische Finalität der Gemeinschaft allenfalls in Umrissen abzeichne, *Eckart Klein*, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 56 ff. (81); ähnlich: *Christine Langenfeld*, Erweiterung ad finitum? – Zur Finalität der Europäischen Union, ZRP 2005, S. 73 ff. (75): „die ‚Finalität‘ der EU nimmt zumindest vorläufige Konturen an“.

denkbar ist, daß sie erst kurz vor dem Stadium des Verlustes der Völkerrechtsunmittelbarkeit ihrer Mitglieder Halt machen könnte³⁴. Ob eine solche Ambition ohne dieses den ganzen Bau tragende, tief gegründete, wengleich dem Wandel offene Gemeinschafts- oder Wir-Gefühl zu bewältigen ist, ist mehr als zweifelhaft³⁵. Zumindest ein so ambitioniertes Ziel wird auf alle absehbare Zeit mit der Türkei als Mitglied kaum erreichbar sein.

Gemeinsame kulturelle Verwurzelung ist kein explizites Beitrittskriterium. Will die Union aber wie ein Staat – oder doch: „short of a State“ – sein, bedarf sie dieser alle ihre Rechtsge-nossen – das sind die Mitgliedstaaten und die dort lebenden Individuen – umschließenden solidarischen Vergewisserung, die tiefer gründet als allein in der – gewiß auch notwendigen – politischen De-zision, dabei zu sein. Ein Beitritt der Türkei zur EU würde daher für das bislang verfolgte politische, wengleich nie offen formulierte politische Ziel eine kaum überwindbare Hürde errichten. Das Argument ist allerdings nicht tragfähig, wenn man bereits jetzt – im Eu-ropa der 25 – dieses Ziel für nicht mehr erreichbar hält oder es ohnehin nicht für erstrebens-wert erachtet.

Ein weiterer Aspekt, auf den ich in diesem Zusammenhang nur hinweisen kann und der nähe-res Nachdenken verdiente, ist, ob und wie sich die Verpflichtung der EU zur Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, konkret in unserem Fall der Türkei, auf die europäi-sche Identität auswirken würde. Nach Art. I-5 (1) Verfassungsvertrag kommt die nationale Identität der Mitgliedstaaten vor allem in deren grundlegender politischer und verfassungs-rechtlicher Struktur zum Ausdruck. Die Wechselbeziehung beider Identitäten³⁶ ist noch weit-gehend ungeklärt, und nationale Verfassungsvorstellungen können sich auch auf die das Uni-ons- oder Gemeinschaftsrecht speisenden Rechtsvorstellungen auswirken.

III. Institutionen

Gerade wegen der mit der Definition einer europäischen Identität verbundenen Unsicherhei-ten ist die Effektivität des Unionshandelns ein nicht zu unterschätzender Legitimationsfaktor. Die zu beantwortende Frage lautet, ob ein Türkei-Beitritt zumindest auf Dauer schädliche

³⁴ Vgl. *Eckart Klein*, Auf dem Weg zum „europäischen Staat“?, in: Dieter Holtmann / Peter Riemer (Hrsg.), *Europa: Einheit und Vielfalt - eine interdisziplinäre Betrachtung*, 2001, S. 261 ff. (277 f.).

³⁵ *Heinrich August Winkler*, Grenzen der Erweiterung, *Internationale Politik* 58 (2/2003), S. 59 ff., (63); *ders.*, Soll Europa künftig an den Irak grenzen?, *FAZ* vom 11. Dezember 2002, S. 9.

³⁶ Vgl. dazu: *Hilf/Pache* (Anm. 12), Art. 2 EUV, Rdnr. 12.

oder doch nicht erwünschte Auswirkungen auf das Funktionieren der Organe haben würde³⁷. *Giscard d'Estaing* sieht hier den maßgeblichen Grund für die Ablehnung einer Mitgliedschaft. Der Beitritt der Türkei würde sie nämlich – angesichts ihrer Größe und ihres Gewichtes – „zum ersten Entscheidungsträger der EU“ erheben; dadurch würde sich auch die Natur des europäischen Projektes ändern³⁸.

Auch wenn diese pointierten Befürchtungen übertrieben sein dürften, führt der Türkei-Beitritt naturgemäß zu wichtigen Veränderungen im institutionellen Gefüge³⁹. Geht man vom Inkrafttreten des Verfassungsvertrages aus, würden der Türkei im Europäischen Parlament - ebenso wie Deutschland – 96 Sitze (Höchstzahl) von insgesamt 750 zustehen (Art. I-20 (2)- ab 01.11.2009). Der Sache nach führt dies zu Sitzverlusten der großen und mittleren Mitgliedstaaten, weil die Mandatszahl im Hinblick auf künftige Erweiterungen nur mäßig um 18 Sitze erhöht wurde (732/750). Da die Befugnisse des Europäischen Parlaments durch das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages weiter wachsen werden, wird auch der anteilige Einfluß der Türkei entsprechend groß sein. In der Praxis wird bedeutsam sein, ob es zur Herausbildung tatsächlich unionsweit agierender politischer Parteien kommt und wie sich die türkischen Parteien hierin integrieren (Art. I-46 (4); III-331). Verstehen sich die türkischen Parlamentarier in erster Linie als Vertreter des türkischen Volkes – was nach dem Verfassungsvertrag nicht (mehr) der Fall sein soll (Art. I-20 (2)) -, so können sie zwar nie allein, aber wegen ihres erheblichen Stimmgewichts zusammen mit anderen durchaus Einfluß ausüben, auch wenn grundsätzlich die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zählt. Ist nur ein Viertel der Mitglieder (188) für eine Beschlußfassung nötig, etwa bei der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Art. III-333), haben natürlich die türkischen Vertreter (sieht man sie wieder als Einheit) mit 96 Stimmen Gewicht.

Im Europäischen Rat, der nicht gesetzgeberisch tätig wird, aber der Union die erforderlichen Impulse gibt und hierfür die Zielvorstellungen und Prioritäten vorgibt, hätte der türkische Regierungschef seinen festen Platz (Art. I-21). Da der Europäische Rat grundsätzlich im Kon-

³⁷ Zur Sorge vor der künftigen Unregierbarkeit der EU *Heinz Nußbaumer*, *Wo endet Europa? Vom Umgang der Europäischen Union mit der Türkei*, Vortrag vor der „Orientgesellschaft Hammer-Purgstall“ am 18. Dezember 2004 in der Diplomatischen Akademie in Wien, <http://www.dawienna.ac.at/userfiles/nussbaumer.pdf>.

³⁸ *Valéry Giscard d'Estaing*, *Zurück zur Vernunft*, FAZ vom 26. November 2004, S 10; *ders.*, *Turkey Is Not a European State!*, 28/11/2004, in: <http://www.ft.com/giscard>.

³⁹ Vgl. auch *Heinz Kramer*, *EU-kompatibel oder nicht?*, SWP-Studie S 34, August 2003, Berlin, S. 25 f.; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Anm. 10), S. 51 f.

sens entscheidet, könnte er – wie jeder andere Regierungschef - das Zustandekommen von Beschlüssen verhindern. Dies ist um so beachtlicher, als der Europäische Rat im Gefüge des Verfassungsvertrages deutlich, insbesondere im Verhältnis zum Ministerrat, aufgewertet wird⁴⁰.

Im Rat (Ministerrat) gilt ab 1. November 2009 das Prinzip der doppelten Mehrheit für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen, die zum Regelfall geworden sind. Wo nach wie vor Einstimmigkeit vorgesehen ist, kann jeder Minister die Beschlußfassung verhindern. Als qualifizierte Mehrheit gilt eine Mehrheit von mindestens 55 % der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern (bei 28 Mitgliedern insgesamt ist die Zahl ausreichend), sofern hierdurch mindestens 65 % der Unionsbevölkerung vertreten sind. Für eine Sperrminorität genügen vier Ratsmitglieder (Art. I-25 (1)). Aufgrund des Bevölkerungskriteriums würde wegen der Größe der Türkei (15 % der Gesamtbevölkerung) eine Sperrminorität (35 % + x) auch weniger großer Staaten leichter erreichbar sein⁴¹.

Wenn der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Außenministers der Union beschließt, so bestimmt sich die qualifizierte Mehrheit aus einer Mehrheit von mindestens 72 % der Mitglieder des Rates, soweit diese wieder mindestens 65 % der Bevölkerung der Union vertreten. Auch hier wird sich die Bevölkerungsgröße der Türkei auswirken.

Die Europäische Kommission, einschließlich ihres Präsidenten und des Außenministers der Union, wird ab 2014 aus einer Anzahl von Mitgliedern bestehen, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht⁴²; dies kann der Europäische Rat nur einstimmig ändern. Also wird nicht mehr jeder Mitgliedstaat einen Kommissar stellen. Ein türkischer (wie jeder andere) Kommissar muß vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit dem Europäischen Parlament vorgeschlagen und von diesem mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt werden. Allerdings soll dabei eine gleichberechtigte Rotation zwischen den Mitgliedstaaten erfolgen.

Als Mitgliedstaat wird die Türkei je einen Richter beim EuGH und beim Gericht und wohl auch einen Generalanwalt stellen. Je nach Zusammensetzung des Spruchkörpers ist das Ge-

⁴⁰ Rudolf Streinz / Christoph Ohler / Christoph Herrmann, Die neue Verfassung für Europa, 2005, S. 42.

⁴¹ Entsprechendes gilt für den Europäischen Rat, wenn er mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, z.B. Art. I-27 und I-28.

⁴² Bei 28 Mitgliedsstaaten wären dies also 19 Kommissionsmitglieder.

wicht des türkischen Mitglieds stärker oder schwächer. Die Einbindung der Türkei in die europäische Gerichtsbarkeit ist, den Beitritt unterstellt, nicht nur nützlich, sondern unabdingbar. Als bevölkerungsreicher Staat wird die Türkei daher im Europäischen Parlament, im Europäischen Rat und Rat Gewicht haben – nicht im Sinne einer Fähigkeit zum Alleingang, aber möglicherweise, wo nicht ohnehin Einstimmigkeit oder Konsens geboten ist, durch politischen Einfluß und durch die Organisation von Sperrminoritäten⁴³. Man wird allerdings nicht von vornherein unterstellen dürfen, daß ein solches Verhalten grundsätzlich unionsschädigend wäre. Im übrigen wird die Türkei anteilmäßig an den Personalstellen bei den europäischen Institutionen profitieren. Der türkische Beitritt wird sich daher nicht zuletzt auf den Sprachendienst auswirken.

IV. Binnenmarkt

Am 31. Dezember 1995 wurde das letzte Stadium einer Zollunion für Industriegüter und landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse – nicht Agrarprodukte selbst und Stahlerzeugnisse – zwischen der Türkei und der EU erreicht. Schon jetzt ist die EU bei Import und Export der wichtigste Handelspartner für die Türkei.

Bisher ist die Türkei nicht allen Verpflichtungen im Rahmen dieser Zollunion nachgekommen, was zu Handelsschranken geführt hat; dies gilt etwa für den Bereich der Lebensmittelsicherheit. Im übrigen dürften sich keine grundsätzlichen Probleme bezüglich der völligen Herstellung des freien Warenverkehrs ergeben⁴⁴.

Schwieriger liegen die Dinge im Dienstleistungsbereich, insbesondere im Hinblick auf den Banken-, Versicherungs- und Investitionsmarkt. So positiv grundsätzlich der Zugang zu diesen Märkten zu sehen ist, ist nicht mit Sicherheit damit zu rechnen, daß die rechtlichen, auch aufsichtsrechtlichen Bedingungen bis zum Beitritt so gestaltet sein werden, daß eine völlige

⁴³ Zu den Rückwirkungen auf die internen Entscheidungsprozesse der EU und Verstärkung der Kohäsionsländer *Wolfgang Quaisser / Alexander Reppgather*, EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Working Paper des Osteuropa Institut München Nr. 252, Januar 2004, S.79 ff. (80).

⁴⁴ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Anm. 10), Pkt. 3.1 Freier Warenverkehr, S. 18 sowie Pkt.3.18 Bewertung, S. 30 f.

Liberalisierung möglich erscheint. Hier wird man auch nach Beginn der Mitgliedschaft mit Übergangsfristen rechnen müssen, was allerdings kein ungewöhnliches Phänomen ist⁴⁵.

Ungewöhnlich hingegen ist, daß offen darüber nachgedacht wird, daß eine unbegrenzte Schutzklausel zur Abwehr eines nicht auszuschließenden Migrationsstroms eingeführt werden könnte⁴⁶. Die Freizügigkeit ist bislang trotz des Assoziierungsabkommens nicht verwirklicht, da den entsprechenden Abkommensbestimmungen selbst nach der Rechtsprechung des EuGH keine unmittelbare Wirkung zukommt und die Beschlüsse des Assoziationsrates noch nicht umfassend ergangen sind⁴⁷. Schon heute sind Türken die stärkste Gruppe von Drittstaatsangehörigen (25 %); ca. drei Millionen waren 2002 im Europa der 15 offiziell gemeldet, die meisten in Deutschland. Nach sehr unterschiedlichen Schätzungen gibt es zwischen 0,4-4,0 Millionen Türken, die migrationswillig sind⁴⁸. So sehr es verständlich ist, daß diese Situation Vorsorgemaßnahmen notwendig macht, ist nicht zu übersehen, daß eine dauerhafte Nichtverwirklichung des Binnenmarktes in einem zentralen Bereich das Integrationsziel der Union nicht nur beschädigt, sondern aushebelt. Man wird daraus sehr verschiedene Schlüsse ziehen können.

V. Justiz und Inneres

Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. I-42, III-257; Art. 29 EUV), in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden. Auf die sich hieraus ergebende Problematik habe ich partiell bereits hingewiesen. An dieser Stelle möchte ich nur auf drei miteinander zusammenhängende Punkte kurz eingehen.

Die Aufrechterhaltung der Visumpflicht nach Beitritt wäre kaum vorstellbar. Allerdings ist Voraussetzung für die Aufhebung, daß die EU die entsprechenden Rechtsakte der Gemein-

⁴⁵ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament, Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, [COM(2004)656 final] vom 6.10.2004, S. 4.

⁴⁶ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Anm. 45), S. 7.

⁴⁷ *Rs. Demirel*, EUGH, Slg. 1987, S. 3719 ff.; siehe auch *Günther Hirsch*, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Assoziierungsabkommen, BayVBl. 1997, S. 449 ff. (451).

⁴⁸ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Anm. 10), Pkt. 3.3 Freizügigkeit, S. 19; Bericht der *Unabhängigen Türkei – Kommission*, Die Türkei in Europa: Mehr als ein Versprechen?, September 2004, S. 36 ff.(38); *Quaisser / Wood* (Anm. 24), S. 47 f.

schaft umsetzt, insbesondere die Visumsverordnung betreffend Drittstaatsangehörige⁴⁹, um illegale Einwanderung in die Union zu verhindern.

Der Erfolg dieser Maßnahmen hängt auch von einer effektiven Grenzverwaltung ab; die Türkei muß 2.477 km lange Landgrenzen und ca. 6.500 km lange Seegrenzen überwachen können⁵⁰. Erst wenn dies gewährleistet ist, wird die Türkei dem Schengen-Gebiet zugehören können, nicht bereits allein aufgrund ihres EU-Beitritts.

Die Türkei ist schließlich noch heute ein Land, aus dem im Jahr 2003 in den derzeitigen 25 EU-Mitgliedstaaten 21.890 türkische Staatsangehörige Asyl beantragt haben, wovon immerhin knapp 10 % (2.127) erfolgreich waren⁵¹. Mit dem Beitritt erwirbt die Türkei nach dem Protokoll über Asyl für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EU⁵² den Status als sicheres Herkunftsland. Die notwendigen vor allem die Kurden betreffenden inneren Reformen müssen bis dahin freilich vollzogen sein. Mit dem Beitritt wird es grundsätzlich auch die Möglichkeit geben, Asylbewerber aus Drittstaaten, die durch die Türkei in einen anderen EU-Mitgliedstaat gelangt sind, in die Türkei zurückzuführen, damit dort der Asylantrag gestellt und bearbeitet werden kann. Die Kommission geht davon aus, daß der Beitritt der Türkei zu weniger Asylanträgen in den bisherigen EU-Staaten führen wird⁵³.

Auch die mit dem Europäischen Haftbefehl verbundenen Fragen (Auslieferung deutscher Staatsangehöriger) würden virulent⁵⁴.

VI. Außen- und Sicherheitspolitik

Die seit 1990 erfolgten politischen Veränderungen, die fortschreitende Globalisierung aller Lebensbereiche und den internationalen Terrorismus inbegriffen, haben die EU vor neue Aufgaben gestellt, denen ihre Mitgliedstaaten allein allenfalls noch beschränkt gewachsen sind⁵⁵.

⁴⁹ Verordnung (EG) Nr. 547/99, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 453/2003, ABl. L 69/10 f. (13.3.2003).

⁵⁰ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Anm. 10), Pkt. 6.1 Grenzverwaltung, S. 46.

⁵¹ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Anm. 10), Pkt. 6.2 Visa und Asyl, S. 47.

⁵² Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, ABl. C 310/362 f. (16.12.2004).

⁵³ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Anm. 10), Pkt. 6.2 Visa und Asyl, S. 48.

⁵⁴ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Anm. 10), Pkt. 6.2 Visa und Asyl, S. 49.

⁵⁵ *Ludger Kühnhardt*, Welche Grenzen setzt die Globalisierung der europäischen Integration?, Discussion Paper C 117, 2003, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Rheinische Friedrich – Wilhelms - Universität Bonn, S. 45.

Welche Auswirkungen hat ein Türkei-Beitritt im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik beruht nach dem Verfassungsvertrag auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten, der Ermittlung der Fragen von allgemeiner Bedeutung und der Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten (Art. I-40). Mit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sichert die Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen. Ferner soll die schrittweise Festlegung einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik erfolgen, die ihrerseits zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat (Art. I-41).

Auf die mit dem Beitritt der Türkei verbundene Vergrößerung der Außengrenzen der EU wurde bereits hingewiesen. Die EU erhält dadurch – wie es bis jetzt gesagt wurde – einige „charmante Nachbarn“⁵⁶: Syrien, Iran, Irak, Armenien, Georgien und Aserbaidschan. Auch heute schon ist der Bereich des südlichen Kaukasus und das Dreieck Syrien, Iran und Irak für die EU von größter politischer Bedeutung, wie tägliche Zeitungslektüre lehrt. Doch würde die Involvierung direkter und unausweichlicher. Potentielle Nachbarschaftskonflikte mit der Türkei würden unmittelbar die EU als solche betreffen. Der Beitritt der Türkei zur EU verwandelt die geopolitische und geostrategische Lage der EU deutlich⁵⁷. Dies bringt sie gerade in dieser höchst unruhigen Region in eine gewisse Abhängigkeit vom außenpolitischen Kurs der Türkei. Dabei kann sie freilich auch von den Beziehungen der Türkei zu diesen Staaten profitieren, etwa im Energiesektor. Diese Beziehungen werden möglicherweise aber auch problematischer werden, wenn die Grenzen der Türkei zur Außengrenze der EU mit all den notwendigen rechtlichen Folgen mutieren. Bis zur Anerkennung der genozidalen Vorgänge in Armenien in den Jahren 1915/16 wird das Verhältnis der Türkei zu diesem Land ohnedies gespannt sein.

Im Bereich der militärischen Integration, die in der EU in den letzten Jahren nicht unerhebliche Fortschritte gemacht hat⁵⁸, kann die Türkei einiges beitragen. Die gegenwärtige Streitkräftestärke von fast 800.000 Soldaten macht allein 27 % der Streitkräfte der europäischen NATO-Mitglieder aus. Als NATO-Truppen haben sich beteiligt oder beteiligen sich noch

⁵⁶ Wehler (Anm. 5), S.8; im Ergebnis ebenso *Wladyslaw Bartoszewski*, Europa erdenken, in: *Weidenfeld* (Anm. 15), S. 738 ff. (742).

⁵⁷ Vgl. *Böckenförde* (Anm. 31), S. 35 und 37; *Nußbaumer* (Anm. 37), S. 5; *Asiye Öztürk*, Das Entstehen einer Macht – Dreiecks, Aus Politik und Zeitgeschichte B 33-34/2004, S. 25 ff.; *Udo Steinbach*, Die Türkei und die EU, ebenda, S. 3 ff.; *Yilmaz* (Anm. 28), S. 56.

⁵⁸ Dazu etwa *Christian von Butlar*, The EU's new relations with NATO shuttling between reliance and autonomy, ZEuS 2003, S. 399 ff.

türkische Streitkräfte in Afghanistan, im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina⁵⁹. Hier leistet die Türkei wichtige Hilfe. Aus meiner Sicht ist es jedoch einigermaßen fraglich, ob die Türkei aufgrund ihrer eigenen nationalen Interessenlage sich in eine solche Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird einbinden lassen. Das Kommissionsdokument läßt in diesem Punkt jedenfalls besonders deutliche Skepsis erkennen⁶⁰. Ob der Türkei-Beitritt zu einer Stabilisierung der unruhigen Region beitragen oder die direkte Einbeziehung der EU möglicherweise neue Fronten aufreißen würde, ist derzeit kaum abzuschätzen. Dazu kommt, daß bei aller Wertschätzung der Stärke des türkischen Militärs seine Einbindung in zivile Strukturen aus heutiger Sicht jedenfalls noch immer unbefriedigend ist. Noch nie hat die EU/EG einen Staat aufgenommen, der über ein derartiges militärisches Potential verfügt und in einem so schwierigen, ja explosiven politischen und wirtschaftlichen Umfeld liegt. Die Türkei in dieser Lage allein zu lassen, wäre gewiß falsch⁶¹. Ob der Beitritt auf diese Herausforderung die beste Antwort bietet, ist offen.

VII. Fazit

Eine von manchen befürchtete islamische Machtübernahme, wie sie bei Tours und Poitiers (732), Lepanto (1571) und Wien (1683) abgewehrt wurde, findet durch den Beitritt der Türkei zur EU nicht statt. Ich meine auch nicht, daß er automatisch weiteren Beitritten, etwa maghrebischer Staaten, den Weg ebnen würde. Die Bedenken liegen anderswo.

Die potentielle Fähigkeit eines 28 oder 30 Staaten umfassenden Europa zur Weltmacht⁶² hat angesichts der zahlreichen internen Konflikte und der sich daraus ergebenden fehlenden Kohärenz kaum eine Realisierungschance, ist wohl auch nicht wünschbar⁶³. Dies gilt jedenfalls dann, wenn diese Macht sich als Gegenmacht zu den USA versteht⁶⁴. Es ist bezeichnend, daß

⁵⁹ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Anm. 10), Pkt. 1.5 Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, S. 10.

⁶⁰ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Anm. 10), Pkt. 1.5 Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, S.9 ff.

⁶¹ *Nußbaumer* (Anm. 37), S.9, sieht nur die Alternative, den USA alles allein zu überlassen.

⁶² *Weidenfeld* (Anm. 15), S. 44.

⁶³ Umgekehrt fürchtet man in der Türkei um ihre Struktur als Nationalstaat: *Zeynel Abidin Kizilyaprak*, Der EU-Beitritt in der türkischen Diskussion, Bundeszentrale für politische Bildung, www.bpb.de, S. 2.

⁶⁴ Problematisch *Markus Kotzur*, Die Ziele der Union: Verfassungsidee und Gemeinschaftsidee, DÖV 2005, S. 313 ff. (318): „korrigierendes Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten“.

die Türkei einerseits als „trojanisches Pferd“ der USA bezeichnet wird⁶⁵ und daß andererseits die Türkei sich zum Beweis des Gegenteils auf ihre Irak-Politik beruft, die sie wohl auch unter dem Druck bestimmter europäischer Staaten eingenommen hat⁶⁶ – beide Argumentationslinien sind ebenso erhellend wie bedenklich.

Mit guten Gründen kann man der Meinung sein, daß die EU bereits jetzt Opfer ihres Erfolgs geworden, dem „imperial overstretch“⁶⁷ (eher overstretch als imperial) erlegen ist. Möglicherweise ist sie bereits jetzt zu groß, zu vielgestaltig und den Bürgern zu fremd geworden, als daß sie bei diesen den notwendigen – auch gefühlsmäßigen – das Projekt Europa tragenden Impetus erzeugen könnte. Daß diese Tendenz sich mit einem Beitritt der Türkei beschleunigen würde⁶⁸, halte ich für ausgemacht.

Unter diesen Umständen wird sich eine politische Union, wie sie sich in freilich immer recht unscharf gebliebenen Konturen abgezeichnet hatte, kaum realisieren lassen⁶⁹. Dies ist vielleicht das Ende eines Traums, aber nicht der Welt. Es ist ja nicht wenig, wenn eine Zollunion, ein Binnenmarkt ein so großes Gebiet umspannt – mehr jedenfalls, als man es sich vor 60 Jahren hätte ausdenken können. Erst recht ist es unter diesem Aspekt nicht wenig, wenn die EU, weit in den östlichen und südlichen Raum ausgreifend, sich als Sicherheitsgemeinschaft⁷⁰, etwa gegen den internationalen Terrorismus oder wiederauflebende Großmachtambitionen anderer Staaten, etabliert.

Unter den Bedingungen, wie sie sich eingestellt haben oder doch einstellen werden, mag es sich als sinnvoll erweisen, durch besondere Formen der Zusammenarbeit eine engere Partnerschaft zwischen einigen Mitgliedern aus dem großen Kreis neu zu begründen; man spricht hier von Avantgarde, Gravitationszentrum, Kerneuropa, Europa der verschiedenen Geschwin-

⁶⁵ So etwa: *Michael Mönninger*, Die Wähler lynchen uns, Die Zeit vom 21. Oktober 2004, S. 13; siehe auch *Yilmaz* (Anm. 28), S. 52.

⁶⁶ *Yilmaz* (Anm. 28), S. 52 f.

⁶⁷ *Paul Kennedy*, The Rise and Fall of the Great Powers, 1987, S. 536 ff.

⁶⁸ *Jürgen Kocka*, Wo liegst du, Europa?, Die Zeit vom 28.11. 2002, S. 11: „Europa würde sich übernehmen“; *Alexander Lorz*, Zurück in die Zukunft, FAZ vom 24. November 2004, S.7, sieht drohende „strategische Überdehnung“; *Winkler* (Anm. 35), S. 64 sieht die Gefahr der „räumlichen Überdehnung auf Kosten des inneren Zusammenhangs“.

⁶⁹ Vgl. Bericht der *Unabhängigen Türkei-Kommission* (Anm. 48), S. 28; *Böckenförde* (Anm. 31), S. 37; *Lorz* (Anm. 68), S.7; *Winkler* (Anm. 35), S. 64.

⁷⁰ „System kollektiver Sicherheit“: *Weidenfeld* (Anm. 15), S. 44; „Pfeiler atlantischer Sicherheitspartnerschaft: *Wolfgang Schäuble*, Die europäische Integration voranbringen, FAZ vom 28. Januar 2005, S.9.

digkeiten oder differenzierter Integration⁷¹. Wie auch immer man diese engeren Partnerschaften zwischen Mitgliedstaaten organisieren und mit dem Gesamtgefüge in Beziehung setzen möchte – sie weichen vom anfänglichen Grundkonzept des gemeinsamen, wenn auch bedächtigen Fortschreitens und der dadurch ermöglichten Definition gemeinsamer Interessen bei damit gleichzeitig verbundener Aufhebung von Interessengegensätzen essentiell ab. Ich stehe allen diesen Ideen daher sehr skeptisch gegenüber⁷², auch wenn – dies ist angesichts der gegebenen Lage ein resignativer Schluß – solche Initiativen vielleicht unabdingbar sein mögen. Sie beweisen aber letztlich nur, daß der „overstretch“ seine Wirkung bereits getan hat. Wenn das aber so ist, dann würden sich die konzeptionellen Auswirkungen des Beitritts der Türkei zur EU in Grenzen halten.

⁷¹ Neben den in Anm. 68 und 70 genannten vgl. *Joschka Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: *Integration* 3/2000, S. 149 ff.

⁷² Vgl. *Klein* (Anm. 34), S. 278 ff.