

ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE · FREIBURG

## EUROPA UND DIE TÜRKEI

*Die europäische Union am Scheideweg?*

*(Rede zur Verleihung des Hannah-Arendt-Preises 2004)*

### *I. Kriterien zur Beitrittsfrage*

Die gegenwärtige öffentliche Diskussion über die Frage eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union kann nicht befriedigen. In ihr stehen Positionen einander gegenüber, die sich wechselseitig versteifen, auch polemisch gegeneinander richten, sich aber auf die Probleme in der Sache nur bedingt oder gar nicht einlassen. Das trifft ebenso die These, es gebe zu einem Beitritt der Türkei als Ziel und dem Beginn von Beitrittsverhandlungen aufgrund der bisherigen Entwicklung keine Alternative, wie die Gegenthese, ein Beitritt der Türkei und Verhandlungen daraufhin bedeuteten das Ende der Europäischen Union als politischer Union. Beide Positionen machen geltend, die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, die nun unmittelbar ansteht, sei mehr als eine unverbindliche prozedurale Zwischenentscheidung, sie habe vielmehr weichenstellende und ein Stück weit irreversible Bedeutung. Es mag sein, daß das so ist. Gerade dann aber erscheint eine intensiv auf die Sache selbst bezogene Diskussion, die jenseits populistischer Versuchbarkeit Argumente vorträgt, prüft und wägt, unerlässlich. Gefordert ist anstelle schneller und vereinfachender Parolen ein nüchternes und klares politisches Denken, das das Handeln leitet, ein politisches Denken im Sinne Hannah Arendts, die ja in gewisser Weise die Schirmherrin dieser Veranstaltung ist. Denken muß man mit Haut und Haaren oder es bleiben lassen, läßt Joachim Fest Hannah Arendt ihm gegenüber sagen, und sie hat dies in ihren Werken wie

*ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, geb. 1930 in Kassel. Professor für Rechtsphilosophie sowie Verfassungs- und Rechtsgeschichte an den Universitäten Heidelberg, Bielefeld und Freiburg. 1971-76 Mitglied der «Enquetekommission Verfassungsreform» des Deutschen Bundestages. 1983-96 Richter am Bundesverfassungsgericht. Ernst-Wolfgang Böckenförde gehörte seit Beginn seiner beruflichen Laufbahn zu den Vordenkern in der öffentlichen Auseinandersetzung um das Verhältnis von Staat und Kirche, Politik und Religion.*

in ihrem Leben immer wieder realisiert: ein Denken, gerichtet auf das, was wirklich ist und was als das Richtige erscheint, darin unnachgiebig und konsequent, ein Denken ohne (rückversicherndes) Geländer, um wiederum Hannah Arendt zu zitieren.

Bemüht man sich um solches politisches Denken im Hinblick auf unser Thema, kann die Beitrittsfrage von vornherein nicht allein oder primär unter dem Gesichtspunkt der Bedürfnisse und der Eignung der Türkei für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union behandelt werden, welcher Gesichtspunkt indes im Augenblick vorherrschend geworden ist. Mindestens ebenso wichtig, ja noch wichtiger ist eine Erörterung im Blick auf die Eignung der Europäischen Union für eine Mitgliedschaft der Türkei und ihr politisches, kulturelles und ökonomisches Interesse daran. Was bedeutet der Beitritt der Türkei für die EU, welche Herausforderungen, Vorteile und Chancen, welche Risiken, Verluste und Gefahren bringt er mit sich? Wie weit sind die Voraussetzungen für einen solchen Beitritt nicht nur von seiten der Türkei, sondern auch von seiten der EU gegeben? Um eben diese Fragen soll es im Folgenden gehen.

## *II. Zum Konzept der europäischen Einigung*

Sucht man die Diskussion in diesem Sinn von Grund auf zu führen, kann zunächst die Frage nach der Finalität der europäischen Einigung, ihrem Wozu und Um-willen, nicht ausgeklammert werden. Was ist das eigentliche Ziel, auf das hin die EU konzipiert ist und sich entwickeln soll?

Diese Diskussion ist seit dem Scheitern der EVG im Jahre 1954 ausdrücklich nie geführt worden. Vielmehr lagen und liegen unterschiedliche Vorstellungen in- und nebeneinander, sind zum Teil auch gegeneinander gerichtet:<sup>1</sup> Europa als Friedensordnung, seine Integration als endgültige Besiegelung nationalistischer Kämpfe der europäischen Staaten und Völker gegeneinander; Europa als liberale Marktordnung mit freigesetztem Wettbewerb als Quelle des Wohlstandes, der funktionierende Binnenmarkt mit Offenheit zum Welthandel als sich selbst genügendes Ziel; Europa als Wirtschafts- und Sozialraum, der sich auf Angleichung der Lebensverhältnisse hin entfaltet, eine wirtschaftlich-entwicklungspolitische Union mit entsprechender Förderungs- und Ausgleichsfunktion; Europa als leistungsfähiger Konkurrent im globalen Wettbewerb um technologisch-ökonomische Führung mit gezielter Industriepolitik; Europa als auch politische Union und politischer Akteur aufgrund seiner vereinten Wirtschaftsmacht und einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Die ausbleibende Diskussion wurde von den politischen Akteuren in Europa lange Zeit durch einen situationsgebundenen Pragmatismus ersetzt. Mal stand und steht die eine, mal mehr eine andere Zielvorstellung im

Vordergrund, aber ohne gemeinsames, von allen Mitgliedsstaaten getragenes Konzept.

Die Frage des Beitritts der Türkei läßt sich jedoch nicht mehr im Wege eines solchen Pragmatismus behandeln und voranbringen. Die Türkei ist nach geographischer Ausdehnung, Bevölkerungszahl, nationaler und kultureller Identität, ökonomischer und politischer Struktur von einer Bedeutung und Eigenart, die im Hinblick auf ihren Beitritt die Frage nach dem Konzept, der finalité der europäischen Einigung unausweichlich macht. Schiebt man diese Frage auch jetzt weiter vor sich her, wird sie angesichts der gegebenen Konstellation nicht wiederum vertagt, sondern indirekt, via facti in bestimmter Weise beantwortet und entschieden. Denn die Frage der Eignung der EU für eine Aufnahme der Türkei und der Türkei für eine Mitgliedschaft in der EU ist anders gelagert und hat eine andere Dimension, wenn das Konzept und Ziel der europäischen Integration eine politische Union mit auch politischer Handlungsfähigkeit und darauf bezogener Konsistenz und demokratischer Struktur ist, wenn es sich lediglich auf eine Freihandelszone mit funktionsfähigem Binnenmarkt samt dazu erforderlicher ökonomischer Entwicklung und Angleichung richtet, oder wenn es primär auf eine sicherheitsstrategische Vormacht in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zielt, gewissermaßen als Seitenstück und Juniorpartner der Weltpolitik der USA.

Betrachten wir die Entwicklung der letzten 10 bis 15 Jahre, so hat die europäische Integration freilich durch politische Aktivitäten, Beschlüsse und vertragliche Übereinkommen tatsächlich eine Richtung erhalten, die auf eine politische Union zielt, über eine Wirtschaftsgemeinschaft und einen europäischen Binnenmarkt hinaus. Das begann mit der Errichtung der Währungsunion im Vertrag von Maastricht; diese wurde von vielen der beteiligten Akteure gerade auch wegen eines aus deren eigener Logik damit verbundenen politischen Integrationszwangs gewollt und ins Werk gesetzt.<sup>2</sup> Es setzte sich im Amsterdamer Vertrag und in den Beitrittsverhandlungen um die Erweiterung der EU vor allem nach Ostmitteleuropa hin fort, schließlich kam der jetzt unterzeichnete europäische Verfassungsvertrag hinzu. Eben dieser Verfassungsvertrag zielt in Umrissen ebenso auf eine institutionell und kompetenziell politisch handlungsfähige Union, nicht zuletzt im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wie auf einen gewissen Ausbau der demokratischen Legitimation in der Union.

Soll dieser Weg weitergegangen und nicht etwa abgebrochen oder zurückgenommen werden, kommt es auf die Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen an, die sich von den Grunderfordernissen und der Eigenart der Europäischen Union als politischer Union her für eine Mitgliedschaft der Türkei ergeben. Eine politische Union bedarf anderer Grundlagen und Gemeinsamkeiten, einer anderen Art von Zusammengehörigkeit und Soli-

darität als eine Freihandels- und Wirtschaftsgemeinschaft oder eine sicherheitsstrategische Aktionsgemeinschaft.

Unter diesem Gesichtspunkt sind mehrere Faktoren in Betracht zu ziehen: geographisch-geopolitische, geschichtlich-kulturelle, politisch-integrative und im Zusammenhang damit demographische und ökonomische. Auch dürfen die Verpflichtungen und Zusagen, die gegenüber der Türkei eingegangen worden sind, und das was daraus folgt, nicht unberücksichtigt bleiben.

### *III. Integrative Probleme*

#### *a) Der geographisch-geopolitische Faktor*

Beginnen wir mit dem geographisch-geopolitischen Faktor. Geographisch bedeutet eine Mitgliedschaft der Türkei in der EU deren Ausdehnung nach Asien, und zwar in erheblichem Umfang. Nur ein kleiner Teil der Türkei, die westliche Landzunge diesseits des Bosphorus, die nicht mehr als 3 % des Staatsgebietes der Türkei umfaßt, gehört geographisch zu Europa. Die Türkei erstreckt sich über 1500 km auf asiatisches Gebiet, was in der Länge mehr bedeutet als die Entfernung von Warschau nach London. Sie wäre mithin weit mehr als nur ein Anhängsel zum europäischen Teil der EU. Geographisch wird mit dem Beitritt der Türkei aus der Europäischen Union eine europäisch-kleinasiatische Union. Einer meiner staatsrechtlichen Kollegen geht der Frage nach, ob diese Art der Ausdehnung über das geographische Europa hinaus noch vom Begriff des «vereinten Europa» in Artikel 23 und der Präambel des Grundgesetzes gedeckt sei, ob dieser Begriff nicht auch einen geographischen Gehalt habe und insofern beliebiger Ausdehnung Grenzen setze.<sup>3</sup> Doch möchte ich das hier beiseite lassen. Wichtiger erscheint die geo-politische und geo-strategische Komponente, die mit solcher geographischer Ausdehnung verbunden ist. Eine um die Türkei erweiterte EU hat direkte Grenzen mit Armenien, Georgien, Iran, Irak und Syrien. Die Außengrenzen der EU reichen dann bis nach Kaukasien und zum vorderen und mittleren Orient, mit allen Problemen, die damit verbunden sind. Eine so erstreckte EU wird von den Interessenkonstellationen, Konflikten und Unruheherden, die sich dort ergeben, unmittelbar mitbetroffen. Sie unterliegt möglichen Reaktionszwängen, denen sie – Grenzland und Anlieger – nicht ausweichen kann. Was bedeutet das für die politische Handlungsfähigkeit und innere Konsolidierung der EU? Jede politische Gemeinschaft, die über Warenaustausch, Dienstleistungsverkehr und Geldtransfer hinaus politisch aktionsfähig sein will, bedarf einer gebietsmäßigen Begrenzung, die strategisch, aber auch binnenstrukturell Kohärenz vermittelt und eine Problemüberlastung fernhält. Ungehemmte Ausdehnung bewirkt eher eine Schwächung als Stärkung politischer Handlungsfähigkeit, indem

sie ein Übermaß an Problemdruck und Involviertheit hervorruft – die Schwächung durch Überdehnung.

Besteht aber nicht – gerade auch geo-strategisch und geo-politisch – eine notwendige Brückenfunktion der Türkei zwischen Europa und der islamischen Welt? In der Tat ist die Türkei der Staat der islamischen Welt, der sich Europa am meisten angenähert hat. Nicht nur blickt die Türkei historisch seit langem nach Europa – denken wir an die jahrhundertelangen konfliktbeladenen Beziehungen des Osmanischen Reiches zu Europa und seinen Besitzstand in Europa – auch die Modernisierung der Türkei, seit Kemal Atatürk betrieben, ist in der weitgehenden Adaption europäischen Rechts und der Veränderung der Gesellschaftsstruktur stark an Europa ausgerichtet; nicht zuletzt belegen das die Reformbestrebungen der jüngsten Zeit. Die Türkei ist also zu einer Brücken- und Vermittlungsfunktion zwischen Europa und der islamischen Welt durchaus berufen und, sofern sie ihren Charakter als islamisches Land nicht negiert, auch in der Lage. Aber ist die Ausübung dieser Funktion nicht gerade an die Selbständigkeit der Türkei, ihre politische Selbständigkeit und Eigenständigkeit, gebunden? Wird die Türkei über eine volle Mitgliedschaft integrierter Teil der EU, kann das durchaus die Wirkung haben, daß sie von der islamischen Welt, insbesondere der islamisch-arabischen Welt, als islamisches Land abgeschrieben wird, eben weil sie ins westliche Lager, ein dem Islam feindliches Lager, übergetreten und damit dem Islam untreu geworden ist. Blickt man auf die gegenwärtige Verfaßtheit der islamischen Welt, ist diese Reaktion eher wahrscheinlich – klares politisches Denken darf mentale Gegebenheiten nicht außer Acht lassen.

Kann und soll die Türkei helfen, Aggressionen der islamischen Welt gegen den Westen, die westliche Welt, vermittelnd abzubauen, und selbst demonstrieren, daß westlich-europäische Lebensform und Islam keine unvereinbaren Gegensätze sind, so spricht viel dafür, daß dies gerade die Selbständigkeit und Eigenständigkeit, auch die volle Souveränität einer Türkei – mag sie auch wirtschaftlich und evtl. monetär mit der EU eng verbunden sein – voraussetzt. Wie ja auch eine Brücke mehr und anderes ist als ein bloßer Brückenkopf; die Brücke verbindet eigenständig aus sich heraus verschiedene, vielleicht auch gegensätzliche Ufer oder Länder, und sie vermag das nicht als bloßer Vorposten der einen oder anderen Seite.

#### *b) Der geschichtlich-kulturelle Faktor*

Geschichtlich-kulturell sind Europa und die Türkei nicht nur am Rande, sondern grundlegend unterschieden. Darüber dürfen die zum Teil hektischen Reformgesetze der jüngsten Zeit, so anerkennenswert sie als Anpassung an europäische Standards sein mögen, nicht hinwegtäuschen. Dieser Unter-

schied greift erheblich weiter als alle kulturellen Unterschiede innerhalb der bisherigen Europäischen Union, die Osterweiterung des Jahres 2004 eingeschlossen. Was ist der Grund dafür?

Zumeist wird die Prägung durch die christliche Religion und durch den Islam angeführt, die Europa und die Türkei voneinander scheidet. Das Problem liegt jedoch weniger in der Religion als solcher. Es liegt in der einerseits von der christlichen Religion, andererseits vom Islam geprägten Kultur und Mentalität in Europa und der Türkei. Hier und dort haben sich unterschiedliche Grundeinstellungen, Denkmuster, Traditionen und Lebensformen herausgebildet. Sie haben – zusammen mit anderen Kräften und Wirkungsfaktoren – eine je eigene kulturelle Identität geformt, die sich auch in den Charakteren der Völker niederschlägt. Dieses kulturelle Erbe hat die Menschen über Jahrhunderte geprägt und geformt, mit entsprechenden Auswirkungen auf ihr Denken und Empfinden. In dieser Vermittlung gehört die christliche Religion zum kulturellen Boden Europas<sup>4</sup>, der Islam zum kulturellen Boden der Türkei.

Was besagt dies für die Beitrittsfrage? Kann nicht, so läßt sich fragen, im Zeichen von Religionsfreiheit und Toleranz aus der Anerkennung des jeweils anderen eine gemeinsame Grundlage für ein produktives Zusammenwirken entstehen? Versteht sich das Europa der EU nicht selbst als säkulare, ja säkularisierte Ordnung, offen für verschiedene Religionen, ebenso wie für A-Religiosität? Gewiß hat das heutige Europa säkularen Charakter und existiert, von Malta und teilweise Griechenland vielleicht abgesehen, in der Form säkularisierter Gesellschaften. Aber dieser Charakter ist erwachsen nicht durch Beiseitestellen, sondern in lebendiger Auseinandersetzung mit dem fortwirkenden Christentum und in der Umsetzung gerade auch christlicher Gedanken. Die Kultur Europas – genauer und politisch unkorrekt, aber zutreffend: des lateinischen Europas – ist geprägt durch epochale Vorgänge, wie zunächst den Investiturstreit, den ersten Freiheitskampf zwischen Kirche und politischer Ordnung, sodann die Reformation, den europäischen Rationalismus und die Aufklärung, schließlich die Menschenrechtsbewegung. Diese Vorgänge haben tiefe Spuren im kollektiven Gedächtnis und der Mentalität der Völker des lateinischen Europas hinterlassen. Sie haben deren Identität in der Weise geprägt, daß praktizierte Religion und säkularisierter Staat, christlicher Glaube und freiheitliche Ordnung neben- und miteinander bestehen, sich sogar wechselseitig ergänzen können.

An einer in dieser oder einer vergleichbaren Weise geprägten geistig-kulturellen Identität fehlt es in der Türkei. Sie läßt sich auch nicht durch die vielberufene Laizität der Türkei ersetzen oder kompensieren.

Die türkische Laizität ist, was oft übersehen wird, keineswegs gleichbedeutend mit der *laïcité* in Frankreich. Diese hat die völlige Freigabe der

Religion bei ihrer Beschränkung auf den privat-persönlichen Bereich zum Inhalt, die türkische Laizität demgegenüber die Gestaltung der Religion des Islam – ohne Freiheit für andere Religionen – durch den Staat, um sie einerseits zu entpolitisieren und andererseits in das kemalistische nationale Modernisierungsprogramm zu integrieren; deshalb auch die neutralisierenden Züge.<sup>5</sup> So sind Glaubensfragen und der religiöse Kult dem Direktorium für Religionsangelegenheiten (Diyanet), einer staatlichen Behörde, unterstellt; sie hat nach der letzten, 2003 beschlossenen Vergrößerung etwa 100.000 Angestellte, darunter Vorbeter, Prediger, Gebetsrufer und so fort, und ihr unterstehen an die 70.000 Moscheen. Unter ihrer Aegide wird eine Art sunnitischer Staatsislam als Grundlage für Religionsunterricht und religiöse Bildung praktiziert. Dies ist etwas grundlegend anderes als säkulare Religionsfreiheit; die nach wie vor beschämende Lage der Christen in der Türkei, die ungeachtet papierner Deklarationen fortbesteht, bestätigt dies nur. Weiter ist zu bemerken, daß diese Art der Laizität von oben verordnet wurde; die Menschen wurden vom Staatsgründer Kemal Atatürk autoritär in sie hineingezwungen. Soweit die Laizität Elemente von Säkularisation oder Säkularismus enthält, sind diese nicht aus den Wurzeln des Islam erwachsen, auch nicht als ein Produkt geistiger Auseinandersetzung mit dem Islam entstanden, die diesen selbst veränderte; schließlich sind sie bislang nur von einem geringen Teil der Menschen in der Türkei mental akzeptiert. Immer wieder hat es seit Atatürk in der Türkei islamistische Gegenbewegungen gegeben, am deutlichsten noch kürzlich in der Wohlfahrtspartei von Neçmettin Erbakan, der auch der gegenwärtige Ministerpräsident Erdogan, selbst ein frommer Muslim, zunächst angehörte.

Von einer der europäischen vergleichbaren Mentalität oder geistig-kulturellen Identität kann nach alledem keine Rede sein. Es besteht insoweit eine Andersheit und Fremdheit, und diese läßt sich durch schnell hintereinander kommende Reformerlasse, denen (noch) das Widerlager im geistigen Bewußtsein der Menschen fehlt, nicht kurzerhand beseitigen.

### *c) Der politisch-integrative Faktor*

Die hier deutlich gewordene mentale und kulturelle Unterschiedenheit wirkt auch auf die politisch-integrativen Probleme ein, die bei einem Beitritt der Türkei sowohl für die EU wie auch für die Türkei selbst entstehen. Für einen Staatenverbund, der auf eine politische Union und Gemeinschaft abzielt, reicht als gemeinsame Grundlage nicht aus, daß alle darin miteinander Verbundenen Menschen sind und sich als solche in ihren Menschenrechten anerkennen. Für eine politische Union in Europa bedarf es über ein solches *neminem laedere* hinaus einer Gemeinsamkeit und Solidarität, die ungeachtet der eigenen nationalen Identität auf ein gemeinschaftliches

Zusammenleben mit anderen Völkern und Nationen bezogen ist. Solche Übereinstimmung kristallisiert sich in Fragen, wie: Wer sind wir?, und: Wie sollen und wollen wir miteinander leben? Als nur relative Gemeinsamkeit kann und muß sie Raum lassen für vielfache Differenzierung, Eigenheit und auch Unterscheidung; die Völker und Nationen sollen nicht aufgelöst oder absorbiert, sondern nur übergriffen werden. Aber sie muß zugleich auch eine rational begründete und in gewissem Umfang auch emotionale Verbundenheit aufweisen. Erst aus dieser heraus kann so etwas wie ein gemeinsames «Wir-Gefühl» entstehen und sich forttragen. Eine Schweizer und daher gewiß unverdächtige Stimme formuliert es so: «Zwischen den zu integrierenden Einheiten müssen Bindeglieder, Ligaturen vorhanden sein, geschichtlich gewachsene Übereinstimmungen, Ähnlichkeiten, Ergänzungen, Komplementarität. Völlig Fremdes läßt sich nicht verbinden.»<sup>6</sup>

Ein solches gemeinsames Wir-Gefühl prägt sich darin aus, daß mental wie auch emotional dasjenige, was die anderen betrifft, auch mich angeht, nicht von der eigenen Existenz getrennt wird. Auf dieser Grundlage kommt es – Ausdruck der Solidarität – zur Anerkennung gemeinsamer Verantwortung, von Einstandspflichten und wechselseitiger Leistungsbereitschaft. Es ist der «sense of belonging», von dem Lord Dahrendorf spricht, das Bewußtsein, Empfinden und der Wille, zusammen eine Gemeinschaft zu bilden, ihr anzugehören und an ihr – im Angenehmen und Nützlichen wie im Schweren und Belastenden – teilzuhaben. Nicht zuletzt gehört dazu zumindest in Umrissen auch ein gemeinsames Geschichtsbild als Anker solcher Gemeinsamkeit.

Dieser sense of belonging, das darf nicht übersehen werden, muß in demokratisch organisierten Gemeinschaften stärker ausgebildet sein als in autoritär oder technokratisch verfaßten. In jenen müssen die zum Bestand und zur Fortentwicklung der Gemeinschaft ergehenden Entscheidungen von den Menschen nur hingenommen werden, als von anderer Seite auferlegt und nicht selbst zu verantworten. In dem Maße, in dem eine Gemeinschaft demokratisch organisiert und auf demokratische Legitimationsverfahren angelegt ist, müssen diese Entscheidungen von den Menschen positiv mitgetragen werden, als von ihnen selbst getroffene und ausgehende. Daher bedarf es in weiterem Umfang gemeinsamer Auffassungen und Zielvorstellungen, die das aktive Handeln der Gemeinschaft mittragen und sie dazu befähigen.

Dies alles will bedacht sein, wenn es um eine Aufnahme der Türkei als gleichberechtigtes Mitglied der Europäischen Union geht. Schon die gerade vollzogene Osterweiterung der EU bringt insgesamt insoweit erhebliche Probleme mit sich. Sie sind aber vergleichsweise gering gegenüber denjenigen, die bei einem Beitritt der Türkei ins Haus stehen. Eine in ihrer Integrationskraft und Integrationsbereitschaft überforderte EU kann leicht in



Agonie geraten und Aggressionspotentiale, statt sie abzubauen, allererst freisetzen.

Die hier aufgewiesenen Probleme und Schwierigkeiten lassen sich auch nicht mit dem Hinweis auf Europa als Wertegemeinschaft beiseitestellen. Gewiß sind Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in den Mitgliedstaaten der EU, wenn auch in unterschiedlicher Tiefe, anerkannt und praktiziert. Insofern läßt sich, darauf bezogen, von einer Wertegemeinschaft in Europa sprechen. Auch die Türkei hätte daran Anteil, falls sie die genannten Merkmale aufweist, sie nicht nur proklamiert, sondern auch realisiert. Diese Merkmale sind fraglos wichtig als Voraussetzung und notwendiger Boden für eine politische Union in Europa. Aber sie enthalten aus sich heraus noch nicht den positiven politischen Impetus und Antrieb für eine solche Union; sie sind zwar eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für die Zusammengehörigkeit, den «sense of belonging» und auch die Interessengemeinschaft, aus denen eine politische Gemeinschaft von selbständigen Staaten ihre Handlungsfähigkeit und Handlungswilligkeit bezieht. Käme es nur auf die genannte Wertegemeinschaft an, könnte sich die EU ohne weiteres auf Australien, Neuseeland oder auch Japan erstrecken und diese Länder zu Beitrittskandidaten machen. Umgekehrt kann deshalb die Mitgliedschaft in der EU auch nicht auf eine Anerkennungsprämie für die Reformbereitschaft der Türkei reduziert werden. Für ein positives Miteinander in einer politischen Union ist in deren wie im Interesse der Türkei mehr erforderlich als der Standard einer Wertegemeinschaft, den jeder Staat fraglos auch für sich allein verwirklichen kann und sollte.

#### *d) Die demographische Dimension*

Das politisch-integrative Problem, das wir bislang behandelt haben, erfährt durch die demographische Dimension eine weitere Zuspitzung. Für die Bevölkerungsentwicklung der Türkei bis 2050 kommt eine Dokumentation der UN von 2003, die auf Revisionen im Jahr 2002 beruht<sup>7</sup>, aufgrund der Basiszahl von 68,3 Mio. für 2000 je nach der Annahme über die Reproduktions- bzw. Fertilisationsrate unter Berücksichtigung der Steigerung der Lebenserwartung zu folgenden Prognosen. Geht man von der oberen Annahme von 2,7 bis 2,35 aus, ist 2050 mit einer Bevölkerung von 119,9 Mio. zu rechnen, bei einer mittleren Annahme (2,3 bis 1,85) mit 97,8 Mio. und bei einer unteren Annahme (1,9 bis 1,35) mit 78,4 Mio. Hierbei sind die Steigerung der Lebenserwartung und Migrationsanteile eingerechnet. Im Blick auf die fortschreitende Modernisierung in der Türkei erscheint Professor Birg aus Bielefeld die mittlere Annahme, bei der eine deutliche degressive Entwicklung berücksichtigt ist, am ehesten realistisch. Danach

ergeben sich für das Jahr 2015 82,2 Mio., für 2020 85,7 Mio., für 2030 91,9 Mio. an Bevölkerungszahl. Die Türkei wird also bei einem Beitritt 2015 oder später unweigerlich der bevölkerungsreichste Mitgliedstaat der EU sein. Entsprechend gestalten sich die Zahl der Sitze und damit die Einflußpositionen im Europäischen Parlament, der Anspruch auf angemessene Vertretung in der Kommission und das Gewicht beim Zustandekommen und ggf. der Verhinderung von Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat. Repartitionen gerade für die Türkei sind hier nicht denkbar, sie bedeuteten eine Diskriminierung und wären gerade mit den Wertgrundlagen der EU unvereinbar. Weiter sind die Auswirkungen der vier Freiheiten des EG-Vertrages, insbesondere der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit zu beachten. Zuzugsbewegungen aus der Türkei im Rahmen europäischer Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit sind primär nach Deutschland hin zu erwarten, weniger zur EU insgesamt, weil in Deutschland bereits die meisten Türken, etwa 2,8 Mio., seßhaft sind. Zwar können solche Zuzüge durch Übergangsfristen etliche Jahre hinausgezögert, jedoch auf der Basis gleichberechtigter Mitgliedschaft nicht endgültig abgewehrt werden. Greift man dennoch zu «unbefristeten Schutzklauseln», d.h. auf Dauer gestellten Beschränkungen von Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, wie sie jetzt sogar der Kommissionsbericht als Möglichkeit in Erwägung zieht, schafft man eine geminderte Mitgliedschaft, einen Beitritt zweiter Klasse; das wäre nichts anderes als ein Einstieg in die sonst entschieden abgelehnte privilegierte Partnerschaft.

Es ist also offensichtlich, daß die Bevölkerungszahl und das daran sich orientierende politische Gewicht der Türkei das politisch-integrative Problem noch zusätzlich erschwert. Fehlendes Zusammengehörigkeitsbewußtsein und «Wir-Gefühl» wirken sich hier verstärkt aus, und zwar in zweifacher Hinsicht. Zum einen EU-weit für die gemeinsame, von politischer Solidarität getragene Handlungsfähigkeit und die wechselseitige Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen und Einstandspflichten – eine Bedingung für das Fortschreiten einer politischen Union auf demokratischer Grundlage. Zum andern im nationalen Bereich für die konkrete Integrationsbereitschaft über bestehende Andersheit hinweg. Es sei nur auf das schon heute bestehende Problem von Grundschulklassen mit deutlicher Mehrheit ausländischer, nicht zuletzt türkischer Kinder hingewiesen und auf die möglichen Folgen des gleichen Kommunalwahlrechts für alle EG-Ausländer, wenn in großen Städten etwa eine türkische Gruppierung zweitstärkste oder gar stärkste Fraktion im Gemeindeparlament wird.

Können aber solche Schwierigkeiten nicht abgefangen werden durch plurale Lösungen auf der Grundlage der Anerkennung von kultureller und sprachlicher Eigenheit und Vielfalt? Das mag so scheinen und erwünscht sein. Aber es würde ein anderes Integrationsmodell als das bisher verfolgte bedingen.

Was war die Grundlage für das oft über Jahrhunderte hinweg im großen und ganzen friedliche und beziehungsreiche Miteinanderleben von Menschen verschiedener Herkunft, Religion, Sprache und Kultur im alten Europa? Es war die Anerkennung ihrer Eigenheit und Lebensform durch einen eigenen Rechtsstatus, der ihnen religiöse und kulturelle Eigenständigkeit gewährleistete. Denken wir als Beispiele an die Hugenotten in Berlin, die Banater Schwaben und Siebenbürger Sachsen in Ungarn bzw. später Rumänien und – noch im 20. Jahrhundert – die Muslime und Christen in Bosnien-Herzegowina. Sie alle sollten im Rahmen staatlich festgelegter Verträglichkeit nach ihren Religionsbegriffen, wie es alteuropäisch so schön hieß, nach ihren Sitten, ihrer Sprache, ihrem Recht leben, also ihre Wurzeln behalten können. Was heute als Parallelgesellschaft ausgemacht wird und als Gefahr erscheint, war durch Anerkennung in eine übergreifende Ordnung eingebunden und insofern integriert. Ging es hiernach, müßten etwa in Berlin, legt man Grundsätze und Praxis im alten Österreich-Ungarn zugrunde<sup>8</sup>, nicht nur eigene türkisch-sprachige Schulen, sondern auch eine türkisch-sprachige Universität bestehen.

Solche Art kultureller Vielfalt steht freilich in einem dauernden Spannungsverhältnis zum modernen Nationalstaat, verstärkt zur nationalstaatlichen Demokratie. Diese beruht auf der Nation als einer politischen Willens- und Kulturgemeinschaft, einem einheitlichen, für alle verbindlichen nationalen Recht, prägt sich in der eigenen nationalen Kultur aus und empfindet sprachlich und kulturmäßig deutlich anders Geprägte als fremd. Ihre Integration soll weithin durch Eingewöhnung, Einfügung in und Übernahme von Ordnung und Lebensform, insbesondere die Übernahme der eigenen Sprache erreicht werden. Das ist in sich nicht ohne Folgerichtigkeit. Aber es bedeutet, daß die Aufnahme- und Integrationskapazität in solchen Staaten und Gesellschaften durchaus eine begrenzte ist und nicht überfordert werden darf. Anders mag es in expliziten Einwanderungsländern wie den USA sein. Ein solches Einwanderungsland läßt sich aber nicht allein durch entsprechende rechtliche Regelungen schaffen, es muß auch beiderseits mental fundiert sein, so daß einerseits die Einwanderer oder Zuzügler positiv aufgenommen statt beziehungslos sich selbst überlassen oder ausgegrenzt werden, andererseits diese Menschen von sich aus zur Integration, und das heißt weitgehenden Assimilation, bereit sind.

#### *e) Die ökonomischen Probleme*

Auch die ökonomischen Probleme sind nicht leicht zu nehmen. Nach verlässlichen Angaben beträgt die Wirtschaftskraft der Türkei derzeit nur 25 % der durchschnittlichen Wirtschaftskraft der EU. Ein Beitritt der Türkei würde mithin das regionale Wirtschaftsgefälle innerhalb der EU erheblich

verstärken und, wie der jüngste Kommissionsbericht ausführt, der Türkei lange Zeit Anspruch auf erhebliche Unterstützung aus den Mitteln des Strukturfonds und des Kohäsionsfonds geben. Gleiches gilt hinsichtlich der Teilnahme an der gemeinsamen Agrarpolitik. Insgesamt werden die notwendigen Aufwendungen für eine längere Zeit auf 20 Milliarden Euro jährlich beziffert. Es ist daher nicht polemisch, sondern ernsthaft zu fragen, wie weit solche Beträge die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der übrigen EU-Mitglieder übersteigen, zumal ja die Anforderungen der gerade ins Werk gesetzten Osterweiterung noch zu verarbeiten sind. Andererseits ist im ökonomisch-verteilungspolitischen Bereich Raum für Verhandlungen und Veränderungen; die Herausforderungen, die ein Beitritt der Türkei insoweit mit sich bringt, können auch Anlaß sein, die Agrar-, Kohäsions- und Strukturpolitik der EU grundlegend neu zu formulieren und so realisierbar zu halten. Das würde freilich keine einfache Prozedur, weil vielerlei Besitzstände auf den Prüfstand kommen müßten. Doch liegt darin zugleich eine Chance für die EU, zu einer stärker rational bestimmten ökonomischen Struktur und Politik zu kommen. Die Aufgabe, die Türkei ökonomisch an die EU heranzuführen und in sie zu integrieren, kann so nicht von vornherein als unlösbar angesehen werden.

#### *IV. Weitere Schritte*

Was gegen einen vollen Beitritt der Türkei zur EU als politischer Union spricht und ihn höchst bedenklich macht, liegt mithin nicht eigentlich im ökonomischen Bereich, obwohl auch dieser nicht ohne Risiken ist; es ergibt sich primär und durchschlagend aus den dargelegten geographisch-geopolitischen, kulturellen und politisch-integrativen Problemen in Verbindung mit demographischen Gesichtspunkten. Hinzu tritt die gegenwärtige, in die Zukunft hineinwirkende Befindlichkeit der Europäischen Union selbst. Diese bringt für längere Zeit herausfordernde Probleme mit sich, als Stichworte seien nur Zusammenwachsen, institutionelle Reform, wirklicher Aufbruch zu gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik genannt. Kommt hier noch die Beitrittsproblematik mit allem, was daran hängt, hinzu, führt das zu einer nicht mehr lösbaren Problemüberfrachtung. Die Folge wäre eine resignative Rückentwicklung der EU zur bloßen Wirtschaftsgemeinschaft und Freihandelszone. Die Verankerung Europas in den Bürgern, die Europa als etwas eigenes, von ihnen mitgetragenes erleben und eine positive Zugehörigkeit dazu empfinden, wäre dahin.

##### *a) Verbundenheit und Teilnahme*

Wie kann dann aber eine angemessene Lösung des Beitrittsproblems, auch auf dem Hintergrund der der Türkei gemachten Zusagen, aussehen? Es

kann und muß ein besonders enges Verhältnis der Türkei zur EU hergestellt werden, das nicht nur Handel und die Wirtschaftsförderung mit dem Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse umfaßt, sondern auch darüber hinausgeht. Zu diesem Verhältnis kann auch die Teilnahme an der Euro-Währung gehören sowie jenseits von Handel und Wirtschaft eine enge, institutionell ausgestaltete Kooperation mit Beteiligungs- und Anhörungsrechten, wie sie durchaus schon bestehen, mit Konsultationen und auch – allerdings überstimmbaren – Einspruchsrechten. Hier ist vieles möglich und auch realisierbar, was unterhalb der Grenze der förmlichen vollen Mitgliedschaft bleibt, die Türkei aber gleichwohl in eine enge und als solche erkennbare Verbindung mit der EU bringt, die ihr die eingangs erwähnte Brückenfunktion ermöglicht und sie darin unterstützt.

Der Ausdruck «privilegierte Partnerschaft» scheint dafür allerdings nicht gut gewählt. Er stellt doch stark auf Begrenzung und Trennung ab: eine bloße Partnerschaft, wie sie generell mit den Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, besteht, wenn auch eine privilegierte und dadurch hervorgehobene. Richtiger und der Sache angemessen wäre es, auf die besondere *Verbundenheit* und Teilhabe abzustellen, die positive und institutionell näher ausgeformte Beziehung, um die es in der Sache geht und auch gehen sollte. In politics there is sometimes much in a word. Als das Paulskirchen-Parlament 1848/49 den Versuch machte, die österreichische Monarchie, einen Vielvölkerstaat, wenigstens teilweise in den zu errichtenden nationalen deutschen Staat einzubeziehen, sprach der Abgeordnete von Gagern von dem «engeren und weiteren Bund», den es zu schaffen gelte. Kann es nicht ebenso im Verhältnis zur Türkei um die engere und eine weitere europäische Union gehen, mit einer Art assoziierter Mitgliedschaft?

### b) Ergebnisoffene Verhandlungen

Kommt ein solcher Status aber nicht gleichwohl in Konflikt mit Verpflichtungen, die Europa gegenüber der Türkei eingegangen ist, und Zusicherungen, die ihr gemacht wurden? Die Lage ist nicht so einfach, wie sie oft dargestellt wird.

Das Assoziationsabkommen mit der Türkei von 1963, ersichtlich auch unter Auspizien des Ost-West-Gegensatzes abgeschlossen, hatte das Ziel, eine «beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen» zwischen der EWG und der Türkei zu erreichen<sup>9</sup>; es sah dafür drei Phasen vor, die Endphase sollte auf einer Zollunion beruhen, die 1995 vollendet wurde, und eine verstärkte Koordination der Wirtschaftspolitiken einschließen (Art. 5). Die Annäherungs- und Beitrittsperspektive, von der heute oft die Rede ist, war entsprechend dem damaligen Charakter der EWG auf eine *Wirtschaftsgemeinschaft* gerichtet, nicht auf

mehr. Das machte heute kein Problem, und insofern wäre das Abkommen von 1963 auch erfüllt. Indem diese Perspektive aber fortgeschrieben und bestätigt wurde, als die EG nach den Ereignissen der Jahre 1989 und 90 – Zusammenbruch des Ostblocks und Wiedervereinigung – im Vertrag von Maastricht sich als Europäische Union auf eine politische Union auszurichten begann und zudem die Osterweiterung ins Auge faßte, erhielt sie einen anderen Inhalt. Die Zäsur liegt – ob den Beteiligten bewußt oder nicht – in den Beschlüssen des Europäischen Rates 1997 und in Helsinki 1999. Er erkannte der Türkei ausdrücklich den Status eines Bewerberlandes zu, das auf der Grundlage derselben Kriterien, die auch für die übrigen Bewerberländer gelten, Mitglied der Union werden solle. Noch 1998 hatte Bundeskanzler Kohl, wie er gerade jetzt in einem Fernsehgespräch mitgeteilt hat, gegenüber dem türkischen Ministerpräsidenten Yılmaz erklärt, daß ein *Beitritt* der Türkei zur EU nicht in Betracht komme. Diese Position hatte Europa mit Helsinki verlassen, vielmehr eine Beitrittsoption zur EU als politischer Union für die Türkei eröffnet und sie durch den Beschluß von Kopenhagen Ende 2002 noch einmal verstärkt.

Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen rundweg abzulehnen, muß nach alledem, von rechtlichen Problemen abgesehen, tiefe politische Zerwürfnisse hervorrufen, zumal die Türkei ihrerseits beträchtliche Anstrengungen unternommen hat, um sich beitriffähig zu machen. Aber eine Beitrittsoption ist noch keine Beitrittszusage, so daß nur noch über die Modalitäten zu verhandeln wäre. Auch das Ob eines Beitritts – voller Beitritt oder andere Formen spezifischer Verbundenheit – ist dabei offen und kann durch entsprechende Verlautbarungen offengehalten werden. Dies muß dann aber auch ausdrücklich geschehen, will man der normativen Kraft des Faktischen, die sich gerade in diesen Fragen vehement breitmacht, wirksam entgegentreten. Eine tragfähige Anknüpfung dafür gibt es übrigens in den Beitrittskriterien von Kopenhagen selbst. Denn im Gesamttext der Kriterien findet sich ein heute eher verschwiegener Zusatz, den eine französische Diplomatin wieder zutage gefördert hat.<sup>10</sup> Er hebt «die Kapazität der EU, neue Mitglieder zu integrieren» als ein «wichtiges Element» vor der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen hervor. An eben dieser Integrationskapazität der EU, will sie eine politische Union bleiben, fehlt es heute und auf absehbare Zeit, und dies kann gegenüber der Türkei geltend gemacht werden.

### c) Ausblick

Die Bereitschaft, einen solchen Vorbehalt zu empfehlen und sich dafür einzusetzen, fehlt indes sowohl bei der Europäischen Kommission wie bei der Bundesregierung. Wie jüngste Äußerungen von EU-Kommissar Verheugen,

Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer zeigen, wird unter dem Eindruck des 11. September 2001 ein neues Strategiekonzept für die EU verfolgt, das – ohne weitere Diskussion – die finalité der europäischen Integration nachhaltig verändert. Nunmehr ist die Frage des endgültigen Platzes der Türkei in Europa eine sicherheitspolitische Frage, und zwar, wie Verheugen sagt, ganz und gar.<sup>11</sup> Die EU erscheint als ökonomisch gestützte ausgreifende Stabilisierungs- und Aktionskraft im Kampf gegen den weltweiten Terrorismus und in der Auseinandersetzung mit der islamischen Welt. Das macht ihre weite Ausdehnung mit der Türkei als Vorposten nach Asien hin notwendig, nicht zuletzt auch, um die Vereinbarkeit des Islam mit westlicher Welt und Demokratie unter Beweis zu stellen. Die EU übernimmt eine fortentwickelte und erweiterte Sicherheitsfunktion in Ergänzung zur Nato und soll, selbständig oder eingefügt in das Weltvorherrschaftskonzept der USA, ein weltpolitischer Akteur werden.<sup>12</sup>

Dieses Konzept mag schlüssig sein oder nicht; ob es politisch unerlässlich ist, erscheint zweifelhaft. Jedenfalls aber bedeutet es einen folgenreichen Strategie- und Finalitätswechsel für die europäische Integration, übrigens zum dritten Mal in deren Geschichte. Steht das sicherheitspolitische Ziel so dominant im Vordergrund, kann es auf andere Erfordernisse und Gegebenheiten, die für eine politische Union notwendig sind, nicht mehr in gleicher Weise ankommen; diese müssen hinter dem neuen Ziel zurücktreten, ggf. auch unter Inkaufnahme einer Änderung der Struktur der Europäischen Union. Das ist, kurz gesagt, der Weg, der nun beschritten werden soll.

Für die EU bedeutet dieser Weg einen Scheideweg. Denn die volle Einbeziehung der Türkei in die Union aus Gründen und unter Dominanz eines sicherheitsstrategischen Konzepts steht einer Fortentwicklung der Union als politischer Union, die von einer Gemeinsamkeit und Verbundenheit der Völker, die in ihr leben, getragen und bestimmt wird, entgegen. Beides zugleich – dies habe ich versucht darzulegen – kann man nicht haben. Bei einem vollen Beitritt der Türkei wird die EU zwar nicht untergehen, aber sich rückbilden zu einer Wirtschaftsgemeinschaft mit Binnenmarkt- und Industriepolitik, was ohnehin im Interesse Großbritanniens und wohl auch der USA liegt, dabei überlagert von sicherheitsstrategischer Zielsetzung. Die EU steht also in der Tat am Scheideweg.

ANMERKUNGEN

<sup>1</sup> Siehe dazu aus der Perspektive des Jahres 1995, die im wesentlichen auch heute noch gültig ist, Rudolf G. Adam, *Wo ein Wille ist, gibt es viele Wege*: FAZ Nr. 283 v. 15.12.95, S. 16/17.

<sup>2</sup> Vgl. die Hinweise bei E.-W. Böckenförde, *Welchen Weg geht Europa?*, in: ders., *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt 22000, S. 81, Anm. 29.

<sup>3</sup> Dietrich Murswiek, *Der Europa-Begriff des Grundgesetzes*, in: J. Broemer u.a. (Hg.), *Festschrift für Georg Ress*, 2005, S. 657ff.

<sup>4</sup> Eindrucksvoll hierzu Joseph H.H. Weiler, *Ein christliches Europa. Erkundungsgänge*, Salzburg 2004.

<sup>5</sup> Bekim Agai, *Islam und Kemalismus in der Türkei*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33- 34/ 2004, S. 18-24; Günter Seufert, *Laizismus in der Türkei – Trennung von Staat und Religion?*, in: *Südosteuropa-Mitteilungen* 01/2004, S. 18-29; die nachfolgenden Angaben im Text ebendort, S. 24f.

<sup>6</sup> René Rhinow, *Die Zukunft Europas im Spannungsfeld von Integration und Föderalismus*, in: Walter R. Schlupe (Hg.), *Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends*, Festschrift Arnold Koller, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 778.

<sup>7</sup> UN (Hg.), *World Population Prospects, 2002 Revisited*, 2003, Vol. 1, p. 452/53.

<sup>8</sup> Siehe dazu Peter Glotz, *Die Vertreibung. Böhmen als Lehrstück*. München 2003, S. 51-87.

<sup>9</sup> Art. 2 Abs. 1 Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei, *Amtsblatt der EWG* Nr. P 217 v. 29.12.64, S. 3687f.

<sup>10</sup> Vgl. Sylvie Goulard, *Le Grand Turc et la République de Venise*, Paris 2004, und dazu Michaela Wiegel, *Statt Geographie künftig Rasse und Religion?*: FAZ Nr. 240 vom 14.10.04, S. 8.

<sup>11</sup> Günter Verheugen, *Das Kuschel-Europa ist von gestern: Die Zeit* Nr. 42 vom 7.10.04, S. 13; Joschka Fischer, *«In die falsche Richtung gedacht»*, *Spiegel-Gespräch: Der Spiegel* Nr. 43/2004, S. 44ff.

<sup>12</sup> Günter Verheugen (wie FN 11).