



**Claus Leggewie**

## Privilegierte Partnerschaft, weniger Demokratie?

*Türkei und Europa*

In einem Interview bekräftigte jüngst der türkische Ministerpräsident Recep Tayyip Erdogan den Wunsch seines Landes, in die Europäische Union einzutreten und den Beitrittsprozess mit unvermindertem Einsatz zu betreiben. "Unser Ziel ist die Vollmitgliedschaft. Wir wollen behandelt werden, wie andere behandelt werden, wie andere behandelt worden sind, und wir wollen, dass sie ehrlich sind." Und auf den Vorwurf, das Tempo der Reformen habe sich verlangsamt, erwiderte er: "Wir werden nicht anhalten, sondern weiterfahren" (FAZ 13.3. 2008). Es ist aber nicht mehr sonderlich realistisch anzunehmen, die Türkei könne noch Vollmitglied der Europäischen Union werden. Zu stark sind die Widerstände in wichtigen Mitgliedsstaaten, angefangen mit Deutschland und Frankreich, zu instabil sind die politischen Vorleistungen, die die türkische Republik im Vorfeld und seit der Einleitung des Beitrittsprozesses im Kopenhagen-Prozess geleistet hat. Eine wesentliche Reform, nämlich die Abschaffung des Paragraphen 301 des türkischen Strafgesetzbuches, das die "Herabsetzung des Türkentums" unter Strafe stellt, relativiert auch Erdogan: "Wir haben die Formulierungen reformiert, denken aber nicht an seine Aufhebung" (FAZ 13.3.2008). Ähnliche Widerstände gelten der aufrichtigen und gründlichen Aufarbeitung des Armeniergenozids, der in der Türkei nicht so heißen darf und sich zu einem informellen Beitrittskriterium entwickelt hat, indem viele europäische Parlamente und auch das Europa-Parlament selbst Resolutionen oder Gesetze verabschiedet haben, die seine Anerkennung fordern bzw. seine Leugnung unter Strafe stellen.

Auch wer nach Abwägung aller möglichen Vor- und Nachteile für den Beitritt ist und eine enge Bindung der Türkei an das politische Europa wünscht, muss also Überlegungen anstellen, welche politischen Alternativen es zur Vollmitgliedschaft gibt — und zwar gerade unter dem Gesichtspunkt, dass eine demokratische Türkei als wesentlicher Beitrag zur Friedensstiftung im Mittleren Osten und darüber hinaus angesehen werden kann.

(Der Grad der) Mitgliedschaft und (das Gelingen der) Demokratisierung stehen dabei in einem engen Verhältnis: Die klare Beitrittsperspektive und die von den EU-Institutionen geschaffene Verhandlungsdichte hat interne Anstrengungen der türkischen Gesellschaft konditioniert bzw. begünstigt, die mit der Verfehlung des Ziels gefährdet scheinen; wenn der politisch-kulturelle Verwestlichungsprozess ins Stocken gerät, können andere geopolitische und geostrategische Orientierungen der Türkei "im Osten" beflügeln und damit indirekt auch den Demokratisierungsprozess verlangsamen oder durchkreuzen.

In diesem doppelten Sinne ist es also erforderlich, "Plan B" zu erörtern, der von EU-Seite auf eine "privilegierte Partnerschaft" hinausläuft, von türkischer Seite auf eine "Demokratie eigenen Typs" und auch auf neue Bündnisse in und

jenseits der Region Mittlerer Osten. *Privilegierte Partnerschaft* nennt man Integrationsstufen regionaler Vereinigungen und supranationaler Gebilde, die keine Vollmitgliedschaft, aber starke, dauerhafte und gegenüber anderen herausgehobene Beziehungen implizieren. Eine *Demokratie eigenen Typs* können wir Varianten der Demokratie nennen, die formal (etwa mit der wiederholten Abhaltung freier Wahlen) westliche Kriterien erfüllen, aber im Blick auf andere Aspekte (etwa die individuellen Freiheitsgarantien, Minderheitenrechte, den Rechtsstaat etc.) Abstriche machen. Prominente Beispiele dafür sind Russland, wo eine "gelenkte Demokratie" praktiziert (und breit akklamiert) wird, oder asiatische Schwellenländer, wo die Meinungs- und Versammlungsfreiheit eingeschränkt sind.

### Mehr Optionen für die Türkei

Informelle oder institutionalisierte Bündnisse kann die Türkei mit ganz verschiedenen Partnern im Osten eingehen: mit Russland; mit den zum Teil von Turk-Völkern bewohnten Regionen vom Kaukasus bis nach Zentralasien; mit der arabisch-islamischen Welt (und als Teil von ihr); im Rahmen einer politisch-ökonomischen Mittelmeerunion. Wenn nicht (oder weniger) "der Westen" die politische Orientierung der Türkei wäre, stellte dies einen einschneidenden Bruch mit der Ausrichtung im 20. Jahrhundert dar, die politisch-kulturell wie politisch-militärisch ausdrücklich auf westliche Werte und Bündnisse gestützt war. In der Ära des Kalten Krieges wurde die Sowjetunion als primäre Bedrohung der türkischen Sicherheit und die Türkei zum geborenen Mitglied der NATO, obwohl sie verschiedene politisch-normative Erfordernisse der Atlantik-Charta nicht erfüllte und Phasen der Militärdiktatur durchmachte; damit einher ging eine Distanz gegenüber den anderen Ländern des Mittleren Ostens und eine spezielle, für diese Region ganz untypische Beziehung zu Israel, die militärische Kooperation einschloss.

Waren damit zunächst die Vereinigten Staaten der herausgehobene Partner der Türkei, was sich auch in den kulturellen Aspirationen der türkischen Gesellschaft niederschlug, konzentrierte sich die seit Kemal Atatürk konsequent durchgehaltene Verwestlichungsperspektive seit den 1960er Jahre zunehmend auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, mit der 1963 ein Assoziationsvertrag geschlossen wurde und in deren Gebiet mehrere Millionen Wanderarbeiter leben, und später auf die Europäische Union, die eine konkrete Beitrittsperspektive eröffnete. Das Ende des Kalten Krieges und neue Bedrohungen aus dem Mittleren Osten stärkten die Europa-Option zunächst. Die Türkei wurde nicht nur als Musterexempel einer auch in islamischen Gesellschaften möglichen Demokratisierung herausgestellt, sondern auch als geostrategischer Partner zur Eindämmung islamistischer Kräfte. Westeuropa wollte auf friedlichem Wege die Synthese von Islam und Demokratie befördern und erhoffte sich zugleich von einer starken NATO-Militärmacht Sicherheit an der Südostflanke. Diese politisch-kulturelle Europäisierung wurde vornehmlich von den Briten, in der rot-grünen Ära auch von Deutschland betrieben und von den USA unterstützt. Anglo-amerikanische Stimmen sind weiterhin die stärksten Befürworter des EU-Beitritts, der von diesen im Blick auf die Bedeutung der Türkei als Absatz- und Kapitalmarkt auch aus wirtschaftlichen Gründen unterstützt wird.

Seit 1990 und speziell 2001 verändert sich das Bild erheblich. Die Türkei hat ihr Engagement im Mittleren Osten zusehends verstärkt, es bestehen zunehmend freundliche Beziehungen zu den Nachbarstaaten Iran und Syrien wie auch zu den Palästinensern (unter Einschluss der Hamas), während auf der

anderen Seite das Ansehen der Vereinigten Staaten in der türkischen öffentlichen Meinung auf einem historischen Tiefststand ist, Europa ebenfalls an Popularität verloren hat und Israels Politik im Libanon wie in den besetzten Gebieten offen als "Staatsterror" kritisiert wird. Die Gründe für diesen Wandel liegen zunächst in der Bedrohung der nationalen Souveränität und Integrität, die durch den Irak-Krieg und die Herausbildung eines faktischen Kurdenstaates im Nord-Irak aktualisiert wurde. Von türkischer Seite wurde das Verhalten der USA schon nach dem Golf-Krieg 1991 so interpretiert, dass die Führungsmacht des Westens nicht zuverlässig ist, ja sich im Zweifel gegen die Türkei stellt.

Vor diesem Hintergrund verbesserte die Türkei ihre Beziehungen zu den Nachbarstaaten Syrien und Iran, die früher die PKK unterstützt hatten, nun aber in der Abwehr eines kurdischen Separatismus den Schulterschluss mit der Türkei suchten. Auch die Beziehungen zu Saudi-Arabien und Ägypten haben sich verbessert, insgesamt wird die "osmanische" Türkei in den arabischen Kernländern wieder stärker als islamisches Land wahrgenommen und als Teil der muslimischen Weltgemeinschaft akzeptiert. Diese Entwicklung spiegelt sich innenpolitisch: Es ist Ministerpräsident Erdogan gelungen, unter der Ägide der AKP eine Synthese aus türkischem Nationalismus, osmanischem Machtstreben und gemäßigtem Islamismus zu zimmern, die mit der Umorientierung der Entscheidungseliten einherging. Die prowestlichen Eliten, die die Außenpolitik in Ankara seit 1945 bestimmt haben, wurden nach und nach ersetzt durch eine neue Generation stärker konservativ und religiös orientierter, auch nationalistischer Kräfte, die den Westen kritisch betrachten und die osmanische Geschichte wieder in einem positiven Licht erinnern. Erdogan hat es geschafft, den Islamismus zu mäßigen und ihn zugleich mit dem Nationalismus zu fusionieren, d.h. die Funktion des Militärs als Hüter der nationalen Interessen zu relativieren.

Hat die Türkei sonstige Optionen? Die angesprochene Mittelmeerunion ist (nach schon vielen gescheiterten Vorläufern) ein Phantom und würde im Fall ihres Gelingens ihr Gravitationsfeld eher im Dreieck der Maghreb-Staaten mit Spanien und Frankreich entwickeln, die Türkei also höchstens als peripheren Partner aufnehmen, der im östlichen Mittelmeerraum kaum das erstrebte Momentum entwickeln könnte. Die Beziehungen zu Russland haben sich vor allem ökonomisch intensiviert, im Blick auf die ressourcenreiche Krisenregion Kaukasus ziehen die Regionalmächte aber kaum an einem Strang und zur echten Allianz fehlt es an inhaltlichen Übereinstimmungen ebenso wie an einer politischen Interessengemeinschaft. Nicht weniger nebulös ist die "großtürkische" Option, die auf die ethnische Verwandtschaft der Turkvölker abhebt, eine über den eurasischen Großraum verstreute, rund 150 Millionen Menschen umfassende Völkerfamilie, die vor allem in Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Turkmenistan und Usbekistan lebt. Dass zwischen ihnen mehr kulturelle Gemeinsamkeiten herrschen als die Zugehörigkeit zur altaischen Sprachfamilie, darf man schon bezweifeln, politisch integrationsfähig ist der Raum noch viel weniger.

Die Akteure türkischen Einflusses in der Welt kommen möglicherweise eher aus der (islamischen) Zivilgesellschaft als aus dem von der AKP übernommenen kemalistischen Staatsapparat. Ein Beispiel ist das globale Netzwerk von privaten Bildungsstätten, Handels- und Medienunternehmen und politischen Lobbyisten, das das Wochenmagazin Economist nach dem Begründer Fethullah Gülen "the Gulen movement" nennt. Der Prediger Gülen, dessen Lehren über eine große Zahl von Büchern und Gedichten sowie AV-Kassetten Verbreitung fand, stammt aus einem Dorf in der Nähe von

Erzurum in der Osttürkei, lebt aber mittlerweile in Pennsylvania/USA. In der multireligiösen Umgebung der Vereinigten Staaten ist seine Bewegung ebenso aktiv wie im ebenso günstigen Umfeld Großbritanniens, wo im Herbst 2007 ein respektabler Auftritt mit vier britischen Universitäten und dem House of Lords stattfand. Auch in Deutschland ist das islamische Netzwerk vor allem in gebildeten deutsch-türkischen Kreisen aktiv. Seine enorme Reichweite über 90 Länder der Erde, darunter Zentralasien, Indonesien, Indochina und Afrika, der pragmatische Ansatz und das (angeblich nicht nur taktische) Bekenntnis zur säkularen Demokratie haben die Gülen-Bewegung zu einer Konkurrenz zu den von Ägypten ausgehenden Muslim-Bruderschaften und zu radikal-islamistischen Netzwerken wie das von Südasien aus operierende Tablighi Jamaat gemacht. Die moderate Programmatik und ein gewisser Synkretismus, der Elemente von Sunna und Sufismus mit esoterisch-westlichem Spiritualismus verbindet, macht es attraktiv für modern eingestellte junge Muslime im Westen, die Toleranz, Moralität und Gewaltfreiheit auf ihre Fahnen geschrieben haben. In der Türkei sollen enge Beziehungen zur AKP und zu Teilen des Staatsdienstes bestehen; säkulare Türken verdächtigen die Gülen-Anhänger, letztlich islamistische Ziele zu verfolgen. Zugleich waren sie stark im interreligiösen Dialog engagiert, darunter auf höchster Ebene mit Papst Johannes Paul II.

### **Europäische Demokratieförderung -- nur ein halber Erfolg**

Indem die Türkei in Gestalt einer wie auch immer diffusen Ostorientierung neue Optionen gewinnt, verringern sich die Möglichkeiten der Europäischen Union, auf die inneren Verhältnisse im Lande einzuwirken, hier insbesondere im Blick auf die Entwicklung des Rechtsstaates und der Demokratie. Dieser Einfluss war im Zuge der Beitrittsverhandlungen als "Politische Konditionalität" (Giesendorf 2008) gegeben, die als transnationale Strategie der Förderung und Implementierung von Demokratie durch positive Anreize definiert werden kann. Mit Hilfe dieses Steuerungsinstruments sollen bestimmte Strukturen oder Verhaltensmuster bei einem Akteur, z.B. einem nationalstaatlichen Kollektiv, verändert werden, und zwar in einem asymmetrisch angelegten transnationalen Interaktionsprozess. Die EU hat dieses neue Instrument im Rahmen ihrer Osterweiterung entwickelt, und es unterscheidet sich erheblich von analogen Bemühungen der Vereinigten Staaten im Mittleren Osten. Es funktioniert nämlich über ein System positiver Anreize und Verstärkungen: Je stärker die Kopenhagener Kriterien<sup>1</sup> internalisiert werden, desto mehr soll sich der Reformprozess verselbstständigen. Das Potenzial der Konditionalität schwindet also, wenn die Beitrittsperspektive unsicher oder unglaubwürdig wird und natürlich auch, wenn der betreffende Staat der EU beigetreten ist, da dann kaum noch effektive Anreiz- und Konditionierungsmöglichkeiten bestehen. Man geht im Fall der neuen EU-Mitglieder Rumänien und Bulgarien aber davon aus, dass eine sich selbst tragende Demokratie geschaffen wurde und die Demokratieentwicklung positiv und irreversibel bleibt.

Die Annahme des Angebots und die daraus resultierende Regelübernahme durch den Kandidaten ist wahrscheinlich, wenn die erwartete Honorierung die internen Kosten übersteigt (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005). In den Jahren 2002–2004 war in der Türkei eine unerwartet schnelle und umfangreiche Umsetzung von Reformen zu beobachten, die mit der Aussicht auf den Anreiz (der Vollmitgliedschaft) erklärt werden können. Als Zwischenziel hat die Türkei stets den Beginn der Beitrittsverhandlungen vor Augen. Die Gegenthese: "Je höher die Adaptionkosten, desto unwahrscheinlicher die Umsetzung" konnte man am Beispiel der Gewährung von kulturellen Rechten

überprüfen, deren Anerkennung und Umsetzung durch die Türkei äußerst zögerlich erfolgt und von der Union immer wieder angemahnt wird. Die Furcht vor einem politischen Separatismus war zu hoch.

Dass ab 2004/05 die Reformfreudigkeit der Türkei zurückging, erklären Beobachter mit dem Vertrauensverlust in die EU, deren führende Sprecher eine Mitgliedschaft unwahrscheinlicher erscheinen ließen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Aufnahme Zyperns in die EU und die ständige Betonung der Offenheit der Verhandlungen. Umfragen zeugen, dass heute lediglich ein Viertel der türkischen Befragten glaubt, dass die Türkei Mitglied der Union werden kann. Durch die Unsicherheit in der Frage, ob der Anreiz tatsächlich gewährt wird, sinkt seine Attraktivität. Die Umsetzung der extern geforderten Regeln wird im Kontext der EU-Konditionalität unwahrscheinlicher, sie wirkt dysfunktional. Nach den Wahlen 2007, die einen erneuten Sieg der AKP brachten, hat die Türkei die Wiederbelebung des Reformprozesses angekündigt; aus der Union kamen aber weiterhin kritische Signale. Ein wichtiger Aspekt war hier die Frage der Zivilisierung des türkischen Militärs. Aus europäischer Sicht wird seine starke Position in der politischen Sphäre als Defekt der demokratischen Struktur verstanden. Daraus leitet die EU in den Beitrittspartnerschaften und Fortschrittsberichten die Forderung nach der Zurücknahme und Machtbescheidung des Militärs ab. Die Haltung der türkischen Streitkräfte zur Europäischen Union bzw. einem EU-Beitritt ist zwiespältig. Auf der einen Seite ist eine Annäherung an die EU konform mit dem Wunsch nach Vollendung der von Atatürk initiierten Modernisierung durch Orientierung nach Westen, außerdem mit sicherheits-politischen Überlegungen. Auf der anderen Seite bedeutet die Anpassung an EU-Standards für das Militär deutliche Beschneidungen seiner Einflussmöglichkeiten. Derartige Bescheidungen wirken umso sensibler angesichts der parallel geforderten Ausweitung von kulturellen Rechten, denn das Militär versteht sich als Bastion gegen separatistische und Autonomie-Tendenzen und Hüter der staatlichen Integrität. Die Gewährung kultureller Rechte könnte aus Sicht des Militärs und der alt-kemalistischen Eliten zu Instabilitäten führen, die wiederum das Militär auffangen müsste.

Trotzdem hat sich das Militär der EU nicht verschlossen und Reformen akzeptiert. Insbesondere mit dem 7. Reformpaket vom Sommer 2003 wurden die Befugnisse des Nationalen Sicherheitsrats umfangreich gekürzt. Nach 2004/05 sank dann die Bereitschaft zu weiteren Zugeständnissen; denn wenn das Militär seine Rolle als Hüter der türkischen Stabilität aufgibt bzw. erheblich einschränkt, muss diese Aufgabe von einem anderen Akteur übernommen werden, und zwar von der Union. Sie soll als neuer Stabilitätsanker der Türkei dienen. Der wichtigste Aspekt aus militärischer Sicht ist damit die Sicherheit, dass nach erfolgreicher Reformierung eine vollständige Integration in die Strukturen der Europäischen Union erfolgt. Ist hingegen unsicher, ob und wie das machtpolitische Vakuum gefüllt werden soll, das durch die Einschränkung des Militärs entsteht, ist es nicht zu weiterem Entgegenkommen bereit. Das Militär blieb folglich ein wichtiger politischer Akteur in der Türkei, der sogar unverhohlen mit einem Staatsstreich drohen konnte, als die Präsidentschaftswahlen nicht in seinem Sinne liefen. Die Bereitschaft zur Verhaltensänderung seitens des Militärs hängt von der Sicherheit des in Aussicht gestellten Beitritts und damit vom Verhalten der Union ab. Die Umsetzung von Minderheiten- und kulturellen Rechten ist wahrscheinlicher, wenn die Integration der Türkei in die Strukturen der EU sichergestellt ist. Denn die Einbindung in die EU lässt einen staatlichen Zerfall aus türkischer Sicht unwahrscheinlicher werden.

Fazit: Wenn demokratische Konditionalität wirken soll, muss ihre vollständige Umsetzung gewährleistet sein, d.h. Verbindlichkeiten, die eingegangen werden, müssen von beiden Partnern erfüllt werden. Aufgabe der EU wäre es daher gewesen, für die Sicherheit des Anreizes zu sorgen. Ist der Anreiz hingegen unsicher oder wird er während des langwierigen Heranführungsprozesses zum Unsicherheitsfaktor, schädigt dies das Gesamtinstrument der Konditionalität, und zwar auf mehreren Ebenen:

- Gegenüber der Türkei kann das Steuerungspotenzial der europäischen Strategie nicht voll ausgeschöpft werden.
- Auch gegenüber anderen Beitrittskandidaten wird eine Anwendung schwierig, da der Anreiz unsicher wird und damit an Attraktivität verliert.
- Und vor allem gegenüber Drittstaaten, z.B. solchen des Nahen und Mittleren Ostens, wird das negative Signal ausgesendet: Europäische Politik ist nicht konsistent und glaubwürdig. Damit zerfällt die Wirksamkeit jeder supra- und transnationalen Demokratieförderung.

### **Privilegierte Partnerschaft als Kompromiss?**

Welche Alternativen bietet die EU der Türkei an, wenn sie selbst sich von der Beitrittsperspektive abwendet oder sich eine Sperrminorität europäischer Staaten der Vollmitgliedschaft widersetzt? Vorgeschlagen wurde "privilegierte Partnerschaft",<sup>2</sup> eine lockere, aber nicht unverbindlich-beliebige Form der Bindung an die EU, die nach 1991 auch Russland, ursprünglich als "Partnerschaft für den Frieden" (PfP) im Bezug auf die NATO angeboten worden ist. Die 1997 in Paris unterzeichnete Grundakte und der Gemeinsame NATO-Russland-Rat (NRC) schaffen demnach "...a mechanism for consultation, consensus-building, cooperation, joint decision and joint action, in which the individual NATO member states and Russia work as equal partners on a wide spectrum of security issues of common interest." Unterstellt wird, dass "...26 Allies and Russia work together as equal partners to identify and pursue opportunities for joint action" (NATO Webseite). Noch im Herbst 2007 stellte der französische Außenminister Kouchner seinem russischen Amtskollegen Lawrow im Blick auf die anstehende französische Ratspräsidentschaft als Perspektive der NATO in Aussicht: "Wir haben eine privilegierte Partnerschaft mit Russland, die bleiben muss wie bisher, oder sich sogar noch weiter entwickeln muss."<sup>3</sup>

Solche Bekundungen können indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass der NRC kaum Gewicht besitzt und viele bi- und multilaterale Konflikte mit westlichen Ländern eine Teil-Integration Russlands in die EU undenkbar erscheinen lassen. Diese "privilegierte Partnerschaft" (PP) ist also reines Krisenmanagement, nicht partielle Integration. Im Bezug auf die Türkei haben das Integrationsmodell der PP vor allem die deutschen Unionsparteien ins Spiel gebracht: "Die Vollmitgliedschaft der Türkei wird an den Menschen in Europa scheitern. Unser Ziel ist die privilegierte Partnerschaft, weil wir Europa nicht überfordern dürfen", erklärte etwa der CSU-Vorsitzende Edmund Stoiber (Reuters 12. Dezember 2004). Ausgeführt hat das Konzept, das die CDU-Vorsitzende und spätere Bundeskanzlerin Merkel unterstützt, der damalige Vorsitzende des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, Mathias Wissmann, der eine verstärkte Zusammenarbeit in den Sachgebieten Handel, Kultur, Bildung, Zuwanderung, Kriminalitätsbekämpfung anbot.

Der Haken ist: Diese Form der Partnerschaft gibt es faktisch bereits. Die Türkei ist seit 1996 über die Zollunion an die EU gebunden, sie partizipiert an

den EU-Förderprogrammen für Forschung und Entwicklung, an der gemeinsamen Umweltpolitik, am Twinning-Programm zur Verwaltungsmodernisierung und am Erasmus-Austauschprogramm für Studierende. Ein CDU/CSU-Positionspapier zur Privilegierten Partnerschaft stellte deswegen darüber hinaus in Aussicht, die Zollunion zu einer breit angelegten Freihandelszone weiterzuentwickeln sowie die Türkei in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und in die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) einzubeziehen. Enthalten darin ist die Möglichkeit, an Ratssitzungen teilzunehmen und einen Ständigen Vertreter zum EU-Militärstab zu entsenden. Aber auch diesen Status hat die Türkei bereits in der Westeuropäischen Union (WEU), wo sie mitwirkt, aber ebenfalls nicht mitentscheidet. Die Türkei lehnt die Privilegierte Partnerschaft eben deswegen ab, weil ihr damit eine Vollmitgliedschaft in der EU ausdrücklich vorenthalten wird. Eine Variante der PP entwickelten Wolfgang Quaisser und Steve Wood mit dem Konzept der Erweiterten Assoziierten Mitgliedschaft (EAM). Das bedeutet Mitgliedschaft im "Erweiterten Europäischen Wirtschaftsraum" (EWR) und vollzieht sich primär über handels- und wirtschaftspolitische Kooperation, wobei als wesentlicher Pferdefuß die Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit weiterhin eingeschränkt bleibt. Auch eine Mitgliedschaft in der Währungsunion ist nicht vorgesehen. Die aufwändige Übernahme des *Acquis Communautaire* soll durch Transferzahlungen kompensiert werden, vor allem im Bereich der Struktur- und Kohäsionspolitik. Wichtig ist, dass genau wie die PP die EAM der Türkei nur Anhörungs-, aber keine Mitentscheidungsrechte im Rat gewährt. Gedacht ist höchstens an "Erweiterte Ratssitzungen" und, um die institutionelle Verzahnung zu vertiefen, daran, dass die Türkei Personal an die EU-Institutionen entsenden kann.

Über PP und EAM hinaus hat der Politikwissenschaftler Cemal Karakas das Modell einer "abgestuften Integration" (AI) vorgeschlagen, in dem "die Türkei nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch (teil-) integriert wird und für die integrierten Bereiche ein sektorales Mitentscheidungsrecht ohne Anrecht auf ein Veto im Rat bekommt. Auch ist im Rahmen der Abgestuften Integration die spätere Vollmitgliedschaft nicht a priori ausgeschlossen." Die Vorteile der Abgestuften Integration sieht er in folgenden Aspekten: "...die politische Integration der Türkei in europäische Strukturen, ohne die EU institutionell zu überdehnen; der zusätzliche Zeitgewinn, den sowohl die EU als auch die Türkei für weitere Reformen brauchen werden; der komparative Kostenvorteil für die EU gegenüber einer Vollmitgliedschaft." Doch bleibt der wesentliche Nachteil für die Türkei, "...dass es womöglich nicht zu einer Vollmitgliedschaft kommt" und "für die EU, dass sich dann die Frage nach der Glaubwürdigkeit ihres 40-jährigen Beitrittsversprechens gegenüber der Türkei stellt." Fazit: "...die Abgestufte Integration ersetzt nicht die Debatte um die Zukunft der Europäischen Integration oder darüber, ob die EU gewillt ist, ein mehrheitlich muslimisches Land in ihre Gemeinschaft aufzunehmen."

### **Konklusion: Neo-osmanische Demokratie?**

Die Pointe einer wie auch immer abgestuften Integration liegt womöglich darin, dass der EU das Herzstück der demokratischen Konditionalität entwunden wird. Die Türkei hätte "einen Fuß in der Tür" Europas, aber Europa könnte den Prozess, der in den vergangenen Jahren zur effektiven Vertiefung der Demokratie und zur Verankerung von Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenrechten geführt hat, nicht mehr vorantreiben oder kontrollieren. Derzeit scheint es noch so, als würde vor allem die Türkei auf der Vollmitgliedschaft bestehen; doch ein "Plan B", der institutionellen und

informellen Einfluss in der EU verbürgt, kann in einer gewandelten Türkei durchaus noch Gefallen finden — wenn er nämlich eine "neo-osmanische Demokratie" befördert, die nationalistische Strömungen mit einem Bekenntnis zu den islamischen Grundlagen der türkischen Gesellschaft verbindet und für die Türkei die Rolle einer Mittelmacht im Greater Middle East in Aussicht stellt.

Die Ironie dieser Entwicklung besteht darin, dass sie eine (natürlich so nicht beabsichtigte) Folge des von der EU beförderten Europäisierungsprozesses selbst ist. Jede verordnete Demokratie bleibt ein Widerspruch in sich, so dass die Dosis Pluralismus, die Europa dem politischen System und der politischen Kultur der Türkei verordnet hat, von dieser eigensinnig, aber durchaus systemkonform genutzt wurde. Er förderte einen tiefgreifenden Wandel des Parteiensystems und Staatsapparates, der kemalistischen Ballast abwirft und den Sicherheitsapparat zivilisiert. Ausdruck dieses Prozesses ist die hegemoniale Stellung der AKP, die mehr dem nach 1945 unwahrscheinlichen, aber erfolgreichen Parteigründungsexperiment der christlichen Demokratie in Südwesteuropa ähnelt als einer "schleichenden Islamisierung" der Türkei. Das ist nun wirklich eine "Ironie der Geschichte": Die islamische AKP und ihre Unterstützer (darunter viele Wirtschaftsverbände und der anatolische Mittelstand) sind heute pro-westlicher und stärker für eine wirtschaftliche, politische und kulturelle Globalisierung als die Gralshüter der kemalistischen Orthodoxie, die heute nationalistischer sind und sich gegen EU und USA stellen. Das kemalistische Establishment, geführt durch Generäle im Ruhestand und gestützt auf einen dubiosen "tiefen Staat", ist zunehmend aggressiv gegen den Westen und für "russische" wie "asiatische" Optionen offen. Gegensteuern können die EU durch mehr Flexibilität in der Zypern-Frage (etwa durch Handelsbeziehungen mit Nord-Zypern) und die USA, indem sie die Befürchtung der Türkei angesichts der Entwicklung im Nordirak endlich ernst nimmt. Und beide sollten sich darüber im Klaren sein, dass eine Stabilisierung im Irak ohne die Türkei unmöglich und Demokratiefortschritte im Mittleren Osten nach dem Scheitern des EU-Beitritts unwahrscheinlich sind.

## Literatur

- Canan Atilgan / Deborah Klein 2006: "EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft". Berlin/Sankt Augustin (KAS Arbeitspapier 158)
- Ersel Adinli et al. (1006): "The Turkish Military's March Toward Europe". In: Foreign Affairs Jan/Febr. 2006, S. 77ff.
- Sabrina Giesendorf (2008): "Politische Konditionalität der EU — eine vielversprechende Demokratieförderungsstrategie?", Diss. Giessen
- Cemal Karakas (2005): "Für eine abgestufte Integration. Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei". In: HSFK Standpunkte 4/2005
- Claus Leggewie (2005): "From neighbourhood to citizenship. EU and Turkey". In: *Eurozine*, <http://www.eurozine.com/articles/2005-12-21-leggewie-en.html>
- Wolfgang Quaisser/Steve Wood 2004: "EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives". Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa, Arbeitspapier Nr. 25
- Frank Schimmelfennig/Uli Sedelmeier (eds. 2005): *The Europeanisation of Central and Eastern Europe. The Impact of the European Union on Candidate Countries*, Ithaca
- Dies. (eds.) (2005): *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*, London — New York
- Ömer Taspınar (2007): "The Old Turks' revolt. When Radical Secularism

Endangers Democracy". In: Foreign Affairs Nov/Dec., 2007, 144ff

---

- <sup>1</sup> Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.
- <sup>2</sup> In Artikel I-57 (EVV) heißt es : "Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet. (...) Die Union kann spezielle Übereinkünfte mit den betreffenden Ländern schließen. Diese Übereinkünfte können gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen."
- <sup>3</sup> [http://www.botschaft-frankreich.de/article.php3?id\\_article=2759](http://www.botschaft-frankreich.de/article.php3?id_article=2759)

---

Published 2008-07-08

Original in German

Contribution by Critique & Humanism

First published in Critique & Humanism 27 (2008) (English version)

© Claus Leggewie/Critique & Humanism

© Eurozine