

unserer Volkswirtschaft große finanzielle Lasten aufgebürdet hat. Wir dürfen in unseren Bemühungen bei der Vollendung der Einheit nicht nachlassen. Dazu bedarf es aber auch einer nationalen Kraftanstrengung. In diesem Zusammenhang stellt der zusätzlich gewonnene Werktag einen wichtigen Beitrag dar.

Ich habe großes Verständnis für Ihren Wunsch nach einem breiten gesellschaftlichen Konsens in dieser Frage. Wenn Sie auf überzeugendere Wege hinweisen, will ich mich der Diskussion darüber nicht verschließen.

Mit freundlichen Grüßen,
Gerhard Schröder

„Die Kommission empfiehlt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen“

Mitteilung an den Rat und das europäische Parlament zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt in die EU vom 6. Oktober 2004

(Auszüge)

Am 6. Oktober hat die europäische Kommission die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei empfohlen (vgl. auch die Beiträge von Egon Bahr und Herfried Münkler in diesem Heft). Wir dokumentieren den Text in seinen wesentlichen Teilen. – D. Red.

1. Einleitung

Die Beziehungen der EU zur Türkei blicken auf eine lange Geschichte zurück. 1963 schlossen die Türkei und die EWG ein Assoziationsabkommen, das eine Beitrittsperspektive enthält. 1995 kam es dann zur Errichtung einer Zollunion, und im Dezember 1999 beschloss der Europäische Rat auf seiner Tagung in Helsinki, die Türkei in den Kreis der Beitrittskandidaten aufzunehmen. Auf seiner Tagung im Dezember 2002 in Kopenhagen hielt der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen fest, dass „die Europäische Union die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ohne Verzug eröffnen wird, falls der Europäische Rat im Dezember 2004 auf der Grundlage eines Berichts und einer Empfehlung der Kommission entscheidet, dass die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllt.“ Diese Schlussfolgerungen wurden auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni 2004 in Brüssel bestätigt.

Über lange Perioden der europäischen Geschichte hinweg war die Türkei ein wichtiger Faktor der europäischen Politik. Das Land ist Mitglied aller anderen wichtigen europäischen Organisation und leistet seit dem Zweiten Weltkrieg einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung der europäischen Politik.

[...]

2. Bewertung der Erfüllung der politischen Kriterien

[...]

In Anbetracht der allgemeinen Fortschritte im Reformprozess und unter der Voraussetzung, dass die Türkei die oben genannten, noch ausstehenden Gesetze in Kraft setzt, ist die Kommission der Auffassung, dass die Türkei die politischen Kriterien in ausreichendem Maß erfüllt, und empfiehlt die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen.

Die Unumkehrbarkeit des Reformprozesses, seine Umsetzung, insbesondere im Hinblick auf die Grundfreiheiten, müssen sich über einen längeren Zeitraum bestätigen. Hinzu kommt, dass sich der Besitzstand in Bezug auf die politischen Kriterien ständig weiterentwickelt, vor allem aufgrund der Verfassung für Europa. Die Türkei sollte diese Entwicklung aufmerksam verfolgen.

[...]

3. Bewertung der mit der Perspektive einer Mitgliedschaft der Türkei verbundenen Fragen

Der Beitritt der Türkei stellt sowohl für die Union als auch für die Türkei eine Herausforderung dar. Wird er reibungslos bewältigt, so bietet er beiden Seiten große Möglichkeiten. Wie aus der Bewertung der mit der Perspektive einer Mitgliedschaft der Türkei verbundenen Fragen hervorgeht, werden sich die erforderlichen Vorbereitungen auf den Beitritt bis weit ins nächste Jahrzehnt hinziehen. In dieser Zeit wird sich die EU weiterentwickeln, wobei die Türkei sich noch radikaler verändern dürfte. Auch der gemeinschaftliche Besitzstand wird weiterentwickelt werden, um den Erfordernissen einer EU mit 27 oder mehr Mitgliedern gerecht zu werden. Diese Entwicklung könnte auch die Herausforderungen und Möglichkeiten berücksichtigen, die mit dem Beitritt der Türkei verbunden wären.

Ausgehend vom derzeitigen Stand der EU-Politiken und vom heutigen Kenntnisstand hat die Kommission folgende Fragenkomplexe ermittelt, die in den kommenden Jahren Gegenstand weiterer Überlegungen und Analyse sein müssen:

- Der Beitritt der Türkei würde sich aufgrund der Auswirkungen von Faktoren wie Bevölkerungszahl, der Größe des Landes, seiner geografischen Lage und seinem wirtschaftlichem, sicherheitspolitischen und militärischen Potential von früheren Erweiterungen unterscheiden. Aufgrund dieser Faktoren ist die Türkei in der Lage, einen Beitrag zur regionalen und internationalen Stabilität zu leisten. Die Beitrittsperspektive sollte dazu führen, dass sich die bilateralen Beziehungen zwischen der Türkei und ihren Nachbarn im Einklang mit dem Prinzip der Versöhnung, auf das die Europäische Union gegründet ist, verbessern. In Anbetracht der bestehenden politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Türkei zu ihren Nachbarn werden auch die Erwartungen an die EU-Politik gegenüber diesen Regionen wachsen. Viel wird davon abhängen, wie die EU selbst an die Aufgabe herangeht, mittelfristig zu einem vollwertigen außenpolitischen Akteur in Regionen zu werden, die wie der Nahe Osten und der Kaukasus traditionell durch Instabilität und Spannungen gekennzeichnet sind.

- Die Türkei durchläuft zurzeit eine Phase tief greifenden Wandels, in der sich auch die Einstellungen und Haltungen der Menschen rasch verändern. Es liegt im Interesse aller Beteiligten, dass der gegenwärtige Transformationsprozess weitergeht. Die Türkei wäre ein wichtiges Modell eines Landes mit einer mehrheitlich moslemischen Bevölkerung, das sich zu grundlegenden Werten wie Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bekennt. [...]

- Aufgrund der eher bescheidenen Größe der türkischen Volkswirtschaft und des bereits vor dem Beitritt bestehenden Maßes an wirtschaftlicher Integration wären die wirtschaftlichen Auswirkungen des Beitritts der Türkei positiv, wenn auch relativ begrenzt. Vieles hängt von der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung der Türkei ab. [...]

- Ähnlich wie bei der jüngsten Erweiterung würde der Beitritt der Türkei, einem Land mit niedrigerem Durchschnittseinkommen, das regionale Wirtschaftsgefälle innerhalb der EU verstärken und damit die Kohäsionspolitik vor eine größere Bewährungsprobe stellen. Die Türkei hätte lange Zeit Anspruch auf erhebliche Unterstützung aus Mitteln der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds. Nach den derzeitigen Bestimmungen könnten dann einige Regionen der jetzigen Mitgliedstaaten, die Strukturfondsmittel erhalten, den Anspruch darauf verlieren. [...]

- Mehr als drei Millionen Türken leben heute in der EU und bilden damit die bei weitem größte Gruppe rechtmäßig hier ansässiger Drittstaatsangehöriger. Die verfügbaren Studien bieten unterschiedliche Schätzungen der zusätzlichen Migration, die nach dem Beitritt der Türkei zu erwarten wäre. Lange Übergangszeiten und eine unbefristete Schutzklausel könnten in Betracht gezogen werden, um ernsthafte Störungen auf dem EU-Arbeitsmarkt zu vermeiden. Die Bevölkerungsdynamik der Türkei könnte allerdings einen Beitrag beim Ausgleich der Alterung der EU-Gesellschaften leisten. [...]

- Der Beitritt der Türkei würde zur Sicherung der Energieversorgungswege für Europa beitragen. [...]

- Die Verwaltung und Sicherung der neuen langen Außengrenzen der EU würde eine große Herausforderung darstellen und umfangreiche Investitionen erfordern. Eine engere

Zusammenarbeit vor und nach dem Beitritt würde die Steuerung von Migrationsströmen, die Behandlung von Asylfragen und die Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus, Menschenhandel sowie Drogen- und Waffenschmuggel erleichtern.

– Die Auswirkungen des Beitritts der Türkei auf den Haushalt lassen sich erst nach Festlegung der Eckpunkte für die Finanzverhandlungen mit der Türkei im Rahmen der Finanzzielen Vorausschau für die Jahre nach 2014 in vollem Umfang bewerten. [...] Art und Umfang der Transferzahlungen an die Türkei würden von einer Reihe sich verändernder Faktoren abhängen. [...] Klar ist allerdings, dass nach gegenwärtigem Stand der EU-Politiken der Beitritt der Türkei mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt verbunden wäre.

– Was die Organe der EU anbetrifft, so hätte der Beitritt der Türkei – ausgehend von der Verfassung für Europa – erhebliche Auswirkungen auf die Zuteilung der Sitze im Europäischen Parlament an die jetzigen Mitgliedstaaten, insbesondere die großen und mittelgroßen Länder. Im Rat würde sich der Bevölkerungsanteil der Türkei im Abstimmungssystem widerspiegeln – dadurch hätte die Türkei eine gewichtige Stimme im Entscheidungsverfahren. [...]

5. Leitlinien für die Führung von Beitrittsverhandlungen

Die oben zusammengefasste Bewertung zeigt deutlich, dass sowohl die EU als auch die Türkei viel Zeit benötigen werden, um die Voraussetzungen für eine reibungslose Integration der Türkei in die EU zu schaffen. [...]

Unmittelbar nach der offiziellen Eröffnung der Verhandlungen wird die Kommission eine umfassende Untersuchung des Besitzstands (genannt „Screening“) vorbereiten, um dessen Inhalt zu erläutern und erste Anhaltspunkte dafür zu bekommen, welche Fragen bei den Verhandlungen aufgeworfen werden könnten. Die Verhandlungen werden sich komplex gestalten und einerseits den Schwierigkeiten der Türkei bei der Anwendung des Besitzstands, andererseits der Notwendigkeit von Regelungen zur Erleichterung der harmonischen Integration des Landes in die EU Rechnung tragen müssen. [...]

Inhaltlich werden die Verhandlungen in einzelne Verhandlungskapitel unterteilt werden, die jeweils einen bestimmten Politikbereich abdecken. Die Kommission wird dem Rat erst dann die Aufnahme von Verhandlungen zu jedem einzelnen Kapitel empfehlen, wenn sie der Auffassung ist, die Türkei sei ausreichend darauf vorbereitet. In Bezug auf bestimmte Verhandlungskapitel mit einer wirtschaftlichen Dimension sollte das Vorhandensein einer funktionierenden Marktwirtschaft Voraussetzung für die Eröffnung der Verhandlungen sein.

[...] Die EU wird in jedem Fall erst die finanzielle Vorausschau für die Zeit nach 2014 festlegen müssen, bevor sie sich der finanziellen Auswirkungen bestimmter Verhandlungskapitel annimmt. Es könnten Regelungen erforderlich sein, die den spezifischen Verhältnissen in der Türkei Rechnung tragen. [...]

7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die vorstehende Analyse veranlasst die Kommission zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

(1) Die Türkei hat in ihrem politischen Reformprozess erhebliche Fortschritte erzielt, vor allem durch die weit reichenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen, die in den letzten zwei Jahren entsprechend den Prioritäten der Beitrittspartnerschaft verabschiedet wurden. Allerdings sind weder das Vereinsgesetz, das neue Strafgesetzbuch noch das Gesetz über die zweitinstanzlichen Berufungsgerichte bisher in Kraft getreten. Darüber hinaus warten der Beschluss über die Strafprozessordnung, die Gesetzgebung zur Schaffung einer Kriminalpolizei und das Gesetz über Strafvollzug und Maßregeln noch immer auf ihre Verabschiedung.

(2) Die Türkei bemüht sich nachdrücklich um die wirksame Umsetzung dieser Reformen. Gesetzgebung und Umsetzungsmaßnahmen müssen trotzdem weiter gefestigt und ausgedehnt werden. Dies gilt insbesondere für die „Null-Toleranz-Politik“ gegenüber Folter und Misshandlung und für die Umsetzung der Bestimmungen über Meinungs- und Religionsfreiheit, Frauenrechte, ILO-Standards einschließlich Gewerkschaftsrechte sowie Minderheitenrechte.

(3) In Anbetracht der bereits erreichten allgemeinen Fortschritte im Reformprozess und unter der Voraussetzung, dass die in Absatz (1) genannten, noch ausstehenden Gesetze in Kraft treten, ist die Kommission der Auffassung, dass die Türkei die politischen Kriterien in ausreichendem Maß erfüllt, und empfiehlt die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen. Die Unumkehrbarkeit des Reformprozesses, seine Umsetzung insbesondere im Hinblick auf die Grundfreiheiten, müssen sich über einen längeren Zeitraum bestätigen.

(4) Es wird vorgeschlagen, eine Strategie zu verfolgen, die auf drei Säulen beruht. Die erste Säule umfasst die Zusammenarbeit zur verstärkten Unterstützung des Reformprozesses in der Türkei, insbesondere in Bezug auf die fortdauernde Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen. Zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit der politischen Reformen sollte die EU weiterhin den Fortgang dieses Reformprozesses aufmerksam verfolgen. Dies wird auf der Grundlage einer überarbeiteten Beitrittspartnerschaft geschehen, in der die Prioritäten für weitere Reformen festgelegt werden. Jährlich wird ab Ende 2005 eine allgemeine Überprüfung der Fortschritte bei den politischen Reformen vorgenommen werden. Zu diesem Zweck wird die Kommission dem Europäischen Rat bis Dezember 2005 einen ersten Bericht vorlegen. Das Tempo der Reformen wird den Fortgang der Verhandlungen bestimmen.

(5) Im Einklang mit dem Vertrag über die Europäische Union und der Verfassung für Europa wird die Kommission bei einem schwerwiegenden und dauerhaften Verstoß gegen die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, auf denen die Union beruht, die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Über diese Empfehlung würde der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen.

(6) Die zweite Säule betrifft die spezifische Herangehensweise bei den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Die Beitrittsverhandlungen finden im Rahmen einer Regierungskonferenz, in der Beschlüsse Einstimmigkeit erfordern, und mit voller Beteiligung aller EU-Mitglieder statt. Die Verhandlungen werden sich komplex gestalten. Für jedes Verhandlungskapitel sollte der Rat für den vorläufigen Abschluss, und gegebenenfalls die Eröffnung, der Verhandlungen Richtgrößen („Benchmarks“) festlegen, welche Rechtsangleichung und eine zufrieden stellende Bilanz bei der Umsetzung des Besitzstands mit beinhalten. Bestehende rechtliche Verpflichtungen, die sich an den Besitzstand anlehnen, müssen vor Eröffnung der Verhandlungen zu den entsprechenden Kapiteln erfüllt werden. Lange Übergangszeiten könnten notwendig sein. Zusätzlich könnten in einigen Bereichen wie den Strukturpolitiken und der Landwirtschaft Sonderregelungen erforderlich sein und im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer unbefristete Schutzklauseln in Betracht gezogen werden. Der Beitritt der Türkei wird mit größeren finanziellen und institutionellen Auswirkungen verbunden sein. Die Union wird die Finanzielle Vorausschau für die Zeit nach 2014 festlegen müssen, bevor sie die Verhandlungen beenden kann. Darüber hinaus wird die Kommission während der Verhandlungen die Fähigkeit der Union überwachen, neue Mitglieder aufzunehmen und die Integration zu vertiefen, unter voller Berücksichtigung der Vertragsziele hinsichtlich der gemeinschaftlichen Politiken und der Solidarität.

(7) Die dritte Säule sieht einen wesentlich verstärkten politischen und kulturellen Dialog vor, der Menschen aus der EU und der Türkei zusammenbringt. Die wichtigste Rolle in diesem Dialog, der von der EU unterstützt werden sollte, sollte die Zivilgesellschaft spielen. Die Kommission wird Vorschläge darüber vorlegen, wie ein solcher Dialog gefördert werden kann.

(8) Die Kommission ist davon überzeugt, dass der Verhandlungsprozess einen unverzichtbaren Beitrag zu weiteren Reformen in der Türkei leisten wird. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass dies ein Prozess mit offenem Ende ist, dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt. Ungeachtet des Ausgangs der Verhandlungen oder des anschließenden Ratifizierungsprozesses müssen die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei sicherstellen, dass die Türkei vollständig in europäischen Strukturen verankert bleibt. Der Beitritt der Türkei müsste gründlich vorbereitet werden, um eine reibungslose Integration zu ermöglichen, welche die Errungenschaften von fünfzig Jahren europäischen Einigungsprozesses verstärkt.