

Die Türkei und deren Beitrittsverhandlungen mit der EU nach dem Verfassungsreferendum

Rechtsreferendar Stephan Gönczöl, Hamburg

Gliederungsübersicht

I.	Einleitung	S. 1
II.	EU-Beitrittsverfahren	S. 2
III.	Das Präsidialsystem	S. 4
IV.	Reaktionen aus Deutschland und der EU	S. 6
V.	Ausblick	S. 7
VI.	Quellenverzeichnis	S. 8

I. Einleitung

Bereits am 11. Dezember 1999, wurde der Türkei der Status eines offiziellen Beitrittskandidaten der EU zuerkannt. Den offiziellen Status „Beitrittskandidat“ vergibt die EU an solche Staaten, die einen Aufnahmeantrag gestellt haben, welcher nach einer positiven Empfehlung durch die EU-Kommission vom Rat der europäischen Union einstimmig angenommen wurde. Art. 49 des EU-Vertrages räumt nämlich jedem europäischen Land das Recht ein, einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft zu stellen. Ein solches Assoziierungsabkommen (Ankara Abkommen genannt) schloss die Türkei bereits im Jahr 1963 mit dem Vorgänger der EU, der EWG, ab.¹

Der Eintritt der Türkei in die Europäische Union ist an politische und wirtschaftliche Bedingungen geknüpft: Laut den 1993 in Kopenhagen formulierten Kriterien muss die Türkei wie alle Beitrittskandidaten eine stabile demokratische und rechtsstaatliche Ordnung aufweisen und die Menschenrechte sowie den Schutz von Minderheiten wahren. Weiterhin ist die Türkei verpflichtet, alle EU-Richtlinien und das EU-Recht in nationales Recht umzusetzen. Die Beitrittskandidaten müssen sich zudem alle Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen.²

Seit 12 Jahren verhandelt die Europäische Union mit der Türkei über einen Beitritt. Die

¹ Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-beitritt-der-tuerkei-das-verhaeltnis-im-historischen-rueckblick-chronologie-a-1122897.html> (zuletzt besucht am 26.04.17).

² bpb, <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69242/eu-beitrittskandidat-tuerkei-10-12-2009> (zuletzt besucht am 25.04.17).

Gespräche waren dabei von Anfang an schwierig. Kanzlerin Angela Merkel etwa verkündete zu Beginn ihrer Amtszeit, dass sie einem EU-Beitritt der Türkei grundsätzlich kritisch gegenüberstehe. Seit dem gescheiterten Putsch in der Türkei Mitte 2016 und dem daraufhin folgenden brutalen Vorgehen Erdogans gegen Oppositionelle, spätestens nach dem Referendum über eine Verfassungsreform ist das Verhältnis zwischen Brüssel und Ankara zunehmend angespannt. Die überwiegende Mehrheit der europäischen Spitzenpolitiker sieht die Beitrittsgespräche kritisch oder verlangen sogar, diese zu beenden.³

Die Verhandlungen sind folglich ins Stocken geraten. Die Fronten sind verhärtet. Es stellt sich die Frage, ob mit Einführung des Präsidialsystems ein Beitritt überhaupt in Frage kommen kann und darf.

Im Folgenden soll ein kurzer Einblick in das allgemeine EU-Beitrittsverfahren gegeben werden, um dann das Präsidialsystem der Türkei zu erläutern und auf die dadurch hervorgerufenen Reaktionen in Deutschland und der Europäischen Union einzugehen.

II. EU-Beitrittsverfahren

Um die momentane angespannte Situation zwischen der EU und der Türkei zu verstehen, ist es hilfreich das EU-Beitrittsverfahren genauer zu erläutern. Denn der EU-Beitritt der Türkei ist seit der Stellung als Beitrittskandidat ein stetiges Streitthema, welches politische und wirtschaftliche Beziehungen zwischen EU-Ländern und der Türkei belastet.

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, steht der Beitritt zur europäischen Union grundsätzlich allen europäischen Ländern offen (Art. 49 EUV).

Nach Eingang des Beitrittsantrages erarbeitet die EU-Kommission für den Rat eine vorläufige Stellungnahme und gibt eine Einschätzung der Beitrittsreife des Bewerbers. Die Entscheidung über Beginn und Abschluss der Verhandlungen trifft der Rat einstimmig. Die Eröffnung der Verhandlungen ist an die Erfüllung der politischen Beitrittskriterien geknüpft. Auf allen Ebenen führt die EU-Präsidentschaft im Namen der Mitgliedstaaten die Verhandlungen mit den Bewerberstaaten. Die EU-Kommission entwirft dabei u. a. die gemeinsamen Verhandlungspositionen der EU und steht in Kontakt mit den Bewerberländern. Den bilateralen Verhandlungen gehen Screening-Sitzungen (engl.: Durchleuchten) voraus. Verhandelt werden befristete Übergangsregelungen für den Fall, dass der *Acquis communautaire* (die Gesamtheit

³ Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-beitritt-der-tuerkei-das-verhaeltnis-im-historischen-rueckblick-chronologie-a-1122897.html> (zuletzt besucht am 25.04.17).

des gültigen EU-Rechts in der Europäischen Union) nicht zum Zeitpunkt des Beitritts übernommen werden kann oder die EU ihn nicht von Beginn an voll anwenden will. Verstößt der Kandidat schwerwiegend und dauerhaft gegen die Grundwerte der EU, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission oder auf Antrag eines Drittels der Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit die Aussetzung und Wiederaufnahme der Verhandlungen beschließen. Am Ende schließen die Mitgliedstaaten und der antragstellende Staat ein Abkommen, das den Beitritt im Detail regelt. Danach holt der Rat die endgültige Stellungnahme der Kommission ein und beschließt einstimmig. Das Europäische Parlament muss der Aufnahme neuer Mitglieder mit absoluter Mehrheit zustimmen. Der Beitrittsvertrag muss in allen Mitgliedstaaten sowie dem Kandidatenland ratifiziert werden. Erst dann kann der Beitritt wirksam werden.⁴

Bis zu dem Putschversuch und das vor kurzem beschlossene Präsidialsystem fanden regelmäßig, wenn auch teils stockende Beitrittsverhandlungen mit der Türkei statt. So forderte die EU den Beitrittskandidaten in den letzten Jahren immer wieder auf, Reformen durchzuführen und zu beschleunigen: Angesicht von Ehrenmorden an Frauen, Folter-Vorwürfen durch Staatsbeamte und mangelnder Meinungsfreiheit müssten vor allem im Bereich der Bürgerrechte weitere politische Anstrengungen erfolgen.⁵

Im März 2016 kam es zwischen der EU und Türkei zu dem vereinbarten Flüchtlingsabkommen, was dazu führen soll, dass weniger Menschen Europa erreichen, um hier Asyl zu beantragen. Der Flüchtlingspakt sieht vor, dass Ankara alle von der Türkei nach Griechenland gelangten Migranten zurücknimmt. Für jeden von den griechischen Inseln in die Türkei abgeschobenen Flüchtling soll die EU einen syrischen Flüchtling aus der Türkei aufnehmen. Außerdem sagte die EU Milliarden-Zahlungen für die Versorgung der syrischen Flüchtlinge in der Türkei zu. Ankara wurde auch in Aussicht gestellt, den Türken rascher Visafreiheit zu gewähren. Auch die Beitrittsverhandlungen zur EU sollten beschleunigt werden. Im Dezember stoppten die EU-Staaten wegen des radikalen Vorgehens von Präsident Erdogan gegen Regierungsgegner nach dem Putschversuch vom Juli jede weitere Ausweitung.⁶

III. Präsidialsystem der Türkei

Beim Verfassungsreferendum in der Türkei am 16. April 2017 entschieden die Wähler darüber,

⁴ bpb, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/176708/beitrittsverfahren> (zuletzt besucht am 25.04.17).

⁵ bpb, <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69242/eu-beitrittskandidat-tuerkei-10-12-2009>; Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommissionspraesident-tuerkei-wird-fluechtlingspakt-nicht-kuendigen-a-1139454.html> (zuletzt besucht am 25.04.17).

⁶ Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommissionspraesident-tuerkei-wird-fluechtlingspakt-nicht-kuendigen-a-1139454.html> (zuletzt besucht am 25.04.17).

dass das 18 Punkte umfassende verfassungsändernde Gesetz Nr. 6771 mit der Wahl im November 2019 in Kraft tritt und damit insgesamt 69 Artikel der Verfassung geändert werden.

1. Inhalt des Verfassungsreferendums

Bislang war das politische System in der heutigen Türkei eine parlamentarische Republik, die rechtlich auf der Verfassung aus dem Jahr 1982 gründet. Regierungsoberhaupt ist dabei der vom Parlament gewählte Ministerpräsident. Der Präsident gilt als Staatsoberhaupt und hat primär repräsentative Aufgaben.

Mit dem neuen Präsidialsystem werden dem Staatsoberhaupt erheblich mehr Rechte eingeräumt. Der Präsident wird nicht nur Staats-, sondern auch Regierungschef. Das Amt des Ministerpräsidenten entfällt. Der Präsident darf künftig einer Partei angehören. Er wird nicht mehr vom Parlamentspräsidenten, sondern von einer vom Präsidenten zu bestimmenden Zahl an Vizepräsidenten vertreten. Der Präsident ist für die Ernennung und Absetzung seiner Stellvertreter und der Minister zuständig. Der Präsident kann Dekrete mit Gesetzeskraft erlassen, die mit Veröffentlichung im Amtsanzeiger in Kraft treten. Eine nachträgliche Zustimmung durch das Parlament ist nicht vorgesehen. Die Dekrete werden unwirksam, falls das Parlament zum Thema des jeweiligen Erlasses ein Gesetz verabschiedet. Per Dekret kann der Präsident auch Ministerien errichten, abschaffen oder umorganisieren.⁷

Die Amtszeiten des Präsidenten bleiben auf zwei beschränkt. Sollte das Parlament allerdings in der zweiten Amtsperiode des Präsidenten Neuwahlen beschließen, kann der Präsident noch einmal kandidieren. Die Zählung der Amtszeiten würde mit dem neuen Präsidialsystem neu beginnen. Erdogan wäre also nach einem Wahlsieg 2019 in seiner ersten Amtsperiode. Mit diesem Schachzug und bei entsprechenden Wahlerfolgen könnte er bis 2034 an der Macht bleiben.⁸

Letztlich bekommt der Präsident auch mehr Einfluss auf die Justiz: Im Rat der Richter und Staatsanwälte kann der Präsident künftig vier der 13 Mitglieder bestimmen, das Parlament drei weitere. Feste Mitglieder bleiben der Justizminister und sein Staatssekretär. Bislang bestimmten

⁷ Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/tuerkei-worueber-recep-tayyip-erdogan-sein-land-abstimmen-lassen-will-a-1130689.html> (zuletzt besucht am 25.04.17).

⁸ mdr, <http://www.mdr.de/nachrichten/politik/ausland/verfassungsreform-in-der-tuerkei-fuer-praesidialsystem-100.html> (zuletzt besucht am 25.04.17).

Richter und Staatsanwälte selbst die Mehrheit der derzeit noch 22 Mitglieder des Rats.⁹

2. Kritik am Präsidialsystem

Das Prinzip des Präsidialsystems ist nicht neu und hat sich bereits in vielen anderen Ländern bewährt. So besteht ein solches funktionierendes System in den USA und Frankreich. Türkische Befürworter sind der Ansicht, dass durch dieses System Stabilität und Kontinuität der Regierung gewährleistet wird und vergleichen das System gerade mit den USA und Frankreich. Allerdings sind diese Präsidialsysteme nur bedingt mit dem der Türkei vergleichbar. Bei einer solch starken Stellung des türkischen Präsidenten ist die Gewaltenteilung in der Praxis nicht mehr gewährleistet. So äußert sich der ehemalige "Cumhuriyet"-Chefredakteur Can Dündar diesbezüglich folgendermaßen: "Die Regierung tut so, als gehe es um ein System wie in den Vereinigten Staaten. Dort gibt es eine klare Gewaltenteilung. In der Türkei gibt es dieses Gleichgewicht nicht".¹⁰

So sieht in den USA die Verfassung eine Demokratie vor, in welcher der Präsident als Staatsoberhaupt zugleich Chef der Exekutive ist, dessen Macht jedoch durch ein ausgeprägtes System der „Checks and Balances“ begrenzt und kontrolliert wird. So darf der US-Präsident zwar Gesetze einbringen und auch von den beiden Parlamentskammern, Senat und Repräsentantenhaus, eingebrachte Gesetze per Veto verhindern. Er kann aber mit einer Zweidrittelmehrheit überstimmt werden. So soll eine übermäßige Machtverteilung zugunsten eines Präsidenten verhindert werden.¹¹ Zusätzlich schützt auch das in den USA bestehende Föderalsystem den politischen Ausgleich.¹²

In Frankreich besteht ein semipräsidentielles Regierungssystem, in dem der Präsident die Regierung ernennt, diese aber das Vertrauen des Parlaments benötigt.¹³

Im neuen türkischen System dagegen wird es keinen kontrollierenden Ministerrat mehr geben. Eine Gewaltenteilung wie in den anderen Ländern mit einem Präsidialsystem gibt es nach dem

⁹ mdr, <http://www.mdr.de/nachrichten/politik/ausland/verfassungsreform-in-der-tuerkei-fuer-praesidialsystem-100.html> (zuletzt besucht am 25.04.17).

¹⁰ Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/tuerkei-worueber-recep-tayyip-erdogan-sein-land-abstimmen-lassen-will-a-1130689.html> (zuletzt besucht am 25.04.17).

¹¹ LTO, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/usa-was-darf-praesident-donald-trump-checks-balances-bully-pulpit-executive-order/> (zuletzt besucht am 24.04.17).

¹² bpb, <http://www.bpb.de/internationales/amerika/usa/10653/us-foederalismus?p=all> (zuletzt besucht am 25.04.17).

¹³ bpb, <http://www.bpb.de/apuz/27873/parlamentarisch-praesidentiell-oder-semi-praesidentiell-der-verfassungskonvent-ringt-um-die-kuenftigeinstitutionelle-gestalt-europas?p=all> (zuletzt besucht am 25.04.17).

Verfassungsreferendum damit nicht mehr. Die Kritik an dem System ist durchaus berechtigt, da demokratische und rechtsstaatliche Strukturen aufgeweicht bzw. abgeschafft wurden.

IV. Reaktionen aus Deutschland und der EU

Die Bundesregierung reagiert zurückhaltend auf den Sieg des Ja-Lagers beim Verfassungsreferendum in der Türkei. "Die Bundesregierung nimmt das vorläufige Abstimmungsergebnis zur Kenntnis", heißt es in einer gemeinsamen Erklärung von Kanzlerin Angela Merkel (CDU) und Außenminister Sigmar Gabriel (SPD). Außerdem fordern sie Erdogan zu einem "respektvollen Dialog mit allen politischen und gesellschaftlichen Kräften des Landes" auf.¹⁴

Andere Politiker finden härtere Worte und fordern entweder eine Aussetzung der EU-Beitrittsverhandlungen oder gar eine Beendigung jeglicher Beitrittsgespräche. Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags Norbert Röttgen (CDU) plädiert dafür, die Verhandlungen vorerst auszusetzen. So können sie später gegebenenfalls wiederaufgenommen werden. Dagegen sieht Berlins CDU-Fraktionschef Florian Graf für das Land keine Möglichkeit mehr zum EU-Beitritt. Nach Einschätzung Grafs haben die türkische Regierung und insbesondere Erdogan in den letzten Wochen und Monaten „jegliches Restvertrauen verspielt“. Als Beispiele nennt er die ständigen Provokationen und Nazi-Vergleiche.¹⁵ Auch die Opposition äußert sich kritisch. "Wenn das Referendum Bestand hat, kann die Türkei kein Mitglied der EU werden", sagt FDP-Chef Christian Lindner. "Ein Land mit einer solchen Verfassung würde im Widerspruch zu unseren Werten stehen."¹⁶

Die EU-Kommission schwieg zur Zukunft der Türkei als EU-Mitgliedstaat. Die Verfassungsänderungen "und insbesondere ihre praktische Umsetzung" sollten im Lichte der Verpflichtungen der Türkei als EU-Beitrittskandidat und als Mitglied des Europarats begutachtet werden, erklärte unter anderem der EU-Kommissionschef Jean-Claude Juncker.¹⁷

Letztlich lässt sich zusammenfassend sagen, dass die überwiegenden Reaktionen sehr kritisch ausgefallen sind und sich die Mehrheit gegen weitere EU-Beitrittsverhandlungen ausgesprochen hat.

¹⁴ Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/tuerkei-referendum-die-tuer-zu-einem-eu-beitritt-ist-endgueltig-zu-a-1143595.html> (zuletzt besucht am 26.04.17).

¹⁵ EU-Info, <http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/279062.html> (zuletzt besucht am 26.04.17)

¹⁶ Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/tuerkei-referendum-die-tuer-zu-einem-eu-beitritt-ist-endgueltig-zu-a-1143595.html> (zuletzt besucht am 26.04.17)

¹⁷ Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/tuerkei-referendum-die-tuer-zu-einem-eu-beitritt-ist-endgueltig-zu-a-1143595.html> (zuletzt besucht am 26.04.17)

V. Ausblick

Trotz der überwiegenden negativen Kritik aus Deutschland und Europa bedeutet das nicht zwingend, dass ein EU-Beitritt vollkommen ausgeschlossen wird. Gerade das mit der EU geschlossene Flüchtlingsabkommen könnte dafür ein Grund sein. Europa und vor allem Deutschland sind auf die Einhaltung dieses Abkommens angewiesen, um den Flüchtlingsstrom regulieren zu können. So kommen seit dem Abkommen zwischen beiden Seiten kaum noch Migranten über die Ägäis nach Griechenland. Dies hat dort, auf dem Balkan und in Zielländern wie Deutschland zu einer Entspannung der Flüchtlingszuwanderung beigetragen. Darüber hinaus ist ein Ende des Bürgerkrieges in Syrien, als hauptsächlicher Grund der Flüchtlingsstroms, noch immer nicht in Sicht, weswegen auch nicht vorhergesagt werden kann wie lange die EU auf die Hilfe der Türkei angewiesen ist. Die Türkei selbst hat bereits mehrfach mit der Aufkündigung des für die EU wichtigen Abkommens gedroht. Jedoch ist das Land auch auf die EU angewiesen. So ist die Union wiederum mit Abstand der wichtigste Handelspartner der Türkei. Dies dürfte zur Folge haben, dass die Beitrittsgespräche wenn überhaupt unterbrochen, aber auf keinen Fall völlig beendet werden, um weiterhin voneinander profitieren zu können. Die Türkei wird allerdings durchaus in Zukunft unter der kritischen Beobachtung der EU stehen. Wenn dort unter Erdogan die Todesstrafe wieder eingeführt werden sollte, wäre das wohl der finale und ausschlaggebende Grund jegliche Beitrittsgespräche unwiderruflich abubrechen, da dies mit der Wertvorstellung der EU unvereinbar ist und einer moralischer und modernen Weltanschauung zuwiderläuft, in welcher die Menschenrechte grundsätzlich an erster Stelle zu stehen haben.

VI. Quellenverzeichnis

- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), „Parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell? Der Verfassungskonvent ringt um die künftige institutionelle Gestalt Europas“, <http://www.bpb.de/apuz/27873/parlamentarisch-praesidentuell-oder-semipraesidentuell-der-verfassungskonvent-ringt-um-die-kuenftigeinstitutionelle-gestalt-europas?p=all>
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), „US-Föderalismus“, <http://www.bpb.de/internationales/amerika/usa/10653/us-foederalismus?p=all>
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), „EU-Beitrittskandidat Türkei“, <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69242/eu-beitrittskandidat-tuerkei-10-12-2009>
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), „Beitrittsverfahren“, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/176708/beitrittsverfahren>
- EU-Info Deutschland, „Graf: Kein EU-Beitritt der Türkei bei Votum für Präsidialsystem“, <http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/279062.html>
- Legal Tribune Online, „Checks and Balances: Was darf Donald Trump?“, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/usa-was-darf-praesident-donald-trump-checks-balances-bully-pulpit-executive-order/>
- Mitteldeutscher Rundfunk (mdr), „Das geplante Präsidialsystem in der Türkei“, <http://www.mdr.de/nachrichten/politik/ausland/verfassungsreform-in-der-tuerkei-fuer-praesidialsystem-100.html>
- Spiegel, „Türkei-Referendum: "Die Tür zu einem EU-Beitritt ist endgültig zu““, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/tuerkei-referendum-die-tuer-zu-einem-eu-beitritt-ist-endgueltig-zu-a-1143595.html>
- Spiegel, „Verfassungsreferendum: Worüber Erdogan die Türken abstimmen lassen will“, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/tuerkei-worueber-recep-tayyip-erdogan-sein-land-abstimmen-lassen-will-a-1130689.html>
- Spiegel, „Verhältnis von EU und Türkei: Der Weg zum Beitritt und zurück“, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-beitritt-der-tuerkei-das-verhaeltnis-im-historischen-rueckblick-chronologie-a-1122897.html>
- Spiegel, „EU-Kommissionspräsident Juncker: "Die Türkei wird den Flüchtlingspakt nicht kündigen““, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommissionspraesident-tuerkei-wird-fluechtlingspakt-nicht-kuendigen-a-1139454.html>