

## Die EU-Türkei-Beziehungen im Lichte der vierzig-jährigen Migration aus der Türkei

- 1 Einführung
- 2 Der Anfang der EU-Türkei-Beziehungen und der Migration
- 3 Die Vorbereitungs- und Übergangsphase der Assoziierung
- 4 Der Antrag auf Vollmitgliedschaft und die Vollendung der Zollunion
- 5 Von Luxemburg nach Helsinki
- 6 Die Türkische Migration im Lichte der Europäischen Union
- 7 Das neue Profil der in Europa lebenden Türken
- 8 Die Türkei aus europäischer Sicht
- 9 Die Bedeutung der E(W)G/EU-Türkei-Assoziationsratsbeschlüsse
- 10 Der Übergang vom Gaststatus zum Daueraufenthalt
- 11 Bewertung und Schlußfolgerung

### 1 Einführung

Die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei sind seit dem Abschluss des Ankara-Abkommens von 1963 durch einen ständigen Wechsel von Fort- und Rückschritten, von Hoffnungen und Enttäuschungen gekennzeichnet. So hat sich das türkisch-europäische Verhältnis binnen zweier Jahre, vom Dezember 1997 bis zum Dezember 1999, vom absoluten Tiefpunkt zu einem hoffnungsfrohen Neubeginn gewandelt. Die EU hat der Türkei auf dem Europäischen Rat von Helsinki, im Dezember 1999, offiziell den Status eines Beitrittskandidaten zuerkannt und damit das Tor zu einer späteren Mitgliedschaft des Landes so weit wie nie zuvor geöffnet.<sup>1</sup>

Trotzdem bleiben auch jetzt viele Fragen offen. Einigen von diesen Fragen möchte ich im Folgenden nachgehen. Dabei werde ich zuerst den

<sup>1</sup> Vgl. Kramer, H. 2001: " Perspektiven der türkischen EU-Beitrittskandidatur", in: Gümrükçü/Gutmann/Zuleeg (Hrsg.), ITES-Jahrbuch 2001-2002, 197-198.

Weg nach Helsinki kurz schildern. Anschließend möchte ich auf die, mit der türkischen Kandidatur verbundenen, politischen Rahmenbedingungen eingehen. Abschließend werde ich den aus der europäischen Haltung gegenüber der Türkei resultierenden grundlegenden Fragen nachgehen.

## **2 Der Anfang der EU-Türkei-Beziehungen und der Migration**

Die Türkei hatte ihren Willen bereits 1959 zum Ausdruck gebracht, mit der EWG hinsichtlich der Assoziationsbeziehungen zu verhandeln. Bei diesem Schritt hatte sich die Türkei einerseits von ihren politischen und ökonomischen Interessen und andererseits von der griechischen Außenpolitik leiten lassen, da dieses Nachbarland bereits zwei Wochen vorher ein Antrag zur Assoziierung gestellt hatte.

Dazu hatte sich der damalige türkische Außenminister Fatin Rüştü Zorlu geäußert. Nach ihm sollte die *„Türkei in das gleiche Becken springen wie die Griechen, obgleich kein Wasser darin ist“*. Damals ging es der Türkei darum, ihren Platz im Westen einzunehmen und Griechenland nachzuahmen.

Das Begehren der Türkei wurde vom Ministerrat der EWG bejaht und die EWG-Kommission wurde beauftragt, eine Vorabstudie durchzuführen. Mit dem Beitrittsbegehren begannen die Verhandlungen mit der EWG, die 4 Jahre andauerten. Am 12. September 1963 wurde der Assoziationsvertrag, der auch als das Ankara-Abkommen bekannt ist, unterzeichnet. Er trat am 1. Dezember 1964 in Kraft.

Es war die erste konkrete Vertragsgrundlage, durch die nach Art. 28 dieses Assoziationsvertrages der Türkei eine Perspektive auf eine Mitgliedschaft eröffnet wurde. Vorausgesetzt wurde, dass die Türkei in ihrer Entwicklung soweit vorangeschritten wäre, dass sie die Verpflichtungen würde übernehmen können, die sich aus den römischen Verträgen ergaben.

Der Migrationsprozess bildete sich parallel zu dieser Verhandlungsphase heraus. In der Tat begann die Einwanderung der türkischen Arbeitskräfte in die Bundesrepublik Deutschland nach der Unterzeichnung des Anwerbeabkommens zwischen der Türkei und Deutschland am 30. Oktober 1961. Ausgangspunkt der Anwerbevereinbarungen war, dass die türkischen Arbeitnehmer sich, entsprechend des Rotationsprinzips, nur vorübergehend in Deutschland – als Gäste - aufhalten sollten. Entsprechend den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes,

sollten sie nach einiger Zeit, z.B. wenn sie genügend Geld angespart hätten, in ihre Heimat zurückkehren. Die Befragungen in den 60er Jahren ergaben, dass damals die meisten türkischen Arbeitnehmer die Absicht hatten, nur einige Jahre in Deutschland zu verbringen, um Geld für ihre Rückkehr in die Türkei zu sparen. So beabsichtigte nur eine Minderheit der Türken, für einen längeren Zeitraum (z.B. zehn Jahre und mehr) im Ausland zu bleiben. Auch die späteren Untersuchungen belegen, dass 91 % der türkischen Arbeitnehmer in die Türkei zurückkehren wollten, und nur 9 % vorhatten, langfristig im Ausland zu bleiben. Jedoch wurde im Laufe der Zeit der ursprünglich vorgesehene Termin für die Rückkehr von ihnen immer weiter nach hinten verlegt und von manchen gar auf unbestimmte Zeit verschoben.<sup>2</sup>

### **3 Die Vorbereitungs- und Übergangsphase der Assoziierung**

Das primäre Anliegen der Assoziierung zielte auf die stufenweise Realisierung der Zollunion und die Annäherung der Wirtschaftspolitiken der Vertragsparteien untereinander ab. Zur Realisierung dieser Ziele wurde von einer Vorbereitungs-, Übergangs- und Endphase ausgegangen.

Die Vorbereitungsphase war für 5 Jahre konzipiert. Es wurden dennoch bereits 1967 die Verhandlungen aufgenommen, um die Bedingungen und Kriterien der Übergangsphase festzulegen. Im Zuge dieser Verhandlungen wurde am 23. November 1970 das Zusatzprotokoll unterschrieben. Es trat erst am 1. Januar 1973 in Kraft, womit die Übergangsphase eingeleitet wurde.

In der ersten Phase entwickelten sich die Beziehungen zwischen der Türkei und der EWG gemäß der Verträge von Ankara und des Zusatzprotokolls. Die Türkei hatte, wie vereinbart, ihre Zollsätze 1973 und 1976 reduziert. In den kommenden Jahren kam das Land jedoch seiner Verpflichtung wegen ökonomischer Schwierigkeiten nicht nach. Mit anderen Worten: Die Reduzierung der Zollsätze wurde danach verschoben.

Die EWG-Seite hatte die Zollsätze für türkische Industrieprodukte, wie im Vertrag vorgesehen, abgeschafft, führte jedoch vertragswidrig Kontingente für Textilprodukte ein. Ebenso kam die EWG-Seite ihrer

---

<sup>2</sup> Demircioğlu, M. 1997: "Bestandsaufnahme und Erwartungen im 35. Jahr der Migration aus der Türkei", in: Gümrükçü/Neumann/Felsch (Hrsg.), ITES-Jahrbuch 1997-1998, 135-136.

Verpflichtung nicht nach, wonach türkische Arbeitnehmer ab dem 1. Dezember 1986 volle Freizügigkeit in der EWG/EG genießen sollten. Die Vertragsverletzung wurde damit begründet, dass der Assoziationsrat E(W)G-Türkei keine diesbezüglichen Beschlüsse erlassen habe, durch welche diese Regelungen konkretisiert worden wären.

Aufgrund der ökonomischen Krise Mitte der 70er Jahre, hatte die Türkei ihre Beziehungen mit der EWG eingefroren. Nach der Militärintervention vom 12. September 1980 wurden, diesmal seitens der EG, die Beziehungen zur Türkei, aufgrund der demokratischen Defizite des Landes, ausgesetzt. Zuvor - 1980 - waren jedoch drei Beschlüsse des Assoziationsrats EWG-Türkei erlassen worden, welche die Rechtslage der türkischen Einwanderer und ihrer Familienangehörigen in den Ländern der Gemeinschaft signifikant verbesserten.

In der Tat, aufgrund des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei, sind seit dem 1. Dezember 1980 die besonderen aufenthaltsrechtlichen Vergünstigungen für türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen unmittelbar anwendbar. Die Vorschriften verschaffen Ansprüche auf Verlängerung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen. Der Beschluss Nr. 3/80 des Assoziationsrates verbietet die sozialrechtliche Diskriminierung türkischer Staatsangehöriger.

#### **4 Der Antrag auf Vollmitgliedschaft und die Vollendung der Zollunion**

Die Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Union begannen sich nach 1983 allmählich zu normalisieren. Die Türkei musste jedoch feststellen, dass das Assoziationsverhältnis nicht mehr funktionierte. Als eine Folge davon stellte sie am 14. April 1987 einen Antrag auf Vollmitgliedschaft.

Aber die EG lehnte im Dezember 1989 das türkische Begehren um eine Mitgliedschaft ab. Erst etwa ab Mitte der 90er Jahre normalisierten sich die türkisch-europäischen Beziehungen weiter. Die Türkei nahm 1993 ihre Verpflichtungen aus der Zollunion wieder auf und führte diese, wie im Assoziationsabkommen vorgesehen, im Dezember 1995 ein.

Seit dem 1. Januar 1996 hat die Türkei die Zollunion mit der EU vollendet, ohne Mitglied der Gemeinschaft zu sein. Danach sind 5 Jahre vergangen, die eine Zwischenbilanz zu Ungunsten der Türkei aufweist. In den letzten 10 Jahren hat sich das Exportvolumen der Türkei nur um 111 % erhöht. In absoluten Zahlen ausgedrückt: das Exportvolumen hat

sich von 13 Mrd. \$ auf 27,3 Mrd. \$ gesteigert. Dagegen hat sich das Importvolumen stärker entwickelt, von 22,3 Mrd. \$ auf 54 Mrd. \$. Das ist ein Anstieg um 152 %.

Im Jahr 1990 lag das Außenhandelsdefizit bei 9,3 Mrd. \$, um sich dann bis zum Jahre 2000 um 185 % zu steigern, und erreichte damit das Volumen von 26,7 Mrd. \$. Der Anstieg der Exporterlöse verlief geradlinig, während die Importe durch die Schwankungen des Bruttosozialproduktes begleitet wurden.

Vor diesem Hintergrund des selben Zeitabschnitts, hat sich der türkische Export in die Mitgliedsstaaten der EU um 108 % gesteigert d. h. absolut von 6,9 Mrd. \$ auf 14,4 Mrd. \$ erhöht. Dagegen entwickelten sich die Importe aus den EU-Mitgliedsstaaten in die Türkei explosionsartig und stiegen von 9,3 Mrd. \$ auf 26,4 Mrd. \$. an. Ein Anstieg um 183 %.

Als Folge davon hat sich das Außenhandelsdefizit der Türkei gegenüber den Mitgliedsstaaten der EU von 2,4 Mrd. \$ im Jahre 1990 auf 12 Mrd. \$ im Jahre 2000, also um 394 %, erhöht. Vom Jahre 1996 an, in dem die Zollunion vollendet wurde, hat sich die Differenz zwischen den Importen und den Exporten verdoppelt. Die Hälfte des Außenhandelsdefizits ist auf die Handelsbeziehungen mit den Mitgliedsstaaten der EU zurückzuführen.

## **5 Von Luxemburg nach Helsinki**

Die Entscheidung des Europäischen Rates von Luxemburg am 13./14. Dezember 1997 stellte die Türkei nicht auf eine Stufe mit den anderen elf Beitrittskandidaten, sondern wies ihr einen gesonderten Weg zur Mitgliedschaft zu. Dabei fühlte sich die Türkei von der Union diskriminiert. Das veranlasste die damalige Regierung von Ministerpräsident Mesut Yılmaz, mit Ausnahme der Zollunion, alle Beziehungen zur EU abubrechen und die Europapolitik der Türkei ausschließlich auf den bilateralen Rahmen mit den einzelnen Mitgliedstaaten zu beschränken. So haben die Beschlüsse des Luxemburger Gipfels von 1997 die türkischen Beziehungen zur EU und zur Bundesrepublik Deutschland überschattet. Die weit verbreitete Meinung, sowohl in der türkischen Öffentlichkeit, als auch in den politischen Kreisen der Türkei, geht dahin, dass die damalige deutsche Bundesregierung eine große Rolle bei dieser Entscheidung der EU gespielt hat. Und nach Luxemburg erreichten die türkisch-deutschen Beziehungen dann auch ihren Tiefststand.

Dagegen stellte der Helsinki-Gipfel einen wichtigen Wendepunkt in den EU-Türkei Beziehungen dar. In Helsinki wurde die Türkei, ihrem Wunsch und ihrer Forderung entsprechend, unter dem selben Status wie andere Kandidatenstaaten, als Beitrittskandidat anerkannt. Auf dem Gipfel unterstützten die Staats- und Regierungschefs der EU klar und deutlich den Beitrittsprozess der Türkei und stimmten diesem zu. Diese Entscheidungen waren eine Bestätigung dafür, dass die EU kein Klub der christlichen Staaten allein ist, sondern auch die Türkei zu dieser Wertegemeinschaft gehört.<sup>3</sup>

## **6 Die türkische Migration im Lichte der Europäischen Union**

Sieht man die EU-Türkei-Beziehungen im Lichte der Migration, fallen besonders die Bevölkerungsstrukturen der Mitgliedstaaten der EU auf. Ihre Bevölkerungen altern in einem schnellen Tempo, wobei gleichzeitig die Bevölkerungszahlen stetig abnehmen. Beispielsweise rechnen die Bevölkerungswissenschaftler damit, dass sich die Bevölkerungszahl Deutschlands von gegenwärtig 82 Millionen bis zum Jahre 2050 auf bis zu 55 Millionen reduzieren wird. Gleichzeitig wird im selben Zeitraum die Zahl junger Menschen von 20 Millionen auf 9 Millionen zurückgehen.

Im Zuge der Überalterung der Bevölkerungsstrukturen, lässt die Anziehungskraft Europas nach. In diesem Sinne benötigt Europa junge Menschen, die mehr produzieren und mehr verbrauchen. Vom Alterungsprozess der Bevölkerung wird ebenso das Rentensystem erheblich negativ beeinflusst, da es zur Finanzierung der staatlichen Rente an erwerbsfähigen Menschen fehlen wird. Ferner wird das Gesundheitssystem in Finanzierungsschwierigkeiten geraten, da auch hier die Beitragszahler weniger werden. Gleichzeitig werden die Gesundheitskosten für ältere Menschen steigen, da in Folge ihrer erhöhten Lebenserwartung exponential dazu die Pflegekosten ansteigen werden.

Dagegen wird der Anteil an jungen, erwerbstätigen Menschen an der türkischen Bevölkerung hoch bleiben und daher können sie zur Verringerung des europäischen Bevölkerungsdefizits herangezogen werden. Diese Faktum wurde besonders von Deutschland außer Acht

---

<sup>3</sup> Okçal, H. Die Entwicklungen und Zukunftsperspektiven der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei nach den Beschlüssen von Helsinki, in: Gümrükçü/Gutmann/Zuleeg (Hrsg.), ITES-Jahrbuch 2001-2002, 226.

gelassen. Deutschland versucht, sein Bevölkerungsdefizit durch Zuwanderung aus anderen Ländern als der Türkei auszugleichen.

Diese Bemühungen werden letztendlich ergebnislos bleiben. Die Mitgliedstaaten der EU kommen nicht darum herum, mittel- und langfristig Menschen aus der Türkei anzuwerben. Nur dadurch können sie ihre industrielle Vormachtstellung aufrechterhalten, ihre Sozialsysteme finanzieren und die Rentensysteme sichern.

Inzwischen deuten die neueren Entwicklungen dahin, dass sich nach dem Jahr 2000 die „Gastarbeiter-Epoche“ allmählich ihrem Ende zuneigt und durch die Epoche der permanent anwesenden „Europäischen Inländer türkischen Ursprungs“ in den westeuropäischen Ländern ersetzt wird.<sup>4</sup>

## 7 Das neue Profil der in Europa lebenden Türken

In den ersten Jahren der Migration durften die türkischen Arbeitnehmer nicht entsprechend ihrer Qualifikationen arbeiten. Sie übten einfache, monotone Tätigkeiten im industriellen Sektor aus. Im Vergleich zur Vergangenheit, sind hinsichtlich der Arbeitsmöglichkeiten und Präferenzen der türkischen Arbeitnehmer neue Entwicklungen zu beobachten. Parallel zur Verlängerung der Aufenthaltsdauer in Deutschland haben sich die Sprachkenntnisse und die Berufsausbildung der türkischen Arbeitnehmer verbessert und erweitert, wodurch auch ihre Anpassung an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes besser geworden ist. Bei der Herausbildung dieses neuen Profils innerhalb der Gruppe der türkischen Arbeitnehmer, spielen die türkischen Jugendlichen der zweiten und dritten Generation die wichtigste Rolle. Aufgrund fundierter Berufsausbildungen haben diese Jugendlichen die Chance, qualifizierten Beschäftigungen nachzugehen.<sup>5</sup>

Anfangs waren die ersten Migrationsjahre der türkischen Zuwanderer in Deutschland vom Sparen bestimmt. Damals brachten die jährlichen Überweisungen der Arbeitnehmer der türkischen Wirtschaft eine zusätzliche Kaufkraft von 12,6 Milliarden Dollar. Ab 1982 verloren die Überweisungen der Arbeitnehmer im Ausland ihre relative Bedeutung für die türkische Wirtschaft. Der wichtigste Grund dafür ist die Tendenz, die Ersparnisse im Migrationsland in Firmengründungen zu investieren. Vor diesem Hintergrund ist, vor allem in den letzten Jahren,

---

<sup>4</sup> Demircioğlu, M., 138.

<sup>5</sup> Vgl. ebd., M., 139-140.

ein großer Anstieg der Zahl an Arbeitsplätzen in türkischen Betrieben in Deutschland zu beobachten.

Die wichtigsten Branchen der türkischen Existenzgründer und Arbeitgeber in Deutschland liegen im Bereich des Dienstleistungsgewerbes. Es sind vor allem klein- und mittelständische Familienbetriebe, deren Zielgruppe sich von den türkischen Zuwanderern auf die Gesamtbevölkerung ausdehnte. Diese Kleinbetriebe leisten nebenbei einen Beitrag zur multikulturellen Gesellschaft. So hat sich inzwischen die türkische Kochkultur einen festen Platz in der europäischen Gesellschaft erobert. Knoblauch ist wohl auch durch diesen Einfluss ein fester Bestandteil der europäischen Küche geworden.<sup>6</sup>

## 8 Die Türkei aus europäischer Sicht

Die EU Kommission führt, in Zusammenarbeit mit der Presse- und Informationsstelle der Union, seit 1973 Umfragen innerhalb der europäischen Bevölkerung durch. Die 54. Umfrage wurde zwischen dem 14. November und dem 19. Dezember 2000 durchgeführt. Dabei wurden stichwahlartig Menschen im Alter von 15 Jahren und älter befragt. Entsprechend dieser Befragungsergebnisse nimmt die Türkei unter den EU-Beitrittskandidaten nach Slowenien, Bulgarien und Rumänien den letzten Platz ein, was die Zustimmung der EU-Bürger für eine Aufnahme der Türkei in die EU angeht. Für die Aufnahme der Türkei sprachen sich demnach nur 43 % der Spanier, 42 % der Holländer und 41 % der Portugiesen aus. Während die Zahl der Fürsprecher in Griechenland bei 26 % und in Frankreich bei 21 % lag. Somit ist festzuhalten, dass die Bevölkerung Europas gegenüber der Türkei nicht freundlich gesinnt ist.

Zieht man die Kriterien dieser Untersuchung heran, stellt man fest, dass die Menschenrechtsfrage bei der Aufnahme in die EU von 95 % der Befragten als ein wichtiges Kriterium angesehen wird. Gefolgt von der Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität, die 93 % als wichtigstes Kriterium ansehen. An letzter Stelle werden die Interessen der EU-Länder mit 68 % angeführt.

Nach dieser Befragung, hat die EU-Bevölkerung das meiste Vertrauen in Institutionen wie das Militär, Polizei und das Bildungssystem. Demgegenüber schenkt die Bevölkerung der Türkei das meiste Vertrauen dem Amt des Staatspräsidenten. An zweiter Stelle folgt das Militär (72 %), an dritter Stelle die Polizei (60 %). Ferner ergibt sich eine Differenz hinsichtlich der Internetanschlüsse. Nach dieser

---

<sup>6</sup> Demircioğlu, M., 140.



Untersuchung, haben 26 % der Bevölkerung in der EU einen Internetanschluss, während es in der Türkei 13 % waren.

## **9 Die Bedeutung der Beschlüsse des Assoziationsrats E(W)G/EU-Türkei**

In Bezug auf die Anwendung des Assoziationsrechts zwischen der E(W)G/EU und der Türkei sind die Beschlüsse des Assoziationsrates nicht nur für türkische Staatsbürger, sondern auch für die Angehörigen der EU in der Türkei von großer Bedeutung. Denn die Möglichkeit zur Anwendung dieser Beschlüsse erstreckt sich sowohl auf die türkischen Staatsbürger, wie auch auf die der Unionsbürger. In diesem Sinne ergibt sich, dass das Assoziationsrecht nicht nur von den Mitgliedstaaten der EU angewandt werden muss, sondern auch von der Türkei. Denn das Assoziationsrecht ist von dem Gedanken der Gegenseitigkeit geprägt. Die Anwendung des Assoziationsrechts in der Türkei ist deshalb geboten, um zu verdeutlichen, dass die Türkei nicht etwa nur aus einer völkerrechtlichen Vereinbarung Nutzen ziehen will, ohne sie selbst einzuhalten.<sup>7</sup>

Im Vergleich zur EU gewährt die Türkei ihren Bürgern geringere soziale Rechte. Gleichzeitig haben in der Türkei lebende EU-Bürger nicht die Rechte, die sich für sie eigentlich aus den Assoziationsvereinbarungen heraus ergeben und die umgekehrt den türkischen Migranten in den EU-Staaten gewährt werden. In beiden Fällen ist die Türkei verpflichtet, sich die Rechte der Bürger aus den Staaten der EU vor Augen zu halten. Es ist sehr wichtig zu zeigen, dass die Freizügigkeit der Arbeitskräfte im Rahmen der Globalisierung nicht einseitig, sondern von beiden Seiten betrieben wird. Eine Türkei, die es sich zum Ziel gesetzt hat, volles Mitglied der EU zu werden, muss endlich verstehen, dass einseitiger sozialer Rechtsschutz nicht möglich ist.

Wenn man die Beschlüsse des Assoziationsrates mit den Bestimmungen der türkischen Gesetzgebung vergleicht, wird man feststellen, dass diese im Prinzip nicht im Widerspruch zum nationalen Recht stehen. Aber es muss auch gesagt werden, dass die Monopolstellung der türkischen Bürger, die durch die Bestimmungen der türkischen Gesetzgebung sichergestellt wird, nicht den Prinzipien des

---

<sup>7</sup> Groenendijk, K. 1998: "Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei", in: Gümrükçü, H. (Hrsg.), ITES-Jahrbuch 1998-1999, 134.

Assoziationsrechts entspricht, solange sie nicht die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit betreffen.<sup>8</sup>

## 10 Der Übergang vom Gaststatus zum Daueraufenthalt

Die türkischen Arbeitnehmer bilden, in der Gesamtbetrachtung von Frauen und Männern, seit 1972 bis heute, die zahlenmäßig stärkste Gruppe unter den ausländischen Beschäftigten in Europa. Um die rechtliche Lage der immer noch steigenden Zahl ausländischer Arbeitnehmer zu regeln, trafen die EU-Länder eine Reihe von zwischenstaatlichen Vereinbarungen. So wurden mit den Regierungen der Herkunftsländer zuerst „Anwerbevereinbarungen“ als bilaterale Regierungsvereinbarungen geschlossen, die die Anwerbung, die legale Vermittlung von ausländischen Arbeitnehmern nach Europa, regelten. In den Herkunftsländern wurden Verbindungsstellen eingerichtet. Sie unterzogen die angeworbenen Arbeitnehmer strengen Gesundheitsuntersuchungen, unterrichteten die Angeworbenen ausführlich über die Lebens- und Arbeitsverhältnisse, über die soziale Lage, aber auch über das Rechtssystem des Landes, besonders auf den für die Angeworbenen relevanten Gebieten.<sup>9</sup>

Ausgangspunkt der Anwerbevereinbarungen war, dass die türkischen Arbeitnehmer sich, entsprechend des Rotationsprinzips, nur vorübergehend in den EU-Ländern – als Gäste - aufhalten sollten. Sie sollten, den Bedürfnissen des europäischen Arbeitsmarktes angepasst, nach einiger Zeit, z.B. wenn sie genügend Geld angespart hätten, in ihre Heimat zurückkehren. Nach den statistischen Angaben war 1966 die maximale Aufenthaltsdauer im Ausland auf 4 Jahre begrenzt. Im Jahre 1971 erklärten 24 % der türkischen Arbeitnehmer, dass sie bis zu 3 Jahre im Ausland bleiben wollten, 58 % planten jedoch einen längeren Aufenthalt. Wenn man nun die Zahlenangaben der 90er Jahre ansieht, erkennt man, dass nur 16 % der türkischen Staatsbürger in Deutschland eine Aufenthaltsdauer von weniger als 4 Jahren hatten, wohingegen 68 % seit mehr als 10 Jahren in Deutschland lebten. So verdeutlichen die Zahlen, dass die türkischen Arbeitnehmer nun dauerhaft in Deutschland leben, obgleich sie unter Anpassungsschwierigkeiten an die europäische Gesellschaft leiden und in Zeiten der steigenden Arbeitslosigkeit als eine

---

<sup>8</sup> Centel, T. 2001: "Die Anwendung des Assoziationsrechts in der Türkei", in: Gümrükçü/Gutmann/Zuleeg (Hrsg.), ITES-Jahrbuch 2001-2002, 181.

<sup>9</sup> Önen, S. Die arbeits- und sozialrechtlichen Verhältnisse der türkischen Arbeitnehmer in Deutschland, Freiburg i. Br. 1980, 9.

Last für die Wirtschaft des EU-Länder betrachtet werden. Aus dem vorübergehenden ist ein dauerhafter Aufenthalt geworden.<sup>10</sup>

## 11 Bewertung und Schlussfolgerung

Gut 40 Jahre nach Beginn der Migration können wir anhand der bisher erwähnten Feststellungen folgende Schlußfolgerungen ziehen: Die Türkei hat sich bisher nicht wahrhaft für die Vollmitgliedschaft entschieden, obwohl sie mit der EG bzw. EU mehr als 35 Jahre assoziiert ist. Der Hintergrund sind die gegenseitige Unwahrhaftigkeit, die zögerliche Haltung der Türkei und verschiedene in der Türkei vorhandene Befürchtungen. So verhielt sich die EG bei der ersten Etappe des offiziellen Ablaufs interessiert; die Türkei dagegen zögerte. Diese Haltung beruhte auf der damaligen Entwicklungspolitik der Türkei. Zwar sah das Zusatzprotokoll (1973) eine Öffnung der türkischen Wirtschaft nach außen vor. Jedoch haben die damaligen, fünf Jahre umfassenden Entwicklungspläne der Türkei den freien Handel nicht begünstigt, sondern eine inländische Industrie unter den Schutzmauern des türkischen Staates vorgesehen. So vergingen die 60er und ein Teil der 70er Jahre. Im anderen Teil der 70er Jahre waren die Beziehungen in der Schwebe geblieben, weil damals die Türkei die Pflichten aus dem EWG-Vertrag nicht erfüllen wollte bzw. konnte und Europa eine wirtschaftliche Krise erlebte. Mit dem Beginn der 80er Jahre wurde die Türkei von der Liberalisierungsbewegung der Wirtschaft stark beeinflusst und öffnete sich nach außen.<sup>11</sup> Nun wandte sich die Türkei wieder der EU und ihren Normen zu. Das führte zu der türkischen Bewerbung um die Vollmitgliedschaft in der EG, und die Türkei kündigte an, dass sie damit die Zollunion verwirklichen möchte.<sup>12</sup>

Die demografische Entwicklung und die Untersuchungen deuten heute auf die Existenz einer türkischen Gesellschaft in den westeuropäischen Ländern hin. So ist die Phase des Gastarbeiters oder des Migranten für viele türkische Staatsbürger, die sich in ihrem Aufnahmeland dauerhaft niedergelassen haben, abgeschlossen. Jetzt sind die Türken ein Teil der Aufnahmegesellschaft geworden. Sie erweiterten ständig ihre gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Bindungen zum europäischen Aufnahmeland. Ein Zeichen dieser Entwick-

---

<sup>10</sup> Demircioğlu, M., 136.

<sup>11</sup> Siehe Schoenaich-Carolath, Trotz spezieller Verhältnisse grundsätzlich beitriffähig, *Der Arbeitgeber* 43, 2 (1991), 64.

<sup>12</sup> Einzelheiten Bozkurt, *Die Beziehung der Türkei zur Europäischen Union*, Frankfurt a.M. 1995, 73 ff. (100 ff.).

lung ist, dass so viele Türken die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Aufnahmelandes angenommen haben. Das Phänomen der europäischen Türken bringt die Identitätsfrage dieser Menschen auf die Tagesordnung. Solange ihnen ihre politischen, gesetzlichen und gesellschaftlichen Rechte erteilt werden und sie diese gewährten Rechte mit Stolz nutzen, ist die Anpassung der europäischen Türken gewährleistet, was sie jedoch nicht ihren Ursprung vergessen lässt.<sup>13</sup>

Für die Verwirklichung einer Vollmitgliedschaft der Türkei in der EU ist es dringend erforderlich, dass man neue Regelungen besonders auf dem arbeits- und sozialrechtlichen Gebiete trifft. Außerdem sind auch Maßnahmen zu treffen, die die Produktivität erhöhen werden. Diese Maßnahmen werden meist auf die Flexibilisierung des Arbeitslebens gerichtet sein. Um die arbeits- und sozialrechtlichen Probleme einer Vollmitgliedschaft der Türkei zu lösen, muss die Türkei auch noch wirtschaftliche Maßnahmen treffen. Dafür muss sichergestellt sein, dass es im Lande eine echte Marktwirtschaft gibt. Der informelle Sektor, der weder Einkommenssteuer zahlt noch Sozialversicherungsbeiträge leistet, muss bekämpft werden. Im übrigen braucht die Türkei eine rationale Lohn- und Gehaltspolitik. Bei den Lohnerhöhungen sollte nicht nur die Inflation, sondern auch die Produktivität als Kriterium dienen. Die hohe Arbeitslosigkeit, die offiziell mit 8 % angegeben wird, ist eines der wichtigsten Hemmnisse des Beitritts in die EU. Jedoch kann der Zufluss von Auslandskapital die Beschäftigung fördern und so die Arbeitslosenrate verringern. Die Probleme auf dem Gebiete der industriellen Beziehungen hängen hauptsächlich von der Konkurrenzfähigkeit mit den Ländern der EU ab. Die geringe Produktivität der türkischen Arbeitskräfte und die hohen Nebenkosten der türkischen Arbeitnehmer bilden ein großes Hindernis bei den Exportprodukten für die Konkurrenzfähigkeit der Türkei in der EU.<sup>14</sup>

Die Türkei bringt den nötigen Willen, die Entschlossenheit und den Konsens in Bezug auf die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien auf. Sie ist auch willens, die Zeit bis zur Vollmitgliedschaft so kurz wie möglich zu halten. Die große Mehrheit der türkischen Bevölkerung ist für den Beitritt in die EU. Neben den wirtschaftlichen und sozialen Hindernissen gibt es auch politische Fragen, die die Türkei in ihren EU-Beziehungen lösen sollte.

---

<sup>13</sup> Demircioğlu, M., 142-143.

<sup>14</sup> Vgl. Centel, T., Arbeits- und sozialrechtliche Fragen einer Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, ZIAS X, 1 (Januar-März 1996), 50-51 und 53-54.

Für die Türkei gelten dieselben Bedingungen wie für die anderen Kandidatenstaaten. So kann die Türkei nicht dazu gezwungen werden, dass in diese Bedingungen weitere politische Fragen aufgenommen werden, die nicht im Einklang mit ihren nationalen Interessen stehen und nicht zum Beitrittsprozess gehören. In diesem Zusammenhang bezieht sich Artikel 12 des Helsinki-Beschlusses auf die Kandidatur der Türkei. Im Hinblick auf eine spätere Mitgliedschaft ist vorgesehen, dass der Türkei, genauso wie den anderen Kandidatenstaaten, eine Heranführungsstrategie zur Anregung und zur Unterstützung von Reformen zugute kommen soll. Den wesentlichen Punkt dieser Strategie bildet ein verstärkter politischer Dialog, die Teilnahme an den Einrichtungen und Programmen der EU, die Beitrittsvorbereitungen, die Koordinierung der gesamten Finanzhilfe der EU für die Türkei in einem einheitlichen Rahmen, sowie die Bildung von Überwachungsmechanismen in Bezug auf die Arbeiten zur Angleichung der Rechtsvorschriften und Praktiken der Türkei an das EU-Recht.

Die Türkei sollte keine der in Artikel 33 der UNO-Charta genannten Möglichkeiten für die Lösung der Probleme mit Griechenland ausschließen. Diese reichen von Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich und Schiedsspruch bis hin zu einem internationalen Gerichtsurteil. Jedoch müssen die Fragen, welche die Ägäis betreffen, zunächst einmal definiert und die Lösungsmöglichkeiten gemeinsam festgelegt werden. Die deutliche Annäherung, die vor zwei Jahren zwischen der Türkei und Griechenland zu verzeichnen war, und der Abbau einiger psychologischer Barrieren, sind erfreuliche Zeichen dafür. Es wird gehofft, dass diese Annäherung einen umfangreichen Dialog in Bezug auf die Grundfragen einleitet.

In der Zypernfrage ist erwünscht, dass man eine gerechte und dauerhafte Lösung auf der Insel findet, die auf der souveränen Gleichheit der beiden Seiten basiert. Der UNO-Prozess hat sich bisher als die einzig angemessene Grundlage für die Lösung der Zypernfrage dargestellt. Die Versuche, die Zypernfrage auf andere Plattformen zu verlagern, auf denen die Türkei nicht vertreten ist, scheint für die Türkei nicht akzeptabel zu sein. Und die EU sollte bei der Zypernfrage ebenfalls nicht parteiisch werden.<sup>15</sup>

Auf der anderen Seite hat das türkische Parlament Artikel 34 der Verfassung geändert. Trotzdem wurde die Chance zur Souveränitätsübertragung vertan. Die türkische Verfassung von 1982 geht in der Tat auf den Nationalstaatsgedanken zurück. Danach gehen die Souveräni-

---

<sup>15</sup> Akçal, 226-228.

tätsrechte von der Nation aus; im Namen der Nation werden die Souveränitätsrechte von den in der türkischen Verfassung vorgesehenen Staatsorganen wahrgenommen.

Dagegen führt das EG/EU-Recht dazu, dass in bestimmten Bereichen die Mitgliedstaaten subsidiär zuständig sind. In den anderen Bereichen wirkt es sich rechtsändernd aus. So widerspricht die Grundstruktur der türkischen Verfassung dem supranationalen Charakteristikum des Gemeinschaftsrechts. Im Falle einer Vollmitgliedschaft der Türkei wird in den integrierten vergemeinschafteten Bereichen des Europarechts die ausschließliche gesetzgeberische Funktion der Türkischen Großen Nationalversammlung durch die Gemeinschaftsorgane ersetzt werden. In koordinierten Bereichen hingegen, besteht die Legislativgewalt mit der Pflicht zur Anpassung des innerstaatlichen Rechts fort. Dies gilt entsprechend für die Exekutive und die Judikative.<sup>16</sup>

Nach den Terrorereignissen vom 11. September in den USA, wird die islamische Welt von der übrigen Weltöffentlichkeit mit Skepsis betrachtet. Vor diesem Hintergrund ist das Faktum in Betracht zu ziehen, dass die Türkei eine Bevölkerung mit einer muslimischen Mehrheit aufweist, während die Menschen in den EU-Ländern mehrheitlich christlichen Glaubens sind. Daher ist zu hoffen, dass die Terrorakte in den USA die Türkei-EU Beziehungen nicht negativ beeinflussen. Denn, Terror ist Terror und hat weder mit Religion noch mit Nationalität oder Hautfarbe zu tun.

Abschließend erscheint mir der Appell notwendig, die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei weiter auszubauen, vor allem aber ihre Bedeutung und ihr Wesen stärker als bisher in das Bewußtsein der Bevölkerungen in den EU-Mitgliedstaaten zu bringen.

---

<sup>16</sup> Arsava, F., 2001: "Die Türkei als zukünftiges Mitglied der Europäischen Union: Das Problem der Souveränitätsübertragung", in: Gümrükçü/Gutmann/Zuleeg (Hrsg.), ITES-Jahrbuch 2001-2002, 234.