



Kurzanalysen und Informationen

Nr. 11 März 2004

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Die Türkei in der Europäischen Union?

Wolfgang QUAISSER

Gehört die Türkei in die Europäische Union? Dies ist eine z.Zt. intensiv und kontrovers diskutierte Frage. Unterschiedliche Argumente prallen aufeinander. Während die Gegner auf die verschiedenartigen kulturellen Traditionen, den Verlust der europäischen Identität und die Überforderung der EU verweisen, betonen die Befürworter die positiven Auswirkungen für die Türkei, die islamische Welt und die Sicherheit Europas.¹ All diese grundsätzlichen Fragen – u.a. die der kulturellen Identität und der Zugehörigkeit zu Europa – werden im Folgenden weitgehend ausgeklammert. In der vorliegenden Kurzanalyse wird untersucht, ob die Türkei reif für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist und welche Rückwirkungen von einer EU-Mitgliedschaft der Türkei auf die Europäische Union (EU) zu erwarten sind.

Projektiert man einen möglichen EU-Beitritt der Türkei auf das Jahr 2013 – d.h. nach dem Ende der nächsten Finanzperiode – dann wäre die Türkei eines der politisch einflussreichsten, wirtschaftlich indes eines der schwächsten Mitgliedsländer. Mit einer Bevölkerung von ca. 79 Mio. käme ihr politischer Einfluss – gemessen an den Parlaments und Ratsstimmen – etwa dem Deutschlands gleich, während ihr Anteil an der Wirtschaftskraft nur ca. 3% der erweiterten Union (EU-28) betrüge (Deutschland 2013 ca. 18%). Das Einkommensniveau gemessen in BIP pro Kopf läge ca. bei 15% und gemessen nach der Kaufkraft bei ca. einem Drittel der jetzigen EU-15. Die Frage nach den Konsequenzen für die Europäische Union ist deshalb – auch vor dem Hintergrund der Osterweiterung – nicht nur legitim, sondern dringend geboten. Die folgende Kurzanalyse stützt sich auf eine längere Studie des Osteuropa-Instituts².

¹ eine Übersicht verschiedener Argumente bieten Kramer, H. (2003): EU-kompatibel oder nicht; Zur Debatte um die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union; SWP-Studie, S. 34, August 2003, Berlin; und FES: Internationale Politikanalyse: Beitrittskandidat Türkei. Februar 2004.

² siehe: Wolfgang Quaisser, Alexandra Repegather: EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Paper 252, Februar 2004.

1. Die Aufnahme der EU-Beitrittsverhandlungen wird nach politischen Kriterien entschieden

Der beachtliche wirtschaftliche Abstand zwischen der Türkei und der EU-15 (2002: nur ca. 23% des BIP Pro-Kopf nach Kaufkraftparitäten, 10,3% nach aktuellen Wechselkursen) darf zunächst kein Grund sein, der Türkei Beitrittsverhandlungen zu verweigern. Reale Konvergenz ist formal kein Beitrittskriterium, obwohl die Einkommens- und Entwicklungsunterschiede (siehe Tabelle 1) zwischen der Türkei und der EU in verschiedenen

Bereichen zu massiven Problemen führen dürften (siehe unten). Es gibt zudem viele Hinweise darauf, dass das wirtschaftliche Entwicklungsniveau eines Landes mit der Qualität der Institutionen und dem „Sozialkapital“ korreliert ist, d.h. mit Faktoren, die maßgeblich über eine erfolgreiche Integration in den sich immer stärker vertiefenden EU-Binnenmarkt entscheiden. Selbst bei optimistischen Prognosen werden sich die Einkommensunterschiede zwischen der Türkei und der EU-15 erst in vier bis fünf Dekaden merklich angenähert haben.

Tabelle 1: **Ausgewählte Sozio-ökonomische Daten der MOE-Länder und der Türkei im Vergleich zu der EU-15 und den MOE-Ländern (2002¹)**

| | Bevölkerung (in Mio.) | BIP/Kopf (in Euro) | BIP/Kopf in PPS (in Euro) | PPS pro Kopf in % von EU-152 (in %) | Beschäftigungsanteil Landwirtschaft (in %) | Anteil der Landwirtschaft am BIP (in %) | HDI-Indikator Ranking3 Position |
|--------|--------------------------|-----------------------|------------------------------|---|--|---|---------------------------------------|
| EU-15 | 381 | 23858 | 24000 | 100 | 5,1 | 1,7 | 15 |
| MOE-10 | 103 | 4700 | 9600 | 30 | 14,9 | 6,6 | 44 |
| Türkei | 69,6 | 2800 | 5500 | 23 | 33,2 | 12,1 | 96 |

¹ Human Development Index (HDI) für 2001; EU-15 1999. ² PPS, Purchasing-Power Standards, wird in Euro zu laufenden Wechselkursen berechnet. ³ HDI Ranking basiert auf einem synthetischen Maß von acht sozio-ökonomischen Variablen, eine geringere Zahl repräsentiert eine bessere Ranking Position. ⁴ Ungewichteter Durchschnitt.

Quellen: EU-Kommission (2003); Eurostat; *Human Development Report*, UNDP, New York, 2003

Auch die ostmitteleuropäischen Kandidatenländer (MOE-Länder) waren zu Beginn der Beitrittsverhandlungen bei weitem keine voll *funktionsfähigen Marktwirtschaften*, und sie mussten – im Gegensatz zur Türkei – mit Übergangsproblemen von der Plan- zur Marktwirtschaft kämpfen. Zudem konnten die MOE-Länder das „Wettbewerbskriterium“ nicht vollständig erfüllen. Die EU-Beitrittsperspektive hat sich in diesen Fällen als wichtiger Motor für die Durchsetzung wirtschaftspolitischer Reformen erwiesen. Dennoch wird – zumindest für einige Länder – abzuwarten sein, wie sie die EU-Integration verkraften und ob sie die im letzten Fortschrittsbericht (2003) genannten Mängel rechtzeitig beseitigen können. Gelingt dies nicht, dann drohen Störungen im Binnenmarkt, denen die Kommission in einer Übergangszeit mit „Sicherungsklauseln“ (ca. 2 Jahre) entgegentreten kann. Danach bleiben jedoch nur die langwierigen Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof.

Die Art und Weise wie die Osterweiterung sich vollzieht, wird letztlich auch über das *Ob* und *Wie* eines EU-Beitritts der Türkei mitentschieden. Die ökonomischen EU-Beitrittsvoraussetzungen der Türkei sind mit denen Bulgariens und Rumäniens vergleichbar, wenn auch die Probleme im Einzel-

nen anders gelagert sind. Auch die Türkei muss zunächst den wirtschaftlichen Aufholprozess und den Strukturwandel einleiten, das Wirtschaftssystem in Richtung Marktwirtschaft weiter umwandeln (das EU-Beitrittskriterium: *funktionsfähige Marktwirtschaft*) sowie die Voraussetzungen für anhaltende Wettbewerbsfähigkeit schaffen. Während Bulgarien und Rumänien die schwierige Transformation zur Marktwirtschaft abschließend gelingen muss, ist die Türkei mit typischen Schwierigkeiten marktwirtschaftlicher Schwellenländer konfrontiert. Dennoch sind die Probleme (schwache Institutionen, mangelndes Regelwerk, hoher Staatseinfluss auf die Wirtschaft) teilweise ähnlich gelagert.

Im Falle der Türkei (ähnlich Rumänien) werden zudem die makroökonomische Stabilität und ihre langfristige Sicherung zunächst die größte Herausforderung sein, die nur mit begleitenden ordnungspolitischen Maßnahmen (u.a. Rückführung des Staatseinflusses) gelingen kann. Das Erreichen der Wirtschaftskriterien wird Jahre beanspruchen, zumal das Land zusätzlich mit großen – und sonst in der EU nicht zu findenden - regionalen Disparitäten zu kämpfen hat. Dennoch sind Signale und Richtung der auch durch den Internationalen Währungsfonds unterstützten

Reformen positiv zu bewerten. Die makroökonomischen Ungleichgewichte (u.a. Inflation, Leistungsbilanzdefizit) schwächen sich ab und wichti-

ge Strukturreformen (u.a. Privatisierung und Entflechtung des Staatssektors) haben begonnen, doch bleibt die Wegstrecke noch lang.

Tabelle 2: **Wirtschaftswachstum und Inflation der Türkei, 1999-2004**

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 ¹ | 2004 ² |
|---|------|------|------|------|-------------------|-------------------|
| BIP, real (Veränd. gg. Vorj, %) | -4,7 | 7,4 | -7,5 | 7,8 | 5,3 | 5 |
| Inflationsrate (Verbraucherpreise, Jahresdurchs.) | 64,9 | 54,9 | 54,4 | 45,0 | 18,4 | 12 |

Anmerkungen: ¹ Schätzung; ² Prognose; Quelle: SIS, IWF.

Die unzureichende Erfüllung der ökonomischen Kopenhagen-Kriterien (*funktionsfähige* Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit) kann aber den Beginn der Beitrittsverhandlungen nicht verzögern, zumal diese Kriterien – analog zur Osterweiterung – erst zum Zeitpunkt der Mitgliedschaft vollständig erreicht werden müssen. Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist, dass die politischen Kriterien erfüllt sind. Trotz der beachtlichen durch die Regierung Erdogan eingeleiteten Fortschritte, sind Zweifel angebracht, ob dies bis Ende 2004 gelingen kann. Dabei geht es weniger um die *formalrechtlichen* Voraussetzungen, als um ihre *Durchsetzung in der politischen Praxis* (Minderheitenschutz, Menschenrechte, Presse- und Religionsfreiheit).³ Zwar wiesen auch die MOE-Länder in einigen Bereichen Defizite (Minderheitenprobleme in Tschechien, Ungarn und Rumänien) auf, doch unstrittig war, dass diese Länder die grundlegenden bürgerlichen Rechte und Freiheiten weitgehend in der Praxis implementiert hatten. Offen bleibt, wie weit die Staats- und Regierungschefs im Falle der Türkei, und dies ist auch eine außenpolitische Entscheidung, von den bisher geltenden Prinzipien abweichen bzw. sie relativieren werden.

2. Die EU-Perspektive unterstützt die Reformen, ist indes keine Garantie für ihren Erfolg

Es wird immer wieder auf die positiven politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen einer EU-Perspektive für die Türkei verwiesen, was sicherlich – auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Osterweiterung – ein gewichtiges Argument ist. Zweifellos wären die regelmäßige Überprüfung und Bewertung der Reformschritte durch die EU-Kommission ein wichtiger Motor zur Durchsetzung gesellschafts- und wirtschaftspolitischer

Reformen in der Türkei. Allerdings muss die EU-Perspektive nicht unbedingt Vollmitgliedschaft bedeuten – worauf hier nicht näher eingegangen wird -, und sie kann die eigenen Anstrengungen nicht ersetzen. Die volle Durchsetzung der demokratischen Rechte und Freiheiten im täglichen Leben wird vor dem Hintergrund einer islamisch geprägten Gesellschaft, deren säkularer Charakter faktisch mittels der politischen Dominanz des Militärs gesichert wurde, ein längerer Prozess sein. Dies verdeutlicht den Unterschied zu Ostmitteleuropa. Hier war es eine Frage weniger Jahre, bis die Staaten aus eigener Kraft die Grundstrukturen demokratischer Gesellschaften aufgebaut haben.

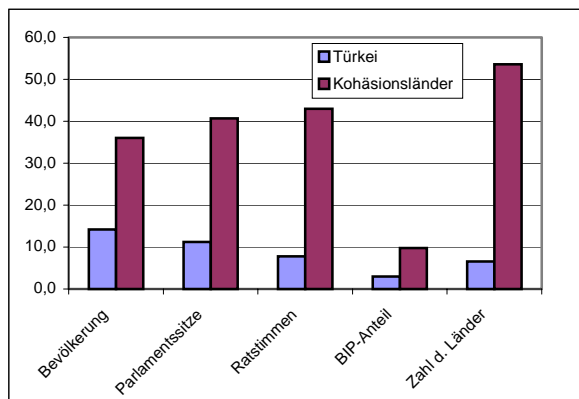
Im wirtschaftspolitischen Bereich ist sicherlich der Internationale Währungsfonds (IWF) für die Türkei der wichtigere und kompetentere Partner für wirtschaftspolitische Reformen, doch arbeiten letztlich EU und IWF – wie vielfach auch in Osteuropa – Hand in Hand. Die unmittelbaren (statischen) wirtschaftlichen Effekte (Wegfall von Handelsbeschränkungen) einer EU-Mitgliedschaft Ankaras werden aufgrund der bereits bestehenden Liberalisierung des Handels (Zollunion) und Kapitalverkehrs für die EU sehr begrenzt sein, für die Türkei dagegen deutlich höher liegen. Sie könnten allerdings stärker ausfallen, wenn dynamische Effekte (mehr Investitionen vor allem aus dem Ausland) wirken. Eine EU-Perspektive wird durch größere politische Stabilität den Zufluss von (bisher extrem niedrigen) ausländischen Direktinvestitionen begünstigen, was sich positiv auf den Produktivitätsfortschritt und technologischen Wandel auswirken wird. Doch auch hier zeigen die Erfahrungen in der EU-15 und den neuen Mitgliedsländern, dass vor allem die Anstrengungen der eigenen nationalen Wirtschaftspolitik ausschlaggebend für den Erfolg sind. Eine einfache Formel – EU-Mitgliedschaft gleich Wirtschaftswunder, oder umgekehrt kein EU-Beitritt gleich Stagnation – gibt es nicht.

³ vgl. jüngsten Bericht des US-Außenministeriums; siehe: US hits out Turkey on human rights despite reforms; in: Financial Times vom 27.2.2004

3. Eine EU-Mitgliedschaft der Türkei hat weitreichende Implikationen für die EU

Die Mitgliedschaft der Türkei hätte weitreichende Rückwirkungen auf die EU. Schon die Aufnahme der MOE-Länder verändert die EU langsam von einer Union überwiegend reicher Industrienationen zu einem heterogenen Klub mit einer beachtlichen Anzahl von Schwellenländern. Dies zeigt ein Vergleich des politischen und wirtschaftlichen Gewichts der Kohäsionsländer (Einkommensniveau unter 90% des EU-Durchschnitts⁴) in der alten EU-15 im Jahre 2001 und in der neuen EU-28 (einschließlich Türkei) im Jahre 2013: Die Zahl der Kohäsionsländer steigt von 3 auf mindestens 15, ihr Bevölkerungsanteil vergrößert sich von 16% auf 36%, das Gewicht ihrer Parlamentsstimmen nimmt von 18% auf 41% zu und die Bedeutung der Ratsstimmen auf 43% (nach Nizza), wogegen ihr Anteil an der Wirtschaftskraft bei 10% nahezu konstant bleibt. Hinter dieser im Verhältnis zur Wirtschaftskraft unverhältnismäßigen Machtverschiebung zugunsten der Kohäsionsländer stehen gewaltige Gefahren, insbesondere hinsichtlich der Ausdehnung kostenträchtiger Politikbereiche.

Abbildung 1: Die Bedeutung der Türkei und der Kohäsionsländer in einer erweiterten Union (EU-28) im Jahr 2013 (Angaben in % der EU-28)



Quelle: Eurostat; eigene Projektionen

Die EU-Kernländer werden zwar nicht „ärmer“, doch das statistische Durchschnittseinkommen wird weiter sinken. So wird 2013 das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der EU-28 nominell um ca. 26% und nach der Kaufkraft um ca. 20% unter dem der EU-15 liegen. Zudem nehmen die Variationsbreite der Einkommen sowie die spezifischen Problemlagen (strukturelle Besonderheiten, Außenhandelsorientierung) der EU-Mitgliedsländer zu. Wirtschafts-

(insbesondere Wettbewerbspolitik) und Währungspolitik der Union werden deshalb vor gewaltigen Herausforderungen hinsichtlich ihrer inneren Kohärenz und Zielgenauigkeit stehen. Dies betrifft die Durchsetzung der Binnenmarktregelungen genauso wie die Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Während die industriellen Kernländer angehalten sind, in Spitzentechnologien ihre Wettbewerbsfähigkeit international zu sichern und auszubauen (siehe Lissabon-Agenda), müssen die Kohäsionsländer zunächst einen erfolgreichen Konvergenzprozess einleiten.

Zudem stellt sich die Frage, ob es angesichts eines solchen heterogenen Wirtschaftsraumes sinnvoll ist, an einer gemeinsamen Währungspolitik festzuhalten. Die unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen verlangen möglicherweise verschiedenartige geld- und finanzpolitische Strategien. Da die europäische Zentralbank auch weiterhin die dominanten Volkswirtschaften im Mittelpunkt ihrer geldpolitischen Überlegungen behalten muss, kann es zu negativen Auswirkungen (hohe Inflation) für die europäischen Schwellenländer kommen. Es ist deshalb fraglich, ob es vernünftig ist, die rasche Erfüllung der Maastrichtkriterien sowie die Teilnahme an der WWU (Verpflichtung durch den bestehenden Acquis) von den europäischen Schwellenländern einzufordern. Theorie und empirische Erfahrungen legen – im Rahmen einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik – eine flexiblere Finanz- und Wechselkurspolitik für Schwellenländer nahe, da diese aufgrund struktureller Effekte ohnehin höhere Inflationsraten aufweisen.

Die Chance, weitreichende Reformen in der gemeinsamen Agrar- (GAP) und Strukturpolitik durchzuführen, wurde vor der Osterweiterung weitgehend verpaßt. Sie sind aber aus finanzieller und organisatorischer Sicht vor dem Beitritt der Türkei zwingend notwendig. Wie die eigenen Berechnungen für das Jahr 2013 ergeben, betragen nach jetzigen Regeln in einem Einstiegszenario die Agrarausgaben für die Türkei 1,4 Mrd. Euro (alle Angaben in konstanten Preisen von 1999; jeweils jährliche Zahlungen), und sie erhöhten sich bei voller Integration in die GAP bis auf 4,5 Mrd. Euro. Im Rahmen der jetzigen EU-Struktur- und Regionalpolitik könnte Ankara zusätzlich mit erheblichen Ressourcentransfers (von ca. 4 Mrd. Euro bis maximal 4% des BIP, 2013: 11,3 Mrd. Euro) rechnen, doch viele die Heranführungshilfe voraussichtlich eher bescheiden aus. Die zunächst moderaten Kosten eines EU-Beitritts der Türkei (Einstiegszenario: Nettotransfer 5,2 Mrd. Euro) stiegen bei vollständiger Integration in die bisherigen EU-Politiken aber deutlich (maximal 14 Mrd. Euro).

⁴ Definition für die Förderung durch den Kohäsionsfonds.

Tabelle 2: **Kosten des EU-Beitritts der Türkei im Jahre 2013**
in verschiedenen Szenarien (in Mrd. Euro, in Preisen von 1999)

| | Einstiegsszenario (entsprechend der ersten Erweiterungsrunde der Ausgaben des Jahres 2006) | Mittleres Szenario (entsprechend 35% der Direktzahlungen und 3% des BIP als Absorptionsgrenze beim BIP) | Szenario der vollen Politikintegration (entsprechend 100% der Direktzahlungen und 4% des BIP als Absorptionsgrenze beim BIP) |
|----------------------------------|--|---|--|
| Nettotransfer | 5,2 | 8,0 | 14,0 |
| Finanzierungsanteil Deutschlands | 0,9 | 1,4 | 2,5 |

Quelle: eigene Berechnungen

Hinzu kommt, dass angesichts der gewaltigen Einkommensunterschiede, insbesondere gegenüber den wenig entwickelten Regionen der Türkei, und der vorhandenen Netzwerke (u.a. eine beachtliche türkische Bevölkerung in Deutschland, ca. 2,5 Mio. einschließlich der Eingebürgerten) das Migrationspotential der Türkei insbesondere für Deutschland als beträchtlich einzuschätzen ist. Sicherlich wird mit langfristigen Übergangsregelungen bzw. der vollständigen Aussetzung des Prinzips der Freizügigkeit über einen langen Zeitraum zu rechnen sein.

4. Außenpolitisches Kalkül und langfristige Verpflichtungen lassen einen EU-Beitritt der Türkei möglich erscheinen.

Zum jetzigen Zeitpunkt bestehen weitreichende Verpflichtungen gegenüber der Türkei. Auch eine klare Wegskizze für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen zeichnet sich ab. Der Kommissionsbericht vom November 2003 war dabei eine wichtige Zwischenetappe. Darin werden Ankara deutliche Fortschritte bei der Erfüllung der politischen Kriterien bescheinigt, auch wenn die demokratischen Grundprinzipien und Menschenrechte noch nicht vollständig implementiert sind. Auch im Wirtschaftsbereich werden Fortschritte hinsichtlich der makroökonomischen Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit konstatiert.

Im Herbst 2004 soll ein weiterer Bericht die Grundlage für eine erneute Entscheidung des Europäischen Rates bilden. Führende Politiker in Europa attestieren der Türkei – auch aufgrund ihrer konstruktiven Rolle bei der Lösung der Zypernfrage – immer deutlicher gute Chancen auf rasche Beitrittsverhandlungen. Dennoch bleibt diese Entscheidung politisch brisant, denn etliche EU-Staaten geben sich eher zögerlich und auch die Haltung der neuen Mitgliedsländer, die erstmalig über eine Erweiterung mitentscheiden werden, ist noch offen.

Zum jetzigen Zeitpunkt erscheint es durchaus möglich, dass die EU einer Aufnahme der Verhandlungen unter Vorbehalt und starker Betonung der Dauerhaftigkeit der demokratischen Reformen zustimmt. Dabei dürften außen- und sicherheitspolitische Argumente den Ausschlag geben. Denkbar wäre dann, den Verhandlungsprozess nicht zu forcieren, sondern eher zu verzögern, damit der Beitritt der Türkei erst einige Jahre nach Bulgarien und Rumänien (hier ist der Beitritt recht optimistisch für 2007 vorgesehen), also in der neuen Finanzperiode ab 2013 vollzogen wird. Für diesen langfristigen Ansatz spricht nicht nur die zur erwartende Vorbereitungszeit der Türkei, sondern auch, dass die EU in den nächsten 10 Jahren intern die Osterweiterung bewältigen muss. Zudem wird Zeit für Neuregelungen zur inneren Verfassung der EU benötigt, um einen Beitritt der Türkei verkraften zu können.