

Arbeiten aus dem



OSTEUROPA-INSTITUT
MÜNCHEN

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Working Papers

Nr. 252 Januar 2004

**EU-Beitrittsreife der Türkei und
Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft**

Wolfgang QUAISSER und Alexandra REPPEGATHER

Gutachten im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen



**OSTEUROPA-INSTITUT
MÜNCHEN**

Scheinerstr. 11
D-81679 München
Telefon: 089/99 83 96-0
Telefax: 089/98 10 110
E-Mail: oei@oei-muenchen.de
Internet: www.oei-muenchen.de

ISBN 3-921396-89-1

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	vii
I. Einleitung: Der türkische EU-Beitrittsprozess zwischen beiderseitiger Ambivalenz und wachsenden Verpflichtungen.....	1
II. Die Erfüllung der politischen Kriterien wird über den Beitritt entscheiden.....	4
1. Die neue, von gemäßigt islamistischen Kräften getragene Regierung hat den Kurs politischer Reformen konsequent fortgesetzt.....	4
2. Die politischen Hindernisse sind trotz beachtlicher Fortschritte noch immer gravierend.....	5
3. Die Türkei wird hinsichtlich der politischen Kriterien sowie im Vergleich mit den MOE-Ländern schlecht bewertet	7
4. Die Perspektive der EU-Mitgliedschaft wird jedoch demokratische Reformen fördern	8
5. Die Zypernfrage: Der entscheidende Lackmustest?	9
III. Das erste ökonomische Kriterium: Funktionsfähige Marktwirtschaft.....	10
1. Funktionsfähige Marktwirtschaft ist in der Grundstruktur vorhanden.....	10
1.1 Reformtempo steigt nach vorübergehender Verlangsamung wieder an	10
1.2 Rechtlicher Rahmen für eine marktwirtschaftliche Ordnung wurde weitgehend etabliert	11
1.3 Neue Privatisierungsinitiative zielt auf eine Beschleunigung des Entstaatlichungsprozesses.....	11
1.4 Barrieren für Markteintritte und Marktaustritte wurden weiter reduziert .	12
1.5 Eingeleitete Schritte zur Stabilisierung des Bankensektors reichen zur nachhaltigen Überwindung der Bankenkrise noch nicht aus.....	13
2. Herausforderungen auf dem Weg zu makroökonomischer Stabilität und nachhaltigem Wachstum	15
2.1 Hohe Volatilität beeinträchtigt türkisches Wirtschaftswachstum	15
2.2 Hohe Arbeitslosenquote und ausgeprägte soziale und regionale Disparitäten kennzeichnen die Arbeitsmarktlage in der Türkei	16
2.3 Trotz erzielter Fortschritte bleibt die Bekämpfung der hohen Inflation eine große Herausforderung für die Türkei	16
2.4 Weitere makroökonomische Ungleichgewichte drohen den Marktmechanismus zu unterlaufen	17
3. Verschiedene Rigiditäten behindern ein effizientes Funktionieren der Marktwirtschaft	20

IV.	Das zweite ökonomische Kriterium: Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt.....	21
1.	Makroökonomische Rahmenbedingungen sind für die Wettbewerbsfähigkeit noch nicht ausreichend.....	22
2.	Öffentliche Institutionen, Infrastruktur, Bildung und Arbeitsmarkt müssen deutliche Fortschritte zeigen.....	25
3.	Investitionen, die Übernahme moderner Technologien und die ADI sind zu gering für eine ausreichende Wettbewerbsfähigkeit der Türkei	27
4.	Mikroökonomische Wettbewerbsfähigkeit, die Umstrukturierung der Unternehmen und das Entwicklungspotential der KMU müssen verbessert werden	29
5.	Die Wettbewerbsfähigkeit der Türkei hat während der Wirtschaftskrise drastisch nachgelassen und erholt sich nur langsam.....	30
V.	Außenhandel und Außenwirtschaftsbeziehungen als wichtiger Gradmesser der Wettbewerbsfähigkeit	32
1.	Die Außenwirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei: Vom Assoziierungsabkommen zur Zollunion.....	32
2.	Zunehmende Außenhandelsintegration der Türkei mit der EU seit 1995	34
2.1	Steigendes Handelsvolumen bei weitgehender Kontinuität der regionalen Außenhandelsstruktur	34
2.2	Warenstruktur: Interindustrieller Handel dominiert den Warenaustausch zwischen der Türkei und der EU.....	39
2.3	Schätzung des türkischen Außenhandelspotentials: Starke EU-Ausrichtung der türkischen Exporte	43
3.	Wirtschaftsbeziehungen der Türkei mit Deutschland.....	45
3.1	Deutschland ist weiterhin wichtigster Handelspartner der Türkei, wobei die Bedeutung stark abgenommen hat	45
3.2	Potenzial deutscher Direktinvestitionen in der Türkei nicht ausgeschöpft.....	48
VI.	Die Größe und wirtschaftliche Rückständigkeit der Türkei als Herausforderung für die EU und Ankara.....	51
1.	Die ökonomischen Unterschiede zwischen der Türkei und der EU sind gravierend, die zwischen der Türkei und der ersten sowie zweiten Beitrittsrunde indes weitaus geringer.....	51
2.	Bis zu einem möglichen Beitrittszeitpunkt der Türkei ändern sich die Einkommensdifferenzen kaum und die Konvergenz vollzieht sich langsam	53
3.	Die Rückwirkungen auf die EU-Politiken werden erheblich und der Anpassungsbedarf der Türkei wird gravierend sein	55
3.1.	Agrarpolitik.....	55
3.2.	Struktur- und Regionalpolitik	62
4.	Die fiskalischen Folgen des EU-Beitritts sind mit denen der ersten Runde der Osterweiterung vergleichbar.....	67
5.	Die wirtschaftlichen Effekte des EU-Beitritts der Türkei werden für die EU begrenzt und für die Türkei mit großen Unsicherheiten behaftet sein.....	69
6.	Das Migrationspotential der Türkei ist erheblich und würde bei einem Beitritt langfristige Übergangsregelungen nach sich ziehen.....	73

7	Eine Annäherung an die Währungsunion sollte langsam erfolgen und der Beitritt zum Euro sollte optional sein.....	77
8.	Die Mitgliedschaft der Türkei wird erhebliche Rückwirkungen auf die internen Entscheidungsprozesse der EU haben	79
	Literaturverzeichnis	82

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergleichende Bewertung der Politischen Kriterien 2003.....	8
Tabelle 2:	Türkisches Bankensystem: Ausgewählte Indikatoren, 1998-2002.....	14
Tabelle 3:	Ausgewählte Schlüsselindikatoren der türkischen Wirtschaft, 1999-2000.....	19
Tabelle 4:	WEF-Index 2003: Makroökonomische Rahmenbedingungen und entsprechende Sub-Indices	24
Tabelle 5:	WEF-Index 2003: Öffentliche Institutionen und entsprechende Sub-Indices ...	25
Tabelle 6:	IMD-Index 2003: Infrastruktur und entsprechende Sub-Indices	27
Tabelle 7:	Investitionsquote, ADI Pro-Kopf, und IMD-Index 2003 Technologie	28
Tabelle 8:	WEF-Index 2003: Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und entsprechende Sub-Indices.....	30
Tabelle 9:	Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit der Türkei:.....	31
Tabelle 10:	Schritte auf dem Weg zu einer Partnerschaft zwischen der EU und der Türkei..	33
Tabelle 11:	Türkischer Gesamthandel nach Ländergruppen im Jahr 2002	35
Tabelle 12:	Prozentuale Entwicklung der EU-Importe aus der Türkei, der MOE 8-Staaten sowie Bulgarien und Rumänien, 1995-2002.....	36
Tabelle 13:	Prozentuale Entwicklung der EU-Exporte in die Türkei, die MOE 8-Staaten sowie Bulgarien und Rumänien, 1995-2002.....	36
Tabelle 14:	Regionale Verteilung der EU-Importe aus der Türkei, den MOE 8-Staaten sowie aus Bulgarien und Rumänien 2002	38
Tabelle 15:	Regionale Verteilung der EU-Exporte in die Türkei, die MOE 8-Staaten sowie nach Bulgarien und Rumänien 2002	38
Tabelle 16:	EU-Importe aus der Türkei nach Warengruppen 1995 bis 2002.....	40
Tabelle 17:	EU-Exporte in die Türkei nach Warengruppen 1995 bis 2002	41
Tabelle 18:	Türkisches Exportpotenzial im Verhältnis zum aktuellen Export in ausgewählte Länder	44
Tabelle 19:	Deutsche Importe aus der Türkei nach Warengruppen 1995 bis 2002.....	46
Tabelle 20:	Deutsche Exporte in die Türkei nach Warengruppen 1995 bis 2002.....	47
Tabelle 21:	Genehmigte ausländische Direktinvestitionen in der Türkei nach Herkunftsländern, 1998-2003.....	49
Tabelle 22:	Ausgewählte Sozio-ökonomische Daten der MOE-Länder und der Türkei im Vergleich zur EU-15.....	52
Tabelle 23:	Grundlegende Daten einer erweiterten Union im Jahre 2013	54

Tabelle 24: Konvergenzszenarien zur Erreichung eines 75%-igen EU-Einkommensniveaus der EU-15	54
Tabelle 25: Agrarstützung in der EU und der Türkei	59
Tabelle 26: Erwartete finanzielle Unterstützung von der Europäischen Union während des Kandidaturvorgangs.....	64
Tabelle 27: Umfang der jährlichen Heranführungshilfe für die 10-Kandidatenländer in der Finanzperiode 2000-2006 und Projektionen für die Türkei	65
Tabelle 28: Kosten des EU-Beitritts der Türkei im Jahre 2013 in verschiedenen Szenarien.....	68
Tabelle 29: BIP und Außenhandelsanteil der MOE-Länder im Vergleich zur EU-15	70
Tabelle 30: Die Erfüllung der Maastricht-Kriterien in den MOE-Ländern im Vergleich mit den EU-Südländern und der Türkei.....	78
Tabelle 31: Bedeutung der Kohäsionsländer in verschiedenen Erweiterungsszenarien Anteil der Bevölkerung, Parlaments- und Ratsstimmen sowie am BIP der jeweiligen Union.....	80
Übersicht 1: Politische Beitrittskriterien und die Bewertung der Türkei durch die EU-Kommission	6
Übersicht 2: Ökonomische Beitrittskriterien und die Bewertung der Türkei durch die EU-Kommission	23

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Handelsbilanz der EU mit der Türkei, 1995-2002.....	37
Abbildung 2: Agrarquote und Einkommensverteilung in der EU-15 und einer erweiterten Union EU-28	55
Abbildung 3: Regression zwischen Agrarproduktion und Agrarsubventionen.....	61
Abbildung 4: Verteilung der Strukturfondsmittel und BIP-pro-Kopf	66
Abbildung 5: Einflussfaktoren auf die Wachstumseffekte eines EU-Beitritts der Türkei..	71
Abbildung 6: Nettomigration nach Deutschland	75
Abbildung 7: Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit am 31.12.2002 in Deutschland.....	75

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Debatte über die EU-Beitrittsperspektive der Türkei erfolgt kontrovers anhand verschiedener Argumentationslinien. Zentrale Fragen sind vor allem, wie die europäische Identität zu bestimmen ist und ob die Türkei grundsätzlich der EU beitreten sollte. Beide Aspekte werden in diesem Gutachten nicht behandelt. Im Zentrum der Studie stehen vielmehr die Bewertung der Türkei hinsichtlich der politischen und ökonomischen Beitrittskriterien (Kopenhagen-Kriterien) sowie die Auswirkungen ihres EU-Beitritts. Um die relative Beitrittsreife der Türkei zu bestimmen, werden auch die im Beitrittsprozess der neuen östlichen Mitglieds- bzw. Kandidatenländer gewonnenen Erfahrungen zum Vergleich herangezogen.

Die Türkei wird trotz beachtlicher Fortschritte noch erhebliche Zeit benötigen, um die Kopenhagen-Kriterien zu erfüllen.

Es ist wenig wahrscheinlich, dass die Türkei die politischen Kriterien trotz großer Bemühungen bis zum nächsten Fortschrittsbericht 2004 erfüllt: Um zu beurteilen, ob mit der Türkei die Aufnahme von Verhandlungen erfolgen kann, ist zwischen den politischen und den wirtschaftlichen Beitrittskriterien zu unterscheiden. Während die wirtschaftlichen Kriterien erst beim Beitritt vollständig realisiert sein müssen, sollten die politischen Kriterien (Demokratie, Menschenrechte) – wie bei allen bisherigen Erweiterungen – bereits weitgehend erfüllt sein. Die Abweichung von diesem Grundprinzip wäre eine weitreichende Entscheidung. Die von der EU-Kommission für 2003 aufgestellte Mängelliste ist indes so umfangreich, dass ein ausreichendes Niveau demokratischer Strukturen und bürgerlicher Rechte bis Ende 2004 kaum zu erreichen ist. Die Problematik liegt dabei weniger auf der formaljuristischen Ebene, sondern vielmehr in der praktischen Realisierung. Denkbar ist, dass die Staats- und Regierungschefs sich dennoch angesichts der türkischen Bemühungen und aufgrund außenpolitischer Überlegungen zu einer Aufnahme der Verhandlungen entschließen. Da die EU kaum ihre eigenen demokratischen Grundsätze verwässern wird, ist mit langwierigen Verhandlungen zu rechnen. Sie werden sicherlich mehr Zeit erfordern als die mit den östlichen Nachbarländern, da dort der gesellschaftspolitische Grundkonsens europäischer Werte – auch angesichts der leidvollen Erfahrungen des Kommunismus – breit verankert war.

Auch die Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien wird noch viele Jahre in Anspruch nehmen: Die Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien ist indes nicht Voraussetzung für die Aufnahme der Verhandlungen, doch sollten wesentliche Schritte in dieser Richtung erfolgt sein. Dies kann die Türkei vorweisen. Sie hat nach der tiefen Wirtschaftskrise viel versprechende und vom IWF unterstützte Reformen eingeleitet und ist in vielen Bereichen nur etwas schlechter als Bulgarien und Rumänien zu beurteilen. Wird der Reformprozess konsequent fortgesetzt, dann dürften die Wirtschaftskriterien in einer zeitlichen Perspektive von zehn Jahren keine Barriere für einen EU-Beitritt der Türkei darstellen. Dies setzt allerdings voraus, dass keine weitere makroökonomische Krise den

wirtschaftlichen Erholungsprozess zunichte macht. Auch bei einer positiven Wirtschaftsentwicklung bleibt der enorme wirtschaftliche Abstand zwischen der Türkei und der jetzigen EU bestehen. Hieraus ergeben sich weitreichende Konsequenzen, die den Verhandlungsverlauf (Forderung nach weitgehenden Übergangsregelungen), den Zeitpunkt (eher Verzögerungen) und die Modalitäten (Sonderregelungen bei der Integration in die EU-Politiken) des Beitritts bestimmen können. Die Ergebnisse der Studie lassen sich im Einzelnen wie folgt zusammenfassen:

Umfassende Reformen sind auf den Weg gebracht, doch ob das politische Kriterium bis 2004 ausreichend erfüllt wird, ist fraglich

Trotz beachtlicher formalrechtlicher Fortschritte und konkreter Maßnahmen stößt die faktische Implementierung der demokratischen Kriterien (Demokratie, Menschenrechte) in Teilbereichen auf große Probleme: Ankara hat in den letzten Jahren beachtliche Anstrengungen unternommen, die für eine Aufnahme der Beitrittsverhandlungen ausschlaggebenden politischen Kriterien (Demokratie und Menschenrechte) zu erfüllen. Die neue Regierung Erdogan hat die politischen Reformen konsequent fortgesetzt. Diese betrafen das Zurückdrängen des Einflusses des Militärs, das Aufheben des Ausnahmezustands im Südosten des Landes, größere Minderheitenrechte und die Ankündigung, eine „Null-Toleranz-Politik“ gegenüber Folter zu verfolgen. Die Wirkung der Reformen auf die gesellschaftspolitische Praxis ist indes begrenzt. Trotz einiger Anstrengungen entspricht das Justizwesen noch nicht westeuropäischen Standards und die Korruption hält sich hartnäckig auf hohem Niveau. Obwohl Ankara internationale und europäische Übereinkommen unterschrieb, stellte der Europäische Gerichtshof Menschenrechtsverletzungen in der Türkei fest. Zwar wurde gegen Folter stärker vorgegangen, doch wird noch immer über verschiedene Vorfälle berichtet. Trotz formalrechtlicher Fortschritte werden die bürgerlichen Rechte noch nicht vollständig gewährt (Einschränkungen der Meinungsfreiheit, Gewalt bei friedlichen Demonstrationen) und die Religionsfreiheit ist noch ernsthaft eingeschränkt. Rundfunk- und Fernsehsendungen in kurdischer Sprache sind bisher nur auf dem Papier möglich.

Angesichts der von der EU-Kommission aufgelisteten Defizite erscheint es zweifelhaft, ob Ankara innerhalb eines Jahres die politischen Kriterien erfüllen kann: Die Einschätzung stützt sich u.a. auf die Tatsache, dass die Türkei in der internationalen Bewertung von „Freedom House“ trotz positiver Trendentwicklung noch immer nicht als freies Land eingestuft wird. Der Abstand der Türkei wird auch daran deutlich, dass alle MOE-Länder zum Zeitpunkt der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen eine fast EU-konforme Bewertung erreichten, die Türkei indes davon weit entfernt ist. In Hinblick auf übergeordnete Interessen besteht für die Staats- und Regierungschefs die Möglichkeit, Abstriche bei den Kopenhagen-Kriterien vorzunehmen und den Beginn der Verhandlungen zu beschließen. Dies müsste allerdings an die Bedingung geknüpft sein, die politischen Reformen konsequent fortzuführen und in der Praxis zu implementieren. Spätestens zum EU-Beitritt müssten die Kriterien erfüllt sein, da sonst das Fundament der Union in Frage gestellt würde. Die volle Durchsetzung der demokratischen Rechte und Freiheiten

wird allerdings im Unterschied zu Ostmitteleuropa in der Türkei vor dem Hintergrund einer islamisch geprägten Gesellschaft ein längerer Prozess sein.

Stabilisierungsmaßnahmen und marktwirtschaftliche Reformen schreiten voran, doch ist noch keine ausreichende Solidität erreicht

Das neue Stabilisierungsprogramm wird von der im Herbst 2002 gewählten neuen türkischen Regierung weitergeführt: Im Mai 2001 hat die (alte) türkische Regierung unter dem Eindruck der schweren Finanzkrise im Winter 2000/2001 ein neues Stabilisierungsprogramm aufgelegt. Es ist stärker auf die fundamentalen Strukturprobleme der türkischen Wirtschaft fokussiert als die infolge fehlender Umsetzung wichtiger Reformschritte jeweils gescheiterten Antiinflations- und Strukturanpassungsprogramme der Vergangenheit. Ziel des aktuellen Stabilisierungsprogramms ist es vor allem, den öffentlichen Sektor und das Bankwesen zu restrukturieren. Außerdem sollen Liberalisierungsmaßnahmen die Basis für ein von der Privatwirtschaft gestütztes Wirtschaftswachstum bilden. Das neue Reformprogramm schließt darüber hinaus die formale Vorgabe eines Inflationsziels und dessen Kontrolle durch eine unabhängige Zentralbank mit ein. Nach anfänglicher Zurückhaltung hat die im November 2002 durch vorzeitige Wahlen gebildete Regierung den Reformkurs der Vorgängerregierung wieder aufgenommen. Die Reformanstrengungen werden von IWF und Weltbank technisch und finanziell begleitet.

Rechtliche Grundlagen für marktwirtschaftliche Strukturen und Prozesse sind in der Türkei vorhanden: Zur Beurteilung einer funktionierenden Marktwirtschaft wurde entsprechend den Kopenhagen-Kriterien eine Reihe von Reformanstrengungen geprüft. Hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen für eine marktwirtschaftliche Ordnung sind Fortschritte erzielt worden. Die Türkei kann inzwischen wesentliche Elemente einer rechtlichen Basis für marktwirtschaftliche Strukturen und Prozesse vorweisen. Was die Umsetzung wichtiger rechtlicher Vorschriften und Verträge betrifft, wie beispielsweise verkürzte Gesetzgebungsverfahren, besteht aber noch Verbesserungsbedarf.

Konsequentes Vorgehen und Entpolitisierung des Privatisierungsprozesses sind notwendig, um das Privatisierungsvorhaben zu beschleunigen: Trotz des vergleichsweise frühen Beginns des Privatisierungsprozesses im Jahr 1985 ist die Türkei infolge inkonsequenter Vorgehensweise deutlich hinter die Staaten Mittel- und Osteuropas zurückgefallen. Mit Ausnahme des Jahres 2000 lagen die Privatisierungseinnahmen seit 1990 regelmäßig unter den Erwartungen von rund 1 Mrd. USD per annum. Auf der Grundlage eines neuen Privatisierungsprogramms für 2003, das Privatisierungserlöse in Höhe von 1,9 Mrd. EUR anstrebt, sollen insgesamt 30 Unternehmen mit einer staatlichen Beteiligungsquote von jeweils mindestens 50 % privatisiert werden. Darunter befinden sich viele Schlüsselunternehmen. Mitte 2003 beliefen sich die Privatisierungserlöse allerdings erst auf rund 24 Mio. EUR.

Weitere Fortschritte sind bei der Reduzierung der Markteintritts- und Marktaustrittsbarrieren erzielt worden: Ungeachtet dessen leiden insbesondere kleine und mittlere Unternehmen nach wie vor stark unter dem erschwerten Zugang zu den Kapitalmärkten sowie unter administrativen Investitionshemmnissen. Die eingeleiteten Verfahrensänderungen vereinfachen beispielsweise die Registrierung von Gesellschaften sowie die Einstellung ausländischer Arbeitskräfte und beschleunigen die Genehmigungsverfahren für ausländische Direktinvestitionen. Diese Maßnahmen ebenso wie die Änderung des Zwangsvollstreckungs- und Konkursgesetzes erleichtern und beschleunigen die Schließung unrentabler Unternehmen.

Die eingeleiteten Reformschritte zur Stabilisierung des Bankensektors reichen zur nachhaltigen Überwindung der Bankenkrise nicht aus: Trotz Erfolge lassen die Reformanstrengungen im Finanzsektor entschlossene Restrukturierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen vermissen. So bedarf es bezüglich der Bankenaufsicht einer weiteren Stärkung und Konkretisierung ihres rechtlichen und institutionellen Rahmens. Zudem ist ein konsequenter Verzicht auf politische Einflussnahme bei der Kreditvergabe der öffentlichen Banken geboten. Die in diesem Zusammenhang notwendige Privatisierung staatlicher Banken wurde bislang nicht konsequent durchgeführt. Auch ist es fraglich, ob das „Istanbuler Konzept“ zur Beseitigung des Problems der notleidenden Kredite ausreicht. Denkbare Ansätze, um eine rasche Restrukturierung zu erreichen, sind beispielsweise weitere Steueranreize für Banken. Dadurch könnte die Bildung ausreichender Risikovorsorge, die Restrukturierung von Krediten sowie die Bilanzierungshilfe für Unternehmen zur Darstellung von Währungsverlusten vorangetrieben werden.

Hohe Volatilität beeinträchtigt das türkische Wirtschaftswachstum: Die Türkei steht vor großen Herausforderungen auf ihrem Weg zu makroökonomischer Stabilität und nachhaltigem Wachstum. Durch die wiederholten Wirtschaftskrisen in der Türkei (1998 und 2000/2001) in Verbindung mit den Auswirkungen der Russlandkrise (1998) ist das reale BIP-Wachstum in der Türkei seit vielen Jahren durch starke Schwankungen und insgesamt durch ein tendenziell niedriges Wachstumsniveau gekennzeichnet. Mit einem realen Wirtschaftswachstum von 7,8 % im Jahr 2002 (gegenüber Vorjahr) hat die türkische Wirtschaft begonnen, sich von dem letzten Konjunkturinbruch im Jahr 2001 (reales BIP: -7,5 % gegenüber Vorjahr) zu erholen. Auch 2003 wird ein positives reales Wachstum des BIP von etwa 5 % erwartet.

In der erheblich gestiegenen Arbeitslosenquote und dem stark ausgeprägten sozialen und regionalen Disparitäten besteht ein wesentliches Problem der Türkei: Die Rezessionen 1999 und 2001 haben sich in einer deutlich verschlechterten Arbeitsmarktsituation in der Türkei niedergeschlagen. Trotz der wirtschaftlichen Erholung stieg die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Jahr 2002 auf 10,3 %. Darüber hinaus kennzeichnen erhebliche regionale Disparitäten mit einem starken Land-Stadt-Gefälle den Arbeitsmarkt. Im zweiten Quartal 2003 betrug die Arbeitslosenquote in den Städten 13,2 %, in den ländlichen Regionen dagegen nur 6,3 %. Offensichtlich bindet der Agrarsektor, der ca. ein Drittel der türkischen Arbeitnehmer auf sich vereinigt, noch Arbeitskräfte, doch

dürfte die versteckte Arbeitslosigkeit auf dem Lande hoch sein. Das BIP pro Kopf (in Kaufkraftparitäten) betrug 2002 in der Türkei rund 23 % des EU-Durchschnitts.

Trotz gewisser Fortschritte bleibt die Bekämpfung der chronisch hohen Inflation eine große Herausforderung für die Türkei: Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms ist es gelungen, die Verbraucherpreise von 54,4 % (2001) auf 45 % (2002) zu senken (jahresdurchschnittliche Verbraucherpreise gegenüber dem Vorjahr). Die rückläufige Inflationsentwicklung der Jahre 2002 und 2003 ist besonders vor dem Hintergrund einer restriktiven Geld- und Finanzpolitik, der stärkeren türkischen Lira in Verbindung mit einer schwachen Inlandsnachfrage und der Koppelung der Lohnabschlüsse im öffentlichen Sektor an die Inflationsziele zu sehen.

Hohe Staatsverschuldung bedroht die erfolgreiche Fortsetzung des marktwirtschaftlichen Kurses: Neben dem Inflationsdruck, der für die türkische Wirtschaft eine mittelfristig ausgerichtete Planung immer noch weitgehend unmöglich macht, wird ein großer Teil des ökonomischen Potenzials der Türkei durch die Bedienung der hohen Staatsschulden gebunden. Trotz der rückläufigen staatlichen Schuldenquote (von 105,4 % im Jahr 2001 auf 95 % im Jahr 2002) stellt sie eine unverändert hohe Belastung sowohl für den öffentlichen Sektor als auch für die Gesamtwirtschaft dar. Eine weitere Reduzierung des Schuldendienstes wird vor allem vom Vertrauen der Marktteilnehmer abhängen, da das Kreditportfolio aus kurzfristigen Schuldtiteln besteht und über 70 % der Inlandschulden eine Bindung an kurzfristige Zinssätze oder Wechselkursschwankungen aufweisen.

Strikte Fiskaldisziplin ist eine wesentliche Voraussetzung für die Absicherung des makroökonomischen Stabilisierungspfades: Nachdem die Haushaltskonsolidierung im Zusammenhang mit den Wahlen im November 2002 durch eine expansive Fiskalpolitik deutlich beeinträchtigt worden war, hat die neue Regierung im Haushaltsplan für 2003 Korrekturmaßnahmen vorgesehen, mit deren Hilfe der angestrebte Primärüberschuss im öffentlichen Sektor von 6,5 % des BIP erreicht werden soll. Zu diesen Maßnahmen zählen neben der Erhöhung einzelner Steuern auch die Kürzungen im öffentlichen Sektor. Gleichwohl dürfte ein Anstieg des Primärüberschusses nicht genügen, um die Verschuldung nachhaltig auf ein tragfähiges Niveau zu reduzieren. Flankierende Maßnahmen sollten zudem vor allem auf eine bessere Kontrolle der Eventualverbindlichkeiten gerichtet sein.

Die angespannte Zahlungsbilanzsituation stellt – insbesondere in Kombination mit den übrigen Faktoren – eine potenzielle Gefahr für den marktwirtschaftlichen Reformkurs dar: Auf einen Leistungsbilanzüberschuss von 2,3 % des BIP 2001 folgte 2002 ein Leistungsbilanzdefizit von 0,8 % des BIP, das bis zur Jahresmitte 2003 auf rund 2 % des BIP anstieg. Dem Importanstieg (2002: +23,6 %, USD, f. o. b.) stand ein geringerer Anstieg der Warenausfuhren (2002: +15,8 %, USD, f. o. b.) gegenüber. Während die Einnahmen aus dem Tourismus im Jahr 2002 den Spitzenwert von 4,7 % des BIP verzeich-

neten, gingen die Überweisungen von Arbeitnehmern auf 1 % des BIP zurück. Ausländische Direktinvestitionen betragen im selben Zeitraum lediglich 0,6 % des BIP.

Der konsequente Rückzug des Staates aus weiten Teilen des Wirtschaftslebens blieb bislang aus: Nach wie vor basiert das Regelsystem auf einer hoch zentralisierten Staatsbürokratie und politischen Kultur. In der Zukunft wird es deshalb verstärkt darauf ankommen, klare Leitlinien für die Modernisierung der öffentlichen Institutionen und rechtlichen Rahmenbedingungen zur Sicherstellung des Wettbewerbsprinzips zu entwickeln. In diesem Zusammenhang sind auch der konsequente Abbau der vielfältigen administrativen Hemmnisse und die Fortführung der konstitutionellen Reformen, der Initiativen zur Korruptionsbekämpfung sowie Reformmaßnahmen mit dem Ziel einer Entpolitisierung und Straffung der Einstellungspolitik im öffentlichen Sektor zu sehen.

Das zweite ökonomische Kriterium: Die Wettbewerbsfähigkeit der Türkei im gemeinsamen Binnenmarkt ist noch nicht gewährleistet

Makroökonomische und institutionelle Rahmenbedingungen sind für die Wettbewerbsfähigkeit noch nicht ausreichend: Die oben aufgezeigte instabile makroökonomische Situation der Türkei behindert nicht nur das Entstehen einer voll funktionsfähigen Marktwirtschaft, sondern unterhöhlt auch die Wettbewerbsfähigkeit der türkischen Volkswirtschaft. Hohe Inflationsraten und Realzinsen verunsichern die Wirtschaftssubjekte und wirken sich vor allem negativ auf die Investitionsbereitschaft und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen aus. Zudem ist die Qualität der öffentlichen Institutionen ungenügend und die Korruption weit verbreitet. Obwohl die Türkei gemäß den Indikatoren des World Economic Forum (WEF) deutlich schlechter als der Durchschnitt der ersten Beitrittsrunde der Osterweiterung abschneidet, ist der Abstand zu Polen nicht gravierend. Die Türkei und Bulgarien werden im institutionellen Bereich ähnlich und deutlich besser als Rumänien bewertet. Auch die Bereiche Infrastruktur, Bildung und Arbeitsmarkt erfordern von Ankara erhebliche Anstrengungen, doch steht die Türkei kaum vor schwierigeren Problemen als Rumänien.

Höhere Wettbewerbsfähigkeit ist von steigenden ausländischen Direktinvestitionen (ADI) und einem damit verbundenen Technologietransfer abhängig, der von der Umstrukturierung heimischer Unternehmen flankiert werden muss: Die ADI-Zuflüsse in die Türkei blieben über die letzten Jahrzehnte aufgrund der instabilen makroökonomischen und politischen Situation äußerst gering. Sie liegen deutlich unter denen der Länder der ersten Beitrittsrunde, doch auf ähnlichem Niveau wie Bulgarien und Rumänien. Steigende ADI-Zuflüsse sind aber die Voraussetzung für eine erfolgreiche Technologieadaptation. Anhand der WEF-Indikatoren Technologietransfer und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen schneidet die Türkei wiederum etwas besser ab als Bulgarien und Rumänien. Der Technologietransfer ist ebenfalls von einer erfolgreichen Umstrukturierung der Unternehmen abhängig. Diese ist auch deshalb wichtig, weil die türkischen Unternehmen durch die Wirtschaftskrise hart getroffen wurden und die Konsolidierung des Finanzsektors eng damit verbunden ist. Von herausragender Bedeutung sind gleich-

zeitig verbesserte Rahmenbedingungen (insbesondere Finanzierung) für kleinere und mittlere Unternehmen, weil sie das Rückgrat der türkischen Wirtschaft bilden.

Makroökonomische Stabilisierung und Strukturreformen können zu einer raschen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit führen: Die Wettbewerbsfähigkeit der Türkei kann zusammenfassend anhand des WEF-Wachstumsindikators (Fähigkeit, anhaltendes Wachstum zu generieren, ab 2000), des WEF-Business-Indikators (ab 1998) und des IMD-Indikators (ab 1999) bewertet werden. Die makroökonomische Krise schlug sich in einer markant schlechteren Bewertung der Türkei nieder, die sich (gemäß WEF-Indikatoren) ab 2002 wiederum leicht verbesserte. Sichtbar wird dieser positive Entwicklungstrend anhand des mikroökonomischen Business-Indikators, der schon seit 1998 bestimmt wird. Es fällt auf, dass die Türkei hier im Gegensatz zur Makroökonomie besser bewertet wird. Zudem wurde ihr Ende der 90er Jahre trotz der – zum damaligen Zeitpunkt noch nicht so offensichtlichen – Strukturprobleme, ein vergleichsweise günstiges Rating erstellt, das mit den Ländern der ersten Beitrittsrunde vergleichbar ist. Bei erfolgreicher Stabilisierung und begleitenden Strukturreformen, die auf eine verbesserte Funktionsweise der Marktwirtschaft zielen, könnte die Türkei innerhalb weniger Jahre ihre in den 1990er Jahren mit den Beitrittsländern der ersten Runde vergleichbare Wettbewerbsposition wieder erreichen.

Umfang und Struktur des türkischen Außenhandels mit der EU lassen auf eine geringe Wettbewerbsfähigkeit der türkischen Wirtschaft schließen

Umsetzung der Zollunion verläuft noch schleppend: In ihrem Fortschrittsbericht 2002 bemängelt die EU-Kommission, dass in den Handelsbeziehungen mit der Türkei zahlreiche Fragen im Hinblick auf gewerbliche Waren und Agrarerzeugnisse nach wie vor ungelöst sind. Auch habe die Türkei die im Dezember 2000 abgelaufene Frist für eine Reihe von Regelungen im Rahmen der Zollunion nicht eingehalten. Die Beseitigung der bestehenden Handelshemmnisse in den kommenden Jahren stellt jedoch aus Sicht der EU eine wesentliche Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei im Dezember 2004 dar. In ihrem neuesten Bericht 2003 stellt die Kommission nur begrenzte Fortschritte im Bereich der Zollunion und Außenwirtschaft fest. Die Defizite bei der Umsetzung der Zollunion lassen Zweifel aufkommen, ob die Türkei in Kernbereichen des Binnenmarktes gewillt ist, den gemeinsamen Verpflichtungen nachzukommen.

Türkische Außenhandelsintegration mit der EU macht weiter Fortschritte: Die Außenhandelsbeziehungen zwischen der Türkei und der EU wurden seit Mitte der 1990er Jahre deutlich ausgeweitet. Im Jahr 2002 wurden 51,5 % der türkischen Gesamtexporte (Volumen: 18,1 Mrd. USD) und 45,5 % der türkischen Gesamtimporte (Volumen: 23,1 Mrd. USD) mit der EU abgewickelt. Damit ist die Außenhandelsintegration der Türkei mit der EU etwa mit der Bulgariens und Rumäniens vergleichbar, deren Handelsanteile mit der EU sich jeweils auf rund 50 % belaufen. Deutschland war im Jahr 2002 sowohl bei Im- als auch bei Exporten der bedeutendste Handelspartner der Türkei (Anteil der EU-Importe aus der Türkei bzw. der EU-Exporte in die Türkei jeweils rund 30 %).

Wiederholte Wirtschaftskrisen bremsen die Ausweitung des türkischen Außenhandelsvolumens: Für die rasche Ausweitung der türkischen Außenhandelsbeziehungen mit den EU-Ländern war die Errichtung der Zollunion zwischen EU und Türkei im Jahr 1996 von entscheidender Bedeutung. Von der Beseitigung diverser bilateraler Handelsschranken haben insbesondere die Warenimporte der Türkei aus der EU profitiert. Allerdings führten die starken negativen Effekte der türkischen Wirtschaftskrisen 1998 und 2000/2001 in Verbindung mit den Auswirkungen der Russlandkrise (1998) zu einer vorübergehenden Unterbrechung bzw. Verlangsamung der Dynamik von EU-Exporten in die Türkei in diesen Jahren.

Der intraindustrielle Handel als wesentlicher Motor des Exportwachstums bewegt sich nach wie vor auf niedrigem Niveau: Die Analyse der Warenstruktur zeigt, dass im Warenaustausch zwischen der Türkei und der EU nach wie vor der interindustrielle Handel dominiert. Verantwortlich für den im Vergleich zu den ostmitteleuropäischen Ländern deutlich schwächeren intraindustriellen Handel sowie den geringeren Handel innerhalb internationaler Unternehmen und bzw. Unternehmensnetzwerken im Warenaustausch mit der EU ist nicht zuletzt das enge Sortiment an wettbewerbsfähigen verarbeiteten Gütern in der Türkei. Die Struktur der türkischen Exporte in die EU wird zu über zwei Dritteln von lediglich drei Warenkategorien, nämlich Textilprodukten (2002: 40 %), Maschinen, Apparaten, Fernsehgeräten, etc. (16 %) und Beförderungsmitteln (12 %), bestimmt. Durch die starke Ausrichtung ihrer Exportwirtschaft auf Textilwaren und die begrenzten Wachstumspotenziale der traditionell auf den Endverbrauchermarkt ausgerichteten Textilindustrien dürften sich für die Türkei nach der EU-Osterweiterung und dem Abschluss weiterer Freihandelsabkommen der EU mit Drittländern eine Reihe von Problemen ergeben. Demgegenüber ist die Struktur der türkischen Einfuhren aus der EU differenzierter, wobei Maschinen, Apparate, Fernsehgeräte, etc. (Anteil 2002: 34 %), sonstige Industriegüter (Anteil: 14 %) und Beförderungsmittel (Anteil: 11 %) den Warenkatalog anführen.

Die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition der verarbeiteten Produkte entscheidet über das weitere Exportwachstum der Türkei: Um das türkische Exportpotenzial zu bestimmen, wurde ein Gravitationsmodell herangezogen. Die Ergebnisse zeigen, dass die türkische Exportwirtschaft in großem Umfang von dem bevorzugten Marktzugang für alle wesentlichen Waren profitiert und bereits stark auf die EU ausgerichtet ist. Gleichwohl ist das zu erwartende Potenzial für Ausfuhren in die wirtschaftsstärksten EU-Länder, wie Deutschland, Italien und Frankreich, noch nicht ausgeschöpft. Ob und wieweit die Türkei zukünftig ihr Ausfuhrvolumen steigern kann, wird dabei weitgehend von der Konkurrenzfähigkeit der verarbeiteten Produkte abhängen.

Die Bedeutung Deutschlands als Handelspartner für die Türkei nimmt ab: Wie die Untersuchung der Handelsbeziehungen zwischen der Türkei und Deutschland zeigt, nahm in den vergangenen Jahren trotz der unveränderten Position Deutschlands als stärkster Handelspartner der Türkei die Bedeutung des deutschen Marktes für türkische Ex- und Importe ab. Diese Entwicklung ist vor allem auf die starke Ausrichtung der türkischen

Exporte auf Textilien bzw. auf traditionelle Industrien und Märkte zurückzuführen, die im Hinblick auf das Handelsvolumen tendenziell stagnieren bzw. schrumpfen. Ähnlich wie die Handelsaktivitäten zwischen der Türkei und EU deuten die Handelsbeziehungen der Türkei mit Deutschland auf einen starken interindustriellen Warenaustausch hin.

Deutschen Investoren fehlt noch das Vertrauen in die türkische Wirtschaft: Die führende Stellung Deutschlands als Wirtschaftspartner der Türkei spiegelt sich nicht nur im Handel, sondern auch in den ausländischen Direktinvestitionen wider. Verglichen mit den deutschen Direktinvestitionen in den MOE-Ländern fallen die in der Türkei recht bescheiden aus. Mit einem Volumen von 272 Mio. USD belegte Deutschland 2002 als Herkunftsland für Direktinvestitionen in der Türkei den dritten Platz. Gleichwohl zeichneten sich die deutschen Investitionen in den letzten Jahren durch starke Schwankungen und im Vergleich zu anderen ausländischen Kapitalgebern durch deutlich kleinere durchschnittliche Projektgrößen aus. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse der Studie, dass die deutschen Investitionen in der Türkei weit hinter den vorhandenen Erwartungen und Potenzialen zurückbleiben. Die Wirtschaftskrisen in der Türkei sowie die allgemeine Verlangsamung des globalen Wirtschaftswachstums dürften wesentlich für diese in den letzten zwei Jahren rückläufige Entwicklung der Kapitalzuflüsse verantwortlich sein.

Die Rückwirkungen des Türkei-Beitritts auf die EU: Zunehmende Heterogenität der Union verstärkt den Druck auf Reformen

Die zunehmende ökonomische Heterogenität der erweiterten Union stellt gewaltige Herausforderungen an ihre innere Kohärenz und die Koordinierung ihrer Politikbereiche dar: Die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede nehmen durch die Osterweiterung zu und werden durch den Beitritt der Türkei noch verstärkt. Dimension und Problematik eines türkischen EU-Beitritts werden darin deutlich, dass er hinsichtlich Bevölkerung und Territorium mit der ersten Beitrittsrunde (MOE-Runde-1) vergleichbar ist, doch die Türkei bezogen auf die Wirtschaftskraft nur etwa die Hälfte der MOE-Runde-1 aufbringt. Das BIP pro Kopf beträgt nur ca. 23% des EU-15 Durchschnitts. Das Einkommensniveau der erweiterten Union mit 28 Staaten sinkt gegenüber der EU-15 um ca. ein Viertel. Bis zu einem möglichen Beitrittszeitpunkt der Türkei ändern sich die Einkommensdifferenzen kaum und die wirtschaftliche Konvergenz zur EU wird sich selbst bei signifikant höheren Wachstumsraten über ein halbes Jahrhundert hinziehen.

Eine EU-Mitgliedschaft der Türkei erhöht den Druck auf Reformen der EU-Agrar- und Strukturpolitik: Die große volkswirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft und das starke regionale Gefälle in der Türkei werfen die Frage auf, wie sich eine Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Regional- und Strukturpolitik auf beide Seiten auswirkt. Im organisatorisch-technischen Bereich wird zunächst zusätzlich zur Osterweiterung der Verwaltungsaufwand für die EU steigen, doch sind die größeren administrativen Anpassungslasten für die Türkei zu erwarten. Diese können zu einem ernststen Engpass bei der Implementierung der EU-Politiken führen. Die EU wird deshalb

vor der Frage stehen, ob nicht die organisatorisch-technischen Abläufe wesentlich vereinfacht und weiterhin wichtige Kompetenzbereiche in die Länder zurückverlagert werden können. Die Kommission könnte sich dann auf Kontrollfunktionen (insbesondere bei der organisatorischen und technischen Abwicklung der Programme und im wettbewerbpolitischen Bereich) konzentrieren.

Die Übernahme der EU-Agrarpolitik bedeutet Vorteile für die türkischen Konsumenten, aber Nachteile für die Bauern. Transferzahlungen aus Brüssel können dies abmildern: Mit einer EU-Mitgliedschaft wird der Agrarhandel vollständig liberalisiert und die Agrarpreise gleichen sich an. Dadurch wird die bisher hohe türkische Agrarstützung und damit auch das Einkommen der Bauern sinken. Niedrigere Lebensmittelpreise werden indes die Wohlfahrt der türkischen Konsumenten und insbesondere der niedrigeren Einkommensgruppen erhöhen (insgesamt 0,4% des BIP). Negative Auswirkungen sind für die ländlichen Gebiete zu erwarten, deren Einkommen schon jetzt ca. um ein Viertel unter denen der städtischen Gebiete liegen. Als Ausgleich kann Ankara mit höheren EU-Transferzahlungen für den ländlichen Raum rechnen (maximal zwischen 4 Mrd. und 5,5 Mrd. Euro; konstante Preise 1999). Bei einem Einstiegsszenario könnten sich die Zahlungen bei ca. 1 bis 2 Mrd. Euro bewegen. Die verteilungspolitischen Effekte einer Agrarliberalisierung auf Seiten der EU dürften sich angesichts der für die EU geringen Preis- und Mengeneffekte in engen Grenzen halten bzw. wären durch den allgemeinen Trend der Agrarliberalisierung und geringeren Erzeugerpreise überlagert.

Im Rahmen der EU-Struktur- und Regionalpolitik wird Ankara mit erheblichen Ressourcentransfers rechnen können, doch wird die Heranführungshilfe voraussichtlich eher bescheiden ausfallen: Die EU-Struktur- und Regionalpolitik steht im Falle eines EU-Beitritts vor gewaltigen Herausforderungen, da nicht nur der beträchtliche nationale Entwicklungsrückstand aufzuholen ist, sondern auch die regionalen Disparitäten in keinem anderen EU-Land so ausgeprägt sind wie in der Türkei. Die Türkei wird als ärmstes EU-Mitgliedsland in den vollen Genuss der wichtigsten EU-Programme kommen (Strukturpolitik: Ziel 1-Förderung, Kohäsionsfonds) und maximal bis zu 4% des BIP (2013: ca. 11 Mrd. Euro) erhalten können. Ein solch hoher Transferbetrag ist in den Anfangsjahren eher unwahrscheinlich. Dennoch zeigt allein die Dimension dieser potentiell sprunghaft steigenden Finanzüberweisungen, vor welchen Herausforderungen Verwaltung, Politik und öffentlicher Finanzsektor der Türkei bis zu einem Beitritt stehen. Dies gilt umso mehr, als gegenwärtig die finanzielle Unterstützung der Türkei eher bescheiden ausfällt (ca. 0,1 % des türkischen BIP). Bis zum Beitritt wird in der nächsten Finanzperiode eine Heranführungshilfe für die Türkei von bis zu 0,5 Mrd. Euro (ca. 0,3 % des BIP) jährlich erwartet.

Die Kosten eines EU-Beitritts der Türkei fallen zunächst moderat aus, können bei vollständiger Integration in die EU-Politiken aber deutlich steigen: Die verschiedenen Kostenprojektionen eines EU-Beitritts der Türkei unterscheiden sich hinsichtlich des Phasing-In bei der Agrar- und Strukturpolitik. Setzt man ein den Regeln der Osterweiterung entsprechendes Einstiegsszenario (unvollständige Integration in die Agrar- und vor

allem Strukturpolitik) voraus, kann die Türkei mit jährlichen Netto-Transfers von ca. 5 Mrd. Euro rechnen. Das Bild ändert sich schon in einem mittleren Szenario, das eine Anhebung der Absorptionsschwelle bei den Strukturfonds auf 3% des BIP vorsieht. Der Nettotransfer stiege dann auf insgesamt 8 Mrd. Euro. Geht man indes von einer vollen Integration der Türkei in die EU-Politiken aus, dann würde der Nettotransfer auf 14 Mrd. Euro steigen, wovon Deutschland alleine 2,5 Mrd. tragen müsste. Die Kostenproblematik eines EU-Beitritts der Türkei ist demnach vor allem vom Umfang und Phasing-In der EU-Politiken ab dem Jahre 2013 sowie der Art der Finanzierung abhängig. Gelänge es im Agrarbereich die Direktzahlungen dauerhaft zu senken, dann wäre hier eine deutliche Kostenentlastung zu erreichen. Der höhere und zudem dynamische Kostenfaktor (steigend mit dem BIP) liegt indes in den Strukturausgaben. Auch diese Problematik müsste eine Neukonzeption der Strukturpolitik berücksichtigen.

Die positiven Wachstumsimpulse eines EU-Beitritts der Türkei werden bei Berücksichtigung der statischen Effekte für die jetzigen Mitgliedsländer sehr begrenzt sein: Die aus der Liberalisierung des Handels und des Kapitalverkehrs resultierenden statischen Wachstumseffekte werden die für die Osterweiterung errechneten Effekte von 0,2% (langfristige einmalige Erhöhung des BIP, „Steady-State-Effekt“) für die EU und 5% bis 8% für die Beitrittsländer unterschreiten. Dies ist auf die geringe Wirtschaftskraft der Türkei zurückzuführen, die 2013 um ca. die Hälfte geringer als die der MOE-Länder ausfallen wird (nur ca. 2,8% der erweiterten EU). Hinzu kommt, dass die Türkei mit der EU-15 im Außenhandel weniger verflochten ist als mit den MOE-Ländern. Die statischen Effekte dürften deshalb für die EU kaum mehr als 0,1% des BIP und für die Türkei zwischen 2,5% und 5% des BIP betragen. Zudem ist schon jetzt der türkische EU-Handel im Rahmen der Zollunion mit der EU weitgehend liberalisiert und der Kapitalverkehr kaum Beschränkungen unterlegen. Der Großteil der wirtschaftlichen Effekte der Mitgliedschaft wird demnach vor dem Beitritt realisiert sein. Gravitationsmodelle bestätigen, dass das Handelspotential unter den gegebenen Parametern (BIP, Entfernung) weitgehend erschöpft ist. Zusätzliche Effekte sind durch die Liberalisierung des Agrarhandels, durch die Beseitigung der realen Handelskosten (10 bis 15% des Handelsvolumens) sowie durch die Freizügigkeit zu erwarten. Letzteres wird allerdings aufgrund seiner politischen Brisanz sicherlich langfristigen Übergangsregelungen unterliegen.

Positive Wachstumsimpulse können vor allem durch dynamische Effekte entstehen, deren Ausmaß indes schwer abzuschätzen und vor allem von internen Entwicklungen der Türkei abhängig ist: Dynamische Effekte der Integration entstehen, wenn sich die Investitionsneigung ändert und Technologie transferiert wird. Solche Effekte sind in allgemeinen Gleichgewichtsmodellen und Modellen endogenen Wachstums zu erfassen, doch ist die realistische Bestimmung der entscheidenden Parameter nicht einfach. Im Falle der Türkei dürfte eine höhere politische Stabilität die Risikoprämie für Investitionen deutlich vermindern und sich positiv auch auf die bisher sehr niedrigen ausländischen Direktinvestitionen auswirken. Dadurch wird sicherlich der Technologietransfer verbessert. Wie er sich auf die heimische Wirtschaft auswirkt, ist indes schwer zu bestimmen. Unter Berücksichtigung solcher Effekte errechnen endogene Wachstums-

modelle für die Osterweiterung dann Wachstumsimpulse von bis zu 1% für die EU und bis zu 50% für die MOE-Länder (Erhöhung des BIP über 15 Jahre: „Steady-State-Effekt“). Diese Ergebnisse sind angesichts der vielen Unsicherheiten mit Vorsicht zu interpretieren. Unter Berücksichtigung des geringeren BIP und der geringeren Wirtschaftsverflechtung zwischen Türkei und EU könnten die dynamischen Effekte für die Union dann bis zu 0,3% des BIP der Union und 30% für die Türkei betragen („Steady-State-Effekt“). Dies wären allerdings obere Grenzwerte.

Das Migrationspotential von der Türkei nach Deutschland ist erheblich und würde bei einem Beitritt langfristige Übergangsregelungen nach sich ziehen: Für die Osterweiterung wurde je nach Schätzung ein langfristiges Migrationspotential von 3% bis 8% der Bevölkerung der Herkunftsländer geschätzt. Für die Türkei bedeutet das analog im Jahr 2013 ein zusätzliches Migrationspotential (unter Abzug der schon in Deutschland lebenden türkischen Bevölkerung) zwischen 0,5 bis 4,4 Mio. Menschen. Dass ein beachtlicher Migrationsdruck bestehen wird, ist aus den im Vergleich zu den MOE-Ländern größeren Einkommensunterschieden zu schließen. Begünstigt wird diese Wanderungsbewegung zudem durch bestehende Netzwerke der in Deutschland lebenden türkischen Bevölkerung (ca. 1,9 Mio.; einschließlich der Eingebürgerten ca. 2,5 Mio.). Insbesondere Personen aus Anatolien und ländlichen Gebieten, also jenen Regionen mit dem größten Migrationsdruck, haben überproportional Anteil an der türkischen Bevölkerung in Deutschland. Sollten die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei beginnen, dann werden sicherlich Deutschland aber auch andere EU-Länder frühzeitig auf umfassende Übergangsregelungen drängen. Diese werden nicht alleine durch die Arbeitsmarktproblematik, sondern aufgrund der Integrationsprobleme der türkischen Bevölkerung in Deutschland begründet sein, die sich u.a. in einer überproportional hohen Arbeitslosenrate niederschlagen.

Eine Annäherung an die Währungsunion sollte langsam erfolgen und der Beitritt zum Euro optional sein: Der Beitritt zur EU bedeutet nicht sofort die Mitgliedschaft in der Währungsunion, doch ist sie langfristig aufgrund der bestehenden Vertragspraxis zwingend. Bisher verfehlt die Türkei alle Maastricht-Kriterien, doch sind Fortschritte bei der monetären Stabilisierung zu erkennen, die sich in den nächsten Jahren fortsetzen können. Dabei sei daran erinnert, dass viele Transformationsländer am Beginn des Beitrittsprozesses vor ähnlichen Problemen standen. Grundsätzlich stellt sich jedoch die Frage, ob es angesichts eines solch heterogenen Wirtschaftsraumes sinnvoll ist, gemeinsame Währungspolitik zu betreiben und die rasche Erfüllung der Maastrichtkriterien sowie Teilnahme an der WWU (Verpflichtung durch den bestehenden Acquis) des Schwellenlandes Türkei einzufordern. Die Vorteile einer raschen Anbindung bzw. Übernahme des Euro bestehen zweifellos darin, dass Glaubwürdigkeit importiert wird. Damit werden die Zinsen sinken und höhere ausländische Direktinvestitionen (ein Schwachpunkt der türkischen Entwicklung) attrahiert. Allerdings weisen Schwellenländer wegen struktureller Anpassungsprozesse höhere Inflationsraten auf. Eine zu frühe Orientierung an den Maastricht-Kriterien könnte zu einer restriktiveren Geld- und Fiskalpolitik mit negativen Folgen für die türkische Konjunktur führen. Die EU ist deshalb gut beraten,

die Integration der Türkei in die Währungsunion nicht zu forcieren bzw. mittel- und langfristig ein Opting-Out zuzulassen.

Die Mitgliedschaft der Türkei wird erhebliche Rückwirkungen auf die internen Entscheidungsprozesse der EU haben: Als Folge der EU-Erweiterungen verschiebt sich die politische Machtbalance der Union zugunsten der Kohäsionsländer. In der EU-15 ist deren Bedeutung (Spanien, Portugal und Griechenland) relativ gering, obwohl sie im europäischen Rat überproportional vertreten sind. Da fast alle Beitrittsländer im Vergleich zur EU relativ arm sind, wird durch die erste Osterweiterung die Bedeutung der Kohäsionsländer deutlich wachsen. Sie werden ca. 30% der Bevölkerung, jedoch 36% der Parlaments- und sogar 42% der Ratsstimmen auf sich vereinen, doch nur ca. 14% des BIP der EU erreichen. Mit der zweiten Erweiterung einschließlich der Türkei fällt zwar das gewichtige EU-Land Spanien aufgrund des geringeren Einkommensniveaus aus dieser Gruppe heraus, was jedoch durch die neu hinzukommenden Länder Bulgarien, Rumänien und vor allem durch die Türkei überkompensiert wird. Die Türkei hätte als zweitgrößter EU-Staat einen analogen Einfluss wie Deutschland. Die Kohäsionsländer werden dann einen Anteil von 36% an der Bevölkerung, 41% der Parlamentsstimmen und 43% der Ratsstimmen bei einem BIP-Anteil von nur ca. 9% auf sich vereinen. Sollte der Westbalkan hinzukommen, würde das Gewicht dieser Ländergruppe weiter wachsen.

I. Einleitung: Der türkische EU-Beitrittsprozess zwischen beiderseitiger Ambivalenz und wachsenden Verpflichtungen

In der letzten Zeit hat sich die Debatte um einen Beitritt der Türkei zur Europäischen Union intensiviert. Die verschiedenen Argumentationslinien werden in dem Gutachten jedoch nicht nachgezeichnet¹, sondern es werden vielmehr die EU-Beitrittsfähigkeit der Türkei und die Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft untersucht. Hintergrund der intensiveren Diskussion ist der erfolgreiche Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit allen MOE-Kandidatenländern mit Ausnahme Bulgariens und Rumäniens, wogegen für die Türkei keine konkret terminierte Beitrittsperspektive vorliegt. Dies ist aus türkischer Sicht unbefriedigend, denn es besteht schon seit 1963 ein Assoziierungsabkommen und seit 1996 eine Zollunion mit der EU. Zudem hat der Europäische Rat in Helsinki 1999 der Türkei den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten zuerkannt, jedoch bisher aufgrund der Nichterfüllung der Kopenhagen-Kriterien (insbesondere im politischen Bereich) die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen abgelehnt.

Der Kopenhagener Gipfel im Dezember 2002 stellte dem Land nunmehr eine weitere Überprüfung der politischen und wirtschaftlichen Reformen für Ende 2004 in Aussicht, die bei positiver Begutachtung auch in konkreten Beitrittsverhandlungen münden können. Eine endgültige Entscheidung über den Beginn von Beitrittsverhandlungen ist dies zwar nicht, doch wächst der Druck auf die EU-Mitgliedsstaaten insofern, als die EU durch eine erneute Ablehnung an Glaubwürdigkeit verlieren könnte. Dessen ungeachtet findet eine öffentliche Debatte darüber statt, wie die europäische Identität zu bestimmen ist und ob die Türkei grundsätzlich der EU beitreten sollte.

Die EU befindet sich dabei in einer Glaubwürdigkeitskrise. Schon seit 1963 besteht ein Assoziierungsabkommen mit der Türkei mit der Perspektive der Mitgliedschaft. Die Türkei ist zudem wichtiger Partner in der Nato. Dennoch wurde die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen immer wieder verzögert. Dies liegt zunächst maßgeblich an der Türkei. Mit dem Einmarsch auf Zypern sowie der Teilung der Insel im Jahre 1974 und dem Militärputsch vom September 1980 verspielte Ankara zunächst alle Optionen für eine EU-Mitgliedschaft. Es folgten verschiedene Konflikte mit Griechenland, die beide Länder an den Rande des Krieges brachten (zuletzt Streit um eine winzige Insel) und nur durch internationale Interventionen unter Kontrolle gebracht werden konnten (zuletzt mit Hilfe der USA).

Die Gefühle und die praktische Politik der EU-Mitgliedsländer gegenüber der Türkei sind durch eine tiefe Ambivalenz gekennzeichnet. Die Mitgliedsländer wissen, dass die Türkei ein wichtiger strategischer Partner ist, den es langfristig im Rahmen einer EU-Beitrittsperspektive politisch und wirtschaftlich zu stabilisieren gilt. Während des Kalten Krieges war das Land die entscheidende Südflanke der Nato, wohingegen es nun-

¹ vgl. hierzu Kramer (2003).

mehr angesichts der islamistisch-terroristischen Bedrohung und der Instabilitäten in der Golf-Region sowie im Nahen Osten ein wichtiger Partner des Westens ist (Gumpel, 2003). Dies war auch einer der wesentlichen Gründe dafür, dass die USA die EU vor dem letzten EU-Gipfel in Kopenhagen 2002 unter Druck gesetzt haben, den Beitrittsprozess für die Türkei zu beschleunigen. Angesichts der türkischen Weigerung, USA-Truppen die Eröffnung einer Nordflanke im Irakkrieg zu ermöglichen, hat das amerikanische Drängen allerdings merklich nachgelassen.

Die Ambivalenz der EU-Mitgliedsstaaten ergibt sich aus kulturellen Vorbehalten und den Ängsten (u.a. Migrationsdruck, Kosten etc.), die eine Mitgliedschaft der Türkei hervorruft. Dies gilt insbesondere für Teile der Bevölkerung der EU, die einem türkischen EU-Beitritt eher skeptisch gegenüberstehen. Zudem befürchtet man weitere EU-Anträge muslimischer Staaten, zumal der geographische Bezug bei der Möglichkeit der Antragstellung (verankert in den römischen Verträgen) verloren ginge. Letztlich ist dies auch die Ursache dafür, dass der Beitrittsprozess des Landes seitens der EU eher zögerlich geführt wird. Pointiert formuliert: Die EU-Staats- und Regierungschefs waren in den letzten 40 Jahren erleichtert, wenn die Türkei aufgrund der bekannten politischen Defizite Anlass gegeben hat, konkrete Beitrittsverhandlungen zu verschieben.

Diese Zwiespältigkeit hat wiederum Ankara verschiedentlich verärgert und an der Aufrichtigkeit der EU zweifeln lassen. Besonders deutlich wurde dies auf dem EU-Gipfel in Luxemburg 1999, als die Türkei nicht auf die Länderliste gesetzt wurde, mit denen Beitrittsverhandlungen grundsätzlich aufgenommen werden sollten. Gefördert wurden die tiefgreifenden Verstimmungen noch dadurch, dass die christdemokratischen Gipfelmitglieder im Rahmen ihres Vorbereitungstreffens den christlichen Charakter der Union untermauerten. Dadurch verstärkte sich der Eindruck in der Türkei, die EU verstehe sich als „christlicher Klub“.

Aber auch auf türkischer Seite ist große Ambivalenz zu spüren. Der EU-Beitritt stellt das bestehende Machtgefüge der säkularisierten Türkei insofern in Frage, als die zentrale Rolle der Militärs in der Gesellschaft deutlich beschnitten werden muß. Verständlich, dass es in diesen Kreisen erhebliche Widerstände gegen eine EU-Mitgliedschaft gibt. Dennoch haben die westlich-modernistischen Teile des Militärs an Bedeutung gewonnen, die eine langfristige Verankerung ihres Landes im Westen anstreben. Deutlich wird dies daran, dass die Hardliner der Armee die jüngste politische Herabsetzung des zentralen Machtorgans des Militärs (des Nationalen Sicherheitsrats) nicht verhindern konnten.

Gleichfalls skeptisch stehen die islamistischen Kreise der westlichen Wertegemeinschaft gegenüber, sehen indes durchaus mit der Integrationsperspektive (im Rahmen einer Erweiterung der demokratischen Rechte) eine Chance, ihren Einfluss auszudehnen. Die jetzt regierende religiös-konservative Partei AKP mit ihrem Ministerpräsidenten Erdogan beabsichtigt eine Modernisierung ohne völlige Aufgabe von Traditionen durchzuführen, was einem rückwärtsgewandten Islamismus entgegensteht. Die kurdische Minderheit begrüßt die EU-Perspektive, weil letztlich ihre Rechte gestärkt werden. Schließlich unterstützen die erfolgreiche Unternehmerschicht aus wirtschaftlichen Gründen und die westlich orientierte Intelligenz einen EU-Beitritt. Grundsätzlich begünstigen die innenpolitischen Verhältnisse z.Zt. eine EU-Modernisierung des Landes,

was in der offiziellen Haltung der islamischen Regierung zum Ausdruck kommt. Das EU-Projekt hat demnach durchaus integrative Wirkung auf das tief gespaltene Land gehabt. Rund 70% der Türken sprechen sich nunmehr für den Beitritt des Landes aus (vgl. ZfT, 2002/2003, S. 4).

Im Zentrum der Studie steht die Bewertung der politischen und ökonomischen EU-Beitrittsreife der Türkei anhand der Kopenhagen-Kriterien. Vergleiche mit den MOE-Ländern dienen dazu, die „relative“ Beitrittsreife der Türkei zu bestimmen. Begonnen wird (Kapitel II) mit einer kurzen Evaluierung der politischen Kriterien, die zumindest zum jetzigen Zeitpunkt das stärkste Hindernis für eine Mitgliedschaft darstellen. Umfassender wird auf die wirtschaftlichen Aspekte des Beitritts eingegangen.

Hierzu werden in den nächsten Kapiteln (III und IV) der Studie die ökonomischen Kriterien („funktionsfähige Marktwirtschaft“ und „Wettbewerbsfähigkeit“) untersucht, wobei nicht nur den Bewertungen der Kommission, sondern auch alternativen Einschätzungen (World Economic Forum, WEF, International Institute for Management and Development, IMD) Platz eingeräumt wird. Auch hier werden wiederum Vergleiche mit der ersten und zweiten Beitrittsrunde vorgenommen, um die relative Beitrittsreife der Türkei zu bestimmen. Ausmaß und Struktur der außenwirtschaftlichen Integration in die EU sind ein wichtiger ökonomischer Indikator der Beitrittsreife. Deshalb wird der Außenhandel der Türkei mit der EU in Kapitel V gesondert behandelt und zwar unter Verwendung von Eurostat-Daten, wobei eigene statistische Untersuchungen bezüglich wichtiger Außenhandelsindikatoren vorgenommen werden.

Danach werden in Kapitel VI die Herausforderungen skizziert, die sich aus dem Wirtschaftsgefälle zwischen Türkei und EU ergeben, wobei auch Vergleiche zur ersten sowie zweiten Beitrittsrunde gezogen werden. Aufgrund der Übersichtlichkeit stehen Vergleiche zwischen jeweiligen Ländergruppen und nicht zwischen einzelnen Staaten im Vordergrund, um die Dimension und Herausforderungen einer EU-Erweiterung durch die Türkei mit denen der übrigen Beitrittsrunden vergleichbar zu machen. Dabei werden auch die wirtschaftlichen Effekte (Wohlfahrt und Wachstum) und die fiskalischen Folgen (für den EU-Haushalt) eines EU-Beitritts der Türkei vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den MOE-Ländern und mit Hilfe von Modellberechnungen abgeschätzt. Zudem werden technisch-organisatorische Probleme erwähnt, die mit einer Übernahme der EU-Politiken zu erwarten sind.

II. Die Erfüllung der politischen Kriterien wird über den Beitritt entscheiden

Die EU-Kommission beurteilt seit 1998 die Beitrittsfähigkeit der Türkei anhand der Kopenhagen-Kriterien (Politische Demokratie, Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit). Obwohl das Land mit gravierenden ökonomischen Defiziten zu kämpfen hat (siehe Kapitel III und IV), sind es immer wieder die politischen Hindernisse, die nach Ansicht der EU die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen scheitern lassen. Im Folgenden soll analysiert werden, welche politischen Probleme noch bestehen, wie die Fortschritte in den entscheidenden kritischen Bereichen einzuschätzen sind und ob sich Chancen abzeichnen, diese noch bis zum entscheidenden Monitoringbericht im Herbst 2004 zu beseitigen.

1. Die neue, von gemäßigt islamistischen Kräften getragene Regierung hat den Kurs politischer Reformen konsequent fortgesetzt

Noch im Fortschrittsbericht 2002 konstatierte die EU-Kommission, der auf dem EU-Ratsgipfel in Helsinki im Jahre 1999 eingeräumte Kandidatenstatus der Türkei habe das Land zu weitreichenden politischen Reformen ermutigt. Diese Reformen mündeten in eine Verfassungsreform, ein neues bürgerliches Gesetzbuch und die Abschaffung der Todesstrafe. Dennoch gingen der EU-Kommission diese Reformen nicht weit genug, um vollständig demokratische Rechte und Freiheiten zu garantieren, wie sie die politische Grundlage der EU darstellen. Brüssel konstatierte weiterhin einschneidende Beschränkungen vor allem bezüglich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit und mahnte die Beseitigung von Folter und Misshandlungen sowie eine demokratische Kontrolle des Militärs an (EU-Kommission, Türkei, 2002).

Der Ausgang der nach internationalen Standards (Einschätzung der OSZE/ODIHR) durchgeführten Wahlen vom 3. November 2002 warf zunächst die Frage nach der Fortsetzung des Reformkurses auf, da die islamistische Partei AKP (Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei) unter Führung von Recep Tayyip Erdogan die Wahlen gewonnen hatte. Diese Bewegung hatte sich nicht gerade als europafreundliche Bewegung profiliert. Der islamistische Charakter der Partei ließ zudem im Westen die Befürchtung entstehen, dass der – allerdings durch die starke Stellung des Militärs garantierte – säkulare Charakter der Türkei in Frage gestellt werden könnte. Zunächst übernahm Abdullah Gül die Regierungsgeschäfte, da Erdogan wegen einer Vorstrafe (wegen einer militanten Rede) nicht Ministerpräsident werden konnte. Faktisch war er jedoch der starke Mann im Hintergrund, und nach einer Verfassungsänderung konnte er dann im März 2003 zum Regierungschef gewählt werden.

Die Befürchtungen bestätigten sich nicht, im Gegenteil, die AKP-geführte Regierung forcierte die EU-konforme Reform. Im Juli 2003 verabschiedete das neue Parlament das

siebte politische Reformpaket mit breiter Mehrheit. Ferner hat die Regierung Maßnahmen ergriffen, die eine wirksame Umsetzung der Reformen gewährleisten sollen. Dies betrifft u.a. die Einsetzung eines Teams zu der Überwachung der Reformen sowie der Verfolgung einer „Null-Toleranz-Politik“ gegenüber Folter. Zudem wurde am 30. November 2002 der Ausnahmezustand in den davon betroffenen Provinzen aufgehoben. Insgesamt kann der neuen Regierung große Entschlossenheit bescheinigt werden, Grundfreiheiten und Menschenrechte nach europäischen Standards einzuführen. Zudem hat sie politische Prioritäten im Rahmen der überarbeiteten Beitrittspartnerschaft gesetzt und sich bemüht, die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung und der Regierung zu verbessern (EU-Kommission, Türkei, 2003).

Ein wichtiger Schritt zur Annäherung an die EU-Standards ist die Beschneidung des politischen Einflusses der Militärs. Der von der türkischen Armee kontrollierte machtvolle Nationale Sicherheitsrat wurde von einem Organ mit fast unbeschränkten Befugnissen in ein rein beratendes Gremium umgewandelt. Es soll nunmehr nicht mehr einmal im Monat, sondern nur jeden zweiten Monat auf Ersuchen zusammenkommen. Zudem kann der Leiter des Gremiums, der bisher immer ein Viersternegeneral sein mußte und von der Armeeführung ernannt wurde, nunmehr auch Zivilist sein. Er wird vom Ministerpräsidenten ernannt und ihm alleine unterstehen, doch benötigt er weiterhin die Zustimmung des Militärs. Das Reformpaket sieht auch eine Überwachung der Militärausgaben (Novum in der Geschichte des Landes) sowie ein härteres Vorgehen gegen Folter vor.

Diese Reformen stießen jedoch auf Widerstand in Teilen führender Militärs, die hinter den Reformen Erdogans den Vormarsch der Islamisten sehen. Ein Teil der Offiziere verfolgte eine „harte Linie“ und bezichtigte den Generalstabschef Hilmi Özkok der Tatenlosigkeit gegenüber den Fundamentalisten. Özkok, der demokratische EU-konforme Reformen und enge Beziehungen seines Landes mit der Nato sowie mit den USA befürwortet, konnte sich indes im Sicherheitsrat durchsetzen und wurde für ein Jahr wiedergewählt. Die Hardliner im Militärrat warnten allerdings Erdogan, die „säkulare Ordnung des Staates“ anzutasten. Allerdings sind die Reformen legislativ abgesichert und wohl nur unter Umgehung der Verfassung wieder rückgängig zu machen (NZZ, 5.8.2003).

2. Die politischen Hindernisse sind trotz beachtlicher Fortschritte noch immer gravierend

Das größte Problem der politischen Reformen liegt vor allem in deren Umsetzung in die Praxis. So stellt die Kommission fest, dass trotz einiger positiver Entwicklungen die Reformen vor Ort nur eine begrenzte Wirkung zeigten. Die Effizienz und Unabhängigkeit des Justizwesens entspricht noch nicht westeuropäischen Standards. Trotz einiger Maßnahmen hält sich die Korruption hartnäckig auf hohem Niveau und erfaßt viele Bereiche des öffentlichen Lebens. Obwohl Ankara internationale und europäische

ÜBERSICHT 1: **Politische Beitrittskriterien und die Bewertung der Türkei durch die EU-Kommission**

Demokratie und Rechtstaatlichkeit	Bewertung der Kommission
Parlament	3.11.2002: Wahlen nach internationalen Standards; Sieg der gemäßigten islamistischen Partei AKP, nach Verfassungsänderung; Recep Tayyip Erdogan Ministerpräsident. Seitdem wurde eine Vielzahl EU-konformer Gesetze verabschiedet.
Exekutive	Ziel des EU-Beitritts gehört zur obersten Priorität der neuen Regierung; Juli 2003: Nationales Programm zur Übernahme des Besitzstandes; September 2003: Einsetzung einer Gruppe zur Überwachung der Reformen; Januar 2003: Aktionsplan zur Modernisierung der Verwaltung; In einigen Fällen starke Einschränkung der vom Parlament beschlossenen Grundsätze (u.a. Ausstrahlung von Radio- und Fernsehsendungen in anderen Sprachen als Türkisch)
Nationaler Sicherheitsrat	Juli 2003: grundlegende Änderung der Aufgaben und Funktionsweise des Rates, die Befugnisse des Militärs wurden stark eingeschränkt; weiterhin besteht ein erhebliches Maß an Autonomie für die Streitkräfte beim Verteidigungshaushalt und beim Beschaffungswesen. Zudem besitzt das Militär weiterhin durch informelle Mechanismen einen beachtlichen Einfluß.
Justiz	Zahlreiche Änderungen zur Steigerung der Effizienz und EU-Konformität des Justizwesens; Zahllose Defizite werden angeführt, sodass intensive weitere Umsetzungsanstrengungen (u.a. Stärkung der Rechte der Verteidigung), notwendig sind. Reformüberwachungskommission wurde eingeführt.
Korruption	Die Türkei hat das Zivilrechtliche Übereinkommen über Korruption ratifiziert. Trotz mehrerer Initiativen hält sich Korruption auf hohem Niveau.
Menschenrechte und Minderheitenschutz	
Menschenrechtsübereinkommen	Juli 2002: Ratifizierung der Internationalen Pakte; Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte werden nicht vollstreckt;
Durchsetzung der Menschenrechte	Menschenrechtsgremien und -komitees wurden gestärkt; es fehlt eine umfassende Strategie zum Schutz vor Diskriminierung; eine statistisch abgesicherte Überprüfung ist nicht möglich; EU-Besitzstand muß noch umgesetzt werden.
Bürgerliche und politische Rechte; darunter:	
Abschaffung der Todesstrafe	im August 2002 abgeschafft (Ausnahme Kriegszeiten oder unmittelbare Kriegsgefahr)
Abschaffung der Folter	Rechtssystem an europäische Standards angenähert; Verpflichtung zur „Null-Toleranzpolitik“. Zahl der Folterfälle hat sich vermindert, doch wird noch von spezifischen Fällen berichtet.
Verbesserung der Haftanstalten	Reform des Gefängnisystems wurde fortgesetzt und Häftlingen werden umfangreichere Rechte zugestanden. In der Praxis wird Recht auf einen Anwalt nicht immer gewährt.
Meinungsfreiheit	Zahlreiche Einschränkungen wurden aufgehoben; unverhältnismäßige Gewalt gegen friedliche Demonstrationen; einige Fälle von Verfolgung von Menschenrechtlern
Religionsfreiheit	Änderungen haben keine Auswirkungen gehabt; Religionsfreiheit ist nach europäischen Standards ernsthaft eingeschränkt.

Quelle: eigene Bearbeitung.

Übereinkommen hinsichtlich der bürgerlichen und politischen Rechte unterschrieb, stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte vielfach (in 43 von 92 Urteilen) einen Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention fest.² Zudem vollstreckt die Türkei viele Urteile des Gerichtshofs nicht und sorgt nicht dafür, dass Entschädigungszahlungen geleistet oder die gegen die europäische Menschenrechtskonvention verstoßenden Beschlüsse rückgängig gemacht werden. Zwar wurde gegen Folter stärker vorgegangen und die rechtlichen Bestimmungen haben sich den EU-Standards angenähert, doch wird noch immer über Folterungen berichtet.

Auch hinsichtlich der bürgerlichen Rechte sind trotz Fortschritte beachtliche Defizite zu erkennen. Die rechtlichen Einschränkungen der Meinungsfreiheit wurden aufgehoben und viele Freisprüche in diesem Bereich erzielt. Dennoch kommt es offensichtlich weiterhin vor, dass Personen wegen friedlicher Meinungsäußerung angeklagt werden. Das Demonstrations- und Versammlungsrecht wurde verbessert, doch kam es bei einigen friedlichen Demonstrationen zu unverhältnismäßigem Gebrauch von Gewalt. Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit wurden gelockert, doch sind Organisationen weiter schwerfälligen Verfahren ausgesetzt und einige von ihnen (insbesondere die von Menschenrechtlern) werden weiter verfolgt. Trotz einiger Lockerungen in den Bestimmungen ist die Religionsfreiheit verglichen mit europäischen Standards immer noch ernsthaft eingeschränkt. Zwar wurde das Verbot von Radio- und Fernsehsendungen sowie von Unterricht in anderen Sprachen als Türkisch formal aufgehoben, ohne dass sich dies in der Praxis real niedergeschlagen hätte. Die Aufhebung des Ausnahmezustands hat im Südosten des Landes die Spannungen in der Bevölkerung weitgehend gelöst und es ist eine größere Toleranz gegenüber Kulturveranstaltungen festzustellen. Weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Lage in diesen Regionen werden indes von der EU angemahnt (EU-Kommission, Türkei, 2003).

3. Die Türkei wird hinsichtlich der politischen Kriterien sowie im Vergleich mit den MOE-Ländern schlecht bewertet

Wo steht die Türkei im internationalen Vergleich, insbesondere im Vergleich mit den jetzigen Beitrittsländern? Aufschluss darüber gibt die Bewertung des amerikanischen Instituts „Freedom House“, das seit mehreren Jahrzehnten die Veränderung der politischen und bürgerlichen Rechte von 192 Ländern verfolgt. Das Institut stützt sich dabei auf Einschätzungen seiner eigenen Regionalfachleute, externer Berater und von Menschenrechtsexperten, wobei umfangreiches empirisches Material aus Zeitschriften und Expertisen ausgewertet und teilweise durch „Fact-Finding-Missions“ vor Ort ergänzt wird.

Der Freiheitsgrad eines Landes wird dabei auf der Basis zweier Indikatoren, den politischen Rechten einerseits und den bürgerlichen Freiheiten andererseits, bewertet. Die politische Freiheit ist dann gegeben, wenn ein Land seinen Bürgern das Recht zugesteht, politische Parteien in einem breiten politischen Spektrum zu bilden, die öffentlich in Wahlen um die politischen Machtpositionen konkurrieren. Die bürgerlichen Rechte

² Nur in einem Fall wurde für die Türkei entschieden; in 47 Fällen einigte man sich gütlich.

werden dann als erfüllt angesehen, wenn die Freiheit der Bürger und ihre religiösen, ethnischen, sprachlichen und persönlichen Rechte gewährleistet sind sowie Presse- und Koalitionsfreiheit besteht.

Tabelle 1 zeigt, dass die Türkei noch immer – im Gegensatz zu den Ländern der ersten und zweiten Beitrittsrunde – trotz der eindeutig positiven Trendentwicklung nicht als freies Land charakterisiert wird. Der Abstand der Türkei (Bewertung 3,0) wird auch daran deutlich, dass alle MOE-Länder zum Zeitpunkt der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen ein Rating von 1,2 (im Falle der 2. Beitrittsrunde etwas schlechter bei 1,8) aufwiesen und damit fast EU-konform als freies Land klassifiziert wurden. Es ist nicht auszuschließen, dass die Türkei bis zum nächsten Jahr bessere Noten erhält.

Tabelle 1: **Vergleichende Bewertung der Politischen Kriterien 2003**
(Freedom House)

	Politische Rechte	Bürgerliche Freiheiten	Insgesamt	Trend	Klassifizierung
EU-15	1,0	1,0	1,0	Positiv	Frei
MOE-Runde 1	1,0	1,8	1,0	Stabil	Frei
MOE-Runde-2	1,5	2,0	1,8	Positiv	Frei
Türkei	3,0	4,0	3,5	Positiv	Teilweise Frei
Ukraine	4,0	4,0	4,0	Stabil	Teilweise Frei

Anmerkung: Das Rating erfolgt in einer Skala von 1 bis 7, wobei 1 die beste und 7 die schlechteste Bewertung repräsentiert. In der Gesamtbewertung werden Länder in einer Bewertung von 1 bis 3 als frei, von 3 bis 5,5 als teilweise frei und über 5,5 als unfrei klassifiziert; Quelle: Freedom House, 2003.

4. Die Perspektive der EU-Mitgliedschaft wird jedoch demokratische Reformen fördern

Die EU-Beitrittsperspektive wird Reformen im politisch-institutionellen Bereich zweifelsfrei weiter fördern. Angesichts des beachtlichen Reformbedarfs und vor allem der aufgezeigten Defizite der praktischen Implementierung erscheint es zweifelhaft, ob die Türkei bis Ende nächsten Jahres, d.h. bis zum entscheidenden EU-Monitoring, die wesentlichen politischen Kriterien erfüllen kann. Denkbar wäre, dass man in Hinblick auf das übergeordnete Interesse Abstriche bei den Kopenhagen-Kriterien vornehmen wird. Letztlich wäre dies dann eine grundsätzliche politische Entscheidung der Staats- und Regierungschefs, da auch die politischen Kriterien interpretationsfähig sind und die Aufnahme der Verhandlungen durchaus auch an die Konditionalität einer weiteren Fortführung der politischen Reformen verknüpft sein kann.

Spätestens zum EU-Beitritt müssten indes die Kriterien erfüllt sein, da sonst das Fundament der Union in Frage gestellt würde. Die volle Durchsetzung der demokratischen Rechte und Freiheiten wird allerdings vor dem Hintergrund einer islamisch geprägten Gesellschaft, deren säkularer Charakter faktisch mittels der politischen Dominanz der 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. Die Etablierung grundlegender bürgerlicher Rechte und Freiheiten und die Achtung der Menschenrechte konnten weitgehend „über Nacht“ realisiert werden, weil der kulturelle Hintergrund vorhanden war, und die Erfahrungen jahrzehntelanger kommunistischer Diktatur das Bewusstsein für diese Rechte geschärft hatten.

Sollte die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen (Menschenrechte, Demokratie einschließlich Religionsfreiheit und Gleichberechtigung der Frau) erfüllen, würden sich die kulturellen Argumente, die gegen einen Beitritt der Türkei in die EU vorgebracht werden, relativieren. Das kulturelle Argument wäre nur dann stichhaltig, wenn man der Auffassung ist, die islamische Tradition der türkischen Gesellschaft würde mittel- und langfristige die akzeptierten Grundrechte der europäischen Wertgemeinschaft in der Türkei wieder unterhöhlen. Würde eine solche Entwicklung eintreten, dann hätte die EU allerdings enorme Probleme, da sie weitreichende Sanktionsmechanismen zur Durchsetzung ihrer Grundwerte einsetzen müsste. Dies könnte weitreichende außenpolitische Folgen für den Westen und möglicherweise eine große innenpolitische Wirkung auf die Türkei haben.

5. Die Zypernfrage: Der entscheidende Lackmustest?

Wichtiger – die EU-Beitrittsfähigkeit der Türkei betreffender – Test wird die Haltung Ankaras in der Zypern-Frage sein. Im Frühjahr 2003 scheiterten erneut Versuche, die geteilte Insel wiederzuvereinigen. Nach dem unentschiedenen Ausgang der Parlamentswahl im türkischen Teil vom 14.12.2003 erschien zunächst eine Wiedervereinigung vor dem EU-Beitritt Zyperns im Mai 2004 unwahrscheinlich. Demnach wäre im Mai 2004 nur der griechische Teil der Insel im Süden der EU beigetreten. Rein formal gilt der Beitrittsvertrag für die gesamte Insel, er würde indes bis zu einer Lösung der Zypernfrage nur im Süden angewandt. Das EU-Recht könnte dann zu einem späteren Zeitpunkt – analog dem Verfahren mit der ehemaligen DDR – auf ganz Zypern ausgedehnt werden. Dieses Verfahren wäre insofern für die EU äußerst problematisch, als der Norden Zyperns dann als Teil der EU von der Türkei unrechtmäßig besetzt wäre.

Die entscheidende Frage wird sein, ob die Türkei sich bei der Lösung der Zypernfrage konstruktiv verhält und die türkische Führungsspitze unter Leitung von Denktasch bereit ist, in der nicht anerkannten nördlichen Teilrepublik den Annan-Plan anzunehmen. Dieser Plan sah die Bildung zweier autonomer Teilstaaten für die beiden Volksgruppen sowie eine gemeinsame Zentralregierung vor, deren Kompetenzen sich weitgehend auf die Außenbeziehungen der künftigen „Vereinigten Republik Zypern“ beschränken sollten. Die geplante Reduzierung des türkischen-zyprischen Teilstaates auf 29% des Territoriums (jetzt 37%, bei einem Bevölkerungsanteil von weniger als 20%) wurde zunächst von Denktasch abgelehnt, doch zeigt sich zunehmend politischer Widerstand in der Bevölkerung gegen dessen Kurs (Handelsblatt 12.3.2003; Nur der Süden Zyperns wird der EU beitreten). Im Februar 2004 haben sich die Chancen für eine Einigung deutlich verbessert (gemeinsame Volksabstimmung für April 2004 geplant), so dass ein gemeinsamer Beitritt möglich erscheint. Für die EU dürfte die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen auch davon abhängen, ob die Türkei eine konstruktive Rolle bei der Lösung der Zypern-Frage spielt.

III. Das erste ökonomische Kriterium: Funktionsfähige Marktwirtschaft

1. Funktionsfähige Marktwirtschaft ist in der Grundstruktur vorhanden

1.1 Reformtempo steigt nach vorübergehender Verlangsamung wieder an

Unter dem Eindruck der schweren Finanzkrise im Winter 2000/2001 wurde von der türkischen Regierung im Mai 2001 ein neues Stabilisierungsprogramm formuliert, das stärker auf die fundamentalen Strukturprobleme der türkischen Wirtschaft fokussiert ist. Im Mittelpunkt der Reformziele stehen insbesondere die Restrukturierung des öffentlichen Sektors und des Bankwesens sowie Liberalisierungsmaßnahmen, die die Basis für ein von der Privatwirtschaft getriebenes Wirtschaftswachstum bilden sollen. Das neue Reformprogramm schließt die formale Vorgabe eines Inflationsziels und dessen Kontrolle durch eine unabhängige Zentralbank ein.³

Dem laufenden Reformprogramm gingen mit dem Mitte 1998 aufgelegten Antiinflationprogramm und dem im Dezember 1999 definierten dreijährigen Antiinflation- und Strukturanpassungsprogramm zwei wesentliche Reformpakete voran, die jedoch aufgrund der fehlenden Umsetzung wichtiger Teilbereiche (u. a. Schaffung einer Gesetzesgrundlage zur Privatisierung im Telekommunikations- und Energiesektor, Strukturreform der Sozialversicherung, Schaffung einer unabhängigen Bankenaufsicht), politischer Unsicherheiten sowie ökonomischer Instabilitäten (u. a. Russlandkrise 1998, außenwirtschaftliches Ungleichgewicht sowie daraus resultierende starke Wechselkurseinbrüche) scheiterten.

Nachdem die im November 2002 im Rahmen von vorzeitigen Wahlen mit starker parlamentarischer Mehrheit gebildete Einparteiengierung das Reformtempo infolge einer vorrangigen Konzentration auf politische Reformen und die Irakkrise zunächst spürbar gedrosselt hatte, nahm sie den Reformkurs auf der Grundlage des von der Vorgängerregierung konzipierten Reformprogramms zwischenzeitlich wieder auf. Die Reformanstrengungen der Regierung, die entsprechend den Kopenhagener Kriterien für eine funktionierende Marktwirtschaft vor allem auf die Preis- und Außenhandelsliberalisierung auf der Grundlage eines durchsetzbaren Rechtssystems sowie auf die Entwicklung des Finanzsektors und die weitgehende Eliminierung von Markteintritts- und Marktaustrittsbarrieren gerichtet sind, werden vom IWF und von der Weltbank technisch und finanziell begleitet. Am 1. August 2003 genehmigte der IWF die Auszahlung der fünften Tranche der laufenden Bereitschaftskreditvereinbarung, die im Februar 2002 über einen Gesamtbetrag von ca. 16 Mrd. USD (12,8 Mrd. Sonderziehungsrechte) abge-

³ Vgl. zu den Reformprogrammen Schulz, Siegfried: EU-Beitrittskandidat Türkei: Ökonomische Kriterien noch außer Reichweite, Wochenbericht, DIW Berlin, Jg. 70, Nr. 21, Mai 2003; World Bank: Turkey Country Economic Memorandum. Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth, Vol. II, July 28, 2003, S.2 ff.

geschlossen worden war, in Höhe von ca. 420 Mio. EUR.⁴ Darüber hinaus wird die Verpflichtung der türkischen Regierung zur weiteren Umsetzung der Reformmaßnahmen im wirtschaftlichen Heranführungsprogramm 2003 bekräftigt.

1.2 Rechtlicher Rahmen für eine marktwirtschaftliche Ordnung wurde weitgehend etabliert

Grundsätzlich verfügt die Türkei inzwischen über wesentliche Elemente einer rechtlichen Basis für marktwirtschaftliche Strukturen und Prozesse. Dies schließt die Regelung der Eigentumsrechte ein. Gleichwohl zeichnet sich insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung rechtlicher Vorschriften und Verträge noch Verbesserungsbedarf ab. In diesem Zusammenhang bedarf es beispielsweise der weiteren Reduzierung der Dauer von Gesetzgebungsverfahren sowie des Zeitraums zwischen der Verabschiedung von Vorschriften und dem Erlass der entsprechenden Durchführungsverordnungen. Ferner gilt es auch, dem Bereich der Urheberrechte und gewerblichen Schutzrechte mehr Beachtung zu schenken.

1.3 Neue Privatisierungsinitiative zielt auf eine Beschleunigung des Entstaatlichungsprozesses

Nach einem vergleichsweise frühen Beginn des Privatisierungsprozesses im Jahr 1985 ist die Türkei mittlerweile deutlich hinter Staaten mit einer ähnlichen wirtschaftlichen Ausgangssituation in Mittel- und Südamerika (Argentinien, Chile, Mexiko) und in Mittel- und Osteuropa (Tschechien, Ungarn, Polen) zurückgefallen. Mit Ausnahme des Jahres 2000, als der Verkauf eines Mehrheitsanteils an dem Ölunternehmen POAS und einer dritten GSM-Mobilfunklizenz die Privatisierungserlöse über die Marke von 5 Mrd. USD trieben, lagen die Privatisierungseinnahmen seit 1990 regelmäßig unter den Erwartungen von rund 1 Mrd. USD per annum. Der öffentliche Sektor nimmt nach wie vor einen Anteil von rund 20 % an der Wertschöpfung ein.⁵ Als Folge des insgesamt enttäuschenden Privatisierungsverlaufs konnten bislang noch keine signifikanten Kapitalzuflüsse aus dem Ausland angeworben werden.

Bei der Umsetzung der Privatisierungsmaßnahmen sieht sich die türkische Regierung mit mindestens zwei Dilemmas konfrontiert. Erstens kann die für die nachhaltige Sicherung der türkischen Wettbewerbsposition notwendige Implementierung wettbewerblcher Rahmenbedingungen im Energie- und Telekommunikationssektor, die wesentlich

⁴ Vgl. IMF: IMF Managing Director Sees Impressive Commitment by Turkey to Economic Reforms; Executive Board Approves US\$16 Billion Stand-By Credit, Press Release No. 02/7, February 4, 2002 sowie zu den Finanzpositionen Financial Planning and Operations Division: Turkey: Financial Position in the Fund As of July 31, 2003.

⁵ Vgl. zu den Privatisierungsinitiativen World Bank: Turkey Country Economic Memorandum. Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth, Vol. II, July 28, 2003, S. 81 ff.

zur Erhöhung der langfristigen Einkommensströme beitragen würde, kurzfristig zur Reduzierung der Privatisierungserlöse in diesen Bereichen führen. Zweitens stellt sich die Frage, ob zuerst die Großunternehmen mit dem Ziel einer raschen Haushaltskonsolidierung privatisiert werden sollen oder kleinere Unternehmen. Eine vorrangige Privatisierung von kleinen und mittleren Betrieben hätte den Vorteil, dass hiervon wichtige Impulse für den privaten Sektor ausgehen würden, wenngleich ihr Beitrag zu einer Stabilisierung der Haushaltslage zumindest kurzfristig geringer ausfallen würde.

Auf der Grundlage eines neuen Privatisierungsprogramms für 2003, das Privatisierungserlöse in Höhe von 1,9 Mrd. EUR anstrebt, sollen insgesamt 30 Unternehmen mit einer staatlichen Beteiligungsquote von jeweils mindestens 50 % privatisiert werden. Darunter befinden sich auch staatliche Schlüsselunternehmen, wie beispielsweise PETKIM (Petrochemie), TEKEL (Tabak- und Alkoholmonopol), SEKER (Zucker), ERDEMIR (Stahl), Turkish Airlines und TUPRAS (Ölraffinerie, teilprivatisiert im Jahr 2000). Mitte 2003 beliefen sich die Privatisierungserlöse allerdings erst auf rund 24 Mio. EUR, und wesentliche Privatisierungsprojekte werden frühestens im zweiten Halbjahr 2003 abgeschlossen sein.⁶

Die Glaubwürdigkeit der Privatisierungsmaßnahmen hängt insbesondere von einer konsequenten Umsetzung des Programms und einer Entpolitisierung des Privatisierungsprozesses ab. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, dass die staatliche Privatisierungsbehörde Unternehmen ohne besondere strategische Bedeutung rascher durch das Verfahren bringen kann als die Schlüsselunternehmen und dass die Subventionierung unrentabler Privatisierungskandidaten durch profitable Unternehmen aus dem Privatisierungspool beendet wird. Dies stellt nicht nur eine wesentliche Voraussetzung für eine Verbesserung der Transparenz und der operativen Resultate der Privatisierungsagentur dar, sondern ein solches Vorgehen ermöglicht den zügigen Transfer von Privatisierungseinnahmen in den Staatshaushalt.

1.4 Barrieren für Markteintritte und Marktaustritte wurden weiter reduziert

Die Verringerung der Marktzutrittschranken und die allgemeine Verbesserung der Rahmenbedingungen für marktliche Prozesse spiegeln sich nicht zuletzt in einem relativ hohen Anteil der Unternehmensgründungen (rund 10 % der bestehenden Unternehmen) wider. Ungeachtet dessen existieren in der Türkei immer noch Markteintritts- und Marktaustrittsbarrieren, wie beispielsweise der erschwerte Zugang für kleine und mittlere Unternehmen zu Kapitalmärkten sowie administrative Investitionshemmnisse. Vor diesem Hintergrund wurden kürzlich entsprechende Verfahrensänderungen zur Vereinfachung der Registrierung von Gesellschaften und zur Einstellung ausländischer Arbeitskräfte vorgenommen. Darüber hinaus zielt ein im Juni 2003 verabschiedetes Rah-

⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt 2003, Brüssel, November 2003, S. 56 sowie World Bank: Turkey Country Economic Memorandum. Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth, Vol. II, July 28, 2003, S. 81 ff.

mengesetz für ausländische Direktinvestitionen auf die Reduzierung des administrativen Aufwands und die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, während die im Juli 2003 durchgeführte Änderung des Zwangsvollstreckungs- und Konkursgesetzes die Schließung unrentabler Unternehmen erleichtern und beschleunigen soll.⁷

1.5 Eingeleitete Schritte zur Stabilisierung des Bankensektors reichen zur nachhaltigen Überwindung der Bankenkrise noch nicht aus

Nach der Finanzkrise Ende 2000/Anfang 2001 wurden von der türkischen Regierung verschiedene Schritte zur Stabilisierung des Bankensektors eingeleitet, die neben der Änderung einiger Rechtsvorschriften für Fusionen und Übernahmen sowie den Vorbereitungen auf eine Restrukturierung und Privatisierung der staatseigenen Banken insbesondere die Stärkung der Bankenaufsicht beinhalteten. Um eine rasche Verbesserung der Kapitalausstattung des Bankensektors zu erzielen, wurde zudem eine Rekapitalisierung staatlicher Banken und die Schließung einer Reihe von insolventen Banken durchgeführt. Um dem Problem der notleidenden Kredite zu begegnen, förderte die Regierung im Rahmen des „Istanbuler Konzepts“ eine Umschuldung von Unternehmenskrediten. Ende 2002 betrug der Anteil der notleidenden Kredite am gesamten Kreditvolumen der Staatsbanken rund 37 %, während er sich bei den privaten Kreditinstituten auf rund 9 % und bei den ausländischen Banken und Investmentbanken auf rund 4 % belief (vergleiche zu den Daten hier und nachfolgend Tabelle 2).

Trotz einiger Erfolge lassen die Reformanstrengungen im Finanzsektor zum Teil entschlossene Restrukturierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen vermissen. Im Hinblick auf die Bankenaufsicht bedarf es einer weiteren Stärkung und Konkretisierung ihres rechtlichen und institutionellen Rahmens. Darüber hinaus ist ein konsequenter Rückzug politischer Einflussnahme bei der Kreditvergabe der öffentlichen Banken geboten. Die in diesem Zusammenhang notwendige Privatisierung staatlicher Banken ist noch nicht erfolgt. Zudem ist fraglich, ob das „Istanbuler Konzept“ zur Beseitigung des Problems der notleidenden Kredite ausreicht. Denkbare Ansätze, die in Ergänzung zu diesem Konzept implementiert werden könnten mit dem Ziel, eine rasche Restrukturierung zu fördern, beinhalten weitere Steueranreize für die Banken zur Bildung einer ausreichenden Risikovorsorge oder zur Restrukturierung von Krediten sowie Bilanzierungshilfen für Unternehmen zur Darstellung von Währungsverlusten. Ein weiterer Ansatz könnte in der Schaffung eines oder mehrerer Institute zur Abwicklung von Krediten münden, um notleidende Kredite aus den Bilanzen der Banken zu transferieren.

Der Bankensektor, der zum Jahresende 2002 54 Banken umfasste, wird gegenwärtig im wesentlichen von zwei staatlich kontrollierten Banken, auf die rund 32 % des Gesamtvermögens entfallen, und von einigen großen Privatbanken dominiert. Das Vermögen des Bankensektors belief sich im Betrachtungszeitraum auf rund 78 % des BIP,

⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt 2003, Brüssel, November 2003, S. 56 f.

Tabelle 2: **Türkisches Bankensystem: Ausgewählte Indikatoren, 1998-2002**

	1998	1999	2000	2001	2002
Bankensystem Gesamt					
Gesamtvermögen (Billionen Türkische Lira)	40.988	79.763	117.649	182.265	212.681
Notleidende Kredite/Gesamtkredite (%)	6,7	9,7	9,2	12,6	17,6
Risikovorsorge/Notleidende Kredite (%)	44,2	61,9	59,8	65,7	64,1
Rendite auf das Gesamtvermögen (%)	1,9	-0,4	-0,8	-1,9	1,7
Anteil am Gesamtvermögen (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Private Banken					
Gesamtvermögen (Billionen Türkische Lira)	23.596	42.165	56.179	99.946	119.471
Notleidende Kredite/Gesamtkredite (%)	6,9	3,5	3,5	5,3	8,9
Risikovorsorge/Notleidende Kredite (%)	41,2	62,2	63	46,1	53,0
Rendite auf das Gesamtvermögen (%)	2,8	3,8	2,3	1,2	2,2
Anteil am Gesamtvermögen (%)	57,6	52,9	47,8	54,8	56,2
Staatsbanken					
Gesamtvermögen (Billionen Türkische Lira)	14.150	27.104	40.655	57.676	67.831
Notleidende Kredite/Gesamtkredite (%)	5,3	9,1	11,1	29,0	37,4
Risikovorsorge/Notleidende Kredite (%)	30,2	35,1	30,3	66,0	73,9
Rendite auf das Gesamtvermögen (%)	0,5	1,0	-0,4	0,0	2,4
Anteil am Gesamtvermögen (%)	34,5	40,0	34,6	31,6	31,9
Einlagenversicherungsfonds					
Gesamtvermögen (Billionen Türkische Lira)	667	5.480	12.912	11.736	9.310
Notleidende Kredite/Gesamtkredite (%)	49,7	61,9	41,4	64,9	69,4
Risikovorsorge/Notleidende Kredite (%)	80,9	75,3	80,3	89,1	60,5
Rendite auf das Gesamtvermögen (%)	-19	-46,5	-17,9	-43,6	-2,5
Anteil am Gesamtvermögen	1,6	6,9	11,0	6,4	4,4
Ausländische Banken und Investmentbanken					
Gesamtvermögen (Billionen Türkische Lira)	2.576	5.014	7.903	12.908	16.068
Notleidende Kredite/Gesamtkredite (%)	2,1	2,1	1,8	6,6	4,3
Risikovorsorge/Notleidende Kredite (%)	54,0	51,0	51,8	81,0	69,3
Rendite auf das Gesamtvermögen (%)	5,8	6,8	4,1	3,3	5,3
Anteil am Gesamtvermögen (%)	6,3	6,3	6,7	7,1	7,6

Quelle: World Bank: Turkey Country Economic Memorandum. Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth, Vol. II, July 28, 2003, S. 49.

wobei die Vergabe von Krediten an den Privatsektor mit rund 17 % des BIP ein nur sehr niedriges Niveau erreichte. Da das Geschäft mit Staatsanleihen überaus gewinnträchtig und zugleich eher risikoarm ist, stellen Zinseinkünfte aus öffentlichen Anleihen mit einem Anteil von rund 50 % an den Gesamteinnahmen die wichtigste Einnahmequelle der Banken dar.⁸

⁸ Vgl. World Bank: Turkey Country Economic Memorandum. Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth, Vol. II, July 28, 2003, S. 48 ff.

2. Herausforderungen auf dem Weg zu makroökonomischer Stabilität und nachhaltigem Wachstum

2.1 Hohe Volatilität beeinträchtigt türkisches Wirtschaftswachstum

Das reale BIP-Wachstum in der Türkei ist, bedingt durch die wiederholten Wirtschaftskrisen in der Türkei (1998 und 2000/2001) in Verbindung mit den Auswirkungen der Russlandkrise (1998), seit Jahren durch starke Schwankungen und insgesamt durch ein tendenziell niedriges Wachstumsniveau gekennzeichnet; z. B. betrug das jahresdurchschnittliche BIP-Wachstum im Zeitraum von 1998 bis 2002 rund 1,2 %. Mit einem realen Wirtschaftswachstum von 7,8 % im Jahr 2002 und 5,8 % im ersten Halbjahr 2003 (jeweils gegenüber derselben Vorjahresperiode) hat die türkische Wirtschaft begonnen, sich von dem letzten Konjunkturerinbruch im Jahr 2001 (reales BIP: -7,5 % gegenüber Vorjahr) zu erholen.⁹ Für das gesamte Jahr 2003 wird ein reales Wachstum des BIP bei etwa 5 % erwartet.¹⁰ Vergleiche zu ausgewählten Schlüsselindikatoren die Tabelle 3.

Der wesentliche Antriebsfaktor für das Wirtschaftswachstum im Jahr 2002 und 2003 war der Export von Waren und Dienstleistungen, der im Jahr 2002 rund 11 % und im ersten Halbjahr 2003 rund 13 % (real, jeweils gegenüber demselben Vorjahreszeitraum) zugenommen hat. Der gestiegene öffentliche Verbrauch (2002: real +5,4 % gegenüber 2001) ist insbesondere auf die Ausgaben im Zusammenhang mit den Wahlen im November 2002 in der Türkei zurückzuführen. Mit +2 % verzeichnete der private Verbrauch im Jahr 2002 zudem eine leichte Belebung, deren Entwicklung angesichts der hohen Realzinsen von etwa 20 % jedoch deutlich gedämpft wird. Demgegenüber war die Entwicklung der realen Bruttoanlageinvestitionen im Jahr 2002 mit -0,8 % nach wie vor rückläufig, wobei allerdings seit dem dritten Quartal 2002 ein kontinuierlicher Anstieg der Bruttoanlageinvestitionen stattfindet, der vor allem von Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen getragen wird. Die generell starken Schwankungen der Bruttoanlageinvestitionen seit den 90-iger Jahren lassen insgesamt auf einen kurzen Planungszeitraum der Investitionsaktivitäten in der Türkei schließen.

Auf der Entstehungsseite trugen der Handel mit einem realen Anstieg von 10,7 % und die Industrieproduktion, die insbesondere von der Zunahme des verarbeitenden Gewerbes profitierte, mit einem realen Anstieg von 9,4 % im Jahr 2002 wesentlich zum BIP-Wachstum bei. Auch in den ersten zwei Quartalen 2003 gelang eine weitere Steigerung ihres Outputs. Die Landwirtschaft, deren Anteil an der Bruttowertschöpfung der Türkei im Jahr 2002 rund 12 % ausmachte, konnte mit 7,1 % (real) im Jahr 2002 und rund 4 % (real) im ersten Halbjahr 2003 ebenfalls ein positives Wachstum verzeichnen. Die Leistungen der Bauwirtschaft gingen demgegenüber, ebenso wie die Leistungen der Finanzinstitutionen im Jahr 2002 mit real -4,9 % bzw. real -7,1 % weiter zurück. Ihre rückläufige Entwicklung setzte sich im ersten Halbjahr 2003 fort.

⁹ Vgl. zu den Daten hier und nachfolgend wenn nicht anders vermerkt Türkische Zentralbank (SIS), State Planning Organisation und Eurostat.

¹⁰ Vgl. z. B. International Monetary Fund: Turkey: Third Review Under the Stand-By Arrangement – Staff Report; Staff Statement; and News Brief on the Executive Board Discussion, Country Report No. 02/264, Washington, D.C., December 2002, S. 35.

2.2 Hohe Arbeitslosenquote und ausgeprägte soziale und regionale Disparitäten kennzeichnen die Arbeitsmarktlage in der Türkei

Die Rezessionen in den Jahren 1999 und 2001 führten ebenfalls zu einer deutlichen Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation in der Türkei, die sich in einem erheblichen Anstieg der Arbeitslosenquoten in Verbindung mit stark ausgeprägten sozialen und regionalen Disparitäten bemerkbar machte. Trotz der wirtschaftlichen Erholung ist die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Jahr 2002 gegenüber dem Vorjahr um 1,9 Prozentpunkte auf 10,3 % gestiegen und betrug Mitte 2003 rund 10 %. Zwar hat sich die durchschnittliche Beschäftigung im Verlauf des Jahres 2002 und in der ersten Jahreshälfte 2003 erhöht, die gestiegene Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt wurde jedoch durch den gleichzeitigen Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mehr als kompensiert. Angesichts der relativ hohen Zahl der Beschäftigten im Schattensektor dürfte die Arbeitslosigkeit faktisch allerdings deutlich höher ausfallen, als dies die amtlichen Arbeitsmarktstatistiken zeigen.

Auffallend schlecht stellt sich dabei die Arbeitsmarktsituation für junge Personen dar; die Jugendarbeitslosigkeit (Personen unter 25 Jahren) betrug Ende des zweiten Quartals 2003 19,6 %. Darüber hinaus ist der Arbeitsmarkt insgesamt durch starke regionale Disparitäten mit einem starken Land-Stadt-Gefälle gekennzeichnet. Während die Arbeitslosigkeit in den Städten zuletzt mit 13,2 % (zweites Quartal 2003) angegeben wurde, betrug sie in den ländlichen Regionen – trotz starker saisonbedingter Schwankungen – im selben Zeitraum nur 6,3 %. Der Grund für die relativ niedrige Arbeitslosigkeit in ländlichen Regionen im Vergleich zu der schlechten Arbeitsmarktsituation in den Städten liegt in der traditionell starken Stellung des landwirtschaftlichen Sektors in der Türkei, der im Jahr 2002 rund ein Drittel der türkischen Arbeitnehmer beschäftigte.¹¹

Im Zuge der Rezession haben sich auch die Einkommensunterschiede in den letzten Jahren deutlich verschärft. Gleichwohl konnten der traditionell starke Familienzusammenhalt und die weit verbreitete Schattenwirtschaft einer Ausweitung der Armut entgegenwirken. Im Jahr 2002 betrug das BIP pro Kopf in der Türkei, gemessen in Kaufkraftparitäten, 23 % des EU-Durchschnitts; einen Prozentpunkt mehr als im Jahr zuvor.

2.3 Trotz erzielter Fortschritte bleibt die Bekämpfung der hohen Inflation eine große Herausforderung für die Türkei

Die türkische Wirtschaft ist bereits seit zwei Jahrzehnten von einer anhaltend hohen Inflation betroffen, die in den frühen achtziger Jahren jahresdurchschnittlich etwa 40 % betrug und sich im Durchschnitt der neunziger Jahre auf 77 %, mit einem Spitzenwert von 107 % im Jahr 1994, hochschaukelte. Die Hauptursache für die chronische Inflation

¹¹ Unter Beschäftigten in der Landwirtschaft im Sinne der Arbeitskräfteerhebung werden alle Personen registriert, die den erheblichen Teil ihres Einkommen aus der Tätigkeit in der Landwirtschaft beziehen.

lag in der Preis-Lohn-Spirale, für die insbesondere die Entwicklung im öffentlichen Dienst von entscheidender Bedeutung war. Im Rahmen eines Stabilisierungsprogramms sind Fortschritte bei der Bekämpfung der Inflation erzielt worden, und es ist gelungen, die Verbraucherpreise von 54,4 % im Jahr 2001 auf 45 % im Jahr 2002 zu reduzieren (jeweils jahresdurchschnittliche Verbraucherpreise gegenüber Vorjahr). Damit lagen zugleich die Konsumgüterpreise zum Jahresende 2002 mit 29,8 % gegenüber Dezember 2001 unter der anvisierten Zielmarke von 35 %. In den ersten acht Monaten 2003 betrug die Preissteigerungsrate gegenüber derselben Vorjahresperiode 28 %.

Insgesamt wurden die Preise weiter freigegeben, und durch die Rückführung staatlicher Subventionen nahmen Preisverzerrungen ab. Im Agrarsektor ersetzte ein System direkter Einkommensbeihilfen das Preisstützungssystem, während die Festsetzung der Preise für Elektrizität inzwischen durch eine unabhängige Behörde erfolgt. Staatlich festgesetzte Preise gelten mittlerweile noch für rund 17 % der im Warenkorb des Verbraucherindex enthaltenen Güter.¹²

Die rückläufige Inflationsentwicklung in den Jahren 2002 und 2003 ist insbesondere auf die restriktive Geld- und Finanzpolitik und die stärkere Währung, verbunden mit der schwachen Inlandsnachfrage und der Koppelung der Lohnabschlüsse im öffentlichen Sektor an Inflationsziele, zurückzuführen. Die türkische Regierung hat sich zum Jahresende 2003 die – vom IWF vorgegebene – Zielmarke von 20 % gesetzt. Ob es allerdings gelingt, diese zu erreichen, erscheint fraglich. So geht beispielsweise die OECD für das Jahr 2003 von der eher realistischen Inflationsrate in Höhe von 30 % aus.¹³ Die Erreichung der von der türkischen Regierung anvisierten Zielsetzung, die Inflation bis 2005 auf einstellige Raten zu bringen, sollen neben der konsequenten Verfolgung des formulierten Stabilisierungsprogramms die Vorgabe eines Inflationsziels und dessen Kontrolle durch eine unabhängige Zentralbank sicherstellen. Insbesondere durch die wachsende Unabhängigkeit der Zentralbank konnte die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik gesteigert werden, was sich auch in einer zunehmenden Konvergenz der Inflationserwartungen mit dem angestrebten Inflationsziel widerspiegelt. Gleichwohl weisen die realen Zinssätze mit nahezu 20 % immer noch ein hohes Niveau auf, das auf die anfängliche Unsicherheit aufgrund des Regierungskurses und die engen und eingeschränkt funktionsfähigen türkischen Kapitalmärkte zurückzuführen ist.

2.4 Weitere makroökonomische Ungleichgewichte drohen den Marktmechanismus zu unterlaufen

Neben dem Inflationsdruck, der für die Wirtschaft eine mittelfristig ausgerichtete Planung immer noch weitgehend unmöglich macht, wird ein großer Teil des ökonomischen

¹² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt 2003, Brüssel, November 2003, S. 56.

¹³ Vgl. OECD: Economic Outlook, Paris, April 2003 sowie zum Stabilisierungsprogramm der türkischen Regierung Schulz, Siegfried: EU-Beitrittskandidat Türkei: Ökonomische Kriterien noch außer Reichweite, Wochenbericht, DIW Berlin, Jg. 70, Nr. 21, Mai 2003, S. 331.

Potenzials der Türkei durch die Bedienung der hohen Staatsschulden gebunden. Darüber hinaus setzt eine erfolgreiche Fortsetzung des marktwirtschaftlichen Kurses die Bewältigung derjenigen Herausforderungen voraus, die von der angespannten Zahlungsbilanzsituation und der schwierigen Haushaltslage ausgehen.

Trotz des in den vergangenen Jahren erwirkten Rückgangs der staatlichen Schuldenquote (von 105,4 % im Jahr 2001 auf 95 % im Jahr 2002), bedeutet diese unverändert eine erhebliche Belastung nicht nur für den öffentlichen Sektor, sondern auch für die Gesamtwirtschaft. Die Rückführung der Schuldenquote ist insbesondere eine Folge des signifikanten Primärüberschusses, eines starken BIP-Wachstums, einer substantiellen realen Aufwertung der türkischen Lira sowie rückläufiger Zinssätze. Dennoch belaufen sich die Finanzierungskosten der staatlichen Schuldenlast auf nahezu ein Fünftel des BIP. Zum Jahresende 2002 betrug der Anteil der Inlandsschulden am türkischen BSP rund 48 %, und der Anteil der Auslandsschulden am BSP belief sich zum selben Zeitpunkt auf rund 32 %.¹⁴ Die weitere Entwicklung des Schuldendienstes wird vor allem vom Vertrauen der Marktteilnehmer abhängen, da sie aus kurzfristigen Schuldtiteln besteht und mehr als 70 % der Inlandsschulden eine Bindung an kurzfristige Zinssätze oder Wechselkursschwankungen aufweisen.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der angespannten Schuldensituation kommt einer strikten fiskalischen Disziplin im Hinblick auf eine Absicherung des makroökonomischen Stabilisierungspfades eine herausragende Bedeutung zu. Sie ist nicht nur eine wesentliche Voraussetzung für die Reduzierung des Inflationsdrucks, sondern sie schafft auch das notwendige Vertrauen in den Reformprozess und wirkt sich somit positiv auf die Entwicklung der Finanzierungskosten aus. Nachdem die Haushaltskonsolidierung im Zusammenhang mit den Wahlen im Spätherbst 2002 durch eine nachlassende Disziplin deutlich beeinträchtigt worden war, wurden von der neuen Regierung im Haushaltsplan für 2003 Korrekturmaßnahmen angelegt, die den angestrebten Primärüberschuss im öffentlichen Sektor von 6,5 % des BIP (2002: rund 4 % des BIP versus 6,5 % geplant) sicherstellen sollen. Zu diesen Maßnahmen, die den Schuldendienst nicht beeinträchtigen sollen, zählen insbesondere die Erhöhung der Verbrauchsteuern auf Alkohol und Tabakwaren sowie die Anhebung der Kfz-Steuer und der Vermögensteuer.

Strukturmaßnahmen zielen darüber hinaus darauf ab, die staatlichen Investitionsprogramme zu straffen, die Beschäftigung und Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor zu begrenzen und den Kostenanstieg im Gesundheitswesen zu verlangsamen.¹⁵

Ungeachtet dessen dürfte eine Erhöhung des Primärüberschusses nicht ausreichen, um die Verschuldung nachhaltig auf ein tragfähiges Niveau zu bringen. Flankierende Maßnahmen sollten darüber hinaus vor allem auf eine bessere Kontrolle der Eventualverbindlichkeiten gerichtet sein. Letztere beziehen sich primär auf potenzielle zusätzliche Verbindlichkeiten aus problembeladenen Banken und Unternehmen, zukünftige Verbindlichkeiten in den Bereichen der Sozialversicherung, potenzielle Verbindlich-

¹⁴ Vgl. World Bank: Turkey Country Economic Memorandum. Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth, Vol. II, July 28, 2003, S. 14 f.

¹⁵ Vgl. zu den Strukturmaßnahmen Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt 2003, Brüssel, November 2003, S. 55.

keiten aus der Privatisierung von Versorgungsunternehmen und das Wechselkursrisiko im Portfolio der von der Regierung aufgenommenen Kredite. Zum Jahresende 2002 betrug der Anteil der öffentlichen Verschuldung gegenüber dem Ausland bzw. in ausländischer Währung rund 59 %.¹⁶ Angesichts der hohen Volatilität der türkischen Wirtschaftsentwicklung könnte eine mögliche signifikante Abwertung der türkischen Lira fatale Folgen für die Aufrechterhaltung der Schuldendienstfähigkeit haben.

Auch die Verschlechterung der Zahlungsbilanzsituation infolge der wirtschaftlichen Erholung stellt – insbesondere in Kombination mit den genannten Faktoren – eine potenzielle Gefahr für den marktwirtschaftlichen Reformkurs dar. Auf einen Leistungsbilanzüberschuss von 2,3 % des BIP im Jahr 2001 folgte im Jahr 2002 ein Leistungsbilanzdefizit von 0,8 % des BIP, das bis zur Jahresmitte 2003 auf rund 2 % des BIP ausgeweitet wurde. Dabei stand dem Importanstieg (2002: +23,6 %, USD, f. o. b.), insbesondere infolge der anhaltenden Aufstockung der Lagerbestände, der Erholung der türkischen Währung und der höheren Ölpreise in der Zeit des Irakkriegs, ein geringerer Anstieg der Warenexporte (2002: +15,8 %, USD, f. o. b.) gegenüber. Während die Einnahmen aus dem Tourismus im abgelaufenen Jahr den Spitzenwert von 4,7 % des BIP erreichten, verzeichneten die Überweisungen von Arbeitnehmern einen weiteren Rückgang auf rund 1 % des BIP. Ausländische Direktinvestitionen beliefen sich im Jahr 2002 lediglich auf 0,6 % des BIP.

Tabelle 3: **Ausgewählte Schlüsselindikatoren der türkischen Wirtschaft, 1999-2002**

	1999	2000	2001	2002
BIP, real (Veränd. gg. Vorj, %)	-4,7	7,4	-7,5	7,8
Inflationsrate (Verbraucherpreise, Jahresdurchs.)	64,9	54,9	54,4	45,0
Nominaler Zinssatz	106,2	38,0	99,1	63,8
M2/BIP	29,2	26,3	26,3	22,2
Arbeitslosenquote (Jahresdurchs.)	7,7	6,6	8,5	10,3
Saldo des gesamtstaatlichen Haushalts (% des BIP)	-19,0	-6,0	-28,0	-10,0
Leistungsbilanzsaldo (% des BIP)	-0,7	-4,9	2,3	-0,8
Inlandsverschuldung (% des BSP)	29,3	29,0	69,2	54,8
Zufluss ausländischer Direktinvestitionen (% des BIP)	0,4	0,5	2,3	0,6
Wechselkurs (Jahresdurchschn., TL/EUR)	443.649,93	574.345,24	1.092.643,63	1.428.767,59
realer Wechselkurs (Januar 1982=100)*	71,15	72,00	59,73	71,11

Quelle: SIS, IWF; * Basiert auf einem Korb aus 0,75 USD+0,25 EUR.

¹⁶ Vgl. World Bank: Turkey Country Economic Memorandum. Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth, Vol. II, July 28, 2003, S. 25-26.

3. Verschiedene Rigiditäten behindern ein effizientes Funktionieren der Marktwirtschaft

Um die marktwirtschaftlichen Reformen zu einem nachhaltigen Erfolg zu führen, ist als weitere wesentliche Komponente des Wandels der Rückzug des Staates aus weiten Teilen des Wirtschaftslebens konsequent voranzutreiben. Nach wie vor basiert das Regelsystem auf einer hoch zentralisierten Staatsbürokratie und politischen Kultur. Ein starker, omnipräsenter und, in früheren Perioden, autokratischer Staat mit einer hohen Widerstandsfähigkeit gegenüber ausländischen Einflüssen hat die Entwicklung der modernen türkischen Politik maßgeblich bestimmt. Angesichts dessen verwundert es kaum, dass die Vorzüge marktlicher Mechanismen von weiten Teilen der Angestellten im öffentlichen Dienst noch nicht wahrgenommen und akzeptiert werden.

Obwohl in den letzten Jahren zahlreiche neue Gesetze und Regulierungsmaßnahmen auf den Weg gebracht wurden, gibt es starke Anzeichen dafür, dass viele Regulierungsvorschriften nicht mehr zeitgemäß sind und Innovationsprozesse hemmen. Daher wird es in Zukunft verstärkt darauf ankommen, klare Leitlinien für die Modernisierung der öffentlichen Institutionen und der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Sicherstellung des Wettbewerbsprinzips zu entwickeln. Diese Leitlinien sind mit einem konsequenten Abbau der vielfältigen administrativen Hemmnisse zu verknüpfen, der nicht zuletzt die Gründung und den Betrieb von Unternehmen weiter erleichtern.

Vor diesem Hintergrund gilt es, den eingeschlagenen Weg durch eine Fortsetzung der eingeleiteten Reformmaßnahmen zur Erhöhung der Transparenz des gesamten Prozesses, konsequent weiterzuverfolgen. Dies schließt die Fortführung konstitutioneller Reformen und von Initiativen zur Korruptionsbekämpfung ebenso ein wie Reformmaßnahmen mit dem Ziel einer Entpolitisierung und Straffung der Einstellungspolitik im öffentlichen Sektor. Ein weiterer Akzent im Rahmen der Beseitigung von Rigiditäten in der türkischen Wirtschaft dürfte auf die Verbesserung der Haushaltstransparenz und auf eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu legen sein.

IV. Das zweite ökonomische Kriterium: Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt

Die „Fähigkeit dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb einer erweiter-ten Union standzuhalten“ ist das zweite anspruchsvollere ökonomische Beitrittskriterium. Im Kern zielt dieses Kriterium darauf, einzelne Wirtschaftssektoren und im weiteren Sinne ganze Volkswirtschaften davor zu bewahren, durch den intensiveren EU-Wettbewerb in eine Struktur- und Anpassungskrise mit innenpolitischen Folgen für das jeweilige Mitgliedsland zu geraten. Dann wären auch negative Rückwirkungen auf die EU unvermeidlich. Der Wegfall von Handelsbarrieren und einheitliche Standards verstärken den Wettbewerb. Zudem intensiviert die Integration der Faktormärkte die Mobilität der Produktionsfaktoren (Kapital und zeitverzögert Arbeit). Ein intensiverer Standortwettbewerb ist die Folge.

Die Kommission bezieht sich in ihrer Bewertung auf keinen theoretisch konsistenten Ansatz, sondern untersucht wichtige, die Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittsländer beeinflussende Faktoren, ohne sie in einen konzeptionellen Zusammenhang zu stellen. Erhebliche Bedeutung kommt dabei den stabilen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, einer ausreichenden Ausstattung mit Human- und Sachkapital einschließlich Infrastruktur sowie der Investitionsneigung der Privatwirtschaft zur Leistungssteigerung zu. Dies wird ergänzt durch eher mikroökonomische Faktoren, die auf die Umstrukturierung staatlicher Unternehmen, eine moderne bzw. effiziente Unternehmensführung sowie auf funktionsfähige Arbeits- und Kapitalmärkte abzielen. Zudem werden das Ausmaß der Außenhandelsintegration mit der EU und die Zusammensetzung des Handels als wichtige Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit definiert.

Der Nachteil der EU-Bewertung besteht darin, dass der Stand der Beitrittsvorbereitungen nicht quantitativ bestimmt wird und damit ein „Benchmarking“ bzw. ein Vergleich mit der EU und anderen Ländern kaum gezogen werden kann. Vielmehr fallen die Einschätzungen eher vage aus und die Differenzen kommen in fein nuancierten sprachlichen Unterschieden zum Ausdruck. Deshalb wird die Kommissionsbewertung durch den Ansatz des World Economic Forum (WEF) ergänzt. Das theoretisch und konzeptionell fundierte Konzept des WEF basiert auf zwei Ansätzen, einem stärker makroökonomischen und einem mikroökonomischen Ansatz. Der makroökonomische (Jeffrey Sachs, John McArthur, 2001) Ansatz versucht das Potential der Volkswirtschaften für ein mittel- und langfristiges Wachstum zu erfassen. Basierend auf verschiedenen theoretischen Ansätzen glauben die Autoren drei wesentliche Faktoren für Wirtschaftswachstum zu identifizieren: makroökonomische Rahmenbedingungen, die Qualität öffentlicher Institutionen und die Technologie.

Der von Michael Porter (1998) entwickelte mikroökonomische Ansatz stützt sich auf dem Grundgedanken, dass der Wohlstand einer Nation durch (in- und ausländische) Unternehmen geschaffen und durch Produktivitätssteigerungen vermehrt wird. Die mikroökonomischen Grundlagen hierfür sind von Effizienz und Fähigkeit (Sophistication) der in- und ausländischen Unternehmen einer Volkswirtschaft sowie der Qualität des

mikroökonomischen Umfeldes abhängig. Dabei gehen die Autoren von umfassenden Wechselbeziehungen zwischen makro- und mikroökonomischen Faktoren aus (WEF, 2003). Für beide Konzepte werden anhand von Daten und Befragungen Indices entwickelt, die ein Ranking von über 100 Ländern ermöglichen. Auf diese Weise kann die Wettbewerbsfähigkeit der Türkei im Vergleich zu den alten und neuen EU-Ländern sowie den Staaten der zweiten Beitrittsrunde ermittelt werden.

Im folgenden wird der Kommissionsansatz mit dem Konzept des WEF kombiniert, wobei die analytischen Ergebnisse dann anhand der WEF-Indikatoren dokumentiert werden. Im ersten Abschnitt stehen die makroökonomischen Rahmenbedingungen im Vordergrund. Es folgen die Bereiche Institutionen, Infrastruktur, Bildung und Arbeitsmarkt und im dritten Abschnitt Investitionen, ausländische Direktinvestitionen (ADI) und Technologie. Im letzten Abschnitt werden die Umstrukturierung der Unternehmen, der Strukturwandel und die Rolle von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) bewertet. Ein Vergleich der Türkei mit der EU-15, zu den MOE-Beitrittsländern der ersten (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Slowakei, Estland, Lettland, Litauen) und zweiten (Bulgarien und Rumänien) Runde soll verdeutlichen, wo und vor welchen Anpassungsproblemen das Land steht. In den folgenden Tabellen sind die relevanten Indices des World Economic Forum für das Jahr 2003 anhand der Rangpositionen der Länder (Rang 1: beste Bewertung; Rang 102: schlechteste Bewertung) wiedergegeben, wobei auch arithmetische Länderdurchschnitte gebildet werden. Das EU-Außenhandelskriterium wird im nächsten Kapitel ausführlich behandelt.

1. Makroökonomische Rahmenbedingungen sind für die Wettbewerbsfähigkeit noch nicht ausreichend

In Kapitel III wurde ausführlich die makroökonomische Situation analysiert, so dass hier nur einige für die Wettbewerbsfähigkeit zentrale Aspekte betrachtet werden. Ohne ausreichende makroökonomische Stabilität besteht keine ausreichende Planungssicherheit für Unternehmen. Bei extrem hohen Inflationsraten und Realzinsen verzichten sie auf Investitionen, mit negativen Folgen für ihre Wettbewerbsfähigkeit. Nach der makroökonomischen Krise 1999 und 2000 ist die Preissteigerung zwar gesunken, doch hat der nach wie vor bestehende Inflationsdruck bisher eine mittelfristige Planung für die Wirtschaftssubjekte nicht ermöglicht. Zudem behindern hohe Realzinsen und die Probleme im Bankensystem, dessen Konsolidierung noch nicht abgeschlossen ist, die Sachkapitalbildung. Die weiterhin instabile makroökonomische Situation wirkt sich damit negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Türkei aus (EU-Kommission, 2003, S. 58).

Die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes und seine Fähigkeit zu anhaltendem Wachstum können durch weitere makroökonomische Faktoren behindert werden. Bei

ÜBERSICHT 2: **Ökonomische Beitrittskriterien und die Bewertung der Türkei durch die EU-Kommission**

Funktionsfähige Marktwirtschaft, EU-Kommission	Bewertung der Kommission
<ol style="list-style-type: none"> 1) Preis- und Außenhandelsliberalisierung 2) Keine nennenswerten Schranken beim Markteintritt bzw. -austritt 3) Stabiler Rechtsrahmen (insbesondere Eigentum); Durchsetzung von Gesetzen und Verträgen ist gewährleistet 4) Makroökonomische Stabilität, einschl. angemessene Preisstabilität tragfähiger öffentl. Finanzen und Außenwirtschaftsbilanzen 5) Breiter Konsens über Eckpunkte der Wirtschaftspolitik 6) Privatisierung von Staatsbetrieben 7) Entwickelter Finanzsektor, um Ersparnisse in produktive Investitionen umzulenken 	<p>Spielraum der Marktkräfte vergrößert; Preisverzerrungen reduziert durch Wegfall staatlicher Subventionen</p> <p>Marktein- und -austrittsschranken weiter gesenkt</p> <p>keine explizite Bewertung im Bereich der Wirtschaftskriterien</p> <p>Geldpolitik streng anti-inflationär; Wechselkurs floatet frei; finanzpolitische Zügel 2002 gelockert, Korrekturen erst im Sommer 2003; Staatliche Schuldenquote sinkt, doch hohe Belastung für die Wirtschaft; Transparenz der öffentlichen Finanzen wird besser</p> <p>keine explizite Bewertung im Bereich der Wirtschaftskriterien</p> <p>Privatisierungserlöse fielen bescheiden aus, doch neue Initiative soll Privatisierung fördern</p> <p>Bankensektor hat Tritt gefasst, Restrukturierung und Konsolidierung noch nicht abgeschlossen.</p>
Wettbewerbskriterium, Kommission	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Funktionsfähige Marktwirtschaft und makroökonomische Stabilität 2) Human- und Sachkapitalausstattung 3) Wettbewerbspolitik, staatliche Beihilfen sowie die Förderung von KMU 4) Betriebliche Investitionen zur Umstrukturierung und Leistungssteigerung; Unternehmenskontrolle 5) Integrationsniveau bezogen auf die EU-Wirtschaft, Volumen und Struktur des Außenhandels 6) Anteil und Dynamik der KMU 7) gesondert für die Türkei: Arbeitsmarktpolitik 	<p>Fortschritte bei der Funktionsfähigkeit der Märkte und Stärkung ihres institutionellen Umfeldes; Makroökonomische Stabilität und Berechenbarkeit nicht ausreichend</p> <p>Verbesserung der Schul- und Berufsausbildung fortgesetzt; Infrastrukturinvestitionen und Wachstum des physischen Kapitalstocks durch Haushaltslage und makroökonomische Instabilität begrenzt; ADI sind unbedeutend</p> <p>Staatliche Eingriffe in die Wirtschaft werden seltener</p> <p>Umstrukturierung der Unternehmen hat sich beschleunigt</p> <p>Handelsverflechtung stabil, Zusammensetzung der Exporte verbessert; Trotz deutlicher Aufwertung Preise türkischer Exporte weiter wettbewerbsfähig</p> <p>Mittlere, kleine und kleinste Familienbetriebe sind Rückgrat der Privatwirtschaft</p> <p>Heranführung an internationale Standards, doch bisher keine ausreichende Beachtung</p>

Quelle: eigene Bearbeitung.

hohem Schuldenstand wird der Kapitalmarkt aufgrund des Schuldendienstes zusätzlich belastet, und dem Privatsektor kann kein ausreichendes Kapital zugeführt werden (Crowding Out). Dies ist in der Türkei der Fall und die fiskalischen Reformen gehen nur langsam voran. Eine hohe Besteuerung von Unternehmen und Haushalten behindert Investitionen und Konsum und wirkt sich zudem negativ auf das Wirtschaftswachstum aus. In der Türkei lagen im Jahr 2000 die direkten Steuern mit einem Steuersatz von 13,9% deutlich über denen in Schwellenländern mit vergleichbaren Einkommensniveaus (7,2%, World Bank, 2003). Diese und weitere negative makroökonomischen Effekte wirken sich ungünstig auf die Wettbewerbsfähigkeit der türkischen Volkswirtschaft aus.

Diese Einschätzung spiegelt sich im Ranking des makroökonomischen WEF-Indikators sowie seiner Sub-Indices wider. Besonders negativ wird die makroökonomische Stabilität der Türkei bewertet. Sie steht hier mit Rang 94 im internationalen Vergleich fast am Ende, deutlich hinter Bulgarien und Rumänien. Markant vor Bulgarien und Rumänien liegt die Türkei bei dem Indikator „Regierungsverschwendung“ (Rang 75), der erstmals nicht alleine das Staatsdefizit, sondern auch das Ausmaß fehlgeleiteter Ressourcen widerspiegeln soll. Im internationalen Kredit-Rating kommt die Türkei auf Rang 63, ähnlich der zweiten Osterweiterungsrunde. In der Gesamtbewertung der makroökonomischen Rahmenbedingungen ist die Türkei mit Rumänien vergleichbar (Rang 82), doch weit von den Ländern der ersten Beitrittsrunde (Rang 39), Griechenland (Rang 33) und dem EU-15-Durchschnitt (Rang 16) entfernt.

Tabelle 4: **WEF-Index 2003: Makroökonomische Rahmenbedingungen und entsprechende Sub-Indices** (Rangpositionen)

	Index	Subindices		
	Makroökonomische Rahmenbedingungen	Makroökonomische Stabilität	Regierungsverschwendung	Kredit-Ranking
EU-15	16	36	23	11
Finnland	2	7	2	11
Griechenland	33	45	49	23
Erste Runde	39	53	45	36
Estland	34	25	26	36
Polen	49	62	65	33
Zweite Runde	77	78	91	62
Bulgarien	73	76	86	57
Rumänien	81	81	96	66
Türkei	82	94	75	63

Anmerkung: Die Werte der Ländergruppen repräsentieren jeweils den arithmetischen Durchschnitt der Rangpositionen einzelner Länder. *Quelle:* WEF, eigene Berechnungen.

2. Öffentliche Institutionen, Infrastruktur, Bildung und Arbeitsmarkt müssen deutliche Fortschritte zeigen

Eine wesentliche Akzentverschiebung im „Main-Stream“ der ökonomischen Theorie ist, dass die Rolle der Institutionen für das Funktionieren von Marktwirtschaften und für den Wachstumsprozess verstärkt in den Blickpunkt geraten ist. Dies war auch unbestreitbar das Ergebnis der Transformationsforschung, die den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft analysierte. Einige ökonomische Ansätze (deutsche Ordnungstheorie, Institutionenökonomie) haben zwar immer die institutionellen Regelungen als Kernpunkt ihrer Forschungen betrachtet, doch fanden sie keinen entsprechenden Stellenwert in der herrschenden ökonomischen, insbesondere angelsächsischen Theorie. Ein neuer wichtiger ökonomischer Forschungszweig untersucht nunmehr die Auswirkungen von Institutionen auf das Wirtschaftswachstum.

Der zweite makroökonomische Erklärungsansatz des WEF bezieht sich deshalb auf die Bedeutung der öffentlichen Institutionen für den Wachstumsprozess. Grundgedanke ist, dass in einer Marktwirtschaft der Wohlstand im wesentlichen durch Privatunternehmen erzeugt wird, diese jedoch in einem rechtlichen und institutionellen Rahmen operieren, der von öffentlichen Institutionen garantiert wird. Die Qualität dieser Institutionen, u.a. wie umfangreich sie private Eigentumsrechte und Verträge sichern, entscheidet maßgeblich über das effiziente Handeln von Unternehmen. Zudem steigen bei Korruption für Firmen die Kosten in bestimmten Ländern. Der WEF-Index für öffentliche Institutionen wird deshalb aus zwei Subindices, d.h. dem Vertrags- und Rechtsindex einerseits sowie dem Korruptionsindex andererseits, gebildet.

Tabelle 5: **WEF-Index 2003: Öffentliche Institutionen und entsprechende Sub-Indices**
(Rangpositionen)

	Index	Subindices	
	Öffentliche Institutionen	Verträge und Recht	Korruption
EU-15	19	20	20
Finnland	2	1	4
Griechenland	42	37	52
Erste Runde	40	48	35
Estland	28	32	27
Polen	58	66	53
Zweite Runde	74	88	62
Bulgarien	62	92	35
Rumänien	86	83	90
Türkei	63	52	69

Anmerkung: Die Werte der Ländergruppen repräsentieren jeweils den arithmetischen Durchschnitt der Rangpositionen einzelner Länder. *Quelle:* WEF, eigene Berechnungen; *Quelle:* WEF, eigene Berechnungen.

Die EU-Kommission bescheinigt der Türkei den institutionellen Rahmen für eine funktionsfähige Marktwirtschaft verbessert zu haben, ohne dies indes näher zu präzisieren. Ein Vergleich der Türkei mit der EU-15 und den MOE-Beitrittsländer verdeutlicht jedoch die beachtlichen Unterschiede zwischen den Ländergruppen. Aus der Tabelle 5 ist zu entnehmen, dass die erste Beitrittsrunde im Durchschnitt um 20 Rangpositionen schlechter als die EU-15 bewertet wird, wobei Griechenland ähnlich ungünstig bewertet wird. Dies zeigt deutlich, dass die fortgeschrittenen Reformländer noch erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um ihre Institutionen an das EU-Niveau heranzuführen. Bulgarien und vor allem Rumänien (Rang 86) liegen demnach noch weitere 34 Rangpositionen hinter der ersten Beitrittsgruppe, wobei die Türkei (Rang 63) ähnlich abschneidet wie Bulgarien (Rang 62).

Korruption ist in der Türkei weit verbreitet, was sich in der schlechten Rangposition (Rang 69) des entsprechenden Subindex niederschlägt. Dies wird auch explizit von der EU-Kommission als entscheidendes Hemmnis für einen stärkeren Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen angesehen. Allerdings schneidet Rumänien mit Rang 90 noch schlechter ab und liegt fast am Ende der internationalen Skala. Die Bewertung im Bereich Verträge und gesetzliche Grundlage fällt dagegen nicht viel schlechter als für die erste Beitrittsgruppe aus und deutlich besser als für Bulgarien und Rumänien. Dennoch läßt sich zusammenfassend feststellen, dass die institutionell-rechtlichen Anpassungsprobleme für die Türkei im Rahmen des Beitrittsprozesses enorm sind, allerdings zu denen Bulgariens und Rumäniens zumindest nach den WEF-Indikatoren nicht allzu verschieden.

Im Bereich der Humankapitalausstattung stellt die EU-Kommission fest, dass aufgrund der jahrzehntelangen unzureichenden Investitionen in das Bildungssystem das allgemeine Ausbildungsniveau der türkischen Arbeitnehmer relativ niedrig ist. Zwar werden trotz der angespannten Haushaltslage die Ausgaben in diesem Bereich nicht gekürzt, doch betragen sie nur 3 bis 4% des BIP. Maßnahmen zur sozialen Kohäsion wurden eingeleitet, halten sich aber aufgrund der finanziellen Restriktionen in engen Grenzen. Gleiches gilt für die Infrastrukturinvestitionen. Zwar ist die Türkei mit einem vergleichsweise gut ausgebauten Straßen- und Energienetz ausgestattet, doch führt fehlende Wartung zu Verlusten. Das Eisenbahnsystem ist veraltet und bedarf umfassender Modernisierung. Funktionsfähige Arbeitsmärkte sind eine wichtige Rahmenbedingung für wirtschaftliche und soziale Konvergenz. Hier sind die Fortschritte insofern begrenzt, als die Arbeitsmarktpolitik nur langsam an internationale Standards herangeführt wird. Wo steht die Türkei im internationalen Vergleich?

Um diese Frage zu beantworten, wird auf das Ranking des International Institute for Management and Development (IMD) in Genf zurückgegriffen. Dabei ist zu beachten, dass zwischen großen und kleinen Ländern (ein großes Land weist nach dieser Definition mehr als 20 Mio. Einwohner auf) unterschieden wird und insgesamt weniger Länder (jeweils ca. 30) berücksichtigt werden. Ein umfassender Vergleich wie beim WEF ist deshalb nicht möglich, jedoch eine gewisse Einordnung der Türkei als großes Land wie Spanien (als Kohäsionsland der EU-15), Polen (als Vertreter der ersten Beitrittsrunde) und Rumänien (als Land der zweiten Beitrittsrunde). Tabelle 6 zeigt, dass die Türkei nur 5 Rangpositionen hinter Spanien auf Rang 15 liegt und deutlich besser als Polen und

Rumänien abschneidet. Dies ist vorwiegend auf die hier nicht dargestellte relativ günstige Bewertung der Bereiche Gesundheit und Umwelt zurückzuführen. Dagegen fällt die Basis- und die Ausbildungsinfrastruktur der Türkei hinter den erwähnten Ländern zurück. Im Bereich der technologischen Infrastruktur liegt die Türkei mit Position 19 deutlich vor Polen und Rumänien (Rang 28 bzw. 27), wogegen sie im Wissenschaftsbereich mit einer den anderen Ländern vergleichbaren Position einnimmt.

Tabelle 6: **IMD-Index 2003: Infrastruktur und entsprechende Sub-Indices**
(Rangpositionen)

	Infrastruktur insgesamt	Subindices der Infrastruktur für			
		Basisversorgung	Technologie	Wissenschaft	Ausbildung
Spanien	10	11	12	16	7
Polen	24	15	28	22	14
Rumänien	20	19	27	19	16
Türkei	15	25	19	21	19

Quelle: IMD (2003)

3. Investitionen, die Übernahme moderner Technologien und die ADI sind zu gering für eine ausreichende Wettbewerbsfähigkeit der Türkei

Viele Jahrzehnte stützte sich die traditionelle ökonomische Theorie auf die Annahme, dass Wachstum vor allem durch die Höhe der Investitionen in den physischen Kapitalstock und die Infrastruktur bestimmt wird. In der Türkei ist in den letzten Jahren durch geringe Investitionsneigung das Wirtschaftswachstum gebremst worden. Während die 90er Jahre noch durch eine hohe Investitionsquote und hohes Wirtschaftswachstum gekennzeichnet waren, ging der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am BIP von 1998 bis 2002 von 24,6% auf 16,7% zurück. Die Investitionsquote liegt damit deutlich unter derjenigen der MOE-Länder und ist auch im internationalen Maßstab insbesondere im Vergleich mit den rasch wachsenden Schwellenländern gering. Sollte sich die makroökonomische Situation konsolidieren, ist indes eine Rückkehr zu hohen Investitionsquoten möglich.

Eine wesentliche Erkenntnis der neoklassischen Theorie ist, dass das Wachstumspotential und folglich die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft nicht nur durch die Investitionshöhe, sondern auch durch den technologischen Fortschritt bestimmt werden. Dabei ist zwischen industriellen Kernländern und Schwellenländern zu unterscheiden. Während in hochentwickelten Ländern die Wettbewerbsfähigkeit entscheidend von der Fähigkeit abhängt, neue Innovationen zu entwickeln, ist bei Schwellenländern eine erfolgreiche und rasche Adaption der bestehenden Technologien ausschlaggebend. Das

World Economic Forum versucht diese Einsicht insofern zu berücksichtigen, als die Art des technologischen Fortschritts zwischen den Ländergruppen differenziert bewertet und der Technologieindex entsprechend gewichtet wird. Tabelle 7 zeigt, dass die Türkei mit Rang 54 vor Bulgarien (Rang 63) und Rumänien (55), doch weit von den Ländern der ersten Beitrittsrunde (Rang 26) und der EU-15 (Rang 23) entfernt ist. Allerdings schneidet die Türkei beim Rating der Schwellenländer hinsichtlich der technologischen Adaptionsfähigkeit mit Position 39 deutlich besser ab als Bulgarien und Rumänien.

Gerade für Schwellenländer trägt die Fähigkeit ausländische Direktinvestitionen anzuziehen entscheidend zur Stabilisierung der Zahlungsbilanz und zur Erhöhung der Investitionstätigkeit bei und fördert die Adaption von modernen Technologien. Empirische Untersuchungen belegen zudem, dass ausländische Investitionen in solchen Ländern mehr Wirtschaftswachstum initiieren als die einheimischen Investitionen. Die ADI-Zuflüsse in die Türkei sind über die letzten Jahrzehnte äußerst niedrig und liegen deutlich unter denen der Länder der ersten Beitrittsrunde, doch auf ähnlichem Niveau wie Bulgarien und Rumänien. Dies ist insofern beklagenswert, als die Türkei aufgrund der Größe ihres Marktes, ihrer marktstrategischen Bedeutung und durch ihre zumindest in einigen Landesteilen ausgebildete Arbeiterschaft ein Magnet für ADI sein könnte. Die Ursachen hierfür liegen weniger bei der investitionsspezifischen Gesetzgebung als an den instabilen makroökonomischen und politischen Rahmenbedingungen sowie einer übermäßigen Bürokratie. Da empirische Untersuchungen einen engen Zusammenhang zwischen Adi-Zufluss und der makroökonomischen Stabilität sowie institutionellen Reformen belegen, kann bei weiteren Wirtschaftsreformen und im Rahmen der EU-Annäherung mit deutlich zunehmenden Direktinvestitionen gerechnet werden.

Tabelle 7: **Investitionsquote, ADI Pro-Kopf, und IMD-Index 2003 Technologie**

	Investitionsquote (2001 oder 2002)*	ADI/pro Kopf	Technologie- Index WEF	Technologie- Transfer Sub-Index WEF
	in % des BIP	in Euro	Rang	Rang
EU-15	22,0	6311	23	-
Finnland	20,0	4447	2	-
Griechenland	22,7	2207	30	27
Erste Runde	24,4	1381	26	22
Estland	28,5	2843	10	11
Polen	19,1	963	34	26
Zweite Runde	19,6	257	59	67
Bulgarien	18,1	273	63	67
Rumänien	21,1	252	55	52
Türkei	16,7	296	54	39

Anmerkung: * für die EU-15 2001; für die MOE-Länder und die Türkei 2002. Beim WEF-Index repräsentieren die Ländergruppen jeweils den arithmetischen Durchschnitt der Rangpositionen einzelner Länder. *Quelle:* Fortschrittsberichte der Kommission, Statistisches Jahrbuch 2002, eigene Berechnungen.

4. Mikroökonomische Wettbewerbsfähigkeit, die Umstrukturierung der Unternehmen und das Entwicklungspotential der KMU müssen verbessert werden

Wichtige den mikroökonomischen Bereich betreffende Kommissionsbewertungen wurden schon im Rahmen des ersten Kriteriums (funktionsfähige Marktwirtschaft, Kapitel III) behandelt, insbesondere die Privatisierung und die Reformen im Finanzsektor. Die Kommission konstatiert, dass die Umstrukturierung der Unternehmen sich beschleunigt hat, ohne dies (bis auf einige Bemerkungen zu den Reformen im Finanzsektor) allerdings näher auszuführen. Dabei ist die Umstrukturierung im Unternehmenssektor deshalb als ein Kernelement der Wirtschaftsreformen (Weltbank, 2003) anzusehen, weil viele Unternehmen durch die Wirtschaftskrise hart getroffen wurden und die Konsolidierung des Finanzsektors eng damit verbunden ist. Gleichzeitig sind bessere Rahmenbedingungen für kleinere und mittlere Unternehmen (dem KMU-Sektor) von herausragender Bedeutung, weil diese das Rückgrat der türkischen Wirtschaft mit einem Unternehmensanteil von ca. 60% der Arbeitsplätze (aber nur 30% der Wertschöpfung) bilden.

Wesentliche Maßnahmen des als „Istanbul-Prozess“ bekannten Programms zur Stärkung der mikroökonomischen Rahmenbedingungen sind, den Kreditzugang für den KMU-Sektor zu verbessern, eine aktivere Politik zur Attrahierung von ADI einzuleiten, die Privatisierung und Umstrukturierung staatlicher Unternehmen zu fördern sowie die Unternehmensführung und Kontrolle (Corporate Governance) zu verbessern. Letzteres umfasst u.a. Reformen in der Buchführung, Schließung von Unternehmen sowie Stärkung der Unabhängigkeit des Aufsichtsrats und der Rechte von Minderheitsbeteiligungen. Entscheidend sind dabei neue rechtliche Grundlagen für die Insolvenzverfahren sowie Abwicklung von Kreditaußenständen. Bisher wurde hierzu im Juli 2003 ein neues, auf internationalen Standards beruhendes Insolvenzrecht eingeführt. Trotz der Fortschritte stehen viele der erwähnten Maßnahmen erst am Anfang und bedürfen der intensiven Fortführung (World Bank, 2003).

Der hier verwendete mikroökonomische Wettbewerbsansatz des WEF basiert auf der Grundüberlegung, dass stabile politische, rechtliche und soziale Rahmenbedingungen und eine solide makroökonomische Politik sicherlich wesentliche Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes darstellen. Letztlich wird jedoch der Wohlstand eines Landes durch die Produktion von Gütern und durch Dienstleistungen von Unternehmen geschaffen. Nur auf diese Weise können Löhne und Renditen erzielt werden, die wiederum zu Investitionen anregen (Porter, 2003). Der WEF-Indikator „Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen“ basiert auf Befragungen von 7.707 führenden Repräsentanten der Wirtschaft in 101 Ländern. Er setzt sich zwei Sub-Indices zusammen. Der erste soll die Effizienz von in- und ausländischen Unternehmen in einem Land erfassen, wogegen der zweite die für die Unternehmen relevanten mikroökonomischen Rahmenbedingungen bewertet. Die nach dem WEF-Index und seinen Sub-Indices bewertete Wettbewerbsfähigkeit der türkischen Unternehmen fällt deutlich besser (Index: Rang 52) als die Bulgariens und Rumäniens (Rang 77), doch markant schlechter als die der ersten Beitrittsrunde (Rang 37) aus (EU-15: Rang 15).

Tabelle 8: WEF-Index 2003: Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen (Mikroökonomische) und entsprechende Sub-Indices (Rangpositionen)

	Index	Subindices	
	Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen	Leistungsfähigkeit der Unternehmen	Mikroökonomische Rahmenbedingungen
EU-15	15	15	16
Finnland	1	4	1
Griechenland	39	39	40
Erste Runde	37	39	38
Estland	28	38	27
Polen	47	43	45
Zweite Runde	77	84	73
Bulgarien	77	85	75
Rumänien	76	84	71
Türkei	52	51	55

Anmerkung: Ländergruppen repräsentieren jeweils den arithmetischen Durchschnitt der Rangpositionen einzelner Länder. *Quelle:* WEF, eigene Berechnungen.

5. Die Wettbewerbsfähigkeit der Türkei hat während der Wirtschaftskrise drastisch nachgelassen und erholt sich nur langsam

In Tabelle 9 sind die aggregierten WEF-Indices des makro- und mikroökonomischen Ansatzes dargestellt. Der WEF-Hauptindikator Wachstum setzt sich aus den Indices makroökonomische Rahmenbedingungen, öffentliche Institutionen und Technologie zusammen. Er bewertet die Länder nach der Fähigkeit, anhaltendes Wachstum zu generieren, wobei der Entwicklungsstand der einzelnen Länder berücksichtigt wird. Dieses Kriterium ergibt sich aus der Tatsache, dass die Schwellenländer ein höheres Wachstum aufweisen (müssen), um gegenüber den höher entwickelten Ländern aufzuholen. Da die Ländersample sich jeweils änderte, sind in der Tabelle 9 in der jeweiligen Zeile die vergleichbaren Bewertungen (konstante Ländergruppe) sowie die ermittelten Werte der Befragungen dargestellt. Die Rangpositionen des mikroökonomischen Wettbewerbsindicators wurden aus einem konstanten Sample von 80 Ländern entwickelt.

Zusammenfassen lässt sich folgendes: Obwohl der Wachstumsindikator erst seit 2000 bestimmt wird, sind die Auswirkungen der makroökonomischen Krise spürbar, die auch beim IMD-Index zu einer deutlich schlechteren Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit der Türkei geführt haben. Ab 2002 ist indes eine leichte Verbesserung zu erkennen, was sich allerdings beim IMD-Index noch nicht abzeichnete, sondern voraussichtlich erst nächstes Jahr. Markanter fällt dieser Entwicklungstrend beim mikroökonomischen Indikator, der schon seit 1998 bestimmt wird, aus. Hier wird die Türkei im Vergleich zur Makroökonomie besser bewertet. Zudem erhielt sie Ende der 90er Jahre trotz der – zum damaligen Zeitpunkt noch nicht so offensichtlichen – Strukturprobleme, ein eher

günstiges Rating, das mit den Ländern der ersten Beitrittsrunde vergleichbar ist. Dies deutet auch auf die „Konjunkturabhängigkeit“ der auf Befragungen beruhenden Indikatoren hin. Gleichzeitig kann man daraus schließen, dass die Türkei bei erfolgreicher Bewältigung der Krise und mit Einleitung der Strukturreformen ihre Wettbewerbsfähigkeit rasch verbessern kann.

Tabelle 9: **Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit der Türkei:**
(WEF-Indices: Wachstums- und mikroökonomische Wettbewerbsfähigkeit;
IMD: Aggregierter Wettbewerbsindex)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
WEF-Indikator Wachstum (Rang)			39	45	64 65	61 65
WEF-Indikator Wachstum (Wert)				3.86	3.31	3.65
WEF-Indikator: Unter- nehmen (Rang)	29	31	29	35	54	51
IMD-Wettbewerb		18	21	20	23	25

Anmerkung: Die jeweils in einer Reihe stehenden Rangbewertungen sind aufgrund eines konstanten Ländersamples vergleichbar; Quelle: WEF, eigene Berechnungen.

Quelle: WEF (2003); IMD (2003).

V. Außenhandel und Außenwirtschaftsbeziehungen als wichtiger Gradmesser der Wettbewerbsfähigkeit

1. Die Außenwirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei: Vom Assoziierungsabkommen zur Zollunion

Bilaterale wirtschaftliche und politische Beziehungen zwischen der EU und der Türkei basieren auf dem im September 1963 unterzeichneten und im Dezember 1964 in Kraft getretenen EU-Assoziierungsabkommen (Ankara-Abkommen) und einem Zusatzprotokoll von 1970, zu dem auch die Gründung einer Zollunion in drei Stufen zählt. Mit dem Eintritt in die abschließende Phase der Zollunion am 31. Dezember 1995 wurden gewerbliche Erzeugnisse und verarbeitete Agrarerzeugnisse in den freien Warenverkehr zwischen der EU und der Türkei aufgenommen. Obwohl sich die Türkei bereits im Jahr 1959 zum ersten Mal und 1987 erneut um eine Mitgliedschaft beworben hatte, wurde ihr erst im Dezember 1999 vom Europäischen Rat der Beitrittskandidatenstatus gewährt. Auf dem Kopenhagener Gipfel im Dezember 2002 entschied der Europäische Rat über das weitere Vorgehen bei der Annäherungsstrategie. Diese sieht zunächst die Bewertung der Fortschritte der Türkei bei der Umsetzung der politischen und ökonomischen Reformen auf der Grundlage der 1993 aufgestellten Kopenhagener Kriterien durch die Europäische Kommission vor. Sofern auf der Grundlage dieses Berichts und einer Empfehlung der Kommission die Beitrittsreife der Türkei vom Europäischen Rat bescheinigt wird, sollen unverzüglich Beitrittsverhandlungen mit der Türkei eröffnet werden. Zur Unterstützung der Türkei auf ihrem Weg zu einer EU-Mitgliedschaft hat die EU ihre Heranführungshilfen für die Türkei intensiviert. Parallel dazu soll in den nächsten Jahren die Zollunion zwischen der EU und der Türkei sukzessive ausgeweitet werden (vergleiche Tabelle 10).

Seit Inkrafttreten der Zollunion ist der freie Verkehr der gewerblichen Waren und teilweise der verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse zwischen der Türkei und der EU grundsätzlich gewährleistet und gleichzeitig ein gemeinsamer Außenschutz gegenüber Drittländern realisiert. Agrarprodukte sind damit von der Zollunion nicht direkt betroffen. Schritte bilateraler Agrarhandelsliberalisierung finden in Form von Zollpräferenzen statt, die seit 1963 mehrfach erweitert wurden. Gleichwohl besteht im Hinblick auf die weitere Annäherung zwischen beiden Partnern noch erheblicher Anpassungsbedarf bei der Ausgestaltung der zugrunde liegenden Vereinbarungen. In ihrem Fortschrittsbericht des Jahres 2002 bemängelt die EU-Kommission, dass zahlreiche Handelsfragen, bei denen es um Agrarerzeugnisse und gewerbliche Waren geht, nach wie vor ungelöst sind und die Türkei die im Dezember 2000 abgelaufene Frist für zahlreiche Regelungen im Rahmen der Zollunion nicht eingehalten hat.¹⁷ Beispielsweise unterliegen alkoholische Getränke und gebrauchte Waren immer noch einem beschränkten Zu-

¹⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regelmässiger Bericht 2002 über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt. Brüssel, den 9.10.2002.

gang zum türkischen Markt, wobei die Türkei oftmals gegen ihre Verpflichtungen aus der Zollunion verstößt. Darüber hinaus ist der Zugang für andere Waren wie Arzneimittel, Kosmetika, Keramik und Ersatzteile zum türkischen Markt erschwert. Gleiches gilt auch für verschiedene Agrarerzeugnisse. Als Ursachen hierfür führt die EU-Kommission unter anderem Verzögerungen bei der Erteilung von Einfuhrgenehmigungen und strenge Einfuhrbedingungen an. Damit Diskriminierungen beim Marktzugang zwischen Wirtschaftsbeteiligten aus der Türkei und der EU vermieden werden, muss die Türkei nach Auffassung der Kommission dringend technische und administrative Handelsbeschränkungen abbauen, Durchführungsbestimmungen zu den Wettbewerbsvorschriften erlassen, die Durchsetzung der Bestimmungen über die Rechte an geistigem Eigentum stärken und die staatlichen Handelsmonopole anpassen.

Tabelle 10: Schritte auf dem Weg zu einer Partnerschaft zwischen der EU und der Türkei

Schritte	Zeitpunkt
Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens zwischen der Türkei und EWG: asymmetrische Öffnung der Warenmärkte; anvisierte Zollunion (schrittweise Errichtung in drei Stufen); einseitige Finanzhilfen; Perspektive einer Mitgliedschaft. 1970 Zusatzprotokoll	Dezember 1964
Antrag der Türkei auf EG-Mitgliedschaft	April 1987
Zollunion zwischen der Türkei und der EU (gewerbliche Waren und verarbeitete Agrarerzeugnisse)	seit 1. Januar 1996
Entscheidung gegen eine Aufnahme der Türkei in den Kreis der EU-Beitrittskandidaten	Dezember 1997
Mitteilung der EU über eine spezielle „EU-Annäherungsstrategie“ für die Türkei – Ablehnung durch die Türkei	März 1998
Vorschläge der Türkei bzgl. einer Strategie zur Entwicklung einer Beziehung zwischen der Türkei und der EU	Juli 1998
Türkei erhält den Status eines EU-Beitrittskandidaten; keine Einladung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen	Dezember 1999
Verordnung des Europäischen Rates über die Hilfe für die Türkei im Rahmen der Heranführungsstrategie und insbesondere über die Errichtung einer Beitrittspartnerschaft	Februar 2001
Beschluss des Europäischen Rates über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft für die Türkei (ohne Vereinbarung eines Zeitplans für einen EU-Beitritt der Türkei). Seither eigenes Kapitel im jährlichen Fortschrittsbericht der EU.	März 2001
Konkretisierung der EU-Beitrittsperspektive für die Türkei (Heranführungsstrategie soll verstärkt werden; Zollunion zwischen der EU und der Türkei soll vertieft und ausgeweitet werden; finanzielle Heranführungshilfe für die Türkei wird erheblich aufgestockt)	Dezember 2002
Prüfung der Beitrittsreife der Türkei; ggf. unverzügliche Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und der Türkei	Dezember 2004

Neben dem grundsätzlichen Beschluss über die Zollunion soll ein am 1. Januar 1998 in Kraft getretenes bilaterales Abkommen den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zwischen der Türkei und der EU weiter liberalisieren. Mit diesem Vertrag hat die Türkei – die bis dahin eher einseitig von der EU Zollpräferenzen gewährt bekam – ihrerseits der EU umfangreiche Handelspräferenzen für Agrarprodukte eingeräumt. Aus Sicht der EU wird allerdings die tatsächliche Umsetzung dieser Vereinbarungen durch die in der Türkei geltenden Einfuhrbeschränkungen für Rindfleisch und lebende Rinder behindert. Zudem bestehen nach Auffassung der EU-Kommission bei bestimmten Erzeugnissen gewisse verwaltungstechnische Hemmnisse. Insgesamt sind die vertraglich festgelegten Vereinbarungen relativ vage und wenig bindend formuliert, da weder ein konkreter Zeitrahmen für die schrittweise Ausweitung der Handelspräferenzen für landwirtschaftliche Produkte festgelegt wurde, noch eine Einigung darüber besteht, welche Instrumente der gemeinsamen Agrarpolitik vereinheitlicht werden müssen.

Um die Unterstützung der Beitrittsvorbereitungen der Türkei zu verbessern, strebt die EU unter anderem die Vertiefung der Handelsbeziehungen mit der Türkei nicht nur auf bilateraler Basis, sondern auch in den Beziehungen zu Drittländern an. Dabei bemüht sich die EU bei den Verhandlungen über Handelsvereinbarungen mit Drittländern verstärkt darum, dass diese mit der Türkei ebensolche Vereinbarungen treffen. Ferner soll der Dialog über Handelsfragen zwischen der EU und der Türkei verbessert werden.¹⁸

2. Zunehmende Außenhandelsintegration der Türkei mit der EU seit 1995

2.1 Steigendes Handelsvolumen bei weitgehender Kontinuität der regionalen Außenhandelsstruktur

Die Außenhandelsverflechtung der Türkei mit der EU hat seit Mitte der 1990er Jahre deutlich zugenommen. 51,5 % der türkischen Gesamtausfuhren mit einem Volumen von 18,1 Mrd. USD und 45,5 % der türkischen Gesamteinfuhren mit einem Volumen von 23,1 Mrd. USD wurden im Jahr 2002 mit den EU-Ländern abgewickelt (vergleiche Tabelle 11). Damit entspricht die Intensität der Handelsbeziehungen mit der EU etwa dem der Länder Bulgarien und Rumänien, deren Handel mit der EU rund 50 % ausmacht. Demgegenüber liegt der Handel der Beitrittsländern der ersten Runde, wie Polen, Tschechische Republik und Ungarn, mit der EU bei etwa zwei Drittel der jeweiligen gesamten Wareneinfuhren und -ausfuhren.

¹⁸ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat zur Stärkung der Beitrittsstrategie für die Türkei. Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Türkei. Brüssel, den 26.3.2003.

Tabelle 11: Türkischer Gesamthandel nach Ländergruppen im Jahr 2002

	Tsd. USD	Anteile, %	Veränd. gg. Vorjahr, %
Exporte			
<i>Gesamt</i>	35.080.715	100,0	12,0
in OECD-Länder	22.987.529	65,5	11,5
EU-Länder	18.059.230	51,5	12,0
EFTA-Länder	403.880	1,2	27,8
andere OECD-Länder	4.524.419	12,9	8,2
in übrige Länder	12.093.186	34,5	12,8
in GUS-Länder	2.257.861	6,4	14,1
Importe			
<i>Gesamt</i>	50.831.678	100,0	22,8
aus OECD-Ländern	32.566.936	64,1	25,2
EU-Länder	23.123.820	45,5	26,3
EFTA-Länder	2.399.575	4,7	62,0
andere OECD-Länder	7.043.540	13,9	12,8
aus übrigen Ländern	18.264.742	35,9	18,7
aus GUS-Ländern	5.477.292	10,8	18,3

Quelle: Statistisches Amt der Türkei, eigene Berechnungen; <http://www.die.gov.tr>

Für die rasch gestiegene Außenhandelsintegration der Türkei mit der EU spielte die Errichtung der Zollunion zwischen der EU und der Türkei im Jahr 1996 eine entscheidende Rolle. Dabei hat vor allem infolge der Beseitigung bilateraler Schranken in Form von der Abschaffung türkischer Importzölle sowie der Einführung eines gemeinsamen Außentarifs auf Industrieprodukte und industrielle Komponenten verarbeiteter Agrarprodukte die Wareneinfuhr der Türkei aus den EU-Ländern stark profitiert. Da die meisten verarbeiteten Erzeugnisse ohnehin bereits seit längerem zollfrei geliefert werden konnten und die Liberalisierung im Bereich landwirtschaftlicher Produkte noch aussteht, nahm die türkische Ausfuhr in die EU-Region demgegenüber deutlich weniger zu.

Die Warenausfuhren der EU in die Türkei haben sich im Zeitraum von 1995 bis 2002 von 13,4 Mrd. EURO auf 24,3 Mrd. EURO nahezu verdoppelt (nominale Angaben). In der gleichen Zeitperiode sind die Warenimporte der EU aus der Türkei von 9,2 Mrd. EURO auf 22,0 Mrd. EURO gestiegen. In den Jahren 1998 und 1999 sowie im Jahr 2001 kam es dabei bedingt durch die starke Abschwächung der türkischen Binnenwirtschaft aufgrund der schleppenden Umsetzung von Strukturreformen und politischer Unsicherheiten in Verbindung mit den Auswirkungen der Russlandkrise (1998) sowie der türkischen Finanzkrise (2000/2001) zu einer vorübergehenden Unterbrechung bzw. Verlangsamung der Dynamik der EU-Ausfuhren in die Türkei. Den stärksten Rückgang verzeichneten die EU-Exporte dabei mit knapp 33 % auf 20 Mrd. EURO im Jahr 2001 (2000: rund 30 Mrd. EURO) als Folge der schwachen Binnennachfrage in der Türkei (vergleiche hierzu und nachfolgend Tabellen 12).

Obwohl sich die Russlandkrise auch negativ auf die Entwicklung der Außenhandelsbeziehungen der EU mit den MOE 8-Staaten¹⁹ sowie Bulgarien und Rumänien auswirkte, fielen die durchschnittlichen Wachstumsraten des EU-Handels mit diesen Regionen für den Zeitraum 1995 bis 2002 jeweils höher aus als diejenigen der EU-Importe aus der Türkei bzw. der EU-Exporte in die Türkei. Hierin spiegeln sich ebenfalls die starken negativen Effekte der türkischen Wirtschaftskrisen aus dem Jahr 1998 und insbesondere aus dem Jahr 2000/2001 wider.

Tabelle 12: **Prozentuale Entwicklung der EU-Importe aus der Türkei, den MOE 8-Staaten sowie Bulgarien und Rumänien, 1995-2002**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	durchschn. 1995-2002
	<i>Mrd. EURO</i>	Veränd. gg. Vorj., %	Veränd. gg. Vorj., %	Veränd. gg. Vorj., %	Veränd. gg. Vorj., %	Veränd. gg. Vorj., %	Veränd. gg. Vorj., %	Veränd. gg. Vorj., %	%
TÜRKEI	9,24	10,0	16,4	14,8	10,7	16,5	15,3	9,0	13,2
MOE 8*	39,11	6,6	20,3	20,3	12,5	28,3	12,6	7,3	15,2
BUL./RUM.*	5,22	0,9	23,4	13,4	8,9	33,6	19,9	9,4	15,2

* kumuliert.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Tabelle 13: **Prozentuale Entwicklung der EU-Exporte in die Türkei, die MOE 8-Staaten sowie nach Bulgarien und Rumänien, 1995-2002**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	durchschn. 1995-2002
	<i>Mrd. EURO</i>	Veränd. gg. Vorj., %	Veränd. gg. Vorj., %	Veränd. gg. Vorj., %	Veränd. gg. Vorj., %	Veränd. gg. Vorj., %	Veränd. gg. Vorj., %	Veränd. gg. Vorj., %	%
TÜRKEI	13,41	35,7	22,3	-0,9	-6,9	45,1	-32,3	20,2	8,8
MOE 8*	47,06	21,4	25,2	13,5	4	22,2	8,3	6,5	14,2
BUL./RUM.*	5,84	5,1	11,4	27,1	3,6	32,6	20,8	8,5	15,1

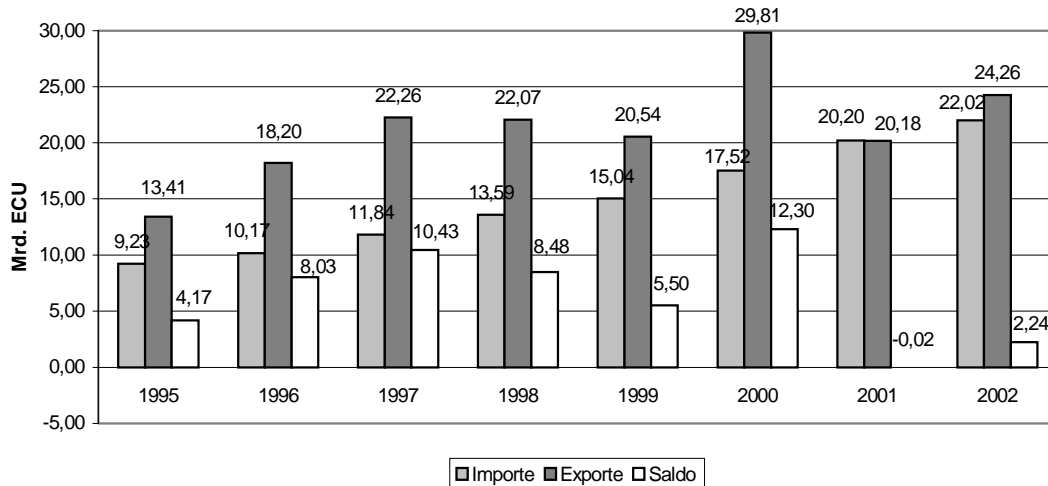
* kumuliert.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Die Handelsbilanz der EU mit der Türkei ist aus Sicht der EU mit Ausnahme eines leichten Defizits im Jahr 2001 (-0,02 Mrd. EURO) seit Jahren deutlich im Plus. Nach einem Rekordhoch im Jahr 2000 (+12,3 Mrd. EURO) verringerten sich die Exportüberschüsse der EU im Handel mit der Türkei auf 2,2 Mrd. EURO im Jahr 2002. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Handelsentwicklung zwischen der EU und der Türkei in den Jahren 1995 bis 2002.

¹⁹ Mit MOE 8-Staaten sind die Länder Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Ungarn, Slowenien, Estland, Lettland und Litauen gemeint.

Abbildung.1: **Handelsbilanz der EU mit der Türkei (aus EU-Sicht), 1995-2002**
(Angaben in Mrd. EURO)



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Die Regionalstruktur der EU-Importe aus der Türkei im Jahr 2002 zeigt, dass Deutschland mit einem Anteil von rund 30 % (1995: rund 44 %) das bedeutendste Importland für Waren aus der Türkei darstellt, gefolgt von Großbritannien (rund 17 %; 1995: rund 10 %), Italien (rund 13 %; 1995: rund 13 %) und Frankreich (rund 12 %; 1995: rund 12 %) (vergleiche Tabelle 14). Auch im Hinblick auf die Ausfuhren der EU-Staaten in die Türkei stellte Deutschland im Jahr 2002 mit Abstand den größten Exportanteil (rund 30 %; 1995: rund 36 %), vor Italien (rund 17 %; 1995: rund 18 %), Frankreich (rund 13 %; 1995: rund 12 %) und Großbritannien (rund 9 %; 1995: rund 10 %) (vergleiche Tabelle 15). Die genannten Länder führen zugleich den EU-Außenhandel mit den MOE 8-Staaten sowie mit Bulgarien und Rumänien an, wobei Deutschland den Handel mit den MOE 8-Staaten auf der Importseite wie auch auf der Exportseite noch deutlicher dominiert als den Warenaustausch der EU mit der Türkei. Insgesamt weist die Regionalstruktur der EU-Importe bzw. der EU-Exporte im Handel mit Bulgarien und Rumänien eine vergleichsweise größere Ähnlichkeit mit der regionalen Handelsverteilung im Warenaustausch mit der Türkei auf, als dies im EU-Handel mit den MOE 8-Staaten der Fall ist.

Auch die Betrachtung der Länderstruktur des gesamten türkischen Außenhandels zeigt sowohl bei den Exporten als auch bei den Importen die herausragende Stellung Deutschlands. Mit Anteilen von 13,7 % an den türkischen Gesamteinfuhren und 16,6 % an den türkischen Gesamtausfuhren im Jahr 2002 blieb Deutschland der mit Abstand bedeutendste Einzelmarkt der Türkei. Im Hinblick auf die gesamten Warenimporte der Türkei belegten im selben Jahr Italien (Importanteil 8,1 %), Russland (Importanteil 7,6 %) und die USA (Importanteil 6,0 %) die folgenden Plätze, bei den gesamten türkischen Exporten stellten die USA (Exportanteil 9,2 %), Großbritannien (Exportanteil 8,5 %) und Italien (Exportanteil 6,4 %) nach Deutschland die bedeutendsten Handelspartner dar.²⁰

²⁰ Vgl. zu den Daten Statistisches Amt der Türkei: <http://www.die.gov.tr>

Tabelle 14: Regionale Verteilung der EU-Importe aus der Türkei, den MOE 8-Staaten sowie Bulgarien und Rumänien 2002

	TÜRKEI		MOE 8*		BULG./RUMÄN.*	
	Tsd. EURO	%	Tsd. EURO	%	Tsd. EURO	%
FRANKREICH	2.687.383	12,2	7.020.975	6,7	1.527.384	10,9
NIEDERLANDE	1.308.770	5,9	4.845.494	4,6	476.086	3,4
DEUTSCHLAND	6.576.791	29,9	50.823.017	48,3	3.039.096	21,6
ITALIEN	2.940.513	13,4	8.714.846	8,3	4.791.930	34,1
VER.KOENIGR.	3.650.706	16,6	7.267.309	6,9	1.356.427	9,7
IRLAND	143.963	0,7	477.791	0,5	22.380	0,2
DÄNEMARK	394.572	1,8	2.143.959	2,0	59.780	0,4
GRIECHENLAND	630.511	2,9	556.244	0,5	670.493	4,8
PORTUGAL	257.146	1,2	759.385	0,7	62.384	0,4
SPANIEN	1.323.392	6,0	2.686.761	2,6	512.093	3,6
BELGIEN und LUXEMBURG	1.018.544	4,6	4.211.444	4,0	644.687	4,6
SCHWEDEN	330.590	1,5	3.497.512	3,3	113.793	0,8
FINNLAND	119.012	0,5	1.859.551	1,8	18.678	0,1
ÖSTERREICH	634.882	2,9	10.350.693	9,8	744.415	5,3
EU-15	22.016.772	100,0	105.214.981	100,0	14.039.627	100,0

* kumuliert.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Tabelle 15: Regionale Verteilung der EU-Exporte in die Türkei, die MOE 8-Staaten sowie nach Bulgarien und Rumänien 2002

	TÜRKEI		MOE 8*		BULG./RUMÄN.*	
	Tsd. EURO	%	Tsd. EURO	%	Tsd. EURO	%
FRANKREICH	3.235.939	13,3	10.311.135	8,7	1.605.097	10,2
NIEDERLANDE	1.806.272	7,4	7.122.504	6,0	773.145	4,9
DEUTSCHLAND	7.392.538	30,5	52.646.773	44,2	4.428.763	28,3
ITALIEN	4.072.852	16,8	13.278.441	11,1	4.467.647	28,5
VER.KOENIGR.	2.186.779	9,0	5.951.702	5,0	887.989	5,7
IRLAND	338.323	1,4	766.655	0,6	74.580	0,5
DÄNEMARK	257.890	1,1	2.115.416	1,8	151.051	1,0
GRIECHENLAND	369.070	1,5	326.891	0,3	883.990	5,6
PORTUGAL	107.858	0,4	346.719	0,3	50.923	0,3
SPANIEN	1.439.690	5,9	3.809.394	3,2	376.290	2,4
BELGIEN und LUXEMBURG	1.669.457	6,9	5.538.715	4,6	539.903	3,4
SCHWEDEN	455.586	1,9	3.619.946	3,0	191.130	1,2
FINNLAND	350.421	1,4	3.337.177	2,8	71.917	0,5
ÖSTERREICH	578.237	2,4	9.945.293	8,3	1.157.689	7,4
EU-15	24.260.912	100,0	119.116.759	100,0	15.660.113	100,0

* kumuliert.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

2.2 Warenstruktur: Interindustrieller Handel dominiert den Warenaustausch zwischen der Türkei und der EU

Gut zwei Drittel der EU-Importe aus der Türkei entfallen auf nur drei Warenkategorien, nämlich Textilprodukte (rund 40 %), Maschinen, Apparate, Fernsehgeräte, etc. (rund 16 %) und Beförderungsmittel (rund 12 %) (vergleiche Tabelle 16). Der Anteil der EU-Importe von türkischen Textilien geht allerdings seit 1995 kontinuierlich zurück, wohingegen sich die Anteile der EU-Importe von Maschinen, Apparaten, Fernsehgeräten, etc. und von Beförderungsmitteln seit 1995 jeweils etwa verdoppelt haben. Trotz des Anstiegs der Anteile der beiden letzt genannten Warenkategorien an den EU-Importen aus der Türkei ist die Importstruktur der EU im Hinblick auf die Türkei nach wie vor durch einen sehr hohen Anteil traditioneller, arbeitsintensiver und einfacherer Güter gekennzeichnet. Gleichzeitig sind die türkischen Unternehmen in EU-Märkten mit größerer Dynamik und anspruchsvollerem technischen Niveau, zum Beispiel im Bereich Straßenfahrzeuge außerhalb des Autobussegments und beim Fahrzeugzubehör oder in der Elektro- und Kommunikationstechnik noch nicht besonders gut positioniert.

Mit dem immer noch sehr hohen Gewicht der türkischen Textil- und Bekleidungsindustrie bei den EU-Importen sind für die Türkei eine Reihe von Problemen verbunden. Einerseits ist davon auszugehen, dass die Wachstumspotenziale dieser Industrien in ihrer traditionellen Ausrichtungen auf den Endverbrauchermarkt tendenziell begrenzt sind. Andererseits hat die Türkei in der Vergangenheit von der Abschottung des europäischen Marktes gegen Textilimporte aus Drittländern durch das Welttextilabkommen profitiert. Mit dem Ende dieses Abkommens und mit der bevorstehenden Osterweiterung der EU sowie weiteren Freihandelsabkommen, zum Beispiel mit nordafrikanischen Ländern, wird sich der Wettbewerb um den europäischen Textil- und Bekleidungsmarkt weiter verschärfen.

Die starke Ausrichtung der türkischen Exportwirtschaft im Bereich Textilien und Bekleidung spiegelt sich auch in dem vom International Trade Centre der UNCTAD/WTO nach der Balassa-Formel berechneten Spezialisierungsindex wider.²¹ Danach erreicht die Türkei Indexwerte von rund 4,9 für den Bereich Textilien (fünfhöchster Spezialisierungsindex in diesem Bereich weltweit) und von rund 6,4 im Bereich Bekleidung (Spezialisierungsrang 23 in diesem Sektor weltweit).

Die Struktur der Exporte der EU in die Türkei ist wesentlich ausgeglichener als die Importstruktur, wenngleich hier im Jahr 2002 knapp 60 % der EU-Exporte lediglich auf drei Kategorien entfielen. Dabei dominierte die Gruppe der Maschinen, Apparate, Fernsehgeräte, etc. mit einem Anteil von rund einem Drittel deutlich, gefolgt von sonstigen Industriegütern (rund 14 %) und Beförderungsmitteln (rund 11 %). Weitere bedeutende Warengruppen stellen in diesem Zusammenhang Unedle Metalle und Waren daraus (rund 8 %), Spinnstoffe und Waren daraus (rund 8 %) sowie Kunststoffe und Waren daraus, etc. (rund 7 %) dar (vergleiche Tabelle 17).

²¹ Vgl. International Trade Centre UNCTAD/WTO: <http://www.intracen.org/menus/countries.htm>. Der nach der Balassa-Formel berechnete Spezialisierungsindex mißt den komparativen Vorteil eines Landes im Hinblick auf seine Exportwirtschaft. Dabei vergleicht der Index den Anteil eines gegebenen Sektors an den gesamten nationalen Exporten mit dem Anteil dieses Sektors an den weltweiten Ausfuhren. Werte über 1 signalisieren eine Spezialisierung des betrachteten Landes auf den jeweiligen Sektor.

Tabelle 16: EU-Importe aus der Türkei nach Warengruppen 1995 bis 2002
 (Anteile in %)

Bezeichnung	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Gesamt (Mrd. EURO)</i>	<i>9,238</i>	<i>10,165</i>	<i>11,835</i>	<i>13,587</i>	<i>15,041</i>	<i>17,521</i>	<i>20,203</i>	<i>22,017</i>
I Lebende Tiere und Waren tierischen Ursprungs	0,9	0,8	0,9	0,6	0,7	0,6	0,5	0,64
II Waren pflanzlichen Ursprungs	10,2	9,6	9,6	8,4	7,4	6,6	6,5	5,27
III Tierische und pflanzliche Fette und Öle	0,9	0,5	0,4	0,2	0,8	0,1	0,4	0,19
IV Waren der Lebensmittelindustrie; Getränke, Alkoholhaltige Flüssigkeiten und Essig; Tabak und verarbeitete Tabakersatzstoffe	4,9	5,0	5,1	4,5	4,4	3,7	3,5	3,05
V Mineralische Stoffe	4,0	3,7	3,5	2,6	2,9	3,5	3,5	3,26
VI Erzeugnisse der chemischen Industrie und verwandter Industrien	2,0	1,6	1,7	1,6	1,6	1,8	1,5	1,63
VII Kunststoffe und Waren daraus; Kautschuk und Waren daraus	2,4	2,1	2,4	2,6	2,6	2,9	3,0	2,90
VIII Häute, Felle, Leder, Pelzfelle und Waren daraus; Sattlerwaren; Reiseartikel, Handtaschen, etc.	3,0	2,4	2,1	1,9	1,7	1,7	1,7	1,47
IX Holz und Holzwaren; Holzkohle; Kork und Korkwaren; Flechtwaren und Korbmacherwaren	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,23
X Halbstoffe aus Holz oder anderen cellulosehaltigen Faserstoffen; Papier, Pappe und Waren daraus	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,45
XI Spinnstoffe und Waren daraus	46,2	45,6	46,4	45,2	43,1	42,5	40,2	40,71
XII Schuhe, Kopfbedeckungen, Regen- und Sonnenschirme, Gehstöcke etc.; Federn; Künstliche Blumen; Waren aus Menschenhaaren	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,21
XIII Waren aus Steinen, Gips, Zement, Asbest, Glimmer oder ähnlichen Stoffen; Keramische Waren; Glas und Glaswaren	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,61
XIV Echte Perlen oder Zuchtperlen, Edelsteine oder Schmucksteine, Edelmetalle, Edelmetallplattierungen und Waren daraus; Phantasieschmuck; Münzen	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,58
XV Unedle Metalle und Waren daraus	6,0	5,2	6,1	7,3	7,0	8,0	7,9	6,57
XVI Maschinen, Apparate, Mechanische Geräte und elektronische Waren, Teile davon; Tonaufnahme- oder Tonwiedergabegeräte, Fernseh-, Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte, etc.	7,8	8,9	10,3	12,8	12,2	13,6	14,4	16,21
XVII Beförderungsmittel	6,3	8,9	5,8	6,7	9,9	9,2	10,7	11,53
XVIII Optische, Photographische oder Kinematographische Instrumente, etc.; Mess-, Prüf- oder Präzisionsinstrumente; medizinische Instrumente, etc.; Uhrmacherwaren; Musikinstrumente; Teile und Zubehör hierfür	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,31
XIX Waffen und Munition; Teile davon und Zubehör	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,08
XX Verschiedene Waren	0,8	0,9	1,0	1,1	1,3	1,3	1,4	1,58
XXI Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,32

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Tabelle 17: **EU-Exporte in die Türkei nach Warengruppen 1995 bis 2002**
(Anteile in %)

Bezeichnung	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Gesamt (Mrd. EURO)</i>	<i>13,411</i>	<i>18,196</i>	<i>22,262</i>	<i>22,072</i>	<i>20,544</i>	<i>29,811</i>	<i>20,183</i>	<i>24,261</i>
I Lebende Tiere und Waren tierischen Ursprungs	1,6	0,8	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,21
II Waren pflanzlichen Ursprungs	0,6	0,6	0,7	0,5	0,7	0,5	0,4	0,55
III Tierische und pflanzliche Fette und Öle	0,6	0,2	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,24
IV Waren der Lebensmittelindustrie; Getränke, Alkoholhaltige Flüssigkeiten und Essig; Tabak und verarbeitete Tabakersatzstoffe	2,0	1,9	1,7	1,7	1,3	1,1	1,2	1,20
V Mineralische Stoffe	1,2	1,5	1,4	1,6	2,2	2,8	1,8	1,74
VI Erzeugnisse der chemischen Industrie und verwandter Industrien	11,3	9,8	10,1	10,7	12,9	11,2	14,7	14,43
VII Kunststoffe und Waren daraus; Kautschuk und Waren daraus	5,8	5,5	6,1	6,0	6,5	6,2	6,8	7,36
VIII Häute, Felle, Leder, Pelzfelle und Waren daraus; Sattlerwaren; Reiseartikel, Handtaschen, etc.	1,9	2,1	2,1	1,5	0,8	1,1	1,8	1,90
IX Holz und Holzwaren; Holzkohle; Kork und Korkwaren; Flechtwaren und Korbmacherwaren	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,4	0,3	0,30
X Halbstoffe aus Holz oder anderen cellulosehaltigen Faserstoffen; Papier, Pappe und Waren daraus	2,6	2,2	2,3	2,3	2,6	2,5	2,8	2,93
XI Spinnstoffe und Waren daraus	5,9	6,1	6,5	6,3	6,5	5,7	7,6	7,72
XII Schuhe, Kopfbedeckungen, Regen- und Sonnenschirme, Gehstöcke etc.; Federn; Künstliche Blumen; Waren aus Menschenhaaren	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,25
XIII Waren aus Steinen, Gips, Zement, Asbest, Glimmer oder ähnlichen Stoffen; Keramische Waren; Glas und Glaswaren	1,2	1,2	1,0	1,1	1,1	0,9	1,0	1,06
XIV Echte Perlen oder Zuchtperlen, Edelsteine oder Schmucksteine, Edelmetalle, Edelmetallplattierungen und Waren daraus; Phantasieschmuck; Münzen	0,2	0,3	0,4	0,5	0,3	0,6	0,4	0,44
XV Unedle Metalle und Waren daraus	11,3	9,8	8,7	7,0	5,7	6,1	7,6	7,91
XVI Maschinen, Apparate, Mechanische Geräte und elektronische Waren, Teile davon; Tonaufnahme- oder Tonwiedergabegeräte, Fernseh-, Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte, etc.	30,6	33,7	33,1	35,5	35,8	33,9	33,5	33,77
XVII Beförderungsmittel	12,8	15,6	16,9	15,4	13,9	19,8	11,9	11,17
XVIII Optische, Photographische oder Kinematographische Instrumente, etc.; Mess-, Prüf- oder Präzisionsinstrumente; medizinische Instrumente, etc.; Uhrmacherwaren; Musikinstrumente; Teile und Zubehör hierfür	2,8	2,5	2,7	2,9	3,0	2,6	3,4	2,86
XIX Waffen und Munition; Teile davon und Zubehör	0,3	0,3	0,3	0,7	0,2	0,1	0,1	0,36
XX Verschiedene Waren	1,1	1,1	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	0,93
XXI Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten	0,4	0,5	0,5	0,7	0,9	0,7	0,8	0,68

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

Der krisenbedingte Rückgang der gesamten EU-Exporte in die Türkei insbesondere in den Jahren 1999 und 2001 schlug sich – absolut betrachtet – vor allem in den Kategorien Beförderungsmittel (1999: Rückgang um 16 % bzw. rund 545 Mio. EURO; 2001: Rückgang um 60 % bzw. rund 3,5 Mrd. EURO) und Maschinen, Apparate, Fernsehgeräte, etc. (1999: Rückgang um 6 % bzw. rund 480 Mio. EURO; 2001: Rückgang um 33 % bzw. rund 3,4 Mrd. EURO) nieder.

Im Vergleich mit den ostmitteleuropäischen Ländern weist die Türkei im Hinblick auf den Außenhandel mit der EU eine deutlich geringere Ausprägung des intraindustriellen Handels sowie des Handels innerhalb internationaler Unternehmen und Unternehmensverbände auf.²² Hierfür ist nicht zuletzt das Sortiment an wettbewerbsfähigen verarbeiteten Gütern noch zu gering. Gerade der intraindustrielle Handel gilt aber im Allgemeinen als der wesentliche Motor des Exportwachstums. Während z. B. zahlreiche ostmitteleuropäische Staaten Produkte mit niedrigerer Qualität und niedrigerem Preis in die EU liefern, beziehen sie im Gegenzug häufig ähnliche Produkte von höherer Qualität und zu höheren Preisen aus der EU. Diese Art des Handels – der vertikale intraindustrielle Handel von Produkten mit unterschiedlichen Qualitäten bzw. Stückpreisen²³ – ist primär für die Steigerung des gesamten intraindustriellen Handels verantwortlich. Dagegen vollzieht sich der Handel der Türkei mit der EU vorrangig noch in Form des interindustriellen Austauschs, d. h. des Handels von unterschiedlichen Gütern.

Dies bestätigt auch ein empirischer Vergleich der türkischen Außenhandelsstruktur mit der Außenhandelsstruktur Bulgariens, der Tschechischen Republik, Ungarns, Polens, Rumäniens und der EU auf der Grundlage von vier Indizes²⁴ für die Jahre 1996 bis 1999.²⁵ Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Türkei vergleichsweise starke Wettbewerbsvorteile beim Export von arbeitsintensiven und rohstoffintensiven Gütern besitzt. Dagegen ist die türkische Wettbewerbsposition im Bereich der forschungsintensiven Güter noch vergleichsweise schwach ausgeprägt. Darüber hinaus bestätigt die Analyse die starke Fokussierung der Türkei auf den interindustriellen Handel. Lediglich im Bereich der kapitalintensiven und arbeitsintensiven Güter konnte die Türkei im Betrachtungszeitraum die Intensität des intraindustriellen Austauschs erhöhen.

²² Vgl. zum interindustriellen Handel im Bezug auf den deutsch-türkischen Handel Nienhaus, Volker: Bemerkungen zu den deutsch-türkischen Wirtschaftsbeziehungen. Beitrag zur internationalen Konferenz „Strukturprobleme der deutschen und türkischen Wirtschaft und deren Lösung“, Mai 2003.

²³ Im Gegensatz hierzu werden beim horizontalen intraindustriellen Handel Produkte gleicher Qualität bzw. mit gleichen Preisen, aber mit unterschiedlichen Nutzungsmerkmalen gehandelt.

²⁴ Bei diesen Indizes handelt es sich um den RCA-Index (Revealed Comparative Advantages), dem CEP-Index (Comparative Export Performance), die “Trade Overlap”-Formel zur Messung inter- und intraindustriellen Handels und “Export Similarity”-Index.

²⁵ Vgl. Yilmaz, Bahri: Turkey’s Competitiveness in the European Union: A Comparison with five Candidate Countries – Bulgaria, The Czech Republic, Hungary, Poland, Romania – and the EU 15. Ezenepu Working Paper No. 12, February 2003.

2.3 Schätzung des türkischen Außenhandelspotentials: Starke EU-Ausrichtung der türkischen Exporte

Zur Abschätzung des türkischen Außenhandelspotenzials eignen sich auch Gravitationsmodelle, mit deren Hilfe auf der Grundlage bestimmter Annahmen das mögliche Handelspotenzial mit dem tatsächlichen Handel verglichen werden kann. Ein solches Modell wurde zum Beispiel vom International Trade Centre der UNCTAD/WTO²⁶ für Entwicklungsländer und Transformationsökonomien entwickelt. Dieses Modell bezieht insbesondere sechs Komponenten ein: Bilaterale Marktzugangsbarrieren (zum Beispiel Zölle, Quotenregelungen und Antidumpingzölle), das BIP zu laufenden Preisen, kulturelle Faktoren (zum Beispiel sprachliche Gemeinsamkeiten oder Barrieren), Transport- und Transaktionskosten, sprachliche Fähigkeiten der jeweiligen Bevölkerung sowie den Bestand ausländischer Direktinvestitionen pro Kopf. Unter Anwendung dieses Gravitationsmodells wurden für die Türkei beispielsweise die Exportpotenziale im Verhältnis zum durchschnittlichen Ausfuhrvolumen der Jahre 1999 und 2000 ermittelt, die in Tabelle 18 im Hinblick auf ausgewählte Importländer dargestellt werden.

Die auszugsweise dargestellten Ergebnisse zeigen, dass die Türkei ihr langfristig zu erwartendes Handelspotenzial im Export mit den wirtschaftsstärksten Mitgliedsländern der EU, darunter Deutschland, Italien und Frankreich, noch nicht ausgeschöpft hat. Gleichwohl ist die türkische Exportwirtschaft den Angaben zufolge insgesamt stark auf die EU ausgerichtet. Dabei profitiert die Türkei vor allem von einem bevorzugten Marktzugang für alle wesentlichen Produkte, insbesondere für Textilien. Innerhalb der EU bleiben vor allem die Ausfuhren der Türkei nach Finnland und Griechenland deutlich hinter dem theoretischen Potenzial zurück.

Dagegen führen zum Beispiel die fehlenden Handelsprivilegien in den Beziehungen mit Japan, das geringe Niveau der japanischen Investitionen in der Türkei, die türkische Handelspolitik sowie das hohe Maß der Spezialisierung im Textilsektor nur zu einer sehr niedrigen Ausschöpfung des türkischen Exportpotenzials im Hinblick auf Japan. In einigen Fällen übersteigen die türkischen Exporte das theoretische Potenzial. Beispiele hierfür sind die Ausfuhren nach Israel, deren über den Erwartungen liegendes Volumen weitgehend auf das in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre unterzeichnete bilaterale Kooperationsabkommen im militärischen und wirtschaftlichen Bereich zurückzuführen ist, sowie die Exporte nach Turkmenistan. Eine mögliche Erklärung für die über den Erwartungen liegenden Ausfuhren nach Turkmenistan stellt die Bedeutung türkischer Investitionen in diesem Land dar.

Trotz der relativ hohen aktuellen rechnerischen Ausnutzung des Exportpotenzials bei zahlreichen Ländern kann davon ausgegangen werden, dass die Türkei in Zukunft ein steigendes Exportvolumen realisieren kann. Im Wesentlichen wird eine weitere Steige-

²⁶ Vgl. International Trade Centre UNCTAD/WTO: TradeSIM (second version), a gravity model for the calculation of trade potentials for developing countries and economies in transition. Explanatory notes. Market Analysis Section, May 2003: <http://www.intracen.org/menus/countries.htm>

nung der türkischen Exporte dabei von der Entwicklung der Konkurrenzfähigkeit seiner verarbeiteten Produkte abhängen.

Tabelle 18: Türkisches Exportpotenzial im Verhältnis zum aktuellen Export in ausgewählte Länder

Regionen	Export aktuell (durchschn. 1999-2000), Mio. USD	Exportpotenzial, Mio. USD	Verhältnis aktuell zu Potenzial
EU-Länder*			
Deutschland	5.616	6.983	0,80
Ver. Königreich	2.055	2.060	1,00
Frankreich	1.844	2.048	0,90
Italien	1.794	2.841	0,63
Niederlande	933	634	1,47
Spanien	729	642	1,13
Belgien	666	401	1,66
Griechenland	375	618	0,61
Österreich	353	475	0,74
Dänemark	221	277	0,80
Schweden	185	281	0,66
Portugal	177	96	1,84
Irland	127	79	1,59
Finnland	73	145	0,50
Ausgewählte MOE-Länder			
Polen	191	150	1,27
Ungarn	113	70	1,61
Tschechische Rep.	96	49	1,95
Ausgewählte GUS-Länder			
Russland	503	27	18,71
Turkmenistan	205	0,901	227,00
USA	2.745	2.338	1,17
Israel	436	195	2,23
Japan	126	1.175	0,11

* Ohne Luxemburg.

Quelle: International Trade Centre UNCTAD/WTO: <http://www.intracen.org/menus/countries.htm>; eigene Berechnungen.

Für die kommenden Jahre sagt eine aktuelle Studie der Weltbank einen weiteren raschen Anstieg der türkischen Exporte voraus.²⁷ Neben der stärkeren Durchdringung der

²⁷ Vgl. World Bank: Turkey. Country Economic Memorandum. Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth. Volume II: Main Report. July 28, 2003, S. 109 ff.

Märkte der EU wird nach Einschätzung der Weltbank insbesondere die stärkere Bearbeitung der MOE- und GUS-Länder durch die türkischen Unternehmen zu der prognostizierten Exportsteigerung beitragen. Das erwartete Wachstum der türkischen Ausfuhren soll demnach in erster Linie durch überdurchschnittliche Zuwächse im Automobilsektor sowie im Bereich der elektrischen Maschinen und verwandter Güter (Fernsehgeräte, weiße Ware) sowie Industrierausrüstungen (zum Beispiel Schaltungen und Verteiler) realisiert werden.

3. Wirtschaftsbeziehungen der Türkei mit Deutschland

3.1 Deutschland ist weiterhin wichtigster Handelspartner der Türkei, wobei die Bedeutung stark abgenommen hat

Die deutschen Exporte in die Türkei sind von 4,8 Mrd. EURO im Jahr 1995 auf 7,4 Mrd. EURO im Jahr 2002 gestiegen. Dabei kam es in den Jahren 1998 und 1999 sowie insbesondere im Jahr 2001 zu temporären Rückgängen der Exportvolumina. Die relativen Schwankungen der deutschen Exporte in die Türkei sind primär auf konjunkturelle Schwankungen und Wirtschaftskrisen in der Türkei zurückzuführen. Im selben Zeitraum stiegen die deutschen Importe aus der Türkei kontinuierlich von 4,1 Mrd. auf 6,6 Mrd. EURO an. Im Gegensatz zu den deutschen Exporten in die Türkei unterlagen die Importe im Betrachtungszeitraum keinen größeren Schwankungen. Dies dürfte letztlich darin begründet sein, dass die deutsche Nachfrage nach türkischen Exportgütern weniger konjunktursensibel ist als die türkische Importnachfrage.

Bei der Betrachtung der Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und der Türkei fallen vor allem zwei Aspekte auf. Zum einen ist es in den vergangenen Jahren zu einer relativen Erosion der Bedeutung Deutschlands als Handelspartner für die Türkei gekommen. Zum anderen ist das Gewicht des bilateralen Handels durch eine starke Asymmetrie gekennzeichnet.²⁸ Die relative Bedeutung Deutschlands sowohl als Absatzmarkt für türkische Exporte als auch als Bezugsland für türkische Importe hat in den vergangenen Jahren stark abgenommen, wenngleich Deutschland sowohl auf der Exportseite als auch bei den türkischen Importen unverändert auf dem ersten Platz rangiert.²⁹ Dagegen ist Türkei nach vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes als Absatz- und Beschaffungsmarkt für Deutschland quantitativ mit Anteilen von 1,1 % bzw. 1,3 % im Jahr 2002 eher unbedeutend.³⁰

²⁸ Vgl. Nienhaus, Volker: Bemerkungen zu den deutsch-türkischen Wirtschaftsbeziehungen. Beitrag zur internationalen Konferenz „Strukturprobleme der deutschen und türkischen Wirtschaft und deren Lösung“, Mai 2003, S. 3-4.

²⁹ Vgl. hierzu Kapitel VI.2.1.

³⁰ Vgl. zu den Daten Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2003: <http://www.destatis.de/download/d/aussh/rang2.pdf>

Tabelle 19: Deutsche Importe aus der Türkei nach Warengruppen 1995 bis 2002
 (Anteile in %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Gesamt (Mrd. EURO)</i>	<i>4,101</i>	<i>4,341</i>	<i>4,920</i>	<i>5,263</i>	<i>5,435</i>	<i>5,962</i>	<i>6,305</i>	<i>6,577</i>
I Lebende Tiere und Waren tierischen Ursprungs	0,72	0,70	0,86	0,78	0,63	0,66	0,42	0,92
II Waren pflanzlichen Ursprungs	9,25	8,52	10,12	8,23	7,37	6,44	7,14	4,73
III Tierische und pflanzliche Fette und Öle	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
IV Waren der Lebensmittelindustrie; Getränke, Alkoholhaltige Flüssigkeiten und Essig; Tabak und verarbeitete Tabakersatzstoffe	4,42	5,11	4,85	4,31	5,07	4,24	4,44	4,46
V Mineralische Stoffe	0,63	0,43	0,45	0,31	0,24	0,27	0,28	0,26
VI Erzeugnisse der chemischen Industrie und verwandter Industrien	0,61	0,47	0,49	0,61	0,52	0,74	1,12	1,21
VII Kunststoffe und Waren daraus; Kautschuk und Waren daraus	1,58	1,43	1,72	2,12	2,14	2,40	2,49	2,59
VIII Häute, Felle, Leder, Pelzfelle und Waren daraus; Sattlerwaren; Reiseartikel, Handtaschen, etc.	3,84	3,29	3,15	2,89	2,49	2,47	2,31	2,11
IX Holz und Holzwaren; Holzkohle; Kork und Korkwaren; Flechtwaren und Korbmacherwaren	0,08	0,08	0,09	0,04	0,04	0,05	0,10	0,31
X Halbstoffe aus Holz oder anderen cellulosehaltigen Faserstoffen; Papier, Pappe und Waren daraus	0,14	0,14	0,16	0,15	0,14	0,19	0,36	0,30
XI Spinnstoffe und Waren daraus	58,18	57,76	56,34	55,24	53,55	54,42	51,45	51,22
XII Schuhe, Kopfbedeckungen, Regen- und Sonnenschirme, Gehstöcke etc.; Federn; Künstliche Blumen; Waren aus Menschenhaaren	0,18	0,15	0,11	0,09	0,10	0,13	0,14	0,14
XIII Waren aus Steinen, Gips, Zement, Asbest, Glimmer oder ähnlichen Stoffen; Keramische Waren; Glas und Glaswaren	2,74	2,53	2,50	2,39	2,46	2,37	2,29	2,01
XIV Echte Perlen oder Zuchtperlen, Edelsteine oder Schmucksteine, Edelmetalle, Edelmetallplattierungen und Waren daraus; Phantasieschmuck; Münzen	0,32	0,37	0,31	0,36	0,57	0,45	0,48	0,83
XV Unedle Metalle und Waren daraus	3,85	2,81	3,16	3,53	3,13	3,46	3,39	3,98
XVI Maschinen, Apparate, Mechanische Geräte und elektronische Waren, Teile davon; Tonaufnahme- oder Tonwiedergabegeräte, Fernseh-, Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte, etc.	8,77	10,29	10,76	13,96	12,88	12,97	14,45	17,59
XVII Beförderungsmittel	2,86	3,92	2,93	2,73	5,93	5,96	5,78	5,66
XVIII Optische, Photographische oder Kinematographische Instrumente, etc.; Mess-, Prüf- oder Präzisionsinstrumente; medizinische Instrumente, etc.; Uhrmacherwaren; Musikinstrumente; Teile und Zubehör hierfür	0,24	0,22	0,22	0,26	0,35	0,29	0,26	0,28
XIX Waffen und Munition; Teile davon und Zubehör	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02
XX Verschiedene Waren	0,92	1,07	0,98	1,21	1,60	1,86	1,95	2,24
XXI Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten	0,51	0,59	0,60	0,76	0,74	0,56	1,08	0,61

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Tabelle 20: **Deutsche Exporte in die Türkei nach Warengruppen 1995 bis 2002**
(Anteile in %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Gesamt (Mrd. EURO)</i>	<i>4,843</i>	<i>5,974</i>	<i>7,006</i>	<i>6,920</i>	<i>5,896</i>	<i>8,341</i>	<i>6,006</i>	<i>7,393</i>
I Lebende Tiere und Waren tierischen Ursprungs	2,73	1,37	0,07	0,09	0,13	0,17	0,09	0,13
II Waren pflanzlichen Ursprungs	0,79	0,41	0,35	0,43	0,78	0,53	0,48	0,80
III Tierische und pflanzliche Fette und Öle	0,22	0,07	0,05	0,12	0,18	0,14	0,06	0,05
IV Waren der Lebensmittelindustrie; Getränke, Alkoholhaltige Flüssigkeiten und Essig; Tabak und verarbeitete Tabakersatzstoffe	0,71	0,52	0,46	0,65	0,98	0,99	1,08	0,94
V Mineralische Stoffe	0,18	0,18	0,25	0,25	0,25	0,23	0,25	0,29
VI Erzeugnisse der chemischen Industrie und verwandter Industrien	9,43	8,83	9,29	9,72	11,84	10,37	12,57	11,85
VII Kunststoffe und Waren daraus; Kautschuk und Waren daraus	4,93	4,96	5,63	5,53	6,29	6,34	7,05	7,00
VIII Häute, Felle, Leder, Pelzfelle und Waren daraus; Sattlerwaren; Reiseartikel, Handtaschen, etc.	0,64	0,65	0,41	0,31	0,27	0,31	0,58	0,29
IX Holz und Holzwaren; Holzkohle; Kork und Korkwaren; Flechtwaren und Korbmacherwaren	0,18	0,17	0,26	0,29	0,29	0,39	0,35	0,35
X Halbstoffe aus Holz oder anderen cellulosehaltigen Faserstoffen; Papier, Pappe und Waren daraus	2,22	2,02	1,95	2,08	2,48	2,42	2,76	2,74
XI Spinnstoffe und Waren daraus	6,51	6,19	5,90	5,55	5,94	5,29	6,29	5,54
XII Schuhe, Kopfbedeckungen, Regen- und Sonnenschirme, Gehstöcke etc.; Federn; Künstliche Blumen; Waren aus Menschenhaaren	0,05	0,05	0,06	0,07	0,09	0,07	0,05	0,05
XIII Waren aus Steinen, Gips, Zement, Asbest, Glimmer oder ähnlichen Stoffen; Keramische Waren; Glas und Glaswaren	0,93	1,00	0,77	0,80	0,87	0,79	0,96	1,08
XIV Echte Perlen oder Zuchtperlen, Edelsteine oder Schmucksteine, Edelmetalle, Edelmetallplattierungen und Waren daraus; Phantasieschmuck; Münzen	0,13	0,15	0,13	0,19	0,20	0,16	0,19	0,16
XV Unedle Metalle und Waren daraus	8,75	7,60	7,46	6,78	5,99	6,76	6,97	7,28
XVI Maschinen, Apparate, Mechanische Geräte und elektronische Waren, Teile davon; Tonaufnahme- oder Tonwiedergabegeräte, Fernseh-, Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte, etc.	35,54	40,46	38,27	37,55	35,38	34,33	37,05	42,56
XVII Beförderungsmittel	10,70	16,64	20,30	19,06	14,53	23,98	14,71	11,46
XVIII Optische, Photographische oder Kinematographische Instrumente, etc.; Mess-, Prüf- oder Präzisionsinstrumente; medizinische Instrumente, etc.; Uhrmacherwaren; Musikinstrumente; Teile und Zubehör hierfür	2,99	2,97	3,47	3,90	4,11	3,64	4,60	3,73
XIX Waffen und Munition; Teile davon und Zubehör	0,05	0,08	0,06	0,04	0,06	0,02	0,02	0,02
XX Verschiedene Waren	0,91	0,86	0,89	1,08	1,22	1,10	1,01	0,96
XXI Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten	0,45	0,54	0,75	0,69	1,02	0,36	0,50	0,41

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Eine wesentliche Ursache für die relative Erosion der deutsch-türkischen Handelsbeziehungen dürfte in der extremen Ausrichtung der türkischen Exporte auf die Kategorie Textilien und Bekleidung liegen. Mit mehr als 50 % lag der Anteil der Kategorie Spinnstoffe und Waren daraus an den deutschen Importen aus der Türkei im Jahr 2002 wesentlich über dem EU-Importanteil von rund 41 %. Demgegenüber fiel der Anteil der Beförderungsmittel an den deutschen Importen im Jahr 2002 mit rund 6 % nur etwa halb so hoch aus wie der EU-Importanteil dieser Warengruppe (vergleiche Tabelle 19). Diese Zahlen zeigen beispielhaft, dass die Struktur der türkischen Exporte nach Deutschland sehr stark auf traditionelle Industrien und Märkte fokussiert ist, die hinsichtlich des Handelsvolumens tendenziell unter einer Stagnation oder Schrumpfung leiden. Demgegenüber scheinen türkische Exporteure in anderen Ländern, wie zum Beispiel Frankreich und Italien, in vergleichsweise dynamischeren Segmenten besser positioniert zu sein. Analog zu den Handelsbeziehungen zwischen der Türkei und der EU sind die Handelsbeziehungen zwischen der Türkei und Deutschland durch einen ausgeprägten interindustriellen Warenaustausch gekennzeichnet. Den in weiten Teilen technologisch eher weniger anspruchsvollen, arbeitsintensiven Importen aus der Türkei stehen dabei in größerem Umfang deutsche Exporte technologieintensiverer Produkte aus anderen Industriezweigen gegenüber (vergleiche Tabelle 20).

3.2 Potenzial deutscher Direktinvestitionen in der Türkei nicht ausgeschöpft

Auch im Hinblick auf die ausländischen Direktinvestitionen in der Türkei ist Deutschland bereits seit vielen Jahren einer der bedeutendsten Wirtschaftspartner. Mit einem genehmigten Investitionsvolumen von rund 272 Mio. USD und einem Investitionsanteil von rund 12 % belegte Deutschland im Jahr 2002 als Herkunftsland für Direktinvestitionen den dritten Rangplatz, nach den Niederlanden (rund 379 Mio. USD, Anteil: rund 17 %) und den USA (rund 311 Mio. USD, Anteil: rund 14 %) sowie vor Großbritannien (rund 248 Mio. USD, Anteil: rund 11 %) (vergleiche hierzu und nachfolgend Tabelle 21). Allerdings unterlagen deutsche Direktinvestitionen sowohl bezogen auf das absolute und relative Kapitalvolumen als auch hinsichtlich der Anzahl der Investitions genehmigungen in der Türkei im Zeitverlauf starken Schwankungen, die im übrigen die gesamten in der Türkei getätigten Direktinvestitionen kennzeichnet.

Darüber hinaus deutet der Vergleich mit der Wirtschaftskraft der in der Rangfolge führenden Länder und der Größe der jeweiligen türkischstämmigen Bevölkerung darauf hin, dass die deutschen Investitionsaktivitäten in der Türkei die vorhandenen Erwartungen und Potenziale bei weitem nicht erfüllen bzw. ausschöpfen.³¹ Ein wesentlicher Grund für die in den Jahren 2001 und 2002 rückläufige Entwicklung sowohl der

³¹ Vgl. Nienhaus, Volker: Bemerkungen zu den deutsch-türkischen Wirtschaftsbeziehungen. Beitrag zur internationalen Konferenz „Strukturprobleme der deutschen und türkischen Wirtschaft und deren Lösung“, Mai 2003, S. 2.

Tabelle 21: Genehmigte ausländische Direktinvestitionen in der Türkei nach Herkunftsländern, 1998-2003

	1998			1999			2000			2001			2002			Jan.-Juni 2003			
	Investitions-genehmigungen		Investitionen	Investitions-genehmigungen		Investitionen	Investitions-genehmigungen		Investitionen	Investitions-genehmigungen		Investitionen	Investitions-genehmigungen		Investitionen	Investitions-genehmigungen			
	Anzahl	%	Mio. USD	Anzahl	%	Mio. USD	Anzahl	%	Mio. USD	Anzahl	%	Mio. USD	Anzahl	%	Mio. USD	Anzahl	%	Mio. USD	
Gesamt	1.224,0	100,0	1.646,0	100,0	1.019,0	100,0	1.082,0	100,0	3.474,0	100,0	2.233,0	100,0	1.355,0	100,0	2.243,0	100,0	660,0	100,0	1.208,0
OECD-Länder	821,0	67,1	1.562,5	94,9	699,0	68,6	725,0	67,0	3.022,1	87,0	780,0	63,3	882,0	65,1	2.028,5	90,4	395,0	59,8	1.131,8
EU-15	650,0	53,1	1.085,3	65,9	576,0	56,5	573,0	53,0	2.450,7	70,5	611,0	49,6	664,0	49,0	1.426,4	63,6	317,0	48,0	897,9
FRANKREICH	76,0	6,2	135,5	8,2	62,0	6,1	62,0	5,7	33,7	1,0	66,0	5,4	61,0	4,5	134,1	6,0	29,0	4,4	93,7
NIEDERLANDE	126,0	10,3	352,1	21,4	89,0	8,7	110,0	10,2	1.381,3	39,8	121,0	9,8	128,0	9,4	379,3	16,9	57,0	8,6	241,4
DEUTSCHLAND	230,0	18,8	329,9	20,0	208,0	20,4	187,0	17,3	636,8	18,3	194,0	15,7	205,0	15,1	272,0	12,1	94,0	14,2	259,9
ITALIEN	59,0	4,8	128,7	7,8	42,0	4,1	45,0	4,2	17,9	0,5	54,0	4,4	66,0	4,9	243,5	10,9	37,0	5,6	30,4
VER.KOENIGR.	71,0	5,8	44,4	2,7	76,0	7,5	76,0	7,0	98,2	2,8	78,0	6,3	97,0	7,2	247,7	11,0	39,0	5,9	175,8
IRLAND	6,0	0,5	12,2	0,7	4,0	0,4	3,0	0,3	0,4	0,0	4,0	0,3	4,0	0,3	2,8	0,1	3,0	0,5	7,3
DÄNEMARK	6,0	0,5	4,2	0,3	12,0	1,2	12,0	1,1	11,3	0,7	11,3	0,8	7,0	0,5	4,9	0,2	6,0	0,9	4,0
GRIECHENLAND	4,0	0,3	0,2	0,0	8,0	0,8	16,0	1,5	32,7	0,9	14,0	1,1	18,0	1,3	4,9	0,2	13,0	2,0	23,5
PORTUGAL	1,0	0,1	0,1	0,0	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,1	1,0	0,1	0,1	0,0	2,0	0,3	0,0
SPANIEN	8,0	0,7	9,2	0,6	15,0	1,5	14,0	1,3	6,3	0,2	19,0	1,5	16,0	1,2	42,9	1,9	10,0	1,5	28,4
BELGIEN und LUXEMBURG	28,0	2,3	41,7	2,5	32,0	3,1	25,0	2,3	193,6	5,6	21,0	1,7	34,0	2,5	56,0	2,5	15,0	2,3	26,1
SCHWEDEN						0,0		0,0	8,7	0,3	9,0	0,7	6,0	0,4	7,7	0,3	4,0	0,6	4,5
FINNLAND						0,0		0,0	3,1	0,1	4,0	0,3	4,0	0,3	10,6	0,5	0,0	0,0	0,0
ÖSTERREICH	20,0	1,6	6,1	0,4	16,0	1,6	23,0	2,1	27,9	0,8	16,0	1,3	17,0	1,3	20,0	0,9	8,0	1,2	2,8
Andere OECD-Länder	171,0	14,0	477,2	29,0	123,0	12,1	152,0	14,0	571,3	16,4	169,0	13,7	218,0	16,1	602,1	26,8	78,0	11,8	233,9
USA	89,0	7,3	297,2	18,1	58,0	5,7	78,0	7,2	291,3	8,4	88,0	7,1	107,0	7,9	310,8	13,9	25,0	3,8	121,6
JAPAN	13,0	1,1	17,5	1,1	6,0	0,6	17,0	1,6	150,8	4,3	16,0	1,3	16,0	1,2	128,8	5,7	10,0	1,5	11,9
SCHWEIZ	48,0	3,9	101,6	6,2	33,0	3,2	34,0	3,1	35,3	1,0	39,0	3,2	69,0	5,1	149,3	6,7	26,0	3,9	89,9
ÜBRIGE	21,0	1,7	60,9	3,7	26,0	2,6	23,0	2,1	94,0	2,7	26,0	2,1	26,0	1,9	13,3	0,6	17,0	2,6	10,5

Quelle: <http://ekutup.dpt.gov.tr/teyg/2003/08/tr.23.xls>; eigene Berechnungen.

gesamten ausländischen Direktinvestitionen als auch der Kapitalzuflüsse aus Deutschland dürfte in der grundsätzlichen Verunsicherung von Investoren bzgl. etwaiger Engagements in „emerging markets“ aufgrund der Finanzkrisen in der Türkei und in Argentinien sowie der allgemeinen Verlangsamung des globalen Wirtschaftswachstums liegen.

Bei der Betrachtung der Struktur der ausländischen Direktinvestitionen in der Türkei fällt auf, dass sich Deutschland im Hinblick auf die Anzahl der genehmigten Investitionsprojekte deutlich von anderen bedeutenden ausländischen Kapitalgebern unterscheidet. In Relation zum investierten Volumen war die Anzahl der deutschen Kapitalbeteiligungen in den letzten Jahren wesentlich größer als beispielsweise die der Direktinvestitionen aus Italien, Großbritannien oder den USA. Dies lässt im Vergleich zu den anderen Ländern offensichtlich auf im Durchschnitt deutlich kleinere deutsche Investitionsvorhaben schließen.

VI. Die Größe und wirtschaftliche Rückständigkeit der Türkei als Herausforderung für die EU und Ankara

Jede EU-Erweiterung wirkt sich sowohl auf die Union und ihre Mitgliedsstaaten als auch auf die jeweiligen Beitrittsländer aus. Die politischen und ökonomischen Effekte der Osterweiterung waren insofern von besonderer Bedeutung, als sowohl die große Zahl der aufzunehmenden Länder als auch die erheblichen Einkommensdifferenzen sowie die spezifische Transformationsproblematik (Aufbau der Zivilgesellschaft, Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft) eine besondere Herausforderung an die EU darstellte. Daraus ergab sich, dass die Kommission den Erweiterungsprozeß sorgfältig begleitete (Bildung einer eigenen Generaldirektion, jährliche Begutachtung des Beitrittsprozesses). Angesichts der Größe und wirtschaftlichen Rückständigkeit der Türkei steht die Union vor ähnlich weitreichenden Herausforderungen. Gleichzeitig ist die Türkei gezwungen, den „Acquis Communautaire“ und zentrale EU-Politikbereiche zu übernehmen.

Im folgenden wird untersucht, welche wirtschaftlichen und teilweise politischen Auswirkungen eine mögliche EU-Mitgliedschaft Ankaras für die Union und für die Türkei hat. Zunächst wird untersucht, wie groß die wirtschaftlichen Unterschiede sind und verschiedene Konvergenzscenarien werden dargestellt. Danach werden die wirtschaftlichen Implikationen einer Integration der Türkei in die gemeinsamen Politikbereiche der Union im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik skizziert, um anschließend die fiskalischen Folgen des Beitritts abzuschätzen. Dem werden die möglichen gesamtwirtschaftlichen Effekte eines Beitritts entgegengehalten, die gleichwohl aufgrund der bisherigen Modellberechnungen zur Osterweiterung nur in ihren groben Größenordnungen abgesteckt werden können. Gleiches gilt für das besonders sensible Kapitel der Personenfreizügigkeit. Es folgen einige grundlegende Überlegungen, ob es für die EU und die Türkei ratsam ist, im Falle des Beitritts eine Annäherung an die Währungsunion zu forcieren. Schließlich wird dargestellt, welche Machtverschiebung im künftigen Entscheidungsprozeß der EU zugunsten der Kohäsionsländer zu erwarten ist.

1. Die ökonomischen Unterschiede zwischen der Türkei und der EU sind gravierend, die zwischen der Türkei und der ersten sowie zweiten Beitrittsrunde indes weitaus geringer

Die Größe und relative wirtschaftliche Rückständigkeit der Türkei ziehen Konsequenzen nach sich, die eine große Herausforderung für die EU darstellen. Die Dimensionen lassen sich an folgenden Zahlen verdeutlichen. Mit 68,6 Millionen Menschen wäre die Türkei im Jahre 2001 nach Deutschland hinsichtlich Bevölkerung der zweitgrößte und bezogen auf die Fläche der größte EU-Staat gewesen (flächenmäßig mehr als doppelt so groß wie Deutschland). In dem möglichen Beitrittsjahr 2013 zählt die Türkei dank des

hohen Bevölkerungswachstums ca. 79 Mio. Menschen, d.h. annähernd so viele wie in Deutschland (ca. 80 Mio.). Die politischen Implikationen dieses Trends insbesondere auf die Entscheidungsprozesse und Interessenskonstellationen werden im letzten Abschnitt dieses Kapitels diskutiert.

Tabelle 22: **Ausgewählte Sozio-ökonomische Daten
der MOE-Länder und der Türkei im Vergleich zur EU-15
(2002¹)**

	Bevölkerung in Mio.	BIP/Kopf in Euro	BIP/Kopf in PPS Euro ²	PPS in % von EU-15	Beschäftigungsanteil Landwirtschaft (in %) ⁸	Anteil der Landwirtschaft am BIP ⁸	HDI IndikatorRanking Position ³
Bulgarien	7,9	2100	5900	25	26,7	12,5	57
Tschechien	10,2	7200	14400	60	4,9	3,7	32
Estland	1,4	5100	10000	42	6,5	5,4	41
Ungarn	10,2	6900	13600	57	6,0	4,3	38
Lettland	2,4	3800	8500	35	15,3	4,7	50
Litauen	3,5	4200	9400	30	18,6	7,1	45
Polen	38,2	5200	9500	39	19,6	3,1	35
Rumänien	21,8	2200	5900	25	37,7	13,0	72
Slowakei	5,4	4700	11400	47	4,5	6,6	39
Slowenien	2,0	11700	17700	74	9,7	3,3	29
MOE-10	103,0	4700	9600	30	–	6,5 ⁵	44
Portugal	9,9	10600	16100	76	12,6	3,9 ⁶	23
Spanien	39,4	14200	17300	82	7,4	4,2 ⁶	19
Griechenl.	10,5	11200	14200	67	17,0	8,1 ⁶	24
Türkei	69,6	2800	5500	23	33,2	12,1	96
MOE-10 in % der EU-15 ⁴	27,0	19,7	40,0	–	EU(5,1)	EU(1,7)	EU(15) ⁷
Türkei in % der EU-15 ⁴	18,3	10,3	23	-	-	-	-

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 EU-15. ⁵ Ungewichteter Durchschnitt. ⁶ Anteil an der Wertschöpfung im Jahre 1998. ⁷ Durchschnittliche HDI-Ranking Position der EU-15. ⁸ Für Bulgarien und die Türkei 2001; EU-15: 1999.

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

Wirtschaftlich gesehen ist der Abstand zwischen der EU-15 und der Türkei immens und die wirtschaftlichen Disparitäten werden in einer um die Türkei erweiterten Union deutlich zunehmen. Die jetzigen 10 MOE-Länder der ersten und zweiten Beitrittsrunde erreichen etwa ein BIP-Pro-Kopf Einkommen von ca. 20% des EU-Durchschnitts, die Türkei indes nur 10% (vor der aktuellen Wirtschaftskrise ca. 14%). Hinzu kommen die gewaltigen regionalen Unterschiede dieses großen Flächenstaates (siehe Abschnitt zur Regionalpolitik). In Kaufkraftstandards (KKS) fallen die Unterschiede zwar geringer

ausgeprägt, doch erreicht die Türkei auch hier nur etwa 22% des EU-15 Durchschnittsniveaus. Dagegen kommen Tschechien, Slowenien und Ungarn auf 55% bis 70% des EU-Durchschnitts also etwa das Niveau der EU-Südländer während ihres Beitritts.

Die wirtschaftlichen Indikatoren der Türkei und ihr Einkommensniveau unterscheiden sich jedoch nicht wesentlich von denen der Länder der zweiten Beitrittsrunde. Bulgariens und Rumäniens Pro-Kopf-BIP belief sich 2001 in laufenden Preisen auf etwas über 8%, nach KKS bei etwa 25% des EU-15 Durchschnitts, wogegen die Türkei sogar nach laufenden Wechselkursen ca. 10% des EU-Niveaus und nach KKS ca. 23% erreichte. Auch hinsichtlich der strukturellen Indikatoren sind Ähnlichkeiten zu erkennen. So liegt beispielsweise der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtzahl der Beschäftigten in der Türkei bei 33%, in Rumänien sogar bei 37% und in Bulgarien bei 27%. Die Bedeutung des Agrarsektors für die Volkswirtschaft gemessen am BIP-Anteil rangiert in diesen Ländern zwischen 12% und 15% in der gleichen Kategorie.

2. Bis zu einem möglichen Beitrittszeitpunkt der Türkei ändern sich die Einkommensdifferenzen kaum und die Konvergenz vollzieht sich langsam

Einfache Projektionen zeigen, dass sich die Einkommensdifferenzen zwischen der Türkei und der EU bis zu einem möglichen Beitrittstermin im Jahre 2013 nicht wesentlich annähern werden. Bei einem unterstellten jahresdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum der EU von real 2% und einer recht optimistisch angenommenen Wachstumsrate der Türkei von 5%, wird sie von 2001 bis zum Jahre 2013 um etwa 4%-Punkte sich an das EU-Einkommensniveau angenähert haben. Selbst dann wird das Land nur ca. 14,5% des EU-15 Einkommensniveaus (gemessen am BIP-Pro-Kopf nach laufenden Wechselkursen) erreicht haben. Die zweite Beitrittsrunde (Bulgarien und Rumänien) wird bei gleicher Wachstumsrate nur 12% des EU-Niveaus erzielen, wogegen die erste Runde (bei einem 4%-igen Wachstum) schon fast ein Drittel der EU-Einkommen erreicht. Gemessen am BIP nach Kaufkraftstandards könnte die Türkei im Jahr 2013 etwa ein Drittel des EU-15-Einkommensniveaus erzielen, wenn keine markanten internen Preisanpassungen (Angleichung an EU-Preisniveaus) unterstellt werden.

Extrapoliert man die Wachstumsraten des BIP-Pro-Kopf dann könnten die MOE-Länder der ersten Runde nach ca. 26 Jahren, die der zweiten Runde nach ca. 36 Jahren und die Türkei erst nach ca. 41 Jahren ein 75-% Einkommensniveau der EU-15 nach Kaufkraftstandards erreichen. Solche Berechnungen sind allerdings insofern problematisch, als sich die relativen Preise der Kandidatenländer denen der EU-15 anpassen werden und damit der Konvergenzprozess sich wesentlich langsamer vollziehen wird. Nimmt man als Grundlage das BIP-Pro-Kopf-Niveau nach laufenden Wechselkursen benötigen die jetzigen Beitrittsländer ca. 6 Dekaden, die Türkei sowie Bulgarien und Rumänien etwa 7 Dekaden, um den EU-15 Schwellenwert zu erreichen. Dieser Prozess könnte sich allerdings dann verkürzen, wenn wie zu erwarten der Konvergenzprozess

mit realen Aufwertungen einhergeht. Dennoch zeigen die Projektionen, dass der wirtschaftliche Aufholprozess dieser Länder sich über etliche Dekaden hinziehen und die EU erhebliche Einkommensdifferenzen aufweisen wird.

Tabelle 23: **Grundlegende Daten einer erweiterten Union im Jahre 2013**

	Fläche in % der EU-2013	Bevölkerung in Mio.	BIP in % der EU-2013 ³	Pro-Kopf-BIP in % der EU-15 ³		Pro-Kopf-BIP in PPS in % der EU-15 ³	
				2001	2013	2001	2013
EU-2013 ¹	100 ²	560,7 ²	100	-	-	-	81,4
EU-15	62,2	376,5	91,4	100	100	100	100
MOE-Runde-1	14,3	71,1	4,9	22,6	28,6	44,5	56,2
MOE-Runde-2	6,8	7,5	0,8	8,4	12,0	25,9	36,7
Türkei	15,2	79,0	2,8	10,3	14,5	22,2	31,5

¹ EU-2013: EU-15, alle MOE-Kandidaten-Länder und die Türkei; ² einschließlich Malta, Zypern and Kroatien. ³ Angekommene jahresdurchschnittliche Wachstumsraten: EU-15: 2%; MOE-Runde-1: 4%, MOE-Runde-2 und Türkei: 5%.
 Quellen: European Commission, Statistisches Bundesamt (2002): UN Population Forecast Middle-Scenario, Revision 2000; eigene Berechnungen.

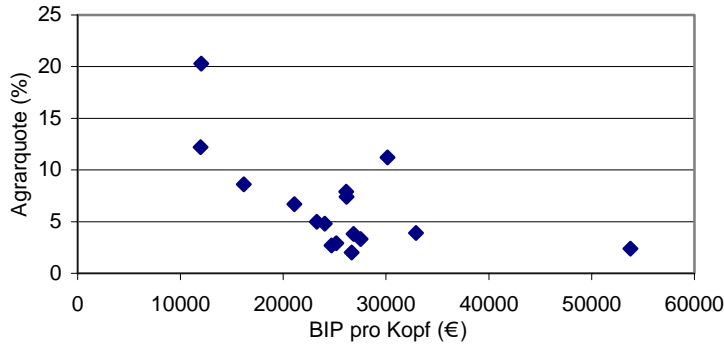
Tabelle 24: **Konvergenzscenario zur Erreichung eines 75%-igen EU-Einkommensniveaus der EU-15**

	Erreichung der 75% Schwelle nach KKS, in Jahren	Erreichung der 75% Schwelle nach nominellen Wechsel- kursen, in Jahren
MOE-Runde-1	26	61
MOE-Runde-2	36	76
Türkei	41	68

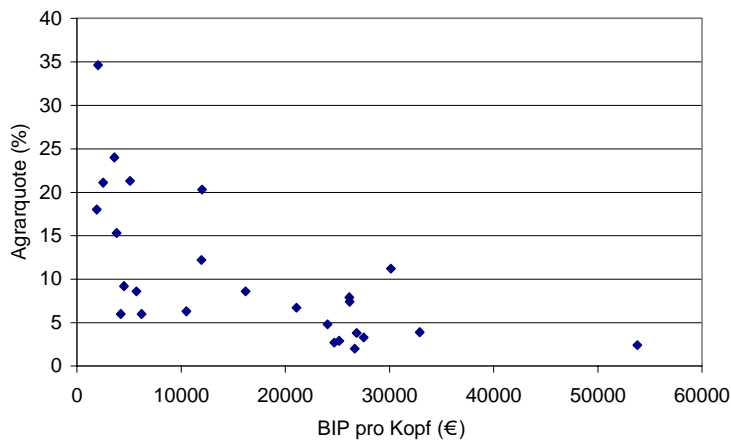
Quelle: Eigene Berechnungen; Annahmen über Wachstumsraten analog der Tabelle 23

Die größere Differenzierung der Einkommen und die stärkere Bedeutung des Agrarsektors in einer erweiterten Union verdeutlichen die Schaubilder 1 und 2. Die größeren Unterschiede drücken sich auch in einem signifikant steigenden Variationskoeffizient der Einkommensdifferenzierung (Streuungsmaß um den Mittelwert) aus. Demnach steigt die Streuung der Einkommen von 37% in der EU-15 auf etwa 78% in einer erweiterten Union. Weniger das Absinken des durchschnittlichen Einkommensniveaus (um ca. ein Viertel), als vielmehr die große Zahl und Bedeutung von Schwellenländern mittleren Einkommens ändern die EU nachhaltig in ihrem Charakter. Während die EU bis auf die Kohäsionsländer Portugal, Spanien und Griechenland (in den 1980er Jahren noch Irland) sich weitgehend aus hoch-industrialisierten Ländern zusammensetzt, wird die EU im Jahr 2013 nach den erfolgten Erweiterungen eine weitaus heterogene Union. Während die EU-15 (insbesondere Deutschland und Frankreich) eher auf eine Vertiefung ihrer bisherigen Strukturen drängt, fokussiert sich mit dieser Erweiterung das Problem verstärkt auf die Einleitung eines dauerhaften Konvergenzprozesses in der Union.

Abbildung 2: **Agrarquote und Einkommensverteilung in der EU-15 und einer erweiterten Union EU-28**



Agrarquote und BIP pro Kopf in der EU-15 (2001)



Agrarquote und BIP pro Kopf in der EU-25

Quelle: Eurostat, eigene Bearbeitung.

3. Die Rückwirkungen auf die EU-Politiken werden erheblich und der Anpassungsbedarf der Türkei wird gravierend sein

3.1. Agrarpolitik

Die große volkswirtschaftliche Bedeutung der türkischen Landwirtschaft im Vergleich zur EU (BIP: Anteil 12,1%; Beschäftigungsanteil: 35,4%; siehe Tabelle 22) wirft die Frage auf, wie sich eine Übernahme der EU-Agrarpolitik (Gemeinsame Agrarpolitik künftig GAP abgekürzt) auf beide Seiten auswirkt. Dies betrifft im wesentlichen drei Bereiche, nämlich organisatorisch-technische Aspekte, Wohlfahrts- und fiskalische Ef-

fekte (einschließlich deren verteilungspolitische Wirkungen), die im folgenden skizziert werden.

Organisatorisch-technische Aspekte:

Die EU-Agrarpolitik basiert auf einer Preisstützung vieler Agrarerzeugnisse, die jedoch seit den 90er Jahren zugunsten einer verstärkten direkten Subventionierung (Direktzahlungen, gebunden an Fläche und Tierbestände) zurückgefahren wird. Zudem wird verstärkt der ländliche Raum gefördert. Obwohl die EU-Kommission für die Agrarpolitik verantwortlich zeichnet, obliegt die praktische Implementierung der Agrarpolitik weitgehend den jeweiligen nationalen Behörden. Dennoch steigt der administrative Aufwand (vor allem im Bereich der Überwachung) für die EU, insbesondere wenn man den gesamten Erweiterungsprozess mit insgesamt 25 Staaten und der kontinentalen Ausdehnung der EU berücksichtigt. Die organisatorischen Herausforderungen für die EU-Kommission würden die Forderungen nach einer weitgehenden Renationalisierung der Agrarpolitik im Bereich der produktionsneutralen Subventionierung der Landwirtschaft unterstützen, wobei sich die Kommission auf Kontrollfunktionen (insbesondere im wettbewerbspolitischen Bereich) konzentrieren könnte.

Der Hauptanpassungsbedarf bezüglich Verwaltung und Politikimplementierung im Agrarbereich liegt indes auf Seiten der Türkei. Bisher sind die Fortschritte zur rechtlichen und administrativen Implementierung der EU-Agrarpolitik sehr begrenzt ausgefallen (siehe letzten Fortschrittsbericht zur Türkei). Dies ist zunächst nicht verwunderlich, da konkrete Beitrittsverhandlungen noch nicht aufgenommen wurden. Einige wenige Fortschritte (u.a. die statistische Erfassung) sind festzustellen, doch in den Kernbereichen der Agrarpolitik (den Garantie- und Ausgleichsfonds für die Landwirtschaft, EAGLF; dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem, IACS) und den gemeinschaftlichen Marktorganisationen, der ländlichen Strukturpolitik und der Nahrungsmittelsicherheit sind nach Angaben der Kommission faktisch keine Fortschritte zu verzeichnen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den MOE-Ländern dürfte dies einer der schwierigsten Bereiche bezüglich der administrativen EU-Anpassung sein.

Wohlfahrts- und Verteilungseffekte:

Seit Abschluss des Assoziierungsabkommen zwischen der Türkei und der EU wurde der Agrarhandel (in Form von Zollpräferenzen zunächst einseitig von der EU, ab 1998 auch seitens der Türkei) schrittweise liberalisiert. Von der seit 1996 geltenden Zollunion zwischen der Türkei und der EU sind Agrarerzeugnisse ausgeschlossen, doch existieren umfassende Präferenzregelungen für die Landwirtschaft (60% ohne Marktbarrieren in die EU, ca. 36% mit reduzierten Zollsätzen) und einige Zölle auf den Handel mit verarbeitenden Nahrungsmitteln wurden gesenkt oder ganz abgeschafft. Trotz dieser Liberalisierung schützt die EU die „Kernprodukte“ der EU-Agrarpolitik (Getreide, Zucker, Milch, Fleisch, lebende Tiere, Olivenöl) mit spezifischen Zollsätzen. Zudem schirmt das

Mindestpreissystem bei Obst und Gemüse (wichtige Produktionsgruppen der türkischen Landwirtschaft) die EU-Agrarmärkte zumindest teilweise von der türkischen Konkurrenz ab. Die von der Türkei gewährten Handelspräferenzen waren zumindest bis 1997 von untergeordneter Bedeutung (Grethe, 1999).

Grundsätzlich würde die EU-Mitgliedschaft der Türkei eine volle Liberalisierung des Agrarhandels sowie die Übernahme der EU-Zölle gegenüber Drittländern mit sich bringen. Dies würde zu einer Angleichung der Agrarpreise (korrigiert durch Transportkosten und Qualitätsdifferenzen) in der Türkei und der EU für bisher nicht-liberalisierte Erzeugnisse führen. Schon aus rein technischen Gründen wäre deshalb eine Anpassung der Agrarpolitik im Bereich der Markt- und Preispolitik der Türkei an die EU zwingend, da sonst die Agrarerzeugnisse zu dem jeweilig höheren Interventionspreis exportiert würden. Aus der notwendigen Preisangleichung zwischen beiden Regionen folgen Wohlfahrts- und Produktionseffekte, die wiederum verteilungspolitische Wirkungen haben.

Ausgangspunkt für eine Quantifizierung der Effekte ist ein Vergleich der Preis- und Subventionsniveaus zwischen der Türkei und der EU. Das Preisniveau der Türkei liegt bei vielen typischen „Kernprodukten“ der GAP wie für Getreide, Milcherzeugnisse, Geflügel und Ölsaaten deutlich über dem EU-Preisniveau, wogegen für Zucker, Olivenöl und verschiedene Obst- und Gemüsesorten darunter liegt. Allerdings sinken die Agrarpreise in der Türkei, da im Zuge einer Reform der Agrarpolitik (2001-2005 Agricultural Reform Implementation Projekt, ARIP) die administrierten Produzentenpreise vermindert (ebenso die Inputsubventionen) und analog zur EU (wenn auch niedrige) Einkommenshilfen (pro ha) gezahlt werden (OECD, 2003). Da die Agrarpreise in der EU auch sinken, haben sich die Spannen zwischen den beiden Preissystemen noch nicht nachhaltig geändert.

Da sich im Zuge einer Agrarliberalisierung die Agrarpreise in der Türkei denen der EU annähern werden, wird die Agrarstützung in der Türkei sinken und die Bauern relativ an Einkommen verlieren. Die türkischen Konsumenten können indes positive Wohlfahrtseffekte erzielen. Grethe (2003) errechnete in einem partiellen Gleichgewichtsmodell statische Wohlfahrtseffekte bei einer vollständigen Liberalisierung des Agrarsektors für die Türkei von 2,3% der Agrarproduktion bzw. 0,4% des BIP. Diese Größenordnung kann insofern als Orientierung dienen, als zum Zeitpunkt einer möglichen Zollunion auch im Agrarbereich die Agrarpreise in der EU voraussichtlich weiter fallen werden. Schon jetzt wird in der EU die Preisstützung immer stärker zugunsten der direkten Einkommensbeihilfen (schon jetzt ca. 65% der Transfers) ersetzt. Besonders hoch wären die Wohlfahrtseffekte bei relativ stark protektionierten tierischen Erzeugnissen. Im Vergleich zu einer allgemeinen Handelsliberalisierung (gegenüber allen Ländern) würde indes eine Zollunion mit der EU dann zu Nachteilen für die EU führen, wenn die EU nicht ihre Preise für Milch und Milcherzeugnisse absenkt.

Die Effekte der Agrarliberalisierung führen in der Türkei auf der Konsumentenseite insofern zu einer gerechteren Einkommensverteilung, als niedrigere Einkommensgruppen mit einem höheren Anteil der Nahrungsmittelausgaben an den Gesamtausgaben stärker von den Preissenkungen profitieren werden. Auf der Produzentenseite vermindern sich die absoluten intra-sektoralen Einkommensunterschiede, da größere und damit relativ besser gestellte Erzeuger bisher stärker von der Agrarpreisstützung profitieren

(Grethe, 2003, S. 209). Insgesamt verlieren indes die ländlichen Gebiete, deren Einkommen ca. um ein Viertel (nach dem Zensus von 1994) unter denen der städtischen Gebiete liegen. Die ohnehin schwierige Lage der ländlichen Gebiete (etwa 16% der ländlichen Haushalte lebte 1997 unter der Armutsgrenze, Cakmak, 1998) wird sich demnach mit der Agrarliberalisierung weiter verschlechtern.

Die verteilungspolitischen Effekte einer Agrarliberalisierung auf Seiten der EU dürften sich angesichts der für die EU geringen Preis- und Mengeneffekte in engen Grenzen halten bzw. wären durch den allgemeinen Trend der Agrarliberalisierung und die geringeren Erzeugerpreise überlagert. Bei den wichtigsten pflanzlichen und tierischen Agrarerzeugnissen (Getreide, Fleisch) bestände aufgrund der bestehenden Preisdifferenzen ein Exportpotential der EU-Landwirtschaft in die Türkei, wogegen bei Gemüse und einigen ausgewählten Erzeugnissen (Baumwolle, Tabak, Ölsaaten) die Türkei Exportpotential besäße und daher die EU-Produzenten unter Importdruck geraten könnten. Zu einer ersten Gefahr für die EU dürfte die türkische Landwirtschaft auch aufgrund ihrer niedrigen Produktivität und den Transportkosten kaum werden.

Die oben dargestellten Wirkungen beschreiben den Zustand einer Zollunion, nicht jedoch die einer Übernahme der EU-Agrarpolitik, die sich zunehmend auf Instrumente der direkten Einkommenstützung und ländlichen Entwicklung stützt. Da ein Großteil der EU-Agrarunterstützung (ca. 65%) hierauf entfällt, ist für die verteilungspolitischen Folgen des EU-Beitritts der Türkei entscheidend, ob und in welchem Umfang ihre Bauern in den Genuß solcher Direktzahlungen sowie der ländlichen Strukturförderung kommen werden.

Hierbei ist zunächst ein Blick auf Umfang und Art der Agrarstützung sinnvoll, die jedes Jahr von der OECD berechnet werden. Tabelle 25 zeigt, dass die direkte und indirekte Subventionierung der türkischen Landwirtschaft in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft mit einem BIP-Anteil von 4,2% deutlich höher liegt als in der EU (1,3%). Die Art der Unterstützung unterscheidet sich indes deutlich. Während in der EU die Produzentenunterstützung (PSE) trotz sinkenden Trends mit ca. 35% der gesamten Bruttoeinkommen (Produktion) in der Landwirtschaft hoch ist, liegt sie in der Türkei mit 18% deutlich niedriger. Dabei ist allerdings die Preisstützung in der Türkei bedeutender (ca. 76% am PSE) als in der EU (35% des PSE), da dort die direkten Einkommenshilfen in den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen haben.

Markant ist die unterschiedliche Unterstützung der Produzenten bezogen auf die wichtigen Bezugsgrößen. Pro-Kopf der Bevölkerung unterstützt die EU ihre Landwirte zweieinhalbmal und pro landwirtschaftlicher Nutzfläche über fünfmal so stark wie in der Türkei. Leider ist ein Vergleich der Unterstützung pro Vollarbeitskraft in der Landwirtschaft aufgrund fehlender Datenbasis nur eingeschränkt möglich. Eigene Überschlagsrechnungen ergeben, dass eine Arbeitskraft in der EU im Vergleich zur Türkei ca. das dreizehnfache an Unterstützung erhält. Eine einfache Hochrechnung der Hilfen für die Türkei verbietet sich, weil die wesentlich höhere Agrarstützung in der EU auch Ergebnis der deutlich höheren Produktivität ist.

Tabelle 25: **Agrarstützung in der EU und der Türkei**
Europäische Union

	1986-1988	1998-2000	2000-2002
Schätzung der Marktpreisunterstützung (MPS) in % der gesamten Produzentenunterstützung (PSE)	85,4	61,2	56,7
Schätzung der Produzentenunterstützung (PSE) in % der Bruttoeinkommen in der Landwirtschaft	44	40	35
PSE pro ha Landwirt. Nutzfläche in Euro	644	735	728
PSE pro Vollzeitarbeitskraft	9000	15000	17000
Schätzung der Konsumentenunterstützung (CSE) in % der gesamten Konsumentenausgaben	-40	-33	-27
Schätzung der Dienstleistungsunterstützung (GSSE) für die Landwirtschaft in % der Gesamtunterstützung (TSE)	9,5	8,6	7,7
Schätzung der Gesamtunterstützung (TSE) der Landwirtschaft in % des BIP	2,6	1,4	1,3
TSE pro Kopf in Euro	296	307	303

Türkei

	1986-1988	1998-2000	2000-2002
Schätzung der Marktpreisunterstützung (MPS) in % der gesamten Produzentenunterstützung (PSE)	66,5	74,0	76,1
Schätzung der Produzentenunterstützung (PSE) in % der Bruttoeinkommen in der Landwirtschaft	14	20	18
PSE pro ha Landwirt. Nutzfläche in Euro	67	168	135
PSE pro Vollzeitarbeitskraft			(1300)
Schätzung der Konsumentenunterstützung (CSE) in % der gesamten Konsumentenausgaben	-13	-20	-16
Schätzung der Dienstleistungsunterstützung (GSSE) für die Landwirtschaft in % der Gesamtunterstützung (TSE)	10,7	37,0	35,0
Schätzung der Gesamtunterstützung (TSE) der Landwirtschaft in % des BIP	3,5	5,7	4,2
TSE pro Kopf in Euro	55	162	125

Anmerkungen: Alle Indikatoren werden jährlich von der OECD berechnet. Die Schätzung der Marktpreisunterstützung (MPS, Market Price Support) bezieht sich auf die jährliche Unterstützung der Landwirtschaft durch Konsumenten und Steuerzahler mittels staatlicher Politik, die eine Lücke zwischen einheimischen Erzeugerpreisen und Referenzpreisen (meist Weltmarktpreisen) entstehen lassen. Der Differenzbetrag zur gesamten Produzentenunterstützung besteht aus Direktzahlungen an die Landwirtschaft, die entweder an Produktion und Inputs oder an sonstige Kriterien gebunden sind. Die Marktpreisstützung sowie sonstigen Direktzahlungen ergeben die gesamte Schätzung der Produzentenunterstützung (PSE, Producer Support Estimate), die hier in % der Bruttoeinkommen der Landwirtschaft berechnet werden. Die Schätzung der Konsumentenunterstützung (CSE, Consumer Support Estimate) basiert auf den jährlichen Transferleistungen (bzw. Belastungen) der Konsumenten, die durch die Agrarpolitik entstehen. Die Schätzung der Dienstleistungsunterstützung (GSSE) für die Landwirtschaft stellt die Bruttotransfers zur Unterstützung der verschiedenen landwirtschaftlichen Dienstleistungen dar, die aufgrund agrarpolitischer Maßnahmen entstehen. Sie werden hier in % der Gesamtunterstützung (TSE) dargestellt. Die Schätzung der Gesamtunterstützung (TSE, Total Support Estimate) ist breiter definiert und umfaßt alle Netto-Transferleistungen von Konsumenten und Steuerzahlern an die Landwirtschaft.

Quelle: OECD: Agricultural Policies in OECD-Countries (2002, 2003), Paris und eigene Berechnungen.

Auch ist die Konsumentenbelastung in der Türkei geringer als in der EU, doch subventioniert der Staat die Landwirtschaft weitaus stärker (mit ca. 35% an der Gesamtunterstützung, TSE; in der EU nur 7,7%) im Dienstleistungssektor. Interessant ist zudem, dass in der Türkei trotz sinkender Agrarpreise der Anteil der Marktpreisstützung an der

Produzentenunterstützung gestiegen ist. Dies ist durch die starke Abwertung der türkischen Lira zu erklären, die ohne Protektion zu einem weitaus deutlicheren Rückgang der Agrarpreise geführt hätte.

Wie hoch können die möglichen Kosten eines Beitritts der Türkei sein, wenn sie voll in die Agrarpolitik der EU zum jetzigen Zeitpunkt integriert werden würde? Der erste recht einfache Ansatz ist, dass die Agrarausgaben für die Länder der ersten Beitrittsrunde pro Kopf umgerechnet werden (unter der Annahme ihrer vollen Integration in die Direktzahlungen; bis 2006 erst 35% vorgesehen) und dann die Kopf-Beträge auf die Türkei hochgerechnet werden. Dies ergibt für die Türkei einen Betrag von 4,5 Mrd. Euro (konstante Preise 1999). Verzerrt wird dieser Vergleich durch die unterschiedliche Produktionsstruktur in beiden Regionen.

Eine andere Annäherung geht von der Überlegung aus, dass ein enger Zusammenhang zwischen der Agrarproduktion bzw. der Wertschöpfung der jetzigen und künftigen EU-Mitgliedsländer und den Agrarausgaben besteht. Den jetzigen EU-Mitgliedsländern wurde für die Regressionsrechnung für das Jahr 2001 ein gemittelter Wert von Produktions- und Wertschöpfung einerseits und die tatsächlichen Agrarsubventionen andererseits zugrunde gelegt. Für die neuen Mitgliedsländer wurden die Agrarausgaben wiederum auf die volle Integration in die Direktbeihilfen hochgerechnet (Preise 1999).

Abbildung 3 zeigt den hohen statistischen Zusammenhang (Korrelationskoeffizient über 0,9) zwischen beiden Größen, so dass die Agrarausgaben der Türkei über die Regressionsgleichung geschätzt werden können. Auch hier rangieren die Ausgaben mit ca. 4,4 Mrd. Euro (konstante Preise 1999) in einer ähnlichen Größenordnung. Berechnet man die Kosten aufgrund der Regression zwischen Produktion und Agrarausgaben, dann lägen die Ausgaben bei ca. 5,5 Mrd. Euro (Preise 1999). In ähnlicher Größenordnung mit ca. 5,4 Mrd. Euro im Durchschnitt der Jahre 2000-2002 bewegt sich die von der OECD geschätzte Produzentenunterstützung (PSE) für die Türkei. Auch frühere Untersuchungen von Mangeold (1988), basierend auf dem türkischen Produktionspotential und den entsprechenden EU-Agrarpolitikvorgaben von 1986, und von Akder et al. (1990), auf Grundlage eines ökonometrischen Sektor-Modells der türkischen Landwirtschaft, kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Die Kosten der GAP werden bei Mangold auf ca. 4 Mrd. Euro bei Akder auf 3 Mrd. Euro geschätzt.

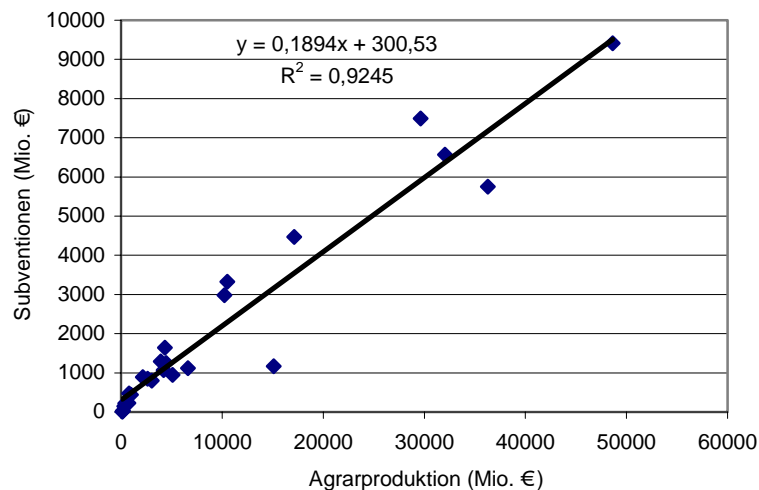
Allerdings können diese Zahlen nur grobe Anhaltsgrößen sein, da die Marktinterventionskosten auf Grundlage der EU-Marktordnungen und der erwarteten EU-Preise und Produktionsmengen im Rahmen von aufwendigen ökonometrischen Modellen geschätzt werden müßten. Die Marktinterventionskosten für die Türkei dürften sich aufgrund der für die meisten Erzeugnisse höheren türkischen Agrarpreise in der Türkei, die sich im Zuge des Beitritts den EU-Preisen angleichen werden, in engen Grenzen halten. Dies gilt um so mehr, als die Türkei im Vergleich zur EU ein weniger budgetwirksames Produktionsprofil (stärkere Bedeutung von Obst und Gemüse) aufweist und die EU im Zuge des allgemeinen Umbaus ihres Stützungssystems ihre Agrarpreise tendenziell den Weltmarktpreisen angleichen wird.

Tritt diese Entwicklung ein, dann muss indes die schwierige Frage beantwortet werden, in welcher Weise die Türkei in die direkten Einkommenszahlungen für die Land-

wirtschaft integriert werden soll. Diese Frage hat schon zwischen den jetzigen Beitrittsländern und der EU zu erheblichen Konflikten geführt. Die jetzigen Mitgliedsländer vertraten die Auffassung, dass die Direktzahlungen nur als Kompensation für die eingeleiteten Preissenkungen zu betrachten sind, weshalb keine Zahlungen an die neuen Mitgliedsländer notwendig wären, da deren niedrigeres Preisniveau auf das EU-Level angehoben wurde. Zwar wird die Türkei Preissenkungen im Vorfeld der Erweiterung einleiten müssen, doch es ist kaum anzunehmen, dass die EU diese Vorleistungen per se als Legitimation für Direktzahlungen akzeptiert.

Im Falle der neuen Beitrittsländer sah sich die EU indes nicht nur aus Gerechtigkeitsüberlegungen gezwungen, die MOE-Länder in die Direktzahlungen zu integrieren. Sie musste indes auch der Tatsache Rechnung tragen, dass die Koppelung der Direktzahlungen an die Produktionsmittel (Fläche und Tierbestände) nicht produktionsneutral wirkt und damit für die Bauern in den MOE-Ländern wettbewerbspolitische Nachteile mit sich bringt. Gleiches würde für die Türkei gelten. Der Kompromiss hinsichtlich der jetzigen Beitrittsländer sieht vor, mit den Direktzahlungen auf einem 25%-igen Niveau zu beginnen, das dann über 10 Jahre auf das volle Anspruchsvolumen ansteigt. Die Hoffnung dabei ist, dass man durch eine Degression der Direktzahlungen und ihre Entkoppelung von den Produktionsmitteln die Zahlungen in die neuen Mitgliedsländer begrenzen kann.

Abbildung 3: **Regression zwischen Agrarproduktion und Agrarsubventionen**



Solche Reformen werden um so dringlicher, wenn ein Beitritt der Türkei in ernsthafte Nähe rücken würde. Doch auch für den Fall, dass die Direktzahlungen an andere Kriterien gebunden sind, würde die Türkei nicht vollständig leer ausgehen. Wahr-

scheinlicher ist indes, dass angesichts der großen Rückständigkeit ländlicher Regionen in der Türkei die Mittelzuweisungen vorwiegend über ländliche Strukturhilfen abgewickelt werden. Dabei wird die Türkei insgesamt – zumindest langfristig – kaum schlechter gestellt werden können, als die anderen Mitgliedsländer. Dies ist deshalb wahrscheinlich, da – im Rahmen der erwähnten Agrarreformen – die Mittelzuweisung eine politische Entscheidung ist, die maßgeblich vom politischen Einfluss abhängig ist. Das politische Gewicht der Türkei wird in einer erweiterten Union indes beträchtlich sein (siehe Unterkapitel 8.).

3.2. Struktur- und Regionalpolitik

Die Struktur- und Regionalpolitik ist der zweite große Politikbereich der EU, der den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU garantieren soll und mit substantiellen Mitteltransfers verbunden ist. Die Türkei wird als ärmstes EU-Mitgliedsland in den vollen Genuss der wichtigsten EU-Programme kommen (Strukturpolitik: Ziel 1-Förderung, Kohäsionsfonds). Die Dimension der zur Verfügung stehenden Mittel kann dann beträchtlich sein, wenn die entsprechenden Absorptionsfähigkeiten vorhanden sind. Die Zuweisungen können nach einem EU-Beitritt der Türkei nach einer Übergangsperiode von derzeit ca. 0,1% des BIP in der Periode 2004 bis 2006 auf ca. 4% des BIP steigen.

Die EU-Struktur- und Regionalpolitik steht im Falle eines EU-Beitritts der Türkei insofern vor gewaltigen Herausforderungen, als die regionalen Disparitäten wohl in keinem anderen EU-Land so ausgeprägt sind wie in der Türkei. Dabei fällt ein markantes Ost-West-Gefälle auf: etwa zwei Drittel der Bevölkerung lebten im Westen des Landes auf der halben Landesfläche, die über 80% des nationalen BIP auf sich vereinte. Dort lag das BIP-Pro-Kopf (in PPS) etwa um 23% über dem Landesdurchschnitt und lag bei ca. 41% des EU-Niveaus. Im Osten erreichte das Einkommensniveau nur ca. 53% des Landesdurchschnitts. In drei Regionen Ostanatoliens lagen die Einkommen nur zwischen 20% und 50% des Landesdurchschnitts, d.h. lediglich zwischen 7% und 16% des EU-Niveaus. Ähnlich markante Unterschiede lassen sich zwischen Küstenregionen und dem Binnenland feststellen (EU-Kommission, 2001).

Auch steht der soziale Zusammenhalt der Union (gefördert durch den Europäischen Sozialfonds) vor einer Belastungsprobe. Offiziell liegt die Arbeitslosigkeit bei 10% (2002), doch ist vor allem in den ländlichen Gebieten mit einer hohen versteckten Arbeitslosigkeit zu rechnen. Da es keine Unterstützung von Arbeitslosen gibt und erhebliche Unterbeschäftigung besteht, kann diese Quote nicht der Realität entsprechen. Zudem waren ca. 5,5 Mio. Zivilbeschäftigte unentgeltlich arbeitende zumeist weibliche Familienangehörige. Die niedrige Beschäftigungsquote von Frauen läßt die Schluss zu, dass sie bei der Arbeitsplatzsuche erhebliche Schwierigkeiten haben oder sogar diskriminiert werden. Die Analphabetenquote ist unvermindert hoch und beträgt 18% (Vergleich Griechenland nur 3%). Dies gilt sogar für Jugendliche und für Frauen (24%). Kinderarbeit ist verbreitet: Eine Mio. Kinder arbeiten im Alter zwischen 6 und 14 Jahren, ein Drittel davon ist jünger als 12 Jahre.

Organisatorisch-technische Aspekte:

Ändert sich die EU-Strukturpolitik nicht wesentlich, dann wird die EU-Kommission vor erheblichen organisatorisch-technischen Verwaltungsproblemen stehen, die entsprechenden Programme abzuwickeln. Der Beitritt der Türkei wird dabei nur die mit der Osterweiterung auftretenden Probleme nur verschärfen. Zwar versucht die Kommission tendenziell die Kontrolle der Programme auf die nationale Ebene zu verlagern, doch bleiben wichtige Kontrollfunktionen. Die steigende Bedeutung der Strukturpolitik als verteilungspolitisches Instrument stärkt indes die Rolle der Kommission, die nicht zuletzt deshalb sich gegen weiterführende Reformen stellt (siehe letzte Reformdebatte).

Allein die Dimension dieser potentiell sprunghaft ansteigenden Finanzressourcen verdeutlicht, vor welchen Herausforderungen Verwaltung, Politik und öffentlicher Finanzsektor der Türkei bis zu einem Beitritt stehen. Die Erfahrung aus den jetzigen Beitrittsländern zeigt, dass der langsame Aufbau entsprechender Verwaltungskapazitäten sich als eine entscheidende Barriere für eine effiziente Nutzung der Strukturfonds darstellt. Dies gilt insbesondere auf der regionalen Ebene und im ländlichen Bereich. Darüber können begrenzte Ressourcen bei der Ko-Finanzierung eine ausreichende Nutzung der EU-Ressourcen behindern. Zudem ist die Qualität der politischen Abstimmungsprozesse auch zwischen den Regionen und der nationalen Ebene ein wichtiger Faktor für die Absorptionsfähigkeit (Quaisser, Woodward, 2002).

Angesichts der unsicheren Beitrittsperspektive ist es nicht verwunderlich, dass die für die EU-Struktur- und Regionalpolitik notwendige Gesetzgebung noch nicht implementiert ist, bzw. noch keine ernsthaften Anstrengungen in dieser Richtung zu erkennen sind. Zumindest sind erste Schritte bei der EU-konformen territorialen Aufgliederung (NUTS-2-Regionen) zu beobachten, doch wird die Sammlung und Aufbereitung der notwendigen statistischen Daten noch erhebliche Zeit beanspruchen. Hinzu kommen die in Kapitel II dargestellten markanten Defizite im Bereich der öffentlichen Verwaltung sowie das hohe Ausmaß der Korruption (siehe Tabelle 5). Umgekehrt stellt sich die Frage, ob die EU nach den Erweiterungen administrativ in der Lage sein wird, die Struktur- und Regionalpolitik in einer Vielzahl von Kohäsionsländern effektiv zu administrieren und effektiv zu überwachen.

In diesem Zusammenhang ist es verständlich, dass die EU zunehmend ihre Unterstützungsprogramme auf organisatorisch-institutionelle Bereiche verlagert. Dabei hat die Kommission nach dem Beschluss von Helsinki die seit 1999 geltenden Beitrittspartnerschaften (bzw. Heranführungsstrategie) schon im Dezember 2001 überarbeitet und denen des PHARE-Programms der Beitrittsländer angepasst. Im Januar 2003 wurden dann die Finanzmittel für die Türkei weiter aufgestockt. Sie steigen in den drei Jahren von 2004 bis 2005 von 250 Mio. auf 500 Mio. Euro jährlich und erreichen in diesem Zeitraum insgesamt etwas über 1 Mrd. Euro. Die bisherigen Finanzhilfen der EU für die Türkei sind in Tabelle 26 dargestellt. Einschließlich der Kredite der Europäischen Investitionsbank erreichen die finanziellen Zusagen ab dem Jahr 2000 3,6 Mrd. Euro.

Die erhöhten finanziellen Zusagen sollen auch als Signal für die reformfreudigen Kräfte gelten. Die Erhöhung der Mittel soll u.a. dazu dienen, die in den Partnerschaftsvereinbarungen definierten rechtsstaatlichen, administrativen, justiziellen und wirtschaftli-

chen Ziele zu erreichen. (NZZ, 27.3. 2003). Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Schaffung der administrativen Kapazitäten zur Umsetzung des Acquis. Zudem versucht die Kommission im Rahmen eines „Dezentralisierten Implementierungssystems“ (DIS) die finanzielle Verantwortung für die Abwicklung der Fonds auch in der Türkei auf die nationalen Behörden zu übertragen (Representation, 2003a und 2003b).

Tabelle 26: **Erwartete finanzielle Unterstützung von der Europäischen Union während des Kandidaturvorgangs (Mio. Euro)**

Programm	Periode	Verpflichtung			Erklärung
		Zuwendung	Anleihe (EIB)	Endbetrag	
MEDA II	2000-2006	890	-	890	Zuteilung von 176 Mio. Euro im Jahr 2000 und 167 Mio. im Jahr 2001 für Projekte; Verwendung angefangen
Europäische Strategie zu Förderung der Zollunion	2000-2002	15	-	15	Zuteilung von 13 Mio. Euro für ein Projekt um die Qualität der türkischen Industrie zu verbessern und 2 Mio. Euro für das GAP Regional Development Projekt
Europäische Strategie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung	2000-2002	135	-	135	Zuteilung von 45 Mio. Euro für das GAP Regional Development Projekt
Euromed¹	2000-2006	-	1470	1470	Man hat die Anleihe auf Grundlage des Projektes angefangen zu verwenden
EIB Neues Anleihepaket	2001-2003	-	450	450	90 Mio. Euro wurden verwendet
Vorbereitungsfonds²	2000-2003	-	-	-	Noch laufende Projektverhandlungen
Euro-Med Partnership Loan Facility³	2001-2006	-	-	-	Noch laufende Projektverhandlungen
Erdbeben Hilfe					
Nothilfe	1999	30	-	30	Komplett verwendet
Sanierung nach dem Erdbeben	1999	1	-	1	Komplett verwendet
Humanitärer Beistand (ECHO)	1999	4	-	4	Komplett verwendet
Türkische – Erdbeben Wiederaufbauhilfe (TERRA)	2000	-	600	600	Noch laufende Anleihe Verwendung
Aufbauhilfe in mediterranen Ländern	2000	20	-	20	Noch laufende Verwendung der Hilfe
Total		1285	2520	3615	

¹ Keine Länderquote in dem Paket von 6,4 Milliarden Euro: der Endbetrag der Anleihe, die ein Land erhalten könnte, hängt von der Qualität der vorhandenen Projekte ab. Deshalb stellt die Zahl von 1,4 Milliarden Euro der geschätzte Betrag für die Türkei dar.

² Dieser besteht aus einem Anleihepaket von 8,5 Milliarden Euro, das verfügbar für alle Kandidatenländer gemäss "erster Bewerber - erst bedient" Prinzip verwaltet wird. Die Türkei erfüllt die Anleihe- Berechtigungskriterien (BBB) nicht. Jedoch als Ausnahme für die Türkei laufen Vertragsverhandlungen, die dem Land einen Zugang zu einer grossen Modell-Projekt - Basis gewährleisten werden.

³ Dies ist eine Mitte 2001 verabschiedene EIB Regional-Loan-Facility, in Höhe von 1 Milliarde Euro, die für die 12 mediterranen Länder des Barcelona- Partnerschaft- Prozesses zur Verfügung steht (Projekte von eigenem Interesse und zur Förderung der regionalen Integration). Die Türkei erfüllt die Anleihe- Berechtigungskriterien (BBB) nicht. Jedoch schreiten Verhandlungen mit der EIB bezüglich der Finanzierung von geeigneten und glaubwürdigen Investitionsprojekten in der Türkei auf Ausnahmebasis fort.

Quelle: Europäische Kommission

Wohlfahrts- und Verteilungseffekte:

Neben der Agrarpolitik hat die Struktur- und Regionalpolitik implizite verteilungspolitische Wirkungen sowohl zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern als auch innerhalb der Mitgliedsländer. Da die Türkei zu den Nettoempfängerländern gehört, wird ein Ressourcentransfer im Zuge der Struktur- und Regionalfonds positive Wohlfahrtseffekte für die Türkei von maximal bis zu 4% ihres BIP (Absorptionsgrenze) zur Folge haben. Da alle Regionen in der Türkei unter die Fördergrenze fallen, können alle Regionen Zuwendungen erwarten. Erfahrungsgemäß werden bei Schwellenländern in den Anfangsjahren dabei zunächst die entwickelteren Regionen stärker profitieren, weil sie über ein höheres administratives aber auch finanzielles Absorptionspotential verfügen. In welcher Höhe können sich die Zahlungen bewegen? Zunächst geht es um eine Quantifizierung von möglichen Transfers im Rahmen der Heranführungshilfen für den EU-Beitritt und im nächsten Schritt um Zuwendungen im Rahmen der regulären Struktur- und Kohäsionspolitik.

Tabelle 27 zeigt eine einfache Überschlagsrechnung auf Basis der Pro-Kopf-Beträge der 10-Kandidatenländer in der Finanzperiode 2002 bis 2006, dass die Türkei vergleichbare Zahlungen im Bereich der Heranführungshilfe von etwas über 2 Mrd. Euro (Preise 1999) erhalten könnte. Dieser Betrag würde allerdings im Jahr 2001 schon ca. 1,2% des türkischen BIP ausmachen, wogegen die Kandidatenländer nur ca. ein halbes Prozent ihres BIP erhielten. Ein vergleichbarer Finanzierungsanteil würde für die Türkei Heranführungshilfen von ca. 0,8 Mrd. Euro ergeben. Die jetzigen Brüsseler Zuwendungen in der Finanzperiode 2000-06 erreichen pro Jahr indes nur 0,17 Mrd. Euro und unter Berücksichtigung der EIB-Kredite ca. 0,5 Mrd. Euro. Jüngste Verlautbarungen der Kommission deuten zwar auf höhere Finanzhilfen für die Türkei in der nächsten Finanzperiode hin, doch wird darauf verwiesen, dass im Gegensatz zu den MOE-Ländern in der Türkei keine Transformation von der Plan- zu Marktwirtschaft zu bewältigen sei und somit die EU-Unterstützung auch geringer ausfallen könne (FAZ, 27.10.2003). Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Heranführungshilfe für die Türkei in der nächsten Finanzperiode an direkten Zuwendungen sich eher in der Größenordnung zwischen 0,3 bis 0,5 Mrd. Euro bewegen dürfte.

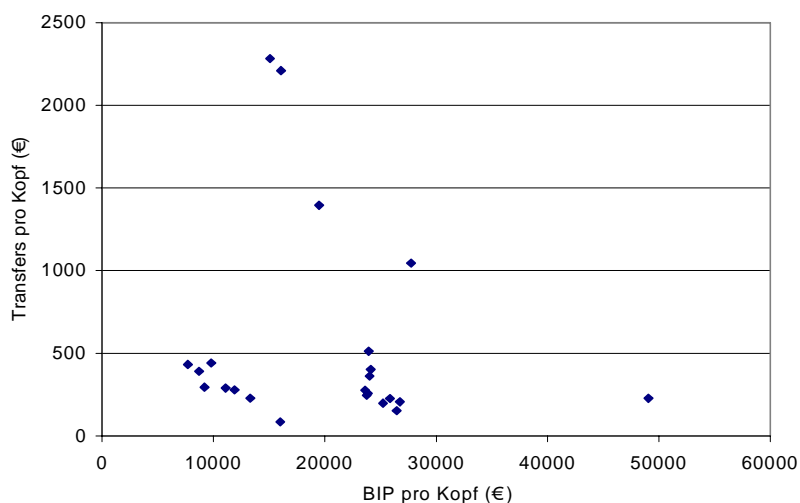
Tabelle 27: Umfang der jährlichen Heranführungshilfe für die 10-Kandidatenländer in der Finanzperiode 2000-2006 und Projektionen für die Türkei (Preise 1999)

	in Mrd. Euro	in % des BIP (2001)
Heranführungshilfe 10-Kandidatenländer	3,12	0,49
Jetzige EU-Unterstützung für die Türkei 2000-2006 (Zuwendungen)	0,17	0,10
einschließlich Kredite der EIB	0,51	0,31
Projektion für die Türkei		
vergleichbare pro-Kopf Unterstützung	2,03	1,23
vergleichbarer BIP-Anteil	0,80	0,49

Quelle: EU-Kommission, eigene Berechnungen

Die verteilungspolitischen Wirkungen dieser Transfers würden sich damit vor dem Beitritt in engen Grenzen halten. Dies wäre indes nur der Anfang von erheblichen Transferleistungen, wie sie durch die volle Integration in die EU-Struktur- und Regionalpolitik zu erwarten wären. Da keine verlässlichen Regionaldaten in der NUTS-Klassifikation vorliegen, ist man bei der Abschätzung der möglichen Transferzahlen auf das nationale Einkommensniveau angewiesen. Abbildung 4 zeigt eine einfache Regression zwischen dem Pro-Kopf-Einkommensniveau in Kaufkraftstandards (KKS), das für die Verteilung der Strukturfonds (nicht des Kohäsionsfonds) entscheidend ist, und der Höhe der Pro-Kopf-Strukturfondsmittel für die alten und neuen Mitgliedsländer in der Finanzperiode 2000-2006. Legt man das relative Einkommensniveau zugrunde, dann zeigt das Schaubild 4 eine erhebliche „Ungleichverteilung“ zwischen alten und neuen Mitgliedsländern. Dies ist zunächst auch der Tatsache geschuldet, dass die MOE-Länder erst 2004 und dann in einem Phasing-In-Schema in die Strukturförderung integriert werden. Für die nächste Finanzperiode 2007-2013 ist deshalb mit einer beachtlichen Korrektur der Finanztransfers zu rechnen.

Abbildung 4: **Verteilung der Strukturfondsmittel** (Finanzperiode 2000-2006) **und BIP-pro-Kopf** (2001)



Quelle: Eurostat und EU-Kommission.

Würde man aus einer Regression zwischen Einkommensniveau und Finanztransfer (Pro-Kopf) in der EU-15 die Transferzahlungen für die neuen Mitgliedsländer und die Türkei schätzen, dann käme man zu völlig unrealistischen Extrembeträgen, die allerdings verdeutlichen, dass der „alte“ implizite Verteilungsmechanismus im Bereich der Strukturfonds nicht mehr gelten kann. Dies betrifft sicherlich auch die „Berliner-Formel“, mit der man annähernd auf Basis von Regionaldaten den Mittelzufluss errechnete. Aus diesem Grunde ist die von der EU festgelegte Absorptionsgrenze von 4% des BIP eine Orientierungsgröße für mögliche Transferleistungen. Im Falle der Türkei wären dies dann im Jahr 2001 noch immer beachtliche 6,5 Mrd. Euro, die dann im Zuge

des BIP Wachstums (Annahme 4% jährlich) auf über 11 Mrd. Euro ansteigen könnten. Dies hieße allerdings nicht, dass diese Beträge sofort anfallen würden, denn entsprechend der MOE-Länder wäre sicherlich ein Phasing in vorzusehen. Näheres hierzu im nächsten Abschnitt.

4. Die fiskalischen Folgen des EU-Beitritts sind mit denen der ersten Runde der Osterweiterung vergleichbar

Die verschiedenen Kostenprojektionen eines EU-Beitritts der Türkei unterscheiden sich hinsichtlich des Phasing-Ins bezüglich der Agrar- und Strukturpolitik. Für die Agrarausgaben werden die analogen Ausgaben für die erste Runde der Osterweiterung Pro-Kopf-Beträge auf die Türkei umgerechnet (sie unterscheiden sich nicht grundsätzlich von den Schätzergebnissen) und für die Strukturpolitik werden die jeweils angenommenen Absorptionsgrenzen (gemessen am BIP) herangezogen. Das Einstiegsszenario geht von analogen Annahmen für die Ausgaben der MOE-Länder im Jahre 2006 aus (ca. 35% der Direktzahlungen, ca. 1,4% des BIP an Strukturhilfen). Im mittleren Szenario steigt (bei gleichen Agrarausgaben) die Absorptionsgrenze bei den Strukturfonds auf 3 % und im Szenario der vollen Politikintegration auf 4 % des BIP der Türkei, wobei gleichzeitig die Agrarausgaben die vollen Direktzahlungen umfassen.

Die sonstigen Kosten (Administration, Interne Politikbereiche) orientieren sich an Vergleichswerten (gemessen pro-Kopf) der Beitrittsländer. Die eigenen Finanzbeiträge richten sich an Vergleichswerten der jetzigen Kohäsionsländer aus. Hier wird gerechnet, dass der normale Satz etwa bei einem Prozent des BIP liegt, der indes in der Anfangsphase nur ein halbes Prozent des BIP betragen kann. Der Finanzierungsanteil Deutschlands für das Jahr 2013 orientiert sich am BIP-Anteil des projektierten Sozialprodukts der erweiterten Union im Jahre 2013 (ca. 18%).

Tabelle 28 zeigt, dass das Einstiegsszenario mit Transfers in die Türkei von ca. 7 Mrd. Euro und Netto-Transfers von ca. 5 Mrd. Euro zu einer vergleichswisen moderaten Kostenbelastung führt, die insbesondere auf die nicht-vollständige Integration in die Agrar- und vor allem Strukturpolitik zurückzuführen ist. Der Finanzierungsanteil Deutschlands beliefe sich dann auf ca. 1 Mrd. Euro. Das Bild ändert sich schon in dem mittleren Szenarien mit einer Anhebung der Absorptionsschwelle bei den Strukturfonds auf 3% des BIP, wodurch der Nettotransfer um 3 Mrd. Euro auf insgesamt 8 Mrd. Euro gestiegen ist, wovon Deutschland ca. 1,4 Mrd. Euro aufzubringen hätte. Geht man indes von einer vollen Integration der Türkei in die EU-Politiken aus, dann würde der Nettotransfer auf 14 Mrd. Euro steigen und Deutschland müsste davon alleine 2,5 Mrd. tragen. Dagegen errechnet das Zentrum für Türkeistudien einen Nettotransfer in die Türkei von maximal 8,2 Mrd. Euro, was vor allem auf die deutlich niedriger angesetzten Strukturfondszahlungen (ca. 3,7 Mrd. Euro) zurückzuführen ist (ZfT, 2002; Sen, 2003).

Die Kostenproblematik eines EU-Beitritts der Türkei ist demnach vor allem von der Gestalt und dem Phasing In der EU-Politiken ab dem Jahre 2013 sowie der Art der Fi-

nanzierung abhängig. Gelänge es im Agrarbereich die Direktzahlungen dauerhaft zu vermindern, dann wäre hier eine deutliche Kostenentlastung zu erreichen. Dies hilft indes nur zum Teil, da der höhere und zudem dynamische Kostenfaktor (steigend mit dem BIP) in den Strukturausgaben zu suchen ist. Auch diese Problematik müsste eine Neukonzeption der Strukturpolitik berücksichtigen. Entscheidend ist zudem, ob es gelingt, die Mehrausgaben durch die Erweiterung mit der Türkei an anderer Stelle einzusparen, so dass die Gesamtausgaben der Union und damit auch die Finanzierungsleistungen einzelner Länder real konstant bleiben. Ob dies gelingt ist, angesichts des Anspruchsdenkens der jetzigen Empfängerländer zweifelhaft. Wichtige Hinweise hierfür werden die Entscheidungen über die nächste mittelfristige Finanzplanung geben.

Tabelle 28: **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)	
Transfers insgesamt	6,9
Agrarausgaben (bei 35% Direktzahlungen)	1,4
Strukturfonds (1,4% des BIP)	3,9
Sonstiges (Verwaltung, Interne Politikbereiche)	1,6
Einzahlungen (0,5% des BIP)	1,7
Nettotransfer	5,2
Finanzierungsbeitrag Deutschlands (18%)	0,9
Mittleres Szenario	
(entsprechend 35% der Direktzahlungen und 3% des BIP als Absorptionsgrenze beim BIP)	
Transfers insgesamt	11,4
Agrarausgaben (bei 35% Direktzahlungen)	1,4
Strukturfonds (3% des BIP)	8,4
Sonstiges (Verwaltung, Interne Politikbereiche)	1,6
Einzahlungen (1% des BIP)	3,4
Nettotransfer	8,0
Finanzierungsbeitrag Deutschlands (18%)	1,4
Szenario der vollen Politikintegration	
(entsprechend 100% der Direktzahlungen und 4% des BIP als Absorptionsgrenze beim BIP)	
Transfers insgesamt	17,4
Agrarausgaben (bei 100% Direktzahlungen)	4,5
Strukturfonds (4% des BIP)	11,3
Sonstiges (Verwaltung, Interne Politikbereiche)	1,6
Einzahlungen (1% des BIP)	3,4
Nettotransfer	14,0
Finanzierungsbeitrag Deutschlands (18%)	2,5

Quelle: EU-Kommission, eigene Berechnungen.

5. Die wirtschaftlichen Effekte des EU-Beitritts der Türkei werden für die EU begrenzt und für die Türkei mit großen Unsicherheiten behaftet sein.

Eine exakte Quantifizierung der wirtschaftlichen Effekte könnte allerdings nur mittels allgemeiner Gleichgewichtsmodelle bzw. makroökonomischer Modelle erfolgen. Dies würde gesonderte aufwendige Berechnungen erfordern, was im Rahmen dieser Arbeit allerdings nicht möglich ist. Hinweise können die Berechnungen zur Osterweiterung geben. Die meisten Modelle schätzen für die EU nur geringe positive wirtschaftliche Effekte aus der Osterweiterung, wobei die Ergebnisse jedoch beachtlich variieren. Eine partialanalytische Untersuchung von Dicke et. al. (2000) vor dem Hintergrund der Ergebnisse bisheriger EU-Erweiterungen errechnet keine durch die Osterweiterung induzierten Wachstumseffekte. Begründet wird dies u.a. mit der schon jetzt weitgehend erfolgten Liberalisierung des Güter- und Kapitalverkehrs. Dagegen werden ähnlich wie bei der Süderweiterung für Deutschland höhere Transferzahlungen (Strukturfonds) erwartet. Da Ankara mit der EU eine Zollunion eingegangen ist, fielen die Handelseffekte analog beim Beitritt der Türkei nur äußerst gering aus.

Dieser Argumentation kann man entgegenhalten, dass die weitgehenden Liberalisierungsmaßnahmen einen wesentlichen Teil des gesamten Erweiterungsprozesses bilden. Ein weiteres Problem dieser Untersuchung ist, dass sie weitgehend nur statische Effekte berücksichtigt und die Gesamtheit der interdependenten Veränderungen und damit mögliche Wohlfahrtsgewinne, wie sie auch aus der modernen Integrationstheorie (unvollständige Konkurrenz, Skaleneffekte und Wachstumseffekte) abgeleitet werden, nicht vollständig aufdecken kann. Dies ist indes in allgemeinen Gleichgewichtsmodellen und begrenzt in makroökonomischen Modellen möglich. Die Ergebnisse dieser Modelle weisen weitgehend positive Effekte der Erweiterung aus. Die höchsten positiven Wirkungen ergeben Modellberechnungen des polnischen Ökonomen Orłowski (2001), der ein allgemeines Gleichgewichtsmodell mit einem Modell des endogenen Wachstums kombiniert. Aufgrund der starken Berücksichtigung von möglichen dynamischen Wachstumseffekten und politischen Einflussfaktoren kommt er zu dem Ergebnis, dass die EU in einem Zeitraum von 10 Jahren einen Wachstumseffekt von ca. 1% des BIP (einmalige Veränderung des Steady State des BIP) und die MOE-Länder sogar von 55% erreichen können.

Die hohe Gewichtung der schwer abschätzbaren dynamischen Effekte und der politischen Einflussfaktoren in diesem Modell ist problematisch. Realistischer erscheinen die Berechnungen westlicher Forscher. In sog. dynamischen allgemeinen Gleichgewichtsmodellen, die nur für einzelne Länder entwickelt werden können, errechnen Keuschnigg und Kohler (1999) unter Berücksichtigung der Kosten der Erweiterung positive Netto-Wohlfahrtseffekte für Deutschland und Österreich von ca. 0,4% bis 0,5% des BIP (einmalige Veränderung des Steady State). Für die EU insgesamt erwartet Baldwin Effekte von 0,2% des BIP. Ähnliche Ergebnisse errechnen die makroökonomischen Modelle von Breuss (2001) und der EU-Kommission (DG ECFIN, 2001). Die in einigen dieser Modelle ermittelten Wachstumseffekte für die Beitrittsländer liegen bei 5% bis 8% des BIP, und in dem optimistischen Szenario von Baldwin bis zu 18%. Die Modelle reagieren jedoch äußerst sensibel auf Änderungen ihrer Annahmen (u.a. Preiselastizitäten im Außenhandel).

Auch sind in ihnen die Effekte der bisherigen Handelsliberalisierungen (seit 1992) mit berücksichtigt. Die beitriffsbedingten Effekte dürften zwar geringer ausfallen, doch weiterhin im positiven Bereich liegen. Meist werden die Migrationseffekte nicht genügend berücksichtigt. Die Studie der EU-Kommission sieht indes in den Wanderungsbewegungen für die Zukunft die größten ökonomischen Effekte (rationalere Allokation des Faktors Arbeit). Ein für die Türkei interessantes Beispiel sind die Modellberechnungen hinsichtlich der Beitrittsffekte Griechenlands, die sich indes nur auf den Handel beziehen. Sie erreichen ca. 4% des griechischen BIP (Tsounis, 2002). Allerdings sind dabei auch die schon realisierten Liberalisierungsmaßnahmen im Handel enthalten.

Welche Schlüsse lassen sich aus diesen Untersuchungen für die Türkei ziehen? Zunächst kann man aufgrund der geringen Wirtschaftskraft der Türkei im Vergleich zur EU darauf schließen, dass die positiven Wohlfahrtseffekte für die EU sehr gering sein dürften (Tabelle 29). Das türkische BIP erreicht kaum mehr als die Hälfte der Wirtschaftskraft der Länder der ersten Erweiterungsrunde und daran wird sich bis zum Jahr 2013 als möglichem Beitrittstermin kaum etwas ändern. Hinzu kommt, dass aufgrund der anderen regionalen Struktur des Außenhandels die Handelsverflechtung mit der EU deutlich geringer ist. Während die neuen Mitgliedsländer zwischen 60% und 70% ihres Handels mit der EU abwickeln, erreicht die EU im türkischen Außenhandel nur einen Anteil zwischen 45% und 50%. Dass vom Handel bei gegebenem Einkommensniveau nur geringe Effekte zu erwarten sind, bestätigen die Gravitationsmodelle (siehe Kapitel VI). Dabei spielen auch die größere räumliche Distanz und das geringere Einkommensniveau eine entscheidende Rolle.

Mit einer vollständigen Integration der Türkei in die EU können indes noch zusätzliche Effekte eintreten, die durch eine stärkere Beseitigung der technischen Barrieren (einheitliche Normen und Standards) im Handel und der sog. realen Handelskosten (Abbau der Grenzkontrollen) realisiert werden. Während die Effekte aus der Beseitigung technischer Handelsbarrieren schon im Zuge des Beitrittsprozesses oder auch alternativ im Rahmen eines europäischen Wirtschaftsraumes wirken werden, käme die Senkung der realen Handelskosten nur bei einem völligen Abbau der Grenzkontrollen zustande. Da die Türkei nicht sofort dem Schengen-Abkommen beitreten dürfte, ist mit diesen Effekten nicht sofort nach der Mitgliedschaft zu rechnen. Die Gesamteffekte können nach bisherigen Erfahrungen bis zu 5% bis 15% des Handelsvolumens betragen.

Tabelle 29: **BIP und Außenhandelsanteil der MOE-Länder im Vergleich zur EU-15**

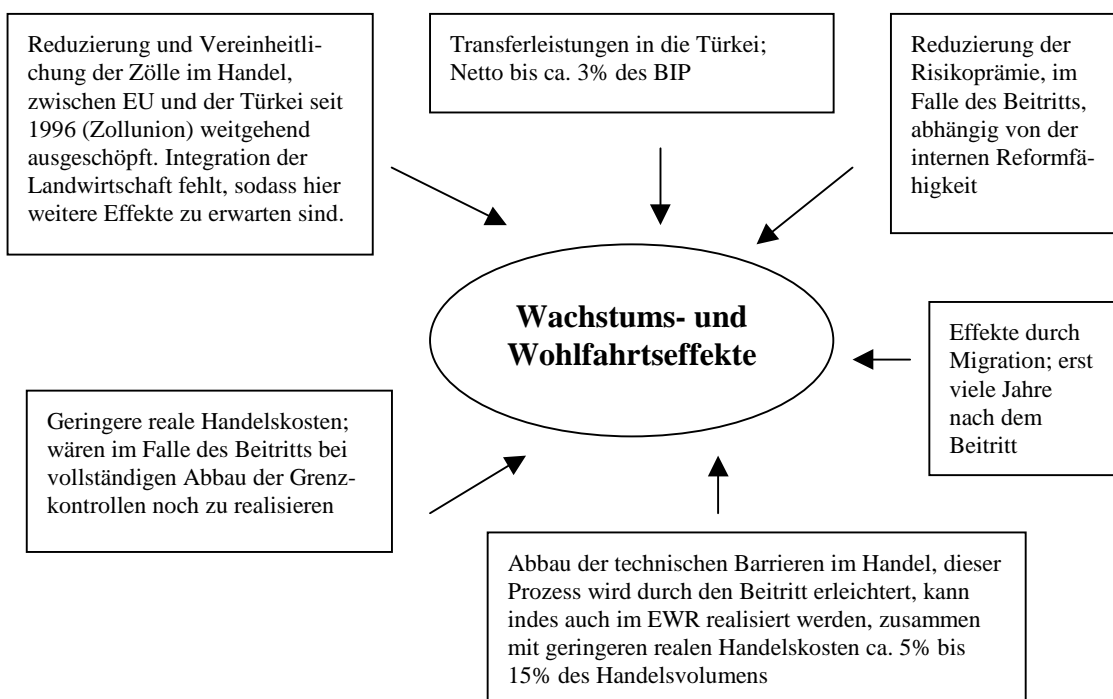
	BIP-Anteil an EU-15		Außenhandelsanteil der EU
	2001	2013	2002
10 neue Mitgliedsländer	4,5	3,7	ca. 60-70%
Türkei	1,9	3,2	ca. 40%

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen

Die entscheidenden positiven wirtschaftlichen Wirkungen eines EU-Beitritts der Türkei werden sich aus den dynamischen Effekten und politischen Einflussfaktoren ergeben. Dynamische Effekte ergeben sich aus einem intensiveren Wettbewerb, Technologietransfer und höheren Investitionen. Sie ergeben sich auch aus politischen Einflussfaktoren, die sich durch eine geringere Risikoprämie für Investitionen ergeben. Hier ist der Nachholbedarf der Türkei enorm. Im Vergleich zu den MOE-Staaten und anderen Schwellenländern ist die Türkei durch niedrige ausländische Direktinvestitionen gekennzeichnet. Sollte sich die politische und wirtschaftliche Lage im Zuge der EU-Annäherung stabilisieren, dann wären beachtliche Effekte aufgrund höherer Investitionen (insbesondere aus dem Ausland), und folglich des Technologietransfers und Produktivitätswachstums zu erwarten. Solche Effekte könnten dann im günstigsten Fall mit jenen für die MOE-Länder errechneten Effekten zwischen 5% bis 20% des BIP der Türkei betragen.

Wie allerdings die Erfahrungen der bisheriger Erweiterungen zeigen, stellen sich solche Effekte nicht automatisch ein, sondern hängen sehr stark von der Durchsetzungskraft und Politik der jeweiligen politischen Führung ab. Deshalb ist die Marge der möglichen Effekte je nach Annahme der internen Wirkungen groß. Die EU-Beitrittsperspektive begünstigt solche Effekte, doch eine Garantie sind sie – insbesondere im Fall der Türkei – nicht. Die Durchführung entsprechend aufwendiger Modellberechnungen – so sinnvoll sie auch sein können – dürfte wenig an den obigen Aussagen ändern. Dies legt die beachtliche Variationsbreite bisheriger Berechnungen zur Osterweiterung nahe, die je nach Modell und unterstellten Annahmen zu recht verschiedenen Ergebnissen kommen.

Abbildung 5: Einflussfaktoren auf die Wachstumseffekte eines EU-Beitritts der Türkei



Den wirtschaftlichen Gewinnen stehen ökonomische Kosten des EU-Beitritts gegenüber, die im Falle der Osterweiterung zwar immer wieder erwähnt, doch ebenfalls schwer zu quantifizieren und bewerten sind, zumal sie mit positiven Nebeneffekten einhergehen. Dies betrifft einmal die Kosten der Übernahme von Normen und Standards für die Unternehmen, die vor allem die Vielzahl der vorrangig für den heimischen Markt produzierten türkischen Kleinunternehmen stark belasten können. Gleichzeitig sind einheitliche Standards jedoch auch die Voraussetzung für einen ungehinderten Zugang auf die EU-Märkte. Kurzfristigen Kosten stehen demnach mittel- und langfristiger Nutzen gegenüber. Allerdings würden auch diese Kosten bei einer Integration in einen erweiterten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und teilweise sogar bei der Zollunion anfallen.

Ein weiterer potentieller Kostenfaktor sind die Sozial- und Umweltstandards. Sie sind für hochentwickelte Länder konzipiert, doch können sie für Schwellenländer eine Bürde darstellen und künstlich die Produktionskosten und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit tangieren. Die EU-Sozialstandards sind in ihrem bindenden Charakter nicht umfassend, sondern betreffen Mindeststandards bei Arbeitsplatzschutz etc. und nicht umfassende Regelungen bezüglich der Sozialsysteme. Dennoch können diese Regelungen durchaus beachtliche Kosten insbesondere für den KMU-Sektor erzeugen. Auch hier entstehen mittel- und langfristig positive soziale Wirkungen (u.a. das Verbot der Kinderarbeit, Gleichstellung von Mann und Frau).

Ähnliches gilt für die Umweltstandards, wobei hier langfristige Übergangsregelungen in solchen Bereichen möglich sind, die nicht den Binnenmarkt betreffen. Dennoch wird die Türkei in dem Beitrittsprozess erhebliche Anstrengungen unternehmen, um hier auf europäisches Niveau zu kommen. Ob dies den Prioritäten der türkischen Wirtschafts- und Sozialpolitik entspricht, muss die Türkei entscheiden. Geht Ankara den europäischen Weg, dann ist die Wahlmöglichkeit indes gering. Aufgrund der vielfältigen Anpassungsleistungen der Wirtschaft und Gesellschaft wäre im Falle einer grundsätzlichen Zustimmung für einen EU-Beitritt der Türkei ein langsamer Beitrittsprozess zu empfehlen.

Schwieriger ist die Frage für die Wettbewerbspolitik zu beantworten. Ähnlich wie im Bereich des Binnenmarktes hat Brüssel hier weitreichende Rechte, und die Türkei wäre gezwungen, den strikten Wettbewerbsregeln zu entsprechen. Die Möglichkeit einer selektiven Subventions- und Protektionspolitik, wie sie von verschiedenen Schwellenländern – mit unterschiedlichen Erfolg – betrieben wird, wäre relativ gering bzw. müsste von Brüssel genehmigt werden. Die Rechtsangleichung ist hier zwar in einigen Bereichen vorangekommen (Kartellrecht), doch ist der zentrale Bereich der Beihilfenkontrolle einschließlich der Schaffung einer entsprechenden Behörde noch nicht vorangekommen (EU-Kommission, Türkei, 2003).

6. Das Migrationspotential der Türkei ist erheblich und würde bei einem Beitritt langfristige Übergangsregelungen nach sich ziehen

Der gemeinsame Binnenmarkt beinhaltet nicht nur freien Güter- und Kapitalverkehr und Niederlassungsfreiheit, sondern auch die Freizügigkeit im Bereich der Arbeitsplatzwahl. Basierend auf der neo-klassischen Theorie ist der Kerngedanke der Personenfreizügigkeit, dass durch freie Wanderung der Arbeitskräfte in einem zusammenwachsenden Binnenmarkt eine rationalere Allokation des Produktionsfaktors Arbeit ermöglicht wird und dadurch positive Wachstums- und Wohlfahrtseffekte entstehen. Handel-, Kapitalbewegungen und Wanderung von Arbeitskräften, die zumindest teilweise als substitutiv anzusehen sind, induzieren einen Konvergenzprozess, der dann zu einer Angleichung der Faktoreinkommen in den sich integrierenden Regionen führt (Faktorpreisausgleichstheorem). Obwohl die relativen Einkommen einzelner Produktionsfaktoren sich ändern und in höher entwickelten Regionen die relative Entlohnung von weniger qualifizierter Arbeit sinkt, bleibt Vollbeschäftigung bestehen und die absoluten Löhne müssen nicht sinken.

Die Theorie klingt zunächst beruhigend. Angesichts dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit in den europäischen Kernländern und enormer Einkommensunterschiede zwischen den MOE-Ländern und der europäischen Union kam im Zusammenhang mit der Osterweiterung jedoch schon früh die Forderung nach Beschränkungen der Freizügigkeit auf. Sie bezog sich u.a. darauf, dass Zuwanderung insbesondere in wenig qualifizierten Bereichen des Arbeitsmarktes zu einem Lohndruck oder zu höherer Arbeitslosigkeit führt. Hieraus begründet sich die politische Sensibilität für europäische Kernländer, wobei klar war, dass mittelfristig die Freizügigkeit als einer der Kernbereiche des Binnenmarktes auch den MOE-Ländern gewährt werden muss. Ihnen ging es dabei vor allem auch um eine Frage der Gleichbehandlung und der Nutzung der wirtschaftlichen Chancen aus der Freizügigkeit (Einkommenserzielung).

Die Forderungen nach Sondervereinbarungen wurden vor allem von Deutschland und Österreich vorgebracht, die aufgrund der geographischen Nähe und der Wirtschaftskraft als Hauptzuwanderungsziel angesehen werden. Tatsächlich gelang es beiden Ländern Übergangsregelungen für zunächst fünf und maximal sieben Jahre durchzusetzen, in denen zunächst die nationalen Gesetze zur Zuwanderung beibehalten werden können. Während viele EU-Länder voraussichtlich recht rasch den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten liberalisieren werden, dürften Deutschland und Österreich diese Übergangsregelung je nach Stand ihrer Arbeitsmärkte nutzen und die Zugangsbeschränkungen beibehalten.

Die Frage der Freizügigkeit wird im Rahmen des Beitrittsprozesses mit der Türkei sicherlich ein sehr sensibles Kapitel sein, wobei schon jetzt der türkischen Seite klar ist, dass sie mit langfristigen Übergangsregelungen zu rechnen hat und diese wohl auch akzeptieren würde. Entscheidend für die Notwendigkeit solcher Sonderregelungen ist die Frage des Migrationspotentials und seiner Wirkung auf den Arbeitsmarkt. Die neo-klassische Theorie sieht dabei als entscheidenden Faktor die relativen Einkommensunterschiede zwischen der Regionen an, die unter Berücksichtigung von Transaktionskosten die Wanderungsentscheidungen bestimmen. Neuere soziologische Ansätze ergänzen

dies durch die „Theorie von Netzwerken“. Solche Netzwerke von „Landsleuten“ in den Zielländern der Migration begünstigen Wanderungsbewegungen, da sie ökonomisch gesehen die Transaktionskosten mindern. Konkret bedeutet dies, dass Wanderungswilligen Jobs und Unterkünfte vermittelt sowie Behördengänge erleichtert werden.

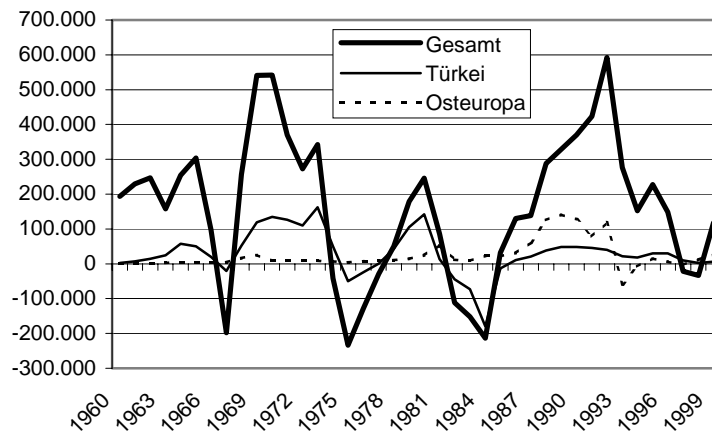
Welche Möglichkeiten und Schwierigkeiten bestehen in der Quantifizierung solcher Wanderungsbewegungen und ihrer Rückwirkungen auf die Arbeitsmärkte. Die bestehenden Studien zur Osterweiterung versuchten anhand der Wanderungsbewegungen im Rahmen der Süderweiterung mittels ökonometrischer Modelle das Migrationspotential zu schätzen. Die Ergebnisse des DIW (Boeri, Brücker, 2000) gingen dabei für Deutschland von einem Potential von maximal ca. 200.000 Personen aus den 10 Beitrittsländern aus, das allerdings im Zuge des Konvergenzprozesses abschwächt. Nach ca. 15 Jahren ergäbe dies eine Netto-Migration von ca. 1,9 Mio. bis 3 Mio. Menschen. Die Schätzungen des Ifo-Instituts in München gingen indes von einem Potential von jährlich bis zu ca. 270.000 Personen nur aus fünf Beitrittsländern (Polen, Rumänien, Tschechien und Ungarn) aus, wobei die Zuwanderung weniger schnell abnimmt als in der Studie des DIW. Aus diesen Ländern wären dann ca. 2,7 bis 3,5 Mio. Menschen nach Deutschland eingewandert (Dietz, 2003; Sinn et al. 2001). Dadurch ergeben sich Unterschiede im langfristigen Gleichgewicht des Migrationspotentials. Während das DIW 2% bis 3% der Bevölkerung der Herkunftsländer als potentielle Migranten ansieht, sind dies beim Ifo-Institut bei gegebenen Einkommensdifferenzen ein langfristiges Migrationspotential von 8% bis 11% der Bevölkerung. Diese Zahlen sind indes zwar nicht dramatisch, doch für die politisch Verantwortlichen in Deutschland ein weiterer Anlass, Beschränkungen für den Arbeitsmarkt durchzusetzen.

Welches Migrationspotential ist für die Türkei zu erwarten? Ein Blick auf wichtige Determinanten der Wanderung soll zumindest einen ersten Eindruck insbesondere unter Berücksichtigung der Problemlage in Deutschland vermitteln. Die Einkommensunterschiede, wie zuvor dargestellt, sind zwischen der EU (insbesondere Deutschland) und der Türkei noch größer als im Falle der Osterweiterung. Im Falle der Türkei besteht eine Einkommensdifferenz zu Deutschland um den Faktor 4,8, der ersten Runde der Osterweiterung um den Faktor 2,4 und für Bulgarien und Rumänien um den Faktor 3,9. Diese Zahlen werden sich bis zum Zeitpunkt eines möglichen Beitritts kaum verändern (siehe Kapitel VI). Hinzu kommt, dass ein beachtlicher Migrationsdruck aus ärmeren türkischen Regionen besteht, deren Einkommensniveau noch deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegt. Diese Regionen werden auch im Zuge der EU-Osterweiterung weiter unter Druck geraten, da zunächst meist zentrale Regionen die Wirtschaftsdynamik tragen und eine starke Abwanderung aus der Landwirtschaft zu erwarten ist (siehe Kapitel VI).

Zwar ist die räumliche Distanz zwischen der Türkei und der EU größer als im Falle der MOE-Länder, doch spielt kurzzeitiges Pendeln im türkischen Fall ohnehin keine ausschlaggebende Rolle. Begünstigt wird im Sinne des Netzwerkarguments die künftige Wanderung durch eine beachtliche türkische Bevölkerung (ca. 1,9 Mio.; siehe Abbildung 7; einschließlich der Eingebürgerten ca. 2,5 Mio.; vgl. Akkaya, 2003) in Deutschland, die vor allem in den 60er und 70er Jahren im Zuge der Gastarbeiteranwerbung eingewandert ist und deutlich größer ist als diejenige aus den MOE-Ländern. Die türki-

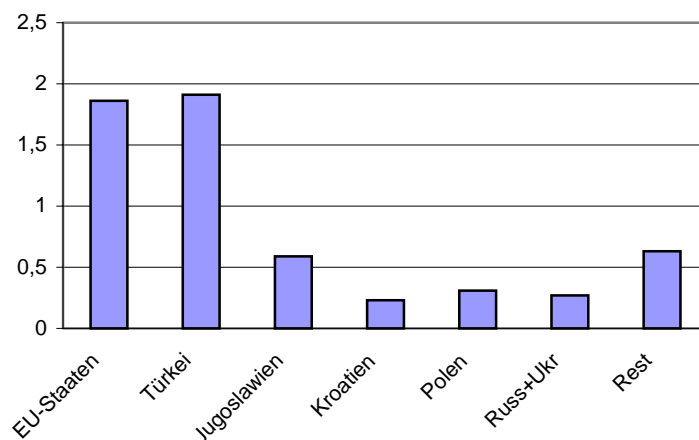
sche Bevölkerung hat zwar mit Integrationsproblemen in Deutschland zu kämpfen, kann indes aber ein umfassendes Netzwerk für potentielle Migranten vorweisen. Dies gilt insbesondere für Personen aus Anatolien und ländlichen Gebieten, jenen Regionen mit dem größten Migrationsdruck, die einen überproportionalen Anteil an der türkischen Bevölkerung in Deutschland haben. Allein diese Tatsachen lassen vermuten, dass der Migrationsdruck aus der Türkei nach Deutschland beachtlich sein wird. Verstärkt wird dies durch die Demographie, da die Altersstruktur der türkischen Bevölkerung wesentlich jünger aufgebaut ist.

Abbildung 6: **Nettomigration nach Deutschland**



Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland, verschiedene Jahrbücher; Datensatz von B. Dietz, Osteuropa-Institut München.

Abbildung 7: **Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit am 31.12.2002 in Deutschland (in Mio.)**



Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland, verschiedene Jahrbücher; Datensatz von B. Dietz, Osteuropa-Institut München.

Aufschlussreich ist auch der Blick auf die bestehenden Wanderungsbewegungen. Abbildung 6 zeigt, dass die Wanderungsbewegung aus der Türkei bis Mitte der 1980er Jahre weitgehend parallel verlief, dann im Vergleich zur Zuwanderung aus Osteuropa, an der Asyl- und Fluchtwanderungen aber auch Arbeitsmigration beteiligt waren, deutlich nachließ. Insgesamt zeigt die Statistik jedoch, dass schon seit 1973 die Zuwanderung nach Deutschland sich nicht in einer höheren Anzahl von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen niederschlug. Diese Entwicklung ist auch ganz deutlich an der türkischen Bevölkerung in Deutschland zu beobachten und auf Zuwanderung zurückzuführen, die nicht an Arbeitsmigration gekoppelt ist. Die Bestimmungen blieben hier trotz der in dem Assoziierungsabkommen vorgesehenen Lockerung restriktiv (vgl. ZfT, 2002, S.-30-31). Die Zuwanderung aus der Türkei bezog sich fast ausschließlich auf die Asyl- (Kurdenproblematik) und Familienzusammenführung. Hinzu kommt das natürliche Wachstum der in Deutschland lebenden türkischen Bevölkerung (Dietz, 2003).

Im Falle eines Beitritts der Türkei zur EU würde die Asylwanderung weitgehend wegfallen, wohingegen die Familienzusammenführung weiterhin ein Faktor bliebe. Da bisher die Zuwanderung beschränkt ist, könnte nach Einführung der Freizügigkeit ein Anteil der türkischen Bevölkerung in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen wieder steigen. Unsicher ist, ob die Zuwanderung wenig qualifizierter Arbeit aus türkischen Problemregionen auf eine genügend hohe Nachfrage an solchen Arbeitskräften in Deutschland stößt. Allerdings ist denkbar, dass aufgrund der bestehenden Netzwerke und einer wachsenden Zahl türkischer Unternehmen im Gastgewerbe, Handel, Dienstleistungen aber auch Industrie solche Arbeitskräfte zu Niedrigstlöhnen beschäftigt werden. Eine Zuwanderung in die deutschen Sozialsysteme ist zwar ohne den Nachweis von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen nicht möglich, doch könnte sich der Druck verstärken, zusätzliche Leistungen (Wohngeld etc.) an das „Heimatprinzip“ zu binden, um zusätzliche Migrationsanreize zu vermeiden (Sinn, Flaig et al., 2001).

Wie hoch ist das Migrationspotential aus der Türkei quantitativ einzuschätzen? Erste Anhaltspunkte kann man aus einem Modell von Sinn und Flaig et al. (2001), das Ausgangspunkt für die Schätzung des Migrationspotentials aus Osteuropa war, entnehmen. Ausgangspunkt dieses Modells ist die Hypothese, dass die Zahl der Migranten eines Landes in Deutschland eine Funktion der relativen Einkommen beider Länder, dem Output Gap in Deutschland (als sogenannter Pull Faktor) und der institutionellen Regelungen ist, die als Dummy Variable für die EU-Mitgliedschaft und die Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit modelliert werden. Als weiterer Einflußfaktor wird der Bestand der Migranten in der Vorperiode als „Netzwerkeffekt“ berücksichtigt.

Das Modell wird mit Daten für 1974 bis 1997 für die Herkunftsländer Griechenland, Italien, Spanien und – hier von besonderem Interesse – für die Türkei geschätzt. Für eine Einkommensdifferenz mit Faktor 3,5 (ungefähr der Wert für die Türkei im Jahr 2013) prognostiziert das Modell einen langfristigen Bestand von Migranten von 4,1%, wenn das Land nicht Mitglied der EU ist und keine Freizügigkeit besteht, und von 8%, wenn das Land die vollen Mitgliedsrechte besitzt (Sinn, Flaig et al., 2001; 9-10). Sollte die Einkommensdifferenz auf den Faktor 2 sinken, dann würde sich der Migrantenbestand

wieder auf 4% reduzieren, was allerdings im günstigsten Fall erst nach weiteren zwei Jahrzehnten der Fall sein würde. Für die Türkei ergäbe sich dann für 2013 ein zusätzliches Migrationspotential von 4,4 Mio., das bei Halbierung der Einkommensunterschiede auf etwa 1,3 Mio. absinken würde. Diese Schätzung dürfte allerdings als Maximalschätzung angesehen werden. Das DIW geht indes bezogen auf die MOE-Länder von einem Migrationspotential von maximal 3% der Herkunftsbevölkerung aus. Würde man dies analog auf die Türkei übertragen, ergäbe sich nur ein geringes zusätzliche Migrationspotential von 0,2 (2001) bzw. 0,5 Mio. (2013) Menschen.

Sollten die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei beginnen, dann wird sicherlich Deutschland aber auch andere EU-Länder schon frühzeitig auf umfassende Übergangsregelungen drängen. Dies wird nicht alleine durch die Arbeitsmarktproblematik, sondern aufgrund der Integrationsprobleme der türkischen Bevölkerung in Deutschland begründet werden, der sich u.a. in einer überproportional hohen Arbeitslosenrate niederschlägt. Angesichts der gesellschafts- und außenpolitischen Brisanz werden deshalb weitere Studien in den nächsten Jahren notwendig sein, das Migrationspotential aus der Türkei wissenschaftlich zu untersuchen. Dabei können die Erfahrungen der Osterweiterung dann auch eine neue empirische Basis bilden, um Migrationsströme zu schätzen. Gleichzeitig wären anhand der neueren soziologischen Ansätze weitere Forschungen (u.a. über Befragungen etc.) sinnvoll.

7. Eine Annäherung an die Währungsunion sollte langsam erfolgen und der Beitritt zum Euro sollte optional sein

Mit dem Beitritt zur EU ist nicht sofort eine Mitgliedschaft in der Währungsunion vorgesehen, doch ist sie langfristig aufgrund der bestehenden Vertragspraxis zwingend (für MOE-Länder kein opting out wie im Falle bestehender Mitgliedsländer). Zu dem jetzigen Zeitpunkt erscheinen Überlegungen diesbezüglich zunächst verfrüht, doch geht es auch um grundsätzliche Erwägungen und die künftige Gestaltung der Beitrittsverträge. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob ein Schwellenland wie die Türkei möglichst rasch in die Währungsunion integriert und zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien gezwungen werden sollte. Wie ist zunächst der Stand der monetären Konvergenz zu beurteilen?

Es besteht kein Zweifel, dass eine Annäherung an die Maastricht-Kriterien eine beachtliche Herausforderung für die Türkei darstellt. Nach der Wirtschaftskrise 1999/2000 verzeichnete Ankara im Rahmen des vom IWF initiierten Stabilisierungsprogramms zwar Fortschritte hinsichtlich der monetären Konvergenz. Trotzdem sind Zweifel an deren Tragfähigkeit angebracht, da sie erst in den letzten zwei Jahren zu beobachten und nicht durch ausreichende Strukturreformen untermauert sind. Die Türkei erfüllt weder beim Schuldenstand noch beim Budgetdefizit, der Inflation und bei den Zinsen die Kriterien (siehe Tabelle 30 und Kapitel III).

Tabelle 30: Die Erfüllung der Maastricht-Kriterien in den MOE-Ländern im Vergleich mit den EU-Südländern und der Türkei

	Langfristige Zinssätze in % ¹	Inflation in % ²	Budgetsaldo in % des BIP ³	Öffentl. Verschuldung in % des BIP ³	Wechselkursregime ⁴
Maastricht Kriterien					
	Ref. (7.5) ⁶	Ref. (2.0) ⁶	-3.0	60.0	ERM-II System ⁵ /Abweichung von der Parität: plus oder minus 15%
Euro Zone 2002 (Schätzungen)					
	5.4	2.0	-2.8	69.1	Drei Schritte zur Währungsunion Beginn 1. Jan. 1999 Fixierung der Wechselkurse; Jan. 2002 Einführung des Euro-Bargeldes
	Ref. (5,5) ⁷ Herbst 2003	Ref. (3,0) ⁷			
Erste Beitrittsrunde MOE-Länder, 2002²					
Tschechien	3,8	1,8	-4,6	22,4	Managed Float (ref.: euro); Abw. ⁹ : -4,4%
Estland	2,8	3,6	1,2	5,4	Currency Board (ref.: euro); Abw. ⁹ : 15,6%
Ungarn	6,9	5,3	-9,4	49,2	Crawling peg (ref. euro); Abw. ⁹ : -6,5%
Polen	6,4	1,9	-5,2	49,5	Floaten, (Ref.: Euro); Abw. ⁹ : -17,8%
Slowenien	6,4	7,5	-1,1	30,5	Managed Float (ref. euro); Abw. ⁹ : -5,1%
Slowakei	5,0	3,3	-1,9	32,0	Managed Float (ref.: euro); Abw. ⁹ : -4,5%
Lettland	7,5	1,8	-2,5	13,9	Peg (ref.: currency basket); Abw. ⁹ : -12,7%
Litauen	6,4	0,3	-1,2	25,0	Currency Board (ref.: euro); Abw. ⁹ : -5,2%
Zweite Beitrittsrunde 2002 (in Klammer 2001)²					
Rumänien	29,7	22,5	-1,7	25,7	Managed Float (ref.: USD); Abw. ⁹ : -27,6
Bulgarien	6,4	5,8	0,2	60,8	Currency Board (ref.: euro); Abw. ⁹ : -0,4%
EU-Südländer 1990/91					
Portugal	16.8	12.4	-5.1	64.2	Float
Spanien	14.7	6.5	-4.3	43.2	ERM ⁵
Italien	13.4	6.4	-11.0	97.3	ERM ⁵
Griechenl.	n.a.	15.6	-12.8	97.5	Float
EU-Südländer 2002					
Portugal	5,0	3,6	-2,7	58,1	EMU/Euro
Spanien	4,9	3,6	0,1	53,8	EMU/Euro
Italien	5,0	2,6	-2,3	106,7	EMU/Euro
Griechenl.	5,1	3,9	-1,2	104,7	EMU/Euro
Länderdurchschnitte					
1. Beitritt	5,7	3,2	-3,1	28,5	
2. Beitritt	18,1	14,2	-0,8	43,3	
EU-Süd 90	15,0	10,2	-8,3	75,6	
Türkei 2002	50,0	45,0	-10	95,0	
EU-Süd 2002	5,1	3,3	-2,3	82,3	

¹ Für die Eurozone und falls für die MOE-Länder verfügbar Zinssätze für 10-jährige Staatsanleihen. Kürzere Laufzeiten für Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien und die Slowakei. ² Inflationsrate für Konsumgüter. ³ Definitionen können von der EU abweichen. ⁴ Für die MOE-Länder Abweichung vom 3-jährigen Durchschnittskurs; ⁵ EMS: European Monetary System. ⁶ Für Zinssätze Maximum von 2-Prozentpunkten über dem Land mit dem besten Wert; für Inflationsrate Maximum von 1,5 Prozentpunkten über dem Land mit dem besten Wert; Referenzwerte während der Euro-Einführung (Anfang 1999). ⁷ Referenzwerte Herbst 2003. ⁹ Abw.: Abweichung

Quellen: EU-Kommission; DB-Research (2003), Gros (2000), Deutsche Bundesbank.

Eine zentrale Frage hinsichtlich der Annäherung an den Euro-Währungsraum wird sein, ob es angesichts eines solch heterogenen Wirtschaftsraumes sinnvoll ist, eine gemeinsame Währungspolitik durchzuführen und rasche Erfüllung der Maastrichtkriterien sowie Teilnahme an der WWU (Verpflichtung durch den bestehenden Acquis) des Schwellenlandes Türkei einzufordern. Die Vorteile einer raschen Anbindung bzw. Übernahme des Euro bestehen zweifellos darin, dass Glaubwürdigkeit importiert wird und damit die Zinsen sinken und höhere ausländische Direktinvestitionen (ein Schwachpunkt der türkischen Entwicklung) attrahiert werden. Ist die Produktivitätsdynamik zwischen einzelnen Branchen (insbesondere zwischen handelbaren und nicht-handelbaren Gütern) zu unterschiedlich, drohen jedoch zusätzliche inflationäre Gefahren (Samuelson-Balassa-Effekt). Dieser Effekt wird für die Beitrittsländer auf eine zusätzliche Inflationsrate von 2% bis 3% pro Jahr geschätzt.

Eine zu frühe Orientierung an den Maastricht-Kriterien könnte eine restriktivere Geld- und Fiskalpolitik mit negativen Folgen für die türkische Konjunktur zur Folge haben. Fehlt der Wechselkursmechanismus, so treten negative realwirtschaftliche Folgen dann ein, wenn andere Anpassungsmechanismen (Preis- und Lohnflexibilität, Mobilität der Produktionsfaktoren) versagen. Theorie und empirische Erfahrungen legen deshalb eine flexiblere Finanz- und Wechselkurspolitik für Schwellenländer nahe, die aufgrund struktureller Effekte ohnehin höhere Inflationsraten aufweisen. Die EU ist deshalb gut beraten, die Integration der Türkei in die Währungsunion nicht zu forcieren bzw. mittel- und langfristig ein Opting-Out zuzulassen.

8. Die Mitgliedschaft der Türkei wird erhebliche Rückwirkungen auf die internen Entscheidungsprozesse der EU haben

Als Voraussetzung für die Osterweiterung wurde angesehen, die EU selbst für mindestens 25 Mitglieder funktionsfähig zu gestalten. Hierfür wurden umfassende Reformen der Institutionen (Rollenverteilung und Machtbefugnisse des Ministerrats, der Kommission und des Parlaments), der Entscheidungsmechanismen (Stichwort: Mehrheitsentscheidungen) und der Politikbereiche (Agrar- und Strukturpolitik) als notwendig empfunden. Die bisherigen Versuche, die in diesen Zusammenhang stehenden Probleme auf den Regierungskonferenzen in Amsterdam (Juni 1997), Berlin (März 1999, Beschluss der Agenda 2000) und Nizza (Dezember 2000) zu lösen, erbrachten indes zwar Fortschritte, doch keine langfristig tragfähigen Lösungen.

Mit dem Konventverfahren über die Verfassung und Kompetenzverteilung der EU und der anschließenden Regierungskonferenz wurde der Versuch unternommen, die Defizite der bestehenden Reformansätze zu beseitigen. Dies ist in dem neuen Verfassungsentwurf insofern gelungen, als die Mehrheitsentscheidungen ausgedehnt, die Rolle des Parlamentes gestärkt und die Rolle der Kommission und des Ministerrates bzw. Rates neu justiert werden sollen. Auch werden neue Grundsätze einer Kompetenzordnung entwickelt, die verfahrensmäßige Sicherungen gegen stärkere Zentralisierungsten-

denzen beinhalten. Die Ergebnisse der neuen noch nicht angenommenen Verfassung werden im folgenden nicht näher analysiert und bewertet, sondern vielmehr die Auswirkungen der neuen Regelungen im Falle eines Türkei-Beitritts untersucht.

Als Folge der EU-Erweiterungen verschiebt sich die politische Machtbalance der Union zugunsten der Kohäsionsländer (90% des durchschnittlichen Einkommensniveaus, gemessen am nominellen BIP pro Kopf). In der EU-15 ist die Bedeutung der Kohäsionsländer (Spanien, Portugal und Griechenland) relativ gering, obzwar sie im europäischen Rat überproportional vertreten sind. Da fast alle Beitrittsländer im Vergleich zur EU relativ arm sind, wird durch die erste Osterweiterung die Bedeutung der Kohäsionsländer deutlich wachsen. Sie werden ca. 30% der Bevölkerung, jedoch 36% der Parlaments- und sogar 42% der Ratsstimmen auf sich vereinen, doch nur ca. 14% des BIP der EU erreichen.

Mit der zweiten Erweiterung einschließlich der Türkei fällt zwar das gewichtige EU-Land Spanien aufgrund des geringeren durchschnittlichen EU-Einkommensniveaus aus dieser Gruppe heraus, was jedoch durch die neu hinzukommenden Länder Bulgarien, Rumänien und vor allem der Türkei überkompensiert wird. Die Türkei hätte als zweitgrößter EU-Staat einen Einfluss analog zu Deutschland. Die Kohäsionsländer könnten dann einen Anteil von 36% an der Bevölkerung, 41% der Parlamentsstimmen und 43% der Ratsstimmen bei einem BIP-Anteil von nur ca. 9% auf sich vereinen. Sollte der Westbalkan aufgenommen werden, würde das Gewicht dieser Ländergruppe noch wachsen.

Tabelle 31: **Bedeutung der Kohäsionsländer in verschiedenen Erweiterungsszenarien¹**
Anteil der Bevölkerung, Parlaments- und Ratsstimmen sowie am BIP
der jeweiligen Union (Anteile in % der jeweiligen EU)

	Bevölkerung ²	Parlaments- stimmen ³	Ratsstimmen ³	BIP ⁴
EU-15, Jahr 2001	16,2	17,9	21,5	10,2
EU-25, Jahr 2004	29,9	36,1	42,1	14,3
EU-28, Jahr 2013	36,0	40,7	43,0	9,8
davon Türkei	14,2	11,2	7,8	3,0

Anmerkungen: ¹ Kohäsionsländer liegen unter der 90%-igen Einkommensschwelle der jeweiligen EU, gemessen am BIP/pro Kopf der jeweiligen EU im angenommenen Jahr; ² für 2004, Bevölkerung von 2001; für 2013: mittlere Prognose der UN; ³ nach den Beschlüssen der Europäischen Verfassung; ⁴ für die Ermittlung der jeweiligen BIP-pro-Kopf-Einkommen sowie des BIP wurden für die EU-15 ein 2%-iges, für die erste Erweiterungsrunde 4%-iges und für die zweite Erweiterungsrunde ein 5%-iges reales Wachstum angenommen.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Diese Machtverschiebung zugunsten der Kohäsionsländer ist insofern bedeutsam, als durch die neue Verfassung die Mehrheitsentscheidungen bei den Ratsentscheidungen und die Befugnisse des Parlamentes ausgedehnt werden. Dies betrifft auch budgetwirksame Entscheidungen wie im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik. Im Bereich der

Strukturpolitik gilt zwar aufgrund der Intervention Spaniens noch die Einstimmigkeit bis 2007, doch ist sie danach d.h. in der weiteren Finanzperiode 2013 aufgehoben. Zudem erhält das EU-Parlament größeren Einfluss auf die Finanzentscheidungen. Dies könnte negative Folgen für die Ausgabenpolitik der EU und damit insbesondere für die reicheren Nettozahler wie Deutschland haben. Zwar besitzen die Kohäsionsländer keine eigene Mehrheit im Rat und vor allem im Parlament, doch über einen überproportionalen Einfluss (43% der Stimmen) können sie in dem üblichen EU-Bargaining-Prozess ihre Interessen nachhaltig vertreten und gegebenenfalls durchsetzen.

Grundsätzlich ist der Abstimmungsmodus in der EU-Verfassung recht kompliziert angelegt und enthält einige Sicherungsmechanismen. In einigen Fällen (Beschlüsse auf Vorschlag der Kommission) ist die einfache Mehrheit erforderlich, in anderen Fällen eine Zweidrittelmehrheit. Eine zusätzliche Sicherung besteht für die Nicht-Kohäsionsländer zudem darin, dass ein EU-Land beim Europäischen Rat oder Ministerrat beantragen kann, einen Beschluss durch qualifizierte Mehrheitsentscheidung zu überprüfen. Dann müssen die Ratsstimmen für einen entsprechenden Beschluss mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der EU repräsentieren. Selbst wenn die neuen die alten Kohäsionsländer für eine Koalition gewinnen, käme keine eigene Mehrheit zustande (insgesamt ca. 47%). Allerdings könnten alte und neue Kohäsionsländern im Falle der EU-28 im Jahre 2013 eigene Mehrheiten der reicheren EU-Länder blockieren.

Literaturverzeichnis

- Akder, H. et al. (1990): *Türkisch Agriculture and European Community Policies, Issues, Strategies and Institutional Adaptation. Report of a Study for the United Nations Development Programme, executed by the United Nations Conference on Trade and Development.*
- Akkaya, C. (2003): *Türken in der Europäischen Union und ihre Rolle bei der Integration der Türkei in die EU*, in: Gumpel, W. (2003), siehe unten.
- Brücker, H. (2001): *Die Folgen der Freizügigkeit für die Ost-Westmigration, Schlußfolgerungen aus einer Zeitreihenanalyse der Migration nach Deutschland, 1967 bis 1998*, in: *Migration in Europa, Beihefte der Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, Heft 52 (2001), S. 17-54.*
- Cakmak, E. (1998): *Agricultural Policy Reforms and Rural Development in Turkey*, *Mediterranean Development Forum, September 3-6, 1998, Marrakech, Morocco.*
- DB-Research (2003), *EU Monitor, Reports on European Integration, November 2003*
- DG ECFIN (2001). *The Economic Impact of Enlargement. European Commission, Monograph. Brussels, May 2001.*
- Dicke, H., Foders, F. (2000). *Wirtschaftliche Auswirkungen einer EU-Erweiterung auf die Mitgliedstaaten, Kieler Studie 309, Mohr Siebeck, Tübingen.*
- Dietz, B. (2003): *Arbeitskräftewanderung nach Deutschland: politische und ökonomische Aspekte, Manuskript*
- Dietz, B. (2003): *Ost-West-Migration nach Deutschland im Kontext der EU-Erweiterung, Manuskript*
- EU-Kommission (2001): *Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen, Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Band 1, Brüssel.*
- EU-Kommission (2003): *Regelmäßige Berichte 2003 über die Fortschritte der Kandidatenländer auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.*
- EU-Kommission (2003): *Umfassende Monitoring-Bericht über die Vorbereitung der neuen EU-Länder auf die Mitgliedschaft, Brüssel*
- European Commission: *Eurostat Databases. Intra- and extra-EU trade, Luxembourg. CD-ROM, verschiedene Jahrgänge.*
- Eurostat, *Statistische Jahrbücher und CD-Roms zum EU-Außenhandel*
- FAZ, 27.10.2003: *Verheugen: Türkei muß sich noch gedulden.*
- Financial Planning and Operations Division: *Turkey: Financial Position in the Fund As of July 31, 2003.*
- Flaig, G. (2001): *Die Abschätzung der Migrationspotentiale der soteuropäischen EU-Beitrittsländer*, in: *Migration in Europa, Beihefte der Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, Heft 52 (2001), S. 17-54.*
- Freedom House (2003): *Freedom in the World, The Anual Survey of the Political Rights and Civil Liberties.*
- Grethe, H. (1999): *Möglichkeiten der Integration der Agrarsektoren der Türkei und der EU vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Agrarpolitiken, Paper für das Workshop, Zu-*

- kunftsperspektiven der Agrarproduktion in den EU-Ländern und in der Türkei unter Berücksichtigung der Integrationsmöglichkeiten, Izmir, Oktober 1999.
- Gros, D. (2000). "Enlargement and EMU: Can the Candidates Meet the Maastricht Criteria and Will They Weaken the Euro?" CEPS, April 2000.
- Gumpel, W. (2003): Die Türkei zwischen Konfliktstaaten, in: Südosteuropa, Mitteilungen, Nr. 1, 2003, 43. Jahrgang, S. 17-27.
- Gumpel, W., Hrsg. (2003): Die Beziehungen der Türkei mit Deutschland und der Europäischen Union, Südosteuropa-Studie 72, Südosteuropa-Gesellschaft, München.
- Human Development Report (2003), United Nations Development Program, New York, Oxford.
- IMD (2003). The World Competitiveness Yearbook 2003. Geneva: International Institute for Management Development (IMD).
- IMF (2002): IMF Managing Director Sees Impressive Commitment by Turkey to Economic Reforms; Executive Board Approves US\$16 Billion Stand-By Credit, Press Release No. 02/7, February 4, 2002.
- International Trade Centre UNCTAD/WTO: <http://www.intracen.org/menus/countries.htm>
- International Trade Centre UNCTAD/WTO: TradeSIM (second version), a gravity model for the calculation of trade potentials for developing countries and economies in transition. Explanatory notes. Market Analysis Section, May 2003: <http://www.intracen.org/menus/countries.htm>
- Keuschnigg, C., and Kohler, W. (1999). "Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States." Final Report on Study XIX/B1/9801. Brussels: European Commission.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat zur Stärkung der Beitrittsstrategie für die Türkei. Vorschlag für eine Beschluss des Rates über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Türkei. Brüssel, den 26.3.2003.
- 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.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regelmässiger Bericht 2002 über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt. Brüssel, den 9.10.2002.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regelmässiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt 2003, Brüssel, November 2003.
- Manegold, D. (1988): Agrarpolitische Probleme einer Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Gemeinschaft. Arbeitsbericht des Instituts für landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL).
- Nienhaus, V. (2003): Bemerkungen zu den deutsch-türkischen Wirtschaftsbeziehungen. Beitrag zur internationalen Konferenz „Strukturprobleme der deutschen und türkischen Wirtschaft und deren Lösung“, Mai 2003.
- NZZ, 2./3. 8. 2003: Ankara beschneidet die Macht der Generäle. Das EU-Reformpaket vom Parlament angenommen
- NZZ, 27.3.2003: Mehr EU-Hilfe für die Türkei, unveränderte Strategie der Heranführung.

- NZZ, 5.8.2003: Pattsituation im Hohen Militärrat der Türkei. Umsetzung der Reformen verzögert?
- OECD (2003 und 2002): *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation*, Paris.
- OECD (2003): *Economic Outlook*, Paris, April 2003
- Orłowski, W. (2001). *Entgegen allen Klischeedenken, Die Erweiterung der Europäischen Union um Polen*. Warsaw.
- Quaisser, W., Woodward, R. (2002): *Absorptionsprobleme der EU-Struktur- und Regionalpolitik in den MOE-Ländern*, in: *Beihefte der Konjunkturpolitik*, Heft 53, Osterweiterung der EU, S. 115-147.
- Representation (2003a): *Representation of the European Commission to Turkey: Financial Assistance: Decentralized Implementation System*. in: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/index.htm>
- Representation (2003a): *Representation of the European Commission to Turkey: Pre-Accession Strategy for Turkey*, in: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/index.htm>
- Schulz, S.: *EU-Beitrittskandidat Türkei: Ökonomische Kriterien noch außer Reichweite*, Wochenbericht, DIW Berlin, Jg. 70, Nr. 21, Mai 2003.
- Sen, F. (2003): *Folgen eines Beitritts der Türkei für die Europäische Union*, in: *Südosteuropa*, Mitteilungen, Nr. 1, 2003, 43. Jahrgang, S. 5-15.
- Sinn, H.W., Flaig G. et al. (2001): *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration, Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, München.
- Statistisches Amt der Türkei: <http://www.die.gov.tr>
- Statistisches Bundesamt (2002): *Statistische Jahrbuch für das Ausland 2002*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt *Statistische Jahrbücher verschiedene Jahrgänge*
- Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2003: <http://www.destatis.de/download/d/aushh/rang2.pdf>
- TR Prime Ministry State Planning Organization: <http://ekutup.dpt.gov.tr/teg/2003/08/tr.23.xls>
- Tsounis, N. (2002): *The Trade and Welfare Effects of Greek Membership in the EU, A Yardstick for the Associated Countries*, in: *Acta Oeconomica*, Vol. 52 (4), S. 473-496).
- WEF (2003), *World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2002-2003 (und 2002-2003)*, Oxford University Press, New York, Oxford.
- World Bank (2003): *Turkey Country Economic Memorandum. Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth, Vol. II*, July 28, 2003.
- World Bank (2003): *Turkey. Country Economic Memorandum. Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth. Volume II: Main Report*. July 28, 2003.
- Yilmaz, B. (2003): *Turkey's Competitiveness in the European Union: A Comparison with five Candidate Countries – Bulgaria, The Czech Republic, Hungary, Poland, Romania – and the EU 15*. *Ezeneplu Working Paper No. 12*, February 2003.
- ZfT (2002): *ZfT mit Modellberechnungen zur Belastung des EU-Haushaltes durch den Beitritt der Türkei*, Zentrum für Türkeistudien, Presseinformation vom 11.12.2002.
- ZfT (2002/2003): *Türkei-Jahrbuch des Zentrums für Türkeistudien 2002/2003*, Hrsg. Zentrum für Türkeistudien, Münster, Hamburg, London.