

## Die Türkei und die Kopenhagener Kriterien

Kramer, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kramer, H. (2002). *Die Türkei und die Kopenhagener Kriterien*. (SWP-Studie, S 39). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-238620>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Heinz Kramer*

# **Die Türkei und die Kopenhagener Kriterien**

Die Europäische Union vor der Entscheidung

S 39  
November 2002  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2002

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

# Inhalt

## **Problemstellung und Empfehlungen 5**

### **Die Vorgaben der EU 7**

Der Beschluß von Helsinki 7

Das Dokument über die Beitrittspartnerschaft 9

*Kurz- und mittelfristige Prioritäten 9*

*Das Problem der Beurteilung 11*

### **Die politischen Kriterien von Kopenhagen im türkischen Kontext 13**

Stabile Institutionen 13

*Regierung 14*

*Parlament – Wahlen – Parteien 14*

*Organisierte Interessen und Zivilgesellschaft 19*

*Das Militär als politische Institution 20*

Rechtsstaat 23

Menschenrechte 26

*Todesstrafe 27*

*Folter 27*

*Strafvollzug 29*

*Meinungs- und Vereinigungsfreiheit 30*

*Partei- und Politikverbote 32*

Minderheitenschutz 33

*Das Kurdenproblem 34*

*Nichtmuslimische Minderheiten 35*

## **Schlußfolgerungen 36**

## **Abkürzungen 38**



### **Die Türkei und die Kopenhagener Kriterien. Die Europäische Union vor der Entscheidung**

Zwischen der EU und der Türkei ist ein Streit darüber entbrannt, ob die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen in einem Grade erfüllt, daß die Union ihr ein Datum für den Beginn von Beitrittsverhandlungen nennen kann – aus türkischer Sicht: nennen muß. Damit geraten jene Bedingungen erstmals umfassender in die politische Diskussion, mit denen die EU sicherstellen will, daß ihre künftigen Mitglieder den demokratischen Standards gerecht werden, die die Union in Artikel 6 des EU-Vertrages zur normativen Grundlage ihrer Existenz gemacht hat.

Eine Beilegung des Streits zwischen der Türkei und der EU ist kein leichtes Unterfangen, denn es zeigt sich, daß dafür eine Reihe von Fragen beantwortet werden müssen: Was verstehen zum Beispiel die EU und die Türkei jeweils konkret unter den verschiedenen Kriterien? Sind die Vorgaben der EU eindeutig genug? Wann kann von einer Erfüllung der Bedingungen gesprochen werden? Was hat die Türkei tatsächlich getan, um den Kriterien gerecht zu werden?

Die nachfolgende Analyse der EU-Bedingungen, ihrer Rezeption durch die Türkei und der bisher getroffenen türkischen Maßnahmen kommt zu folgenden *Ergebnissen*:

- ▶ Die politischen Kriterien von Kopenhagen stellen keine objektive Meßlatte dar. Sie sind für politische Interpretation hochgradig offen, und die Entscheidung, ob sie erfüllt sind, ist eine politische. Das ist letztlich die Konsequenz aus der unterschiedlichen Konkretisierung so allgemeiner Kriterien wie Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz oder Garantie der Menschenrechte in den einzelnen EU-Staaten. Nicht einmal die »Übersetzung« dieser Kriterien in konkrete politische Maßnahmen im Rahmen der sogenannten Beitrittspartnerschaft und ihre praktische Ausdeutung und Anwendung in den jährlichen Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission haben zur Entwicklung eines einheitlichen Musters oder Maßstabs geführt.
- ▶ Das politische Institutionensystem der Türkei zeigt in weiten Bereichen (Regierung, Parteien, Wahlen, Zivilgesellschaft usw.) große Ähnlichkeiten mit den Verhältnissen in der EU oder in den Ländern der anderen Beitrittskandidaten. Es ist im Sinne der Kopenhagener Kriterien als »stabil« anzusehen.

- ▶ Das Militär spielt in der Türkei eine politische Rolle wie sonst nirgends in der EU und in anderen Kandidatenländern. Die Militärführung agiert als selbständiger politischer Akteur, dem Politik und Öffentlichkeit das Recht zugestehen, zu allen relevanten innen- und außenpolitischen Fragen Stellung zu nehmen. Und die Stellungnahmen und Präferenzen der Militärführung haben erhebliches politisches Gewicht. Ihre Sonderstellung ist durch institutionell-organisatorische Maßnahmen, wie die Änderung der Zusammensetzung des Nationalen Sicherheitsrates zugunsten der zivilen Seite, kaum nachhaltig zu korrigieren. Nur in einem längeren politischen Prozeß läßt sich das vorherrschende Verständnis von »nationaler Sicherheit« und damit von dem als legitim angesehenen Aktionsraum des Militärs im Sinne zivil-demokratischer Normen ändern.
- ▶ Der türkische Rechtsstaat ist nicht vollkommen. Die noch vorhandenen formalen Mängel sind jedoch nicht gravierender als die in jenen EU-Mitgliedstaaten, aus denen man in jüngster Zeit zunehmend Klagen über die Vernachlässigung rechtsstaatlicher Prinzipien vernimmt. Das gilt gleichermaßen für die politische Einflußnahme auf das Rechtswesen oder die übermäßig lange Dauer von Prozessen. Die größten Defizite bestehen auf der materiellen Seite der türkischen Rechtsstaatlichkeit. Immer noch lassen gesetzliche Regelungen im Bereich der Menschen- und bürgerlichen Freiheitsrechte hinsichtlich der Erfüllung demokratischer Mindeststandards Wünsche offen.
- ▶ Mit der Verfassungsänderung vom Oktober 2001 und den nachfolgenden drei Paketen zur Anpassung des Gesetzesrechts hat die Türkei jedoch wesentliche Schritte unternommen, um ihre Rechtsnormen mit dem in der Beitrittspartnerschaft geforderten Standard der Menschenrechte in Einklang zu bringen. Insbesondere die Abschaffung der Todesstrafe, die Ermöglichung kurdischer Rundfunk- und Fernsehensendungen sowie kurdischen Unterrichts an privaten Lehranstalten und die deutliche Abschwächung des Gesinnungsstrafrechts haben die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, daß sich das politische Klima des Landes entkrampfen kann. Hier ist die Türkei von politischen Tabus abgerückt.
- ▶ Es bleibt abzuwarten, wie schnell sich die Gesetzesänderungen auch in einer veränderten Justizpraxis niederschlagen. Die ersten Erfahrungen in dieser Hinsicht sind gemischt. Vor allem bei der Bekämpfung von »separatistischem Terror« und »islamischem Reaktionismus« werden Staatsanwälte und Richter noch häufig von den alten Reflexen des absoluten

Staatsschutzes geleitet. Die EU sollte daher ihre Unterstützung für die »Umschulung« der Justizangehörigen intensivieren.

- ▶ Das gilt auch mit Blick auf die fortdauernde Praxis von Folter und unmenschlicher Behandlung im Polizeigewahrsam, die für die Aktivitäten der Sicherheitsorgane allgemein charakteristisch ist. Hier sind, auch mit umfangreicher EU-Hilfe, die Schulungsmaßnahmen auf allen Ebenen zu verstärken, um mittelfristig jene Einstellungsänderungen zu bewirken, die zur strikten Beachtung der eigentlich ausreichenden Schutzgesetze notwendig sind.
- ▶ Die Türkei kann sicher noch nicht als eine in vollem Umfang funktionierende liberale Demokratie westeuropäischen Zuschnitts bezeichnet werden. Das gilt allerdings für mehrere andere Beitrittskandidaten ebenfalls. Doch haben sich in der Türkei seit Herbst 2001 im innenpolitischen Kampf die Pro-EU-Kräfte gegen die Bewahrer des Status quo immer wieder deutlich durchgesetzt. Diesen Trend sollte die EU weiter stützen.

Aus diesen Überlegungen werden folgende *Empfehlungen* abgeleitet:

- ▶ Im Interesse der eigenen Glaubwürdigkeit sollte die EU die bisherigen erheblichen Anstrengungen der Türkei würdigen und ihr beim Europäischen Rat in Kopenhagen im Dezember 2002 einen Termin für den Beginn von Beitrittsverhandlungen nennen. In Frage käme etwa der Sommer 2004, nach Beendigung der aktuellen Erweiterung um zehn neue Mitglieder. Anfang 2003 könnte die analytische Prüfung der türkischen Verhältnisse auf Übereinstimmung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand durch die Kommission – das sogenannte Screening – beginnen.
- ▶ Die Union sollte die Eröffnung dieser Perspektive aber an die strikte Bedingung knüpfen, daß die Türkei bis zum Beginn der Beitrittsverhandlungen in der Abarbeitung der prioritären Aufgaben der Beitrittspartnerschaft weitere Fortschritte macht. Insbesondere sollte das Zusatzprotokoll Nr. 6 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bis dahin ebenso ratifiziert sein wie die beiden VN-Pakte, die 2000 unterzeichnet wurden. Darüber hinaus müssen die Foltervorwürfe deutlich seltener werden. Eine Rücknahme bereits verabschiedeter Reformen, wie sie von der Nationalistischen Aktionspartei (MHP) beabsichtigt wurde, wäre völlig inakzeptabel.

## Die Vorgaben der EU

Der Europäische Rat beschloß auf seiner Tagung in Helsinki am 10./11. Dezember 1999, die Türkei mit den zwölf anderen Beitrittskandidaten der laufenden Erweiterungsrunde auf eine Stufe zu stellen. Auch in bezug auf Ankara sollten demnach die verschiedenen Maßnahmen der Beitrittsvorbereitung in Gang gesetzt werden, die in Verhandlungen über eine türkische EU-Mitgliedschaft münden sollen. Der konkrete Beginn dieser Verhandlungen hängt von der Erfüllung der an sie geknüpften Bedingungen ab.

Mittlerweile ist zwischen Ankara und Brüssel ein Streit darüber aufgekommen, ob die Türkei diese Bedingungen nunmehr erfüllt hat, die EU ihr folglich einen Termin für den Beginn von Beitrittsverhandlungen nennen muß. Ankara bewertet insbesondere den jüngsten Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission<sup>1</sup> als »weit davon entfernt, zufriedenstellend zu sein«,<sup>2</sup> und erhebt den Vorwurf, die jüngsten Reformmaßnahmen würden nicht objektiv gewürdigt.<sup>3</sup> Eine Klärung – sie wird nicht leicht sein – soll auf dem Treffen des Europäischen Rates im Dezember 2002 in Kopenhagen erfolgen.

Die EU hat die Bedingungen für den Verhandlungsbeginn – wie für den Beitritt überhaupt – im wesentlichen in zwei Erklärungen bzw. Dokumenten niedergelegt: einmal im Beschluß von Helsinki selbst, wie er in den »Schlußfolgerungen des Vorsitzes« zum Ausdruck kommt,<sup>4</sup> und zum anderen im Dokument über die Beitrittspartnerschaft, das dem Beschluß des Rates vom 8. März 2001 als Anhang beigefügt ist.<sup>5</sup> In

Helsinki wurde vor allem festgehalten, daß auch für die Türkei die Kriterien von Kopenhagen maßgebend sind. Insbesondere muß deren politischer Teil erfüllt sein, bevor mit Beitrittsverhandlungen begonnen werden kann. In der Beitrittspartnerschaft für die Türkei sind diese Kriterien im Detail definiert und ist der Zeitraum vorgegeben worden, innerhalb dessen die Türkei sie erfüllen muß. Die Union unterscheidet zwischen kurzfristigen und mittelfristigen Prioritäten. Ersterer waren bis März 2002 abzuarbeiten, letztere anschließend, ohne daß ein konkretes Datum genannt worden wäre.

### Der Beschluß von Helsinki

Die Kopenhagener Kriterien sind für alle Beitrittskandidaten gleich. Der Europäische Rat hatte auf seiner Tagung in Kopenhagen im Juni 1993 im einzelnen beschlossen, daß ein Beitritt neuer Mitglieder von der Erfüllung folgender Bedingungen abhängig sei:

- ▶ »eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten«;
- ▶ »eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten«;
- ▶ »daß die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.«<sup>6</sup>

Außerdem darf eine Erweiterung nicht dazu führen, daß die EU ihren Integrationsprozeß nur mit Abstrichen fortsetzen kann.

Während die allgemeine Integrationsfähigkeit der Kandidaten erst zum Zeitpunkt des Beitritts vollstän-

Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft für die Türkische Republik, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl.), L 85, 24.3.2001, S. 13–23.

<sup>6</sup> Europäischer Rat in Kopenhagen, 21. und 22. Juni 1993, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 7. A) iii), in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (Bonn), (8.7.1993) 60, S. 632.

<sup>1</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 9.10.2002 (SEK[2002] 1412).

<sup>2</sup> Pressemitteilung des Präsidialamtes vom 10. Oktober 2002 zu dem Regelmäßigen Bericht der Kommission über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt und den sich auf die Türkei beziehenden Textabschnitt des Strategie-Papiers, <<http://www.tcberlinbe.de/de/archiv/2002/al1410021.htm>>.

<sup>3</sup> Für türkische Reaktionen vgl. Özgür Eksi, Progress Report Is Another Milestone of Mutual Mistrust between EU and Turkey, in: *Turkish Daily News (TDN)*, 13.10.2002, S. 3.

<sup>4</sup> Europäischer Rat von Helsinki am 10./11. Dezember 1999, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, <<http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>>.

<sup>5</sup> Beschluß des Rates vom 8. März 2001 über die Grundsätze,



dig erreicht, die wirtschaftlichen Kriterien erst dann erfüllt sein müssen, sind die politischen Kriterien schon vor dem Beginn der Verhandlungen zu erfüllen. Dadurch wird der Anspruch der EU unterstrichen, eine Union auf der Grundlage gemeinsamer demokratischer Werte zu sein, die sie etwa in der Präambel und in Artikel 6 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) ausformuliert hat.

Im türkischen Beitrittsprozeß kommt den politischen Kriterien insofern eine große Bedeutung zu, als das Verhältnis der EU zu Ankara schon seit längerem durch deutliche Kritik aus EU-Kreisen an den politischen Verhältnissen in der Türkei bestimmt wird. So waren es unter anderem Bedenken der skandinavischen EU-Staaten wegen der Lage der Menschenrechte in der Türkei, die verhinderten, daß der Europäische Rat in Köln dem Land schon im Juni 1999 den Status eines Beitrittskandidaten eingeräumt hat.

Der Europäische Rat in Helsinki beschloß allerdings nicht nur, die seit 1993 geltenden Beitrittskriterien auch auf die Türkei anzuwenden, einschließlich der Erfüllung der politischen Kriterien vor Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Er formulierte darüber hinaus weitere politische Bedingungen für einen türkischen Beitritt, die aus der besonderen politischen Lage der Türkei und der Entwicklung ihrer Beziehungen zur EU resultieren. Sie betreffen den lang andauernden Konflikt zwischen der Türkei und dem EU-Mitglied Griechenland sowie das Zypernproblem.<sup>7</sup>

Daneben beschloß der Europäische Rat eine Reihe von Maßnahmen, die die Gleichstellung der Türkei mit den anderen zwölf Kandidatenländern verdeutlichen. Dazu zählen die Verabschiedung einer Beitrittspartnerschaft, »in deren Rahmen Prioritäten festgelegt werden, auf die sich die Beitrittsvorbereitungen im Lichte der politischen und wirtschaftlichen Kriterien und der Verpflichtungen eines Mitgliedstaates konzentrieren müssen, und zwar in Verbindung mit einem nationalen Programm für die Übernahme des Besitzstandes.«<sup>8</sup>

7 Vgl. Europäischer Rat von Helsinki (Fn. 4), Ziffern 4 und 9 sowie Ziffer 12. Die Klärung des Zypernproblems und die Beilegung der griechisch-türkischen Grenzstreitigkeiten in der Ägäis spielen für die Frage der Festlegung des Verhandlungsbegins ebenfalls eine Rolle, selbst wenn dies in Helsinki nicht ausdrücklich so festgelegt wurde. Es hat jedoch wenig Sinn, mit Verhandlungen zu beginnen, wenn keinerlei Aussicht auf die Beseitigung gravierender Beitritts hemmnisse besteht. Die zuletzt genannten Faktoren sind jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit.

8 Ebd., Ziffer 12.

Es sollten Überwachungsmechanismen geschaffen werden, mit denen die EU die Einhaltung der Beitrittspartnerschaft und des nationalen Programms kontrollieren kann. Um die Angleichung der türkischen Rechtsvorschriften und der Verwaltungspraxis an den gemeinschaftlichen Besitzstand zu forcieren, sollte die Kommission den bisher erreichten Stand systematisch überprüfen. Des weiteren soll die Finanzhilfe, die die Türkei für die Vorbereitung des Beitritts erhält, künftig in einem einheitlichen Rahmen abgewickelt werden.<sup>9</sup> Schließlich wurde der Türkei die Gelegenheit gegeben, sich wie die anderen Kandidaten an bestimmten Gemeinschaftsprogrammen zu beteiligen und an den Treffen der EU mit den Kandidatenländern teilzunehmen.

Mit den Beschlüssen von Helsinki gab die EU langjährigem türkischem Drängen nach. Ankara wollte die aus seiner Sicht diskriminierende Haltung der Union revidiert sehen, die mit dem Beschluß des Europäischen Rats von Luxemburg im Dezember 1997 zum Ausdruck gebracht worden war, nach dem der Türkei im größeren Rahmen der Erweiterungspolitik eine Sonderstellung zugewiesen wurde.<sup>10</sup> Gleichzeitig wurde die politische Hauptverantwortung für einen Erfolg des türkischen Beitrittsstrebens nach Ankara verlagert, kam es doch jetzt vor allem darauf an, daß die Türkei zunächst die Bedingungen für den Beginn von Beitrittsverhandlungen und darüber hinaus für einen späteren Beitritt zur EU erfüllt. In manchen Hauptstädten der Union war damit die Erwartung verbunden, das Problem des türkischen EU-Beitritts für längere Zeit »vom Tisch zu haben«. Man glaubte aufgrund der bis dahin gesammelten Erfahrungen nicht, daß die Türkei in der Lage wäre, gerade die politischen Bedingungen in absehbarer Zeit zur Zufriedenheit der EU zu erfüllen.

9 Hierzu wurde inzwischen die Verordnung (EG) Nr. 390/2001 vom 26. Februar 2001 verabschiedet (ABL, L 58, 28.2.2001, S. 1f).

10 Vgl. zum Luxemburger Europäischen Rat und zu den nachfolgenden türkischen Reaktionen Heinz Kramer, *A Changing Turkey. The Challenge to Europe and the United States*, Washington, D.C. 2000, S. 192–200; Alan Makovsky, *Turkey's Faded European Dream*, in: *The Parameters of Partnership: Germany, the U.S. and Turkey*, Washington, D.C. 1998 (Conference Report, American Institute for Contemporary German Studies), S. 51–64; als türkische Analyse vgl. Haluk Kabaalioglu, *The Relations between Turkey and Europe – A Turkish Perspective*, in: H. Bağcı/J. Janes/L. Kühnhardt (Hg.), *Parameters of Partnership: The U.S. – Turkey – Europe*, Baden-Baden 1999, S. 19–67 (45–52).

## Das Dokument über die Beitrittspartnerschaft

Die Kriterien von Kopenhagen, auch die politischen, scheinen auf den ersten Blick klar und eindeutig zu sein. In Wirklichkeit jedoch sind sie keineswegs in allen Einzelheiten und mit großer Eindeutigkeit bestimmt. Die Mitgliedstaaten der EU weisen hinsichtlich der Ausprägung von Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit, aber auch hinsichtlich des Schutzes von Minderheiten ein hohes Maß an Unterschiedlichkeit auf. Selbst die Bestimmung von Mindeststandards ist angesichts der tatsächlichen Vielfalt in der EU letztlich von politischen Erwägungen abhängig.<sup>11</sup> Deshalb ergibt sich für die EU die Notwendigkeit, den Beitrittskandidaten im einzelnen zu erläutern, was sie unter diesen Kriterien konkret versteht und wie sie sich deren Erfüllung jeweils vorstellt.

Für diesen Zweck hat die Union im wesentlichen zwei Instrumente entwickelt: die sogenannte Beitrittspartnerschaft und den jährlichen Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission. Beide Instrumente wurden auch auf die Türkei angewandt. Der erste Fortschrittsbericht wurde 1998 veröffentlicht, also noch bevor der Türkei der Kandidatenstatus zuerkannt worden war.<sup>12</sup> Damit brachte die Kommission die Zugehörigkeit der Türkei zum gesamten Beitrittsprozeß zum Ausdruck, auch wenn ihr in Luxemburg mit der »Europäischen Strategie« wie erwähnt ein Sonderweg zugewiesen worden war.

Am 8. März 2001 verabschiedete der Rat den Beschluß über die Beitrittspartnerschaft. Er enthält im Anhang jene kurz- und mittelfristig prioritären Ziele, die die Türkei erreichen muß, damit die politischen Kriterien von Kopenhagen als erfüllt angesehen werden können.<sup>13</sup> Doch auch Fortschrittsberichte und Beitrittspartnerschaft bilden letztlich keinen objek-

tiven Maßstab, an dem sich die Erfüllung der politischen Kriterien eindeutig ablesen ließe. Ein solcher Bezug wird auch im Dokument selbst nicht ausdrücklich hergestellt. Es läßt sich also aus der Beitrittspartnerschaft nicht zweifelsfrei oder »objektiv« ableiten, wann in der Sicht der EU die Türkei einen Zustand politischer EU-Kompatibilität erreicht hat, der die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur Folge hätte. Allerdings läßt die Unterteilung in kurz- und mittelfristige Prioritäten erkennen, daß die EU nicht unbedingt mit einer schnellen Erfüllung der Kriterien gerechnet hat, da »mittelfristig« alles ist, dessen Verwirklichung mehr als ein Jahr Zeit braucht.

### Kurz- und mittelfristige Prioritäten

Das wirft die Frage auf, ob diese »mittelfristigen prioritären Ziele« auch sämtlich vollständig verwirklicht sein müssen, bevor die Verhandlungen beginnen können. Eine solche Vorgabe erschiene zumindest im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten problematisch, wo die EU von der Türkei mittelfristig die »vollständige Garantie aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Individuen, ohne jede Art von Diskriminierung und unabhängig von deren Sprache, Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, politischer Meinung, Weltanschauung oder Religion« fordert.

Wenn damit mehr als die rechtliche Garantie gemeint ist, kann allein diese Bestimmung bei enger Auslegung den Beginn von Beitrittsverhandlungen auf unbestimmte Zeit hinausschieben. Schließlich wird diese Bedingung im Wortsinn auch in keinem Mitgliedstaat der Union oder in den anderen Kandidatenstaaten erfüllt, wie zum Beispiel die anhaltende Diskussion um die Roma in verschiedenen europäischen Ländern zeigt. Und selbst eine Einschränkung auf die Verwirklichung der Rechtsgarantie eröffnet angesichts der in der EU herrschenden Vielfalt bei der rechtlichen Konkretisierung dieses allumfassenden Prinzips einen weiten Interpretationsspielraum für die Beurteilung türkischer Verhältnisse.

Ähnlich klärungsbedürftig bleibt letztlich die Forderung der EU, daß die Garantie der Rechte und Freiheiten, die in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) festgelegt sind, in »Übereinstimmung mit den Praktiken in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union« erfolgen soll. Welche der in vielen Fällen durchaus unterschiedlichen nationalen Praktiken soll

<sup>11</sup> Diese Problematik der Kopenhagener Kriterien ist in der politischen Debatte über die Erweiterung kaum thematisiert worden. Sie spiegelt sich allenfalls in wiederkehrenden Unmutsäußerungen der Kandidaten über Ungleichbehandlung und Doppelstandards der Union. Vgl. zum Problem: Heather Grabbe, *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, in: *International Political Science Review*, 23 (2002) 3, S. 249–268.

<sup>12</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Regelmäßiger Bericht der Kommission über den Fortschritt der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, November 1998, <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_98/pdf/de/turkey\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/pdf/de/turkey_de.pdf)>.

<sup>13</sup> Beschluß des Rates vom 8. März 2001 [wie Fn. 5], S. 16f und S. 19. Die folgende Analyse, einschließlich der Zitate, bezieht sich auf dieses Dokument.

dabei Maßstab sein: französisches Minderheitenrecht, schwedische Meinungsfreiheit, griechische Rundfunkgesetzgebung, italienische Rechtsstaatlichkeit?

Hinzu kommt, daß diese Formulierungen in den EU-Mitgliedstaaten in eine Staats- und Politiktradition eingebettet sind, die von jener der Türkei deutlich verschieden ist. Die Türkei hat mit der kemalistischen Revolution zwar die Idee des europäischen Nationalstaates übernommen, sich bei ihrer Verwirklichung aber nicht immer und gänzlich von den eigenen Traditionen und Erfahrungen lösen können. Vieles, was für die EU-Politiker auch vage formuliert relativ klar ist, wird von türkischen Politikern und Staatsvertretern deshalb häufig abweichend interpretiert.<sup>14</sup>

Hinreichend Klarheit herrscht nur bei einigen, allerdings sehr zentralen Punkten wie der Abschaffung der Todesstrafe und der Ratifizierung des entsprechenden Protokolls Nr. 6 der EMRK, bei der Forderung nach Aufhebung des Ausnahmezustandes im Südosten, der Forderung nach Aufhebung aller rechtlichen Vorschriften, die türkischen Staatsangehörigen den Gebrauch ihrer Muttersprache in Fernsehen und Radio verbieten, oder der Forderung, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dessen fakultatives Protokoll sowie den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu ratifizieren. In diesen Punkten ist das Urteil darüber, ob die Türkei den Forderungen der EU nachgekommen ist, einfach zu fällen und unumstritten.

Weniger klar und eindeutig ist wiederum die Forderung, daß der Nationale Sicherheitsrat (MGK) mittelfristig in ein Beratungsorgan der Regierung umgewandelt wird. Die Umwandlung habe im Einklang mit den Praktiken in den Mitgliedstaaten der EU zu geschehen. Diese Formulierung soll wohl zum Ausdruck bringen, daß die EU auch in der Türkei in sicherheitspolitischen Fragen den Primat des Zivilen gegenüber dem Militär gewährleisten sehen will.<sup>15</sup> Hier hätte man deutlicher werden müssen, denn auch nach der

<sup>14</sup> Vgl. für eine grundlegende Analyse dieser Zusammenhänge Dietrich Jung/Wolfango Piccoli, *Turkey at the Crossroads. Ottoman Legacies and a Greater Middle East*, London/New York 2001.

<sup>15</sup> Diese Interpretation folgt jedenfalls aus der Bemerkung der Kommission im Fortschrittsbericht 2001, daß darauf zu achten sein wird, wieweit die Verfassungsänderung vom 4. Oktober 2001 »faktisch zu einer verstärkten Zivilkontrolle über das Militär führen wird« (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 13.11.2001 [SEK(2001)]1756, S. 19).

Türkischen Verfassung von 1982 (TV) kommt den Beschlüssen des MGK nur empfehlender Charakter zu; er ist der Regierung gegenüber nicht weisungsbefugt. Allerdings sind seine Empfehlungen vom Kabinett »mit Vorrang« zu berücksichtigen (Artikel 118 TV). Legt man diese Verfassungsbestimmung extensiv aus, könnte man dennoch sagen, daß sie bereits das Erfordernis des »beratenden Organs« erfüllt. Dieses Argument ist in der türkischen Diskussion von Vertretern einer legalistischen Strategie im Umgang mit den EU-Forderungen auch immer wieder vorgebracht worden.

Eine weitere Grauzone bilden jene Bedingungen der Beitrittspartnerschaft, die auf eine allgemeine Verbesserung der Menschen- und Bürgerrechte abzielen. So fordert die EU eine »Stärkung der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Garantien für das Recht auf Meinungsfreiheit gemäß Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention.« In die gleiche Richtung geht die Forderung nach einem »Ausbau der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Garantien für das Recht auf Vereinigungsfreiheit ... sowie [nach] Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft« oder nach dem »Ausbau der Möglichkeiten, gegen Menschenrechtsverletzungen vor Gericht zu klagen.« Mit diesen Forderungen wird der Türkei zwar relativ eindeutig eine bestimmte Richtung für die demokratische Entwicklung gewiesen, doch bleibt unklar, an welchen Kriterien die EU bemißt, daß die genannten Garantien in einem Grade »gestärkt« oder »ausgebaut« worden sind, daß Beitrittsverhandlungen beginnen können.

Daß die EU eine Verbesserung der demokratischen Verhältnisse in der Türkei aber nicht nur von Gesetzesänderungen erwartet, zeigen Forderungen wie jene, daß Beamte, die mit der Rechtsdurchsetzung betraut sind, intensiver in Menschenrechtsfragen ausgebildet werden sowie »Arbeitsweise und Effizienz der Gerichte ... im Einklang mit internationalen Normen« verbessert werden sollen,<sup>16</sup> wobei auch eine bessere Ausbildung der Richter und Strafverfolger im Bereich der Menschenrechte gefordert wird. In die gleiche Richtung zielt die Forderung nach einer »Anpassung der Haftbedingungen in den Gefängnissen an die Standardmindestregeln der Vereinten Nationen« sowie nach weiterer Angleichung der rechtlichen Untersuchungsverfahren an die EMRK und die Empfeh-

<sup>16</sup> In der deutschen Fassung des Amtsblatts hat sich in dieser Passage ein Fehler eingeschlichen: Es wird vom »Staats-sicherheitsrat« gesprochen, während »Staatssicherheitsgericht« gemeint ist; vgl. Beschluß des Rates vom 8. März 2001 [wie Fn. 5], Ziffer 4.1, 8. Spiegelstrich, S. 16.

lungen des Ausschusses des Europarates zur Verhütung von Folter.

Ein Problem besonderer Art könnte für die EU das der Kurden darstellen. In der Beitrittspartnerschaft wird lediglich die »Erarbeitung eines umfassenden Konzepts für den Abbau des Regionalgefälles und insbesondere zur Verbesserung der Lage im Südosten im Hinblick auf die Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Möglichkeiten aller Bürger« gefordert. Ausdrückliche Forderungen nach Verbesserung der politischen Rechte der Kurden, gar nach einer wie auch immer im einzelnen ausgestalteten größeren politischen Autonomie werden nicht erhoben. Sie verbergen sich auch nicht in der Forderung nach »Gewährleistung der kulturellen Vielfalt und Garantie der Menschenrechte für alle Bürger, unabhängig von ihrer Abstammung«, oder in der Forderung, daß »alle Rechtsvorschriften, die die Wahrnehmung dieser Rechte behindern, einschließlich im Bildungsbereich,« abgeschafft werden sollen.

Gewährung der individuellen Menschen- und Bürgerrechte, kultureller Rechte sowie Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage im Südosten – das ist das Konzept der EU für den Umgang mit dem Kurdenproblem der Türkei. Es fällt auf, daß in der Beitrittspartnerschaft die Begriffe »Kurde/kurdisch« oder »Minderheit« überhaupt nicht auftauchen. Mit dieser Aussparung sollte wohl türkischen Befürchtungen, die EU fördere den Separatismus, der Boden entzogen werden. Allerdings werden durch diese Rücksichtnahme auf türkische Empfindlichkeiten auch kurdische Hoffnungen enttäuscht, mit Hilfe der Union weitergehende politische Forderungen an den türkischen Staat durchsetzen zu können. Gleichzeitig wird fatalerweise suggeriert, daß die EU in der grundlegenden Sichtweise der Kurdenproblematik mit Ankara übereinstimmt. Anders in den Fortschrittsberichten der Kommission, in denen die EU die seitens der Türkei inkriminierten Termini regelmäßig gebraucht.<sup>17</sup>

### Das Problem der Beurteilung

Mit den in der Beitrittspartnerschaft gestellten politischen Bedingungen hat die EU der Türkei einen beachtlichen Aufgabenkatalog vorgegeben. Die

<sup>17</sup> Vgl. zu diesem Problem auch Chris Rumpf, *Failing the EU Test? Turkey's National Programme, EU Candidature and the Complexities of Democratic Reform*, in: *Mediterranean Politics*, 7 (Frühjahr 2002) 1, S. 51–68, bes. S. 55–61.

Unbestimmtheit vieler Formulierungen hat in der Türkei zu einer Diskussion darüber geführt, welche Maßnahmen im einzelnen zu ergreifen sind, damit die Forderungen der Union als erfüllt angesehen werden können.

In dieser Diskussion stehen Gruppen, die nach minimalistischen Lösungen suchen, anderen Gruppen gegenüber, die möglichst weitgehende Reformen anstreben. In die erste Gruppe fallen jene Kräfte, die von der Erfüllung der EU-Forderungen eine Desintegration des nationalen Zusammenhaltes und des unitarischen Staates der Republik befürchten. Zu ihnen zählen vor allem Teile des hohen Militärs und der staatlichen Administration sowie die nationalistischen Kräfte im politischen Bereich. Zur zweiten Gruppe gehören jene Kräfte, die über das Vehikel der EU-Forderungen die Entwicklung der Türkei zu einer liberalen Demokratie europäischen Musters beschleunigen wollen. Sie finden sich überwiegend in den verschiedenen Gruppierungen der Zivilgesellschaft, einschließlich der türkischen Großindustrie, und unter den europäisch orientierten, liberal eingestellten Politikern. Im politischen Kampf, der über diese Fragen in der Türkei entbrannt ist, geht es letztlich um die Bestimmung der Identität des Landes im 21. Jahrhundert.<sup>18</sup>

Der Gegensatz zwischen den beiden Richtungen bestimmte auch die regierungsinternen Diskussionen um die Ausarbeitung des »Nationalen Programms für die Übernahme des Gemeinschaftlichen Besitzstands«, mit dem die Türkei am 20. März 2001 auf die Forderungen der EU reagierte. In wesentlichen Punkten wie politische Rolle des Militärs, Abschaffung der Todesstrafe oder Verbesserung der kulturellen Rechte der Kurden konnten zwischen den verschiedenen Lagern nur Formelkompromisse erzielt werden. Entsprechend zurückhaltend war das Echo der EU auf dieses Programm, das in der Türkei als wesentlicher Schritt auf dem Weg zum Beitritt angesehen wurde.<sup>19</sup>

In der Folge bekamen aber die EU-freundlichen Kräfte in Öffentlichkeit und Politik immer stärkeren Auftrieb. Die Bedingungen der EU wurden nach und nach erfüllt. Die Politik der Konditionierung gegenüber der Türkei zeitigte nunmehr vor dem Hintergrund der relativ deutlichen Aussage von Helsinki

<sup>18</sup> Ersel Aydın/Dov Waxman, *A Dream Become Nightmare? Turkey's Entry into the European Union*, in: *Current History*, 649 (November 2001), S. 381–388.

<sup>19</sup> Vgl. Rumpf, *Failing the EU Test* [wie Fn. 17], S. 59–61; Heinz Kramer, *Das Nationale Programm der Türkei für die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes*, <<http://www.swp-berlin.org/figs/02/NatProgTur.pdf>>.

eine Wirkung, die sich so lange nicht eingestellt hatte, wie die Beitrittsperspektive verschwommen blieb.<sup>20</sup>

Konditionierung als Mittel der Politik bleibt aber nur dann wirksam, wenn die an die Bedingungen geknüpften Folgen auch eintreten, wenn also die EU zu erkennen gibt, daß ihre Beitrittszusage ernst gemeint ist. In einem längerfristig angelegten Prozeß ist es dabei notwendig, bekräftigende Zwischenmaßnahmen zu ergreifen, die der anderen Seite zeigen, daß sie auf dem richtigen Weg ist. Im vorliegenden Fall kommt es darauf an, der türkischen Öffentlichkeit zu verdeutlichen, daß die EU-freundlichen Kräfte die richtige Politik verfolgen.

Dies muß allerdings in einer Form geschehen, die deutlich als Zwischenschritt erkennbar bleibt und insofern nicht dazu verleitet, in den Bemühungen um die vollständige Erfüllung der Bedingungen nachzulassen. Angesichts der wechselvollen Geschichte der EU-Türkei-Beziehungen und der auch nicht immer klaren Haltung der Union wird eine verbale Bekräftigung der türkischen Politik durch den Europäischen Rat allein allerdings nicht ausreichen.

Im Gegensatz zur Türkei hat es weder in der EU-Öffentlichkeit noch unter den Regierungen der Mitgliedstaaten eine größere Diskussion darüber gegeben, welche konkreten Schritte der Türkei als Erfüllung der Vorgaben anzusehen wären. In den europäischen Hauptstädten scheint ein stillschweigender Konsens darüber zu herrschen, das Problem eines türkischen EU-Beitritts tunlichst nicht – und schon gar nicht detailliert – öffentlich zur Diskussion zu stellen.

Notwendige Konkretisierungen überläßt man den jährlichen Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission. Sie lassen jedoch ebenfalls einen EU-immanenten Katalog oder Maßstab vermissen, an dem sich die Kommission orientieren würde. Welches Maß an Einschränkung, Abweichung oder Verletzung der kurz- und mittelfristigen Prioritäten ist noch hinnehmbar und wo überschreitet die Türkei die Grenze zur Nichterfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen?

Die Antwort auf diese Fragen wird letztlich in einem politischen Prozeß zwischen Europäischer Kommission, Mitgliedsregierungen und Europäischem

<sup>20</sup> Vgl. Saban Kardas, Human Right and Democracy Promotion: The Case of Turkey-EU Relations, in: *Alternatives. Turkish Journal of International Relations*, 1 (Herbst 2002) 3, S. 136–150. Zur Politik der Konditionierung in den EU-Außenbeziehungen allgemein vgl. Jolanda van Westering, Conditionality and EU Membership: The Cases of Turkey and Cyprus, in: *European Foreign Affairs Review*, 5 (März 2000) 1, S. 95–118.

Parlament gefunden. In ihm spielen allerdings auch weitergehende politische Erwägungen über die generelle Opportunität einer türkischen EU-Mitgliedschaft eine Rolle, die selten explizit gemacht werden.

Schließlich gibt es ebenso wie in der Türkei auch in der EU erhebliche Meinungsverschiedenheiten darüber, ob das Land überhaupt Mitglied der Union werden sollte. Schon im Frühjahr 1980 wurde in den damaligen EWG-Kreisen erwogen, der Türkei die Beitrittsperspektive durch großzügige finanzielle und wirtschaftliche Hilfen »abzukaufen« und die Beziehungen in eine umfassende Entwicklungskooperation umzuwandeln.<sup>21</sup>

Doch hat der EU und ihren Mitgliedern entweder der Wille gefehlt oder die jeweiligen Umstände ließen es nicht opportun erscheinen, diese Frage wirklich angemessen zu erörtern und eine Entscheidung zu fällen, aus der sich eine langfristige Strategie für die Beziehungen zur Türkei hätte ableiten lassen.<sup>22</sup> Statt dessen wurde der 1964 eingeschlagene Weg, der auf eine Beitrittsoption hinauslief, mit vielen Irrungen und Wirrungen weiter beschritten. Damit rückte im Laufe der Zeit aber auch die Perspektive des Beitritts immer mehr aus dem Bereich einer eher abstrakten Möglichkeit in den einer realen politischen Eventualität. Für die EU-Mitglieder wird folglich die Frage immer drängender, ob sie den Kurs der quasi-automatischen Beitrittsverwirklichung beibehalten wollen oder ob die nie ernsthaft debattierte, geschweige unterschiedene grundsätzliche Frage doch noch Gegenstand der EU-internen Meinungsbildung werden soll.

Diese Frage wird hier nicht erörtert. In dieser Arbeit geht es einzig darum, das Problem des türkischen Beitritts ausschließlich im Kontext des 1999 in Helsinki vorgegebenen Rahmens zu untersuchen. Dabei kann jedoch nicht völlig davon abstrahiert werden, daß die europäische Antwort auf die Frage nach der Erfüllung oder Nichterfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen nicht allein – vielleicht nicht einmal entscheidend – davon beeinflusst wird, was die Türkei in dieser Hinsicht tut oder unterläßt.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Vgl. Heinz Kramer, Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei, Baden-Baden 1988 (*Internationale Politik und Sicherheit*, Bd. 21), S. 76f.

<sup>22</sup> Vgl. dazu ausführlich Mehmet Uğur, *The European Union and Turkey: An Anchor/Credibility Dilemma*, Aldershot u.a. 1999.

<sup>23</sup> Vgl. Laurent Zecchini, La Turquie européenne?, in: *Le Monde*, 13.10.2002, S. 1 und S. 13; Sophie Bessis/Driss El Yazami, Ostracisme antiturc, in: *Le Monde*, 24.10.2002, S. 15.

## Die politischen Kriterien von Kopenhagen im türkischen Kontext

Anders als bei den meisten anderen Beitrittskandidaten hat die Debatte über die Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen im Fall der Türkei historische Vorläufer. Spätestens seit dem dritten Militärputsch von 1980 werden die politischen Verhältnisse in der Türkei von der EU und ihren Institutionen kritisiert. Bemängelt werden vor allem ein unzureichender Reifegrad der türkischen Demokratie, Verletzungen von Menschen- und Bürgerrechten, insbesondere der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, die endemische Anwendung von Folter und Gewalt durch staatliche Ordnungsorgane sowie die Unterdrückung jeglicher Versuche, die Interessen der kurdischen Minderheit zur Geltung zu bringen.<sup>24</sup>

Die europäische Diskussion über den Umgang mit der Türkei unterlag politischen Schwankungen, die unter anderem verhindert haben, daß die EU einen eindeutigen Katalog von Maßnahmen entwickelt hat, an deren Realisierung sie Fortschritte der Türkei auf dem Weg zu einer »europäischen Demokratie« messen könnte. Die folgenden Überlegungen versuchen, der konzeptionellen Unschärfe der Kriterien wenigstens ansatzweise durch Ziehen von Konturen abzuwehren und so der politischen Debatte über deren Erfüllung oder Nichterfüllung einen »objektiveren« Rahmen zu geben. Konkret sollen die Zustände in der Türkei und die einzelnen Maßnahmen seit dem Beschluß von Helsinki daraufhin überprüft werden, ob die Türkei im Sinne der Kopenhagener Kriterien näher an Europa herangerückt ist. Dabei kann für ein besseres Verständnis der dargestellten Entwicklung nicht darauf verzichtet werden, in der gebotenen Kürze auf die strukturellen Hintergründe der türkischen Verhältnisse einzugehen.

<sup>24</sup> Ihren deutlichsten Ausdruck findet die Kritik der EU in den zahlreichen Resolutionen, die das Europäische Parlament seit Anfang der achtziger Jahre zur Lage in der Türkei verabschiedet hat. Für einen Überblick der EU-Reaktionen vgl. *Uğur*, *The European Union and Turkey* [wie Fn. 22], S. 218–237.

### Stabile Institutionen

Am leichtesten fällt es noch, das Kriterium »stabile Institutionen« zu bestimmen. Hierbei handelt es sich um die grundlegenden Einrichtungen des Staates und des politischen Systems: Regierung, Parlament, Judikative. Mit Blick auf die Entwicklung moderner, liberaler Demokratien sind in diesem Zusammenhang wohl auch noch die Institution der Wahlen, Parteien, die organisierten Interessen (Verbände) und die Zivilgesellschaft zu nennen. Aufgrund ihrer von vielen westeuropäischen Ländern abweichenden politischen Entwicklung ist in der Türkei eine weitere Institution zu beachten: das Militär, das in der Vergangenheit ohne Zweifel eine wesentliche Rolle bei der Stabilisierung des republikanischen Systems der modernen Türkei gespielt hat.<sup>25</sup>

Minimalistisch betrachtet sind diese Institutionen als stabil zu bezeichnen, wenn sie gemäß den dafür geltenden Regeln effizient funktionieren. Unter diesem Gesichtspunkt müssen zum Beispiel häufige Regierungswechsel, Koalitionsregierungen oder Regierungen, die sich auf schmale Mehrheiten im Parlament stützen, nicht von vornherein als Zeichen mangelnder Regierungsstabilität angesehen werden. Aus dieser Sicht hat die Türkei stabile Institutionen.

Institutionelle Stabilität allein ist aber noch keine Garantie für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, wie es die Formulierung von Kopenhagen nahelegen scheint. Auch Militärregime oder Einparteienstaaten können durchaus stabile Institutionen haben. Der demokratische Charakter eines Institutionengefüges beruht auf zusätzlichen, vor allem qualitativen Faktoren. Dazu zählen unter anderem die Art des Machtwechsels, die Art der Gewaltenteilung, die Durchlässigkeit der Institutionen, Reformfähigkeit, »accountability« oder öffentliche Akzeptanz und Legitimation.

In diesem Sinne könnte die Kopenhagener Formulierung als Forderung nach »konsolidierter Demokratie« mit entsprechend funktionierenden Institutionen zu interpretieren sein. Wie die anhaltende wissen-

<sup>25</sup> Einen umfassenden Überblick dieser Rolle gibt William Hale, *Turkish Politics and the Military*, London 1994.

schaftliche Debatte jedoch zeigt, ist die Frage, wann eine Demokratie im Prozeß der Transformation als konsolidiert zu bezeichnen ist und welche Faktoren dafür ausschlaggebend sind, keineswegs einfach zu beantworten.<sup>26</sup> In der Forschung werden jedenfalls viele der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten (noch) nicht in die Kategorie voll konsolidierter, liberaler Demokratien eingeordnet.<sup>27</sup> Selbst mit Blick auf diesen scheinbar so einfachen Sachverhalt der »stabilen Demokratie« sind deshalb letztlich politische Bewertungen ausschlaggebend dafür, ob ein Beitrittskandidat den Test der politischen Kriterien von Kopenhagen besteht.<sup>28</sup>

## Regierung

Gegenwärtig erleben wir in Ankara den Beginn der Amtszeit der 58. Regierung seit Gründung der Republik im Jahre 1923.<sup>29</sup> Das ergibt pro Kabinett eine durchschnittliche Amtsdauer von knapp 1,4 Jahren. Die ersten vierzehn Kabinette wurden auf der Grundlage des Einparteiensystems der republikanischen Gründerzeit gebildet und waren im wesentlichen Organe, die den politischen Willen des Staatsgründers und ersten Präsidenten Mustafa Kemal (Atatürk) sowie seines Nachfolgers İsmet İnönü ausführten.

Seit den ersten freien Wahlen zur Nationalversammlung (im Mai 1950) nach dem Übergang zum Mehrparteiensystem hat sich die durchschnittliche Amtsdauer der Regierungen nicht wesentlich geändert, wohl aber der Grund für den Regierungswechsel: Jetzt zwang dazu in der Regel der tatsächliche oder

<sup>26</sup> Vgl. für einen Überblick der Problematik Juan Linz/Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore 1996; Wolfgang Merkel, *Systemtransformation*, Opladen 1999.

<sup>27</sup> Auffallend an der neueren Forschung zu Demokratisierungsprozessen ist die Tatsache, daß die Türkei nur selten Gegenstand detaillierter Untersuchungen wird. Das könnte darauf hindeuten, daß dieser Fall nur schwer in die verschiedenen Konzeptionalisierungs- und Typologisierungsmodelle einzuordnen ist. Vgl. zum Beispiel Petra Bendel u.a. (Hg.), *Zwischen Diktatur und Demokratie. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen 2002.

<sup>28</sup> Die folgenden Ausführungen zur türkischen Demokratie stützen sich vor allem auf Ergun Özbudun, *Contemporary Turkish Politics. Challenges to Democratic Consolidation*, Boulder/London 2000.

<sup>29</sup> In dieser Zählung sind auch Kabinettsumbildungen unter demselben Ministerpräsidenten während einer Legislaturperiode berücksichtigt. Vgl. Chronological List of Turkish Governments, <<http://www.mfa.gov.tr/grupe/eb/01.htm>>.

drohende Verlust der parlamentarischen Mehrheit. Ausnahmen bildeten die nach den Putschen von 1960, 1971 und 1980 vom Militär eingesetzten oder erzwungenen Regierungen – insgesamt sieben Kabinette mit einer addierten Amtszeit von 91 Monaten.<sup>30</sup>

Von den insgesamt 39 Regierungen, die seit 1950 amtierten, konnten sich nur die Kabinette von Adnan Menderes zwischen 1950 und 1960, die Kabinette von Süleyman Demirel zwischen 1965 und 1971 sowie die AnaP-Regierungen unter Turgut Özal, Yıldırım Akbulut und Mesut Yılmaz zwischen 1983 und 1991 auf eine absolute Mehrheit der Regierungspartei in der Nationalversammlung stützen. In der übrigen Zeit waren insgesamt 16 Koalitionsregierungen, zwei Minderheitenkabinette unter Bülent Ecevit (1977 und 1999) und eine sogenannte Technokratenregierung zur Vorbereitung der Wahlen vom März 1975 im Amt.

Diese Daten liefern schon den ersten Anhaltspunkt zur Erklärung der oft beklagten Reformunfähigkeit des türkischen Systems. Politische Entwicklungsschübe waren nur unter Regierungen möglich, die sich auf die absolute Mehrheit einer Partei stützen konnten. Alle Legislaturperioden von Koalitionsregierungen hingegen waren geprägt von politischen und sozialen Krisenerscheinungen oder von weitgehendem Stillstand der demokratischen Entwicklung.

Die politische Kultur der türkischen Parteien hat stark konfrontative und wenig konsensorientierte Züge. Koalitionen führen deshalb selten zu einem Elitenkonsens, sondern eher zu einer von allen Beteiligten peinlich genau kontrollierten Machtteilung zwischen den Regierungspartnern. Erfolgreiches Regieren in Koalitionen wird nahezu unmöglich, wenn auch noch die gemeinsame ideologische Basis der Koalitionspartner relativ schmal ist. Dieser Befund ist im europäischen Kontext jedoch nicht außergewöhnlich; auch in anderen Ländern haben sich Koalitionsregierungen in der Regel nicht durch besondere Erfolge ausgezeichnet.

## Parlament – Wahlen – Parteien

Die Abgeordneten des türkischen Parlaments, der Großen Nationalversammlung der Türkei, werden seit 1950 durch allgemeine, freie und geheime Wahlen auf

<sup>30</sup> Es handelt sich im einzelnen um die Regierungen Gürsel I und Gürsel II (30.5.1960–20.11.1961), Erim I, Erim II, Melen und Talu (26.3.1971–26.1.1974) sowie Ulusu (20.9.1980–13.12.1983).

der Grundlage eines Mehrparteiensystems bestimmt. Zweimal hat das Militär seitdem durch einen Putsch die Nationalversammlung aufgelöst und das parlamentarische Regierungssystem vorübergehend aufgehoben: 1960 und 1980.<sup>31</sup> Das tat die Junta jedoch beide Male mit der erklärten Absicht, zum Parlamentarismus zurückzukehren, was mit den Wahlen von 1961 bzw. 1983 auch geschah.

Beim Coup von 1971 erzwang das Militär den Rücktritt der Regierung Demirel durch ein Memorandum und die Neuwahl einer dem Militär genehmen »überparteilichen« Regierung durch das Parlament. Ein ähnliches Vorgehen legte die Militärführung 1997 an den Tag, als sie nach entsprechenden politischen Vorwarnungen eine öffentliche Kampagne gegen die Koalition Erbakan/Çiller initiierte und dadurch den ersten islamistischen Ministerpräsidenten der modernen Türkei zu Fall brachte. Anders als 1971 wurde die Regierung diesmal durch ein parlamentarisch gebildetes Kabinett unter Führung des Vorsitzenden der Mutterlandspartei (AnaP), Mesut Yılmaz, abgelöst.<sup>32</sup>

Das parlamentarische System der Türkei kann also durchaus als stabile Demokratie gelten, die sich auf funktionierende öffentliche Wahlen stützt, und die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert sie auch als die »richtige« Regierungsform. Diese Wertung bleibt jedoch weitgehend formal und sagt wenig über die Qualität des türkischen Mehrparteiensystemparlamentarismus aus.

Dieser Parlamentarismus ist aufgrund der Bedingungen seiner Entstehung nach dem Zweiten Weltkrieg von der parlamentarischen »Machtergreifung« der anatolischen Peripherie gegen das Zentrum der Staatsbürokratie geprägt. Das hat zu einem Übergewicht traditionaler politischer Prozesse geführt, in denen personalistische vertikale Beziehungsgeflechte bestimmend sind.<sup>33</sup> Die Durchdringung des Staatsapparates mit den neuen Kräften der Peripherie blieb jedoch auf jene Leistungsbereiche beschränkt, die in den Dienst der Patronagemechanismen gestellt wurden. Die »Kernsektoren« des Staates, insbesondere Militär, Finanzverwaltung und Justiz, konnten

dagegen die traditionelle Staatskultur mit ihren antiliberalen Affekten konservieren, die die moderne Republik weitgehend aus der osmanischen Zeit übernommen hatte.<sup>34</sup> Das heutige parlamentarische System der Türkei ist immer noch deutlich von dieser Dichotomie in patronagegeprägten Parteienpluralismus und staatszentrierter Kernbürokratie geprägt. Am deutlichsten kommt dies in der Haltung des Militärs zum Ausdruck, das seine umfassende politische Rolle mit der Aufgabe legitimiert, die übergeordneten Staatsinteressen gegen die parteipolitischen Partikularinteressen zu sichern und zu verteidigen.

Vor diesem Hintergrund klientel- und verteilungsorientierter Parteipolitik einerseits und systemorientierter Haltung des »Kernstaates« andererseits konnte sich insbesondere eine moderne Oppositionskultur nur mühsam entwickeln. Opposition bedeutet in Patronagesystemen immer auch einen Angriff auf bestehende exklusive soziale Beziehungsgeflechte; unter staatszentrierten Aspekten gerät sie schnell in den Geruch von Illoyalität oder gar Systemfeindschaft. Es kann also nicht verwundern, wenn sich in der Türkei unter diesen Bedingungen weder ein freies Spiel der parteipolitischen Kräfte noch ein unbefangenes Nebeneinander der verschiedenen Parteien eingestellt hat.

Die Zusammensetzung des Parlaments und das Wahlverfahren wurden im Laufe der Zeit mehrfach geändert, immer mit dem Ziel, stabile Mehrheitsverhältnisse zu ermöglichen. Wie im Abschnitt zuvor gezeigt wurde, ist dieses Ziel nur zum Teil erreicht worden. Auch die relativ hohe Zehnprozenthürde, die für den Einzug ins Parlament überwunden werden muß, und die sich aus anderen Vorschriften des Wahlgesetzes ergebende Begünstigung der siegreichen Partei haben zum Beispiel nicht verhindern können, daß bei den Wahlen im Mai 1999 fünf Parteien in die Nationalversammlung gelangten, von denen keine mehr als 22 Prozent der Wählerstimmen gewinnen konnte.<sup>35</sup> Die Konzentration auf ein Zweiparteien-Parlament als Ergebnis der jüngsten Wahlen am 3. November 2002 ist besonderen Umständen geschuldet, vor allem dem öffentlichen Unmut über Korruption und Versagen führender Politiker. Es ist keines-

31 Vgl. für eine ausführliche Analyse dieser Ereignisse Hale, *Turkish Politics and the Military* [wie Fn. 25], S. 119–152 und S. 246–275.

32 Vgl. Gareth Jenkins, *Context and Circumstance: The Turkish Military and Politics*, Oxford u.a. 2001 (IISS, Adelphi Papers 337), S. 59–64.

33 Vgl. Ersin Kalaycıoğlu, *Turkish Democracy: Patronage versus Governance*, in: *Turkish Studies*, 2 (Frühjahr 2001) 1, S. 54–70.

34 Vgl. dazu die klassische Analyse bei Metin Heper, *The State Tradition in Turkey*, Walkington 1985.

35 Vgl. Heinz Kramer, *Die Türkei hat gewählt: Sieg des Nationalismus*, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 1999 (SWP-Aktuell Nr. 37).



wegs sicher, daß sich dieser Konzentrationseffekt auch bei den nächsten Wahlen wieder einstellt.<sup>36</sup>

Neuere Untersuchungen zeigen, daß Korruption nicht nur im öffentlichen Sektor weit verbreitet ist, sondern häufig auch in Parteien oder zumindest bei wichtigen Parteipolitikern auftritt.<sup>37</sup> In den letzten Jahren sind Korruptionsvorwürfe gegen prominente Politiker bis hin zum amtierenden stellvertretenden Ministerpräsidenten Yılmaz oder zu der früheren Ministerpräsidentin Çiller zu einem Standardelement der politischen Auseinandersetzung im türkischen Parlament geworden. In vielen Fällen deutete die journalistische Recherche darauf hin, daß diese Vorwürfe zumindest nicht völlig unbegründet zu sein schienen. Aufgeklärt wurden sie in der Regel jedoch nicht, weil nach der geltenden Rechtslage die Strafverfolgungsbehörden erst tätig werden, nachdem der Vorwurf durch ein parlamentarisches Gremium geprüft worden ist. Dieser Prüfungsprozeß geriet wegen der komplizierten Koalitionsarithmetik und/oder der knappen Mehrheitsverhältnisse der jeweils amtierenden Regierung in der Regel zu einem politischen Kuhhandel: Regierungs- und Oppositionsvertreter bescheinigten sich im zuständigen Ausschuß wechselseitig ihre Unbescholtenheit, so daß es zu keiner Strafverfolgung kam. Ungeklärt blieb deshalb auch, ob und wie weit es sich bei den verschiedenen angeblichen Korruptionsfällen um Akte der persönlichen Bereicherung oder um versteckte Finanzierung von Parteiaktivitäten handelte.<sup>38</sup>

Türkische Parteien sind, mit Ausnahme der religiös-konservativen Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP) und ihren verbotenen islamistischen Vorläuferinnen, der Tugendpartei (FP) und der Wohlfahrtspartei (RP), organisatorisch in der Bevölkerung kaum

verankert. Die Mitgliedschaft in einer Partei ist in der Regel eher Ausdruck für lockere Anhängerschaft oder Sympathie statt Ausweis politisch definierter organisatorischer Bindung. Dazu paßt, daß Mitgliedsbeiträge kaum erhoben werden. Lokale Parteigliederungen sind außerhalb von Wahlkampagnen nur wenig aktiv. Personelle oder organisatorische Querverbindungen zu gesellschaftlichen Organisationen existieren praktisch nicht, obwohl der bürgergesellschaftliche Bereich stark nach ideologischen Positionen fragmentiert ist.

Diese Konstellation ist Ursache und Folge der exklusiven Orientierung des Parteilebens auf den Vorsitzenden (und seinen engsten Gefolgschaftskreis).<sup>39</sup> Parteivorsitzende regieren die Organisation von der Spitze aus und besetzen die regionalen und lokalen Untergliederungen mit ihnen genehmen Führungen, wozu das Parteiengesetz die Handhabe gibt. Innerparteiliche Demokratie existiert nicht, Opposition wird in der Regel unterdrückt oder kaltgestellt. Das regionale und lokale Führungspersonal wird kaum nach seinen politischen Positionen ausgesucht, sondern nach der persönlichen Loyalität gegenüber der Parteiführung und nach der Fähigkeit, über entsprechende klientelistische Netzwerke Wählerstimmen zu mobilisieren. Das gilt besonders für die kurdischen Provinzen, in denen Stämme und deren Loyalitätsbeziehungen auch eine wichtige Partei-/Wahlfunktion haben.<sup>40</sup> Abweichungen von diesem Muster existieren zwar, doch sind sie die Ausnahme.

Nach dem gleichen Prinzip von Loyalität und Mobilisierungsfähigkeit wählt die Parteiführung die Parlamentskandidaten aus. Entsprechend gering ist die politische Bedeutung der Parlamentsfraktionen für das Parteileben. Zudem haben die Abgeordneten häufig nur schwache Bindungen an die Partei. So kommt es denn auch immer wieder zu Parteiwechsellern von Abgeordneten, wenn das Angebot der abwerbenden Partei in Form von erhofften oder versprochenen Ämtern oder anderen Vorteilen verlockender ist als die aktuelle Stellung in der eigenen Fraktion. Ins-

<sup>36</sup> Vgl. Gabriel Goltz/Heinz Kramer, Politischer Erdbeben bei den Wahlen in der Türkei, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2002 (SWP-Aktuell Nr. 48/02, <[http://www.swp-berlin.org/pdf/swp\\_aktuell/swpaktuell\\_48\\_02.pdf](http://www.swp-berlin.org/pdf/swp_aktuell/swpaktuell_48_02.pdf)>).

<sup>37</sup> So kommt eine im Februar 2002 der Öffentlichkeit vorgestellte Studie der Forschungseinrichtung TESEV zu dem Ergebnis, daß die Hälfte der befragten 1200 Unternehmen in ihren geschäftlichen Aktivitäten von Korruption Gebrauch machten; vgl. Güzin Yıldızcan, Sezer Calls for National Mobilization against Graft, in: Turkish Daily News, Electronic Edition (TDN Online), 16.2.2002; Burak Bekdil, Bribesville, in: TDN Online, 19.2.2002. Generell zur Korruption im türkischen System vgl. Yunus Yoldas, Verwaltung und Moral in der Türkei, Frankfurt a.M./Berlin u.a. 2000 (Europäische Hochschulschriften, Reihe 31: Politikwissenschaft, Bd. 405).

<sup>38</sup> Vgl. Horst Bacia, Ein Boot in stürmischer See, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.7.2000, S. 8.

<sup>39</sup> Eine gute Übersicht über die wesentlichen Strukturelemente türkischer Parteien gibt İlter Turan, The Oligarchic Leadership of Turkish Political Parties: Origins, Evolution, Institutionalization and Consequences, Istanbul 1995 (Koç University Working Paper, No. 1995/19). Umfassende Einzelanalysen aller wichtigen aktuellen Parteien finden sich in: Turkish Studies, 3 (Frühjahr 2002) 1 (Special Issue: Political Parties in Turkey).

<sup>40</sup> Vgl. Ferzende Kaya, Where Will Tribal Votes Head for?, in: TDN Online, 23.9.2002.

besondere bei knappen Mehrheitsverhältnissen war die Stabilität der Regierung durch die Gefahr von Fraktionswechseln zusätzlich bedroht.

Besonders massiv ist dieses Phänomen wieder im Vorfeld der vorgezogenen Wahlen vom November 2002 aufgetreten. Als Folge eines gescheiterten Versuchs, den gesundheitlich stark geschwächten Premier und Parteivorsitzenden abzulösen, verließen über 50 Abgeordnete die Demokratische Linkspartei (DSP) von Ministerpräsident Ecevit. Damit zerfiel diese bis dahin führende Regierungspartei.<sup>41</sup> Außerdem wechselten nach dem Beschluß über vorgezogene Neuwahlen zahlreiche Abgeordnete jener Parteien, die nur geringe Chancen hatten, die Zehnprozenthürde zu überwinden, zu aussichtsreicheren Parteien. Hier von besonders betroffen war der kleine Koalitionspartner, die Mutterlandspartei (AnaP) von Vizepremier Mesut Yılmaz.<sup>42</sup>

Aufgrund der beschriebenen Mechanismen können sich Parteivorsitzende außerordentlich lange an der Spitze ihrer Organisation halten, wie die Fälle von Süleyman Demirel, Bülent Ecevit, Necmettin Erbakan, aber auch Tansu Çiller und Mesut Yılmaz zeigen. Während die drei erstgenannten, nur unterbrochen durch Militärinterventionen bzw. Parteiverbote, ihre Parteien seit den sechziger Jahren führen bzw. führten, sind die beiden letzteren trotz aller Kritik an ihrer Person und Politik immerhin auch schon gut zehn Jahre an der Spitze der Partei des richtigen Weges (DYP) bzw. der Mutterlandspartei.

Die übermäßige Oligarchisierung der türkischen Parteistrukturen trägt insofern zur Zersplitterung der Parteienlandschaft bei, als Personen oder Gruppen, die durch das innerparteiliche Machtkartell ausgeschlossen wurden, in der Regel nur der Weg des Austritts und der Gründung einer eigenen Partei bleibt, wenn sie ihre politischen Ambitionen verwirklichen wollen. In solchen Fällen verlassen nicht selten ganze Lokalorganisationen die Partei, weil deren Führung in einem Loyalitätsverhältnis zum Dissidenten steht. Das zeigt das erwähnte Beispiel der gescheiterten Palastrevolution in der DSP ganz deutlich.

<sup>41</sup> Vgl. dazu im einzelnen Heinz Kramer, Überraschung in der Türkei: Vorgezogene Neuwahlen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2002 (SWP-Aktuell Nr. 28/02).

<sup>42</sup> Auf diese Weise kamen auch bisher nicht im Parlament vertretene Parteien zu einer Repräsentation, so daß aus dem ursprünglichen Fünfparteien-Parlament, das aus den Wahlen von 1999 hervorgegangen war, vor dem neuen Wahlgang ein Elfparteien-Parlament wurde; vgl. Muğla Deputy Dikmen Resign from YTP, in: TDN, 9.10.2002, S. 4.

Die geringe Verankerung der türkischen Parteien in der Gesellschaft und die übermäßige Oligarchisierung ihrer Organisation haben dazu beigetragen, daß die Parteiidentifikation in der Bevölkerung nur sehr schwach entwickelt ist. Entsprechend hoch ist die Volatilität der Wählerschaft und der Anteil der Wechselwähler. So hat in den letzten vier Parlamentswahlen jeweils eine andere Partei die meisten Stimmen errungen: 1991 die Partei des richtigen Weges unter Süleyman Demirel, 1995 die (islamistische) Wohlfahrtspartei unter Necmettin Erbakan, 1999 die Demokratische Linkspartei unter Bülent Ecevit und 2002 die AKP von Recep Tayyip Erdoğan. Sämtliche Parteien verzeichneten in diesen Wahlen erhebliche Schwankungen ihrer jeweiligen Stimmenanteile. »Soweit die Stabilisierung des Wahlverhaltens ein Element demokratischer Konsolidierung bildet, scheint der aktuelle Trend in der Türkei von Konsolidierung wegzuführen.«<sup>43</sup>

#### Wahlergebnisse der wichtigsten Parteien, 1991–2002

	1991	1995	1999	2002
DYP	<b>27,03</b>	19,19	12,01	9,54
AnaP	24,01	19,65	13,22	5,13
DSP	10,75	14,64	<b>22,19</b>	1,22
SHP/CHP	20,75	10,71	8,71	19,39
MHP	--,*	8,18	17,98	8,36
RP/FP/SP**	16,88	<b>21,38</b>	15,41	2,49
AKP	--,*	--,*	--,*	<b>34,28</b>

\* 1991 war die MHP eine Wahlgemeinschaft mit der RP eingegangen.

\*\* Nach dem Verbot der FP spaltete sich die islamistische Bewegung 2001 in die SP und die AKP.

Angesichts der beschriebenen Strukturen und Mechanismen verwundert es nicht, daß die Mehrheit der Bevölkerung Parteien als »korrupte und hochgradig oligarchische Institutionen ansieht, in diktatorischer Weise von engstirnigen, unnachgiebigen Führern geleitet, die unfähig sind, die drängenden Probleme des Landes zu lösen.«<sup>44</sup> Die seit Anfang 2001 herrschende schwere Wirtschaftskrise hat diese These in eindrucksvoller Weise bestätigt: Seit Anfang April 2001 deuteten alle Umfragen darauf hin, daß wohl keine der etablierten türkischen Parteien bei Wahlen

<sup>43</sup> *Özbudun*, Contemporary Turkish Politics [wie Fn. 28], S. 78 (Übers. durch H.K.)

<sup>44</sup> Ebd., S. 99 (Übers. durch H.K.).

die Zehnprozenthürde überwinden würde.<sup>45</sup> Dies löste nach dem Beschluß über Neuwahlen hektische Bemühungen vor allem der AnaP- und der DYP-Führung aus, Listenallianzen mit anderen Parteien einzugehen, um den drohenden Ausschluß von der Macht zu verhindern. Unterdessen wartete die türkische Bevölkerung auf neue Personen und neue Parteien, die das Land aus der Misere führen könnten.

Ein solcher Hoffnungsträger ist, zumindest für gut ein Drittel der Wähler, der frühere Istanbuler Oberbürgermeister Recep Tayyip Erdoğan. Er galt in der Tugendpartei (FP) als führender Vertreter des »modernen« Flügels und gründete nach dem Verbot der FP im Herbst 2001 die Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP). Sie vertritt nach eigenem Anspruch einen gemäßigten Kurs im pro-islamischen Lager und grenzt sich damit ab von den sogenannten »Traditionalisten« um den langjährigen Führer der islamischen Partei-bewegung, Necmettin Erbakan. Dessen Anhänger haben aus den Resten der FP die Glückseligkeitspartei (SP) unter Führung von Recai Kutan gegründet, der, wie schon in der FP, für Erbakan einspringen muß, der bis ins Jahr 2003 mit einem Politikverbot belegt ist.<sup>46</sup> Erdoğan konnte mit seiner AKP auf Anhieb eine breite Zustimmung in der Wählerschaft gewinnen, die weit über das islamische Lager im engeren Sinn hinausreicht.<sup>47</sup>

Erdoğan und seine Mitstreiter wollen aus der AKP auch dadurch eine neue Partei machen, daß die Satzung finanzielle Transparenz nicht nur für die Partei, sondern auch für ihre Parlamentskandidaten und Funktionäre vorsieht. Außerdem sollen alle Kandidaten für Abgeordnetenmandate durch parteiinterne Vorwahlen bestimmt werden. Die Amtszeit des Parteivorsitzenden ist auf zwei Wahlperioden begrenzt. Das wären für türkische Parteiverhältnisse geradezu

<sup>45</sup> Vgl. zum Beispiel: May ANAR Poll Show More Bad News for Existing Parties, in: Briefing, (11.6.2001) 1346, S. 6.

<sup>46</sup> Die Spaltung des islamischen Lagers ist ein weiteres Symptom der erwähnten Strukturdefizite des türkischen Parteiensystems, denn Erdoğan und seinen Anhängern war es zuvor nicht gelungen, innerhalb der FP die »alte Garde« abzulösen. Die Gründung einer eigenen Partei war die logische Konsequenz. Da im islamischen Lager die Rücksichtnahme auf die »Gemeinschaft« – in diesem Falle der Partei – einen hohen Wert darstellt, ist Trennung kein leichter Schritt. Daher wartete Erdoğan auch mit der Gründung, bis das erwartete FP-Verbot ihm eine elegante Gelegenheit bot.

<sup>47</sup> Einzelheiten über die neuen Parteien bietet Günter Seufert, Die neuen pro-islamischen Parteien in der Türkei, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2002 (S 6/02, <[www.swp-berlin.org/pdf/ap/S06\\_02.pdf](http://www.swp-berlin.org/pdf/ap/S06_02.pdf)>).

revolutionäre Neuerungen, wenn sie denn verwirklicht würden.<sup>48</sup> Allerdings hat die Aufstellung der Kandidaten für die Novemberwahlen gezeigt, daß sich die AKP bisher nicht von den gängigen Praktiken türkischen Parteilebens gelöst hat. Dennoch blieb das Vertrauen der Bevölkerung in Erdoğan und seine Mitstreiter ungebrochen.

Die Verhältnisse im türkischen Parteiensektor sind im europäischen Vergleich nicht unbedingt einzigartig.<sup>49</sup> Nicht nur in der Türkei, sondern auch generell läßt sich ein Rückgang der Parteiidentifikation in der europäischen Bevölkerung beobachten. Viele mittel- und osteuropäische Beitrittskandidatenländer weisen wie die Türkei eine erhebliche Volatilität der Wählerschaft auf, wie die jüngeren Wahlergebnisse in der Slowakei, der Tschechischen Republik, Polen, Rumänien oder Bulgarien zeigen. Stark fragmentierte Parteiensysteme sind ebenfalls nicht selten und motivieren häufig, wie zum Beispiel im Falle Italiens oder in jenen einiger mittel- und osteuropäischer Kandidatenländer, zur Bildung von Wahlallianzen. Oligarchisierung ist ein klassisches Merkmal aller Parteien, und die Frage, wann Führerorientierung in Personalismus umschlägt, ist auch in einigen EU-Ländern nicht leicht zu beantworten.

Politische Korruption ist auch kein rein türkisches Phänomen. Wie die nicht enden wollende Mafia-diskussion in Italien, jüngere Diskussionen in Belgien und Frankreich oder die Parteispendenskandale in Deutschland zeigen, sind nicht einmal Gründungsmitglieder der EU frei von derartigen erheblichen Deformationen des politischen Prozesses.<sup>50</sup> Der Kan-

<sup>48</sup> Neuerdings wird sogar die Justiz im Sinne der Förderung innerparteilicher Demokratie aktiv. So hat der Generalstaatsanwalt beim Kassationsgericht Anfang März 2002 acht Parteien – darunter die AnaP, AKP und CHP – aufgefordert, ihre Regularien für die Wahl der obersten Parteiführungsgremien zu demokratisieren und die gesetzwidrige »Setzung« von Kandidaten durch den Parteivorsitzenden zu beenden. Vgl. TDN Online, 7.3.2002.

<sup>49</sup> Wenn in dieser Arbeit auf Verhältnisse in EU-Mitgliedstaaten oder in Staaten anderer Beitrittskandidaten Bezug genommen wird, geschieht das nicht, um türkische Verhältnisse zu entschuldigen oder zu relativieren. Da in der europäischen Debatte über einen türkischen EU-Beitritt die Türkei jedoch oft als nicht-europäisch oder als grundsätzlich »anders« charakterisiert wird, kann es nicht schaden, auf die vielfältigen Ähnlichkeiten hinzuweisen, die zumindest im politischen Bereich zwischen der Türkei und dem restlichen Europa existieren. Nicht mehr, aber auch nicht weniger sollen die entsprechenden Hinweise in dieser Arbeit leisten.

<sup>50</sup> Vgl. zum Beispiel für Belgien Lieven *de Winter*, Political Corruption in the Belgian Politocracy: (Still) a

didat Türkei sollte ebenso wie die anderen Kandidatenländer erwarten dürfen, daß die EU ihnen gegenüber nicht schärfer reagiert als in vergleichbaren Fällen in Staaten ihrer Altmitglieder, die relativ selten zu einem EU-weiten Thema werden.

Die seit dem Sommer 2001 besonders deutlich ausgeprägte Enttäuschung der türkischen Bevölkerung über die sie repräsentierenden Parteien und Politiker, die sich auch im Wahlergebnis vom 3. November 2002 niederschlug, ist als Ablehnung dieser konkreten Akteure türkischer Politik zu werten und bedeutet keineswegs eine generelle Absage an das parlamentarisch-repräsentative System der Republik: Die Türken verlangen dringend nach anderen (besseren) Parteien und Politikern, nicht aber nach einem anderen System. Die Defizite, die der politisch-parlamentarische Sektor trotz erfolgreicher Konsolidierung noch immer aufweist, lassen also keineswegs den Schluß zu, daß die Türkei in dieser Hinsicht das politische Beitrittskriterium der »stabilen Institutionen« verfehlt.

### Organisierte Interessen und Zivilgesellschaft

Der Entwicklung einer wirkungsmächtigen Zivilgesellschaft (civil society) mißt die EU in jüngster Zeit eine besondere Bedeutung für die Etablierung konsolidierter Demokratien bzw. für die erfolgreiche Transformation nichtdemokratischer und nicht-marktwirtschaftlicher Gesellschaften bei. Dies kommt in der politischen Rhetorik der Union beim Thema Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten klar zum Ausdruck und findet seinen konkreten Niederschlag in den verschiedenen Programmen zur Förderung der demokratischen Gesellschaft in diesen Ländern.

Dieses Anliegen bringt die EU auch im türkischen Beitrittsprozeß zur Geltung, indem sie die Entwicklung der türkischen Zivilgesellschaft fordert. Diese Forderung wird aber auch in der Türkei selbst erhoben oder es wird bereits im Namen der Zivilgesellschaft politischer Wandel eingefordert.<sup>51</sup>

»Zivilgesellschaft« ist ein sozialwissenschaftlicher Begriff mit vielen Dimensionen und unterschiedlichen

historischen, konzeptionellen und realen Ausprägungen. Im Kern bezeichnet er auch immer einen »weitgehend selbst regulierten sozialen Raum bürgerschaftlichen Engagements zwischen Staat, Ökonomie und Privatsphäre sowie die Handlungsprinzipien, die typischerweise dort gelten: freiwillige Verantwortungsübernahme, Gewaltfreiheit und Kompromißbereitschaft.«<sup>52</sup>

Im Sinne dieser Definition ist Zivilgesellschaft weitgehend ein Phänomen postindustrieller Gesellschaften, in denen die Phänomene parlamentarische Demokratie und Nationalstaat bereits auf eine längere Geschichte zurückblicken können. Hier hat der Prozeß der gesellschaftlichen Individuierung neue politische Forderungen aufkommen lassen, die im System parteienpluralistischer Demokratie nur noch unvollkommen erfüllt werden können. Weil das so ist, schließen sich freie Individuen freiwillig zusammen, um bestimmte gemeinsame Anliegen innerhalb des Systems, aber außerhalb der etablierten politischen Mechanismen durchzusetzen.

Es leuchtet unmittelbar ein, daß derartige Formen kollektiver Interessenvertretung in Gesellschaften mit noch stark traditionalem und gemeinschaftsorientiertem Charakter und einem vorwiegend klientelistisch geprägten Politikprozeß wie der türkischen wenig günstige Entwicklungsbedingungen vorfinden. Die Maßstäbe zur Beurteilung des Entwicklungsstandes der türkischen Zivilgesellschaft können deshalb nicht ohne weiteres aus dem durchschnittlichen heutigen europäischen Erfahrungshorizont übernommen werden.<sup>53</sup> In der Türkei wird mit Zivilgesellschaft bisher vor allem eine Bewegung assoziiert, die eher mit den Traditionen »zivilen Ungehorsams« in Verbindung gebracht werden kann. Folglich spielen dort relativ fest organisierte Interessen (Verbände) noch eine weitaus größere Rolle als freie bürgerschaftliche Assoziationen.

Ungeachtet dessen haben 50 Jahre Parteiendemokratie auch in der türkischen Bevölkerung ein mit

<sup>52</sup> Neues über Zivilgesellschaft, in: WZB-Mitteilungen, 97 (September 2002), S. 27.

<sup>53</sup> Vgl. für eine ausführliche Diskussion des Konzeptes der Zivilgesellschaft im türkischen Kontext Stefanos Yerasimos, Civil Society, Europe and Turkey, in: S. Yerasimos/G. Seufert/K. Vorhoff (Hg.), Civil Society in the Grip of Nationalism. Studies on Political Culture in Contemporary Turkey, Istanbul 2000 (Final Report for the Project »Le nationalisme Turc face à l'Europe«), S. 11–23; Günter Seufert, The Impact of Nationalist Discourses on Civil Society, in: Yerasimos/Seufert/Vorhoff (Hg.), Civil Society, S. 25–47.

Endemic Disease?, Florenz 2000 (EUI Working Papers, RSC No. 2000/31).

<sup>51</sup> Vgl. dazu zum Beispiel die türkischen Beiträge in: *Türkei-Programm der Körber-Stiftung* (Hg.), Perspektiven der Zivilgesellschaft/Sivil Toplumun Geleceği, Hamburg 2001 (6. Deutsch-Türkisches Symposium der Körber-Stiftung).

europäischen Standards vergleichbares Bewußtsein und vergleichbare Motivationen zur Ausübung politischen Drucks um der Erreichung bestimmter Ziele willen geschaffen. Was aber noch weitgehend fehlt, sind die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen, die nötig sind, damit derartige Prädispositionen in der Praxis wirksam werden. »Das politische Regime des Landes und insbesondere seine Verfassung stechen als größtes Hindernis für die Konsolidierung eines stärker pluralistischen Kontextes hervor.«<sup>54</sup>

Unter diesen Bedingungen ist es für Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und Berufsorganisationen wesentlich leichter, mit den immer noch erheblichen politischen Einschränkungen zivilgesellschaftlicher Aktivitäten umzugehen – und sie zu unterlaufen –, als für lokale oder nationale zivile Initiativen und freiwillige Vereinigungen, die sich einer bestimmten Sache verschrieben haben, sei es Umweltsachen, sei es Menschenrecht, sei es Jugendschutz. Das gilt noch einmal verschärft für alle Initiativen, die, zu Recht oder Unrecht, in »separatistischem« oder »reaktionärem« Verdacht stehen.<sup>55</sup>

Dennoch sind in der Türkei im vergangenen Jahrzehnt Ansätze einer bürgergesellschaftlichen Kultur entstanden, die sich zunehmend auch im politischen Alltag bemerkbar macht. Allerdings sind entsprechende Organisationen bisher weitgehend auf die städtischen Mittelschichten beschränkt. Außerhalb der Zentren gibt es nur vereinzelte Bürgerorganisationen, die sich gegen konkrete Vorhaben richten, wie den immer wieder ins Gespräch gebrachten Bau eines Atomkraftwerks in Akkuyu an der südlichen Mittelmeerküste.

Eine spezifische Form zivilgesellschaftlichen Engagements zeigen die zahlreichen religiös motivierten Stiftungen und Nachbarschaftsvereine in den großen Städten, die häufig auch von Aktivisten der islamischen Parteien getragen werden, ohne allerdings offiziell deren Unterorganisationen zu sein. Ähnliches gilt für die islamisch geprägten Unternehmer-, Juristen- oder Menschenrechtsvereinigungen. Es ist umstritten, ob diese Organisationen als Teil der Zivil-

gesellschaft oder eher als Teil einer umfassenden politischen islamischen Bewegung anzusehen sind. Da im Islam die Grenzen zwischen religiösem, gesellschaftlichem und politischem Engagement und den entsprechenden Organisationen fließend sind, ist eine eindeutige Zuordnung schwierig.

Säkularistisch orientierte Organisationen grenzen sich in der Regel scharf von ihnen ab oder billigen ihnen keinen zivilgesellschaftlichen Status zu. So macht sich die aktuelle Spaltung der türkischen Politik und Gesellschaft in Säkularisten (Kemalisten) auf der einen und in religiös orientierte Kräfte (Islamisten) auf der anderen Seite auch im Bereich der Zivilgesellschaft und der organisierten Interessen bemerkbar. Generell tendieren auch die türkischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) häufig dazu, sich gegen politisch anders orientierte NROs abzugrenzen und zum Beispiel mehr demokratische Rechte für sich selbst, aber nicht unbedingt für alle und schon gar nicht für politisch »feindliche« Gruppen der Zivilgesellschaft zu fordern.

Diese Neigung ermöglicht es den regierenden Eliten, nicht zuletzt der Militärführung, gesellschaftliche Koalitionen zu formen, die gezielt gegen »Abweichler« vom nationalen Konsens oder gar dessen »Feinde« mobilisiert werden können.<sup>56</sup> Das prominenteste Beispiel ist die vom Militär orchestrierte Kampagne zur Durchsetzung der Beschlüsse des Nationalen Sicherheitsrates vom 28. Februar 1977, die sich gegen die damalige Koalitionsregierung Erbakan/Çiller richteten.<sup>57</sup> Doch auch die Bemühungen, den neuen »Star« des islamischen Spektrums, Recep Tayyip Erdoğan, und seine AKP in ihrem politischen Aufstieg zu bremsen, scheinen nicht ganz ohne Mitwirkung militärischer Kreise angestoßen worden zu sein.

### Das Militär als politische Institution

Im politischen Institutionengefüge der Türkei spielt das Militär eine besondere Rolle. Sie unterscheidet sich fundamental von denen der Streitkräfte in allen anderen EU-Staaten oder Kandidatenländern. In der Türkei ist das Militär, genauer: die Militärführung, ein

<sup>54</sup> Kalaycıoğlu, Turkish Democracy [wie Fn. 33], S. 60.

<sup>55</sup> Vgl. zu den juristischen und sonstigen staatlichen Hemmnissen, die der Entstehung zivilgesellschaftlicher Organisationen entgegenstehen, Gülistan Gürbey, Politische und rechtliche Hindernisse auf dem Weg der Herausbildung einer Zivilgesellschaft in der Türkei, in: Ferhad Ibrahim/Heidi Wedel (Hg.), Probleme der Zivilgesellschaft im Vorderen Orient, Opladen 1995, S. 95–111.

<sup>56</sup> Vgl. für Einzelheiten Seufert, The Impact of Nationalist Discourses [wie Fn. 53], S. 28–35.

<sup>57</sup> Vgl. zu Einzelheiten über den »28. Februar-Prozess« und seine Folgen für die türkische Innenpolitik Niyazi Günay, Implementing the »February 28« Recommendations: A Scorecard, Washington, D.C. 2001 (The Washington Institute for Near East Policy, Research Note 10, May 2001).

fester Bestandteil des politischen Systems. Der Generalstab ist nicht dem Verteidigungsministerium unterstellt, sondern direkt dem Ministerpräsidenten. Eine zivile Kontrolle ist faktisch nicht vorhanden. Das Militär beansprucht die Rolle eines selbständigen politischen Akteurs, die ihm von den Politikern und der Öffentlichkeit auch weitgehend zugestanden wird.<sup>58</sup>

Die Militärführung macht ihren Einfluß über verschiedene Kanäle geltend. Von der Verfassung institutionalisiert ist die Meinungsbildung im Nationalen Sicherheitsrat (MGK). »Über dieses Organ ist das Militär faktisch an der Ausübung verfassungsgemäßer Exekutivgewalt beteiligt, ohne formell dazu legitimiert zu sein.«<sup>59</sup> Die monatlichen Sitzungen des MGK sind, vor allem in Krisenzeiten, Ereignisse von allergrößtem öffentlichem Interesse.

Daneben hat sich in den letzten Jahren die Praxis etabliert, daß führende Militärs regelmäßig zu den verschiedensten politischen Fragen öffentlich Stellung nehmen, womit sie stets ein beachtliches Medienecho auslösen. Das Spektrum der angesprochenen Themen reicht von Fragen der Regierungsbildung über die Bildungspolitik, die wirtschaftliche und soziale Lage des Landes, den Beitritt zur Europäischen Union, das Rundfunk- und Fernsehwesen, die Menschenrechte bis hin zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik. Im türkischen Kontext bedeutet das mehr als bloß die Wahrnehmung des demokratischen Rechtes der freien Meinungsäußerung durch hohe Militärs, denn in den Augen der Öffentlichkeit – und vieler Politiker – hat die Haltung der Militärführung zu bedeutsamen politischen Fragen mehr Gewicht als die der Regierung oder des Parlaments.

Nicht zuletzt gibt es die Praxis mehr oder weniger vertraulicher direkter Einflußnahme auf die Spitzen der Regierung. Fast jeder Besuch des Generalstabschefs beim Ministerpräsidenten oder gar beim Staatspräsidenten löst sofort öffentliche Spekulationen über die politische Absicht aus, die damit verbunden sein

<sup>58</sup> Das kommt zum Beispiel unverhüllt in der Bemerkung des jüngst ausgeschiedenen Generalstabschefs Hüseyin Kıvrıkoğlu anlässlich seines Abschiedsbesuchs beim Parlamentspräsidenten zum Ausdruck: »The reforms that we have prompted were supported by the laws passed by Parliament.« (TDN Online, 28.8.2002.) Es dürfte keinen EU-Staat geben, in dem die Militärführung dem Parlament so offen bescheinigt, sie bei der Verwirklichung ihrer politischen Vorhaben unterstützt zu haben – und in dem eine solche Bemerkung nicht einen Sturm der Entrüstung in Medien und politischer Öffentlichkeit ausgelöst hätte.

<sup>59</sup> Christian Rumpf, *Das türkische Verfassungssystem*, Wiesbaden 1996, S. 180.

könnte. Konsultationen der Führungen von Militär und Politik finden eben nicht nur, noch nicht einmal vorwiegend, zu Fragen der militärischen Sicherheit der Nation statt.

Das türkische Militär hat seine politische Rolle nicht usurpiert, sondern übt sie mit breiter öffentlicher Billigung auf der Grundlage der Verfassung und anderer Gesetze aus, gestützt auf eine lange nationale Tradition, in der die Streitkräfte stets als »Hüter« der kemalistischen Republik und ihrer Errungenschaften auftraten.<sup>60</sup> In der Vergangenheit hat sich das Militär weitgehend auf diese Hüterrolle beschränkt und eine Position »über dem politischen Alltag« eingenommen. Nur in echten Ausnahmesituationen griff es in das politische Geschehen ein.

Seit Mitte der neunziger Jahre wandelte sich das Rollenverhalten jedoch deutlich. Zu beobachten ist zum einen eine Tendenz zu permanenter Beteiligung am politischen Geschehen und zu entsprechender Einflußnahme und zum anderen dazu, durch diese ständige Präsenz in der politischen Debatte den »zivilen« Entscheidungsprozeß im Sinne der Militärführung so zu steuern, daß Entwicklungen ausgeschlossen werden, die einen neuen Coup notwendig machen könnten.<sup>61</sup> Die Generäle haben erkannt, daß eine Militärintervention in der heutigen Zeit gegenüber der internationalen Gemeinschaft kaum noch zu rechtfertigen ist. Auch in der türkischen Bevölkerung würde sie auf deutlichen Widerstand stoßen, wenngleich in politischen Krisen Spekulationen über ein Eingreifen des Militärs immer noch zum festen Bestand der türkischen Mediendebatte gehört.

Immerhin hat in der Türkei in den letzten Jahren auch eine vorsichtige Diskussion über die politische Rolle des Militärs eingesetzt. Im wesentlichen durch die mit der EU-Perspektive verbundenen Reform- und Liberalisierungserfordernisse ausgelöst, beschränkt sie sich bis jetzt hauptsächlich auf das institutionelle Problem der Bedeutung und Funktion des MGK und berührt nur in seltenen Fällen die eher grundsätzliche Frage nach der angemessenen Rolle und Position des Militärs in einer funktionierenden Demokratie.

Eine wichtige Ausnahme bildet eine von der türkischen Großindustrie in Auftrag gegebene Studie, in der es unmißverständlich heißt:

<sup>60</sup> Vgl. für eine kurze Darstellung dieses Zusammenhangs İler Turan, *The Military in Turkish Politics*, in: *Mediterranean Politics*, 2 (Herbst 1997) 2, S. 123–135.

<sup>61</sup> So der Befund von Ümit Cizre, *Politics and Military in Turkey into the 21st Century*, Florenz 2000 (EUI Working Papers RSC No. 2000/24), S. 6–10.

»1) In einem demokratischen System ist die Militärführung der politischen Führung untergeordnet; und  
2) Die Funktionen der Landesverteidigung und der Inneren Sicherheit sind verschieden. (Deshalb hat sich die Militärführung ausschließlich mit der Landesverteidigung zu befassen, während die Verantwortung für die Innere Sicherheit bei der zivilen Führung und ihren zuständigen Ministerien liegen sollte.)«<sup>62</sup>

Als Konsequenz schlug der Autor der Studie, Prof. Bülent Tanör, vor, den Generalstab dem Verteidigungsminister zu unterstellen und den MGK als Verfassungseinrichtung abzuschaffen.

Dazu sah sich das türkische Parlament jedoch nicht in der Lage. Die im Oktober 2001 verabschiedete Verfassungsänderung sieht lediglich die Aufnahme des stellvertretenden Ministerpräsidenten und des Justizministers als weitere zivile Mitglieder sowie eine deutlichere Herausstellung des beratenden Charakters des MGK vor. Damit haben die Politiker jetzt in diesem Gremium eine deutliche Mehrheit gegenüber den Militärs, und die Regierung ist (theoretisch) weniger an die Beschlüsse (Empfehlungen) des MGK gebunden.<sup>63</sup>

Ob mit dieser Regelung die politische Rolle des Militärs tatsächlich entscheidend verändert werden kann, muß bezweifelt werden. Denn zum einen bleibt die faktisch unabhängige Position und Struktur des Generalstabs unangetastet und damit auch die absolute sicherheitspolitische Definitionsmacht der Militärführung. Jedenfalls existiert bis heute im zivilen Bereich keine auch nur annähernd so potente (sicherheits)politische Analysekapazität, wie sie der Generalstab aufgebaut hat. Auch die neuerdings zivile Mehrheit im MGK bildet kein Gegengewicht, bleibt doch sein Generalsekretariat, in dem die wichtigen Vorarbeiten für die monatlichen Sitzungen geleistet werden, weiterhin militärisch dominiert: Der Generalsekretär ist traditionell ein ranghoher General, im Sekretariatspersonal überwiegt das Militär.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> *Turkish Industrialists' And Businessmen's Association (TÜSİAD), Perspectives on Democratisation in Turkey*, Istanbul, Januar 1997 (TÜSİAD Publication No. T/97-1-212), S. 81.

<sup>63</sup> Vgl. Gesetzesvorlage des türkischen Ministerrates an die Nationalversammlung vom 28.12.2001 (Vorlage Nr. B.02.0KKG.0.10/101-380/6057) über die Änderung des Gesetzes über den Nationalen Sicherheitsrat und das Generalsekretariat des Nationalen Sicherheitsrates (Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı) und *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Regelmäßiger Bericht 2002* [wie Fn. 1], S. 25f.

<sup>64</sup> Ohne eine grundlegende »Zivilisierung« von Gesetz 2945 aus dem Jahr 1983 über die Organisation und Aufgaben des

Zum anderen hat die Verfassungsänderung weder eine erkennbare Neudefinition des türkischen Verständnisses von »nationaler Sicherheit« als Domäne des Militärs herbeigeführt, noch gibt es Anzeichen für ein gewandeltes öffentliches Bewußtsein von der Rolle und Funktion des Militärs. Die vom stellvertretenden Ministerpräsidenten Yılmaz im Frühjahr 2001 angestoßene Debatte über den Komplex der »nationalen Sicherheit« erwies sich als kurzes Strohfeuer, das unter dem Druck der Militärführung rasch erlosch.<sup>65</sup>

Als Hauptbedrohungen der »nationalen Sicherheit« gelten nach wie vor der »Separatismus« der inneren Feinde, das heißt kurdische Ansprüche auf Anerkennung von Minderheitenrechten, und der »Reaktionismus«, das heißt Forderungen des politischen Islam. Das Militär sieht die Abwehr beider Bedrohungen ebenso als seine legitime Aufgabe an wie die Verteidigung der Republik gegen äußere Bedrohungen.<sup>66</sup>

Hierbei kann es sich auf Artikel 35 des Gesetzes über die türkischen Streitkräfte von 1961 und auf Artikel 85 der Dienstordnung der türkischen Streitkräfte stützen. Im ersten wird dem Militär die Verantwortung für die Verteidigung der Türkischen Republik zugesprochen, »wie sie durch die Verfassung definiert ist«, während der zweite Artikel vorschreibt, daß die türkischen Streitkräfte das Land gegen innere und äußere Bedrohungen verteidigen sollen, notfalls auch unter Einsatz von Gewalt.<sup>67</sup> Daraus legitimiert das Militär immer wieder seinen gewaltsamen Kampf gegen den kurdischen Separatismus, während es gegen den Islamismus in der Regel über die Einflußnahme auf das Verhalten der Staatsorgane vorgeht.

Angesichts dessen verwundert es nicht, daß seit der Verfassungsänderung vom Oktober 2001 im politischen Verhalten der Militärführung kaum Veränderungen festzustellen sind. Politik und Öffentlichkeit

MGK und ohne eine tatsächliche »Zivilisierung« der Institution läuft die Verfassungsänderung weitgehend ins Leere. Von beidem ist aber bis jetzt keine Rede.

<sup>65</sup> Vgl. die Beiträge in: *Turkish Probe* (Online edition), Nr. 447, 12.8.2001; Ümit Cizre, *Demythologizing the National Security Syndrome: The Case of Turkey*, unveröffentlichtes Papier, Ankara 2002.

<sup>66</sup> Das hat erst jüngst wieder der neu ernannte Chef des Generalstabs, General Hilmi Özkök, bei seinem Amtsantritt unmißverständlich zum Ausdruck gebracht; vgl. *New Chief of General Staff Promises to Fight Radical Islam*, *Kurdish Separatists*, in: *TDN Online*, 30.8.2002.

<sup>67</sup> Vgl. Metin Heper/Aylin Güney, *The Military and the Consolidation of Democracy: The Recent Turkish Experience*, in: *Armed Forces & Society*, 26 (Sommer 2000) 4, S. 635–657 (637).

fordern aber unter Berufung auf die Verfassungsänderung auch kein anderes Verhalten des Militärs ein. Begründeterweise ist also anzunehmen, daß die Änderung von Artikel 118 der Verfassung lediglich erfolgte, um den Forderungen der EU nachzukommen. Eine Änderung der faktischen Situation war offenbar nicht beabsichtigt.

Das ist angesichts der strukturellen Verankerung der Rolle des Militärs in den historischen Grundlagen der Türkischen Republik und dem Bewußtsein ihrer Bevölkerung auch kaum zu erwarten. Weder die jetzige Politikergeneration noch die aktive Generalität ist aufgrund ihrer Sozialisation in der Lage, ein anderes Verständnis zu entwickeln. Die tatsächliche »Zivilisierung« des türkischen politischen Systems dürfte eine Generationenaufgabe sein. Institutionell müßte sie nicht nur eine zivile Dominanz im Apparat des MGK bewirken, sondern daneben auch die Unterstellung des Generalstabs unter das Verteidigungsministerium und die volle parlamentarische Budgethoheit über die Verteidigungsausgaben. Solange das nicht realisiert ist, wird sich die Türkei in der Art, wie sie Entscheidungen über wesentliche innenpolitische Fragen trifft, signifikant von den aktuellen Mitgliedstaaten der EU unterscheiden.

Die türkischen Verhältnisse müssen jedoch nicht grundsätzlich im Widerspruch zu den politischen Kriterien von Kopenhagen stehen. Sie schreiben ja den Kandidaten kein bestimmtes Institutionensystem vor, schließen folglich auch die Beteiligung der Militärführung am politischen Entscheidungsprozeß nicht aus. Entscheidend sind letztlich die Qualität der demokratischen Kontrolle des Militärs und die demokratische Qualität der Politik, die von den Institutionen gemacht wird.

Die demokratische Kontrolle des Militärs ist in der Türkei nur formal sichergestellt; in der Praxis bildet die Militärführung ein eigenständiges Entscheidungszentrum, das sich der zivilen Kontrolle weitgehend entzieht. Inhaltlich tendiert das Militär in den entscheidenden Fragen innerer Sicherheit zu administrativ-repressiven Maßnahmen und kaum zu offener politischer Auseinandersetzung.

Die jüngsten Entwicklungen zeigen jedoch, daß das Militär nicht völlig unbeweglich ist. Wie im Parteienlager scheinen sich auch innerhalb der Militärführung in bezug auf einen EU-Beitritt Befürworter und Skeptiker gegenüberzustehen. Daraus resultiert auch beim Militär eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich Art und Umfang der notwendigen politischen und gesellschaftlichen Reformen. Auffallend war jedenfalls, daß sich

die Militärführung im Parteienstreit um die Abschaffung der Todesstrafe und die Gewährung kultureller Entfaltungsmöglichkeiten für die türkischen Kurden im Vorfeld der Parlamentsentscheidung vom 3. August 2002 nicht zu Wort gemeldet hat. Ob daraus schon ein Umdenken im Hinblick auf die Sicherheitsbedrohung durch »Separatismus« abgeleitet werden kann, erscheint angesichts der erwähnten Äußerungen des neuen Generalstabschefs zweifelhaft. Doch läßt sich mit einiger Gewißheit feststellen, daß die Streitkräfte bei der Erfüllung der EU-Forderungen gegenwärtig politisch nicht stärker bremsen als die nationalistischen Kräfte in allen türkischen Parteien.

## Rechtsstaat

Ein anderes, vom Europäischen Rat in Kopenhagen formuliertes Erfordernis für einen Beitritt ist das Bestehen einer »rechtsstaatlichen Ordnung«. Dieses Kriterium ist ein unmittelbarer Ausfluß des Umstands, daß die EU selbst eine auf Recht gegründete und dem Recht verpflichtete politische Organisation ist. Dabei geht es nicht nur um das Recht zwischen Staaten. Aus dem EU-Recht erwachsen in vielen Fällen Rechtsverpflichtungen der Mitgliedstaaten, die unmittelbar für den einzelnen gelten. Der EU-Bürger muß insofern in der Lage sein, vor den nationalen Gerichten entweder sein Recht einzuklagen oder aber gegen eine Verletzung seines Rechts Klage zu erheben.

Artikel 2 der Verfassung von 1982 postuliert, daß die Türkei ein »demokratischer, laizistischer und sozialer Rechtsstaat« ist. Auf den ersten Blick scheint diese Aussage zutreffend: In der Türkei herrscht prinzipiell Gewaltenteilung; der Rechtsweg steht den Bürgern offen; staatliches Handeln steht generell unter dem Vorbehalt der rechtlichen Prüfung; die türkischen Gerichte sind im Prinzip unabhängig und arbeiten frei von politischem Einfluß. Doch wie überall gibt es auch in der Türkei eine Reihe von Widersprüchen zwischen der verfassungsmäßigen Rechtsstaatlichkeit und der rechtsstaatlichen Wirklichkeit.

So werden dem türkischen Rechtssystem eine Reihe von Mängeln attestiert, die sein rechtsstaatliches Funktionieren zum Teil erheblich beeinträchtigen.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Vgl. TÜSİAD, Perspectives on Democratisation [wie Fn. 62], S. 177–204. Zur aktuellen Lage vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Regelmäßiger Bericht 2002 [wie Fn. 1], S. 21–24.



Dabei sind institutionell-organisatorische Mängel von materiell-inhaltlichen Mängeln zu unterscheiden.

Eines der Hauptärgernisse ist die Langwierigkeit der Verfahren, die auf ungenügende personelle und sachliche Ausstattung des Justizsektors hindeutet. Entsprechende Klagen sind immer wieder zu hören, auch vom Justizminister. Schlechte Bezahlung und Ausbildung der Richter und Staatsanwälte resultieren in schlechter Justiz, in der Bestechlichkeit und Oberflächlichkeit durchaus nicht ungewöhnlich sind.<sup>69</sup>

Ein weiteres Problem, das allerdings nur in »politischen Verfahren« eine Rolle spielen kann, ist die Orientierung vieler hoher Richter an der vorherrschenden Interpretation der Staatsideologie. Die kemalistische Sozialisation der juristischen Elite gibt nicht selten den Ausschlag dafür, daß in der richterlichen Abwägung von Staatsinteressen gegen individuelle Bürgerrechte erstere den Vorrang erhalten. Die Richter werden in ihrem Rechtsverhalten dadurch gestärkt, daß der umfassende Grundrechtsschutz der Bürger, an sich fester Bestandteil jedes Rechtsstaates, in der Türkei durch die verfassungsrechtliche Beschränkung der Grundrechte (z.B. Artikel 13 und 14 der Verfassung von 1982) erheblich reduziert ist. »Insbesondere die Prinzipien des Nationalismus und des Laizismus erlauben ... eine ideologisch begründete Begrenzung des Rechtsstaatsprinzips.«<sup>70</sup> Die Unbestimmtheit vieler Begriffe, die in den einschlägigen Staatsschutzparagrafen von Bedeutung sind, erweist sich daher im konkreten Fall häufig genug als Nachteil für den Angeklagten.

Auf allerhöchster richterlicher Ebene wurde dieses Problem evident in dem Streit zwischen dem damaligen Vorsitzenden Richter des Verfassungsgerichts, Necdet Sezer (dem heutigen Staatspräsidenten), und dem Generalstaatsanwalt beim Kassationshof, Vural Savaş. Savaş kritisierte Sezer im Mai 1999 sehr scharf wegen seines eindringlichen öffentlichen Eintretens für eine umfassende Liberalisierung der Verfassung.<sup>71</sup>

Vural Savaş steht mit dieser Einstellung jedoch nicht allein. Auch seinem Nachfolger Sabih Kanadoğlu wurde vorgeworfen, seine Tätigkeit nicht frei von ideo-

logisch begründeten Präferenzen auszuüben. Jedenfalls nährte sein Drängen, das Parteiverbotsverfahren gegen die pro-kurdische HADEP vor dem Verfassungsgericht zu beschleunigen, diesen Verdacht ebenso wie seine Forderung an den Staatsrat (das oberste Verwaltungsgericht), eine Entscheidung zurückzunehmen, mit der ein Untersuchungsverfahren gegen den AKP-Vorsitzenden Erdoğan und den gegenwärtigen Istanbuler Oberbürgermeister Gürtuna wegen Bestechung eingestellt worden war.<sup>72</sup> In diesem Zusammenhang muß aber auch die stark rechtspositivistische Grundorientierung der türkischen Justiz in Rechnung gestellt werden, die Tendenz zur buchstabengetreuen Befolgung von Gesetzen.

Durch die Verfassungsänderung vom 4. Oktober 2001 sind die zahlreichen spezifischen Einschränkungen der Geltung der Grundrechte in Artikel 13 beseitigt worden. Die für besondere Sachverhalte als notwendig erachteten Beschränkungen finden sich jetzt in den jeweiligen Verfassungsartikeln. Auch Artikel 14 wurde in einer Weise geändert, daß das in ihm enthaltene Verbot des Mißbrauchs der Grundrechte nicht länger als Begrenzung der Meinungsfreiheit interpretiert werden kann, da nur noch »Tätigkeiten«, die gegen die »unteilbare Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk« und gegen die »demokratische und säkulare Republik« gerichtet sind, mit Sanktionen belegt werden.<sup>73</sup> Der weit umfangreichere Einschränkungskatalog der alten Fassung ist ebenso entfallen wie die Sanktionierung von »Ermunterung« und »Aufhetzung«. Durch die Änderung von Übergangsartikel 15 der Verfassung von 1982 sind nun auch die während der Militärherrschaft erlassenen Gesetze und Dekrete der verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich.

Mit diesen Änderungen wurde der Geltungs- und Zugriffsbereich der Rechtsstaatlichkeit in der Türkei grundsätzlich spürbar erweitert. Es bleibt abzuwarten, ob und wie die staatlichen Organe und die Rechtsprechung auf diese Änderungen reagieren. Eine generell liberalere Auslegung der Grundrechte ist ebenso möglich wie die Beibehaltung der alten restriktiven Haltung, nunmehr unter Verweis auf die in mehreren Artikeln<sup>74</sup> neu eingeführten Grundrechtsbegrenzun-

<sup>69</sup> Vgl. Metin *Munir*, Primitive Legal System Mars Quest to Join EU, in: Financial Times, 13.7.2001, S. II, und Burak *Bekdil*, Turkey's De Jure Untouchables, in: TDN Online, 28.8.2001. Dieser Artikel trug seinem Autor ein Strafverfahren wegen Beleidigung der Justiz ein.

<sup>70</sup> *Rumpf*, Das türkische Verfassungssystem [wie Fn. 59], S. 119f.

<sup>71</sup> Vgl. Horst *Bacia*, Eine Lektion in Demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.5.1999, S. 22.

<sup>72</sup> Vgl. Kanadoğlu Responds to Critics, in: TDN Online, 22.3.2002.

<sup>73</sup> Vgl. für den aktuellen Verfassungstext <<http://www.tuerkei-recht.de/Verfassung2001.pdf>>, hier S. 2 und S. 3.

<sup>74</sup> So Art. 20 »Intimität des Privatlebens«, Art. 21 »Unantastbarkeit der Wohnung«, Art. 22 »Kommunikationsfreiheit«, Art. 26 »Freiheit der Äußerung und Verbreitung der

gen »nationale Sicherheit, öffentliche Ordnung, Verbrechensverhütung, öffentliche Gesundheit und Moral, Schutz der Rechte und Freiheiten anderer«.

Vor diesem Hintergrund erhalten auch Klagen über mangelnde Unabhängigkeit der Rechtsprechung an Gewicht, die des öfteren auch aus Kreisen der hohen Justiz vorgetragen werden. Der Hohe Richter- und Staatsanwälterrat, die Aufsichtsbehörde für das Gerichtswesen, wird zwar nominell von Mitgliedern der rechtsprechenden Gewalt dominiert, die praktische Arbeit dieser Behörde wird aber vorwiegend vom Justizministerium geleistet. Einige Beobachter sehen dadurch die formale Unabhängigkeit der Justiz gefährdet.<sup>75</sup> Ein Nachweis direkter Einflußnahme der Exekutive auf die Rechtsprechung dürfte allerdings, wie überall, nur sehr schwer zu führen sein. Da auch in der Türkei die Richter keiner Weisung durch das Justizministerium oder durch andere politische Organe unterliegen, kann eine Einflußnahme stets nur verdeckt oder indirekt erfolgen.

Unzureichende Unabhängigkeit ist am ehesten bei Richtern und Staatsanwälten von Militärgerichten mit Zuständigkeit auch für Zivilpersonen anzunehmen. Hier leuchtet unmittelbar ein, daß diese Angehörigen der Militärjustiz, die gleichzeitig in die militärische Karriereplanung eingebunden sind, in ihren Entscheidungen dem Einfluß der Exekutive unterliegen können. Noch problematischer sind die Militärgerichte der Ausnahmezustandsverwaltung, die in den Provinzen des Südostens vor allem für Staatsschutzdelikte von Zivilisten zuständig sind. Hier ist eine deutliche Einflußnahme militärischer Stellen wie des Kommandeurs der Ausnahmezustandsverwaltung gegeben, die erhebliche Zweifel an der Unabhängigkeit dieser Gerichte begründet.<sup>76</sup>

Eine klare Besserung ist in den Staatssicherheitsgerichten zu beobachten, vor denen in der Regel

Meinung«, Art. 31 »Recht zur Nutzung der Massenkommunikationsmittel im Besitz juristischer Personen des öffentlichen Rechts außerhalb der Presse«, Art. 33 »Vereinsgründungsfreiheit«, Art. 34 »Versammlungs- und Demonstrationenfreiheit«, Art. 51 »Recht auf Gründung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden«; vgl. *Republik Türkei*, Verfassungsänderungen [wie Fn. 73].

<sup>75</sup> Vgl. *TÜSİAD*, Perspectives on Democratisation [wie Fn. 62], S. 196–198. Ähnlich äußerte sich erst jüngst wieder der Präsident des Kassationshofs, Erslan Özkaya, bei der Eröffnung des neuen Justizjahres Anfang September 2002; vgl. Warnungen anlässlich der Eröffnung des neuen Justizjahres, in: *Istanbul Post*, 2 (7.9.2002) 36, <<http://www.Istanbulpost.net>>.

<sup>76</sup> Vgl. für Einzelheiten *Rumpf*, Das türkische Verfassungssystem [wie Fn. 59], S. 207–211.

Staatsschutzdelikte und Verfahren gegen organisierte Kriminalität oder Korruption verhandelt werden. Jenseits der Frage, ob eine Demokratie derartiger Spezialgerichte überhaupt bedarf, hat im Zuge des Verfahrens gegen den PKK-Chef Öcalan insofern eine »Zivilisierung« dieser Gerichte stattgefunden, als die Position des ursprünglich den Kammern angehörenden Militärrichters abgeschafft wurde. Damit wurden die rechtsstaatlichen Zweifel des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) an diesen Gerichten hinfällig.

Insgesamt kann der Türkei ein rechtsstaatlicher Charakter nicht grundsätzlich abgesprochen werden. Die jüngsten Verfassungsänderungen und die darauf fußende Revision einzelner Gesetzesvorschriften im Rahmen der in den türkischen Medien so genannten »Anpassungspakete«<sup>77</sup> haben in der Vergangenheit beklagte Schwächen zweifellos korrigiert. Die Anstrengungen der letzten Monate, wichtige Rechtsbereiche wie das Zivilrecht zu reformieren, aber auch die seit längerem in Angriff genommene Strafrechtsreform sind Indikatoren für das Bemühen, den rechtsstaatlichen Charakter des Systems weiter zu verbessern.

Die Türkei war insofern eines der wenigen Länder im westlichen Bündnis, das nach den Attentaten vom 11. September 2001 für mehr Rechtsstaatlichkeit in seinem System gesorgt hat, während viele Partner in Europa und die USA im Zuge der Terrorismusbekämpfung gesetzliche Maßnahmen ergriffen haben, deren rechtsstaatlicher Charakter zumindest umstritten ist.

Die größten Mängel weist das türkische System nach wie vor bei der Anwendung und dem Schutz der Grundrechte und -freiheiten auf. Hier steht vor allem die staatsideologische Präformierung des Rechtsverständnisses sowohl der Gesetzgeber als auch der Richterschaft einer Annäherung an durchschnittliche europäische Verhältnisse im Wege. Diese Mängel dürften auch deutlich schwerer wiegen als die Relikte staatssozialistischer Rechtskultur in Gesetzgebung und Gesetzanwendung der anderen Beitrittsländer. Besonders problematisch sind die Bereiche »Durchsetzung und Schutz der Menschenrechte« und »Achtung und Schutz der Minderheiten«. Hier sind die

<sup>77</sup> Mit diesen »Paketen« nimmt das türkische Parlament seit Herbst 2001 jene Änderungen in den verschiedenen Gesetzen vor, die für eine Umsetzung der am 4. Oktober beschlossenen Verfassungsänderungen notwendig sind. »Anpassung« hat hier eine doppelte Bedeutung: einmal Anpassung der Gesetzeslage an die Verfassung, aber auch Anpassung der türkischen Rechtsverhältnisse an die EU-Erfordernisse.

unzureichenden rechtsstaatlichen Verhältnisse unmittelbarer Ausdruck bestehender politischer Defizite.

## Menschenrechte

»Nach wie vor ist die Menschenrechtslage in der Türkei insgesamt unbefriedigend. Die gravierendsten Defizite betreffen Folter und Misshandlungen im Polizeigewahrsam, sowie Einschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit. Ein beträchtlicher Teil der Menschenrechtsverletzungen steht in engem Zusammenhang mit der Kurdenproblematik.«<sup>78</sup> Dieser Eingangssatz des Abschnitts über die Türkei im jüngsten Bericht der Bundesregierung über die Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen faßt die europäische Sicht der Situation in der Türkei prägnant zusammen.

Zu demselben Befund kommen türkische Menschenrechtler, die allerdings eine kontinuierliche Aufhellung der düsteren Lage im Laufe der letzten Jahre konstatieren, neuerdings auch im Südosten.<sup>79</sup> Offizielle Vertreter tendieren ohnehin dazu, die bei der Verwirklichung der Menschenrechte bereits erzielten Fortschritte zu betonen und die noch vorhandenen Defizite, an deren Beseitigung kontinuierlich gearbeitet werde, als eher temporär darzustellen. Dabei heben sie immer wieder hervor, daß die Türkei durch ihren jahrelangen Kampf gegen den »separatistischen Terror« der PKK daran gehindert war, die Menschenrechte vollständig zu verwirklichen.<sup>80</sup>

Immerhin kann die Türkei auf ein verzweigtes staatliches Netz einschlägiger Institutionen verweisen. Seit Jahren gibt es einen Staatsminister für Menschenrechte, seit 1997 ist beim Ministerpräsidenten ein Hoher Rat für Menschenrechte angesiedelt, der unter

Vorsitz eben jenes Staatsministers agiert und in allen Provinzen einen Ableger hat, der in die direkte Zuständigkeit des Gouverneurs fällt. Diese direkte Anbindung an die regionale Vertretung der staatlichen Zentralgewalt mag allerdings erklären, warum die sieben Provinzräte in Ostanatolien bis zum Sommer 2001 keine einzige Beschwerde über Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen hatten. Die Bevölkerung in dieser Region ist jahrzehntelang durch das Kriegs- und Ausnahmerecht zu sehr traumatisiert worden, als daß sie nun plötzlich Vertrauen zu einer staatlichen Menschenrechtsorganisation haben könnte. Jedenfalls steht der Mangel an offiziellen Beschwerden in starkem Kontrast zu Berichten der zivilen Menschenrechtsorganisationen über die Lage in der Region.<sup>81</sup>

Im türkischen Parlament existiert ein Menschenrechtsausschuß, der sich unter der energischen Leitung seiner früheren Vorsitzenden Sema Pişkinsüt ein gewisses öffentliches Ansehen erworben hat, indem er über Folter in Polizeigewahrsam und die Vertreibungspolitik der Sicherheitskräfte in einigen kurdischen Provinzen im Südosten aufgeklärt hat. Nachdem die MHP im Herbst 2001 den Vorsitz übernommen hatte, trat der Ausschuß allerdings weniger in Erscheinung. Menschenrechte sind darüber hinaus Bestandteil des Curriculums in der Sekundarstufe und seit wenigen Jahren auch Gegenstand der Ausbildung von Polizeikräften und Justizangestellten. Bislang ist jedoch nicht zu erkennen, daß die Öffentlichkeit dadurch mehr Interesse an Menschenrechtsfragen entwickelt oder daß sich gar das Verhalten der Sicherheitskräfte zum Besseren gewandelt hätte.<sup>82</sup>

Die Türkei hat wesentliche internationale Konventionen und sonstige Rechtsakte im Bereich der Menschenrechte gezeichnet (nicht aber das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten<sup>83</sup>). Allerdings fehlt in wichtigen Fällen noch die Ratifizierung: so beim Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und beim

<sup>78</sup> 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen (Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9323 vom 6.6.2002, <<http://dip.bundestag.de/btd/14/093/1409323.pdf>>), S. 144.

<sup>79</sup> Vgl. Ümit Cizre, The Truth and Fiction about (Turkey's) Human Right Politics, in: Human Rights Review, 3 (Oktober–Dezember 2001) 1, S. 55–77 (56), und: Human Rights Violations in Southeast Decrease, in: TDN, 8.10.2002, S. 3.

<sup>80</sup> Vgl. zum Beispiel die offizielle Darstellung der türkischen Menschenrechtspolitik auf der Homepage des Außenministeriums: Human Rights in Turkey, <<http://www.mfa.gov.tr/grupe/el/01.htm>>, und den Artikel des damaligen Staatsministers für Menschenrechtsfragen, Hikmet Sami Türk, Human Rights in Turkey, in: Perceptions, 3 (Dezember 1998–Februar 1999) 4, S. 5–24.

<sup>81</sup> Vgl. TDN Online, 23.7.2001.

<sup>82</sup> So sah sich der Staatsminister für Menschenrechtsfragen, Nejat Arseven, im Oktober 2001 veranlaßt, in einem Rund-erlaß die Provinzräte für Menschenrechte zum Schutz des Lebens und zur Verhinderung von Folter aufzufordern. Vgl. TDN Online, 19.10.2001. Zu den Schwächen der bisherigen Bemühungen vgl. auch Güzin Yıldızcan, Turkey Initiating Human Rights Education, in: TDN Online, 22.5.2001.

<sup>83</sup> Auch EU-Gründungsmitglied Frankreich hat diese Abkommen noch nicht unterzeichnet. Dennoch bleibt die Türkei der Beitrittskandidat, der mit der Ratifizierung wichtiger Menschenrechtsübereinkommen am weitesten im Rückstand ist.

Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die beide bereits im August 2000 unterschrieben wurden.

Generell herrscht unter den türkischen Politikern eine erhebliche Zurückhaltung, das Land international akzeptierten multilateralen Rechtsnormen zu öffnen, wenn diese Normen das identitäre Verständnis der unitaren Republik und ihrer Staatsbürger zu untergraben drohen. Es fehlt weitgehend an öffentlichem Druck auf Politiker, die Gewährleistung der Menschenrechte sicherzustellen. Viele Richter vermeiden es aus Unkenntnis oder Unwillen, internationale Normen, die auch in der Türkei gelten, systematisch in ihre Urteilsfindung einzubeziehen.

Die Perspektive des EU-Beitritts hat zwar in den letzten Jahren den Menschenrechtsdiskurs formell auf der politischen Agenda der Türkei etabliert. Doch hat das Land die Grenze von der »instrumentellen Anpassung« an weitgehend von außen vorgegebene Normen zum »argumentativen Diskurs«, in dem die vorgetragenen Argumente auch ernst genommen werden, noch immer nicht überschritten. Menschenrechtspolitik ist vorwiegend ein Thema für städtische Intellektuellenkreise und die entsprechenden politischen Aktivisten. Von einem »regelkonformen Verhalten« in Menschenrechtsfragen kann in der Türkei noch nicht gesprochen werden.<sup>84</sup>

## Todesstrafe

Mit dem dritten Reformpaket zur Anpassung an die Erfordernisse der EU-Mitgliedschaft vom 3. August 2002 schaffte die Türkei die Todesstrafe ab. Vorausgegangen war im türkischen Parlament ein langer und erbitterter öffentlicher Streit zwischen jenen Gruppen, die unbedingt das Todesurteil gegen den PKK-Führer Abdullah Öcalan vollstreckt sehen wollten, und jenen, die bereit waren, im Interesse des EU-Beitritts darauf zu verzichten. Ohne den Öcalan-Faktor und das mit dem Krieg gegen die PKK verbundene Märtyrersyndrom – die von den Nationalisten zur Schürung von Rachegefühlen politisch instrumentalisierte Trauer der Familien von Soldaten, die in diesem Krieg gefallen sind – hätte die Todesstrafe relativ pro-

<sup>84</sup> Vgl. zu diesen Konzepten der Menschenrechtsentwicklung in Staaten: Thomas Risse/Kathryn Sikkink, *The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices*, in: Thomas Risse/Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink (Hg.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Changes*, Cambridge 1999, S. 1–28.

blemlos abgeschafft werden können. Schließlich herrschte seit 1984 ein Moratorium: Über 100 Todesurteile waren nicht zur Bestätigung an das Parlament weitergeleitet worden.

Gegen die Stimmen der Nationalisten von der MHP und des größeren Teils der öffentlichen Meinung tat das Parlament mit einer deutlichen Mehrheit diesen wichtigen Schritt in Richtung EU. Er wurde allerdings erst möglich, als die Selbstblockade der Regierung Ecevit, die auf Rücksichtnahme der reformwilligen Koalitionsmehrheit auf den Partner MHP beruhte, durch den Beschluß über vorzeitige Neuwahlen vom 31. Juli beendet war.<sup>85</sup> Noch aber steht die völkerrechtliche Absicherung dieser nationalen Rechtsänderung aus. Die Türkei muß auch das Zusatzprotokoll Nr. 6 zur EMRK unterzeichnen und ratifizieren, damit die Forderung aus der Beitrittspartnerschaft endgültig erfüllt ist.

## Folter

Der Vorwurf der Folter und von unmenschlicher Behandlung im Polizeigewahrsam, im Strafvollzug oder bei Maßnahmen der Sicherheitskräfte ist ein Dauerthema der EU-Kritik an den türkischen Menschenrechtszuständen. Eine große Zahl der gegen die Türkei vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angestregten Verfahren und der häufig daraus resultierenden Verurteilungen betrifft dieses Vergehen. Internationale Organisationen, die zuständigen Stellen des Europarates oder andere Regierungsstellen haben immer wieder die Berechtigung entsprechender Vorwürfe nachgewiesen.<sup>86</sup>

Die Defizite der Türkei haben eine Reihe von strukturellen Ursachen. Die staatlichen Stellen sehen sich in einen »Krieg« um die Rettung der Republik ver-

<sup>85</sup> Vgl. zu Einzelheiten dieser Entwicklung Kramer, *Überraschung in der Türkei* [wie Fn. 41], und *ders.*, Ein wichtiger Schritt in Richtung EU. Das türkische Parlament verabschiedet »historisches« Reformpaket, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2002 (SWP-Aktuell Nr. 29/02, <[http://www.swp-berlin.org/pdf/swp\\_aktu/swpaktu\\_29\\_02.pdf](http://www.swp-berlin.org/pdf/swp_aktu/swpaktu_29_02.pdf)>).

<sup>86</sup> Vgl. etwa die regelmäßigen Berichte von Amnesty International oder Helsinki Watch. Doch auch das »European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment« (CPT) des Europarates oder das »Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor« des amerikanischen Außenministeriums sahen sich in ihren Berichten über die Menschenrechtslage in der Türkei immer wieder veranlaßt, die anhaltende Folterpraxis, insbesondere im Polizeigewahrsam, zu kritisieren.

strickt, die durch »separatistischen Terror« bedroht ist. Die Bekämpfung der PKK und ihrer tatsächlichen und vermeintlichen Sympathisanten rechtfertigt daher nahezu alle Maßnahmen und verbietet Rücksichtnahme. Die große Mehrzahl der Foltervorwürfe gehört in diesen Kontext.

Doch gibt es menschenrechtswidriges Verhalten auch gegenüber anderen »politischen« Straftätern, wie Linksextremisten oder Islamisten, sowie gegenüber normalen Strafgefangenen und Verdächtigen. Häufig spielt die unzureichende Ausbildung des Sicherheitspersonals eine wichtige Rolle für das inkriminierte Verhalten oder die problematische forensische Praxis der Strafverfolgungsbehörden, die oft nicht in der Lage sind, gerichts feste Beweise anders als durch gewaltsam erzwungene »Geständnisse« beizubringen.

Hinzu kommt, daß die für den Polizeigewahrsam oder die Untersuchungshaft geltenden Rechtsvorschriften lange Zeit Folterpraktiken begünstigten, weil Verdächtigen und Gefangenen anwaltlicher Beistand oder medizinische Untersuchungen über längere Zeit vorenthalten werden konnten. Besonders problematisch ist in dieser Hinsicht die im Ausnahmezustandsgebiet zulässige sogenannte Incommunicado-Haft, in der einem Festgenommenen anfänglich jeder Kontakt zur Außenwelt verwehrt ist.

Eine ganz wesentliche Ursache für die Mißstände in der Türkei war zudem, daß die politisch Verantwortlichen sie hartnäckig leugneten. Fast rituell wurden alle nachgewiesenen Verfehlungen als »Einzelfälle« bezeichnet, die es nicht rechtfertigen würden, von einer systematischen oder gar staatlichen Praxis der Folter und Mißhandlung zu sprechen.<sup>87</sup> Entsprechend gering waren die Anstrengungen, der verbreiteten Praxis rechtliche und verwaltungsmäßige Riegel vorzuschieben oder gar überführte Täter entschieden zu bestrafen.<sup>88</sup> All das verhinderte wiederum, daß sich

bei den Sicherheitskräften ein Unrechtsbewußtsein mit Blick auf die menschenrechtswidrige Behandlung von Verdächtigen und Gefangenen entwickeln konnte. Wenn dann auch noch in weiten Teilen der Öffentlichkeit Gleichgültigkeit gegenüber der Problematik oder gar – wie im Falle der »separatistischen Terroristen« – stillschweigende Zustimmung vorherrscht, ist eine Änderung der Praxis nur in einem langwierigen Prozeß zu erreichen. Bereits 1993 wurde festgestellt, daß »weniger Gesetzesänderungen als vielmehr die Veränderung der Mentalität notwendig ist, um an die Wurzel des Problems von Folter und Mißhandlung zu kommen; die Einstellung der türkischen Sicherheitskräfte steht immer noch nicht mit den Erfordernissen einer demokratischen Gesellschaft im Einklang.«<sup>89</sup>

Insbesondere seit der EU-Entscheidung von Helsinki hat die Türkei durch eine Vielzahl von rechtlichen Reformen versucht, diese Situation zu ändern. So wurden die Vorschriften für die Untersuchungshaft in Verfassung und nachgeordneten Gesetzen revidiert: Generell gilt nun, daß Verdächtige spätestens vier Tage nach der Festnahme dem Richter vorzuführen und die Angehörigen unverzüglich über die Verhaftung und den Verbringungsort des Verdächtigen zu informieren sind; die Incommunicado-Haft ist auf 48 Stunden begrenzt worden. Bei ärztlichen Untersuchungen der Festgenommenen dürfen keine Sicherheitskräfte mehr zugegen sein. Auch hat die Polizei den Verdächtigen jetzt den Grund der Verhaftung anzugeben.<sup>90</sup> Diese Gesetzesänderungen bedeuten eine weitgehende Anpassung an europäische Standards und eröffnen die Chance, daß Fälle von Folter und Mißhandlung allmählich seltener werden.

Noch aber sind die Verhältnisse unzureichend.<sup>91</sup> So behauptete Amnesty International kürzlich in einem Bericht, daß die neuen Vorschriften häufig mißachtet würden und die Folterpraxis im Polizeigewahrsam kaum nachgelassen habe.<sup>92</sup> Einen ähnlichen Eindruck

<sup>87</sup> In diesem Zusammenhang wurde dann regelmäßig darauf verwiesen, daß die Türkei das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter ratifiziert habe, Folter daher in der Türkei verboten sei.

<sup>88</sup> Besonders unrühmlich stach der »Manisa-Fall« um zehn Polizisten hervor, die wegen Folter an jugendlichen Verdächtigen angeklagt waren. Der Prozeß hatte seit 1995 mehrere Instanzen durchlaufen und drohte zu verjähren, ohne daß mit einer rechtskräftigen Verurteilung der Angeklagten zu rechnen war. Auch das jüngst ergangene zweite Urteil wird mit Sicherheit in die Revision gehen, für deren Abschluß nur noch bis zum Sommer 2003 Zeit bleibt. Vgl. Manisa Case Postponed for the Last Time, in: TDN Online, 19.9.2002, und: Guilty Verdict in Seven Year Manisa Torture Test Case, in: TDN, 17.10.2002, S. 3.

<sup>89</sup> Christian Rumpf, The Protection of Human Rights in Turkey and the Significance of International Human Rights Instruments, in: Human Rights Law Journal, 14 (31.12.1993) 11–12, S. 394–408 (408).

<sup>90</sup> Vgl. Turkey Adopts Regulations to Implement Pro-EU Legislation, <<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/1940235-436?target=1&204&OIDN=1503960&home=search>>.

<sup>91</sup> So beklagte noch im Frühjahr 2002 die Anwaltsvereinigung von Izmir, daß die Staatsanwälte Foltervorwürfen in der Regel nur nachlässig nachgingen oder gar die Opfer mit Verfahren wegen Widerstands gegen die Staatsgewalt überzogen. Vgl. The Police Torturing Accuse the Victims, in: TDN Online, 28.5.2002.

<sup>92</sup> Amnesty International, Turkey: Systematic Torture Con-

vermitteln neben dem Bericht einer Delegation des CPT vom März 2002 jüngere Klagen türkischer Menschenrechtsorganisationen.<sup>93</sup> Die zugrundeliegenden praktischen Erfahrungen beziehen sich allerdings auf einen Zeitraum, der vor den jüngsten Gesetzesänderungen liegt.

Die Durchsetzung menschenrechtskonformer Reformen bereitet vor allem in den kurdischen Provinzen im Südosten trotz der seit einigen Jahren betriebenen Schulung von Polizeibeamten und anderen Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden immer noch erhebliche Probleme. Ob sich daran wesentliches ändert, wenn Ende 2002 auch die letzten zwei Provinzen aus der Ausnahmezustandsverwaltung entlassen werden, bleibt abzuwarten. Zum einen ist keineswegs die Rückkehr zur vollen Normalität vorgesehen, es soll lediglich eine noch näher zu bestimmende regionale Sonderverwaltung etabliert werden. Zum zweiten ist nicht damit zu rechnen, daß sich über Jahrzehnte eingeschliffene Verhaltensweisen der Sicherheitskräfte rasch und nachhaltig ändern lassen.

In dem zweiten »Harmonisierungspaket« vom 26. März 2002 wird nunmehr gesetzlich vorgeschrieben, daß Kompensationszahlungen, die der EGMR für Folteropfer verhängt, künftig nicht mehr vom Staat, sondern von den für das Vergehen verantwortlichen Personen geleistet werden müssen. Die Androhung direkter materieller Nachteile scheint dem Staat ein wirksameres Mittel zur Änderung des Verhaltens der Täter zu sein als die bereits existierenden Strafantrohungen. Unklar bleibt allerdings, wie der Entschädigungsanspruch konkret geltend gemacht werden kann. Bisher hat sich der türkische Staat jedenfalls nicht gerade durch prompte Erledigung der ihm vom EGMR auferlegten Kompensationszahlungen ausgezeichnet.<sup>94</sup>

Angesichts dessen muß aber auch gefragt werden, ob die EU insbesondere nach Helsinki ausreichende Anstrengungen unternommen hat, der Türkei bei der

Beseitigung dieser seit Jahren beklagten Mißstände zu helfen. Bis jetzt gab es eher unkoordinierte Einzelmaßnahmen der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Zu überlegen wäre, ob Brüssel im Rahmen der Beitrittsvorbereitung nicht den Anstoß für ein umfangreiches und mit EU-Mitteln entsprechend dotiertes Programm geben sollte, mit dem der Kampf gegen die Mißstände energischer betrieben werden kann. Jährlich sollten etwa 5000 Beamte der Sicherheitsbehörden intensiv in Menschenrechtsfragen geschult werden. Das Programm sollte drei bis fünf Jahren laufen.

### Strafvollzug

Ein spezielles menschenrechtliches Problem stellt der Strafvollzug dar. Für besonders gefährliche Schwerverbrecher – und dazu zählen alle nach dem Antiterrorgesetz verurteilten politischen Gefangenen – wurden Hochsicherheitsgefängnisse gebaut. Diese Gefängnisse vom sogenannten F-Typ entsprechen europäischen Standards, weil in ihnen statt der üblichen Massenzellen mit mehreren Dutzend Gefangenen Zellen für eine bis drei Personen eingerichtet wurden. Die linksextreme Terrororganisation »Revolutionäre Volksbefreiungspartei-Front« (DHKP-C) erhebt jedoch den Vorwurf, diese Gefängnisse dienten der Isolationshaft und würden Folter und Mißhandlungen der Gefangenen Vorschub leisten.

Die Organisation, deren Führungskader zum Teil auch von EU-Staaten aus operieren, hat die ihr zugehörenden Gefangenen Ende 2000 zu einer Gefängnisrevolte angestiftet. Nachdem sie blutig niedergeschlagen wurde, leitete die DHKP-C einen Hungerstreik der Gefangenen und ihrer Angehörigen ein, an dem sich auch eine größere Zahl von Sympathisanten, vor allem in Istanbul, beteiligten. Dem türkischen Staat ist es bisher nicht gelungen, diesen Hungerstreik zu beenden, der mittlerweile 97 Todesopfer gefordert hat.<sup>95</sup>

Der Staat befindet sich in einem Dilemma: Er ist mit einer Situation konfrontiert, in der gewalttätige politische Extremisten ihr Leben bewußt als Waffe einsetzen und den Staat im Falle der Unnachgiebigkeit zu Menschenrechtsverletzungen provozieren. Die türkischen Behörden haben deshalb im letzten Jahr – auch auf Druck des CPT und anderer europäischer Stellen, die die Situation regelmäßig überwachen – die F-Typ-Gefängnisse mit Einrichtungen für Gemeinschafts-

<sup>95</sup> Vgl. für einen neueren Überblick Gül *Demir*, Sharing Life Rather than Death, in: Turkish Daily News, 13.9.2002, S. 7.

tinues in Early 2002, London, September 2002 (AI Index: EUR/040/2002).

<sup>93</sup> Council of Europe, Preliminary Observations Made by the Delegation of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) Which Visited Turkey from 21 to 27 March 2002 and Response of the Turkish Authorities, Strasbourg, 23.7.2002 (CPT/Inf [2002]13).

<sup>94</sup> Vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Implementation of Decisions of the Court of Human Rights by Turkey, Strasbourg, 23.9.2002 (Resolution 1297 [2002]) und den zugehörigen Bericht des Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 9537 vom 5.9.2002.

aktivitäten ausgestattet und das Antiterrorgesetz dahingehend geändert, daß den Gefangenen Möglichkeiten für gemeinsame Aktivitäten eröffnet werden. Die Nutzung dieser Möglichkeiten ist aber an die grundsätzliche Bereitschaft zur Resozialisierung geknüpft, die durch Teilnahme an entsprechenden Maßnahmen unter Beweis zu stellen ist.

Eine solche Bereitschaft wird jedoch von der DHKP-C entschieden verweigert. Sie ist nicht bereit, ihre totale Ablehnung des türkischen Staates zu revidieren, und besteht nach wie vor auf der uneingeschränkten Möglichkeit der Gefangenen, miteinander in Kontakt zu treten. Der Einfluß der Organisation auf die Gefangenen, ihre Angehörigen und die im Hungerstreik befindlichen Sympathisanten ist ungebrochen. Eine Delegation des Europäischen Parlaments, die sich im Sommer 2001 zur Untersuchung der Lage in der Türkei aufhielt, hat ihr Unverständnis über die Haltung der DHKP-C geäußert, gleichzeitig aber auch den türkischen Staat aufgefordert, für eine Verbesserung der Praxis in den Gefängnissen zu sorgen.<sup>96</sup>

In dieser Lage hat der Staat sich darauf beschränkt, Hungerstreikende, insoweit notwendig und von ihnen akzeptiert, medizinisch zu versorgen, von Zwangsernährung hat er jedoch Abstand genommen. Deshalb ist mit weiteren Toten zu rechnen. Den nach dem Antiterrorgesetz verurteilten Strafgefangenen wird der zeitweilige Zusammenschluß wie bisher nur dann gestattet, wenn sie an Resozialisierungsmaßnahmen teilnehmen. Die staatlichen Stellen befürchten, daß andernfalls der Zusammenschluß lediglich für »organisatorische Arbeit in einem ideologischen Kontext« mißbraucht würde. Angesichts des Verhaltens der DHKP-C und ihrer Sympathisanten ist diese Annahme nicht unplausibel.<sup>97</sup> Insgesamt dürfte das Verhalten der staatlichen Autoritäten in dieser Frage von einer ähnlichen Grundeinstellung gegenüber terroristischen Straftätern geprägt sein, wie sie in der amerikanischen Praxis der Internierung gefangener Al-Kaida-Kämpfer auf der Guantanamo-Basis zum Aus-

druck kommt: Menschenrechte haben hinter staatlichen Schutzinteressen zurückzutreten.

### Meinungs- und Vereinigungsfreiheit

Aufgrund des Identitätsverständnisses als säkularer und einheitlicher Nationalstaat mit einheitlichem Staatsvolk wird in der Türkischen Republik die in Artikel 10 und 11 der EMRK geschützte Meinungs- und Vereinigungsfreiheit äußerst restriktiv interpretiert. Insbesondere die in Artikel 10 Absatz 2 aufgelisteten Möglichkeiten zur Einschränkung der Meinungsfreiheit<sup>98</sup> wurden in der Türkei extensiv in Anspruch genommen, so daß praktisch jede nicht mit der offiziellen Staatsideologie in Einklang stehende Meinungsäußerung mit Strafen belegt wurde. Hier zeigt sich, wie in vielen anderen Fällen auch, daß die türkischen Abweichungen nicht so sehr im Wortlaut der Gesetze liegen, sondern in ihrer nicht demokratiekonformen Auslegung. Türkische Gerichte waren bisher kaum bereit, die von der Rechtsprechung des EGMR vorgegebene enge Auslegung der Einschränkungen in ihren Urteilen zu beachten.

Das galt besonders für Einschränkungen, die mit dem Interesse am Schutz der »nationalen Sicherheit« und der »territorialen Integrität« begründet wurden. Hier wurde, ebenso wie beim Schutz der kemalistischen Prinzipien und des Staatsgründers Atatürk, sogar schon jede abweichende Meinung für strafbar erklärt, ohne daß mit ihrer Äußerung auch nur ansatzweise der Aufruf zu irgendwelchen staatsgefährdenden Taten verbunden gewesen wäre. In der Türkei herrschte Gesinnungsstrafrecht. Zur eigenen Rechtfertigung verwiesen die staatlichen Autoritäten in der Regel auf die existentielle Gefährdung der Republik durch den »separatistischen Terror« der PKK und ihrer Sympathisanten sowie durch den »islamistischen Reaktionismus« der verschiedenen pro-islamischen Parteien und ihrer Anhänger.<sup>99</sup>

<sup>98</sup> Dieser Absatz ermöglicht Einschränkungen der Meinungsfreiheit auf gesetzlicher Grundlage, wie sie, so Artikel 10 Absatz 2 im Wortlaut, »in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten, unentbehrlich sind.«

<sup>99</sup> Vgl. zum Beispiel *Türk*, Human Rights in Turkey

<sup>96</sup> MEP's: We Do Not Want to Live in the World They Offer, in: TDN Online, 9.6.2001.

<sup>97</sup> So gab es kürzlich Berichte spanischer Sicherheitsbehörden über Kontakte zwischen der ETA und der DHKP-C, die zur Vorbereitung einer Serie von Selbstmordattentaten in der Türkei dienen sollten; vgl. Spain Warns Turkey of Possible Suicide Bomb Attacks, in: TDN Online, 21.9.2002. Vgl. zum Problem der DHKP-C-Gefangenen in den F-Typ-Gefängnissen auch die letzten Berichte des CPT vom 13.3. und 23.7.2002 (CPT/Inf [2002]3 und CPT/Inf [2002]13).

Ungeachtet dessen wurde in den vergangenen zehn Jahren das Klima der öffentlichen politischen Diskussion deutlich liberaler. Mit Ausnahme des »Atatürk-Kultes« verschwanden die Tabuthemen, auch wenn ihre Behandlung weiterhin strafbar blieb. Die Strafverfolgung konzentrierte sich aber zunehmend auf die Anhänger der PKK und andere Vertreter kurdischer Interessen, auf die Anhänger pro-islamischer Parteien und Organisationen sowie auf Menschenrechtsverfechter, die allerdings häufig im Kontext jener zwei genannten Reizkomplexe der Staatsgewalt agierten. Andere Kritiker, die nicht weniger deutlich wurden, blieben dagegen häufig ungeschoren, wie zum Beispiel der mächtige Industriellenverband TÜSİAD.<sup>100</sup> Bei allen Verbesserungen wurde die mangelhafte Verwirklichung der Meinungsfreiheit von der EU in der Beitrittspartnerschaft dennoch zu Recht kritisiert.

Bei der Umsetzung der Verfassungsänderung vom Oktober 2001, die hier erste Abhilfe schaffen sollte, nahm die Türkei deshalb auch Änderungen an Artikel 312 des Strafgesetzbuches (StGB) vor, der Hauptreferenznorm für die Anklage wegen Gesinnungsstraftaten. Im ersten Anpassungspaket vom 6. Februar 2002 wurde nicht nur das Strafmaß für Vergehen nach Artikel 312 herabgesetzt, sondern auch klargestellt, daß jene Personen, die »in der Bevölkerung durch die Betonung von Unterschieden, die auf soziale Klassen, Rasse, Religion oder die Region gegründet sind, feindliche Gefühle oder Haß erzeugen«, sich nur dann strafbar machen, wenn sie dadurch »Recht und Ordnung« gefährden. Diese einschränkende Bedingung mußte vorher nicht erfüllt sein, um angeklagt und verurteilt zu werden.

Doch läßt die neue Formulierung der Justiz immer noch erheblichen Interpretationsspielraum. Dies zeigt nicht zuletzt die jüngere Rechtsprechung zu Artikel 312, aus der deutlich hervorgeht, daß es über seine Auslegung noch keine einheitliche oder gar verbindliche Rechtsauffassung gibt.<sup>101</sup> Dennoch kann ein gewisser Trend zu einer weniger restriktiven Auslegung konstatiert werden. Solange aber das rechtlich umstrittene Antiterrorgesetz in Kraft bleibt, kann mit

Hilfe seiner Bestimmungen die demokratische Anpassung von Artikel 312 StGB umgangen werden.

Einen klaren Fortschritt stellt die mit dem jüngsten Reformpaket vollzogene Änderung von Artikel 159 StGB dar, der den Staat und seine Einrichtungen, einschließlich des Militärs, vor Beleidigung schützt. Bis dahin konnten bloß kritische Äußerungen als Beleidigung aufgefaßt und bestraft werden.<sup>102</sup> Jetzt ist klar gestellt, daß nur absichtlich verunglimpfende oder herabsetzende Kritik den Tatbestand der Beleidigung erfüllt.

Es bleibt abzuwarten, wo die Staatsanwälte und Richter die Grenze zwischen Kritik und absichtlicher Verunglimpfung ziehen. Viel dürfte davon abhängen, ob türkische Richter endlich bereit sind, in ihren Urteilen auch die internationalen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte, die die Türkei ratifiziert hat, und zusätzlich die Grundsätze zu berücksichtigen, auf denen die Urteile des EGMR zu Artikel 10 EMRK gegen die Türkei beruhen.<sup>103</sup> Insgesamt dürften sich jetzt viele Journalisten freier fühlen, auch staatliche Einrichtungen, insbesondere die Justiz und das Militär, kritisch zu betrachten.

Die Meinungsfreiheit könnte jedoch vom heftig umstrittenen Mediengesetz bedroht werden, das nicht zuletzt auf Druck der Mutterlandspartei gegen den Willen von Präsident Sezer und des Vorsitzenden des Türkischen Rundfunk- und Fernsehrates im Mai 2002 verabschiedet wurde. Die Hauptkritik richtet sich gegen die im Gesetz angelegte Möglichkeit, den ohnehin hohen Konzentrationsgrad der türkischen Medienlandschaft noch weiter zu erhöhen.

Dies würde wohl insbesondere dem Medienmogul Aydın Doğan zugute kommen, dessen Konzern (Zeitungen, Zeitschriften, Fernsehsender) bereits 40 Prozent des Anzeigenaufkommens und 80 Prozent der Distributionskanäle kontrolliert.<sup>104</sup> Die italienischen Erfahrungen zeigen, daß eine derartige Medienkonzentration durchaus politische Bedeutung haben kann. Das endgültige Schicksal des Mediengesetzes ist

[wie Fn. 80], S. 8.

**100** So führte 1997 die Veröffentlichung seiner weitreichenden Kritik an der türkischen Demokratie (Perspectives on Democratisation [wie Fn. 62]) zwar zu einer erregten öffentlichen Debatte, doch blieben der Verband und seine Repräsentanten selbst ungeschoren.

**101** Vgl. İlnur Cevik, Were We Wrong?, in: TDN Online, 13.3.2002.

**102** Vgl. den Artikel über ein Strafverfahren, in dem es im Zusammenhang mit den F-Typ-Gefängnissen um die Beleidigung der Justiz- und Sicherheitsorgane geht: Prosecutor Demands 24 Years Imprisonment for Journalists, in: TDN Online, 23.4.2002.

**103** Vgl. dazu auch TÜSİAD, Perspectives on Democratisation in Turkey and EU Copenhagen Political Criteria, Istanbul, Juli 2001 (TÜSİAD Publ. No. T/2001-07/305), S. 16–20.

**104** Vgl. Doğan Asserted RTÜK Law to TIME, in: TDN Online, 30.5.2002, und Hakan Kara, Medienkrise in der Türkei, in: KAS-Auslandsinformationen, 17 (2001) 11, S. 53–63.



ungewiß, da Präsident Sezer wegen einiger seiner Klauseln das Verfassungsgericht angerufen hat. Zunächst mußte er das Gesetz jedoch in Kraft setzen, da das Parlament sein Veto im zweiten Anlauf überstimmt hatte.

Negativ können sich jene Bestimmungen des Gesetzes auf die Meinungsfreiheit auswirken, die nicht nur den »klassischen« türkischen Verbotskatalog bestätigen, sondern der Rundfunkbehörde auch die Möglichkeit geben, Beiträge zu ahnden, die »Pessimismus auslösen« oder »Falschnachrichten« und »Meinungen gegen die Realität« verbreiten. Dieselben Einschränkungen gelten auch für Internetseiten.

Damit ist Eingriffen Tür und Tor geöffnet, die sich gegen die Äußerung und Verbreitung unliebsamer politischer oder moralischer Positionen richten. Zwar rückt man von der bisherigen Praxis des temporären Sendeverbots ab, doch kann die Höhe der nun als Strafe vorgesehenen Geldbußen die Existenz der zahllosen kleinen lokalen Rundfunk- und Fernsehstationen grundlegend gefährden. Dadurch wiederum ist nicht nur die Meinungsvielfalt bedroht, sondern auch der Einfluß religiöser Kräfte, die häufig zu den Betreibern der lokalen Stationen zählen.<sup>105</sup>

Die Mediengesetzgebung zeigt einmal mehr, daß die türkische Politik noch nicht zu einer konsistenten Reformorientierung im Sinne der Beitrittspartnerschaft gefunden hat. Das Gesetz sollte daher rasch mit der durch die Verfassungsänderung geschaffenen Rechtslage (Änderung von Artikel 13 und 14 TV und von Artikel 159 und 312 StGB) und den Erfordernissen von Artikel 10 EMRK in Einklang gebracht werden.

### Partei- und Politikverbote

Ein besonderes Problem bildete im Vorfeld der Wahlen vom 3. November die Frage, wie mit jenen Personen zu verfahren sei, die nach altem Recht als Gesinnungsstraftäter verurteilt waren. Personen, die nach Artikel 312 StGB zu einer Gefängnisstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt sind, dürfen fünf Jahre lang keine politischen Ämter ausüben oder Parteien gründen. Sie verlieren außerdem gemäß Artikel 76 der Verfassung das passive Wahlrecht, selbst wenn

<sup>105</sup> Vgl. A Backward Step, in: Economist, 18.5.2002, S. 35; Constitutional Court Decides to Hear RTÜK Law, in: TDN Online, 29.5.2002, und: Türkisches Mediengesetz als Zensurgesetz, in: Neue Zürcher Zeitung, 17.5.2002.

sie amnestiert worden sind. Hier herrscht ein nachwirkender Staatsschutz.

Derartige Regelungen stellen nicht a priori einen Verstoß gegen die Menschenrechte dar, denn auch in Demokratien erscheint es sinnvoll, das passive Wahlrecht nur entsprechend »unbescholtenen« Personen zu gewähren. In der Türkei wird diese Bestimmung jedoch in Verbindung mit dem durch ein äußerst restriktives Verständnis von Staatsschutz und nationaler Sicherheit geprägten früheren Gesinnungsstrafrecht zu einem demokratischen Problem.

Die Einschränkungen des Artikels 76 der Verfassung trafen bei den Wahlen vom 3. November unter anderem den Vorsitzenden der AKP, Recep Tayyip Erdoğan, den früheren Vorsitzenden der mittlerweile verbotenen Wohlfahrtspartei (RP) und jetzige graue Eminenz der Glückseligkeitspartei (SP), Necmettin Erbakan, den früheren Vorsitzenden der pro-kurdischen Demokratischen Volkspartei (HADEP), Murat Bozlak, und den früheren Vorsitzenden des Türkischen Menschenrechtsvereins (İHD), Akin Birdal, der für die HADEP kandidieren wollte. Unter Politikern und Juristen war die Frage umstritten, ob ihre seinerzeitige Verurteilung noch aufrechterhalten werden kann oder durch die zwischenzeitliche Änderung des Strafrechts hinfällig geworden ist. Nachdem einige juristische Klärungsversuche zu keinem eindeutigen Ergebnis geführt hatten,<sup>106</sup> bekräftigte der Hohe Wahlrat am 20. September 2002, gestützt auf Artikel 76, den Ausschluß von den Wahlen. Die Entscheidung, in der türkischen Öffentlichkeit hart kritisiert, konnte vor Gericht nicht revidiert werden.<sup>107</sup>

Diese Entscheidung zeigt, daß der türkische Staat sein Grundverständnis vom Kampf gegen den »separatistischen Terror« und den »islamistischen Reaktivismus« trotz aller in den letzten Monaten verabschiedeten Reformgesetze nicht geändert hat. Sie weckt natürlich auch Zweifel an der Ernsthaftigkeit des vom Parlament an den Tag gelegten Reformeifers: Wieviel davon ist bloß Taktik, um den Erwartungen der EU zu genügen? Wieweit ist damit ein wirklicher Reformwille verbunden? Bis zu welcher Grenze sind die wirklichen

<sup>106</sup> Vgl. Wahlverbot gegen türkische Islamistenführer, in: Neue Zürcher Zeitung, 21.9.2002, S. 1 und S. 2.

<sup>107</sup> Vgl. İlnur Cevik, Ban Is on the Nation, in: TDN Online, 21.9.2002, und: Defiant Erdoğan and AK Party Set to Surge Forward, in: TDN Online, 23.9.2002. Erdoğan hat gegen die Entscheidung Klage beim EGMR eingelegt, über die aber vor den Wahlen nicht mehr entschieden werden konnte; vgl. Islamist Erdogan kämpft um Kandidatur, in: Financial Times Deutschland, 25.9.2002, S. 15.

Machthaber bereit, den Vorgaben der Volksvertreter zu folgen?

Die Entscheidung des Hohen Wahlrates, die juristisch korrekt gewesen sein mag, dürfte im wesentlichen aus dem politischen Antrieb erfolgt sein, einen Ministerpräsidenten Erdoğan zu verhindern, dessen Partei zum Zeitpunkt des Verbots seiner Kandidatur in den Wählerumfragen deutlich in Führung lag. Sie entsprach insofern den kemalistischen Reflexen der höheren Justiz.<sup>108</sup> Zugleich stand sie in eklatantem Kontrast zu der unkommentierten Akzeptierung von Kandidaten der MHP im Wahlbezirk Balıkesir, die eine Vergangenheit als verurteilte politische Schwerkriminelle haben.

Auch eine solche Entscheidung wirft ein ungünstiges Licht auf den türkischen Umgang mit unliebsamen politischen Positionen und insbesondere Parteien. Seit Gründung der Republik sind mehr als 20 Parteien verboten worden, die überwiegende Mehrzahl nach Einführung des Mehrparteiensystems. Parteiverbote sind in Demokratien durchaus ein Mittel der politischen Auseinandersetzung. Derartige Verfahren laufen aktuell auch in Deutschland oder werden in Spanien angestrengt. Doch gelten sie in der Regel als letztes Mittel, zu dem nur in Ausnahmesituationen gegriffen werden kann. Die politische Auseinandersetzung, auch jene im demokratischen Wahlkampf, ist der Regelfall für den Umgang mit als systemfeindlich angesehenen Kräften. In der Türkei dagegen haben die staatlichen Autoritäten, einschließlich der Strafverfolgungsbehörden, immer noch die Neigung, schnell zum Mittel des Verbots zu greifen.<sup>109</sup>

Dem wird sicher auch dadurch Vorschub geleistet, daß die Frage des Verbots vordergründig als rein juristisches Problem gehandhabt werden kann, bei dem über die Verletzung der einschlägigen Verfassungsvorschriften und Regeln des Parteiengesetzes zu befinden ist, nicht aber als primär politisch zu entscheidende Frage. Entsprechend werden Verbotverfahren auch stets, man ist fast geneigt zu sagen: routinemäßig von der Staatsanwaltschaft beim Kassa-

tionshof eingeleitet, nicht aber auf Initiative politischer Organe. In dieser Hinsicht bedarf das türkische Recht nach wie vor der Korrektur: Die nach dem Oktober 2001 vollzogenen Änderungen der Verfassung und des Parteiengesetzes haben den Rahmen, innerhalb dessen sich das Verfassungsgericht für die Verbotsoption entscheiden kann, zwar erheblich eingengt, doch sollte der Antrag auf Parteiverbot grundsätzlich von einem politischen Organ ausgehen.

Das laufende Verbotverfahren gegen die prokurdische Partei der Volksdemokratie (HADEP) wird der erste Test dafür sein, ob die Einschränkung der Verbotsmöglichkeiten Einfluß auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes hat oder ob der staatliche Abwehrreflex gegen den »separatistischen Terror« so stark ist, daß auch die neuen Regeln im Zweifel gegen den Angeklagten ausgelegt werden. Die HADEP hat jedenfalls vorsorglich darauf verzichtet, bei den Wahlen anzutreten. Sie präsentierte ihre Kandidaten unter der Fahne der Demokratischen Volkspartei (DEHAP), die vor einiger Zeit eigens zu diesem Zweck von Politikern gegründet wurde, die aus der HADEP ausgetreten waren.<sup>110</sup>

## Minderheitenschutz

»Achtung und Schutz von Minderheiten« – dieses politische Beitrittskriterium der EU bereitet der Türkei die größten Probleme. Das hängt mit dem Staatsverständnis der Republik zusammen, die sich im Sinne der europäischen Nationalstaatsidee des ausgehenden 19. Jahrhunderts als Einheitsstaat mit einheitlichem Staatsvolk definiert.

Dabei wird heute nicht mehr bestritten, daß in der Bevölkerung eine Vielzahl von Gruppen unterschiedlicher ethnischer Herkunft existieren, doch zieht man daraus keine staatsrechtliche Folgerung, indem man etwa sich unterscheidenden ethnischen Gruppen eine besondere Rechtsstellung zuerkennt. Die Türkei hält damit entgegen dem Trend im übrigen Europa am

**108** Der Hohe Wahlrat besteht aus fünf Mitgliedern des Staatsrates und sechs Mitgliedern des Kassationshofes.

**109** Die jeweiligen Verbotsmaßnahmen müssen deswegen nicht unbedingt rechtswidrig sein, wie die Bestätigung des Verbots der Wohlfahrtspartei (RP) durch den EGMR zeigt. Vgl. *European Court of Human Rights, Case of Refah Partisi (the Welfare Party) and Others vs. Turkey, Judgement, Straßburg, 31.7.2001*, <<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=1157&Action=Html&X=1118143202&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=1>>.

**110** Allerdings sah sich auch die DEHAP bereits mit einem Antrag von Generalstaatsanwalt Kanadoğlu beim Hohen Wahlrat konfrontiert, die Partei von den Wahlen auszuschließen, weil sie die formalen Voraussetzungen nicht erfüllte. Der Wahlrat lehnte den Antrag jedoch ab, was Kanadoğlu veranlaßte, bei der Staatsanwaltschaft Ankara eine Untersuchung gegen die Parteiführung wegen Urkundenfälschung zu beantragen. Vgl. TDN Online, 19.10.2002.

ursprünglichen Konzept der einheitlichen Staatsnation mit gleichberechtigten Staatsbürgern fest.<sup>111</sup>

Konsequent wird daher die Existenz von Minderheiten in der Türkei in Abrede gestellt, mit Ausnahme jener religiös definierten Gruppen, denen im Vertrag von Lausanne 1923 – mit dem die Existenz der Republik Türkei nach dem erfolgreichen »Befreiungskrieg« gegen die alliierten Besatzungsmächte, insbesondere Griechenland, von der Staatengemeinschaft völkerrechtlich anerkannt wurde – dieser Status ausdrücklich verliehen wurde. Das sind Griechen, Armenier und Juden.<sup>112</sup>

Die türkische Minderheitenpolitik gründet sich also nicht auf ein besonderes islamisches oder türkisches Nations- oder Staatsverständnis, sondern ist durch und durch europäisch geprägt. Ihr Vorbild ist die Politik Frankreichs, das ebenso wie die Türkei viele Vorbehalte gegen neuere minderheitenrechtliche Bestrebungen in Europa hat, wie sie in einigen Konventionen des Europarates und verschiedenen Aktivitäten der OSZE zum Ausdruck kommen.

Die Haltung des türkischen Staates, die von der großen Mehrheit der Bevölkerung geteilt wird, schafft mit Blick auf den EU-Beitritt in zweierlei Hinsicht Probleme: Zum einen ist die Union nicht bereit, die mit dieser Haltung einhergehende staatliche Mißachtung und Unterdrückung identitärer Ansprüche der großen kurdischen Bevölkerungsgruppe hinzunehmen, und zum anderen stoßen sich bestimmte Gruppen in Europa an der rechtlichen und faktischen Diskriminierung nichtmuslimischer Glaubensgemeinschaften durch staatliche Stellen und die Justiz. Die faktische Diskriminierung der islamischen Minderheit der Alewiten ist ein türkisches Sonderproblem, das auch mit der Frage der Anerkennung dieser Gruppe als eigenständige Religionsgemeinschaft innerhalb des türkischen Islam zu tun hat.<sup>113</sup>

**111** Pulat *Tacar*, Copenhagen Criteria: Minorities – Turkey, in: *Dış Politika/Foreign Policy*, 25 (2000) 3–4, <[http://www.foreignpolicy.org.tr/ing/articles/ptacar\\_v25.html](http://www.foreignpolicy.org.tr/ing/articles/ptacar_v25.html)>, und Christian *Rumpf*, Minderheiten in der Türkei und die Frage nach ihrem rechtlichen Schutz, in: *Zeitschrift für Türkei-studien*, 6 (1993) 2, S. 173–209.

**112** Vgl. als Überblick Nigar *Karimova*/Edward *Deverell*, *Minorities in Turkey*, Stockholm 2001 (The Swedish Institute of International Affairs, Occasional Papers No. 19).

**113** Vgl. die Beiträge in: Tord *Olsson u.a.* (Hg.), *Alevi Identity*, Istanbul 1998.

## Das Kurdenproblem

Von besonderer politischer Brisanz für den EU-Beitritt ist das Kurdenproblem.<sup>114</sup> Die kurdische Bevölkerungsgruppe hat sich dem republikanisch/kemalistischen nationalen Homogenisierungsanspruch am längsten und entschiedensten widersetzt. Ihr Widerstand kulminierte Anfang der achtziger Jahre im bewaffneten Kampf der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) für eine kurdische Unabhängigkeit von der Türkei. Die Folge war die Verhängung des Kriegsrechts und anschließend des Ausnahmezustands über weite Teile des Südostens. Mehr als 30 000 Menschen (PKK-Kämpfer, Soldaten und Zivilisten) kamen auf beiden Seiten ums Leben. Mit der Verhaftung ihres Führers Abdullah Öcalan im Jahre 1999 war die Niederlage der PKK besiegelt. Seitdem versucht die Organisation ihren Einfluß auf das Geschehen in der Türkei durch eine Neudefinition der Ziele (kurdische Autonomie innerhalb des türkischen Staates) und die eigene Entmilitarisierung zu bewahren, die beispielsweise in der Umbenennung in »Kurdischer Kongreß für Freiheit und Demokratie« (KADEK) zum Ausdruck kommt. Vereinzelte Gruppen, vor allem aus den nordirakischen Kurdengebieten, setzen den bewaffneten Kampf fort.

Aufgrund ihrer Erfahrung des kurdischen Unabhängigkeitskampfes setzen viele Türken die europäische Forderung nach Anerkennung von Minderheitenrechten für die türkischen Kurden mit Unterstützung des separatistischen Terrors durch die EU und einzelne ihrer Mitgliedstaaten gleich. Diese Meinung herrscht insbesondere in der Militärführung, aber auch in nationalistischen politischen Kreisen vor. Daher erklärt sich auch ihre entschiedene Zurückweisung des »Minderheitenkriteriums« im Katalog von Kopenhagen.

Um so überraschender und bedeutsamer sind deshalb die Abschaffung der Todesstrafe und die Zulassung des Kurdischen in Rundfunk- und Fernsehsendungen sowie in privaten Lehranstalten, die mit dem jüngsten Reformpaket beschlossen wurden. Bewahrt ersteres den »Staatsfeind Nr. 1«, PKK-Chef Öcalan, vor der nach Auffassung vieler Türken wohlverdienten Hinrichtung, schlägt letzteres eine erste Bresche in die offizielle Doktrin von der nationalen Einheit des Staatsvolkes. Diesen Schritt als das »Durchbrechen

**114** Einen Überblick geben Kemal *Kirişci*/Gareth M. *Winrow*, *The Kurdish Question and Turkey: An Example of a Trans-State Ethnic Conflict*, London 1997.

einer psychologischen Barriere« zu bezeichnen ist keineswegs übertrieben.<sup>115</sup>

Es ist allerdings davon auszugehen, daß dies auf absehbare Zeit die einzigen Zugeständnisse des türkischen Staates an Forderungen aus EU-Kreisen in der Kurdenfrage bleiben werden. Immerhin wird es für die türkischen Sicherheitskräfte und die Justiz in Zukunft schwieriger sein, allein schon mit sprachlichen Argumenten den Vorwurf des »Separatismus« zu belegen. Ob nun ein Prozeß eingeleitet worden ist, der langfristig zu einem weitgehenden Abbau der offiziellen türkischen »Kurdenphobie« führt, hängt von vielen Faktoren ab, nicht zuletzt von den Reaktionen auf kurdischer Seite.

Die jüngsten Maßnahmen können allerdings wenig dazu beitragen, die insgesamt immer noch desolate Lage in den Provinzen des Südostens zu verbessern. Durch die weitgehende Aufhebung des Ausnahmezustandes und die gesetzlichen Verbesserungen der Menschenrechtssituation hat sich das allgemeine politische Klima in der Region jedoch entspannt, ein gewisses Maß an Alltagsnormalität ist zurückgekehrt. Doch sind die Sicherheitskräfte nach wie vor umfassend präsent, bleiben zahlreiche Straßenkontrollen bestehen. Die Rückkehr der Vertriebenen in ihre Dörfer wird immer noch nicht zügig in Angriff genommen. Die wirtschaftliche Krise dauert an, die medizinische, soziale und Bildungsinfrastruktur sind mangelhaft ausgebildet, die Arbeit pro-kurdischer zivilgesellschaftlicher Organisationen wird immer noch behindert.

Vor allem aber fehlt ein umfassendes Programm zur Beseitigung der regionalen Unterentwicklung, die durch den 25jährigen Ausnahmezustand verschärft worden oder erst entstanden ist. Abgesehen von notwendigen Maßnahmen zur Sicherung der kurdischen Identität wäre ein solches Programm die überzeugendste Minderheitenpolitik, die der türkische Staat im Interesse der Menschen in der Region betreiben kann. Das von der Regierung seit Mitte der achtziger Jahre forcierte gigantische »Südostanatolien-Projekt« (GAP) kann nach Design und Schwerpunkten (Energieerzeugung aus Wasserkraft und Ausbau der Bewässerungslandwirtschaft) die für eine nachhaltige

Regionalentwicklung notwendige Breite und Tiefe der Maßnahmen nicht gewährleisten.<sup>116</sup>

Die EU sollte deshalb ihre Forderung aus der Beitrittspartnerschaft, ein umfassendes Konzept für den Abbau des Regionalgefälles und die Verbesserung der Lage im Südosten zu erarbeiten, mit dem Angebot eines umfassenden Hilfsprogramms verbinden. Die Ressourcen der Türkei reichen angesichts der schweren Wirtschaftskrise, in der sich das Land immer noch befindet, auf absehbare Zeit nicht aus, um ein solches Konzept auch verwirklichen zu können.

### Nichtmuslimische Minderheiten

Überraschend hat das türkische Parlament in seinem letzten Reformpaket vom 3. August 2002 Maßnahmen beschlossen, die die Lage der nichtmuslimischen Minderheiten in der Türkei verbessern. Die Stiftungen der Glaubensgemeinschaften dürfen künftig Immobilien erwerben, als Geschenk annehmen oder erben. Damit wird eine lange andauernde Diskriminierung durch die türkische Justiz beendet, die all dies nach der bisherigen Rechtslage als nicht zulässig ansah. Allerdings ist für den Erwerb einer Immobilie die Erlaubnis des Kabinetts einzuholen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Reform auch von der notwendigen Änderung der politischen Einstellung begleitet wird, die in der Vergangenheit besonders der armenischen und der griechisch-orthodoxen Kirche das Leben erschwert hat. Die nationalistische MHP hat das Verfassungsgericht angerufen, um die Rechtmäßigkeit der Reform prüfen zu lassen.

Generell dürfte sich das öffentliche Klima für nicht-muslimische Konfessionen und deren Kirchen nicht entscheidend bessern. Die türkische Identität ist zu tiefgreifend sunnitisch-muslimisch geprägt, die staatliche Legitimation des Islam durch das Wirken des Direktorats für religiöse Angelegenheiten zu stark. Nichtmuslimische Glaubensgemeinschaften, zumal wenn ihre Mitglieder »feindlichen« Staaten angehören, werden als Fremdkörper empfunden, deren Wirken möglichst enge Grenzen gesetzt werden sollte. Diese Grundhaltung ist auch Ausfluß des türkischen Geschichtsbewußtseins, in dem Nichtmuslime (Griechen, Armenier, Europäer) für den Untergang des Osmanischen Reiches verantwortlich gemacht werden.

<sup>115</sup> So geschehen in der Würdigung der jüngsten Reformen in: *TÜSİAD, Towards European Union Membership: Political Reforms in Turkey*, Istanbul, Oktober 2002 (TÜSİAD Publication No. T/2002-10/329), S. 24–28, wo noch einmal die erhebliche politische Sensibilität einer Ausweitung der kulturellen Rechte der Kurden erörtert wird.

<sup>116</sup> Vgl. Joseph N. Yackley, *The Southeastern Anatolia Project (GAP) and the Imperatives of Regional Development*, in: *Zeitschrift für Türkeistudien*, 14 (2001) 1–2, S. 255–266.

## Schlußfolgerungen

Die Entwicklung in der Türkei seit dem EU-Beschluß von Helsinki verläuft im Sinne einer kontinuierlichen Annäherung an die Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen. Auch wenn sie nicht ohne innere Auseinandersetzungen und Widerstände blieb, konnten sich die Pro-EU-Kräfte letztlich jedesmal durchsetzen. Dieser Umstand verleiht dem von diesen Gruppen seit langem immer wieder vorgetragenen Argument eine gewisse Plausibilität, daß eine klare Beitrittsperspektive der wirksamste Anreiz zu einer dauerhaften Verbesserung der demokratischen Lage in der Türkei und ihrer Angleichung an europäische Maßstäbe sei.<sup>117</sup>

Die Türkei hat, zumindest was die Rechtslage betrifft, durch die Verfassungsänderungen vom Oktober 2001 und die im Laufe des Jahres 2002 verabschiedeten drei »Anpassungspakete« wesentliche politische Forderungen der Beitrittspartnerschaft erfüllt:

- ▶ die Todesstrafe wurde abgeschafft;
- ▶ die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Garantien für das Recht auf Meinungsfreiheit wurden gestärkt;
- ▶ das Recht auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit wurde ausgedehnt;
- ▶ weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Folterpraktiken wurden ergriffen, einschließlich entsprechender Klarstellungen im Zusammenhang mit der Verhaftungspraxis und der Untersuchungshaft;
- ▶ die Ausbildung der Sicherheitskräfte auf dem Gebiet der Menschenrechte wurde fortgesetzt;
- ▶ der Gebrauch der (kurdischen) Muttersprache in Fernsehen und Radio wurde ermöglicht;
- ▶ der private Unterricht in der (kurdischen) Muttersprache wurde zugelassen;
- ▶ die Haftbedingungen in den Hochsicherheitsgefängnissen wurden, gegen den Widerstand der Gefangenen, an die europäischen Standards angepaßt;
- ▶ die Zahl der zivilen Mitglieder des Nationalen Sicherheitsrates wurde erhöht, der beratende Charakter der Institution betont;

<sup>117</sup> Vgl. dazu auch die Analyse von Harun Arkan, *A Lost Opportunity? A Critique of the EU's Human Rights Policy towards Turkey*, in: *Mediterranean Politics*, 7 (Frühjahr 2002) 1, S. 19–50.

- ▶ der Ausnahmezustand im Südosten wurde weiter eingeschränkt und soll bis Ende 2002 vollständig aufgehoben werden.

Diese Entwicklung veranlaßt den Wirtschaftsverband TÜSIAD in seiner jüngsten Bewertung des Zustandes der türkischen Demokratie zu der Feststellung, daß es »unbestreitbar ist, daß die Türkei auf der rein rechtlichen Ebene, im Rahmen der geltenden und der noch in Kraft zu setzenden gesetzlichen Regelungen, keine größeren Defizite auf dem Weg zur Erfüllung der Kopenhagener Kriterien mehr aufweist«.<sup>118</sup>

Dennoch kann der Zustand der türkischen Demokratie noch nicht als völlig befriedigend bezeichnet werden. Für die Beseitigung der verbleibenden Defizite wird aber ein längerer Zeitraum nötig sein, da sie weniger durch Gesetzesreformen oder institutionelle Veränderungen zu bewerkstelligen ist, sondern eher auf Einstellungs- und Verhaltensänderungen sowohl der staatlichen Repräsentanten als auch der Angehörigen vollziehender Organe angewiesen ist.

Das gilt vor allem für die Durchsetzung der Menschenrechte bei der Behandlung von »politischen« Straftätern im Polizeigewahrsam, und das um so mehr, wenn es sich um Personen handelt, die des »Separatismus« oder Gewaltterrors verdächtigt werden. Hier sind verstärkte Anstrengungen im Rahmen entsprechender Ausbildungs- und Schulungsprogramme zur Durchsetzung der bestehenden Rechtsnormen notwendig. Die EU sollte dazu umfangreiche Unterstützung leisten, die über das gegenwärtig im Kontext der Beitritts Hilfen vorgesehene Maß hinausgeht.

Am schwierigsten und langwierigsten dürfte es sein, in Politik und Öffentlichkeit einen Wandel in der Einstellung zur politischen Rolle des Militärs herbeizuführen. Bei aller Kritik an ihrer staatsfixierten Orientierung am Status quo kann der Militärführung nicht vorgeworfen werden, prinzipiell undemokra-

<sup>118</sup> TÜSIAD, *Towards European Union Membership* [wie Fn. 115], S. 30. Es muß offen bleiben, wieweit diese uneingeschränkt positive Sicht der bislang eher durch deutliche Kritik an den türkischen Verhältnissen hervorgetretenen Vereinigung von einem Eigeninteresse der Industrie an einer raschen Verwirklichung des Beitritts beeinflusst ist.

tisch eingestellt zu sein. Eine gewandelte Rolle des Militärs sollte sinnvollerweise auch nicht zu einer absoluten Bedingung für den Beginn von Beitrittsverhandlungen gemacht werden. Dieser Rollenwandel wird letztlich eher das Resultat einer funktionierenden EU-Mitgliedschaft sein.

Einen ähnlich problematischen und langwierigen Verlauf wird die nachhaltige Verbesserung der Lage in den kurdischen Provinzen des Südostens nehmen. Der dafür notwendige Prozeß des Umdenkens, dem sich Politiker, Öffentlichkeit und Staatsmacht unterziehen müssen, steckt in den allerersten Anfängen. Solange das Minderheitenproblem mit der Frage des staatlichen Zusammenhalts verknüpft werden kann, wird dieser Prozeß auch nur langsam voranschreiten. Erschwerend kommt hinzu, daß sich die türkischen Hardliner in ihrer Haltung durch entsprechende Probleme in anderen europäischen Staaten, in der EU oder in anderen Beitrittskandidatenländern bestärkt sehen.

Trotz aller Vorbehalte läßt sich aber nicht bestreiten, daß die von der EU für einen türkischen Beitritt ins Spiel gebrachte politische Konditionalität deutlich positive Wirkung zeigt. Daraus ergibt sich dann aber auch für die Union, daß sie die damit verbundenen Konsequenzen ziehen muß. Eingelöste Konditionalität, die ohne entsprechende Gegenleistung bleibt, verliert nicht nur ihre politische Wirkung, sie untergräbt auch das Vertrauen in die Ernsthaftigkeit der mit ihr verknüpften Politik. Die Türkei ist insbesondere mit den Maßnahmen vom 3. August 2002 über ihren Schatten gesprungen. Die EU kann darüber nicht mit »business as usual« hinweggehen.

Die Union sollte daher die erheblichen Anstrengungen der Türkei würdigen und ihr beim Europäischen Rat in Kopenhagen im Dezember 2002 einen Termin für den Beginn von Beitrittsverhandlungen nennen. Jeder andere Schritt müßte als Abrücken von dem in Helsinki eingeschlagenen Weg erscheinen. Die Union sollte in der Beurteilung der türkischen Fortschritte nicht strengere Maßstäbe anlegen als 1999 bei der Entscheidung für den Beginn von Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien. Es wäre auch politisch kaum einzusehen, wenn diesen beiden Kandidaten in Kopenhagen ein Fahrplan für den weiteren Verlauf und das prospektive Enddatum der Beitrittsverhandlungen gegeben und die Türkei erneut auf eine unbestimmte Zukunft verwiesen würde.

Der Termin für die Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei könnte nach der Beendigung der aktuellen Erweiterung liegen, im Sommer 2004. Mit

der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern wird zu jenem Zeitpunkt ein deutlicher Einschnitt im laufenden Erweiterungsprozeß erreicht, der auch die notwendigen Ressourcen für eine intensivere Behandlung des türkischen Beitrittsprozesses freisetzt. Außerdem will die EU im Jahre 2004 den Stand der griechisch-türkischen Beziehungen auf seine Vereinbarkeit mit einem türkischen EU-Beitritt prüfen.<sup>119</sup> Ein zufriedenstellendes Ergebnis wäre ein zusätzliches Motiv für den Beginn von Verhandlungen. Schon im Jahr 2003 könnte offiziell die analytische Prüfung der türkischen Verhältnisse auf Übereinstimmung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand durch die Kommission – das sogenannte Screening – beginnen.

Die Union sollte diese Entwicklung aber an die strikte Bedingung knüpfen, daß die Türkei bis zum Beginn der Beitrittsverhandlungen weitere Fortschritte bei der Verwirklichung der Prioritäten der Beitrittspartnerschaft gemacht hat. Insbesondere sollte das Zusatzprotokoll Nr. 6 zur EMRK bis dahin ebenso ratifiziert sein wie die beiden VN-Pakte, die 2001 unterzeichnet wurden. Darüber hinaus müssen die Foltervorwürfe in signifikantem Maße seltener werden. Vom Zustand der griechisch-türkischen Beziehungen dürfte zudem kein grundlegender Vorbehalt gegen den Beginn von Beitrittsverhandlungen ausgehen.

Überdies sollte die EU gegenüber der türkischen Öffentlichkeit und Politik stärker als bisher deutlich machen, daß für einen Beitritt zur EU mehr zu erfüllen ist als nur die politischen Kriterien von Kopenhagen. Über der politischen Diskussion sind die anderen Beitrittskriterien im Bewußtsein der türkischen Öffentlichkeit stark in den Hintergrund getreten. Sie werden aber für einen erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen eine erhebliche Bedeutung gewinnen.

Vor allem kommt es darauf an, die türkische Auffassung zu relativieren, mit der Zollunion bereits die wesentlichen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Integration geschaffen zu haben. Desgleichen muß der Türkei unmißverständlicher als bisher vermittelt werden, daß ihre öffentlichen Institutionen noch erheblicher Reformen bedürfen, um durch Steigerung von Effektivität und Transparenz den gemeinschaftlichen Besitzstand reibungslos umsetzen zu können.

Je früher und je deutlicher die EU einem zu erwartenden euphorischen türkischen Fehlschluß vorbeugt, mit dem Datum für den Beginn der Beitrittsverhand-

<sup>119</sup> Vgl. Europäischer Rat von Helsinki am 10./11. Dezember 1999 (wie in Fn. 4), Ziffer 4.

lungen sei auch deren reibungsloser und rascher Verlauf garantiert, desto weniger politische Probleme dürften dann auftreten, wenn die Verhandlungen wirklich aufgenommen werden. Der Beitritt eines so großen und wirtschaftlich relativ wenig entwickelten Landes mit einer Verwaltung, die modernen Anforderungen nur bedingt gewachsen ist, wirft viele Probleme auf und braucht Zeit. Das muß auch in der Türkei erkannt und verstanden werden.

Doch nicht nur gegenüber der Türkei bedarf die weitere Politik der EU einer argumentativen Begleitung, sondern auch gegenüber der eigenen Bevölkerung. Die im Prozeß der Osterweiterung gewonnene Erkenntnis, daß bei weitreichenden politischen Entscheidungen der Union »die Menschen mitgenommen werden müssen«, gilt auch im Falle des Beitritts der Türkei. Es ist höchste Zeit, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten ihren Bevölkerungen verdeutlichen, warum sie der Türkei in Helsinki die konkrete Beitrittsperspektive eröffnet haben und wie der Beitrittsprozeß nach Vorstellung der EU im einzelnen ablaufen soll.

Dabei kommt es vor allem darauf an, neben den türkischen Besonderheiten auch die Parallelen und Ähnlichkeiten mit den Verhältnissen in den übrigen europäischen Ländern herauszustellen. Ein Türkei-beitritt, der primär unter dem Blickwinkel der Erweiterung um ein nicht-christliches, nicht-europäisches Land wahrgenommen wird, dürfte keine Akzeptanz finden.<sup>120</sup> Doch zeigt etwa das britische Beispiel, daß die Mitgliedschaft eines Landes, das sich zwanzig Jahre nach dem Beitritt immer noch nicht hundertprozentig der Union zugehörig fühlt, den europäischen Integrationsprozeß nicht entscheidend aufhalten kann.

<sup>120</sup> Vgl. dazu die in den letzten Wochen in der deutschen Presse geführte Diskussion über den türkischen EU-Beitritt; z.B. Hans-Ulrich Wehler, Das Türkenproblem. Der Westen braucht die Türkei – etwa als Frontstaat gegen den Irak. Aber in die EU darf das muslimische Land niemals, in: Die Zeit, 12.9.2002, S. 9, und Günter Seufert, Keine Angst vor den Türken! Die EU braucht Ankara mehr, als viele glauben. Wer das hohe Kulturross reitet, wird tief fallen, in: Die Zeit, 19.9.2002, S. 11.

## Abkürzungen

ABL	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi (Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei)
AnaP	Anavatan Partisi (Mutterlandspartei)
AP	Adalet Partisi (Gerechtigkeitspartei)
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi (Republikanische Volkspartei)
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
DEHAP	Demokratik Halk Partisi (Demokratische Volkspartei)
DHKP-C	Devrimci Halk Kurtuluş Partisi-Cephesi (Revolutionäre Volksbefreiungspartei-Front)
DSP	Demokratik Sol Parti (Demokratische Linkspartei)
DYP	Doğru Yol Partisi (Partei des richtigen Weges)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FP	Fazilet Partisi (Tugendpartei)
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi (Südostanatolien-Projekt)
HADEP	Halkın Demokrasi Partisi (Partei der Volksdemokratie)
İHD	İnsan Hakları Derneği (Türkischer Menschenrechtsverein)
KADEK	Kongreya Azadi û Demokrasiya Kurdistan (Kurdischer Kongreß für Freiheit und Demokratie)
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
MGK	Milli Güvenlik Kurulu (Nationaler Sicherheitsrat)
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi (Nationalistische Aktionspartei)
NRO	Nichtregierungsorganisation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKK	Partiya Karkerên Kurdistan (Arbeiterpartei Kurdistans)
RP	Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)
SP	Saadet Partisi (Glückseligkeitspartei)
StGB	Strafgesetzbuch
TDN	Turkish Daily News
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (Turkish Economic and Social Studies Foundation)
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (Turkish Industrialists' And Businessmen's Association)
TV	Türkische Verfassung
VN	Vereinte Nationen
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin