

Dr. Ümit Yazıcıoğlu

**Die Umsetzung der
politischen
Kriterien von
Kopenhagen in der
Türkei**

**Verlag
Dr. Yazıcıoğlu**

Berlin

Die Deutsche Bibliothek - CIP- Einheitsaufnahme

YAZICIOĞLU, Ümit:

Die Umsetzung der politischen Kriterien von Kopenhagen in der Türkei. /

Ümit YAZICIOĞLU -1. Aufl. - Berlin : Yazıcıoğlu, 30. Oktober 2002

ISBN: 3-93094355-7

1. Auflage 30. Oktober 2002

Copyright 2003 by Verlag Dr. Yazıcıoğlu

10829 Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Verlag: Dr. Ümit Yazıcıoğlu, Leuthenerstr. 2, 10829 Berlin

ISBN: 3-93094355-7

Die Umsetzung der politischen Kriterien von Kopenhagen in der Türkei.

von Dr. Ümit Yazıcıoğlu

1. Die Europäische Union vor der Entscheidungsfrage

Der Streit zwischen der EU und der Türkei¹, ob die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen ausreichend erfüllt (oder nicht), geht weiter.² Das künftige Verhältnis zwischen der EU und der Türkei werde, stark von den türkischen Reaktionen abhängen, weil es beim Beitritt der Türkei um Kontinuität und Verlässlichkeit geht. Nach dem EU-Kompromiss³ soll die Europäische Kommission die Fortschritte der Türkei bei den politischen und wirtschaftlichen Reformen Ende 2004 abermals bewerten und einen Bericht über die Reformfortschritte der Türkei vorlegen. Auf dessen Grundlage könnten die Verhandlungen beginnen. Zunächst hängt es von der Erfüllung Kopenhagener Kriterien ab, ob die EU einen Termin für den Beginn von Beitrittsverhandlungen nennen wird. Aus Sicht der Türkei sind die Europäer verpflichtet diesen ein Zeitpunkt zu nennen. Aus diesem Grund bietet es sich an, sowohl in wissenschaftlichen als auch in der politischen Debatte die Beitrittsbedingungen genauer unter die Lupe zu nehmen.

Die Union hat ein großes Interesse daran, Europa zu einem Kontinent der Demokratie, der Freiheit, des Friedens und des Fortschritts zu machen. Alle Kandidaten sollten den demokratischen Vorgaben gerecht werden. Diese demokratischen Standards, die die EU in Artikel 6 des EUV festgehalten hat, stellen die normative Grundlage der Existenz der EU dar, woraus sich auch das große Interesse erklären dürfte, dass sie erfüllt werden sollen.

¹ Regierung und Opposition in Deutschland streiten über den möglichen EU-Beitritt der Türkei.

² Die Türkei ist zwar ein Beitrittskandidat, doch genauere Festlegungen wurden auf den Gipfeltreffen in Nizza vermieden.

³ Durch ihre geographische Lage zwischen Europa und Asien nimmt die Türkei sicherheitspolitisch eine Brückenkopf-Funktion ein. Als „Energie-Korridor“ zwischen Europa und den Erdöl- und Erdgasvorkommen im und am Kaspischen Meer sowie im Nahen Osten wird sie noch an Bedeutung gewinnen.

Der Streit der beiden Seiten konzentriert sich auf folgende Fragen, dessen Beantwortung für die Schlichtung des Streits sehr wichtig sind: Welche konkrete Vorstellung haben die beiden Parteien jeweils über die verschiedenen Kriterien? Genügen die EU- Vorgaben bezüglich ihrer Eindeutigkeit und Klarheit? Wann sind die Bedingungen erfüllt und wann nicht? Was sind die faktischen Bemühungen der Türkei, um diesen Kriterien zu genügen?

Die Untersuchung der Kopenhagener Kriterien führt zu folgendem Ergebnis: Die politischen Kriterien von Kopenhagen sind kein objektiver Maßstab. Der politische Interpretationsspielraum ist viel zu groß. Die Erfüllungsfrage lässt sich nur politisch beantworten. Solche allgemeine Vorgaben wie Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz oder Gewähr der Menschenrechte sind sogar in den einzelnen EU- Mitgliedstaaten unterschiedlich konkretisiert worden, so dass es nur die Folgerung zulässt: Bezüglich der Konkretisierung lassen sich keine Vorgaben machen. Auch die Transformationsvorschläge der allgemeinen Kriterien in konkrete politische Regelungen, wie das in der sogenannten Beitrittspartnerschaft und in den jährlichen Fortschrittsberichten der europäischen Kommission zum Ausdruck kommt, haben nicht dazu beigetragen, dass ein einheitlicher europäischer Maßstab sich entwickeln konnte.

Die politischen Institutionen in der Türkei sind insgesamt im Sinne der Kopenhagener Kriterien als „stabil“ anzusehen, zumal Regierung, Parteien, Wahlen und Zivilgesellschaft große Ähnlichkeiten mit den Verhältnissen in der EU und in anderen Kandidatenstaaten aufweisen.

Die politische Stellung des Militärs in der Türkei ist im Vergleich zu der der EU- Mitgliedstaaten aber auch der anderen Kandidaten sehr groß. Türkische Politik und Öffentlichkeit räumen der Militärführung das Recht ein, (als selbstständiger Akteur) zu allen politischen Fragen Stellung nehmen zu dürfen. Ihre politische institutionelle Sonderstellung ist nicht dauerhaft zu verändern- selbst nicht durch Maßnahmen institutionellen Umorganisation- wie z.B. Änderung der Zusammensetzung des Nationalen Sicherheitsrates zugunsten der zivilen Seite. Es verlangt einen langwierigen politischen Prozess, in der das übertriebene Bewusstsein von „nationaler Sicherheit“ schrittweise abnimmt und damit der als gerechtfertigt

angesehene Aktionsradius des Militärs kleiner wird und letzten Endes zivil-demokratische Normen die Oberhand gewinnen.

Die Rechtsstaatlichkeit in der Türkei ist nicht zufriedenstellend. Die formal- prozessualen Defizite in manchen EU- Mitgliedstaaten namentlich Italien sind jedoch auch nicht weniger gravierend; vor allem gibt es Ähnlichkeit bezüglich der Einflussnahme der Politik auf das Rechtswesen oder den langandauernden Gerichtsprozessen. Die größten Mängel bestehen jedoch auf der materiellen- Seite , der Türkischen Rechtsstaatlichkeit, nämlich: im Bereich der Menschen- und Bürgerrechte, die zu den demokratischen Mindeststandards gehören.

Um die von der EU geforderten Standards der Menschenrechte mit dem türkischen Rechtsnormen in Einklang zu bringen, hat die Türkei wesentliche Reformschritte unternommen und die Verfassung von Oktober 2001 und September 2003 geändert und sieben Pakete zur Anpassung des Grundgesetzes angenommen. Dazu gehört insbesondere die Abschaffung der Todesstrafe; die Möglichkeit kurdischer Rundfunk- und Fernsehsendungen und kurdischen Unterrichts an privaten Schulen; schließlich die Verringerung der strafrechtlichen Verfolgung von anders Denkenden. Diese Maßnahmen haben zumindest einen rechtlichen Boden geschaffen für mehr politische Freiheit. Die politischen Tabuthemen werden immer weniger.

Die Frage, die sich für die Zukunft stellt, ist, wie schnell sich diese Maßnahmen der Gesetzgebung sich auch in der Praxis der Justiz widerspiegeln werden. Die Praxis sieht gegenwärtig eher besorgniserregend aus: Anwälte und Richter, die sich mit Fällen des „separatistischen Terrors“ und „islamische Reaktionismus“ beschäftigen, stehen immer noch unter besonderer Beobachtung der alten Maxime des totalen (umfassenden) Staatsschutzes. Deshalb sollte auch die EU die Fortbildung der Justizangehörigen stärker unterstützen.

Die Erfahrungen von Folter und inhumaner Behandlung von Inhaftierten dauern fort und scheinen immer noch inoffizielle Praxis der Sicherheitskräfte zu sein. Hier sollte sich die EU für Qualifizierung der Sicherheitskräfte in der Türkei bemühen. Vor allem muss für die strikte Einhaltung der verfassungsrechtlich gesicherten Grundrechte gesorgt werden- was mittelfristige Einstellungsänderungen bedingt.

Von einer vollständig funktionierenden liberalen Demokratie in der Türkei, die vergleichbar wäre mit den Systemen in Europa, kann nicht gesprochen werden. Ähnliches gilt jedoch auch für andere Beitrittskandidaten. Nichtsdestotrotz konnten sich die „Pro- EU- Kräfte“ gegen die „Status-quo- Kräfte“ in jüngster Zeit immer wieder durchsetzen. Diese positive Entwicklung sollte von der EU forciert werden.

Aus diesen Gedanken können folgende Vorschläge abgeleitet werden: Sollten die bisherigen Bemühungen der Türkei von der EU gebührend gewürdigt werden. So wäre die Nennung eines Termins für Beitrittsverhandlungen eine Gelegenheit gewesen, die die EU aber verpasst hat. Sollten irgendwann Beitrittsverhandlungen beginnen, sollte die Türkei bis dahin in den Prioritäten Aufgaben der Beitrittspartnerschaft weitere Fortschritte gemacht haben.

Vor allem sollten bis dahin das Zusatzprotokoll Nr. 6 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMKR) und die beiden UN- Pakete von 2000 ratifiziert werden. Außerdem müssen Folter und inhumane Behandlungen in die Vergangenheit gehören; Reformen, wie sie von der türkischen Partei MHP vorgeschlagen wurde, sind in der EU inakzeptabel.

2. Die Richtlinien der Europäische Union

Der Beschluss von Helsinki am 10./ 11. Dezember 1999 sah eine Gleichstellung der Türkei und den zwölf anderen Beitrittskandidaten vor. Maßnahmen der Beitrittsvorbereitung, die die Verhandlungen über EU-Mitgliedschaft der Türkei einleiten würden, sollten hiernach beginnen. Der Beginn dieser Verhandlungen hängt davon ab, ob die an sie geknüpften Bedingungen erfüllt werden? Würde die Türkei der Erfüllung genügen können, müsste ein Termin für Beitrittsverhandlungen genannt werden. Genau darüber entbrannte sich ein Streit zwischen Brüssel und Ankara. Ankara wirft der Kommission vor, ihr jüngster Fortschrittsbericht⁴ sei „weit

⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Regelmäßiger Bericht 202 über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 9.10.2002 (SEK/2002) 1412).

davon entfernt, zufrieden stellend zu sein⁵ und die Reformbedingungen der Türkei würden nicht objektiv gewürdigt werden⁶. Eine zufriedenstellende Klärung fand leider auch im Treffen des Europäischen Rates im Dezember 2002 in Kopenhagen nicht statt. In zwei Dokumenten wurden die Bedingungen für den Verhandlungsbeginn bzw. den Beitritt von der EU niedergelegt:

- Beschluss von Helsinki, wie er in den „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“ vorkommt⁷.
- Die dem Beschluss des Rates vom 8. März 2001 als Anhang beigefügte Erklärung über die Beitrittspartnerschaft⁸.

In Helsinki wurden die auch für die Türkei maßgebenden Kriterien von Kopenhagen festgehalten. Die politischen Kriterien stellen die wichtigsten Bedingungen für Beitrittsverhandlungen dar. Die Definition dieser Kriterien im Detail und der Zeitraum ihrer Erfüllung durch die Türkei sind in der Beitrittspartnerschaft für die Türkei genau festgelegt. Die EU macht die Unterscheidung zwischen kurzfristigen und mittelfristigen Prioritäten. Die kurzfristigen sind bis März 2002, die mittelfristigen daran anschließend zu erfüllen- für die Erfüllung mittelfristiger Prioritäten wurde zur Zeit kein bestimmter Termin genant.

2.1 Der Helsinki-Beschluss im Vergleich mit den Kopenhagener Kriterien

Alle Beitrittskandidaten haben diese Kriterien gleicher Weise zu erfüllen. Der Beschluss des Europäischen Rates von Juni 1993 in Kopenhagen sieht folgende Beitrittskriterien vor, die von allen neuen Mitgliedern erfüllt werden müssen:

- „ eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und Schutz von Minderheiten.“;

⁵ 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 Strategiepapier, <<http://www.tcberlinbe.de/de/archiv/2002/al1410021.htm>>

⁶ Für türkische Reaktionen vgl. Özgür Eksi, Repor Is Another Milestone of mutual mistrust between EU and Turkey, in: Turkish Daily News (TDN), 13.10.2002, S.3.

⁷ Europäischer Rat von Helsinki am 10./11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, <<http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>>

⁸ Beschluss des Rates vom 8. März 2001 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft für die Türkische Republik, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABI.), L 85, 24.3.2001, S. 13-23.

- „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.“⁹

Ferner darf die Erweiterung nicht zu negativen Ergebnissen im europäischen Integrationsprozess (in der Vertiefung) führen- muss mit ihm in Einklang gebracht werden.

Im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Kriterien müssen die politischen schon vor Beginn der Verhandlungen von den Kandidaten erfüllt werden. Wohingegen allgemeine Integrationsfähigkeit der Beitrittskandidaten erst zum Beitrittszeitpunkt erwiesen werden muss. Durch diese Festlegung wird noch einmal betont, dass die politischen Kriterien prioritär sind und die Union auf eine solide Basis gemeinsamer demokratischer Werte aufgebaut werden soll. Diese Werte sind in der Präambel und in dem Artikel 6 des EUV festgehalten. Die prioritäre Bedeutung der politischen Kriterien für den türkischen Beitrittsprozess ist unverkennbar, zumal die EU mit andauernder Kritik an den politischen Verhältnissen in der Türkei Druck auf Ankara ausübt und das Verhältnis zu Ankara durch diese Diskussion bestimmt wird. Einer der Gründe, wieso der Türkei nicht der Beitrittskandidatenstatus von Köln in Juni 1999 (durch Rat) eingeräumt wurde, war die große Skepsis der skandinavischen EU- Staaten über die Menschenrechtsslage in der Türkei.

In dem Beschluss des Europäischen Rates in Helsinki ging es nicht nur um die Anwendung der Beitrittskriterien auf die Türkei und insbesondere um die Erfüllung der politischen Kriterien schon vor Beginn der Beitrittsverhandlungen, sondern auch darum, politische Voraussetzungen bereitzustellen, die auf die besonderen politischen Umstände in der Türkei und auf das besondere EU- Türkei- Verhältnis Bezug nehmen. Dabei geht es um den Zypernkonflikt und den Konflikt zwischen Türkei und Griechenland, das bereits EU- Mitglied ist¹⁰.

⁹ Europäischer Rat in Kopenhagen, . und 22 Jun 1993, des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (Bonn), (8.7.1993) 60, S. 632

¹⁰ Vgl. Europäischer Rat von Helsinki (Fn. 7), Ziffern 4 und 9 sowie Ziffer 12. Die Klärung des Zypernproblems und die Beilegung der griechisch- türkischen

Die zusätzlichen Maßnahmen, die vom Rat beschlossen wurden, sollen noch einmal die Entschlossenheit der EU unterstreichen, dass die Türkei mit den anderen Beitrittskandidaten auf eine Stufe gestellt wird. Dazu gehört der Beschluss einer Beitrittspartnerschaft, „in deren Rahmen Prioritäten festgelegt werden, auf 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.“¹¹

Notwendig sind vor allem Mechanismen, mit denen die Union fortwährend überwachen kann, ob die Beitrittspartnerschaft und das türkische Programm von der türkischen Seite eingehalten wird. Damit die nationalen Rechtsvorschriften und die Verwaltungspraxis an gemeinschaftliche Standards angeglichen werden können, muss die systematische Überprüfung des bisher erreichten Standards durch die Kommission vorangetrieben werden. Außerdem soll für eine ordnungsgemäße Ausführung der künftigen Finanzhilfe, die die Türkei auf den Beitritt vorbereiten soll, ein einheitlicher Rahmen zur Verfügung stehen¹². Nicht zuletzt hat die Türkei die aussichtsvolle Möglichkeit erhalten, an ausgewählten Gemeinschaftsprogrammen Teil zu haben und an den Treffen der Union mit anderen Beitrittskandidaten dabei zu sein.

Die Beschlüsse von Helsinki können als Zeichen dafür bewertet werden, dass sich die langjährigen Bemühungen der Türkei, mit Nachdruck positive Ergebnisse von der EU zu fordern, die ersten Früchte tragen. Die türkische Regierung verlangte von der EU die Aufgabe der aus ihrer Sicht exklusive Haltung der Union. Verwiesen wurde dabei auf das Europäische Rat, der in Luxemburg im Dezember 1997 beschlossen hatte, der Türkei in der EU-Erweiterungspolitik eine Sonderstellung einzuräumen¹³.

Grenzstreitigkeiten in der Ägäis spielen für die Frage der Festlegung des Verhandlungsbeginns 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.

¹¹ Ebd., Ziffer 12.

¹² Hierzu wurde inzwischen die Verordnung (EG) Nr. 390/2001 vom 26. Februar 2001 verabschiedet (ABl., L 58, 28.2.2001, S1f).

¹³ Vgl. zum Luxemburger Europäischen Rat und zu den nachfolgenden türkischen Reaktionen Heinz Kramer. A Changing Turkey. The Challenge to Europe an the United

Gleichzeitig wollte man aus europäischer Sicht die Perspektive verdeutlichen, dass die größte Verantwortung für einen künftigen Beitrittserfolg bei der türkischen Regierung liegt. So kommt es- nach dieser Sicht- vor allem auf die Erfüllung der Bedingungen für den Beginn von Beitrittsverhandlungen und für einen künftigen Beitritt zur Union an. Für einige Mitgliedstaaten war damit auch die Implikation verbunden, das Problem des türkischen Beitritts für längere Zeit ad acta gelegt zu haben. So war man aufgrund der langjährigen Erfahrungen eher skeptisch, ob die türkische Regierung imstande gewesen wäre, gerade den politischen Bedingungen in relativ kurzer Zeit zufrieden stellend nachzukommen.

2.2 Das Dokument über die Beitrittspartnerschaft

Scheinbar sind die Kopenhagener politischen Kriterien völlig klar und unmissverständlich. Erst bei näherem Hinschauen zeigt sich, dass die Kriterien durch aus nicht in allen Details und mit großer Eindeutigkeit festgelegt wurden. Der wirkliche Ausdruck der Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, aber auch der Minderheitenschutz ist innerhalb der EU von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat ganz unterschiedlich konkretisiert. Sogar die Mindeststandards können in Anbetracht der faktischen Pluralität nicht eindeutig bestimmt werden und hängen letzt endlich von politischen Abwägungen ab¹⁴. So wird die EU in die schwierige Lage versetzt, den einzelnen Kandidatenstaaten näher zu erklären, was überhaupt diese Kriterien als etwas anschaulich Gegebenes, Erfahrbares, also nicht rein Abstraktes bedeuten sollen, d.h. wie man sich die Erfüllung dieser Kriterien vorzustellen hat.

Die EU fand zwei Mittel, um dem obengenannten Problem abzuhelfen, zum einen die sogenannte Beitrittspartnerschaft und zum anderen der

States, Washington, D.C. 2000, S. 192-200; Alan Makovsky, Turkey`s Faded European Dream, in: The Parameters of Partnership: Germany, the US and Turkey, Washington, DC 1998 (Conference Report, American Institute for Contemporary German Studies), S. 51-64; als türkische Analyse vgl. Halukk Kabaalioglu, The Relations between Turkey and Europe- A Turkish Perspective, in: H. bagci/ J.Janes/ L. Kühnhardt (hg.), Parameters of Partnership: The US- Turkey- Europe, Baden- Baden 1999, S. 19-67 (45-52).

¹⁴ 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 Gleichbehandlung und Doppelstandards der Union.

jährliche Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission. Beide Mittel wurden auch auf die Türkei angewandt. Der erste Fortschrittsbericht wurde bereits 1998 publiziert, bevor also der Türkei der Status des Kandidaten zugesprochen wurde¹⁵. So wurde der Türkei nach Luxemburg (und dem Beschluss zu einem Sonderweg) schließlich doch die Zugehörigkeit zum gesamten Beitrittsprozess eingeräumt.

Am 8. März 2001 beschloss der Europäische Rat die Beitrittspartnerschaft. Im Anhang dieses Beschlusses sind die kurz- und mittelfristig prioritären Ziele genannt, die von der türkischen Seite als Beweis der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien erreicht werden müssen¹⁶. Nichtsdestotrotz bilden auch diese beiden Instrumente keine objektive Messlatte, anhand derer sich eindeutig messen ließe, ob und in wie weit die Türkei die politischen Kriterien erfüllen konnte. Das Dokument selber bezieht sich nicht explizit auf diesen Umstand und lässt diese Frage ungelöst. Eine eindeutig objektive Benennung des Zeitpunktes, an dem die Türkei einen EU kompatiblen und damit die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen berechtigenden Status erreicht haben könnte, lässt sich an dem Kriterium der Beitrittspartnerschaft nicht machen. Freilich impliziert die Unterscheidung zwischen kurz- und mittelfristigen Prioritäten, dass die Union eine schnelle Einlösung der Kriterien nicht erwartet hat; so bedeutet mittelfristig mehr als ein Jahr Zeit.

2.3 Kurz- und mittelfristige Schwerpunkte

Natürlich fragt sich, ob die vollständige Verwirklichung dieser „mittelfristigen prioritären Ziele“ notwendig sind für den Beginn der Verhandlungen. Zumindest im Bereich der Menschen- und Grundrechte sind Richtlinien schwierig, wenn die Union von der Türkei mittelfristig die „vollständige Garantie aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Individuen, ohne jede Art von Diskriminierung und Unabhängigkeit von deren Sprache, Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, politischer Meinung, Weltanschauung oder Religion“ verlangt.

¹⁵ 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>.

¹⁶ Beschluss des Rates vom 8.März2001 [wie Fn. 5], S. 16f und S.19. Die folgende Analyse, einschließlich der Zitate, bezieht sich auf dieses Dokument.

Sollte mit dieser Aussage mehr als rechtliche Sicherheit gemeint sein, kann es dazu kommen, dass, wenn diese Auslegung eng angelegt wird, die Beitrittsverhandlungen auf unbestimmte Zeit hinaus verschoben werden. Letztlich wird diese Bedingung auch von keinem Beitrittskandidaten sinngemäß erfüllt, wie beispielsweise der Streit um die Roma in manchen europäischen Ländern dieses deutlich macht. In Anbetracht der Pluralität innerhalb Europas bei der juristischen Konkretisierung dieses abstrakten Prinzips, bleibt auch der Türkei ein weiter Interpretationsspielraum für die Beurteilung der eigenen Verhältnisse.

Genauso muss geklärt werden, wie der Anspruch der EU- die in der EMRK festgelegte Gewährleistung von Rechten und Freiheiten in „Übereinstimmung mit den Praktiken in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“- gemeint sein soll. Es stellt sich die Frage, welche konkrete rechtliche Praxis, die je nach EU- Staat unterschiedlich ausgeprägt ist, als Maß dienen soll. Soll das Minderheitenrecht Frankreichs, die Minderheitenfreiheit Schwedens, die Rundfunkgesetzgebung Griechenlands, die Rechtsstaatlichkeit Italiens Muster und Maßstab einer Bewertung sein?

Außerdem wurden diese Prinzipien in den EU- Staaten in einen bestimmten geschichtlichen und politischen Kontext formuliert und sind damit in eine konkrete politische Kultur und Staatsverständnis eingefügt. Hier unterscheidet sich die Türkei von den anderen. Zwar konnte mit dem Kemalismus bestimmte Werte und Ideen, wie z.B. die Idee eines modernen Nationalstaates angeeignet werden, jedoch geschah dies nicht völlig unabhängig von der eigenen geschichtlichen Erfahrung und Tradition und hat das türkische Profil wesentlich mitgeprägt. Das ist auch einer der Gründe, wieso vieles von türkischen Politikern falsch interpretiert wird, obwohl diese in der EU zwar nicht genau formuliert aber dennoch relativ klar sind und von EU- Politikern eindeutig verstanden werden¹⁷.

Ausreichend klar sind so einige Kernpunkte wie: die Abschaffung der Todesstrafe und die Ratifizierung des dazugehörigen Protokolls Nr. 6 der EMRK, die Forderung nach der offiziellen Beendigung des Ausnahmezustandes im Südosten der Türkei oder den rechtlichen

¹⁷ Vgl. für eine grundlegende Analyse dieser Zusammenhänge Dietrich Jung/Wolfango Piccoli, *Turkey at the Crossroads. Ottoman Legacies and an Greater Middel East*, London/ New York 2001.

Reglements, wonach türkischen Staatsangehörigen die Benutzung ihrer eigenen Muttersprache in öffentlichen Sendeanstalten verboten wird, oder die Forderung nach der Ratifikation der internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte wie auch des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Freiheiten. Zumindest hier kann man leicht Maß anlegen und überprüfen, ob die Türkei die obigen Forderungen erfüllen konnte.

Weniger Klarheit und Eindeutigkeit herrscht jedoch wiederum bei der Forderung der EU, der Nationale Sicherheitsrat solle mittelfristig in ein Instrument transformiert werden, die die Regierung berät; und diese Transformation solle in Übereinstimmung mit den Verfahrensweisen der EU erfolgen. Was hier zum Ausdruck gebracht werden soll, ist, dass die Türkei genau wie die anderen EU- Staaten selbst in sicherheitspolitischen Fragen der zivilen Seite gegenüber dem Militär den Vorrang einzuräumen hat¹⁸. Trotzdem fehlt es hier an Eindeutigkeit, weil nämlich auch die türkische Verfassung von 1982 (TV) den Beschlüssen von MGK nur einen empfehlende beratende Funktion einräumt. Der MGK hat gegenüber der Regierung keine Weisungsbefugnis. Jedoch sind die Empfehlungen des MGK vom Kabinett „mit Vorrang“ einzubeziehen (Art. 118 TV). Eine extensive Auslegung dieser Verfassungsvorschrift würde die Erfüllung der Voraussetzung eines „beratenden Organs“ bestätigen. So wäre auch in der innertürkischen Diskussion- von legalistischer Seite her argumentiert- eine derartige Strategie im Umgang mit der EU gewinnbringender.

Uneindeutigkeit besteht auch bei den Bedingungen der Beitrittspartnerschaft, die auf eine allgemeine Verbesserung der Menschen- und Bürgerrechte gerichtet sind. So verlangt die EU die „Stärkung der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Garantien für das Recht auf Meinungsfreiheit gemäß Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention.“ Auf ähnliches zielt auch die Forderung ab nach dem „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.“

¹⁸ Diese Interpretation folgt jedenfalls aus der Bemerkung der Kommission im Fortschrittsbericht 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

Damit wird der Türkei zwar die demokratische Entwicklungsrichtung mehr oder weniger eindeutig vorgegeben, so bleiben die Kriterien für einen Maßstab, anhand dessen die EU dann bemessen kann, in wie weit die obigen Garantien „gestärkt“ oder „ausgebaut“ worden sind. Doch diese Kriterien wären wichtig, um beurteilen zu können, wann endlich die Beitrittsverhandlungen beginnen können.

Die EU erwartet nicht nur von Gesetzesänderungen eine Verbesserung der demokratischen Verhältnisse in der Türkei. So fordert die EU auch, eine intensive Ausbildung Verwaltungsbeamten in Menschenrechtsfragen wie auch, dass die „Arbeitsweise und Effizienz der Gerichte... im Einklang mit internationalen Normen“ verbessert¹⁹ und dabei Richter und Staatsanwälte in Sachen Menschenrechte besser ausgebildet werden sollen. In die Kategorie Verbesserung der Rechtspraxis gehört auch die „Anpassung der Haftbedingungen in den Gefängnissen an die Standardmindestregeln der Vereinten Nationen“ wie auch die Anpassung der juristischen Untersuchungsverfahren an die EMRK und die empfehlenden Vorschläge des Gremiums des Europäischen Rates zur Prävention von Folter.

Die Kurdenproblematik ist für die EU eine schwierige Angelegenheit. In der Beitrittspartnerschaft wird nur die „Erarbeitung eines umfassenden Konzepts für den Aufbau des Regionalgefülles und insbesondere zur Verbesserung der Lage im Südosten im Hinblick auf die Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Möglichkeiten aller Bürger“ verlangt. Doch eine Verbesserung der politischen Rechte dieser Minderheit, oder überhaupt politischer Autonomie, deren Ausgestaltung näher betrachtet werden müsste, wird nicht gefordert. Sie verstecken 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 Rechtsfortschritten, die die Wahrnehmung dieser Rechte behindern, einschließlich im Bildungsbereich“ beseitigt werden sollen.

Die Garantie der subjektiven Menschen- und Grundrechte, kultureller Rechte wie auch die Verbesserung der sozioökonomischen Lage im

¹⁹ In der deutschen Fassung des Amtsblattes hat sich in dieser Passage ein Fehler eingeschlichen: Es wird vom „Staatssicherheitsrat“ gesprochen, während „Staatssicherheitsgericht“ gemeint ist; vgl. Beschluss des Rates vom 8.März.2001 [wie Fn. 8], Ziffer 4.1, 8 Spiegelstrich, S.16.

Südosten der Türkei gehören in den Plan der EU. Auffallend ist das Fehlen der Begriffe „Kurde/ kurdisch“ oder „Minderheit“ in der Beitrittspartnerschaft. Damit sollten die Befürchtungen und Vorwürfe, die EU forcieren den Separatismus in der Türkei, begegnet werden. Jedoch wurden damit auf der anderen Seite viele Kurden enttäuscht, die gehofft hatten, durch die Union fehlende politische Forderungen an die zu stellen und diese auch nach und nach durchzubringen. Doch auf der anderen Seite wird unglücklicherweise der Eindruck erweckt, als seien die EU und die türkische Regierung was das Kurdenproblem betrifft ein und derselben Meinung. Anders in den Fortschrittsberichten der Kommission, in denen die Union die seitens der Türkei inkriminierten Begriffe regelmäßig verwendet²⁰.

2.4 Die Schwierigkeit der Beurteilung

Die in der Beitrittspartnerschaft gestellten politischen Forderungen der EU an die Türkei stellen einen großen Katalog von Aufgaben dar. Doch da viele der Formulierungen nicht eindeutig genug waren, haben sie zu einer innertürkischen Diskussion darüber entfacht, welche Regelungen im Detail zu wählen sind, damit die von der EU gestellten Bedingungen als erfüllt angesehen werden können. Zur Zeit stehen sich zwei konträre Gruppen gegenüber: die einen vertreten eher eine minimalistische Position, wohingegen die anderen möglichst weitgehende Veränderungen (Reformen) anstreben. Die Menschen der ersteren Gruppe teilen die Befürchtung, wenn die Forderungen der EU erfüllt werden sollten, dass dies eine das nationale Zusammenhalt und den unitarischen Staat de-integrierende (gefährdende) Wirkung haben werde. Zu dieser ersteren Gruppe gehören vor allem Teile des hohen Militärs und die staatliche Verwaltung wie auch nationalistischen Kräfte. Zu der anderen Gruppierung gehören Leute, die die Türkei zu einer liberalen Demokratie westlichen Musters entwickeln möchten und deshalb die Forderungen der EU als einen Weg ansehen, diese Entwicklung zu beschleunigen. Diese Kräfte lassen sich meist in den verschiedenen Gruppierungen der Zivilgesellschaft verorten; dazu gehören vor allem die türkische Großindustrie und pro-westlichen liberalen Politiker. Letztendlich geht es bei diesem Streit in der

²⁰ Vgl. zu diesem Problem auch Chris Rumford, 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.

Türkei über Beitrittsfragen doch zusammengefasst um die Identitätsfrage der Türkei im 21. Jahrhundert²¹.

Diese Differenz beider Positionen hat auch die Diskussionen innerhalb der türkischen Regierung um die Erstellung des „nationalen Programms für die Übernahme des Gemeinschaftlichen Besitzstands“ geprägt. Mit diesem Programm reagierte die türkische Regierung am 20. März 2001 auf die Bedingungen der EU. In wichtigen Fragen wie der politischen Rolle des Militärs, der Abschaffung der Todesstrafe oder Verbesserung der kulturellen Rechte der kurdischen Minderheit konnte zwischen den verschiedenen Positionen lediglich ein formeller Kompromiss erreicht werden. Das Programm stieß deshalb bei der EU auf wenig Resonanz, wohingegen die Türkei es als einen grundlegenden Schritt in Richtung Beitritt sah²².

Doch diese Entwicklungen setzen die EU freundlichen Kräfte in Gang und sie konnten sich öffentlich und politisch stärker profilieren. Die Forderungen der EU wurden Schritt für Schritt eingehalten. Die Politik der Anpassung an die vor dem Hintergrund der ziemlich deutlichen Aussage von Helsinki brachte eine Veränderung hervor, die sich solange nicht eingestellt hatte, wie die Beitrittsperspektive verschwommen blieb.²³

Aber die Wirksamkeit dieser politischen Strategie der Konditionierung ist ihrerseits an die wichtige Bedingung geknüpft, dass die Beitrittsbejahung der EU ernst zu nehmen ist, d.h. dass die EU ihrerseits ihr Versprechen einhalten muss, falls die Türkei alle Bedingungen erfüllt. Es ist wichtig in einem sich über eine längere Zeit erstreckenden Vorgang sich nach Zwischenregelungen umzusehen, die der türkischen Seite das Gefühl vermittelt, dass sie sich in die richtige Richtung entwickeln. In diesem konkreten Fall, dass der türkischen Öffentlichkeit besser verständlich

²¹ Ersel Aydinli/Dov Waxman, A Dream Become Nightmare? Turkey's Entry into the European Union, in: *Current History* 649 (November 2001), S. 381-388.

²² Vgl. Heinz Kramer, Das Nationale Programm der Türkei für die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes, <<http://www.swp-berlin.org/fgs/o2/NatProgTur.pdf>>.

²³ Vgl. Saban Kardas, Human Right and Democracy Promotion; The Case of Turkey-EU Relations, in: *Alternatives. Turkish Journal of international 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 Case of Turkey and Cyprus, in: *European Foreign Affairs Review*, 5 (März 200) 1, S. 95-118.

gemacht werden muss, dass die pro- europäischen Kräfte politisch auf dem richtigen Weg sind. Wichtig dabei ist, dass diese Entwicklung zwar als längerfristig angelegter Prozess verstanden wird, aber die beschlossenen Maßnahmen Zwischenschritte darstellen. Ansonsten könnte leicht der Eindruck entstehen, dass die Bemühungen, da sie solange dauern, umsonst sind und die vollständige Einhaltung der Kriterien als aussichtslos in die Ecke gestellt werden. Die Geschichte der Beziehungen zwischen EU und der Türkei ist eine Geschichte voller Wechsel und auch die EU hat nicht immer eine klare Grundeinstellung gezeigt. Deshalb wäre allein eine rein verbale Ermutigung der türkischen Politik durch den Europäischen Rat nicht genügend.

Verglichen mit den Diskussionen in der Türkei hat es an einer größeren Debatte über die konkreten Schritte, die als Erfüllung der Bedingungen betrachtet werden können, in der EU Öffentlichkeit bzw. unter den Regierungen der Mitgliedstaaten weitgehend gefehlt. Die europäischen Regierungszentren schienen sich stillschweigend darüber einig zu sein, das Beitrittsproblem der Türkei so wenig wie möglich öffentlich zu diskutieren.

Notwendige Konkretisierungen werden den jährlichen Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission überlassen. Doch auch hier gibt es keinen Richtmaß bzw. keinen Katalog, der der Kommission als Orientierungshilfe dienen würde. In diesem Zusammenhang stellen sich natürlich Fragen nach Maß der Einschränkung der Nicht- Einhaltung der kurz- und mittelfristigen Prioritäten. Wo liegt die Grenze? Wann überschreitet die Türkei die Grenze und erfüllt die politischen Kriterien von Kopenhagen nicht?

Diese Fragen lassen sich nur aus dem politischen Prozess zwischen Europäischer Kommission, Mitgliedsregierungen und europäischem Parlament heraus beantworten. In diesem Prozess spielen auch weitergehende politische Abwägungen über die generelle Nützlichkeit einer türkischen EU- Mitgliedschaft eine Rolle, die jedoch wenig ausdrücklich zur Sprache gebracht wurde. Letztlich gibt es auch hier Meinungsstreit in der EU darüber, ob es richtig wäre die Türkei als Mitglied in die Union aufzunehmen. Damals 1980 wurde in manchen EWG- Kreisen in Betracht gezogen, der Türkei die Aussicht auf einen Beitritt mit finanziellem Anreiz und wirtschaftlichen Hilfen auszureden und so das EU- Türkei- Verhältnis im wesentlichen auf eine vielseitige

Entwicklungs Kooperation hin zu verändern²⁴. Vielleicht wollten die EU-Mitgliedstaaten diese Frage nicht angemessen behandeln, weil die Umstände es nicht erlaubten oder für wenig aussichtslos erscheinen ließen, ein endgültiges Urteil zu fällen, aus dem sich eine langfristige Strategie für die Beziehungen zur Türkei hätte ableiten lassen²⁵. So wurde stattdessen der auf eine Beitrittsoption hinauslaufende Kurs von 1964 weiter beibehalten. Wie lange ließe sich doch die Türkei hinhalten, zumal der Zeitpunkt irgendwann kommen musste, wo die Frage des tatsächlichen Beitritts sich stellen würde und keiner sich mit der bloßen Möglichkeit zufrieden geben würde und den konkreten Bedingungen für einen Beitritt ins Auge fassen würde. Die sich für die EU dringend stellende Frage lautet also: ob der eingeschlagene Weg, der nach der Beitritt einem Automatismus überlassen wird, beibehalten wird oder die Beitrittsfrage ernsthafter Gegenstand einer EU internen Diskurses werden soll. Hier geht es darum, das Beitrittsproblem der Türkei ausschließlich im Zusammenhang des 1999 in Helsinki vorgegebenen Rahmens zu analysieren. Es wäre jedoch nicht richtig die Antwort auf die Erfüllungsfrage der politischen Kriterien von Kopenhagen allein auf die Beschlüsse von Helsinki zu reduzieren und darauf, was die Türkei nur im Hinblick auf diese Beschlüsse tut oder nicht tut²⁶.

3. DIE ANWENDUNG DER POLITISCHEN KRITERIEN VON KOPENHAGEN AUF DIE TÜRKEI

Die Erfüllungsdebatte der politischen Kriterien von Kopenhagen hat im Falle der Türkei im Vergleich mit anderen Kandidatenstaaten eine etwas längere Tradition. Schon seit dem dritten Militärputsch von 1980 standen die politischen Verhältnisse in der Türkei im Blickpunkt der EU und ihren Institutionen und gaben Anlass zur Kritik. Vor allem wurde bemängelt, dass der türkischen Demokratie es an Reife fehle; die Meinungs- und Freiheitsrechte und insbesondere die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit verletzt werden; dass die staatlichen Exekutivorgane Folter und exzessive

²⁴ Vgl. Heinz Kramer, Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei, Baden- Baden 1988 (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 21), S. 76f.

²⁵ Vgl. Dazu ausführlich Mehmet Ugur, The European Union and Turkey: An Anchor/Credibility Dilemma, Aldershot u.a. 1999.

²⁶ Vgl. Laurent Zecchini. LA Turqui 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, S15.

Gewalt anwenden und alle Versuche, die Interessen der kurdischen Minderheit zur Geltung zu bringen, im Keim ersticke²⁷.

Politische Schwankungen haben die Entwicklung eines eindeutigen Maßnahmenkatalogs, verhindert, das der EU als Maßstab für die Bewertung des Umstandes dienen könnte, in wie weit das Fortschreiten der Türkei auch eine Demokratisierung und damit Annäherung an die EU bedeutet. Im folgenden sollen wenigstens Konturen gezogen werden, die der konzeptionellen Unklarheit der Kriterien abhelfen und für die Antwort der Erfüllungsfrage ein objektives Gerüst geben sollen. So werden die einzelnen Regelungen seit dem Helsinkiabschluss dahingehend untersucht werden müssen, ob die Türkei sich im Sinne der Kopenhagener Kriterien in Richtung EU entwickelt hat. Deshalb ist für ein besseres Verständnis der bereits geschilderten Entwicklung ein kurzer Exkurs in die strukturellen Hintergründe der türkischen Verhältnisse geboten.

3.1 Stabilität der Institutionen

Die Bestimmung des Kopenhagener Kriteriums „stabile Institutionen“ ist relativ leicht. Bei diesem Kriterium besteht die geringste Konfusion. Es geht um die Stabilität grundlegender Einrichtungen des Staates und des politischen Systems: der Exekutive, der Legislative und der Judikative. Im Hinblick auf moderne, liberale Demokratien müsste man noch Wahlen, Parteien, die organisierten Interessen und Zivilgesellschaft als Institutionen aufnehmen. Für den konkreten Fall der Türkei ist aus seiner historischen Bedeutung heraus auch das Militär Teil dieser Institutionen, da es einen wesentlichen Anteil an der Stabilität des republikanischen Systems trägt. Dem Militär muss eine besondere Beachtung gewidmet werden, da sich diese Institution aufgrund der Türkei spezifischen Entwicklung anders entfaltet hat als das Militär in vielen anderen westeuropäischen Staaten. So hat das türkische Militär in der Vergangenheit eine grundlegende Position bei Stabilisierung der türkischen Republik eingenommen²⁸.

²⁷ 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. Ugur, *The European Union and Turkey* [wie Fn. 25], S. 218-237.

²⁸ Einen umfassenden Überblick dieser Rolle gibt William Hale, *Turkish Politics and the Military*, London 1994.

Als stabil bezeichnet man solche Institutionen zunächst, wenn sie effizient arbeiten. Indikatoren wie die Häufigkeit von Regierungswechseln, Koalitionsregierungen oder Regierungen, die sich auf eine kleine Mehrheit im Parlament berufen, müssen bei dieser Definition von Stabilität nicht als negative Merkmale bewertet werden. Demnach wären der Türkei stabile Institutionen zu bescheinigen. Trotzdem die Stabilität von Institutionen bietet keine Gewähr für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, auch wenn dies die Kopenhagener Kriterien zu suggerieren scheint. So können auch Militärregime, Diktaturen oder Einparteienstaaten effizient funktionieren und bieten durch ihre Institutionen große Stabilität. Doch hier kommt es noch auf andere ergänzende qualitative Umständen an, damit ein System und seine Institutionen als demokratisch bezeichnet werden können. Zum Beispiel kommt es auf die Art und Weise an, wie Machtwechsel stattfindet, wie die Gewaltenteilung ist, ob die Institutionen durchlässig sind, wie es mit der Reformfähigkeit des Systems aussieht, wo die Verantwortlichkeit liegt, ob die Prinzipien der öffentlichen Akzeptanz und Legitimation eingehalten werden. Demzufolge muss das Kopenhagener Kriterium als Forderung nach „konsolidierter Demokratie“ mit der Vorstellung entsprechend funktionierender Institutionen ausgestattet werden.

Die wissenschaftliche Diskussion darüber, wann eine Demokratie im Transformationsprozess als konsolidiert angesehen werden kann und welche Umstände dafür bestimmend sind, liefert uns keine klaren Antworten²⁹. In der Wissenschaft werden zumindest viele der mittel- und osteuropäischen Kandidatenländer noch nicht in die Gruppe voll konsolidierter, liberaler Demokratien untergebracht³⁰. Schon ein Blick auf solch einfachen Unstand wie „stabile Demokratie“ zeigt wie wichtig

²⁹ Vgl. für einen Überblick der Problematik Juan Linz/Alfred Stepan, *Problems of Democratik Transition and Consilidation*, Baltimore 1996; Wolfgang Merkel, *Systemformation*, Opladen 1999.

³⁰ 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 Konzeptionailsierungsmodelle einzuordnen ist. Vgl. zum Beispiel Petra Bendel u.a. (Hg.), *Zwischen Diktatur und Demokratie. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen 2002.

politische Bewertungen sind, um herauszufinden, ob ein Beitrittskandidat die Prüfung der politischen Kriterien von Kopenhagen besteht oder nicht³¹.

3.2. Regierungen

Die jetzige Regierung ist seit der Gründung der Republik 1923³² die 59., das heißt die durchschnittliche Amtsdauer eines Kabinetts betrug bisher knapp 1,4 Jahre, wobei die ersten 14 Kabinette auf der Grundlage eines Einparteiensystems der republikanischen Gründerzeit gebildet wurden und im wesentlichen der Ausführung des politischen Willens des Staatsgründers und ersten Präsidenten Atatürk und seines Nachfolgers İnönü dienten.

Erst nach dem Übergang zum Mehrparteiensystem und den freien Wahlen zur Nationalversammlung (im Mai 1950) hat sich das Motiv für den Regierungswechsel geändert, auch wenn die durchschnittliche Amtsdauer im wesentlichen gleich blieb. Den Wechsel forcierte meist der faktische oder möglicherweise bevorstehender Verlust der parlamentarischen Mehrheit. Natürlich gab es Ausnahmen wie den Militärputsch von 1960, 1971 und 1980. Das Militär setzte entweder Regierungen selber ein oder erzwang bestimmte Politiken. Es waren insgesamt 7 Kabinette mit einer addierten Amtszeit von 91 Monaten³³. Auf eine absolute Mehrheit in der Nationalversammlung konnten sich von den insgesamt 41 Regierungen, die seit 1950 amtierten, lediglich folgende Kabinette stützen: von Adnan Menderes 1950- 1960; die Kabinette von Süleyman Demirel 1965- 1971; wie auch ANAP- Regierungen unter Turgut Özal, Yildirim Akbulut , Mesut Yilmaz 1983- 1991, Abdullah Gül 2002 -. Die Reformunfähigkeit des politischen Systems der Türkei wird häufig kritisiert. Und die obigen Informationen bieten eine Stütze für die Annahme, wieso das so ist. Reformschübe waren dort konstatierbar, wo eine Regierung sich auch auf eine absolute Mehrheit einer Partei im Parlament stützen konnte. Dort

³¹ Die folgenden Ausführungen zur türkischen Demokratie stützen sich vor allem auf Ergun Özbudun, *Contemporary Turkish Politics. Challenges to democratic Consolidation*. Boulder/London 2000.

³² 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.ht>>.

³³ Es handelt sich im einzelnen um die Regierungen Gürsel I und Gürsel II (30.5.1960-26.1.1974), Erim I, Erim II, Melen und Talu (26.3.1971-16.11.1974) sowie Ulusu (20.9.1980-13.12.1983).

wohingegen Koalitionen gebildet wurden, waren politische und soziale Krisensituationen oder Demokratisierungsstillstand vorprogrammiert.

Sollte man die politische Kultur der Türkei unter die Lupe nehmen, beobachtet man, dass sie stark auf Konflikt und wenig auf Konsens orientiert ist. So kommt es bei Regierungskoalitionen selten zu einem Konsens der Eliten. Stattdessen findet man die kleinkarierte Einstellung der Kontrolle der Machtverteilung zwischen den Regierungspartnern vor, weshalb auch effiziente Politik in Koalitionen fast unmöglich wurde, auch wenn die Koalitionspartner einen kleinsten gemeinsamen ideologischen Nenner aufwiesen. Da dieser Zustand, dass Koalitionsregierungen meist nicht erfolgreich sind, jedoch auch in anderen europäischen Ländern aufzufinden ist, stellt die Türkei hier keine Besonderheit dar.

3.3 Volksvertretung- Wahlen- Parteien

Seit 1950 gelten in der Türkei allgemeine, freie und geheime Wahlen auf der Basis eines Mehrparteiensystems. Auf dieser Grundlage werden die Abgeordneten in das türkische Parlament delegiert. Seit 1950 wurde das Parlament zweimal (1960 und 1980) durch das Militär aufgelöst und die parlamentarische Regierung durch ein Militärregime ersetzt³⁴. Die Militärelite tat das mit der erklärten Intention, zum parlamentarischen System zurückzufinden. 1961 bzw. 1983 hielt das Militär sein Versprechen auch ein. 1971 wurde die Regierung von Demirel durch das Militär zum Rücktritt gezwungen. Das geschah unter dem Deckmantel eines vom Militär inszenierten Memorandums und der Neuwahl einer Regierung durch das Parlament, die jedoch „überparteilich“ und Militärfreundlich war bzw. sein musste. Eine ähnliche Methode des Militärs im Hintergrund operierend zu agieren, hat die Türkei im Jahre 1997 erlebt, als eine öffentliche Kampagne gegen die Regierungskoalition Erbakan/ Çiller initiiert wurde, um so islamistischen Ministerpräsidenten Erbakan auszuschalten. Im Unterschied zu 1971 wurde hier jedoch die Regierung durch ein parlamentarisch gebildetes Kabinett unter der Führung des Vorsitzenden von ANAP (Mesut. Yilmaz) übernommen³⁵.

³⁴ Vgl. für eine ausführliche Analyse dieser Ereignisse Hale, Turkish Politics and Military [wie Fn. 28], S. 119-152 und S. 246- 275.

³⁵ Vgl. Gareth Jenkins, Context and Circumstance: the Turkish Military and Politics, Oxford u.a. 2001 [IISS, Adelphi Papers 337], S. 59-64.

Das parlamentarische System der Türkei stützt sich also durchaus auf funktionierende öffentliche Wahlen. Ebenfalls die große Mehrheit in der Bevölkerung akzeptiert das System als „richtige“ Regierungsform. Unter diesen Gesichtspunkten kann das parlamentarische System durchaus als stabile Demokratie angesehen werden. Doch dieses Urteil ist eher formaler Natur und berücksichtigt wenig die Qualität des türkischen Mehrparteienparlamentarismus.

Der türkische Parlamentarismus wurde im Hinblick auf seine Entstehungsumstände nach dem zweiten Weltkrieg im wesentlichen durch den Umstand geformt, dass die anatolische Peripherie gegen die Zentrale der Staatsbürokratie (Technokratie) Widerstand leistete und die parlamentarische „Macht ergriff.“ Das hat den Klientelismus in der Türkei den Boden bereitet. Politische Prozesse wurden geprägt durch traditionale personalistische hierarchische Beziehungsgeflechte³⁶. Die neuen peripheren Kräfte konnten das zentrale Staatsapparat jedoch nur in den Bereichen durchdringen, wo die Erledigung staatlicher Aufgaben durch Patronagemechanismen von höheren Kräften erlaubt wurde. Die zentralen Sektoren wie Militär, Finanzverwaltung und Justiz wurden von der traditionellen Staatskultur durchdrungen, die ein Erbe aus der osmanischen Zeit ist, und sie ließ durch ihre antiliberalen Haltung keine Durchdringung dieser Sektoren von außen zu³⁷.

Diese Zweiteilung des parlamentarischen Systems in klientelistische Parteienvielfalt der Peripherie und staatszentrierte Bürokratie im Zentrum hat sich bis heute in der Türkei erhalten. So versucht das Militär ihre politisch weitreichende Position dadurch zu rechtfertigen, dass sie sich zum Garanten und Verteidiger bedeutender Staatsinteressen (Staatsräson) gegen parteipolitische Einzelinteressen deklariert.

Diese Dichotomie patronagegeprägter und verteidigungsfixierter Parteienpolitik einerseits und Orientierung an „Kernsektoren“ des Staates andererseits, hat dazu geführt, dass sich modernes Oppositionsverständnis und- Praxis in der Türkei mit großer Mühe entwickeln konnte. Für das System aus Patronagegeflecht bedeutet opponierende Kräfte auch eine

³⁶ Vgl. Ersin Kalaycioglu, Turkish Democracy: Patronage versus Governance, in: Turkish studies, 2 [Frühjahr 2001] 1, S. 54-70.

³⁷ Vgl. dazu die klassische Analyse bei Metin Heper, The State Tradition in Turkey, Walkington 1985.

Offensive gegen die geschlossenen sozialen bzw. feudalen Beziehungshierarchie. Für die staatsfixierte Perspektive bedeutet Opposition allzu schnell eine systemfeindliche, illegale Gruppierung. So ist es nicht verwunderlich, dass in der Türkei unter diesen Umständen weder Parteienpluralismus noch ein gesundes Zusammensein verschiedener Parteien möglich wurde.

Das Wahlverfahren und die Zusammensetzung des Parlaments hat man laufend geändert, damit stabile Mehrheiten sich einstellen konnten. Im letzten Abschnitt dieses Kapitels der Arbeit wurde bereits erwähnt, dass dieses Ziel nur teilweise erreicht wurde. Auch die verhältnismäßig hohe 10%- Hürde bei den Parlamentswahlen und die aus den Reglements des Wahlgesetzes folgenden Begünstigung der Siegerpartei haben wenig dazu beigetragen, dass bei den Wahlen 1999 fünf Parteien in das Parlament einzogen, von denen keine mehr als 22% der Stimmen erhalten konnte³⁸. Der Umstand, dass bei den jüngsten Wahlen 2002 lediglich zwei Parteien in das Parlament einziehen konnten, hat damit zu tun, dass die Bevölkerung auf Korruption und Versagen der politischen Eliten reagiert hat.³⁹

Neuere Forschungen haben gezeigt, dass das Korruptionsphänomen nicht nur im öffentlichen Bereich um sich greift, sondern auch bei wichtigen Politikern und in Parteien auftaucht⁴⁰. Inzwischen gehören gegenseitige Korruptionsanschuldigungen⁴¹ zum Rhetorikrepertoire der Politiker im

³⁸ Vgl. Heinz Kramer. Die Türkei hat gewählt: Sieg des Nationalismus, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 1999 [SWP- Aktuell NR. 37].

³⁹ So steht es durch aus nicht fest, ob dieser Verdichtungseffekt auch bei den nächsten Parlamentswahlen eintreten wird.

⁴⁰ So kommt eine in 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. Gütin Yildizcan, Sezer Calls for National Mobilization against Graft, in: Turkish Daily News, Electronic Edition [TDN Online], 16.2.2002; Burak Bekdil, Bribersville, 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].

⁴¹ Im Jahre 2002 war aufgrund der verworrenen Ex-Koalitionsarithmetik DSP/MHP und der schmalen Mehrheit der Regierungspartei so ein Prüfungsprozess ein ewiges kleinliches Aushandeln der Schuldfrage. Denn wenn sowohl Ex- Regierungsvertreter (d.h. der DSP/ MHP Koalition) als auch Mitglieder der Opposition im zuständigen Gremium ihre Integrität und Unschuld beteuerten und sich wechselseitig einen Persilschein ausstellten, wurde daher eine strafrechtliche Verfolgung damals nicht möglich.

politischen Streit in Parlament. Recherchen deuten zumindest daraufhin, dass viele der Korruptionsvorwürfe begründet sind. Aufklärung solcher Vorwürfe ist relativ schwierig, da nach geltendem Recht die Strafverfolger erst nach einer Prüfung durch ein parlamentarisches Gremium zur Tat schreiten können. Deshalb konnte auch nicht geklärt werden, ob es sich bei den unterschiedlichen Korruptionsfällen nun um persönliche Bereicherung oder um versteckte Finanzierung von Parteien handelte⁴².

Die Parteien in der Türkei haben sich als feste intermediäre Organisationen kaum in der Bevölkerung etablieren können. Ausnahmen bilden da die religiös konservative Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP) und die anderen beiden islamischen Parteien Tugendpartei (FP) und die Wohlfahrtspartei (RP), die die Wegbereiter der ersteren waren, die jedoch verboten wurden. Dass man Mitglied einer Partei ist, ist eher mit der Bedeutung verbunden, dass man als Anhänger dieser Partei das Gefühl vermitteln möchte, dass man mit ihr sympathisiert und weniger ist es ein Ausdruck dafür, dass man sich politisch organisatorisch mit seiner Partei bindet. Schließlich werden auch kaum Mitgliedsbeiträge erhoben, was eher für die lose Anhängerschaftsthese spricht. Lokale parteipolitische Aktivitäten sind außerhalb der Wahlzeit kaum zu beobachten. Auch wenn ideologische Fragmentiertheit ein Kennzeichen des bürgergesellschaftlichen Bereichs sein mag, gibt es faktisch keine personellen oder organisatorischen Brückenköpfe zu gesellschaftlichen Organisationen.

Diese Gesamtlage ist dafür verantwortlich, wieso sich das Parteieinpersonal fast ausschließlich dem Parteivorsitzenden und seinem engsten Gefolgschaftskreis folgt⁴³. Parteivorsitzende verwalten die Partei über alle Köpfe in der Partei hinweg und nehmen alle Führungspositionen auch der regionalen und lokalen Unterabteilungen ein, was nicht verwunderlich ist, zumal das Parteiengesetz dazu freie Hand gibt. Demokratie innerhalb der Parteien gibt es nicht und oppositionelle Stimmen werden normalerweise niedergehalten oder gleich neutralisiert. Das

⁴² Vgl. Horst Bacia, Ein Boot in stürmischer See, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.7.2000, S. 8.

⁴³ Eine gute Übersicht über die wesentlichen Strukturelemente türkischer Parteien gibt Ilter Turan, The Oligarchic Leadership of Turkish Political Parties: Origins, Evolution, Institutionalization and Consequences, Istanbul 1995[Koc University Working Paper, No. 1995/19]. Umfassende Einzelanalysen aller wichtigen Parteien finden sich in: Turkish Studies, 3 [Frühjahr 2002]1 [spezial Issue: Political Parties in Turkey]

Führungspersonal in lokalen oder regionalen Ebenen werden nicht nach ihren politischen Qualitäten und ihrer politischen Rolle, die sie zu erfüllen haben gewählt, sondern allein danach, ob sie der Parteiführung loyal genug sind und der Partei über ihre klientelistische Verbindungen genug Wählerstimmen einbringen können. Das Prinzip der Ämterpatronage gilt vor allem auch für die kurdischen Provinzen. Besonders hier haben Stammesführer und ihre legale Anhängerschaft eine wichtige Funktion für Wahlen⁴⁴. Auch wenn es Ausnahmen gibt, die von dieser Struktur abweichen, bleiben sie doch Ausnahmen und sind nicht die Regel.

Die gleiche Methode von Loyalität und Mobilisierungsfähigkeit wird auch bei der Wahl der Parlamentskandidaten angewandt. Die Parteiführung wählt Personen aus, die über klientelistische Verbindungen die meisten Wählerstimmen mobilisieren können. Das bedeutet aber auf der anderen Seite, dass politische Positionen nicht nach politischer Kompetenz besetzt werden und dass die Fraktionen im Parlament keine große politische Rolle für den Parlamentsalltag spielen. Hinzu kommt, dass Abgeordnete relativ schwache Bindungen an die eigene Partei pflegen, so dass es häufig vorkommt, dass Abgeordnete die Partei wechseln, weil das Angebot anderer Parteien verlockender ist als ihre aktuelle Position in der eigenen Fraktion. So stellte vor allem bei knappen Mehrheitsverhältnissen solche drohende Fraktionswechsel eine zusätzliche Gefahr für die Stabilität der Regierung dar.

Diese Erscheinung konnte man auch im Vorfeld der Wahlen von November 2002 beobachten. Als nämlich der Versuch, den kranken Premier und Parteivorsitzenden Ecevit abzulösen scheiterte, endete das ganze damit, dass über fünfzig Abgeordnete die DSP von Ministerpräsident Ecevit verließen. Das war die Zerfallsstunde der bis dahin führenden Regierungspartei⁴⁵. Darüber hinaus wechselten viele Abgeordnete ihre Parteien als Neuwahlen feststanden, weil sie so erhofften, in aussichtsreicheren Parteien die 10% Hürde überwinden zu können. Davon

⁴⁴ Vgl. Ferzende Kaya, Where Will Tribal Votes Head for?, in: TDN Online, 23.9.2002

⁴⁵ Vgl. dazu im einzelnen Heinz Kramer, Überraschung in der Türkei: Vorgezogene Neuwahlen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2002 [SWP- Aktuell Nr. 28/02]-

betroffen war vor allem der kleine Koalitionspartner, ANAP von Vizepremier Mesut. Yilmaz⁴⁶.

Wegen der bereits dargestellten Patronagemechanismen können sich Parteilvorsitzende ungewöhnlich lange als Führung der Partei behaupten. Besonders die Fälle von Süleyman Demirel, Bülent Ecevit, Necmettin Erbakan oder auch Tansu Ciller, Turgut Özal und Mesut Yilmaz dienen als anschauliche Beispiele für die Faktizität dieser Mechanismen. Die Führung der ersten drei genannten Parteilvorsitzenden wurde nur unterbrochen durch Militärinterventionen bzw. Parteienverbote, wohingegen die beiden letztgenannten Personen trotz aller Kritik sich sehr lange an der Spitze ihrer Partei gehalten haben. Auch wenn Yilmaz nach der Wahlniederlage seine Position als Parteilvorsitzender nach solange Zeit kündigte, spricht es nicht gegen die Wirkungsstärke dieser Mechanismen und Strukturen, sondern eher für einen kleinen Ausweg, althergebrachte Führungspositionen loszuwerden.

Es ist festzustellen, dass die Exklusion von Personen oder Gruppen aus innerparteilichen Machtzentren oft dazu geführt hat, dass diese Personen oder Gruppen die Partei gewechselt haben oder den Ausweg in einer Parteilgründung gesucht haben, um ihre eigenen politischen Vorstellungen verwirklichen. Das ist auch einer der Gründe, wieso die Konzentration der politischen Macht an der Parteilspitze dazu geführt hat, dass das Bild der Parteilandschaft so zersplittert aussieht. In solchen Fällen verlassen nicht selten ganze Lokalorganisationen die Partei, weil deren Führung in einem Loyalitätsverhältnis zum Dissidenten steht. Der bereits gezeigte Fall der gescheiterten Umsturzversuche in der DSP bietet hier nur ein anschauliches Beispiel. Da türkische Parteien in der Gesellschaft wenig verankert sind und die Verdichtung auf Organisationsspitze übermäßig ausgebaut wurde, ist es auch nicht verwunderlich, dass sich die Bevölkerung kaum mit ihren Parteien identifizieren kann. Dem gemäß ist auch der Fluktuationsgrad und der Wechselwähleranteil sehr hoch. So war es immer eine andere Partei die in den letzten vier Parlamentswahlen die Stimmenmehrheit erlangen konnte: 1991 war es die DYP unter Demirel; 1995 Wohlfahrtspartei von Erbakan;

⁴⁶ Auf diese Weise kamen auch bisher nicht im Parlament vertretene Parteien zu einer Repräsentation, so dass aus dem ursprünglichen Fünf- Parteien- Parlament, das aus den Wahlen von 1999 hervorgegangen war, vor dem neunen Wahlgang ein Elf- Parteien- Parlament wurde; vgl. Mugla deputy Dikmen Resign from YTP, in TDN, 9.10.2002, S4.

1999 die Demokratische Linkspartei unter Ecevit; 2002 die AKP unter Erdoğan. Die Fluktuation der jeweiligen Stimmenanteile war bei diesen Wahlen sehr hoch. „Soweit Stabilisierung des Wahlverhaltens ein Element demokratischer Konsolidierung bildet, scheint der aktuelle Trend in der Türkei von Konsolidierung wegzuführen.“⁴⁷

In Anbetracht der erwähnten Strukturen und Mechanismen kann es nicht verwundern, dass die Mehrzahl der türkischen 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.“⁴⁸ Die besonders schlimme Wirtschaftskrise, die seit 2001 in der Türkei anhält, ist ein Beleg dieser These. Alle offiziellen Umfragen, die seit April 2001 gemacht wurden, haben darauf hingewiesen, dass bei den Wahlen 2002 möglicherweise keiner der etablierten Parteien über die 10% Hürde kommen würden⁴⁹. Diese Entwicklungen lösten große Panik bei den Parteien aus- wie bei ANAP und DYP. Diese versuchten, um von der Macht nicht ausgeschlossen zu werden, andere Parteien als Allianzen ans Land zu ziehen. Währenddessen hoffte die türkische Bevölkerung auf neue Parteien mit erfolgsversprechendem Personal, das das Land aus der Krise retten sollte.

Eine solche Person, an die man diese Hoffnungen knüpfte, war der ehemalige Oberbürgermeister Istanbuls Recep Tayyip Erdoğan. Zumindest für gut ein Drittel der Wähler ist dieser Mann ein Hoffnungsträger, der in der FP als führender Repräsentant des „modernen“ Flügels galt und nach dem Verbot der FP 2001 eine eigene Partei die AKP gründete. Nach eigener Erklärung setzt sich die AKP von den sogenannten „Traditionalisten“ der Anhängerschaft der islamistischen Parteibewegung unter Erbakan ab und verfolgte einen gemäßigten pro-islamischen Kurs. Die Anhänger Erbakans haben aus dem, was von der FP übrig geblieben war, die SP unter Kutan gebildet, der, wie schon in der FP, für Erbakan einspringen musste, der bis 2003 mit einem Politikverbot belegt ist⁵⁰. Die

⁴⁷ Özbudun, Contemporary Turkish Politics [wie Fn. 34], S.78 [Übers. Durch H.K.]

⁴⁸ Ebd., S 99 [Übers. Durch H.K.].

⁴⁹ Vgl. Zum Beispiel: May ANAR Poll Sawh More Bad News for Existing Parties, in: Briefing [11.6.2002] 1346, S.6.

⁵⁰ Die Spaltung des Islamischen Lagers ist ein weiteres Symptom der erwähnten Strukturdefizite des türkischen Parteiensystems, denn Erdogan und seine Anhänger war es zuvor nicht gelungen, innerhalb der FP die „alte Garde“ abzulösen. Die Gründung

Zustimmung über die neue Partei Erdoğan's in der Bevölkerung reicht weit über den Islamlager im engeren Verständnis hinaus, was auch die Wahlen von 2002 und Kommunalwahlen 2004 belegen⁵¹.

Erdogan und seine Gefolgschaft wollen der neuen AK-Partei ein neues Profil geben. Dazu wollen sie die Satzung der finanziellen Transparenz nicht nur für die Partei geltend machen, sondern darüber hinaus auch für Parlamentskandidaten und Funktionäre. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass alle Kandidaten für Abgeordnetenmandate durch Vorwahlen in der Partei bestimmt werden sollen; dazu gehört auch die Begrenzung der Amtszeit des Parteivorsitzenden auf zwei Wahlperioden. Solche Veränderungen würden für türkische Parteienverhältnisse revolutionäre Verbesserungen sein⁵². Jedoch hat die Kandidatenaufstellung für die Wahlen von 2002 und für die Kommunalwahlen von 2004 vorgeführt, dass auch die neue Partei sich nicht von alten Parteipraktiken befreit hat. Nichtsdestotrotz hält das große Vertrauen der türkischen Bevölkerung in Erdoğan und seine Partei an.

Die Verhältnisse in der türkischen Parteienlandschaft sind im Vergleich mit Europa nicht unbedingt einzigartig⁵³. Der Rückgang der Parteienidentifikation ist auch in Europa ein allenthalben beobachtbares

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 die Trennung kein leichter Schritt. Daher wartete Erdogan auch mit der Gründung, bis das erwartete FP- Verbot ihm eine elegante Gelegenheit bot.

⁵¹ 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>].

⁵² Neuerdings wird sogar die Justiz im Sinne der Förderung innerparteilicher Demokratie aktiv. So hat der Generalstaatsanwalt beim Kassationsgericht Anfang März 2002 acht Parteien- darunter ANAP, AKP und CHP- aufgefordert, ihre Regulationen 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.

⁵³ Wenn in dieser Arbeit auf die Verhältnisse in den 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 der Türkei jedoch oft als nicht- europäisch oder grundsätzlich „anders“ charakterisiert wird, kann es nicht schaden, auf die vielfältigen Ähnlichkeiten hinzuweisen, die zumindest im politischen Bereich zwischen der Türkei und dem restlichen Euroopa existieren. Nicht mehr, aber auch nicht weniger sollen die entsprechenden Hinweise in dieser Arbeit leisten.

Phänomen. Auch die mittel- und osteuropäischen Kandidatenstaaten Slowakei, Tschechische Republik, Polen, Rumänien oder Bulgarien weisen eine große Volatilität der Wählerschaft auf. Auch stark fragmentierte Parteiensysteme sind häufig wie z.B. in Italien oder in einigen mittel- und osteuropäischen Kandidatenstaaten vorfindbar. Solche Fragmentierungen sind Grund der Bildung von Wahlallianzen. So sind auch europäische Parteien nicht gegen Oligarchisierung gefeit und es ist immer eine Frage der Zeit sein bis sich die Führerorientierung in Personalismus transformiert.

Korruption in der Politik ist auch keine Erscheinung, die der Türkei vorbehalten ist. Das Mafiaphänomen in Italien, die Spendenskandale in Deutschland. So sind nicht einmal EU- Mitglieder gegen solche Verwerfungen des politischen Prozesses geschützt⁵⁴. So gesehen dürfte die EU weniger streng auf den Kandidaten Türkei reagieren, da sogar die eigenen Mitglieder mit solchen Problemen zu kämpfen haben, ohne dass hier jedoch diese Mängel großartig zur Diskussion in der EU gestellt werden.

Die in den jüngsten Wahlen deutlich gewordene Entrüstung in der Bevölkerung über die althergebrachten Parteien und politischen Repräsentanten ist eine Reaktion auf die konkreten politischen Eliten in der Politik und ist nicht als eine allgemeine Ablehnung des parlamentarisch-repräsentativen Systems zu bewerten. Was die türkische Bevölkerung verlangt ist nicht ein neues politisches System, sondern vielmehr bessere Parteien und Repräsentanten. Trotz erfolgreicher Festigung des parlamentarischen Bestandes sind noch große Mängel im politisch-parlamentarischen Sektor zu verzeichnen. Nichtsdestotrotz darf man nicht die Konsequenz ziehen, dass der Türkei „stabile Institutionen“ fehlen und sie damit das erste politische Beitrittskriterium überhaupt nicht erfüllt.

3.4 Interessengruppen und Zivilgesellschaft

Für die Errichtung konsolidierter Demokratien bzw. für die erfolgreiche Umwandlung undemokratischer und nicht- marktwirtschaftlicher Gesellschaften ist die Etablierung einer wirkungsmächtigen

⁵⁴ Vgl. zum Beispiel für Belgien Lieven de Winter, Political Corruption in the Belgian Politocracy: [Still] aEndemic Disease?, Florenz [EUI Working Papers, RSC No. 2002/31].

Zivilgesellschaft unabdingbar, jedenfalls misst die EU in letzter Zeit so einer Entwicklung großes Gewicht bei. In der politischen Sprache der EU wird dieses Thema immer im Zusammenhang mit EU- Osterweiterung erwähnt und ihren konkreten Ausdruck finden diese Überlegungen in den jeweiligen nationalen Programmen zur Förderung der demokratischen Gesellschaft. Auch im türkischen Beitrittsprozess spielt die Entwicklung türkischer Zivilgesellschaft eine große Rolle. Genau das wird auch nicht nur von der EU gefordert, sondern wird auch in der Türkei selbst verlangt oder es wird bereits im Auftrag der Zivilgesellschaft politischer Veränderung erwünscht⁵⁵.

Der sozialwissenschaftliche Begriff der „Zivilgesellschaft“ hat historische, konzeptionelle und reale Dimensionen. Im wesentlichen beschreibt dieser Begriff auch immer einen „weitgehend selbst regulierten sozialen Raum bürgerlichen Engagements zwischen Staat, Ökonomie und Privatsphäre sowie die Handlungsprinzipien, die typischerweise dort gelten: freiwillige Verantwortungsübernahme, Gewaltfreiheit und Kompromissbereitschaft.“⁵⁶ Diese Begriffsdefinition stand immer für eine Erscheinung postindustrieller Gesellschaften. In diesen Gesellschaften hat sich parlamentarische Demokratie und Nationalstaat im Laufe der Geschichte allmählich entwickelt. Der soziale Individualisierungsprozess hat bewirkt, dass neue politische Forderungen in einem System parteienpluralistischer Demokratie nur unter Hinnahme von Mängeln nachgekommen werden konnte. Deshalb mussten sich einzelne Individuen freiwillig zusammenschließen, um einerseits gemeinsame Angelegenheiten zwar innerhalb der Grenzen des politischen Systems aber auch andererseits außerhalb der eingerichteten staatlichpolitischen Mechanismen durchzubringen.

Die Umstände unter denen sich solche Formen der kollektiven Interessenvertretung entwickeln und etablieren können, müssen relativ günstig sein. Relativ ungünstig sind die Bedingungen in Gemeinwesen, in denen der traditionale und kollektivorientierte Charakter vorherrscht und der politische Prozess eher von klientelistischen Strukturen vorgeprägt ist. Deshalb können Bewertungsmaßstäbe der Entwicklungsstufe der türkischen Zivilgesellschaft nicht, ohne dass es Schwierigkeiten macht,

⁵⁵ Vgl. dazu zum Beispiel die türkischen Beiträge in: Türkei- Programm der Körber-Stiftung [Hg.] Perspektiven der Zivilgesellschaft/Sivil Toplumun Gelecegi, Hamburg 2001 [6. Deutsch- Türkisches Symposium der Körber- Stiftung].

⁵⁶ Neues über Zivilgesellschaft, in: WZB- Mitteilungen, 97 [September 2002], S.27.

vom europäischen Erfahrungsbereich auf die Türkei übertragen werden⁵⁷. So wird in der Türkei mit dem Begriff der Zivilgesellschaft eher die Bewegung des „civil disobedience“ in Verbindung gebracht. Fest organisierte Interessenverbände sind in diesem Zusammenhang die wesentlichen Größen und weniger freie bürgerschaftliche Zusammenschlüsse.

Seit 50 Jahren gibt es Parteiendemokratie in der Türkei. Insofern gibt es eine Demokratietradition in der Türkei und Demokratiebewusstsein und Motivation in der Bevölkerung, auch politischen Druck auszuüben, um einfach bestimmte politische Ziele zu erreichen. Jedoch sind große Unzulänglichkeiten vorhanden. So sind organisatorische und institutionelle Bedingungen von Nöten, die vorhanden sein müssen, damit derartige Prädispositionen realisierbar sein können. „Das politische Regime des Landes und insbesondere seine Verfassung stechen als größtes Hindernis für die Konsolidierung eines stärkeren pluralistischen Kontextes hervor“⁵⁸. Diese Umstände machen es großen gesellschaftlichen Interessengruppen wie Gewerkschaften, Wirtschafts- und Berufsverbänden hinnehmbarer auch unter großen politischen Abstrichen sich mit zivilgesellschaftlichen Aktivitäten auseinander zusetzen oder jedenfalls einen offenen Konflikt mit ihnen zu umgehen. Lokale bzw. nationale bürgerliche Initiativen, wo es beispielsweise um Themen wie Umwelt, Menschenrechte oder Jugendschutz geht, haben es da viel schwieriger auf sich aufmerksam zu machen, geschweige denn sich durchzusetzen. Am schwersten werden es natürlich Initiativen haben, die des „Separatismus“ oder „Reaktionismus“ bezichtigt werden, sich öffentlich zu artikulieren⁵⁹. Nichtsdestotrotz hat sich in der Türkei in den vergangenen zehn Jahren Anfänge einer

⁵⁷ Vgl. für eine ausführliche Diskussion des Konzepts 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 200 [Final Report for the Project „Le nationalisme Turc face á l'Europe] S. 11-23; Günter Seufert, *The Impact of Nationalist Discourses on Civil Society*, in: Yerasimos/Seufer/Vorhoff [Hg.], *Civil Society*, S. 25-47.

⁵⁸ Kalaycioglu, *Turkish Democracy* [wie Fn. 36] S 60.

⁵⁹ Vgl. zu den juristischen oder 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.

zivilgesellschaftlichen Kultur abgezeichnet, die sich im politischen Alltagsgeschehen sich profitieren konnte. Jedoch schafften sich bis jetzt lediglich städtische Mittelschichten gut organisieren, so dass solche Organisationen weitgehend auf diese Gruppe vorbehalten blieb. In der Peripherie gibt es kaum Bürgerorganisationen, wenn dann vereinzelt und richten sich gegen konkrete Vorhaben, wie z.B. die Proteste gegen den Bau eines Atomkraftwerkes in Akkuyu.

Eine besondere Betrachtung verdienen die vielen religiösen Stiftungen und Nachbarschaftsvereine in großen Zentren. Häufig werden diese auch von Leuten aus religiös konservativen Parteien gestützt. Offiziell sind sie jedoch nicht als die Unterorganisation dieser Parteien registriert. Gleiches gilt auch für religiös motivierten Unternehmer-, Juristen- oder Menschenrechtsorganisationen. Es wird viel darüber diskutiert, wo diese Organisationen einzuordnen sind: Sind sie zivilgesellschaftliche Organisationen oder gehören sie mehr zu der politisch islamischen Bewegung an? Eine genaue Zuordnung ist schwierig, da im Islam die Grenzen zwischen Religion, Gesellschaft und Politik, deren Aktivitäten und Organisationen nicht genau lokalisierbar sind und die einzelnen Bereiche ineinander übergehen können.

Säkularistisch geprägte Vereinigungen haben sich meist klar von diesen Organisation abgewandt und erkennen die zivilgesellschaftliche Stellung dieser Organisationen nicht an. So zeigt sich eine anhaltende Zweiteilung der Gesellschaft und Politik in Säkularisten (Kemalisten) einerseits und Islamisten andererseits. Eine häufige Reaktion der Nichtregierungsorganisationen (NRO) in der Türkei ist es auch sich nicht nur gegen andere NROs abzugrenzen, sondern darüber hinaus mehr demokratische Rechte und Freiheiten für sich selbst zu fordern und gleichzeitig ihren Kontrahenten diese Rechte einzuräumen.

So können solche Tendenzen häufig von Regierungseliten und Militärs dazu genutzt werden, gesellschaftliche Bündnisse gezielt gegen „Abweichler“ oder gar „Feinde“ eines nationalen Konsenses zu stiften⁶⁰. Einer der berühmtesten Beispiele ist die vom Militärstab inszenierte Kampagne gegen die Koalitionsregierung Erbakan/ Çiller, die mit der Durchsetzung der Beschlüsse des Nationalen Sicherheitsrates vom 28.

⁶⁰ Vgl. für Einzelheiten Seufert, *The Impact of Nationalist Discourses* [wie Fn. 53] S. 28- 35.

Februar 1997 das Koalitionsende vorbereitete⁶¹. Es gab auch jüngste Versuche, dem Erdoğan und seiner Partei Steine in den Weg zu legen, um ihn so von einem politischen Aufstieg abzuhalten. Man kann vermuten, dass hier das Militär die Finger mit im Spiel hatte.

3. 5 Das Militär als politische Institution

In der Türkei ist das Militär, anders als in anderen EU-Staaten oder Beitrittskandidaten, ein fester Bestandteil des politischen Systems. Der Generalstab untersteht direkt dem Ministerpräsidenten. Die vom Militär beanspruchte Rolle des selbstständigen politischen Akteurs wird von den Politikern und der Öffentlichkeit meist anerkannt. Sein Einfluss wird deutlich am Beispiel der von der Verfassung institutionalisierten Meinungsbildung im Nationalen Sicherheitsrat (MGK), mit dem das Militär faktisch an der Ausübung der Exekutivgewalt beteiligt ist. Führende Militärs nehmen seit einiger Zeit regelmäßig öffentlich zu nahezu allen politischen Themen Stellung und beeinflussen den Meinungsbildungsprozess damit erheblich, da in den Augen der Öffentlichkeit und auch vieler Politiker die Meinung des Militärs mehr Gewicht hat, als die des Parlamentes oder der Regierung. Weiterhin, wenn auch nicht öffentlich, nimmt das Militär direkt Einfluss auf die Spitzen der Regierung.

Das Militär galt stets als Hüter der kemalistischen Republik und ihrer Errungenschaften und griff bis in die 90er Jahre nur in echten Ausnahmesituationen in das politische Geschehen ein. Seither ist jedoch eine Tendenz zur permanenten Beteiligung am politischen Geschehen und zu entsprechender Einflussnahme in die Richtung zu bemerken, den Entscheidungsprozess im Sinne des Militärs zu steuern, um einen erneuten Putsch zu vermeiden, der in der heutigen Zeit weder vor der Öffentlichkeit noch vor der internationalen Gemeinschaft zu rechtfertigen wäre. Durch die EU-Perspektive hat seit einigen Jahren aber auch eine zaghafte Diskussion über die politische Rolle des Militärs eingesetzt, die sich bisher allerdings auf das institutionelle Problem der Bedeutung und Funktion des MGK

⁶¹ Vgl. zu Einzelheiten über den „28. Februar- Prozess“ und seine Folgen für die türkische Innenpolitik Niyazi Günay, Implementation the „February 28“ Recommendations: A Scorecard, Washington, D:C: 2001 [The Washington Institute for East Policy, Research Note 10, May 2001].

beschränkt und nur selten die grundsätzliche Frage nach einer angemessenen Rolle und Position des Militärs in einer funktionierenden Demokratie aufwirft.

In der Verfassungsänderung vom Oktober 2001 wurde die Aufnahme des stellvertretenden Ministerpräsidenten und des Justizministers als weitere zivile Mitglieder, sowie eine deutlichere Herausstellung des beratenden Charakters des MGK festgelegt. Die Politiker haben so in diesem Gremium eine deutliche Mehrheit erlangt und die Regierung ist weniger an die Beschlüsse des MGK gebunden. Das Generalsekretariat des MGK bleibt aber auch weiterhin militärisch dominiert. Die politische Rolle des Militärs konnte damit also sicherlich nicht entscheidend verändert werden, denn die faktisch unabhängige Position und Struktur des Generalstabes bleiben bestehen. Auch gibt es kein Anzeichen für ein gewandeltes öffentliches Bewusstsein von der Rolle und Funktion des Militärs und eine Neudefinition des türkischen Verständnisses von „nationaler Sicherheit“ bleibt ebenfalls aus.

Die Hauptbedrohung wird immer noch im Separatismus der inneren Feinde, also dem kurdischen Anspruch auf Anerkennung von Minderheitsrechten, und dem Reaktionismus, der Forderung des politischen Islam. Diese beiden Bedrohungen hält das Militär für genauso gefährlich wie äußere Bedrohung. Dabei kann sich das Militär einerseits auf Artikel 35 des Gesetzes über die türkischen Streitkräfte von 1961 berufen, in welchem dem Militär die Verantwortung für die Verteidigung der Türkischen Republik zugesprochen wird, wie sie in der Verfassung definiert ist, wie auch auf Artikel 85 der Dienstordnung der türkischen Streitkräfte, der vorschreibt, dass die türkischen Streitkräfte das Land gegen innere und äußere Bedrohung verteidigen sollen, notfalls auch unter Einsatz von Gewalt.

So lässt sich vermuten, dass die bloße Änderung des Artikel 118 lediglich auf Drängen der EU hin vorgenommen wurde und eine Änderung in der Praxis gar nicht erwünscht ist. Aufgrund der traditionell verankerten Rolle des Militärs wird dies auch wohl ein Prozess bleiben, der erst über mehrere Generationen hinweg gelöst werden kann. Das Militär müsste dem Verteidigungsministerium unterstellt und dem Parlament die volle Budgethoheit über die Verteidigungsausgaben gewährt werden. Da die EU aber kein explizites Institutionssystem bestimmt, spielt letztlich nur die

Qualität der demokratischen Kontrolle des Militärs und die demokratische Qualität der Politik, wie sie von den Institutionen gemacht wird eine entscheidende Rolle.

Bisher neigt das Militär aber in der Praxis in den entscheidenden Fragen der inneren Sicherheit zu administrativ-repressiven Maßnahmen und kaum zu offener politischer Auseinandersetzung. Gegenwärtig hat sich aber auch innerhalb der Militärführung eine Gruppe der EU-Befürworter herausgebildet, die den Skeptikern gegenüberstehen, was dazu führt, dass das Militär die Reformen zur Erfüllung der EU-Forderungen politisch nicht stärker behindert, als die nationalistischen Kräfte in allen türkischen Parteien.

4. Rechtsstaatliche Probleme der aktuellen Reformen

Der Europäische Rat beschloss im Juni 1993 in Kopenhagen bezüglich der Erweiterung der Europäischen Union, dass Staaten, um Mitglied der EU zu werden, „eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten“ verwirklicht haben müssen. Die Mitgliedschaft erfordert außerdem eine funktionsfähige Marktwirtschaft und „die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.“⁶² Im November 1999 in Helsinki hat der Europäische Rat festgestellt, dass diese sogenannten „Kopenhagener Kriterien“ auch für die Türkei gelten, und es wurde darauf hingewiesen, dass die Erfüllung der politischen Kriterien eine Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist. Solange die Türkei nicht stabile staatliche und juristische Institutionen, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit inklusive der Wahrung der Menschenrechte realisiert hat, gilt sie für die EU überhaupt nicht als Beitrittskandidat, sondern nur als „beitrittswilliges Land“.⁶³ Im Dezember 2002 werden beim Treffen des ER in Kopenhagen erneut die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zu Beitrittsverhandlungen diskutiert.⁶⁴

⁶² Vgl. Europäischer Rat in Kopenhagen, 21./22. Juni 1993.

⁶³ Vgl. Europäischer Rat in Helsinki, 10./11. Nov. 1999.

⁶⁴ somit kann der Türkei noch kein konkreter Termin für den Beginn von Beitrittsverhandlungen genannt werden.

Diese Teil der Untersuchung beschränkt sich auf die Probleme der Türkei in ihrem Rechtssystem, welche die EU aktuell feststellt und kritisiert. Dabei wird die Frage, inwieweit die in der Beitrittspartnerschaft von 2001 festgelegten kurz- und mittelfristigen Prioritäten⁶⁵ durch die Türkei bereits umgesetzt wurden und ob diese Fortschritte der EU ausreichen sollten, um Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, untersucht. Gemäß ihrer Verfassung ist die Türkei ein „demokratischer, laizistischer und sozialer Rechtsstaat“. Der Rechtsweg steht den türkischen Bürgern in ihrem Land offen, und auf den ersten Blick gilt auch das Prinzip der Gewaltenteilung. Doch leider unterscheidet sich auch in der Türkei die in der Verfassung festgeschriebene Rechtsstaatlichkeit von der Realität. Die Mängel im türkischen Rechtssystem betreffen vor allem die Rechte des Individuums. Sie treten sowohl im formal-institutionellen wie auch im materiell-inhaltlichen Zusammenhang auf. Die formalen Mängel – wie z. B. zu lange Verfahrenszeiten an den Gerichten - ähneln jedoch denen in Staaten, die bereits Beitrittskandidaten oder sogar EU-Mitglieder sind. Materiell sind die gesetzlichen Regelungen vor allem in Bezug auf die Menschenrechte und –freiheiten nach wie vor Kritik ausgesetzt.

Die Türkei hat durch die Verfassungsänderung im Oktober 2001 sowie die folgenden sieben „Anpassungspakete“ im Jahr 2002 und im Jahre 2003 wichtige Schritte unternommen, um das geschriebene Gesetz den Forderungen aus der Beitrittspartnerschaft anzupassen. Im Grunde mangelt es nun lediglich an einer einheitlichen Rechtsprechung im Sinne der Menschenrechte und ihrer Umsetzung in der Praxis. Diese Teil der Untersuchung wird im Folgenden belegen, indem sie zuerst auf die Mängel im Justizsystem eingehe und danach einzelne Problembereiche behandle - sowohl im geschriebenen Recht wie auch in der praktischen Umsetzung der Gesetze.

⁶⁵ Im März 2001 wurden durch Beschluss des ER für die Türkei kurzfristige Prioritäten (für das Jahr 2001 zu erfüllen) und mittelfristige Prioritäten (ohne Zeitlimit zu erfüllen, aber im Jahr 2001 schon anzugehen) festgelegt. Vgl. Beschluss des Rates vom 8. März 2001 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft für die Türkische Republik.

4.1 Mängel im türkischen Justizsystem

Immer wieder sind Klagen über institutionelle Mängel im türkischen Justizwesen zu hören.⁶⁶ Verfahren dauern zu lange, die Gerichte sind völlig überlastet, es heißt, dass drei Viertel der Bevölkerung sich in irgendeinem Rechtsstreit befinden. Richter und Staatsanwälte sind korrupt und ohne die richtigen Beziehungen zu Mitgliedern der Justiz kann ein türkischer Bürger kaum den guten Ausgang eines Verfahrens erwarten. Bezeichnend ist wohl auch, dass von den 1874 Anklagen, die allein zwischen Oktober 2001 und Juni 2002 beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegen die Türkei eingereicht wurden, sich über 1000 auf eine Verletzung des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren bezogen.⁶⁷ Die Probleme liegen in der schlechten Ausstattung des Justizsektors begründet, in personeller Unterbesetzung, Unterbezahlung und mangelhafter Ausbildung der Richter und Anwälte.⁶⁸

Signifikant ist weiterhin die Beeinflussung der Urteilsfindung durch die kemalistisch-nationalistische Staatsideologie. Diese Ideologie betont vor allem die, alle ethnischen und religiösen Unterschiede der Bevölkerung überwindende, Einheit des türkischen, laizistischen Staates. Bei politischen Verfahren werden oftmals Einheit des Staates und Laizismus hin zu Nationalismus und Säkularismus unter Dominanz des sunnitischen Islams interpretiert und über die Rechte des Individuums gestellt.⁶⁹ Das heißt, dass jeder Angeklagte, der auch nur im geringsten Verdacht steht, für den „Separatismus“ oder die Islamisierung des Staates gewirkt zu haben, als Schwerverbrecher angesehen wird und Gefahr läuft, dass seine Grundrechte unter Berufung auf z. B. „Schutz der unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk“ oder „Schutz der öffentlichen Ordnung“ ausgehebelt werden. Auf die Möglichkeiten, die die Verfassung dazu (auch noch nach der Reform) gibt, soll im Folgenden auf die Bereiche eingegangen werden.

⁶⁶ Vgl. Munir, Metin: „Primitive Legal System Mars Quest to Join EU“, in: Financial Times, und Bekdil, Burak: „Turkey’s De Jure Untouchables“, in: TDN Online, 28.8.2001.

⁶⁷ vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 27.

⁶⁸ vgl. „Warnungen anlässlich der Eröffnung des neuen Justizjahres“, in: Istanbul Post 2 (7.9.2002) 36.

⁶⁹ Vgl. Rumpf: „Das türkische Verfassungssystem“, S. 119 ff.

Beispiele für diese Rechtsprechung sind die Urteile in Zusammenhang mit den Wahlen am 3. November 2002. Der als gemäßigt geltende Vorsitzende der Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP) und jetzige Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan war 1997 wegen einer Rede nach Art. 312 StGB verurteilt worden. Dieser Artikel richtet sich gegen „Personen, die in der Bevölkerung durch die Betonung von Unterschieden, die auf sozialen Klassen, Rasse, Religion oder die Region gegründet sind, feindliche Gefühle oder Hass erzeugen“. Nach Art. 76 der türkischen Verfassung hatte er dadurch sein passives Wahlrecht verloren. Sein „Vergehen“ nach Art. 312 StGB war jedoch äußerst umstritten, besonders nach der inzwischen erfolgten Reform des Strafrechts.⁷⁰ Trotzdem wurde er von den Wahlen ausgeschlossen, während Kandidaten der Partei der Nationalistischen Bewegung (MHP), die bereits wegen Verbindungen zur Mafia verurteilt worden waren, akzeptiert wurden.⁷¹ Außerdem wurde die pro-kurdische Partei HADEP verboten. Gegen die aus ihr neu gegründete Partei DEHAP, die bei den Wahlen über sechs Prozent der Stimmen erreichte, läuft mittlerweile ebenfalls ein Verbotsverfahren.⁷²

Problematisch sind außerdem die institutionellen Gegebenheiten, die eine Einflussnahme der Exekutive auf die Justiz vermuten lassen. Zwar unterstehen in der Türkei die Richter offiziell nicht irgendeinem exekutiven Organ, doch wird häufig der Einfluss der Politik auf den Hohen Richter- und Staatsanwälterat kritisiert.⁷³ Besonders problematisch ist die Zuständigkeit von Militärgerichten bei Verfahren gegen zivile Personen. Selbstverständlich unterliegen dort die Richter als Angehörige des exekutiven Organs Militär auch dessen Einfluss.⁷⁴ Vor allem in den Ausnahmezustands-Gebieten im Südosten der Türkei haben Militärgerichte über Staatsschutzdelikte von Zivilisten verhandelt – der Ausnahmezustand wurde allerdings inzwischen aufgehoben, zuletzt am 30.11.2002 in den Provinzen Diyarbakır und Sirnak. In den Staatssicherheitsgerichten, in denen ebenfalls Staatsschutzdelikte verhandelt werden, wurde die Position des Militärrichters in der Kammer während des Verfahrens gegen den Chef der PKK, Abdullah Öcalan, abgeschafft. Zum einen wird behauptet, dass

⁷⁰ vgl. unter III.5.

⁷¹ vgl. Cevik, Inur: „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, und „Islamist Erdoğan kämpft um Kandidatur“.

⁷² Vgl. Gottschlich, Jürgen: „Schlag gegen Kurdenparteien“.

⁷³ vgl. „Warnungen anlässlich der Eröffnung des neuen Justizjahres“.

⁷⁴ vgl. Rumpf: „Das türkische Verfassungssystem“, S. 207-211.

„die rechtsstaatlichen Zweifel des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) an diesen Gerichten damit hinfällig“ seien⁷⁵, zum anderen stellte z. B. der Präsident des Kassationshofs, Eraslan Özkaya, bei seiner Rede zur Eröffnung des Justizjahres 2002/2003, die Institution des Staatssicherheitsgerichts generell infrage.⁷⁶

Die kritischen Punkte liegen der Justiz in der Türkei nicht primär im Formalen, also im geschriebenen Recht, begründet, sondern in der praktischen Rechtsauslegung. Die Gesetze und die formale Organisation lassen sich insofern bemängeln, dass sie zuviel Spielraum für eine politische Verurteilung bieten bzw. eine Einflussnahme der Exekutive auf die Judikative nicht eindeutig verhindern. Vor allem aber sollte der Justizapparat wohl effizienter und die Korruption stärker bekämpft werden. Wenn es die Türkei ernsthaft anstrebt, Mitglied der EU zu werden, sollte auch das Bewusstsein der rechtsprechenden Amtsträger weg von der nationalistischer Staatsideologie und hin zur Anerkennung des europäischen Rechtes gehen. Natürlich kann dies nur in einem länger dauernden Prozess geschehen, aber die Grundlagen dafür – Veränderungen in der Ausbildung der Richter und Staatsanwälte – müssen geschaffen werden.

4.2 Die Problematik der Menschenrechte

Die meiste Kritik erntet der türkische Staat immer noch für den unzureichenden Schutz und den Umgang mit den Menschenrechten bzw. den Grundrechten und –freiheiten. „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.“⁷⁷ Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik vom Juni 2002 fasst die größten rechtsstaatlichen Probleme der Türkei treffend zusammen. Auch türkische Menschenrechtler beschreiben die Situation der Menschenrechte in der Türkei negativ, sehen allerdings eine stetige Verbesserung in den

⁷⁵ vgl. Kramer, 2002, S. 25.

⁷⁶ vgl. „Warnungen anlässlich der Eröffnung des neuen Justizjahres“ (wie Fn 10).

⁷⁷ aus dem 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 144.

letzten Jahren.⁷⁸ Von offizieller türkischer Seite werden hauptsächlich die Fortschritte bei der Realisierung der Menschenrechte betont. Die negativen Vorkommnisse seien dagegen vor allem durch den jahrelangen Kampf gegen den „separatistischen Terror“ der PKK bedingt und werden als vorübergehend betrachtet.⁷⁹ Angesichts der massiven Kritik europäischer Regierungen und internationaler Menschenrechtsorganisationen ist allerdings fraglich, ob die Kopenhagener Kriterien „Wahrung der Menschenrechte“ und „Achtung und Schutz von Minderheiten“, besonders in Hinblick auf die Gewährung von Rechten in der Praxis, zufriedenstellend umgesetzt werden können.

4.3 Die Grundrechte in der türkischen Verfassung

In der Verfassung der türkischen Republik von 1982 besagte Artikel 13, dass die Grundrechte des Einzelnen beschränkt werden können zum Schutz „der unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk, der nationalen Souveränität, der Republik, der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit der Allgemeinheit, des öffentlichen Interesses, des Sittengesetzes und der öffentlichen Gesundheit.“⁸⁰ Nach der Verfassungsänderung im Oktober 2001 hieß es dann, dass die Grundrechte nur „aus den in den betreffenden Bestimmungen aufgeführten Gründen und nur durch Gesetz“ beschränkt werden dürfen und dass die Beschränkung „nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen“ darf.

Nach Artikel 14 der alten Fassung durften Grundrechte und –freiheiten nicht gebraucht werden, um oben genannte Abstrakta zu zerstören. In der neuen Fassung von 2001 wurde ergänzt, dass die Rechte nicht gebraucht werden dürfen, „um Aktivitäten mit dem Ziel zu entfalten“, oben genanntes zu zerstören. Diese Änderung, nach der man also eine Überzeugung gegen die Einheit des türkischen Staates haben, aber nicht in ihrem Sinne in Aktion treten darf, kann als Verbesserung im Sinne der Meinungsfreiheit interpretiert werden.⁸¹

⁷⁸ vgl. Cizre, Ümit: „The Truth and Fiction about (Turkey’s) Human Right Politics“ und „Human Rights Violations in Southeast Decrease“, in: Turkish Daily News, 8.10.2002, S. 3.

⁷⁹ Vgl. „Human Rights in Turkey“ auf der Homepage des türkischen Außenministeriums und Türk, Hikmet Sami: „Human Rights in Turkey“.

⁸⁰ Übersetzung Dr. Christian Rumpf.

⁸¹ Die Stärkung der Partnerschaft zur Türkei kann jedoch nicht über eine Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union erreicht werden. Die Türkei ist Partner, aber nicht Teil Europas.

Problematisch ist jedoch, dass die Beschränkung der Grundrechte praktisch nur in andere Artikel verlagert wurde. So sind nach Art. 20 und 22 die Intimität des Privatlebens und die Kommunikationsfreiheit weiterhin beschränkbar aus Gründen der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und Moral. Nach Art. 26 ist die Freiheit der Äußerung und Verbreitung der Meinung beschränkbar aus denselben Gründen, sowie zum Schutz der Grundlagen der Republik und der unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk. Außerdem macht dieser Artikel ein Genehmigungssystem für Veröffentlichung in Massenmedien möglich.

Die Verfassungsänderungen können also nur im Hinblick darauf beurteilt werden, wie sie von der Justiz bei der Urteilssprechung interpretiert werden. Dabei ist sowohl eine liberale wie auch eine restriktive Auslegung möglich. In der Zeit nach der Verfassungsreform gab es Urteile, die liberaler erschienen, allerdings gibt es auch noch viele Beispiele für die harte Auslegung der Verfassung zu Ungunsten von Angehörigen ethnischer Minderheiten, deren Unterstützern (beispielsweise Journalisten oder Anwälten) oder Menschen mit islamistischem Hintergrund.⁸²

5. Das Thema „Menschenrechte“ in der Staatspolitik

Auf institutioneller Ebene werden die Menschenrechte in der Türkei schon seit Jahren thematisiert: Seit 1997 existiert ein Hoher Rat für Menschenrechte, der unter dem Vorsitz eines Staatsministers für Menschenrechte steht. Einen Rat für Menschenrechte gibt es zudem in jeder Provinz unter dem Vorsitz des jeweiligen Gouverneurs. Das Vertrauen der Bevölkerung zu diesen staatlichen Stellen schien zuerst jedoch nicht allzu groß zu sein: bei den sieben Provinzräten in Ostanatolien ging bis zum Sommer 2001 keine einzige Beschwerde über Menschenrechtsverletzungen ein – ein krasser Gegensatz zu den Klagen, die zivile Menschenrechtsorganisationen zu verzeichnen hatten.⁸³ Zwischen Oktober 2001 und Juni 2002 wurden dann aber schon 1192 Beschwerden eingereicht. Davon wurden allerdings bislang nur 420 Fälle untersucht und 146 an die Justiz weitergeleitet.⁸⁴ Weiterhin gibt es einen Menschenrechtsausschuss im türkischen Parlament, und die

⁸² vgl. amnesty international: Jahresbericht 2002, Türkei.

⁸³ vgl. „Human Rights Rules unknown in Southeast“, in: TDN Online, 23.7.2001.

⁸⁴ vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 29.

Menschenrechte werden im Lehrplan höherer Schulen und in der Ausbildung von Polizisten und Justizangestellten behandelt. Obwohl diese Maßnahmen schon seit Jahren laufen, ist bisher keine signifikante Verbesserung im Umgang mit Menschenrechten bei Polizei und Strafvollzug erkennbar.⁸⁵

Im Bereich des internationalen Völkerrechts hat die Türkei zwar viele wichtige Konventionen unterzeichnet. Nicht unterzeichnet wurde aber das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, außerdem sind viele der Abkommen noch nicht ratifiziert worden, wie das Zusatzprotokoll 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Abschaffung der Todesstrafe, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.⁸⁶

Wendet man das „Spiralmodell“, dass Risse/Sikkink bezüglich der Sozialisation internationaler Menschenrechtsnormen in innerstaatliche Praxis entwickelt haben, auf die Türkei an, so könnte man sagen, dass die Türkei sich noch im „prescriptive status“ befindet.⁸⁷ Das heißt, dass die Menschenrechtslage des Staates thematisiert und innerhalb des Staates diskutiert wird, dass Institutionen zur Überwachung bzw. Verbesserung der Einhaltung der Menschenrechte geschaffen werden und dass nach außen hin (z. B. gegenüber der EU) der Standpunkt vertreten wird, dass der Staat sich an internationale Normen hält und dementsprechend innerstaatlich gegen Verstöße vorgegangen wird. Auf der anderen Seite kommt es aber noch häufig zu Verstößen gegen die Menschenrechte, gegen die der Staat offensichtlich nicht genügend Einfluss hat, und es ist zu bezweifeln, ob die universalen Menschenrechte wirklich schon als höchste Norm betrachtet werden (auch gegenüber der Ideologie des Einheitsstaates), oder ob Zugeständnisse nur instrumentellen Charakter haben, also lediglich das Wohlwollen der EU gewinnen sollen. Problematisch ist auch, dass eben noch nicht alle grundlegenden internationalen Konventionen ratifiziert

⁸⁵ Vgl. Yıldızcan, Güzin: „Turkey Initiating Human Rights Education“, in: TDN Online, 19.5.2001.

⁸⁶ vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 175.

⁸⁷ Vgl. Risse/Sikking, 1999.

wurden. Deshalb kann noch keinesfalls von einem regelkonformen Verhalten nach Risse/Sikkink gesprochen werden.

Im folgenden soll auf die Bereiche eingegangen werden, in denen es – nach Berichten nationaler und internationaler Organisationen sowie der EU-Kommission – immer wieder zu Verstößen gegen die Menschenrechte kommt.

5.1 Folter in Polizeigewahrsam und Haft

Sei es in Klagen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, sei es in den Bemerkungen des Europarates oder anderer Regierungsinstitutionen oder in den regelmäßigen Berichten internationaler Organisationen wie amnesty international oder Human Rights Watch: Der Vorwurf, dass in der Türkei Menschen im Polizeigewahrsam, in Untersuchungshaft oder Strafvollzug gefoltert, sexuell genötigt und menschenunwürdig behandelt werden, taucht immer wieder auf.⁸⁸

In einem großen Teil der Fälle richteten sich die Übergriffe gegen Kurden, die im Verdacht standen, für den „separatistischen Terror“ gearbeitet zu haben. Diese Situation ist wiederum im Kontext der Entstehungsgeschichte der Türkei und ihrer Verfassung zu sehen: Der Schutz des unteilbaren Staates rechtfertigt sogar das Mittel der Folter, obwohl sie eigentlich rechtlich nicht legitimiert ist. In denselben Kontext fallen auch Verstöße gegenüber Linksextremisten und Islamisten. Doch auch gegen „normale“ Festgenommene und Häftlinge kommt es zu Folter und Nötigung.

Bei der Erklärung dieser Missstände spielen zunächst zwei Faktoren eine Rolle: Dass überhaupt gefoltert wird, hängt mit der mangelnden Ausbildung der Sicherheitskräfte zusammen sowie der „Sozialisation“ bestimmter Methoden: Folter scheint als normale Ermittlungsart akzeptiert zu sein. Dass, ohne Sanktionen besonders fürchten zu müssen, gefoltert werden kann, obwohl die Türkei das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter ratifiziert hat, liegt daran, dass bestimmte Rechtsvorschriften die Folter möglich machen: So konnte bis vor kurzem Untersuchungshäftlingen längere Zeit der Kontakt zu Verwandten sowie ärztliche Versorgung und rechtliche Vertretung verweigert werden.

⁸⁸ Vgl. amnesty international: Jahresbericht 2001, Türkei; Human Rights Watch: World Report 2001, Turkey; CPT-Report 2001.

Im Zuge der rechtlichen Reformen zur Erfüllung der politischen Kopenhagener Kriterien hat die Türkei zwar einige dieser die Folter begünstigenden Regelungen abgeändert. Die mögliche Dauer der Untersuchungshaft wurde auf vier Tage verringert, die Familie muss sofort über die Verhaftung und den Aufenthaltsort des Angehörigen unterrichtet werden, bei ärztlichen Untersuchungen dürfen keine Sicherheitskräfte mehr anwesend sein und dem Betroffenen muss sofort der Grund der Verhaftung mitgeteilt werden.

Bei Häftlingen, die unter die Zuständigkeit der Staatssicherheitsgerichte fallen, ist die „Incommunicado-Haft“ möglich, während der ihnen jeglicher Kontakt zur Außenwelt verweigert werden kann. Diese wurde auf 48 Stunden begrenzt. Allerdings kommt es nach Opferberichten am häufigsten in diesen ersten Stunden zur Folter.⁸⁹ Sowohl die EU-Kommission wie auch Menschenrechtsorganisationen bemerkten aber, dass diese Änderungen keinen großen Effekt auf die Praxis hatten, da die neuen Beschränkungen für die Haft oft einfach missachtet würden bzw. Geständnisse ohne Beisein eines Anwalts oder der Verzicht auf einen Anwalt vom Gefangenen erpresst würden.⁹⁰

Die Anwaltsvereinigung von Izmir ließ Anfang 2002 enttäuscht verlauten, dass Staatsanwälte immer noch Klagen gegen Folter vernachlässigten bzw. gegen die Opfer sogar Verfahren wegen Widerstands gegen die Staatsgewalt einleiteten.⁹¹ Begünstigend für die Missstände in Haft und Polizeigewahrsam wirkte aber bis jetzt auch, dass sie von politischer Seite geleugnet oder bewiesene Misshandlungen dadurch heruntergespielt werden, indem man sie als „Einzelfälle“ bezeichnet. Solche Reaktionen von Staatsseite fördern natürlich auch die Sozialisation bestimmter Methoden und wirken einem Unrechtsbewusstsein entgegen. Die Situation, wie sie Dr. Christian Rumpf schon 1993 beschrieben hat, indem er darauf hinwies, dass es eher einer Veränderung der Mentalität als Gesetzesänderungen bedarf⁹², hat sich also offensichtlich nicht sehr verändert.

⁸⁹ Vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 30.

⁹⁰ vgl. amnesty international: „Turkey: Systematic Torture Continues in Early 2002“; Human Rights Watch: World Report 2001, Turkey; Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 30.

⁹¹ vgl. „The Police Torturing Accuse the Victims“, in: TDN Online, 28.5.2002.

⁹² vgl. Rumpf: „The Protection of Human Rights in Turkey...“

Als positiv ist noch zu bewerten, dass mit dem zweiten Anpassungspaket vom März 2002 die Kompensationszahlungen, die der Türkei vom EGMR für Folteropfer auferlegt werden, nicht mehr vom Staat, sondern von den Verantwortlichen zu zahlen sind. Bisher läuft allerdings die Erledigung der Kompensationszahlungen nur äußerst schleppend.⁹³

5.2 Einzelhaft für politische Häftlinge

Im Bereich des Strafvollzugs ist in den vergangenen Jahren neben der Folter noch ein weiteres politisches, auch die Menschenrechte betreffendes, Problem entstanden: Die sogenannten F-Typ-Hochsicherheitsgefängnisse wurden im Jahr 2000 zur Verwahrung besonders gefährlicher Schwerverbrecher errichtet. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass die Häftlinge dort in Ein- bis Drei-Personen-Zellen statt in den sonst üblichen Massenzellen leben. Sie entsprechen damit europäischen Standards. Politisch brisant ist an der Angelegenheit, dass auch alle wegen separatistischen Terrors verurteilten politischen Gefangenen als gefährliche Schwerverbrecher gelten. Gewisse politische Organisationen, deren verurteilte Mitglieder nun mit den neuen Haftbedingungen konfrontiert sind, bezeichnen diese als Isolationshaft, die Folter und Misshandlung ermöglichen bzw. erleichtern würde.

Besondere öffentliche Aufmerksamkeit hat dabei die international als terroristisch eingestufte linksextremistische Organisation „Revolutionäre Volksbefreiungspartei-Front“ (DHKP-C) erlangt, die Ende 2000 eine Gefängnisrevolte unter ihren gefangenen Mitgliedern initiierte, und, nachdem diese niedergeschlagen wurde, zu einem Hungerstreik aufrief, an dem sich bis heute Sympathisanten in den Gefängnissen beteiligen und der bis jetzt um die 60 Todesopfer forderte.⁹⁴

Die türkische Regierung hat wegen des Drucks, der aufgrund dieser Situation auf sie ausgeübt wurde – u. a. auch vom Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter – die F-Typ-Gefängnisse mit Gemeinschaftsräumen ausgestattet und per Gesetz den politischen

⁹³ Vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly: „Implementation of Decisions of the Court of Human Rights by Turkey“, und Bericht des Committee on Legal Affairs and Human Rights, 5.9.2002.

⁹⁴ vgl. Demir, Gül: „Sharing Life Rather than Death“, in: Turkish Daily News, 13.9.2002, S.7.

Gefangenen Möglichkeiten für gemeinsame Aktivitäten eröffnet, die allerdings durch eine „Bereitschaft zur Resozialisierung“, gekennzeichnet durch die Teilnahme an Maßnahmen wie Gesprächsrunden, gebunden ist. Mitglieder der DHKP-C lehnten dies jedoch ab. Dieses spezielle Problem der Hochsicherheitsgefängnisse ist ambivalent zu betrachten; die Zwickmühle, in welcher der türkische Staat steckt, ist nicht zu unterschätzen und der Staat kann nicht einseitig verurteilt werden: Auf der einen Seite ist er mit dem Druck einer Terrororganisation konfrontiert und sieht die Gefahr, dass eine Entschärfung der Maßnahmen in den Gefängnissen die interne Organisation dieser Gruppe begünstigen würde, die durchaus als gefährlich zu betrachten ist. So gab es im September 2001 Hinweise auf geplante Bombenattentate der DHKP-C in Zusammenarbeit mit der baskischen ETA.⁹⁵ Auf der anderen Seite ist tatsächlich zu befürchten, dass hinter den Gefängnismauern der alte Grundsatz „Staatschutz vor Menschenrechten“ gilt und es unbemerkt zu Folter und Misshandlung durch die staatlichen Sicherheitskräfte kommt – auch an politischen Gefangenen, deren Gefährlichkeit umstritten ist. So hat auch die Delegation des Europäischen Parlaments, welche die F-Typ-Gefängnisse im Sommer 2001 untersucht hat, einerseits die Haltung der DHKP-C kritisiert, andererseits aber auch eine Verbesserung der Situation in den Gefängnissen gefordert.⁹⁶

5.3 Einschränkungen der Meinungsfreiheit

Eine Einschränkung der freien Meinungsäußerung auf Gesetzesgrundlage ist nicht per se ein Verstoß gegen die Menschenrechte: In der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wird diese erlaubt 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“.⁹⁷ Dass die Türkei in ihrer Verfassung die Einschränkung der Meinungsfreiheit unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht, kann also nicht als Verstoß gegen die EMRK gesehen werden – vielmehr problematisch ist die sehr extensive

⁹⁵ vgl. „Spain Warns Turkey of Possible Suicide Bomb Attacks“, in: TDN Online, 21.9.2002.

⁹⁶ vgl. CPT-Report 2003, S. 9-11.

⁹⁷ Art. 10 Abs. 2 EMRK

Auslegung dieser gesetzlichen Möglichkeiten, die bisher dazu geführt hat, dass quasi auch jede sachliche Kritik an Atatürk, am staatlichen System der Türkei, am Umgang mit den Minderheiten usw., die in keiner Weise zu kriminellen Handlungen aufrief, als potentielle terroristische Gefährdung gewertet wurde und den betreffenden Personen jegliche weitere öffentliche Meinungsäußerung unterbunden bzw. sie für ihre Meinung – oft unverhältnismäßig schwer – bestraft wurden.

In den letzten zehn Jahren hat sich dieser Zustand nur unwesentlich liberalisiert: Vertreter der Kurden, die einen autonomen Status fordern, Mitglieder islamischer Parteien sowie unabhängige Kritiker der Menschenrechtssituation wurden weiterhin strafrechtlich verfolgt.⁹⁸ Allerdings wurde Kritik am Staatssystem auch zum Thema in einflussreicheren Interessengruppen wie der Assoziation türkischer Industrieller und Unternehmer, TÜSIAD, die wegen ihrer 1997 veröffentlichten Kritik an der Demokratie in der Türkei⁹⁹ keine rechtlichen Konsequenzen fühlen musste.

Unter die Grundrechte in der türkischen Verfassung wurde schon erläutert, dass die Verfassungsreform von 2001 keine wesentliche Änderung für die freie Meinungsäußerung gebracht hat, da diese nach Artikel 26 immer noch zum Schutz der nationalen Sicherheit usw. beschränkbar ist. Weiter oben wurde auch bereits erklärt, dass dies nicht im Widerspruch zur EMRK steht. Interessant ist nun, inwieweit bei der Anpassung der Gesetze an die reformierte Verfassung der Forderung der EU nach einer besseren Verwirklichung der Meinungsfreiheit nachgekommen wurde.

Im ersten Anpassungspaket vom Februar 2002 wurde Artikel 312 des Strafgesetzbuches geändert. Früher wurden Personen dann verurteilt, wenn sie den Straftatbestand erfüllt hatten, „in der Bevölkerung durch die Betonung von Unterschieden, die auf soziale Klassen, Rasse, Religion oder die Region gegründet sind, feindliche Gefühle oder Hass“¹⁰⁰ erzeugt haben.

⁹⁸ Das zeigt z. B. das Verbot der „Kurden-Partei“ HADEP.

⁹⁹ Turkish Industrialists' and Businessmen's Association (TÜSIAD): „Perspectives on Democratisation in Turkey“, Istanbul, 1997.

¹⁰⁰ vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 35.

Mit der Anpassung kam die Einschränkung dazu, dass sie dabei „Recht und Ordnung“ gefährdet haben müssen. Natürlich lässt diese Formulierung immer noch viel Spielraum zur Auslegung, zu der es noch keine allgemein verbindliche Interpretation gibt.¹⁰¹

Mit dem dritten Reformpaket vom August 2002 wurde auch der Artikel 159 StGB geändert. Nun wird nicht mehr bloße Kritik am Staat und seinen Institutionen (wie auch dem Militär) als Beleidigung strafrechtlich verfolgt, sondern sie muss absichtlich lächerlich gemacht haben. Doch auch hier hängt viel von der Auslegung der Richter ab, die Kritik von absichtlicher Herabsetzung trennen müssen. Der Bericht der EU-Kommission vom letzten Jahr verweist auf eine widersprüchliche Praxis in der Rechtsprechung. Es habe in Anwendung der Artikel 312 und 159 sowohl Freisprüche wie auch Verurteilungen gegeben. Dabei geht der Bericht nicht weiter darauf ein, ob sich die Fälle ähnelten. Die EU-Kommission kritisiert jedenfalls, dass so Transparenz und Rechtssicherheit nicht gewährleistet seien.¹⁰²

Ein weiterer strittiger Punkt in Bezug auf die Meinungsfreiheit ist das Mediengesetz, das im Mai 2002 noch unter der Regierungskoalition aus Demokratischer Linkspartei (DSP), Partei der Nationalistischen Bewegung (MHP) und Mutterlandspartei (ANAP) erlassen wurde. Kontroversen gab es deshalb auch innerhalb der türkischen Politik: So hat Staatspräsident Sezer erst sein Veto gegen das neue Gesetz eingelegt, welches jedoch durch das Parlament überstimmt wurde. Daraufhin klagte er gegen Artikel des Gesetzes, die ruinös hohe Geldstrafen für das Publizieren bestimmter Inhalte ermöglichen, beim Verfassungsgericht.

Kritisch war an diesem Gesetz zum einen, dass es eine weitere Konzentration der türkischen Medien ermöglichte. Außerdem stellt es gewaltige Auflagen vor allem an Online-Publikationen, die den Verdacht von gewollter Zensur nahe legen: So sollen sämtliche für das Internet bestimmte Publikationen vorher den Behörden zur Kontrolle übergeben werden. Jeder Internet-Provider benötigt zudem eine staatliche Autorisierung.

¹⁰¹ Vgl. Cevik, Ilnur: „Were we wrong?“, in: TDN Online, 13.3.2002.

¹⁰² vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 22-23.

Weitere Bestimmungen, die eine Einschränkung der Meinungsfreiheit bedeuten können, waren der Zuspruch eines Sitzes im Komitee zur Überwachung der audio-visuellen Medien (RTÜK) an den Nationalen Sicherheitsrat und ist immer noch die Möglichkeit, die Druckausrüstung von Publikationen, die gegen die Einheit der Nation Stellung beziehen, zu konfiszieren bzw. gegen audio-visuelle Medien eine Sendepause zu verhängen. Als Liberalisierung sollte wohl erscheinen, dass gegen die verantwortlichen Publizisten von Beiträgen gegen die Einheit der Nation usw. vorher Gefängnisstrafen verhängt werden konnten, nach dem neuen Gesetz aber „nur“ noch Geldstrafen möglich sind. Diese Geldstrafen wären allerdings so immens hoch, dass die publizierenden Organe damit ruiniert wären und nicht weiter veröffentlichen könnten.

Bis jetzt wurden als Reaktion auf den politischen Druck nur wenige Teile des Gesetzes geändert. So wurden im Juni 2002 die zwei Artikel aufgehoben, welche die Zusammensetzung des RTÜK und die Besitzrechte betrafen. Durch das dritte Reformpaket vom August 2002 wurde die Bestimmung wieder abgeschafft, nach der auch Sanktionen gegen Beiträge verhängt werden sollten, die „Pessimismus“ und „Verzweiflung“ ausstrahlen.¹⁰³

Nach wie vor ist es also möglich, dass publizistische Organe wegen bestimmten politischen Inhalten verurteilt werden und ihnen damit quasi die Existenzgrundlage entzogen wird. Inwieweit diese Möglichkeit von der Justiz ausgeschöpft wird, bleibt abzuwarten. Im Jahr 2002 kam es aber noch zur Zensur zahlreicher Bücher wie auch des Films „Hejar – Großer Mann, kleine Liebe“, in dem der gewalttätige Einsatz türkischer Polizisten gegen kurdische Aktivisten gezeigt wird.¹⁰⁴

¹⁰³ Vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 37.

Vgl. „Constitutional Court Decides to Hear RTÜK Law“, in: TDN Online, 29.5.2002; „Türkisches Mediengesetz als Zensurgesetz“, in: Neue Zürcher Zeitung, 17.5.2002.

¹⁰⁴ Vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 35-36.

6. Der Schutz von Minderheiten

Wie schon erwähnt, ist die Einheitlichkeit des Nationalstaates ein wichtiger Grundsatz der Türkei – die Idee des Einheitsstaates und des einheitlichen Volkes prägte die Gründung der Türkischen Republik durch Kemal Atatürk 1924 und hat noch heute herausragende Stellung in der türkischen Verfassung.¹⁰⁵ Die Bevölkerung der Türkei hat jedoch eine höchst unterschiedliche ethnische Herkunft. Aufgrund des Einheitsgrundsatzes wird aber auch großen, klar definierten ethnischen Gruppen nicht wie in anderen europäischen Ländern eine rechtliche Sonderstellung bzw. sogar eine teilweise Autonomie zuerkannt. Die Türkei negiert im Gegenteil nationale Minderheiten außer den im Lausanner Vertrag von 1923 genannten der Griechen, Armenier und Juden.¹⁰⁶ Problematisch hinsichtlich eines EU-Beitritts ist dabei vor allem die fortwährende Unterdrückung der Autonomiewünsche des kurdischen Volkes bis hin zur Unterdrückung der Ausübung seiner Sprache und Kultur – auch mit Gewalt, wie sie in den Ausnahmezustandsgebieten und gegen Personen, die unter Terrorverdacht standen, jahrelang an der Tagesordnung war.

Doch nicht nur ethnische, sondern auch religiöse Minderheiten spielen eine Rolle, auch wenn die türkische Bevölkerung (nach offiziellen Angaben) zu fast 100 Prozent aus sunnitischen Muslimen besteht. Obwohl die Türkei laut Verfassung ein laizistischer Staat ist, sehen sich sowohl nicht-muslimische Gruppen wie auch muslimische Sekten wie z. B. die Alewiten mit Nachteilen konfrontiert. Im folgenden soll dabei nur auf die Benachteiligungen nicht-muslimischer Minderheiten und die diesbezüglichen Reformen eingegangen werden. Eine umfassende Darstellung des Status der Alewiten in der Türkei würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Es sei dazu nur bemerkt, dass die Alewiten in der Türkei nicht als legale religiöse Gruppe anerkannt werden und erheblichen Einschränkungen bezüglich der Vereinigungsfreiheit unterliegen. Die EU-Kommission weist 2002 lediglich darauf hin, dass sich die Stellung der Alewiten „immer noch nicht verbessert“ habe.¹⁰⁷ Es soll auch noch einmal festgestellt werden, dass die Türkei das Europäische Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten noch nicht unterzeichnet hat.

¹⁰⁵ Vgl. Verfassung der Türkei, Art. 3.

¹⁰⁶ Vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 45.

¹⁰⁷ Vgl. ders., S. 43.

6.1 Diskriminierung der Kurden

Die kurdische Bevölkerungsgruppe hat in der Geschichte der Türkei am stärksten gegen die „Vereinheitlichung“ der Völker auf dem Staatsgebiet der Türkei Widerstand geleistet. In den achtziger und neunziger Jahren kämpfte die Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) im Südosten der Türkei gegen das türkische Militär, dabei kamen zahlreiche Militärs, Guerillas und Zivilisten ums Leben. In mehreren Provinzen im Südosten galt bis vor kurzem der Ausnahmezustand. Außerdem attackierte die PKK touristische Einrichtungen in der Türkei und im ausländischen Asyl lebende Mitglieder machten durch spektakuläre Demonstrationen auf sich aufmerksam. Seit der Verhaftung des PKK-Führers Abdullah Öcalan 1999 trat die PKK in den Hintergrund. Sie nannte sich 2002 offiziell in „Kurdischer Kongress für Freiheit und Demokratie“ (KADEK) um, schwor der Gewalt ab und setzte sich die Ziele „Demokratie in der Türkei und Freiheit für die Kurden“. Als Führer wird weiterhin der inhaftierte Abdullah Öcalan angesehen. Der Sinneswandel wird allerdings von türkischer wie auch von europäischer Seite bezweifelt.¹⁰⁸

Doch immer noch scheint eine nahezu panische Angst vor durch Kurden ausgeübtem Terror in der türkischen Justiz, im Militär, in nationalistischen politischen Kreisen, aber auch in weiten Teilen der Bevölkerung zu bestehen. Viele der von Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international beklagten Fälle von Folter, Vergewaltigung und Misshandlung im Polizeigewahrsam wurden an Kurden verübt. Zahlreiche Wissenschaftler und Journalisten, die sich mit dem Kurdenproblem beschäftigen, sehen sich immer noch starkem Druck und Bedrohung durch die türkische Regierung ausgesetzt.

Der Ausnahmezustand im Südosten ist zwar aufgehoben, doch müssen Kurden, die in ihre Heimatdörfer zurückkehren wollen, feststellen, dass sie dort nicht ohne Probleme ihre Häuser wieder beziehen können: Abgesehen davon, dass die Atmosphäre wegen der überall präsenten Sicherheitskräfte immer noch gespannt ist, gibt es auch Probleme mit den sogenannten Dorfschützern, die vom türkischen Staat als „Aufpasser“ über die kurdische Bevölkerung bewaffnet wurden und nun quasi sich selbst überlassen sind. Sie versuchen teils mit Gewalt ihre Macht zu erhalten, was die Menschen

¹⁰⁸ Vgl. BBC News: „Kurd rebels change their name“.

davon abhält, in ihre Dörfer zurückzukehren.¹⁰⁹ Außerdem ist die wirtschaftliche und infrastrukturelle Lage im Südosten sehr desolat¹¹⁰, was durch den Ausnahmezustand nur verschärft wurde, und es existieren noch keine überzeugenden Projekte für eine Verbesserung der Situation. Das Mitte der achtziger Jahre entstandene „Südostanatolien-Projekt“ (GAP) zielt auf Energiegewinnung aus der Wasserkraft riesiger Stauseen und verspricht neue Arbeitsplätze für die Region. Es wird aber international aus verschiedensten Gründen massiv kritisiert, u. a. wegen ökologischer Bedenken und der dafür nötigen Umsiedlung kurdischer Dörfer, und es ist fraglich, ob nicht eher ein gesamtwirtschaftlicher Nutzen für die Türkei als eine Aufwertung der Region beabsichtigt ist.¹¹¹

Zu der alltäglichen Diskriminierung von Kurden im Alltag, z. B. auf dem Arbeitsmarkt oder in der Schule, gibt es natürlich keine offiziellen Zahlen – davon zeugen nur die Berichte von Kurden, die z. B. im deutschen Asyl leben. Einige wenige rechtliche Schritte der letzten Zeit müssen jedoch als Zugeständnisse gegenüber der kurdischen Bevölkerung gewertet werden. So wurde mit dem Anpassungspaket vom August 2002 die kurdische Sprache in Hörfunk- und Fernsehsendungen sowie in privaten Schulen erlaubt. Vor dieser Änderung ergingen noch zahlreiche sehr restriktive Urteile z. B. gegen Studenten, die ein fakultatives kurdisches Lehrangebot an Universitäten gefordert hatten oder einen Minibusfahrer, der eine Kasette mit kurdischen Liedern abgespielt hatte und zu 45 Monaten Freiheitsstrafe verurteilt wurde.¹¹² Dass die Todesstrafe für Friedenszeiten abgeschafft wurde, kommt zum einen natürlich einer klaren Forderung der EU nach, ist zum anderen aber auch ein Signal an die kurdischen Anhänger Abdullah Öcalans, da dieser somit einer Hinrichtung entging. Es bleibt abzuwarten, ob in Zukunft noch weitere Zugeständnisse an die kurdische Bevölkerung gemacht werden, was sicherlich auch von deren Verhalten abhängt, welches durch die „Befreiung“ der Kurden im Nordirak noch einmal andere Züge annehmen könnte.

¹⁰⁹ vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 47; „Not auch ohne Notstand“, in: junge Welt; Gottschlich, Jürgen: „Diyabakir feiert“.

¹¹⁰ vgl. 2001 National Human Development Report for Turkey.

¹¹¹ vgl. Yackley, Joseph N.: “The Southeastern Anatolia Project (GAP) and the Imperatives of Regional Development”.

¹¹² vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 45

6. 2. Benachteiligungen nicht - muslimischer Minderheiten

Mit der dritten Gesetzesreform vom August 2002 wurde auch die Stellung der nicht-muslimischen Minderheiten – dabei geht es vor allem um syrisch-orthodoxe und armenische Christen – verbessert. Nicht-muslimische, religiöse Stiftungen dürfen nun Immobilien kaufen, als Geschenk erhalten oder erben, benötigen dafür aber immer noch die Erlaubnis des Kabinetts. Weiterhin ist die Ausbildung von nicht-muslimischen Geistlichen verboten, nicht-muslimische Schulen unterliegen dem starken Einfluss muslimischer Vertreter des Bildungsministeriums.¹¹³

Die religiösen Minderheiten – in gewisser Weise schon im Vertrag von Lausanne 1923 anerkannt – scheinen also allmählich als solche akzeptiert zu werden. Doch wieder stellt sich die Frage, ob Zugeständnisse nicht nur das Wohlwollen der EU – evtl. besonders des griechischen Nachbarn – befördern wollen. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass die türkische Gesellschaft stark vom sunnitischen Islam geprägt ist, dass trotz des postulierten Laizismus das – staatliche – Direktorat für religiöse Angelegenheiten (Diyanet) großen Einfluss auf die religiösen Institutionen der Türkei hat und dass muslimische Gruppierungen wie die Alewiten als Sekten verboten sind. Ob die Mitglieder nicht-muslimischer Glaubensgemeinschaften von der Bevölkerung als Angehörige „feindlicher Staaten“ gesehen werden und das „türkische Geschichtsbewusstsein“ Nichtmuslime „für den Untergang des Osmanischen Reiches verantwortlich“ macht, wie teilweise gemutmaßt wird, ist sicherlich schwierig zu belegen.

7. Ergebnis

Seit der Verfassungsänderung 2001 hat die Türkei auf der rechtlich-formalen Ebene wichtige Forderungen der EU erfüllt. Allerdings muss man bemerken, dass kurzfristige Prioritäten, die eigentlich im Jahr 2001 erfüllt werden sollten, erst durch die Gesetzesreformen in 2002 angegangen wurden. So wurde der Gebrauch der Muttersprache im Rundfunk erst im vergangenen Jahr erlaubt.

¹¹³ Vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 42.

Positiv ist festzustellen, dass die Todesstrafe in Friedenszeiten abgeschafft wurde, das Recht auf freie Meinungsäußerung in der Verfassung in gewisser Weise gestärkt wurde, dass die Regelungen bezüglich der Untersuchungshaft verbessert wurden und dass der Ausnahmezustand im Südosten aufgehoben wurde. TÜSIAD kommt deshalb sogar zu dem Urteil, dass „die Türkei auf der rein rechtlichen Ebene, im Rahmen der gesetzlichen Regelungen, keine größeren Defizite auf dem Weg zur Erfüllung der Kopenhagener Kriterien mehr aufweist.“¹¹⁴

Auf der anderen Seite wurden aber auch klare rechtliche Forderungen der EU noch nicht erfüllt. So wurde die Internationalen Pakte über bürgerliche und politische bzw. wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte noch nicht ratifiziert. Von einer „Gewährleistung der kulturellen Vielfalt ... aller Bürger, unabhängig von ihrer Abstammung ... einschließlich im Bildungsbereich“¹¹⁵ kann auch nach Zulassung anderer Sprachen im Rundfunk noch keine Rede sein, zumal die kurdische Sprache noch vehement von allen offiziellen Lehranstalten ferngehalten wird. Ebenfalls die Realisierung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit lässt noch zu wünschen übrig, ist es doch immer noch verboten, „zum Zwecke von Tätigkeiten auf der Grundlage oder im Namen einer Region, Rasse, sozialen Klasse, Religion oder Sekte eine Vereinigung zu gründen“¹¹⁶.

Bei den meisten zwischen der Türkei und der EU strittigen Punkten geht es aber darum, dass bestehende Rechte zu restriktiv ausgelegt werden bzw. die Umsetzung von Rechtsvorschriften in der Praxis mangelhaft ist. So sind zwar die strafrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich Meinungsäußerung gelockert worden, aber es ist noch unklar, was mit Personen geschieht, die früher wegen friedlicher Meinungsäußerung verurteilt wurden und sich bereits in Haft befinden.¹¹⁷

Folter scheint immer noch regelmäßig vorzukommen und von der Justiz nicht immer ausreichend scharf verfolgt zu werden. Die Menschenrechte werden bei der Ausbildung und in weiterbildenden Maßnahmen für Justiz-

¹¹⁴ Vgl. TÜSIAD, 2002.

¹¹⁵ Vgl. Beschluss des ER, März 2001, unter 4.2.

¹¹⁶ Vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 38.

¹¹⁷ Vgl. Bericht der EU-Kommission, Oktober 2002, S. 34.

und Polizeiangestellte – auch mit Hilfe der EU – thematisiert. Es lassen sich aber noch keine klaren Aussagen darüber finden, inwieweit dies erfolgreich ist. Die Justiz arbeitet immer noch relativ uneffizient und offenbar häufig korrupt.

Hinsichtlich dieser Punkte könnte man sagen, dass die EU der Türkei durchaus legitim die Beitrittsverhandlungen verweigert, da ja noch nicht alle Prioritäten, die politischen Kriterien von Kopenhagen betreffend, erfüllt wurden. Andererseits kann man nicht übersehen, dass in einer relativ kurzer Zeit von zwei Jahren seitens der Türkei wichtige rechtliche Fortschritte gemacht wurden. Man könnte nun von der EU erwarten, dass sie ihrerseits einen entgegenkommenden Schritt macht und wenigstens einen Termin zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen nennt. Es ist nicht verständlich, warum sie offensichtlich bei der Türkei strengere Kriterien anlegt als bei Rumänien und Bulgarien, die bereits Beitrittskandidaten sind, in denen aber auch regelmäßig Misshandlungen im Polizeigewahrsam, teilweise mit Todesfolge, Diskriminierung von Roma und Behinderten, unzureichende Haftbedingungen und Behinderungen der freien Meinungsäußerung vorkommen.¹¹⁸

Sollten auch noch weitere, weniger öffentliche, Argumente bei der Ablehnung von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei eine Rolle spielen, wie z. B. Befürchtungen, dass dieses große Land als Mitglied die Stabilität der EU gefährden könne – sei es aus wirtschaftlichen oder aus kulturell-religiösen Gründen -, so sollte sich die EU möglichst schnell zu diesen Befürchtungen bekennen und auf einen „dritten Weg“ hinarbeiten, der eine spezielle (wirtschaftliche) Partnerschaft mit der Türkei außerhalb einer EU-Mitgliedschaft bedeuten könnte.¹¹⁹

¹¹⁸ Vgl. amnesty international: Jahresbericht 2001, Bulgarien, Rumänien.

¹¹⁹ Nichts spricht also dagegen, Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufzunehmen, sofern diese die politischen „Kopenhagener Kriterien“ erfüllt.

Dr. rer. publ. Ümit Yazicioglu, Mag. rer. publ. (Speyer), iur. wurde 1958 in Erzurum geboren. Der Autor war von 1996 bis 1997 Mitglied des Senats der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Er hat sich mit Fragen über „die künftige Rolle der Türkei in der Europäischen Union: Erwartungen, Konflikte und Terrorismus“ befasst. Er ist in diesen Gebieten ein hervorragender Experte. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Menschenrechte, Internationale Beziehungen, Terrorismus, Fundamentalismus und Migration .