

Konditionierte Demokratisierung

CLAUS LEGGEWIE/SABRINA GIESENDORF

Die arabisch-islamische Welt ist die Region, in der sich liberale Demokratie im Weltmaßstab bisher am wenigsten verbreiten und etablieren konnte. So wurde der Krieg gegen den Irak unter anderem damit begründet, der Sturz der Diktatur Saddam Husseins werde einen »Dominoeffekt« der Demokratisierung im Nahen Osten auslösen. Dem von dort ausgehenden Terrorismus sollten auf diese Weise die Grundlagen entzogen werden. Trotz der relativ erfolgreichen Wahl im Januar 2005 könnte die Demokratisierung des Irak scheitern. Der Feldzug hätte dann die bei den Vorreiternationen der westlichen Demokratie bei den arabischen Massen und ihren Meinungsführern eher an Ansehen gekostet. Weiter bleibt der »islamische Gürtel« von Marokko bis Indonesien *die* Problemzone für Freiheit und Demokratie. Eine Ausnahme – im doppelten Sinne – gibt es allerdings: die Türkei. Sie steht am Rande der arabisch-islamischen Welt, und die Demokratisierung hat dort seit den 90er Jahren erhebliche, vermutlich nachhaltige Fortschritte gemacht. Zu verdanken ist dies der inneren Modernisierung der türkischen Gesellschaft, aber auch dem Druck, den die Europäische Union und einzelne ihrer Mitgliedsländer auf das semi-autoritäre Regime in Ankara ausgeübt haben. Neben den USA ist damit auch Europa ein wichtiger Stifter und Überbringer von *freedom & democracy* in der derzeit »heißesten« Konfliktregion der Welt.

Der im Zusammenhang mit diesem Engagement stehende mögliche EU-Beitritt der Türkei soll hier nicht auf kulturelle

und normative Grundlagen oder auf die sozioökonomischen Voraussetzungen und Folgen hin befragt werden, was die Debatte bisher dominiert (Leggewie 2004). Vielmehr soll er als *Experiment der Implementation demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen von außen* betrachtet werden.

»Die Türkei wäre ein wichtiges Modell eines Landes mit einer mehrheitlich moslemischen Bevölkerung, das sich zu grundlegenden Werten wie Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bekennt«,

heißt es in der »Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt« vom 6. Oktober 2004 (KOM/2004/656: [5] 194).^{*} Diese Empfehlung soll im Folgenden zusammengefasst und kommentiert werden, woran Schlussfolgerungen zur Implementationsproblematik geknüpft werden (Giesendorf 2004). Unsere Hypothese ist, dass sich die Europäische Union erfolgreich als Agentur von außen induzierter Demokratisierung betätigen konnte und die dabei angewandten Machtmittel für einen friedlichen und endogen gestützten Prozess andernorts exemplarisch sein könnten.

Implementationsforschung: Entstehung und Anwendung

Implementation ist der »politik- und verwaltungswissenschaftliche Terminus für den Prozess der inhaltlichen Umsetzung von Gesetzen, Verordnungen etc. in konkrete Maßnahmen und materielle Leistungen und deren [...] Aufrechterhaltung« (Schubert 2002: 336). Implementationsforschung kam in den Vereinigten Staaten in einer Phase der Reformpolitik auf (Pressman/Wildawsky 1973), für die charakteristisch war, dass gegebene Zustände zunehmend als unerwünscht empfunden wurden und durch Staatsintervention Abhilfe geschaffen werden sollte. Zu diesem Zweck wurden neue Politikprogramme ent-

^{*} Die »Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt« ist im vorliegenden Sammelband als Anhang ab Seite 189 abgedruckt, auf den sich auch die Seitenzahlen beziehen. Die Seitenzahl in eckigen Klammern kennzeichnet die Stelle im Original.

wickelt, (z.B. das amerikanische *War-on-Poverty* Programm), die zur Veränderung der unerwünschten Zustände beitragen sollten, dabei jedoch auf vielfältige Schwierigkeiten stießen. Zunächst galt die Annahme, die Formulierung eines politischen (Reform-) Programms, sein Vollzug und die erwarteten Wirkungen bildeten eine Einheit; die nähere Untersuchung der einzelnen Phasen schien aus dieser Perspektive heraus überflüssig (Bussmann 1997). Man nutzte *black-box Evaluationen*, um herauszufinden, ob das Programm als Ganzes den erwünschten Erfolg hatte oder nicht, im Fall eines Misserfolges ging man davon aus, es müsse ein Programmfehler vorgelegen haben, der bereits in der Konzeption des Programms angelegt war. Mit der späteren Entdeckung, dass die Programmkonzeption korrekt sein kann, die Wirkungen aber nicht den Erwartungen entsprechen, setzte sich die Erkenntnis durch, dass es auf dem Weg von der Programmkonzeption bis zur Evaluation mindestens eine weitere Fehlerquelle geben muss: die Umsetzungsphase. Das heißt: Auch während der Umsetzung des Programms können, unabhängig von der Programmformulierung, Probleme auftreten, die zu unerwünschten Ergebnissen führen (Knoepfel/Kissling-Näf/Bussmann 1997).

Diesen für den nationalen Kontext entwickelten Forschungsansatz übertragen wir auf die supranationale Ebene, um herauszufinden, wie ein vorwiegend nicht einem Staat entspringender Veränderungswunsch – hier der Wunsch der Union zur Stärkung der türkischen Demokratie – in einem Dritt-Staat wie der Türkei umgesetzt wird. Zu diesem Zweck müssen wir eine weitere Implementationsstufe einführen und einen weiteren, übergeordneten Akteur identifizieren: die Europäische Union. Mit der Einführung der supranationalen Dimension wird der Implementationsprozess vielschichtiger und komplizierter als im nationalen Kontext, vor allem, da die Union weit davon entfernt ist, ein einheitlich handelnder Akteur zu sein und als dieser aufzutreten. Für die theoretische Abstraktion wird jedoch im Folgenden die Union als ebensolcher verstanden.

Die Union und alle weiteren Akteure im Prozess der Implementation verfolgen zunächst unterschiedliche Ziele – die EU (neben der Markterweiterung) vorrangig die Demokratisierung, die Türkei vorrangig den Beitritt. Erst nach einiger Zeit hat die

Türkei das Demokratisierungsziel und die Umsetzung der Kopenhagener Kriterien als ihr ureigenes Ziel anerkannt und internalisiert, wozu eine Vielzahl von Nicht-Regierungs-Organisationen und entsprechende Bestrebungen der Zivilgesellschaft beitrugen. Wurden die Kopenhagener Kriterien zunächst als »Mechanismen der demokratischen Einmischung« (Rumford 2003: 388) und Eingriff in die nationalstaatliche Politik abgelehnt, verfolgen Union und Türkei mit der Demokratisierung heute offiziell dasselbe Ziel. Für die Türkei ist die Umsetzung der Kopenhagener Kriterien ein Etappenziel auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union.

Um ihre Ziele gegenüber der Türkei durchzusetzen, bedient sich die Union seit den 90er Jahren der Strategie der demokratischen Konditionierung, konkretisiert in der Beitrittspartnerschaft. Die türkische Regierung benutzt die Strategie der Regulierung, um ihre innerstaatlichen Ziele durchzusetzen. Dabei zeigt sich, dass jede Strategie suboptimal wirkt, wenn die Zielgesellschaft die Ziele nicht unterstützt oder wenigstens akzeptiert. Die Ineffizienz wird umso größer, je weniger Akzeptanz der Reformen vor allem unter den wichtigsten Akteuren vorhanden ist. Als nachhaltigste Grundlage jeder Umsetzung von Reformen ist daher *Überzeugung* anzusehen. Wenn die Reformen auf Überzeugung beruhen, stoßen sie auf geringere Widerstände, ihre Umsetzung erfolgt auf freiwilliger Basis und ist effektiver. Die Umsetzung wird im Falle der Unterstützung durch die Zielregierung bzw. -gesellschaft zudem wesentlich effizienter, da der Kontrollaufwand umso geringer wird, je mehr die Maßnahmen akzeptiert werden.

EU-Monitoring: Über Kopenhagen hinaus

Implementationsfortschritte beziehungsweise Umsetzungsprobleme werden durch das Instrument des *Monitoring* ermittelt. Zuständig ist in unserem Fall die *Generaldirektion Erweiterung* der EU-Kommission, deren verantwortlicher Kommissar in der kritischen Periode der EU-Osterweiterung und der Türkei-Verhandlungen Günter Verheugen war (Ende 2004 folgte der Finne Olli Rehn). Die Generaldirektion Erweiterung setzt sich aus verschiedenen Direktoraten zusammen, darunter die *Direktorate*

B, die für die Koordination der Verhandlungen und Beitrittsvorbereitungen von Bulgarien, Rumänien und der Türkei zuständig sind. Der für die Türkei zuständige Referatsleiter ist weiterhin Martin Harvey. In seiner Arbeitsgruppe wurden und werden die jährlichen Fortschrittsberichte für die Türkei erstellt, wobei die Kommission auf die Unterstützung von nationalen und lokalen Behörden angewiesen ist, die den größten Teil der Recherchen vor Ort erledigen. Eine weitere wichtige Agentur ist die *Vertretung der Europäischen Kommission in der Türkei* (seit 1987, vormalig *Presse- und Informationsbüro der Europäischen Kommission*). Sie hat diplomatischen Status und wirkt als Bindeglied zwischen den türkischen Autoritäten und Brüssel; sie dient der Informationsermittlung und als Kanal für Informationsverbreitung bzw. -austausch. Die Vertretung sorgt dafür, dass die Union stets über neue wirtschaftliche und politische Entwicklungen der Türkei unterrichtet ist, in umgekehrter Richtung sorgt sie für die Verbreitung von Informationen über die Europäische Union im Land, beispielsweise durch die Publikation von *newsletters*, die Organisation von Seminaren oder die Übersetzung wichtiger Dokumente.

Das Monitoring vor Ort geschieht in ständigem Kontakt mit türkischen Behörden, aber auch mit Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO) und Informanten in der Türkei (z.B. Journalisten). Eine Rolle spielen die monatlichen Treffen der Delegation mit Vertretern der Botschaften der EU-Mitgliedsstaaten, bei denen ein relativ offener Informations- und Meinungsaustausch über die Lage in der Türkei stattfindet. Schließlich bezieht die Europäische Kommission Informationen direkt von internationalen Organisationen, beispielsweise dem Europarat, der OSZE, internationalen Finanzinstitutionen oder amnesty international. Diese Organisationen betreiben ein eigenes Monitoring im Hinblick auf ihre speziellen Schwerpunkte und leiten die Ergebnisse ihrer Untersuchungen automatisch an die EU-Kommission weiter. Aus all diesen Quellen trägt die Kommission Informationen über die Türkei zusammen und macht sich ein umfassendes Bild über die Umsetzung der von ihr aufgestellten Kriterien beim Beitrittsaspiranten.

Initiiert wurde der Beitrittsprozess bereits durch das Assoziierungsabkommen der damaligen EWG mit der Türkei im Jahr 1963. Seither hat sich allerdings sowohl der Charakter der Eu-

ropäischen Gemeinschaft – von der lockeren, sechs Länder umfassenden Wirtschaftsgemeinschaft zur politischen Union – sowie der der Türkei – vom autoritär regierten Entwicklungsland zum »post-kemalistischen« Schwellenland – stark verändert. Nachdem ein Beitritt zwischenzeitlich durch innere Rückschritte (Militärregierungen in der Türkei) und äußere Konflikte (vor allem über Zypern mit Griechenland) unmöglich erschien, stellte die Türkei 1987 einen Antrag auf Mitgliedschaft, mit dem sich die Europäische Union auf dem Helsinki-Gipfel 1999 befasste. In Helsinki ging man allgemein davon aus, die Türkei werde die notwendigen Anpassungsreformen in absehbarer Zeit nicht leisten und die Voraussetzungen für einen Beitritt nicht erfüllen können, doch erwies sich – für viele überraschend –, dass das Land durchaus willens und in der Lage war, sich europäischen Standards anzunähern. Die Lage in der Türkei wurde von der Kommission nach den 1993 vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegten politischen Kriterien bewertet. Auf Grund der erzielten Fortschritte und bestehenden Defizite beschloss der Europäische Rat im Dezember 2002, nach zwei Jahren erneut zu prüfen, ob die Türkei die politischen Kriterien erfüllt habe, was ein unabweisbarer Einstieg in eine Beitrittspartnerschaft gewesen wäre. Doch obwohl die Europäische Kommission im Oktober 2004 eine klare Empfehlung für die Einleitung einer Beitrittspartnerschaft gegeben und der Europäische Rat dieser Empfehlung im Dezember 2004 nicht widersprochen hat, ist in diversen Mitgliedsländern die Debatte um die Frage, *ob* die Türkei überhaupt Mitglied werden soll, noch nicht verstummt. Sachlogisch hätte die Frage des *ob* vor der Frage des *wann* positiv beantwortet werden müssen. Auf der diplomatischen Ebene hieß es auch, ein Beitritt der Türkei sei grundsätzlich möglich und die Türkei könne im Anschluss an einen (langwierigen) Annäherungsprozess Mitglied werden. Die Kommission hat gewürdigt, dass die Türkei über drei Jahre hinweg wesentliche verfassungs- und allgemeinrechtliche Revisionen auf den Weg gebracht hat: zwei große Verfassungsreformen und acht Legislativpakete, neue Zivil- und Strafgesetzbücher und Durchführungsbestimmungen. Sie würdigt auch die interne »Reformüberwachungsgruppe« unter Vorsitz des für Menschenrechte zuständigen Vizepremierministers.

Die Empfehlung der EU-Kommission vom Oktober 2004

Die Empfehlung von 2004 fokussiert klar auf die politischen Kriterien, d.h. auf Fortschritte bei Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Bevor wir darauf eingehen, fassen wir die Äußerungen der Empfehlung über die wirtschaftlichen Dimensionen des Beitritts in einem Schaubild zusammen. Generell wird der Türkei von der Kommission bestätigt, sie habe »deutliche Fortschritte auf dem Weg zur funktionsfähigen Marktwirtschaft erzielt und vor allem makroökonomische Ungleichgewichte abgebaut« (KOM/2004/656: [16] 207). Im Einzelnen werden Fortschritte und Desiderate wie folgt bewertet:

Schaubild 1: Sektorale Fortschritte und Desiderate des Beitrittskandidaten Türkei		
Bereich	Fortschritte	Defizite/Desiderate
Gesamtwirtschaft:	+	Erleichterung ausländischer Direktinvestitionen, Steigerung der Effizienz der Handelsgesetze
Inflation	+++	
Finanzsystem, privat	+	Bankenaufsicht, Privatisierung von Banken und Unternehmen
Öffentliche Finanzen	+	Abbau Haushaltsdefizit
Harmonisierung	+	Abbau von Diskriminierungen
Freier Warenverkehr	++	Öffentliches Auftragswesen, Abbau technischer Handelshindernisse
Freizügigkeit	-	Öffnung des Marktzugangs, Schutz personenbezogener Daten, Geldwäschegesetz
Gesellschaftsrecht, Wettbewerbspolitik	-/+	Rechtsangleichung, Abbau staatlicher Beihilfen, Umstrukturierung Stahlsektor
Nach Sektoren		
Landwirtschaft	- / +	Kontrollkapazitäten
Verkehrswesen	+	Luft- und Seeverkehr
Fiskalpolitik	+/-	Steuerharmonisierung
Währungsunion	-	Unabhängigkeit der Zentralbank
Statistik	-/+	Statistikgesetz
Soziales/Beschäftigung	+	Gleichstellung der Geschlechter, sozialer Dialog
Energiesektor	+	Privatisierung
Industriepolitik	++	Umstrukturierung Banken- und Stahlsektor

Wissenschaft/Forschung	+	Berufsbildung
Telekommunikation	+	Abbau von Wettbewerbsverzerrungen
Kultur und AV-Medien	+	Aufhebung von Restriktionen bei nicht-türkischen Rundfunk- und Fernsehsendungen
Regionalpolitik	-	Nutzung strukturalistischer EU-Instrumente
Umwelt	+	Zahlreiche Rechtsvorschriften
Verbraucher-/Gesundheitsschutz	+	Produkthaftung, Kontrolle
Justiz/Inneres	+	Korruptionsbekämpfung, illegale Einwanderung, volle Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention
Zollunion	+	Abbau von Sonderregelungen
GASP	++	Vollzugsdefizit bei Sanktionen und Restriktionen
Quelle: Eigene Zusammenstellung		

Neben ökonomischen Fortschritten bescheinigt die Kommission der Türkei nach der stufenweisen Rechtsangleichung auch Fortschritte im Blick auf den *acquis communautaire* (gemeinschaftlicher Besitzstand), wobei angekündigt wird, dass sich dieser im Prozess der Erweiterung auf 27 und mehr Mitglieder selbst weiterentwickeln wird und dabei auch »Herausforderungen und Möglichkeiten« entstehen können, »die mit dem Beitritt der Türkei verbunden wären« (ebd.: [4] 193). Was für die Bewertung des Beitritts in der innenpolitischen Debatte der EU-Länder sowie für ihr Verhältnis untereinander besonders wichtig ist, das Wirtschaftsgefälle und die daraus ableitbaren Transferzahlungen, wird relativ kurz abgehandelt:

»Die Türkei hätte lange Zeit Anspruch auf erhebliche Unterstützung aus Mitteln des Strukturfonds und des Kohäsionsfonds. Nach den derzeitigen Bestimmungen könnten dann einige Regionen der jetzigen Mitgliedstaaten, die Strukturfondsmittel erhalten, den Anspruch darauf verlieren. [...] Art und Umfang der Transferzahlungen an die Türkei würden von einer Reihe sich verändernder Faktoren abhängen. Zu diesen Faktoren gehören u.a. die Politiken der EU und die Sonderregelungen, die möglicherweise im Rahmen der Verhandlungen mit der Türkei vereinbart werden [...]. Klar ist allerdings, dass nach gegenwärtigem Stand der EU-Politiken der Beitritt der Türkei mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt verbunden wäre« (ebd.: [5f.] 194, 196).

Im Blick auf »zusätzliche Migration« zieht die Empfehlung der Kommission

»lange Übergangszeiten und eine unbefristete Schutzklausel in Betracht [...], um ernsthafte Störungen auf dem EU-Arbeitsmarkt zu vermeiden. Die Bevölkerungsdynamik der Türkei könnte allerdings einen Beitrag beim Ausgleich der Alterung der EU-Gesellschaften leisten« (ebd.: [6] 195).

Damit im Zusammenhang steht die Aussage, dass der Türkei-Beitritt »erhebliche Auswirkungen auf die Zuteilung der Sitze im Europäischen Parlament« und dadurch »die Türkei eine gewichtige Stimme im Entscheidungsverfahren« (ebd.: [7] 196) hätte.

In den vergangenen Jahren sind politische Kriterien ins Zentrum des Monitoring und der Implementationspolitik gerückt. Der Grund dafür liegt in der Geopolitik. Die Kommission sieht die Türkei »in der Lage, einen Beitrag zur regionalen und internationalen Stabilität zu leisten«, woraus nicht zuletzt

»die Erwartungen an die EU-Politik gegenüber diesen Regionen wachsen. Viel wird davon abhängen, wie die EU selbst an die Aufgabe herangeht, mittelfristig zu einem vollwertigen außenpolitischen Akteur in Regionen zu werden, die wie der Nahe Osten und der Kaukasus traditionell durch Instabilität und Spannungen gekennzeichnet sind« (ebd.: [5] 194).

Ohne es ausdrücklich zu sagen, stellen die Empfehlungen die Demokratisierung der Türkei damit in einen geostrategischen Zusammenhang.

Auch die auf politischem Gebiet in den Empfehlungen festgestellten Fortschritte, Defizite und Desiderate wollen wir schematisch zusammenfassen, gegliedert nach den Hauptschwächen, die der Türkei aus westlicher Sicht angelastet werden. Diese liegen (a) in der Vernachlässigung von Menschenrechten und Minderheitenschutz, (b) in der Kontinuität eines vom Militär dominierten Etatismus, der wiederum Manifestationen des »tiefen Staates« einbezieht, womit die Unterdrückung der Opposition, Korruption und Verbindungen zur organisierten Kriminalität umschrieben werden, sowie (c) in der Diskriminierung von Frauen. Diese drei Aspekte bezeichnen nicht

nur demokratiepolitisch die stärksten Defizite der kemalistischen Tradition, sondern werden auch von der vergleichenden Werteforschung als die Bereiche ausgemacht, in denen die türkische Bevölkerung die größten Unterschiede zur westlich-liberalen Gesellschaft aufweist (vgl. Gerhards 2004).

Schaubild 2: Bilanz des EU-Monitoring gegenüber der Türkei (Stand Ende 2004)				
Problembe- reich allgemein	Problemfelder im Einzelnen	Institutionelle Anpassung bis 2004	Bewertung der Kommission	Desiderate der türkischen Politik
Menschen- und Grund- rechte	Grundfreiheiten	Beitritt zu europäischen und internationalen Abkommen, Standards des EuGH Abschaffung der Todesstrafe Pressegesetz	Nicht hinreichend umgesetzt (z.B. Strafvollzug) Journalisten weiter verfolgt Gewalt gegen Demonstranten	Weitere Fortschritte bei Meinungs- und Pressefreiheit Demonstrationsrecht, Gewerkschaftsrechte
Minderheiten- schutz	Kurden und andere ethnische Minderheiten	Aufhebung des Ausnahmezustands im Südosten Dialog Vertriebene Eröffnung kurdischer und arabischer Sprachschulen, Rundfunksendungen	nur begrenzte Rückkehr, Fortbestand der »Dorfschützer« rudimentäre kulturelle Rechte	Abbau regionaler Disparitäten Aufhebung zahlreicher Einschränkungen
Religionsfrei- heit	nicht-muslimische Religionsgemeinschaften	Garantie der Religionsfreiheit, freie Religionsausübung	Schwierigkeiten bei Eigentumsrechten, Ausbildung Geistlicher	Rechtsvorschriften, Anerkennung der Aleviten
Autoritarismus und »tiefer Staat«	Stellung des Militärs	Normale Budgetierung der Militär- und Verteidigungsausgaben	Zivilkontrolle über Militär befestigt	Beseitigung informeller Kontrollmöglichkeiten
	Justizapparat	Abschaffung Staatssicherheitsgerichte Grundlagen für die Einrichtung von Berufungsgerichten	Stärkung der Unabhängigkeit und Effizienz	Neue Strafprozessordnung, Strafvollzugsreform

	Folter	»Null-Toleranz«, Bestrafung Schuldiger	Nicht mehr systematisch, Misshandlungen kommen weiter vor	Schärfere Sanktionen
	Korruption	Korruptionsbekämpfung Beitritt zu GRECO-Konvention	Bleibt in allen Bereichen d. Wirtschaft und d. öfftl. Lebens ein Problem	
	Zivilgesellschaft	Vereinsgesetz, NRO	Veto Juli 2004	Aufhebung
Geschlechterverhältnis und Familienpolitik	Frauendiskriminierung	Gleichheit in Zivilrecht und Verfassung »Ehrenmorde« stärker verfolgt, sexuelle Gewalt in der Ehe Straftatbestand Jungfräulichkeitstests nur noch mit gerichtlicher Anordnung	Lage der Frauen immer noch unbefriedigend	Stärkung der Frauen im sozialen Leben Stärkung der Rechte der Kinder Verbot der Kinderarbeit
Quelle: Eigene Zusammenstellung				

Aus dieser Synopse ergibt sich für die EU-Kommission folgende Gesamtbewertung: Die Türkei sei bei der Gesetzgebung »deutlich vorangekommen«, aber: »Trotz großer Fortschritte bei der Umsetzung der politischen Reformen müssen diese weiter konsolidiert und ausgeweitet werden« (KOM/2004/656: [15] 207). Die Kommission hat für diese »Ja, aber«-Empfehlung Kritik erfahren, sowohl von Seiten türkischer Akteure, die sich eine klarere Empfehlung und eine sofortige Beitrittspartnerschaft gewünscht hätten, als auch von Kritikern innerhalb und außerhalb der Türkei, die sich klarere Worte zu Missständen in allen drei Kerngebieten erhofft hatten. Das Deutsche Orient-Institut kommt zu dem skeptischen Resümee:

»Da die türkische Regierung [...] keine Bereitschaft gezeigt hat, Reformen vorzunehmen, die nicht konkret von der EU gefordert werden, wird das Fehlen wichtiger Forderungen im Bereich der Bekämpfung der Folter, zum Gefängnisssystem und in der Frage der Minderheitenrechte

wahrscheinlich dazu führen, dass hier dringend notwendige Maßnahmen nicht ergriffen werden. Es sollte daher die Chance genutzt werden, in der von der EU-Kommission vorgeschlagenen überarbeiteten Fassung der Beitrittspartnerschaft Nachbesserungen vorzunehmen« (Cramer u.a. 2004: 21f.).

Andere Beobachter kritisieren deutlicher als die EU-Kommission die nach wie vor starke Stellung des Militärs, die halbherzige Öffnung in der Kurdenfrage, die gegenüber der Zivilgesellschaft zögernde Justiz, die mangelnde Respektierung des Folterverbots und die Benachteiligung nicht-muslimischer Religionsgemeinschaften (vgl. Kramer 2004). Die amerikanische Organisation *Freedom House* hat einen lesenswerten Länderbericht Türkei herausgebracht, der zu den genannten Themen wie auch zum politischen und System weit konkretere Empfehlungen gibt, als es die EU-Kommission für gut befunden hat (vgl. Repucci 2004).

Gleichwohl: Die Perspektiven für Beitrittsverhandlungen entsprechen auch in den Empfehlungen der Kommission nicht gerade dem »virtuous circle«, den sich die Türkei ausgemalt hat. Das kann man an den folgenden acht Punkten deutlich erkennen:

1. Externe Implementation: »Die Türkei hat in ihrem politischen Reformprozess erhebliche Fortschritte gemacht« (KOM/2004/656: [10] 200). Allerdings gibt es nach Auffassung der Kommission weiterhin beträchtlichen Bedarf an Gesetzesänderungen.

2. Interne Implementation: »Die Türkei bemüht sich nachdrücklich um die wirksame Umsetzung dieser Reformen« (ebd.: [10] 201), aber auch dabei bestehen erhebliche Desiderate.

3. Eröffnung von Verhandlungen: Externe und interne Implementation müssen fortgeführt werden. Auf dieser Grundlage »ist die Kommission der Auffassung, dass die Türkei die politischen Kriterien in ausreichendem Maße erfüllt, und empfiehlt die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen« (ebd.: [10] 201).

4. Übergangszeit: Für die Übergangszeit empfiehlt die Kommission eine »Drei-Säulen-Strategie«. Die erste Säule besteht in der »Zusammenarbeit zur verstärkten Unterstützung des Reformprozesses in der Türkei, insbesondere im Hinblick auf die

fortdauernde Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen« (ebd.: [10] 201). Die zweite Säule beinhaltet »die spezifischen Bedingungen für die Führung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei« (ebd.: [2f.] 191), und die dritte Säule enthält die Forderung nach einem »wesentlich verstärkte[n] politische[n] und kulturelle[n] Dialog [...], der Menschen aus den EU-Mitgliedsstaaten und der Türkei zusammen bringen soll« (ebd.: [3] 191).

5. Kein Beitritts-Automatismus: Die Kommission ist davon überzeugt, »dass der Verhandlungsprozess einen unverzichtbaren Beitrag zu weiteren Reformen in der Türkei leisten wird. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass dies ein Prozess mit offenem Ende ist, dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt« (ebd.: [10f.] 202).

6. Aussetzungsdrohung: Bei einem »schwerwiegenden und dauerhaften Verstoß gegen die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten [...]« wird die Kommission »die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Über diese Empfehlung sollte der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen können« (ebd.: [7] 197).

7. Fortsetzung des Monitoring: Die jährlichen Fortschrittsberichte werden weitergeführt.

8. Ratifizierung: »Das endgültige Ergebnis der Verhandlungen wird vom Europäischen Parlament sowie von allen EU-Mitgliedstaaten und der Türkei gebilligt werden müssen« (ebd.: [9] 200).

Mehrfach werden die Notwendigkeit einer gründlichen Vorbereitung des Beitrittsprozesses, sein offenes Ende und die Forderung nach der Unumkehrbarkeit des Reformprozesses in der Türkei unterstrichen. Jede Beitrittsgarantie wird vermieden. Auch einen Fahrplan gibt es nicht. Beitrittsdiplomaten und Journalisten sprechen von mindestens zehn bis fünfzehn Jahren bis zu einem eventuellen Beitritt. Die Begründung der Kommission für diese Vorsicht und Zurückhaltung lautet:

»Nur so lässt sich nicht nur Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit der Union bewahren, sondern auch vermeiden, dass die Türkei gezwungen wird, Politiken umzusetzen, die möglicherweise dem Entwicklungsstand des Landes nicht entsprechen« (ebd.: [8] 198).

Irritationen hat in der Türkei verursacht, dass schon für 2005 eine »Überarbeitung der Beitrittspartnerschaft« vorgeschlagen wurde und dann ab Dezember 2005 jedes Jahr »eine allgemeine Beurteilung der Art und Weise stattfinden [wird], wie die politischen Reformen gefestigt und ausgeweitet werden« (ebd.: [7] 197). Beim Monitoring kommen bewährte Erweiterungs-Bewertungen (Twinning, Peer Reviews und TAIEX)¹ zum Einsatz, wobei die »Heranführungsstrategie« ständig aktualisiert (auf Basis von Phare, ISPA und SAPARD)² und türkeispezifisch angepasst werden soll. Besonderes Augenmerk gilt der Regionalentwicklung des Südostens, für die ein erheblicher Teil der Gemeinschaftshilfe Verwendung finden soll.

Fazit

Während die Kommission in ihren Empfehlungen konkrete Hinweise auf Reformbedarf vermeidet, will sie zugleich den Eindruck ausschließen, der EU-Beitritt der Türkei sei nunmehr irreversibel. Das hat zum einen innenpolitische Gründe (allerorts gibt es starke parlamentarische Opposition und Meinungsäußerungen gegen einen Beitritt), zum anderen soll es sicherstellen, dass der Reformdruck institutionalisiert und internalisiert wird. Die Notwendigkeit, aber auch das Risiko eines solchen Vorgehens liegen auf der Hand: Einerseits kann die EU keinen Blankoscheck ausstellen, wenn sie Einfluss auf die Innenpolitik eines Landes behalten will, andererseits kann eben diese Dauereinmischung Gefühle verletzten Stolzes und nationalistische Trotzreaktionen hervorrufen und andere Optionen (welche die Türkei ohne Zweifel hat) bestärken. In der Türkei nimmt die Regierung Erdo an einen Teil dieses Risikos auf sich. Bis Anfang 2005 ist ihr die Balancierung der Kräfte gut gelungen.

Kann der Prozess des türkischen EU-Beitritts als gelungenes Beispiel für die Implementation einer europäischen Demokratisierungspolitik betrachtet werden? Der Ausgangspunkt der Implementation ist die Feststellung, dass die Situation in einem Drittstaat unbefriedigend ist und aus Sicht der Union geändert werden sollte. Das primäre Problem im Blick auf die Türkei besteht darin, dass die Union keine direkte Einflussmöglichkeit

auf diesen souveränen Nichtmitgliedsstaat hat. Eine effektive Einflussnahme ist deswegen nur auf indirektem Weg mit Hilfe der Konditionierung möglich. Diese basiert auf der Überlegung, dass ein Staat eher gewillt ist, exogen vorgegebene Ziele und Forderungen umzusetzen, wenn ihm ein positiver Anreiz geboten wird. Die Voraussetzung für das Funktionieren dieser Strategie ist, dass der Anreiz dem Zielstaat tatsächlich reizvoll und erstrebenswert erscheint.

Der mächtigste Anreiz der EU bestand und besteht darin, der Türkei die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union in Aussicht zu stellen. Die Türkische Republik gilt seit über vierzig Jahren als beitrittswilliger Staat, sie scheint damit ein idealer Kandidat für die Implementation von europäischer Zielsetzung mit Hilfe der Konditionierung zu sein. Mit dem Anreiz der Vollmitgliedschaft konnte die Türkei dazu gebracht werden, die Konditionen der Union zu erfüllen, da die innenpolitischen Kosten dafür nicht unzumutbar hoch waren. Als Beitrittsvoraussetzungen forderte die Union die strikte Beachtung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien sowie die Wahrung der Menschenrechte.

Anerkennung und Umsetzung dieser Konditionen waren und sind für die Türkei eine große Herausforderung. Nicht nur Rechtsgrundlagen und Verwaltungssysteme, sondern auch Denkhaltungen und Mentalitäten müssen grundlegend verändert werden. Alles in allem scheint der Prozess erfolgreich zu verlaufen. Das ist beispielsweise daran zu erkennen, dass die Kopenhagener Kriterien, die von der Türkei zunächst als Mittel zum Zweck des EU-Beitritts angesehen wurden, unter der Regierung Erdo an als eigenständig anzustrebende Ziele betrachtet werden. Dieser Prozess der Verinnerlichung der exogen vorgegebenen Kriterien ist ein bedeutsamer Schritt für die Umsetzung der Reformen. Die erfolgreiche Durchführung von Reformen ist davon abhängig, dass die Akteure sie mindestens akzeptieren, besser noch, dass sie ihnen zustimmen und von ihrem Sinn überzeugt sind.

Die von außen angeregten Reformanstrengungen wurden in der Türkei in den letzten Jahren zügig und zielstrebig vorangetrieben, – zumindest auf dem Papier. Die Umsetzung in der Praxis lässt jedoch noch viele Wünsche offen. Zu dieser Einschätzung kommt das Monitoring der EU und anderer interna-

tionaler Organisationen. Deswegen beziehen sich die Forderungen an die Türkei in jüngster Zeit hauptsächlich auf die konsequente Umsetzung und Anwendung der Reformmaßnahmen in der Praxis. Das bisher Geleistete, die großen Anstrengungen der Regierung sowie die anhaltend hohe Zustimmung in der türkischen Bevölkerung für den EU-Beitritt lassen vermuten, dass die verlangten Reformen sukzessiv in die Praxis umgesetzt werden können und dieses große Experiment einer supranationalen Implementation der Demokratie erfolgreich ausgehen wird. Entscheidend ist der Zeitfaktor: Während Demokratisierungs- und Integrationsprozesse Jahrzehnte in Anspruch nehmen, sind die Zyklen von Legislaturperioden und Stimmungslagen bekanntlich sehr kurz.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu die Webseiten der EU-Kommission <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/>; <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/multi-bene/taix.htm>.
- 2 Näheres unter <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare> und <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ispa.htm> sowie <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm>.

Literatur

- Bussmann, Werner (1997): Evaluationen in der Schweiz, in: Werner Bussmann/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel (Hg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel/ Frankfurt a.M., S. 13-35.
- Cremer, Jan u.a. (2004): Die Europäische Union und die Türkei. Eine politische Bestandsaufnahme, Hamburg.
- Gerhards, Jürgen (2004): Europäische Werte – Passt die Türkei kulturell zur EU? in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38/2004, S. 14-20.
- Giesendorf, Sabrina (2004): Türkischer EU-Beitritt: Ein gelungenes Beispiel für die Implementation von Politik von außen? Gießen (Diplomarbeit).
- Knoepfel, Peter/Kissling-Näf, Ingrid/Bussmann, Werner (1997): Evaluation und Politikanalyse, in: Werner Bussmann/Ulrich Klö-

- ti/Peter Knoepfel (Hg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M., S. 134-146.
- KOM/2004/656: Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel.
- Kramer, Heinz (2004): Die Türkei im Prozess der »Europäisierung«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 33-34/2004, S. 9-17.
- Leggewie, Claus (Hg.) (2004): *Die Türkei und Europa. Die Positionen*, Frankfurt a.M.
- Pressman, Jeffrey/ Wildavsky, Aaron (1973): *Implementation*, Berkeley/CA.
- Repucci, Sarah (2004): *Countries at the Crossroads 2005: Turkey*, Washington D.C.
- Rumford, Chris (2003): *Resisting Globalization? Turkey-EU-Relations and Human and Political Rights in the Context of Cosmopolitan Democratization*, in: *International Sociology*, 18, 2, S. 379-394.
- Schubert, Klaus (2002): Art. *Implementation*, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, Bd. 1, München, S. 336.

