

Pera-Blätter

Orient-Institut Istanbul

Heft 23

2012

Copyright



Das Digitalisat wird Ihnen von perspectivia.net, der Online-Publikationsplattform der Max Weber Stiftung – Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland, zur Verfügung gestellt. Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.



Charlotte Joppien (Hg.)

Zehn Jahre AKP

Eine Retrospektive auf
Außen-, Innen- und Kommunalpolitik

Mit Beiträgen von
Kristina Kamp und Ludwig Schulz

Pera-Blätter

23

Pera-Blätter 23

Charlotte Joppien (Hg.)

Zehn Jahre AKP

Eine Retrospektive auf
Außen-, Innen- und Kommunalpolitik

Mit Beiträgen von
Kristina Kamp und Ludwig Schulz



**ORIENT-INSTITUT
ISTANBUL**

Dieser Essay ist unter folgender Adresse online verfügbar
Bu eserin Türkçe versiyonuna internetten ulaşabilirsiniz

<http://oiist.org/publikationen/pera-blaetter.html>

© 2012

Erscheinungsort: Bonn

Herausgeber: Max Weber Stiftung – Deutsche Geisteswissenschaftliche
Institute im Ausland, Bonn

Redaktion: Orient-Institut Istanbul (Malte Fuhrmann, Martin Joormann)

ISSN (online): 2192-5291

ISSN (Print): 2192- 6816

Cover Design: Dorothea Nold

Cover Foto: DAI Istanbul

Charlotte Joppien (Hg.)

Zehn Jahre AKP

Eine Retrospektive auf Außen-, Innen- und Kommunalpolitik

Die AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei) stellt seit nunmehr einem Jahrzehnt die Regierung in der Türkei und ist sowohl national als auch international stark umstritten. Einige halten sie für den ‚Wolf im Schafspelz‘, der heimlich eine Islamisierung des Landes vorantreibt; andere sehen die AKP als wichtigsten Demokratisierungsakteur seit Gründung der Republik 1923. Fakt ist, der AKP gelingt es seit 2002 in jeder Wahl ihren Stimmenanteil noch zu steigern und ein Ende der „AKP-Ära“ ist nicht in Sicht. Die vorliegenden drei Artikel ziehen einen analytischen Strich und beleuchten mit Außen-, Innen- und Kommunalpolitik retrospektiv drei Hauptfelder türkischer Politik der vergangenen zehn Jahre.

Ludwig Schulz widmet sich in seinem Artikel der türkischen Außenpolitik. Im Mittelpunkt der Analyse steht dabei neben ihrem Hauptakteur, Außenminister Ahmet Davutoğlu, die Debatte über die Neuausrichtung türkischer Außenpolitik. Schulz kritisiert, dass sowohl Gegner als auch Befürworter den „sehr komplexen Prozess der außenpolitischen Entscheidungsfindung und Handlung [...] einseitig und stark verkürzt“ wahrnehmen und wiedergeben würden. Er plädiert dafür, wichtige Einflussfaktoren, wie Machtkonstellationen innerhalb der Partei, aber auch nationale (beispielsweise durch Militär oder Unternehmer) sowie außenpolitische Faktoren jenseits des Einflusses der AKP, in die Analyse einzubeziehen.

Auch der Aufsatz von Kristina Kamp zur Verfassungsreform von 2010 stellt den Einfluss der AKP in den Mittelpunkt der Diskussion. Sie beleuchtet dabei einen von der Wissenschaft bislang weniger beachteten Aspekt: die Anbindung der Reform an den öffentlichen Meinungsbildungsprozess. In einem historischen Rückblick unter-

sucht sie, inwieweit die Bürger bei bisherigen verfassungsgebenden Prozessen einbezogen wurden. Die Debatte von 2010 beurteilt sie positiv, da nun erstmals eine große Zahl von Bürgern mit unterschiedlichen Hintergründen ihre Bedürfnisse im Rahmen der Vor-Reform Debatte geäußert haben und sich damit ein möglicher dritter Weg zwischen den altbekannten Fronten AKP und CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi*, Republikanische Volkspartei) abzeichnen könnte.

Der Artikel von Charlotte Joppien beschäftigt sich mit der kommunalen Gesetzgebung der AKP. Ein besonderer Fokus der Untersuchung, die durch einen historischen Überblick kommunaler Organisation eingeleitet wird, liegt auf der lokalen Praxis der jeweiligen Gesetzeslage. Ihre Analyse befasst sich neben strukturellen Veränderungen unter der AKP auch mit dem Bedeutungswandel und Machtzuwachs, den das Bürgermeisteramt im letzten Jahrzehnt erfahren hat.

Ludwig Schulz

Ahmet Davutoğlu und zehn Jahre AKP-Außenpolitik in der Diskussion

Von Wohl und Wehe einer Strategie

Selten zuvor hat die Außenpolitik einer türkischen Regierung national und international so viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen und war Gegenstand so kontroverser Diskussion, wie die der AKP. Ihre konzeptionelle Grundlage ist der Ansatz der „strategischen Tiefe“, der von dem Wissenschaftler und amtierenden Außenminister Ahmet Davutoğlu entwickelt wurde. Dessen „Politik der null Probleme“ steht weiter im Rampenlicht, gilt aber im zehnten Jahr ihrer Existenz in den Augen einiger Beobachter als gescheitert. Im Rahmen dieses Beitrages wird nun zunächst Davutoğlus außenpolitisches Strategiekonzept vorgestellt und politikwissenschaftlich analysiert. Anschließend wird die Debatte, die sich an der AKP-Außenpolitik entzündet hat, mit Blick auf die wichtigsten internationalen Entwicklungen der vergangenen zehn Jahre kritisch beleuchtet. Dabei wird erkennbar, wie verengt die Debatte von den Befürwortern der AKP-Außenpolitik und ihren Kritikern geführt wird, während wichtige Erkenntnisse zum gewandelten Entstehungs- und Umsetzungsprozess der türkischen Außenpolitik auf der Strecke bleiben. Zudem wird argumentiert, dass die Auseinandersetzung um Davutoğlus Politikansatz am Wesentlichen vorbeiläuft: dem strategischen Gehalt und der intendierten zielgerichteten Ausrichtung der Außenpolitik. Ein adäquates Verständnis zu dieser Konzeption der AKP-Außenpolitik ist allerdings nötig, um das außenpolitische Verhalten der Regierung besser verstehen zu können und um der außenpolitischen Debatte mehr Tiefe zu geben.

Ahmet Davutoğlu Ansatz der „strategischen Tiefe“: Grundlagen und außenpolitische Handlungsprinzipien

Auch wenn das außenpolitische Verhalten der AKP während der vergangenen zehn Jahre zu teilweise heftiger Debatte in der türkischen und internationalen Öffentlichkeit geführt hat, gelten zwei Argumente als unbestritten: Zum einen unterscheidet sich die AKP-Außenpolitik deutlich vom außenpolitischen Verhalten der Vorgängerregierungen der jüngeren Vergangenheit.¹ Zweitens und für diesen Beitrag von zentraler Bedeutung ist, dass der Politikwissenschaftler Ahmet Davutoğlu als Chefplaner und „intellektueller Kopf“ dieser Außenpolitik angesehen wird.² Anders als die früheren Funktionäre der RP (*Refah Partisi*, Wohlfahrtspartei, eine der Vorgängerparteien der AKP) und späteren AK-Parteigründer Recep Tayyip Erdoğan, Abdullah Gül und Bülent Arınç, hat Davutoğlu „keine Vergangenheit in der ersten Reihe von Milli Görüş“ und verstehe sich eher als „muslimisch geprägte[r] Intellektuelle[r]“³ und als Wissenschaftler, den seine Parteigenossen respektvoll mit *Hoca*

-
- 1 Zu den Fragen nach Kontinuität und Wandel der türkischen Außenpolitik nach dem Militärputsch von 1980 vgl. Meliha B. Altunışık, „Worldviews and Turkish Foreign Policy in the Middle East“, *New Perspectives on Turkey* 40 (2009), 171-194.
 - 2 Ahmet Davutoğlu, geboren 1959, war bis 2004 Dozent und Professor für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen unter anderem an den Universitäten Marmara (Istanbul) und Beykent (Ankara) sowie an der International Islamic University of Malaysia in Kuala Lumpur sowie an der Nationalen Militäarakademie und der Kriegsakademie in Ankara (*Kara Harp Okulu*). Davutoğlus Biographie auf der Homepage des türkischen Außenministeriums: <http://www.mfa.gov.tr/ahmet-davutoglu.en.mfa>, zuletzt aufgerufen am 15.04.2012.
 - 3 Christoph Ramm, „Die Türkei und ihre Politik der ‚strategischen Tiefe‘“ in Sigrid Faath (Hg.), *Die Zukunft arabisch-türkischer Beziehungen* (Baden-Baden 2011), 51-64, 53. Zu Davutoğlus Verbundenheit mit islamischen Zirkeln: Günter Seufert, *Außenpolitik und Selbstverständnis. Die gesellschaftliche Fundierung von Strategiewechselsn in der Türkei* (Berlin 2012).

(„Gelehrter“, auch Anrede für Hochschullehrer) anreden. Nach dem Wahlsieg der AKP 2002 entwickelte er sich vom Wissenschaftler zum Außenpolitiker, wurde Erdoğan's außenpolitischer Chefberater im Range eines Botschafters und am 1. Mai 2009 zum Außenminister ernannt. Mit dem von ihm ausgearbeiteten außenpolitischen Konzept der *stratejik derinlik* (strategische Tiefe), welches er in seinem 2001 veröffentlichten, gleichnamigen Buch⁴ dargestellt und seither verfeinert hat, bildet er oft den Ausgangspunkt zahlreicher Beobachtungen und Analysen zur AKP-Außenpolitik. Selten jedoch wurde sein mittlerweile prominenter Ansatz einer umfassenden und tiefgehenden Analyse unterzogen.⁵

Davutoğlu's Selbstverständnis als Politologe spiegelt sich auch in seinem Konzept wieder. Dieses baut er weniger dezidiert auf islamische Quellen und Ansätze auf,⁶ sondern gibt ihm vielmehr einen

-
- 4 Ahmet Davutoğlu, *Stratejik derinlik. Türkiye'nin uluslararası konumu*. (Istanbul 2001).
- 5 Die meisten Forschungsbeiträge zur AKP-Außenpolitik gehen historisch-heuristisch vor. Dabei wird meist auf die einführenden Arbeiten von Murinson und Walker sowie auf Gürbey verwiesen, seltener werden Grigoriadis und Sözen berücksichtigt. Hervorzuheben ist die umsichtige Analyse von Ramm 2011 (wie Fußnote 3). Insgesamt fehlt es jedoch an einer ersten „Werkschau“ Davutoğlu's. (Alexander Murinson, „The Strategic Depth Doctrine of Turkish foreign policy“, *Middle Eastern Studies* 42 (6/2006), 945-964; Joshua W. Walker, „Learning Strategic Depth. Implications of Turkey's New Foreign Policy Doctrine“, *Insight Turkey* 9 (3/2007), 32-47; Gülistan Gürbey, „Wandel in der türkischen Außenpolitik unter der AKP-Regierung? – Außenminister Davutoğlu's Konzept der ‚Strategischen Tiefe‘“, *Südosteuropa Mitteilungen* 50 (02/2010), 16-27; Ioannis N. Grigoriadis, *The Davutoğlu Doctrine and Turkish Foreign Policy* (Athen 2010); Ahmet Sözen, „A Paradigmatic Shift in Turkish Foreign Policy: Transition and Challenges“, *Turkish Studies* 11 (1/2010), 103-123.)
- 6 Obwohl er in islamischer Philosophie durchaus Kenntnisse besitzt. Beispielsweise: Ahmet Davutoğlu, *Alternative Paradigms: The Impact of Islamic and Western Weltanschauungs on Political Theory* (Lanham 1993).

politikwissenschaftlichen Anstrich: So verweist er in seinen theoretischen Ausführungen zum einen auf klassische Autoren der Geopolitik (Alfred Th. Mahan, Halford J. Mackinder, Nicolas Skypman) und grenzt sich zum anderen ab von den politpublizistischen Bestsellern der 1990er Jahre, z.B. Francis Fukuyamas *The End of History and the Last Man* (1992) sowie Samuel Huntingtons *The Clash of Civilizations* (1993). Dagegen scheint er von Zbigniew Brzezinskis *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (1997) beeinflusst zu sein, dessen Beschreibung des Nahen und Mittleren Osten als „strategisches Vakuum“ nach dem Kalten Krieg er übernimmt, sowie von Saul B. Cohen, der in *Geopolitics and the World System* (2003) über die geopolitische Lage der Ära nach dem Ost-West-Konflikt räsoniert und darin auch der Türkei eine Schlüsselrolle als regionaler Stabilisator zuschreibt. Diese Interpretation internationaler Geopolitik übernimmt Davutoğlu, um darauf seine Argumentation aufbauen zu können, wonach die Türkei im 21. Jahrhundert eine große politische Bedeutung habe, da sie jene geographische Schnittstelle zwischen Ost und West nachhaltig und wirkungsvoll besetzen könne. Denn nur die Türkei verfüge, neben dieser „geographischen Tiefe“, mit ihrer Vorgeschichte des Osmanischen Reiches auch über die nötige „historische Tiefe“. Sie könne so zu einer „Zentralmacht“ (*merkez ülke*)⁷ werden, welche zur Stabilisierung und Befriedung der sie umgebenden Regionen beitrage: Die Türkei sieht sich der Aufgabe gegenüber, aus ihrer historischen Tiefe und ihrer strategischen Tiefe eine neue, sinnvolle Einheit zu schaffen und diese Einheit in der geographischen Tiefe umzusetzen. Wenn der Türkei als einem Schlüsselland dies gelingt, wird sie zu einem zentralen Land, das die geopolitische, geokulturelle und geoökonomische Integration verwirklicht.⁸

Hierfür bedarf es nach Davutoğlu nun einer Außenpolitik, mit der die Türkei nicht nur passiv auf die soziopolitischen und wirtschaftlichen Spannungen und Konflikte ihrer Umgebung reagiere, sondern

7 Ahmet Davutoğlu, „Türkiye merkez ülke olmalı“, *Radikal*, 26. Februar 2004.

8 Davutoğlu (2001), 563; Übersetzung nach Ramm (2011), 55.

sich proaktiv und nachhaltig um den Abbau von Spannungen und der Beilegung von Konflikten in engem Dialog mit den jeweiligen Konfliktparteien bemühen müsse. Sie könne und müsse die Rolle des Vermittlers, Versöhnlers und Stabilisators in den sie umgebenden Regionen des Balkans, im Nahen und Mittleren Osten sowie in Nordafrika einnehmen. Dazu befähige und verpflichte sie ihre zentrale geographische Lage, ihr historisches Erbe als Nachfolgerin des Osmanischen Reiches, ihre wirtschaftliche Stärke sowie ihre kulturelle Prägung durch eine bevölkerungsreiche, mehrheitlich muslimische, aber traditionell multireligiös und multikonfessionell strukturierte Gesellschaft. Um diesen Gegebenheiten und den daraus erwachsenden Verantwortungen gerecht zu werden, müsse die türkische Außenpolitik und Diplomatie einer Reihe von Handlungsprinzipien folgen:

- Die türkische Außenpolitik müsse sich an Visionen und nicht wie in der Vergangenheit an Krisen und deren Vermeidung orientieren. Statt sich nur um die eigene Sicherheit auf Kosten der Freiheit zu sorgen, brauche man eine Balance zwischen den beiden Werten. Daher bedarf es eines neuen Politikansatzes in den traditionell belasteten Beziehungen zu den Nachbarländern, in denen „null Probleme“ und eine „maximale Integration“ beabsichtigt werden. Gleichmaßen bleibt eine kontinuierliche, partnerschaftliche Verbundenheit mit den globalen Mächten im Westen und Kompatibilität mit deren Interessen bestehen.
- Ferner brauche die Türkei eine „multidimensionale, äquidistante Außenpolitik“, die sich sowohl in alle Himmelsrichtungen als auch übergreifend in die Sicherheits-, Wirtschafts-, Handels- und Energiepolitik sowie die auswärtige Kultur- und Religionspolitik erstreckt. Dabei käme es insbesondere auf systematisches und konsistentes außenpolitisches Handeln durch alle Akteure in allen Feldern an.
- Insbesondere müsse eine „rhythmische und genau abgestimmte Diplomatie“ praktiziert werden, deren Kern der direkte Kontakt

zu und der offene Dialog mit allen relevanten Entscheidungsträgern in den jeweiligen Staaten und Konstellationen sei. Der diplomatischen Rhetorik und Kommunikation käme hier eine große Bedeutung zu.

- Schließlich müsse allgemein ein Bewusstsein dafür entstehen, dass mit dieser Außenpolitik eine wachsende Verantwortung der Türkei für die globale Ordnung einhergehe. Das Land könne und müsse sich für Ausgleich und Gerechtigkeit im internationalen Staatensystem stark machen. Würde die türkische Außenpolitik nun diesen Grundsätzen folgen, könne das Land bis 2023, dem einhundertsten Gründungsjahr der türkischen Republik, zu einem global einflussreichen Akteur aufsteigen.⁹

Aus der Perspektive der Strategieforschung wird nun deutlich, dass mit Davutoğlus Ansatz der „strategischen Tiefe“ das Beispiel eines umfassenden außenpolitischen Strategiekonzepts im klassischen nationalstaatlichen Sinn vorliegt.¹⁰ So lieferte er erstens mit *stratejik*

9 In seinen Reden und Beiträgen variiert Davutoğlu all diese Prinzipien leicht, deren Aufzählung hier nur eine Synopse aus folgenden prominenten Beiträgen ist: Davutoğlu 2001; ders., „Turkey’s Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007“, *Insight Turkey* 18 (1/2008), 77-96; ders., „Turkish Vision of Regional and Global Order: Theoretical Background and Practical Implementation“, *Political Reflections* 1 (2/2010), 36-50.

10 In Zeiten der Globalisierung und Europäisierung von Außenpolitik sind solche nationalen Strategiekonzepte als Untersuchungsgegenstand der Forschung rar geworden, ohne dass sie jedoch in der Realität verschwunden sind – im Gegenteil, denn der Ruf nach „mehr Strategie“ in der Außenpolitik von Staaten ist derzeit größer denn je (*Aus Politik und Zeitgeschichte* 62 (10/ 2012)). Allerdings existiert mit Blick auf die AKP-Außenpolitik bislang kaum grundlegende und umfassende Forschung aus dieser Perspektive. Allein in Forschungsbeiträgen aus den 1990er Jahren wird der Begriff der „Grand Strategy“ bemüht, um auf die Notwendigkeit einer strategischen Ausrichtung von Außenpolitik hinzuweisen – damals noch bei der institutionellen politischen

derinlik eine theoretisch fundierte Analyse zum internationalen System, bestimmte die großen Herausforderungen und problematischen Konstellationen des Landes sowie die Defizite in der bisherigen Außenpolitik und entwickelte jene Vision von der Türkei als Zentralmacht und *global player*. Mit wachsender Erfahrung im aktiven außenpolitischen Geschäft verfeinerte Davutoğlu zweitens seinen strategischen Ansatz, indem er weitere außenpolitische Etappenziele definierte (darunter auch den Beitritt zur Europäischen Union), die mittel- bis langfristig durch den Einsatz verfügbarer Mittel, wie etwa politischer Reformen, intensiver Reisediplomatie und ständiger Dialogbereitschaft, taktisch erreichbar gemacht werden sollten. Drittens entwickelte er obige Handlungsprinzipien, die den türkischen Diplomaten als Leitlinien dienen und allen anderen außenpolitisch relevanten Akteuren eine Blaupause des außenpolitischen Handelns liefern sollen.¹¹

Wie kommt es aber nun, dass die AKP-Außenpolitik mit Davutoğlus grundlegendem Strategiekonzept eine solche teilweise heftige Debatte ausgelöst hat? Um diese Frage zu beantworten, muss diese Debatte zwischen den Befürwortern und den Kritikern der AKP-Außenpolitik genauer betrachtet werden, was im Folgenden mit Blick auf die tatsächlichen außenpolitischen Entscheidungen und Entwicklungen in den vergangenen zehn Jahren geschieht.¹² Daran

Dominanz des Militärs. Sezer D. Bazoğlu, „Turkey's Grand Strategy Facing a Dilemma“, *International Spectator* 27 (1/1992), 17-32; Hüseyin Bağcı, „Die Probleme der türkischen ‚Grand Strategy‘ in einer sich verändernden Sicherheitsumwelt: Gestern und Heute“, *Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik* 1 (2000), 5-23.

- 11 Die jüngsten Anpassungen der Strategie in: Ahmet Davutoğlu, *Principles of Turkish Foreign Policy and Regional Political Structuring* (Ankara 2012).
- 12 Dabei handelt es sich um eine grobe Aufteilung des Debattenraumes, in dem tatsächlich ein größeres Meinungsspektrum vorliegt; vgl. Ramm (2011) 58f. Eine weitere analytische Einschränkung betrifft die Begrifflichkeit: Denn es gilt streng genommen, dass „die AKP-Außenpolitik“ nicht existiert, da die AKP bzw. die von ihr gebildeten Regierungen sich während der vergangenen zehn Jahre personell verän-

anschließend wird argumentiert, dass der explizit strategische Aspekt in der Außenpolitik bzw. der Debatte bislang zu wenig berücksichtigt wurde.

Die Befürworter der AKP-Außenpolitik: Partnerschaft mit dem Westen, Stabilitätsexport nach Osten

Die prinzipiellen Befürworter der AKP-Außenpolitik konstatieren eine „neue Welle an außenpolitischem Aktivismus“¹³, die durch die Regierung ins Rollen gebracht worden sei. Im Gegensatz zur reaktiven Herangehensweise früherer Regierungen, die zumeist „gewartet [hätten], bis irgendetwas passiert sei, um dann lediglich die eigene Position zu verteidigen“, habe sich die Türkei durch den Einfluss der AKP „gewandelt von einem Land, das auf den Beistand anderer angewiesen war, um seine Sicherheit zu garantieren, in ein Land, das nunmehr selbst Sicherheit ‚exportieren‘ kann.“¹⁴ Daher könne man nun die Außenpolitik der AKP sogar als „eine zeitgemäße Version

derden – man denke allein an die verschiedenen Amtsvorgänger Davutoğlu, Yaşar Yakış, Abdullah Gül und Ali Babacan, und deren unterschiedliche Politikstile, Entscheidungen und Handlungen. Zudem wird die Bilanzierung „der“ Außenpolitik eines Staates bzw. einer Regierung durch die Komplexität der jeweiligen Sachverhalte erschwert. Denn die internationalen Beziehungen, die ein Staat außenpolitisch unterhält, sind in Wahrheit vielfältige Akteurskonstellationen, deren Wandelbarkeit gerade mit der durch die Globalisierung zunehmenden Interdependenz der Staaten und Gesellschaften an Dynamik zugenommen hat und ferner neben den staatlichen Akteuren auch mehr und mehr nicht-staatliche Akteure am außenpolitischen Geschehen beteiligt sind. Dazu grundlegend: Robert Keohane, Joseph Nye, *Power and Interdependence* (New York 2011).

- 13 Ziya Öniş, Şuhnaz Yılmaz, „Between Europeanization and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey During the AKP Era“, *Turkish Studies* 10 (1/2009), 7-24, 7.
- 14 Hüseyin Bağcı, zitiert nach Körber-Stiftung (Hg.), *Die Türkei als Partner europäischer Außenpolitik im Mittleren Osten* (Hamburg 2007), 34.

des alten kemalistischen Ideals ‚Friede zu Hause, Friede in der Welt‘¹⁵ betrachten. Zu diesen und ähnlich positiv klingenden Einschätzungen kommen die prinzipiellen Befürworter der AKP-Außenpolitik durch ihre Beobachtung der folgenden, schlaglichtartig wiedergegebenen Entscheidungen und Entwicklungen.

So spricht zuerst für die AKP, dass sie 2005 den Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen erreichte – ein Ziel, auf das viele Regierungen vor ihr vergeblich hingearbeitet hatten. Den Beitrittsprozess treibt die AKP seither durch eine kontinuierliche Reformpolitik voran – trotz aller Herausforderungen und Hindernisse, wie etwa dem festgefahrenen Streit um die Zukunft Zyperns oder der grundsätzlich ablehnenden Haltung einiger EU-Mitgliedsstaaten gegen einen türkischen EU-Beitritt.¹⁶ Dabei verweisen die Fürsprecher meist auf die wirtschaftliche und energiepolitische Bedeutung der Türkei für Europa und sie heben das Engagement der AKP-Regierung hervor, sich aktiv und erfolgreich um Stabilität, Versöhnung und Frieden in den Konfliktregionen des Balkans, des Kaukasus sowie des Nahen und Mittleren Ostens zu bemühen.¹⁷ Außerdem begrüßen viele Beobach-

-
- 15 Heinz Kramer, *Mutige Öffnung in der türkischen Innen- und Außenpolitik* (Berlin 2009). Dazu auch: Hakan Köni, „Foreign Policy Vision of the Turkish Religious Right: From National View to Justice and Development Party“, *International Journal of West Asian Studies* 3 (1/2011), 69-86.
- 16 Erhan İcener, Zeynep Çağlıyan-İcener, „The Justice and Development Party’s Identity and its Role in the EU’s Decision to Open Accession Negotiations with Turkey“, *Southeast European and Black Sea Studies* 11 (1/2011), 19-34; George Kyris, „Turkey, Cyprus and the Turkish-Cypriot Political Parties: The Ephemeral Catalyst of the European Union“, *Turkish Policy Quarterly* 10 (2/2011), 97-105; Serkan Yazıcı, „The impact of the EU on the Liberalization and Democratization Process in Turkey“, in R. T. Griffith, D. Özdemir (Hg.), *Turkey and the EU enlargement. Processes of incorporation* (Istanbul 2004), 91-102.
- 17 Bedrudin Brļjavac, „Turkey Entering the European Union Through the Balkan Doors: In the Style of a Great Power?“, *Romanian Journal of European Affairs* 11(2/2011), 82-91; Yioannis Charalambides, „Turkey as a Key Player in the Architecture of the European Security and De-

ter die schnelle Wiederherstellung eines vertrauensvollen Verhältnisses zwischen der Türkei und den USA, nachdem das türkische Parlament 2003 den US-Truppen den Einmarsch in den Irak über die Türkei verweigerte. Statt eines Bruchs der Beziehungen präsentierte sich die Türkei unter der AKP-Regierung den USA schon bald wieder als wichtiger regionaler Verbündeter, eine Rolle, die US-Präsident Barack Obama in seiner Rede in Ankara im April 2009 ausdrücklich lobte. Und spätestens seither gäbe es wieder ein Verhältnis enger Abstimmung und Koordination zwischen den beiden Staaten.¹⁸

Drittens verbesserte die Regierung durch eine Reihe vertrauensbildender Maßnahmen die Beziehungen zu vielen Nachbarn in der Region, allen voran zu Griechenland und Russland sowie zu Syrien und dem Irak. Regelmäßig gepflegte Gesprächskontakte sowie partnerschaftliche Beziehungen wurden geknüpft oder intensiviert; man konsultierte sich, unterzeichnete Kooperationsabkommen und beschloss den Abbau von Reisebeschränkungen, um den Austausch und damit auch die Annäherung der Menschen zu fördern.¹⁹ Auch

fence System“, *EuroTimes* 10 (2010), 33-46; Meltem Müftüleri-Baç, Deniz Başka, „The Future of Energy Security for Europe: Turkey's Role as an Energy Corridor“, *Middle Eastern Studies* 47 (2/2011), 361-378; Asiye Öztürk, *Vom Sicherheitsrisiko zum Stabilitätsfaktor? Der Wandel der türkischen Regionalpolitik im „Greater Middle East“ unter besonderer Berücksichtigung der Phase nach dem 11. September 2001* (Berlin 2010); Volker Perthes, „Turkey's Role in the Middle East. An Outsider's Perspective“, *Insight Turkey* 12 (4/2010), 1-8; Alan Posener, „Arabischer Frühling – Europäischer Herbst?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61 (39/2011), 57-62.

- 18 Ahmet K. Han, „From ‚Strategic Partnership‘ to ‚Model Partnership‘: AKP, Turkish-US Relations and the Prospects Under Obama“, *UNISCI Discussion Papers* 23 (2010), 77-112; Edward P. Kohn, „Evet We Can: President Barack Obama's Visit to Turkey and the State of Turkish-American Relations“, *Passport* 20 (2/2009), 36-39; Stephen Walt, „Talking Turkey“, *Foreign Policy Online*, 6. April 2009, http://walt.foreignpolicy.com/posts/2009/04/06/talking_turkey, zuletzt aufgerufen am 24.04.2012.
- 19 Henri J. Barkey, „Turkey and Iraq: The Making of a Partnership“,

auf andere Nachbarn in der Region, die in Konflikte eingebunden sind, wie etwa Armenien, Israel und Iran, ging die Regierung zu, warb um Vertrauen, zeigte Gesprächsbereitschaft bei bestehenden Problemen und engagierte sich als Vermittlerin – teil- und zeitweise sogar mit Erfolg.²⁰ Dabei erreichte es die AKP auch, dass der Türkei in der Folge des „Arabischen Frühlings“ die Rolle eines Vorbilds oder Modells für die Länder der Region zugespielt wurde. Aus Sicht der Befürworter der AKP sprachen für diese Wahrnehmung vor allem dieses neuartige Engagement der Türkei als Vermittlerin, das Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre sowie das stabile politische System mit den freien Wahlen und nicht zuletzt auch Erdoğan's Prestige als charismatische, starke Führungsperson, die auf die Stimme des Volkes höre und dessen Sprache spräche.²¹

Turkish Studies 12 (4/2011), 663-674; Richard Falk, „Rebalancing the World“, *Today's Zaman*, 30. Mai 2010.; Esin İşeri, „Eurasian Geopolitics and Financial Crisis: Transforming Russian-Turkish Relations from Geopolitical Rivalry to Strategic Cooperation“, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 12 (2/2010), 173-186; Ziya Öniş, Şuhnaz Yılmaz, „Greek-Turkish rapprochement: Rhetoric or Reality?“, *Political Science Quarterly* 123 (1/2008), 123-149.

- 20 So kam es ab 2008 zu einer Annäherung zwischen der Türkei und Armenien, die am 10. Oktober 2009 ihren bisherigen Höhepunkt erreichte, als ein Memorandum zum Zweck der Normalisierung der seit 1991 unterbrochenen Beziehungen unterzeichnet wurde: European Stability Initiative, *Noahs Taube kehrt zurück. Armenien, die Türkei und die Völkermorddebatte* (o. Ort, 2012), http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_121.pdf, zuletzt aufgerufen am 24.04.2012. Ebenso erhielt die Regierung internationales Lob, als sie 2008 zu einer Annäherung zwischen Israel und Syrien beitrug. Allerdings führte der Ausbruch des Gazakrieges zum Scheitern der Gespräche und zu verschärften Spannungen zwischen Israel und der Türkei. Ufuk Ulutaş, *Reclaiming Israeli-Syrian Talks* (Ankara 2009).
- 21 Henri J. Barkey u. a. (Hg.), *Turkey and the Arab Spring: Implications for Turkish Foreign Policy from a Transatlantic Perspective*, (Washington 2011), 37-44; Volker Perthes, „Die Türkei könnte Vorbild

Schließlich aber beschränkte sich das außenpolitische Engagement der AKP nicht nur auf die Nachbarschaft. So schloss sie zum einen enge Bande mit afrikanischen, lateinamerikanischen und asiatischen Ländern und lud deren Vertreter regelmäßig dazu ein, die „neue“, boomende Türkei mit ihrer Metropole Istanbul kennenzulernen.²² Zum anderen brachte sich die Regierung auch in einer Vielzahl von multilateralen Organisationen und Foren aktiv ein – etwa in der einflussreichen Gruppe der 20 wirtschaftsmächtigsten Staaten (G20), als nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat 2009/10 und bei der UN-Initiative „Allianz der Zivilisationen“, die sie zusammen mit Spanien ins Leben rief, um einen Kontrapunkt gegen den globalen Diskurs vom *Clash of Civilizations* (Kampf der Kulturen) zu setzen. Insgesamt zeigte sie nach Meinung der Befürworter durch ihr Engagement und ihre Initiativen die Bereitschaft, global Verantwortung zu übernehmen.²³

Rückblickend wird also der neue, durch die AKP-Regierung initiierte Aktivismus in der türkischen Außenpolitik anhand zahlreicher Beispiele deutlich. Dabei kommen Ahmet Davutoğlu und seinem Strategiekonzept zweifelsfrei eine große Bedeutung zu, da er als Außenminister seit 2009 gerade die Position bekleidet, die ihn praktisch dazu befähigt, sein Konzept anzuwenden bzw. seine Vision umzusetzen. Daher geben ihm die Befürworter, die seine Politik in die Nähe des kemalistischen Dogmas vom „Frieden zuhause und in der Welt“ rücken, unumwunden Recht in seinem Tun. Allerdings

und Vermittler sein“, *Süddeutsche Zeitung*, 18. April 2011, 2; Ludwig Schulz, „Türkei“, in Deutsches Orient-Institut (Hg.), *Der Arabische Frühling. Auslöser, Verlauf, Ausblick* (Berlin 2011), 194-207.

- 22 Bülent Aras u a., „Turkey’s new activism in Asia“, *Alternatives* 8 (2/2009), 24-39; Mehmet Özkan, „Turkey’s ‚new‘ engagements in Africa and Asia: Scope, content and implications“, *Perceptions* 16 (3/2011), 115-137.
- 23 Ali Balci, Nebi Miş, „Turkey’s Role in the Alliance of Civilizations: A New Perspective in Turkish Foreign Policy?“, *Turkish Studies* 9 (3/2008), 387-406; Akif Kireççi, *Turkey in the United Nations Security Council* (Ankara 2009).

wird ein solcher Befund vehement von den Kritikern der AKP-Außenpolitik bestritten, die eine andere Lesart der Ereignisse vorbringen.

Die Kritiker: Abkehr vom Westen und neoosmanischer Hegemonialismus nach Osten

Dabei bauen die Analysen und Einschätzungen aus dem Lager der Kritiker mehrheitlich auf zwei Argumentationen: Zum einen habe die AKP-Regierung durch ihre außenpolitische Rhetorik und ihre „grimme und polemische Haltung zum Westen“ in Wahrheit die traditionelle Westorientierung der Türkei unterminiert.²⁴ Dies zeige sich deutlich am Beispiel der Verhandlungen um einen EU-Beitritt, denen die AKP seit ihrem Amtsantritt mit einer Mischung aus Desinteresse und ablehnender Konfrontation begegne. Denn nicht die Blockadehaltung der EU sei für den Stillstand der Verhandlungen verantwortlich, sondern die Regierung würde durch ihre uneinsichtige und misstrauische Haltung – etwa in der Zypernfrage oder beim Thema Rechtsstaatlichkeit – selbst alles daran setzen, den Prozess zum Scheitern zu bringen. Alle Reformvorhaben würden nur rhetorisch durch den Verweis auf die EU-Beitrittskriterien eingeleitet, dienten aber in Wahrheit zuvorderst der Machtkonsolidierung der AKP und nicht etwa der Verbesserung der Menschen- und Bürgerrechte, der Demokratisierung des politischen Systems oder der Liberalisierung und Entideologisierung der politischen Kultur im Land.²⁵ Von einem ähnlich großen Misstrauen seien nach Meinung der Kritiker auch die Beziehungen zu den USA geprägt. Denn die Beziehungen würden

24 Rana Deep Islam, „Turkish Foreign Policy – Reaching Out for New Frontiers?“, *Südosteuropa Mitteilungen* 50 (6/2010), 7-17, 16.

25 Emiliano Alessandri, „Turkey’s Future Reforms and the European Union“, *Turkish Policy Quarterly* 10 (1/2011), 69-78; Ayşe A. Çelenk, „The Restructuring of Turkey’s Policy Towards Cyprus: The Justice and Development Party’s Struggle for Power“, *Turkish Studies* 8 (3/2010), 349–363; Eduard Soleri Lecha, „EU-Turkish Relations in a Fast Changing Global Scene“, *Südosteuropa Mitteilungen* 50 (6/2010), 18-23.

nicht nur vorübergehend durch die türkische Ablehnung des US-Truppendurchzuges 2003 gestört, sondern in Wahrheit nachhaltig geschädigt. Auch bediene Erdoğan, wann immer es ihm opportun erscheine, den grassierenden Antiamerikanismus im Land, anstatt ihn zu bekämpfen. Zudem habe er offen, aggressiv und unbegründet die strategische Allianz der Türkei mit Israel aufgekündigt und suche zum Missfallen des amerikanischen Bündnispartners die Nähe zu Russland und den arabischen Nachbarn sowie zu „Schurkenstaaten“ wie Syrien und Iran.²⁶

Eben an dieser Feststellung schließt sich die zweite These der Kritiker an, der zufolge Erdoğan und die AKP wegen ihrer Ursprünge im islamistisch-nationalistischen Parteienlager in Wahrheit eine „neosmanische Außenpolitik“ verfolgen. Sie träten den Ländern und Gesellschaften des Balkans und des Nahen und Mittleren Ostens mit einer Mischung aus Bevormundung und Chauvinismus gegenüber und verfolgten das eigentliche Ziel, die Türkei zur Regionalmacht mit weitreichendem und direktem Einfluss auf die Länder und Gesellschaften machen zu wollen.²⁷ Tatsächlich sei es diese

-
- 26 Ted Galen Carpenter, „Estrangement: The United States and Turkey in a Multipolar Era“, *Mediterranean Quarterly* 24 (4/2010), 27-37; Ioannis N. Grigoriadis, „Friends No More? The Rise of Anti-American Nationalism in Turkey“, *Middle East Journal* 64 (1/2010), 51-66; İlhan Tanır, „How the Arab Spring is Transforming Turkish-American Relations“, *Turkish Policy Quarterly* 10 (3/2011), 71-81.
- 27 Zeyno Baran, „Turkey: Partnership on the Brink?“, *Journal of International Security Affairs* 15 (2008); Pınar Bilgin, Ali Bilgiç, „Turkey’s ‚New‘ Foreign Policy toward Eurasia“, *Eurasian Geography and Economics* 52 (2/2011), 173-195; Soner Çağaptay, „A Turkish rapprochement with Middle East rogue states?“, *PolicyWatch*, 9. Januar 2004, <http://www.cagaptay.com/660/a-turkish-rapprochement-with-middle-east-rogue-states> ; ders., „Is Turkey leaving the West?“, *Foreign Affairs Online*, 26. Oktober 2009, <http://www.foreignaffairs.com/articles/65661/soner-Çağatay/is-turkey-leaving-the-west> , beide zuletzt aufgerufen am 22.04.12; Dušan Reljić, *Die Türkei weckt alte Lieben und Feindschaften im Westbalkan*, (Berlin 2010).

Intention, die hinter der Annäherungspolitik der AKP an Staaten wie etwa Syrien oder den Iran sowie an radikale muslimische Gruppierungen wie die Muslimbrüder stecke. Besonders aufschlussreich sei dabei die aktive Kontaktaufnahme zur international geächteten Hamas 2005 und ihre offene, aggressive Konfrontationshaltung zum Staat Israel. Sowohl aus islamistisch-antiisraelischen als auch aus populistisch-opportunistischen Gründen habe Erdoğan in der Türkei und der muslimischen Welt Anhänger um sich scharen können und die für beiden Seiten wichtige Partnerschaft leichtfertig aufs Spiel gesetzt. Diese sei nun nach seinem Eklat auf dem Weltwirtschaftsforum von Davos 2008 und dem tragischen Zwischenfall auf dem Schiff „Mavi Marmara“ 2010 sowie dem daraufhin erfolgten Abbruch der diplomatischen Beziehungen dauerhaft und gänzlich zerstört.²⁸

Insgesamt warnen die Kritiker davor, dass sich Erdoğan mit seinem Hegemoniestreben in Wahrheit überschätze und die Türkei nachhaltig schädige. So habe er das Land mit seinem Schmusekurs gegenüber Autokraten wie Putin, Alijew oder Assad in asymmetrische Abhängigkeiten und große Dilemmata manövriert.²⁹ Als

28 Ofra Bengio, „Turkey’s Quiet Revolution and its Impact on Israel“, *Israel Journal of Foreign Affairs* 4 (1) 2010, 15-21; Efraim Inbar, „Israeli-Turkish Tensions and their International Ramifications“, *Orbis* 55 (1/2011), 132-46.

29 So sei die Türkei heute in Höchstmaßen von russischen Energieimporten abhängig, um den Energiebedarf ihrer Industrie zu befriedigen. Zudem habe sich während des Georgienkrieges 2008 gezeigt wie wenig Einfluss Erdoğan tatsächlich auf seinen Amtskollegen Putin habe. Ähnlich verhängnisvoll sei die Abhängigkeit vom „Bruderstaat“ Aserbaidshan, auf dessen Druck hin Erdoğan die Annäherungsinitiative an Armenien habe zurücknehmen müssen. Und schließlich habe sein Prestige deutlich während der arabischen Rebellionen gelitten, hatte er sich doch noch kurz vorher Seite an Seite mit den Autokraten Muammar Gaddafi und Bashar al-Assad gezeigt. Cengiz Aktar, „Turkey’s Armenian Policy Subcontracted to Azerbaijan?“, *Today’s Zaman*, 7. März 2012; Farid Ghadry, „Syrian-Turkish Relations: At What Price?“, *Turkish Policy Quarterly* 4 (2/2005), 65-69; Semih

NATO-Mitglied würde die Türkei nun immer häufiger zwischen den westlichen Bündnispartnern einerseits und den vermeintlichen neuen strategischen Partnern im Osten hin und her gerissen werden, wie sich 2011/12 am Beispiel des Libyenkrieges und des Ringens um Syrien gezeigt habe. In beiden Fällen habe die Regierung erst in letzter Sekunde durch eine 180-Grad-Wende von der engen Kooperation mit diesen Ländern hin zur vehementen Kritik und Konfrontation noch größeren Schaden von der Türkei abwenden können. Dies habe letztlich genau das bewiesen, was für viele Kritiker früh klar war, nämlich dass die „Politik der null Probleme“ nicht nur von Anfang an illusorisch und unsinnig, sondern auch noch riskant und gefährlich gewesen sei. Schließlich zeigten der eskalierte Konflikt mit Syrien, die gestörten und blockierten Beziehungen mit Armenien und Zypern sowie der anhaltende Streit um das iranische Nuklearprogramm nicht anderes, als dass diese Politik gescheitert sei.³⁰

Ein letzter Kritikpunkt zielt auf jene neue, global ausgerichtete Außenpolitik gegenüber Afrika, Lateinamerika und Asien ab, die in Wahrheit nicht dem sozialem Freiheits- und Gerechtigkeitsempfinden der AKP geschuldet sei. Denn das Versprechen der AKP an die ärmeren Länder dieser Regionen, sich für deren Belange in den internationalen Organisationen und Foren einzusetzen, seien die leere

İdiz, „The Turkish-Armenian Debacle“, *Insight Turkey* 12 (2/2010), 11-20; Igor Torbakov, „Making Sense of the Current Phase of Turkish-Russian Relations“, *The Jamestown Foundation Occasional Papers* (Washington, 2007),

<http://www.jamestown.org/uploads/media/Jamestown-TorbakovTurkeyRussia.pdf> , zuletzt aufgerufen am 24.04.12.

- 30 Stephen Cook, „Arab Spring, Turkish Fall“, *Foreign Policy Online*, 5. Mai 2011,

http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/05/05/arab_spring_turkish_fall , zuletzt aufgerufen am 24.04.12; Semih İdiz, „Hot Air from Iran“, *Hürriyet Daily News*, 13. Dezember 2011; Ahmad Shadid, „Unrest Around the Arab World Endangers Turkey’s Newfound Influence“, *New York Times*, 4. Mai 2011; Günter Seufert, „Mit Volldampf in den Zickzackkurs“, *Internationale Politik* 67 (3/2012), 78-81.

Worte eines nur vermeintlichen Fürsprechers. Stattdessen entspräche diese Außenpolitik der AKP nur den kapitalistischen Wirtschaftsinteressen ihrer anatolischen Wählerklientel, den so genannten „islamischen Calvinisten“, und sei daher nichts anderes als eine große Täuschung, hinter der sich eine neoliberale Außenhandelspolitik verstecke, mittels derer allein die ökonomischen Interessen dieser religiösen Unternehmer bedient werden.³¹

Resümee und Schlussbetrachtung: Defizite der Debatte und Ansprüche der Strategie

So offensichtlich unüberbrückbar sich Befürworter und Kritiker der AKP-Außenpolitik gegenüberzustehen scheinen, so deutlich wird in der Zusammenschau auch ihre Gemeinsamkeit: nämlich einseitig und stark verkürzt den tatsächlich sehr komplexen Prozess der außenpolitischen Entscheidungsfindung und Handlung wahrzunehmen und wiederzugeben. Dieses Hauptdefizit der Debatte um zehn Jahre AKP-Außenpolitik entsteht aus der engen Fokussierung auf deren vermeintliche Ursachen. Denn tatsächlich begehen beide Lager, die Befürworter von Davutoğlus „Soft Power-Masterplan“ und die Gegner der islamistisch-nationalistischen AKP und ihrer Klientel bzw. ihrem Parteichef Erdoğan, letztlich den gleichen Fehler, nämlich die Ergebnisse der AKP-Außenpolitik direkt von nur einer Quelle abzuleiten. Allgemeiner ausgedrückt, ziehen die Beobachter vermeintlich enge Kausalzusammenhänge zwischen bestimmten „inputs“ und bestimmten „outputs“ von Außenpolitik, ohne umsichtiger die komplexen Entstehungsprozesse der Politik, ihre mittel- und langfristigen Auswirkungen und die Vielzahl

31 Berdal Aral, „Turkey in the UN Security Council: Its Election and Performance“, *Insight Turkey* 11 (4/2009), 151-168; Seufert 2012; Erinc Yeldan, *Patterns of Adjustment In the Age of Finance: The Case of Turkey as a Peripheral Agent of Neoliberal Globalization* (Amherst 2007).

intervenierender Variablen ausreichend zu berücksichtigen. In der Konsequenz bedeutet das, dass eine Reihe wichtiger Fragen unbeantwortet bleiben und intensiver analytischer Untersuchung bedürfen. So müssen sich die Beobachter der türkischen Außenpolitik insbesondere fragen lassen, ob sie ausreichend die Rollen anderer, im außenpolitischen Entscheidungsprozess relevanter Akteure mit eigenen Kompetenzen und Intentionen berücksichtigen: Wie veränderte sich etwa der diplomatische Dienst personell und strukturell während der AKP-Regierungszeit und welche Spannungen und Kontroversen gibt es im Außenministerium? Welche Rolle spielt weiterhin das Militär in der Außenpolitik trotz seines relativen Machtverlusts in den vergangenen Jahren? Welche Kontroversen gibt es zwischen Ministerpräsident Erdoğan, Außenminister Davutoğlu und Präsident Gül in kritischen außenpolitischen Fragen, wie etwa dem Umgang mit Armenien, Zypern und der EU oder in Bezug auf das weitere Vorgehen gegenüber Syrien und dem Iran? Welchen Anspruch auf Mitsprache und Gehörtwerden erheben andere Außenpolitiker in der AKP-Parlamentsfraktion und der Partei? Welche Netzwerke existieren jenseits der Partei zu anderen staatlichen Akteuren sowie zu nichtstaatlichen Organisationen und Gruppen, die ihrerseits bestimmte Interessen für den Verlauf der Außenpolitik artikulieren und umgesetzt haben wollen? Wie veränderte sich die (außen-)politische und strategische Kultur in der Türkei und (wie) wirkte sich dieser Wandel auch auf die außenpolitischen Entscheidungen der Regierung aus? Dabei dürfen natürlich neben den akteurszentrierten auch nicht die nationalen wie internationalen strukturellen Faktoren, vor allem die Verteilung und Nutzbarmachung politischer, ökonomischer und sozialer Ressourcen und Kapazitäten, unberücksichtigt bleiben.

Doch abseits dieser noch stärker zu hinterfragenden Aspekte zur Entwicklung der türkischen Außenpolitik, bedarf es auch eines geeigneten Verständnisses ihres wesentlichen Kerns, des eingangs beschriebenen Außenpolitikansatzes Ahmet Davutoğlus und dessen Bedeutung für die strategische Ausrichtung der Außenpolitik der Regierung. Dabei geht es nicht darum, Davutoğlus Politik wie die

Befürworter als Soft Power-Masterplan zu verabsolutieren, noch darf sein Konzept vorschnell als hegemonialistische „neosmanische“ Doktrin verschrien werden, sondern es geht darum, die „strategische Tiefe“ als außenpolitisches Strategiekonzept³² zu verstehen, um daraus zu einer dem Gegenstand angepassten Beurteilung der AKP-Außenpolitik zu kommen. Hierfür muss die strategisch ausgerichtete Außenpolitik zum einen am eigenen Anspruch, das heißt der Erreichbarkeit klar definierter Ziele, und nicht an vorab gefassten Vorstellungen einer „richtigen“ Außenpolitik gemessen werden. Zum anderen ergibt sich die Qualität der Strategie und damit auch der Außenpolitik selbst aus den strategietheoretischen Gütekriterien der Kohärenz und Konsistenz der Strategieinhalte, der Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes sowie an der Kontinuität und gleichermaßen der Flexibilität der Strategieveränderung, wozu auch ein geeigneter Umgang mit kommunikatorischen Strategiewerkzeugen gehört.³³ Zudem sollen Strategiekonzepte nicht nur die Ziele benennen und erreichbar machen und die ausgemachten Probleme und Defizite beseitigen. Vielmehr verringern sie insgesamt die Komplexität der internationalen politischen Realität, um diese besser greif- und kommunizierbar zu machen.³⁴

32 Terry L. Deibel, *Foreign Affairs Strategy. Logic for American Statecraft* (New York 2007); Colin S. Gray, Jeannie L. Johnson, „The Practice of Strategy“, in John Baylis u. a. (Hg.), *Strategy in the Contemporary World* (Oxford 2011), 372-389.

33 Peter Rudolf, „Außenpolitikevaluation. Konzeptionelle Überlegungen zu einem vernachlässigten Bereich der Außenpolitikanalyse“, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14 (2/2007), 319-330; Hanns W. Maull, „Wissenschaftliche Außenpolitik-Evaluation: Ein Oxy-moron?“, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 15 (1/2008), 113-123.

34 Gerade die kommunikatorischen Aspekte einer Strategie sind dabei in ihrer Breitenwirkung nicht zu vernachlässigen. So scheint etwa Davutoğlus gewählte Formulierung einer Politik der „null Probleme mit den Nachbarn“ auf den ersten Blick unglücklich gewählt, weil es unmöglich sein dürfte, alle Probleme mit allen Nachbarn aus der Welt schaffen zu können. Andererseits aber wirkt der Begriff auch als ein

Diesen Ansprüchen wird Davutoğlu mit seinem wie eingangs beschriebenen Strategieansatz relativ zweifelsfrei gerecht, indem er die prekäre internationale Lage der Türkei analysiert, ein konsistentes Ziel, die „Zentralmacht“ Türkei, die stabilisierend auf die sie umgebende Region einwirken kann, definiert und dazu kohärente Handlungsprinzipien entwickelt und Mittel bereitstellt, mit denen dieses Ziel verfolgt werden soll. Inwieweit nun der Einsatz der zur Verfügung stehenden außenpolitischen Mittel – von der diplomatischen Vermittlung und internationalen Verhandlungsregimen bis zu Sanktionen und Drohungen – durch die AKP-Regierung insgesamt als effizient und effektiv zu bewerten ist, bedarf freilich einer eingehenden Untersuchung bestimmter Einzelkonstellationen, also den Beziehungen der Türkei zu den USA, zu Europa und zu den Nachbarn im Norden, Osten und Süden. Dabei muss der Analyseblick auf die Außenpolitik von ihrer konzeptionellen Entstehung bis zur Strategieevaluation und -anpassung gelegt werden, wofür jene oben angesprochenen Kenntnisse zu den Akteurs-, Entscheidungs- und Handlungsstrukturen im außenpolitischen Prozess unerlässlich sind.

Zwar zeigt sich rückblickend auf die außenpolitischen Entwicklungen der letzten zehn Jahre, dass die Verfolgung der definierten Ziele und der Einsatz der jeweiligen Mittel von Erdoğan, Gül und Davutoğlu bislang nicht durchgehend kohärent gehandhabt wurde, was zu Lasten der außenpolitischen Effizienz und Effektivität geht, sei es etwa in der Frage, welche Priorität der EU-Beitritt in der Außenpolitik der Türkei darstellt, sei es in der Frage, ob die Androhung oder der Einsatz militärischer Mittel nicht gänzlich mit dem Image eines Soft Power-Akteurs unvereinbar ist. Allerdings würde man die strategische Ausrichtung der Politik auch missverstehen, wenn man einen planmäßig-programmatischen Strategievollzug erwarten würde. Stattdessen kommt der hin und wieder konstatierte taktisch-pragmatische Politikmodus der AKP-Regierung, der ausreichend Raum

zentral in der Öffentlichkeit platziertes Slogan, durch den Davutoğlu die Herrschaft über den außenpolitischen Diskurs inner- und außerhalb der Türkei eroberte. Dadurch offenbarte er die Schwäche der politischen Konkurrenz, eigene außenpolitische Positionen zu besetzen.

für schnelles und flexibles Agieren und Reagieren lässt, dem theoretischen Modell einer strategischen Außenpolitik schon recht nahe. So wird auch weiter zu beachten sein, inwieweit die AKP-Politiker ihre Außenpolitik mit ausreichender Flexibilität an die sich verändernden Konstellationen und Rahmenbedingungen anpassen konnten, ohne von ihren Etappenzielen – wie etwa dem EU-Beitritt oder den prinzipiell kooperativen nachbarschaftlichen Beziehungen – auf dem Weg zur „Zentralmacht“ ablassen zu müssen. Denn gerade an den Aspekten Kontinuität und Flexibilität offenbart sich die Güte einer Strategie. Dies zeigt beispielsweise auch der außenpolitische Umgang der Regierung mit dem „Arabischen Frühling“: Dabei war die Regierung vor die große Herausforderung gestellt, ihre proaktive Außenpolitik schnell auf ein reaktives Krisenmanagement umstellen zu müssen. Dies führte eben auch zur Hinterfragung etablierter Handlungsprinzipien, wie etwa dem Soft Power-Ansatz und der „ständigen Dialogbereitschaft mit allen Akteuren“. Doch am Ende stand nicht etwa wegen des Militäreinsatzes gegen Libyens Gaddafi oder wegen des Abbruchs der Beziehungen mit Syrien ein Scheitern der Strategie bzw. der Außenpolitik fest, sondern es zeichnete sich eine relativ erfolgreiche Anpassung der Strategie an die neuen regionalen Gegebenheiten ab, bei der die Türkei abrücken sollte von einer Politik der „null Probleme mit den Nachbarregimen“ hin zu „null Problemen mit den nach Freiheit und Modernisierung strebenden Gesellschaften“ der Region.³⁵

Dabei kommt nun auch den Beobachtern der AKP-Außenpolitik eine Schlüsselrolle zu. Denn auch diese müssen zeigen, in wie weit sie gewillt sind, die türkische Außenpolitik nicht an vorgefassten Überzeugungen, sondern an dem strategischen Anspruch zu messen, den die AKP-Regierung ihrer Politik zu Grunde legt: die Türkei zu einem regionalen Stabilisator in enger Partnerschaft mit dem Westen werden zu lassen. In einer Debatte aber, die sich stattdessen vor allem um die Frage dreht, welche ideologischen Ursachen die AKP-

35 Davutoğlu (2012); Ludwig Schulz, „Herausforderung für die strategische Außenpolitik: Die AKP-Regierung und die ‚Arabellion‘“, in Bernd Rill (Hg.), *Die neue türkische Außenpolitik* (München, 2012).

Außenpolitik tatsächlich hat und welche „wahren“ Intentionen ihre „Macher“ haben, ist abzusehen, dass sich auf lange Sicht die kollidierenden Meinungen eher verfestigen, ohne dass neue Erkenntnisse über die Akteure, Strukturen und Prozesse dieser Außenpolitik gewonnen werden. Doch bietet sich im Fall der strategisch ausgerichteten Außenpolitik der AKP die gute Gelegenheit, darüber zu diskutieren, wie eine außenpolitische Strategie theoretisch und mit praktischer Anwendbarkeit konzipiert werden kann, wie eine solche Strategie in den exklusiven politischen Betrieb eingebracht und für sie geworben wird und vor welchen Problemen und Herausforderungen diejenigen stehen, die diese Strategie umsetzen wollen. Eine Forschung, die zu diesen Fragen Antworten anbietet, schafft mehr Klarheit über die Genese der AKP-Außenpolitik und leistet damit auch einen Beitrag für mehr Tiefe in der außenpolitischen Debatte in der Türkei – eine Debatte, die so offen und frei wie nie zuvor geführt wird.

Kristina Kamp

Die AKP – Wolf im Schafspelz oder Chance innenpolitischer Demokratisierung?

Ein Blick auf die Verfassungsdebatte

Dem Regierungsantritt der islamisch-konservativen AKP im Jahr 2002 sahen viele in der Türkei mit gemischten Gefühlen entgegen. Auf der einen Seite stand das traditionell kemalistisch orientierte Bürgertum, welches die Grundfesten der einst als laizistische Republik gegründeten Türkei erschüttert glaubte. Auf der anderen wollte eine kleine Zahl liberaler Akademiker der Partei als Ausdruck und Hoffnungsträger eines die letzten autoritären Reliquien des Staatesystems endgültig überwindenden Demokratisierungsprozesses eine Chance geben. Heute, gut 10 Jahre nach Regierungsantritt der Partei, hat sich an diesen Einschätzungen nicht viel geändert.

Dies zeigt auch die Debatte um eine neue Verfassung, ein Projekt welches seit Mitte des Jahres 2007 von der AKP vorangetrieben wird. Zwar ist in fast allen Parteien ebenso wie in der Zivilgesellschaft die Notwendigkeit einer umfassenden Reform des derzeitigen – 1982, am Ende einer Putschperiode vom türkischen Militär eingesetzten – Verfassungswerks relativ unumstritten; allerdings besteht in weiten Teilen der Bevölkerung große Skepsis gegenüber der Umsetzung durch die AKP-Regierung. Während die Befürworter einer Reform auf die dringend notwendige Anpassung türkischen Verfassungsrechts an europäische Standards – insbesondere im Hinblick auf einen besseren Schutz von Grundrechten und die Beschneidung des politischen Einflusses des Militärs – verweisen, werten Kritiker die Bemühungen als weiteren Beweis eines autoritären Regierungsstils der AKP und werfen der Partei vor, sich auf diesem Wege eine umfassende Machposition im Staatsapparat sichern zu wollen, um das säkulare System zu unterlaufen.

Der vorliegende Aufsatz möchte sich dem Fortkommen des Demokratisierungsprozesses unter der Partei annähern, indem er

einen Blick auf die Verfassungsdebatte der letzten Jahre wirft, welche im September 2010 in eine umfassende Verfassungsreform mündete. Überprüft werden soll dabei insbesondere die Anbindung der Reform an den öffentlichen Meinungsbildungs- und Willensfindungsprozess.¹ Während versucht wird, spezifische inhaltliche Präferenzen (In etwa: 'Säkularismus – Ja oder Nein?') und entsprechende Bewertungen weitestgehend zurückzustellen, gilt das besondere Interesse hier dem Prozess der politischen Entscheidungsfindung. Inwiefern wurden die – sehr verschiedenen – Forderungen und Erwartungen der türkischen Bürger bei der Reform berücksichtigt und hatten diese die Möglichkeit im Sinne politischer Partizipation aktiv und öffentlich an ihrer Entstehung mitzuwirken?

Anhand eines kurzen historischen Rückblicks sollen nun zunächst jene Charakteristika aufgezeigt werden, welche die türkische Verfassungsgeschichte bis heute entscheidend prägen und folglich als Kontext der von der AKP im Jahre 2007 begonnenen Reformbemühungen zu berücksichtigen sind. Daraufhin können letztere unter der oben genannten Prämisse und Fragestellung genauer erörtert werden.

Die Verfassung von 1924 als Grundlage des kemalistischen Modernisierungsprogramms

Erste Verfassung der 1923 neu gegründeten² Republik Türkei war das Vertragswerk von 1924³, mit dem das Prinzip der nationalen

1 In normativ-theoretischer Hinsicht ist der vorliegende Aufsatz damit im Rahmen der deliberativen Demokratietheorie zu verorten, welche die politische Partizipation aller Bürger am politischen Entscheidungsfindungsprozess als wichtigste Voraussetzung demokratischer Politik betont. Zur ‚prozeduralen‘ Konzeption des Demokratiebegriffes: Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates* (Frankfurt am Main 1992).

2 Die Entstehung der Türkei als Republik erklärt sich insbesondere unter dem Eindruck zweier Großereignisse, welche die Identität des türkischen Staats- und Gesellschaftssystems bis heute maßgeblich mitbestimmen: Der Untergang des jahrhundertlang nach islamisch-autokra-

Volkssouveränität endgültig festgelegt und ein parlamentarisches System etabliert wurde. Zentrales Merkmal der Staatsorganisation war das Prinzip der Parlamentssouveränität, i.e. die weitgehende Vereinigung von Legislative und Exekutive in der Großen Nationalversammlung (GNVT). Der Judikative wurde Unabhängigkeit zugesichert, allerdings bestanden Möglichkeiten der GNVT in diese überzugreifen.⁴ Ein Grundrechtskatalog am Ende der Verfassung enthielt die wesentlichen Freiheits- und Gleichheitsprinzipien, jedoch waren auch hier der GNVT weitgehende Befugnisse eingeräumt, diese zu beschneiden. Mit der expliziten Verankerung der Prinzipien Atatürks im Verfassungstext 1937 wurde schließlich auch die kemalistische

tischen Prinzipien verwalteten Osmanischen Reichs, sowie die Erlangung nationaler Unabhängigkeit von den Besatzungsmächten. Die hohe Bedeutung der Prinzipien des Laizismus und der nationalen Einheit in der türkischen Verfassungsordnung muss als Reaktion auf diese Ereignisse unbedingt zur Kenntnis genommen werden. Dazu exemplarisch: Gotthard Jäschke, „Auf dem Wege zur Türkischen Republik. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte der Türkei“, *Die Welt des Islams, New Series* 5 (3,4/1958), 206-218.

- 3 Einen einführenden Überblick über die bisherige türkische Verfassungsgeschichte bieten Christian Rumpf, *Das türkische Verfassungssystem. Einführung mit vollständigem Verfassungstext* (Wiesbaden 1996), sowie Ergun Özbudun, und Ömer Faruk Gençkaya, *Democratization and the Politics of Constitution-Making in Turkey* (Budapest 2009). Das türkische Original der Verfassung von 1924 (im Folgenden: TV 1924) findet sich bei Kemal Gözler, *Türk Anayasaları* (Bursa 1999), 73-79. Hier verwendete deutsche Zitate entstammen der Übersetzung auf der Homepage der EU: <http://www.verfassungen.eu/tr/tuerkei24-index.htm> , zuletzt abgerufen am 1. April 2012. Eine detaillierte Analyse der Verfassung von 1924 liefert exemplarisch: Edward Mead Earle, „The New Constitution of Turkey“, *Political Science Quartely* 40 (1/1925), 73-100.
- 4 So hielt die GNVT die Auslegungsbefugnis über von ihr selbst erlassene Gesetze und hatte die Möglichkeit auf Strafverfahren Einfluss nehmen (Artikel 26). Sie entschied über die Gesetzmäßigkeit der vom Ministerrat erlassenen Verordnungen (Artikel 52).

Ideologie in Form normativ-verfassungsrechtlicher Anordnungen effektiv.

Als Grundlage für die rasche Umsetzung der säkularen Modernisierungsidee und Konsolidierung des jungen Staates leistete diese Verfassung viele Jahre gute Dienste. Ihre Schwachpunkte offenbarten sich erst nach Einführung des Mehrparteiensystems 1945: Die ungezügelte Natur der Legislative versus einer relativ schwachen Judikative sowie fehlende Kontrollmechanismen für den Schutz der Bürgerrechte und fehlende Garantien für die Verfassung selbst (etwa durch die Existenz eines Verfassungsgerichts) machten das effektive Funktionieren der Verfassungsorgane bald unmöglich.⁵ Der islamisch-konservativen Demokratischen Partei (DP) unter Adnan Menderes, aus den Wahlen 1950 mit überwältigender Mehrheit hervorgegangen, gelang es in kurzer Zeit das Prinzip der Parlamentsouveränität zu einer „Diktatur der Parlamentsmehrheit“ umzufunktionieren.

Putsch im Namen des Volkes: Die Verfassung von 1961

In diesem Kontext erscheint der gegen die Regierung Menderes gerichtete Militärputsch vom 27. Mai 1960 als logische Reaktion gegen den Despotismus einer (klein-)bürgerlichen, konservativ-religiösen Parlamentsmehrheit durch eine akademisch-bürgerliche und militärische Elite, die sich dem Erbe Atatürks und der CHP, als so perzipierte Repräsentantin der Interessen des gesamten Volkes verbunden fühlte.⁶ Noch in der gleichen Nacht begannen die Arbeiten an einer neuen Verfassung. Erklärtes Ziel war die Erneuerung des demokratischen Systems und die Einführung eines „echten Rechtsstaats“.⁷

5 Özbudun/Genckaya (2009), 11.

6 Dass die DP, als Interessenvertreterin der konservativ-religiös orientierten Landbevölkerung einen durchaus ernstzunehmenden gesellschaftlichen Faktor und politischen Gegenpol zur kemalistischen Elite repräsentierte, wurde dabei freilich ignoriert.

7 Rumpf (1996), 69.

Ergebnis dieser Bemühungen war die Verfassung vom 27. Mai 1961, ein im Vergleich zur Verfassung von 1924 auffallend langes und detailliert ausgearbeitetes Vertragswerk.⁸ Normative Referenz bildete ein nun politisch deutlich links ausgelegter Kemalismus.⁹ Ein umfassend erweiterter Grundrechtskatalog wurde betont gleich zu Beginn der Verfassung angeordnet.¹⁰ Das Prinzip der Gewaltenteilung war nun vollständig umgesetzt: Gesetzgebendes Organ war ein aus zwei Kammern (Senat und Nationalversammlung) bestehendes Parlament (GNVT) mit prinzipieller Kontrollfunktion gegenüber einer nun mit klaren Kompetenzen ausgestatteten Exekutive.¹¹ Verstärkte Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz beinhalteten insbesondere die Schaffung eines mit weitreichenden Kompetenzen

8 Am 9. Juli 1961 wurde die Verfassung in einem Volksentscheid mit 63 Prozent angenommen. Der türkische Gesetzestext findet sich bei Kemal Gözler (1999), 117-215. Hier verwendete Zitate entstammen der deutschen Übersetzung auf der Homepage der EU:

<http://www.verfassungen.eu/tr>, abgerufen am 2. April 2012. Eine gute Analyse liefert: İsmet Giritli, „Some Aspects of the New Turkish Constitution“, *Middle East Journal* 16, (1/1962), 1-17.

9 Artikel 2 (Wesensmerkmale der Republik): „Die türkische Republik ist ein auf den Menschenrechten und den in der Präambel festgesetzten Grundprinzipien begründeter nationaler, demokratischer, laizistischer und sozialer Rechtsstaat.“ Die Einführung des Sozialstaatsprinzips (Artikel 10) stellte dabei eine wesentliche Neuerung dar.

10 Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die explizit ausgesprochene Wesensgehaltsgarantie in Artikel 11, Abs. 2: „Ein Gesetz darf den Wesenskern irgendeines Rechtes oder einer Freiheit selbst dann nicht antasten, wenn es der Wahrung des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Moral und Ordnung, der sozialen Gerechtigkeit oder der nationalen Sicherheit dient.“

11 Aufsichtsmethoden der GNVT die Methoden der Anfrage, der allgemeine Debatten sowie die der parlamentarischen Untersuchung und Ermittlung (Artikel 88, 89). Die Aufhebung der Abgeordnetenimmunität wurde dem Verfassungsgericht unterstellt (Artikel 81). Der Ministerpräsident konnte nun ein Vertrauensvotum in der Nationalversammlung verlangen (Artikel 104, Abs. 1).

ausgestatteten Verfassungsgerichts. Als wichtige Kontrollinstanz des Systems wurde der Nationale Sicherheitsrat geschaffen.¹² Trotz ihres deutlich „paternalistischen“ Charakters wird diese Verfassung von vielen noch heute als diejenige anerkannt, welche der Türkei das bisherige Höchstmaß an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einbrachte. Dennoch währte sie nicht lange.

Zunehmende Militarisierung in den 70ern

Die Unfähigkeit der Politik, den innenpolitischen Unruhen der beginnenden 70er Jahre mit entschlossenem Konsens zu begegnen, führte 1971 erneut zur Intervention des Militärs.¹³ Die in den folgenden drei Jahren unter deutlichem Einfluss des Generalstabs umgesetzten Verfassungsänderungen bedingten eine umfassende Schwächung des Freiheits- und Grundrechtsschutzes, stärkten die Exeku-

-
- 12 Dieser Rat war ein aus Ministern, dem Generalstabschef und Vertretern der Streitkräfte zusammengesetztes Gremium, mit der Funktion der Regierung „beratende“ Stellungnahmen in Fragen zur inneren und äußeren Sicherheit zukommen zu lassen (Artikel 111). Als weitere Schutzinstitutionen wurden die – zwar formal autonomen, faktisch jedoch der Exekutive nahe stehenden – Selbstverwaltungskörperschaft der Universitäten (YÖK) sowie die Rundfunk- und Fernsehaufsichtsbehörde etabliert (Artikel 120, 121).
 - 13 In institutioneller Hinsicht hatte dazu zunächst die Organisation der GNVT in zwei zu unterschiedlichen Zeiten besetzen Kammern dazu beigetragen. Angesichts der fortschreitenden Pluralisierung der Parteienlandschaft kam es so immer öfter zu einem Patt zwischen den Organen des Senats und der Nationalversammlung, was in den politischen und wirtschaftlichen Krisenzeiten der 1960er die Handlungsfähigkeit der Politik erheblich erschwerte. Darüber hinaus hätte der Gesetzgeber selbst an dieser Stelle sicherlich zur Kenntnis nehmen müssen, dass der fortdauernd gestörte Gesellschaftsfrieden insbesondere auch Ausdruck der Problematik war, einer Gesellschaft, die sowohl kulturell (ethnisch, religiös), als auch sozial und wirtschaftlich äußerst heterogen strukturiert war, von staatlicher Seite ein zu hohes Maß politischer Homogenität abzuverlangen zu wollen, vgl. Rumpf (1996), 71, 88.

tive insbesondere gegenüber der Justiz und dienten der Absicherung des politischen Einflusses des Militärs. Sie werden auch als „Anfang vom Ende“ der Hoffnung bezeichnet, mit der Verfassung von 1961 Anschluss an die Entwicklung moderner Rechtsstaatlichkeit in Europa zu finden.¹⁴

Die Umkehrung des Verhältnisses von Staat und Bürger mit der Verfassung von 1982

Doch auch diese Reformen verfehlten das intendierte Ergebnis, die Stabilität und Sicherheit des Systems wieder herzustellen. Am 12. September 1980 übernahm das Militär, unter Generalstabschef Kenan Evren, erneut die Regierung. Die GNVT wurde aufgelöst und der Ausnahmezustand verhängt. Parteien, Gewerkschaften und sonstige zivilgesellschaftliche Organisationen und Verbände wurden verboten und die Strafprozesszuständigkeit auf die Militärgerichte übertragen. Die Gesetzgebung wurde vom Nationalen Sicherheitsrat übernommen. Das unter klarer Federführung des Militärs ausgearbeitete Vertragswerk wurde am 7. November 1982 in einem höchst umstrittenen Referendum mit großer Mehrheit (91 Prozent) angenommen. Es ist – trotz zahlreicher Änderungen – bis heute in Kraft.

Im Vergleich zur Verfassung von 1961 weist diese Verfassung einen nochmals erheblich erhöhten Ideologiegehalt und deutlich autoritäre Züge auf.¹⁵ Zwar orientierte sich die Organisation der Staatsorgane zunächst an klassischen rechtsstaatlichen Prinzipien: Oberstes Gesetzgebungsorgan blieb das nun wieder aus einer Kammer bestehende Parlament (GNVT). Der Justiz wurde Unabhängigkeit zugesichert und dem Verfassungsgericht eine wichtige Rolle erteilt.¹⁶ Allerdings wurde die Macht der Exekutive deutlich ausge-

14 Rumpf (1996), 76.

15 Entsprechend wurden Artikel 1 über die Republik als Staatsform, die Vorschriften über die kemalistischen Prinzipien der Republik in Artikel 2, sowie Artikel 3 „Der Staat Türkei ist ein in seinem Staatsgebiet und Staatsvolk unteilbares Ganzes“ einer Verfassungsänderung entzogen.

16 Es kann sowohl vom Parlament als auch vom Präsidenten („abstrakte

baut: Der Ministerrat wurde gestärkt durch die (in der Praxis rege genutzte) Möglichkeit des Parlaments, ihn durch Gesetz zum Erlass von Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft zu ermächtigen und dem Präsidenten wurden wichtige Wahl- und Ernennungsrechte, insbesondere in Bezug auf Militär und Justiz, zugesichert. Die Unabhängigkeit der Justiz wurde weiter geschwächt durch die enge Anbindung des Hohen Rates der Richter und Staatsanwälte, als oberstem Selbstverwaltungsorgan der Gerichtsbarkeit, an die Exekutive. Die gesamte Verwaltung, worunter in dieser Verfassung bezeichnenderweise auch Universitäten und Medienorgane fielen, wurde strengster Regulierung durch die Exekutive unterstellt. Die Position des Nationalen Sicherheitsrats wurde abermals gestärkt.¹⁷ Grundrechte und Freiheiten wurden zahlreichen ideologisch begründeten Beschränkungsmöglichkeiten unterworfen und zur Verhandlung entsprechender Straftaten die Staatssicherheitsgerichte gegründet.¹⁸ Zusammenfassend kehrte diese Verfassung damit das Verhältnis von Staat und Bürger endgültig um. Der „geheilige türkische Staat“ wurde klar über die Interessen der Bürger gesetzt. Durch ein umfassendes Regelwerk sollte dem Staat garantiert werden, auf alle Bereiche der Gesellschaft soweit kontrollierenden Einfluss nehmen zu

Normkontrolle‘) als auch im konkreten Einzelfall von einem Gericht angerufen werden (,konkrete Normkontrolle‘).

- 17 Seine Beschlüsse waren fortan vom Ministerrat „mit Vorrang“ zu berücksichtigen (Artikel 111). Universitäten und Medien waren angehalten „die Existenz und Unabhängigkeit des Staates, die Einheit und Unteilbarkeit von Volk und Land“ nicht zu gefährden (Artikel 130, 133). Gleiches galt für politische Parteien (Artikel 68, 89).
- 18 Artikel 13: „Die Grundrechte und -freiheiten 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 und aus besonderen Gründen, welche darüber hinaus in den entsprechenden Artikeln der Verfassung vorgesehen sind, in Einklang mit Wort und Geist der Verfassung durch Gesetz beschränkt werden. [...]“

können, dass ein erneutes Versagen des Staatsapparats endgültig auszuschließen war.

Rückblickend lässt sich an dieser Stelle festhalten: Beginnend mit der Verfassung von 1924 welche die Gründung der türkischen Republik als westlich orientierten, nach innen umfassend homogenen und nach außen unabhängigen Nationalstaat als Kontrapunkt zum islamischen Vielvölkerstaat besiegelte, eröffnete sich ein identitäres Spannungsfeld, welches die Konsolidierung des Staates verkomplizierte. Entsprechend entstanden sowohl die Verfassung von 1961 und 1982, als auch die grundlegenden Reformen der 70er aus Situationen der sozialen und politischen Krise und waren somit primär an der konkreten Lösung akuter Ordnungsprobleme interessiert. Die Verfassungsgebung erfolgte ausnahmslos ‚von oben‘, i.e. ausgeführt von einer kleinen ideologisch und sozial-strukturell klar bestimm- baren Elite, die ihren Legitimitätsanspruch aus der Gründungs- geschichte der Republik herleitete. In inhaltlicher Hinsicht waren folglich alle bisherigen Vertragswerke eindeutig auf die normativen Prinzipien des Kemalismus festgelegt und dabei durch zunehmend paternalistische (1961) bis stark autoritäre Züge (1982) gekenn- zeichnet. Im Vordergrund stand jedenfalls in allen Fällen das Ziel, einen normativ festgelegten, institutionell integrierten und effizient funktionierenden Staatsapparat zu entwickeln und zu erhalten, mehr als ein legitimiertes Vertragswerk als Basis demokratischer, partizi- pativer Politik zu entwickeln.

Schrittweise Liberalisierung unter EU-Konditionalität (1995 – 2004)

Als „gutes Omen“ für die türkische Politik wurden daher der in den 90er Jahren langsam begonnene Reformprozess gewertet: Im Jahr 1995 wurde das Parteien-, Vereins- und Gewerkschaftswesen reformiert und der ideologische Gehalt der Präambel reduziert.¹⁹ In den

19 In der Präambel wurden jene Paragraphen, welche die Notwendigkeit und Legitimität des Militärputsches 1980 stipulierten, sowie die Formulierung ‚der heilige Türkische Staat‘ entfernt. Zudem wurden etwa Vereinsgründungen erleichtert (Artikel 33), der Handlungsspielraum

Jahren 2001 und 2004 (letztere also nach Amtsantritt der AKP) kam es zu tiefgreifenden Änderungen im Bereich der Grundrechte und der Einfluss des Militärs in der Politik wurde deutlich begrenzt.²⁰ Mehr als ein Drittel des gesamten Vertragstextes von 1982 wurde im Zuge dieser Reformbemühungen abgeändert, wobei bemerkenswert ist, dass – insbesondere da keine der Parteien die für eine Verfassungsänderung ohne Referendum notwendige Zweidrittelmehrheit der Parlamentssitze hielt – die Reformen Produkt intensiver Verhandlungen und Konsensfindung zwischen den verschiedenen Fraktionen waren. Erstmals in der türkischen Geschichte wurde Verfassungswandel somit unter relativ ‚normalen‘ Bedingungen und durch ein demokratisch legitimes Parlament erreicht. Der autoritäre Kern der Verfassung von 1982 konnte dabei dennoch nicht vollständig beseitigt werden.²¹

von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden wesentlich erweitert (Artikel 52) und Parteiverbote erschwert (Artikel 68, 69).

- 20 Generelle Gründe zur Beschränkung von Grundrechten und -freiheiten wurden entfernt, die Wesensgehaltsgarantie re-etabliert und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit eingeführt. Dazu exemplarisch Artikel 13: „Die Grundrechte und -freiheiten können mit der Maßgabe, dass ihr Wesenskern unberührt bleibt, nur aus den in den betreffenden Bestimmungen aufgeführten Gründen und nur durch Gesetz beschränkt werden [...]“. Die Artikel zur Kommunikations-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit wurden liberalisiert (Artikel 22, 28, 30, 31, 33, 34, 51) und die richterliche Kontrolle bei Eingriffen in die Privatsphäre gestärkt (Artikel 19, 20, 21). In Bezug auf das Militär wurde die Anzahl ziviler Mitglieder im Nationalen Sicherheitsrat erhöht und dessen Charakter als ausdrücklich ‚beratend‘ unterstrichen (Artikel 111). So wurde mit der Streichung des Übergangsentwicklungsartikels 15 auch die verfassungsrechtliche Überprüfung von Gesetzen aus der militärisch regierten Übergangszeit 1980 – 1983 erlaubt. Schließlich wurden auch die Staatssicherheitsgerichte (Artikel 143) sowie die Todesstrafe abgeschafft (Artikel 15, Abs. 2, Artikel 17, 38).

- 21 Özbudun (2009), 23.

Vorstoß der AKP für eine neue Verfassung im Juni 2007

In diesem Kontext erschien der Vorstoß der AKP, aus vorgezogenen Neuwahlen am 22. Juli 2007 wesentlich gestärkt (47 Prozent) hervorgegangen, zunächst vielversprechend:²² Eine grundlegend neue ‚zivile Verfassung‘, hieß es, solle die Prinzipien des Rechtsstaats stärken.²³ Ursprünglich angekündigt war es von der AKP, den fertigen Entwurf, noch bevor er dem Parlament als offizieller Verfassungsänderungsantrag vorgelegt werden würde, zunächst zur ausführlichen öffentlichen Debatte zu stellen. Der entsprechende Entwurf blieb jedoch unveröffentlicht. Eine inoffizielle Version der geplanten Änderungen kursierte Ende September 2007 im Internet.²⁴ Dieser zur Folge sah der Entwurf tatsächlich weitreichende Änderungen an der Verfassung von 1982 vor: In der Präambel wurde der Schutz von Grundrechten und Freiheiten, sowie die Aufrecht-

-
- 22 Zur vorangegangenen Staatskrise um die Präsidentschaftswahl vgl. Rabia Karakaya Polats „The 2007 Parliamentary Elections in Turkey. Between Securitisation and Desecuritisation“, *Parliamentary Affairs* 62 (1/2008), 129-148.
- 23 Der Begriff ‚zivile Verfassung‘ (türkisch: *Sivil Anayasa*) bezog sich dabei insbesondere auf die Zusage, den neuen ‚Gesellschaftsvertrag‘ im Konsens aller gesellschaftlichen Kräfte und unter größtmöglicher Partizipation des Volkes auszuarbeiten. Dazu das Wahlprogramm der AKP: AKP, *Beyanname* (2007), 12, in Originalsprache online auf der Homepage des türkischen Vereins zur Unterstützung von Forschung und Erziehung (YAYED): www.yayed.org.tr/resimler/ekler/718499c1c8cef67_ek.doc, zuletzt abgerufen am 2. April 2012.
- 24 Das türkische Original des im Internet kursierenden Verfassungsentwurfs von 2007 findet sich als Volltext online auf der Homepage des türkischen Nachrichtenportals BIANet: <http://bianet.org/bianet/siyaset/101746-akpnin-anayasa-taslaginin-tam-metni>, zuletzt abgerufen am 12. Februar 2012. Die ausführlichste und wohl auch zuverlässigste englischsprachige Zusammenfassung und Diskussion liefert Zühtü Arslan, „Turkey’s Bid for a New Constitution“, *SETA Foundation for Political, Economical and Social Research Policy Brief* 1 (2007), 1-7.

erhaltung eines „auf den Prinzipien Gleichheit und Pluralismus beruhenden Rechtsstaates“ als „primäres Ziel“ der Verfassung betont. Der Begriff der Menschenwürde wurde eingefügt und ihr Schutz als ausdrückliche Pflicht des Staates unterstrichen. Allgemeine Gründe zur Beschränkung entsprechender Grundrechte und Freiheiten wurden an mehreren Stellen gestrichen.²⁵ Mit Änderungen in zwei Artikeln betreffend Religionsfreiheit und Bildung sollte das Kopftuchverbot an Universitäten aufgehoben, der Religionsunterricht als Pflichtfach abgeschafft und der Unterricht von Kurdisch als Fremdsprache ermöglicht werden.²⁶ Die Befugnisse des Präsidenten wurden beschnitten.²⁷ In Bezug auf die Justiz waren wesentliche

-
- 25 Dazu wurde unter anderem in Artikel 5 der Schutz „der Unabhängigkeit und Einheit des Türkischen Volkes und der Unteilbarkeit des Landes“ von den Grundzielen und -aufgaben des Staates ausgenommen. Weitere Änderungen im Bereich der Grundrechte beinhalteten die Einführung des Konzepts positiver Diskriminierung von gesellschaftlich benachteiligten Gruppen, die explizite Verankerung von Kinderrechten sowie einen verbesserten Schutz der Privatsphäre und persönlicher Daten (Artikel 10, 20, 41).
- 26 Dazu wurde in Artikel 24 die Verpflichtung des Staates eingefügt, bei der Rolle, die er im Bereich der Erziehung und Lehre spielt, die religiösen und philosophischen Überzeugungen der Eltern zu respektieren. In Artikel 42 wurde die Formulierung, „Den türkischen Staatsbürgern darf in den Erziehungs- und Lehranstalten als Muttersprache keine andere Sprache beigebracht und gelehrt werden als Türkisch.“ ergänzt um den Satz: „Die Grundsätze, an welche die in den Erziehungs- und Lehranstalten zu lehrenden Fremdsprachen und die Schulen, welche die Erziehung und Lehre in einer Fremdsprache durchführen, gebunden sind, werden durch Gesetz geregelt.“ Zudem wurde ein Absatz eingefügt, in dem ausdrücklich formuliert wurde, dass niemandem wegen seiner Kleidung der Hochschulzugang verwehrt werden darf. Kritiker werteten gerade diese Änderungen als wesentliche Indizien für den Versuch der AKP die Prinzipien Atatürks und des Säkularismus zu unterlaufen.
- 27 Dies geschah insbesondere in der Intention, die mit der Verfassungsänderung von 2007 eingeführte Wahl des Präsidenten durch das Volk in die Nähe eines semi-präsidentiellen Systems geratene Staatsstruktur

Änderungen im Wahlverfahren zu den Mitgliedern des Verfassungsgerichts und des Hohen Rats der Richter und Staatsanwälte vorgesehen, welche unter anderem die Wahl einiger dieser Mitglieder durch das Parlament vorsah. Die Kompetenz des Verfassungsgerichtes wurde um die Möglichkeit erweitert, Gesetze im Fall eines Konflikts mit internationalen Menschenrechtsregimen zu annullieren. Schließlich sollten Parteiverbote erschwert werden und Urteile der Militärgerichtsbarkeit auch von zivilen Gerichten überprüft werden können.

Zusammenfassend lässt sich der Entwurf damit im Vergleich zur Verfassung von 1982 als relativ liberal und fortschrittlich beschreiben. Er enthielt weitaus weniger ideologische Referenzen als das Original. Dennoch blieben die Prinzipien des säkularen Staats, sowie die grundlegende Loyalität zum Kemalismus klar gewahrt, insbesondere indem die drei unveränderlichen Artikel der Verfassung von 1982 unberührt blieben. Als solcher, so Arato, könne der Entwurf zwar aus institutioneller Sicht nicht als „bahnbrechend“ gewertet werden, allerdings beinhalte er einen recht gelungenen Kompromiss zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Lagern und sei damit „im Großen und Ganzen recht akzeptabel“.²⁸

Auf ungeteilte Kritik stieß dagegen das Vorgehen der AKP, d.h. die Tatsache, dass die Arbeiten an der neuen Verfassung unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit stattfanden. Laut Özbudun, waren es wohl insbesondere „interne Meinungsverschiedenheiten“ innerhalb der AKP welche die Fortführung des Projekts verhinderten.

Das Thema Verfassung blieb von der politischen Tagesordnung verschwunden bis plötzlich im Januar 2008 Premierminister Recep

wieder als vollständig parlamentarische zu re-etablieren. Peri Uran, „Turkey’s Hasty Constitutional Amendment Devoid of Rational Basis. From a Political Crisis to a Governmental System Change“, *Journal of Politics and Law* 3 (1/2011), 2-10.

28 Andrew Arato, „The Constitutional Reform Proposal of the Turkish Government. The Return of Majority Imposition“, *Constellations* 17 (2/2010), 345-350

Tayyip Erdoğan, völlig unerwartet bei einem Auslandsbesuch in Spanien, eine „Ein-Satz-Änderung“²⁹ an der Verfassung ankündigte, welche das Tragen von Kopftüchern an Universitäten wieder ermöglichen sollte. Unterstützt durch die Stimmen der Partei der Nationalen Bewegung (MHP) gelang es der AKP bereits zwei Wochen später eine Verfassungsänderung durch das Parlament zu bringen, welche eben jenes Thema betraf, das seit jeher den besten Zündstoff bietet, um die Fronten der türkischen Gesellschaft zu polarisieren.

Die Reform wurde allgemein als große verpasste Chance für die Demokratie gewertet. Zum einen war die Reichweite der Änderung unklar: So war missverständlich, ob das neue Gesetz nur Studentinnen, oder auch Lehrerinnen, Professorinnen und andere Beamtinnen betraf. Betraf sie nur das Kopftuch, oder auch andere religiöse Symbole, etwa die jüdische Kippa oder das christliche Kreuz? Zu-

29 Die verabschiedete Reform bestand dann tatsächlich, zwar nicht aus einem, aber dennoch aus nur zwei Sätzen: In Absatz 4 des Artikels 10 (Gleichheit vor dem Gesetz) wurde ein Halbsatz (kursiv) eingefügt: „Die Staatsorgane und Verwaltungsbehörden haben bei all ihren Akten *und im Hinblick auf die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen aller Art* gemäß dem Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz zu handeln.“ Somit soll also ein Gesetz, dass zum Ausschluss von Frauen mit Kopftüchern aus der Universität führen könnte, einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz darstellen. In Artikel 42 (Recht und Pflicht zu Erziehung und Bildung) wurde Absatz 7 erweitert um die Formulierung: „Niemand darf seines Rechts auf Hochschulbildung ohne ausdrückliche Regelung im Gesetz beraubt werden. Die Grenzen des Gebrauchs dieses Rechts werden durch Gesetz geregelt.“ Der Zutritt von Frauen mit Kopftuch zur Universität könnte folglich nur durch ein Gesetz verhindert werden, das den Gebrauch des Kopftuchs direkt verbietet, was dann wieder gegen Art. 10 Abs. 4 verstoßen würde; vgl. Rumpf, „Constitutional Developments in Turkey. An Overview from Past to Present“, *ZEI-EU-Turkey-Monitor* 1 (2008), 1-8. Die deutsche Übersetzung der Reform findet sich online auf der Homepage von Prof. Christian Rumpf: <http://www.tuerkei-recht.de/verfassung-und-verwaltung/texte-rechtsvorschriften/index.php> , zuletzt abgerufen am 2. August 2012.

dem war unklar, ob die Verfassungsänderung zur sofortigen Aufhebung des Verbots ausreichte, oder ob dazu zunächst eine weitere implementierende Gesetzesänderung notwendig war. In diesem Fall würde die Reform vor allem den Interessen der jeweiligen Regierungspartei dienen, i.e. auf nicht absehbare Zeit der AKP. Zum anderen war es wiederum das Verfahren der Verfassungsänderung, welches auf große Kritik stieß. Insbesondere Benhabib weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Bedeutung der Reform Implikationen beinhalte, welche über die bloße Aufhebung des Kopftuchverbots weit hinausgingen. So spiegele die ursprüngliche Fassung des Artikels genau jenen „militanten Homogenitätsanspruch“ des türkischen Staates wider, welcher den türkischen Demokratisierungsprozess bis heute ad absurdum führt. Der ambivalente, halberherzige Charakter der adhoc-Reform ließ diesen Anspruch jedoch unberührt. Stattdessen wurde die Möglichkeit, mit der Reform auch Themen wie Minderheitenrechte und gesellschaftlichen Pluralismus öffentlichen zu debattieren (was dringend notwendig wäre) durch das überstürzte Vorgehen der AKP von Beginn an – und im ausschließlichen Interesse der AKP – unterlaufen.³⁰ In einer äußerst umstrittenen Entscheidung vom Juni 2008 gab das Gericht einer entsprechend eingereichten Klage der CHP statt. Die Reform wurde annulliert.³¹

30 „Turkey missed the chance to recognize the cleavage between observant and nonobservant Muslims as only one and by no means the principal one, among the many differences and divisions in Turkish society. Indeed, the occasion could have been used for embedding the whole amendment into a broader context of minority rights and could have hence been one more step to create a new demos and a new political identity for a truly pluralistic society.“ Seyla Benhabib, „Turkey's Constitutional Zigzags“, *Dissent* 56 (1/2009), 25-28, 27.

31 Faktisch kann das Kopftuchverbot allerdings mittlerweile als aufgehoben gelten, da alle relevanten Stellen (Rektoren, YÖK, Polizei, Staatsanwaltschaft) die Praxis dulden und keine Strafverfolgungen mehr stattfinden. Es kann daher vermutet werden, dass dementsprechende inoffizielle Weisungen von Regierungsseite vorausgegangen sind. Kritische Stimmen betrachten dies als „Gleichschaltung“

Zweiter Anlauf: Verfassungsreform im September 2010

Relativ überraschend kam für viele dann im Januar 2010 die erneute Ankündigung der AKP, eine umfassende Verfassungsreform noch im gleichen Jahr durchzuführen. Nach kurzen Beratungen mit der bereits 2007 eingesetzten Verfassungskommission verkündete die AKP bereits am 22. März 2010 das fertige, aus 24 Artikeln bestehende, Reformpaket.³² Neben einer Reihe relativ unumstrittener Änderungen im Bereich der Grundrechte³³ und der Militärgerichtsbarkeit³⁴ sah dieses Paket insbesondere eine weitgehende Neuordnung des Verfassungsgerichts und des Hohen Rats der Richter und Staatsanwälte sowie eine grundlegende Reform des Parteiverbotsverfahrens vor.³⁵

und sehen diesen Umstand im umfassenden Kontext als Beweis dafür, wie regierungskritische Stimmen gezielt manipuliert beziehungsweise mundtot gemacht werden.

- 32 Senem Aydın Düzgit, „Constitutional Referendum in Turkey: What next?“, *CEPS Commentary* 23 (2009), 1-3; Selin Bölme und Taha Özhan, „Constitutional Referendum in Turkey“, *SETA Foundation for Political, Economic and Social Research Policy Brief* 47 (2009), 1-32; Serap Yazıcı (Hg.), *A Judicial Conundrum. Opinions and Recommendations on Constitutional Reform in Turkey* (Istanbul 2010).
- 33 Unter anderem: Die Einführung des Konzepts „positiver Diskriminierung“ von gesellschaftlich benachteiligten Gruppen (Artikel 10), die Verbesserung des Schutzes persönlicher Daten (Artikel 22), die Verankerung des besonderen Schutzes von Kindern und Familien (Artikel 41), den Ausbau von Arbeitsrechten (Artikel 51, 52, 54, 128), die Einrichtung der Institution eines Ombudsmannes (Artikel 74), die Einrichtung eines Sozial- und Wirtschaftsrats (Artikel 166).
- 34 Erweiterungen waren vorgesehen hinsichtlich der gerichtlichen Nachprüfbarkeit von Entscheidungen der Militärgerichte (Artikel 125, 145, 156). Mit der Streichung des provisorischen Artikels 15 wurde außerdem die Amnestie für die Verantwortlichen des Putsches 1980 aufgehoben.
- 35 Vorgesehen war konkret die Erhöhung der Zahl der Verfassungsrichter von 11 auf 17, wobei drei vom Parlament und 14 vom Präsidenten bestimmt werden. Im Fall des Rates sollte die Zahl der Mitglieder von 7

Befürworter verteidigten diese Änderungen als wichtigen Schritt zu einer demokratischeren Neuordnung der Justiz und verwiesen dabei vor allem auf die weitgehende Konformität der Regelungen mit den Standards europäischer Verfassungen. Kritiker hingegen gaben zu bedenken, dass die geplante Reform im spezifisch türkischen Setting, i.e. vor dem Hintergrund des seit langem schwelenden Machtkampfes zwischen Regierungspartei und Verfassungsgericht, auch ganz andere Implikationen haben könnte und wohl vor allem der AKP dazu diene, ihre Machtposition abzusichern: Die vorgesehenen neuen Wahlverfahren zur Besetzung des Gerichts und des Rates würden der AKP – bei den derzeitigen Mehrheitskonstellationen im Parlament plus eines aus Reihen der Regierungspartei besetzten Präsidentenamtes – spätestens zu Beginn des nächsten Wahlzyklus die fast vollständige Besetzung beider Organe aus eigenen Reihen ermöglichen. Somit wäre es nicht nur relativ unwahrscheinlich, dass eine in Zukunft vom Parlament verabschiedete Verfassungsänderung vom Gericht revidiert wird, in Kombination mit der vorgesehenen Erhöhung der für ein Parteiverbotsverfahren bei Gericht notwendigen Mehrheit von 3/5 auf 2/3 wäre auch die Möglichkeit eines Verbots der AKP endgültig ausgeschlossen.³⁶

In diesem Sinne beschreibt Arato die Reform als ersten Schritt einer zu vermutenden „two-step strategy“ in deren Verlauf, d.h. nach

auf 22 erweitert werden. Der Rat sollte die Zuständigkeit für die Durchführung von Disziplinaruntersuchungen erhalten, wobei die Zustimmung des Justizministers erforderlich ist. In beiden Fällen sollte der Wahlmodus zur Besetzung der Mitgliederposten geändert werden, wobei die Herkunft der vorgeschlagenen Mitglieder stark diversifiziert wurde (Artikel 147, 159). Ein Parteienverbot, welches bisher durch eine einfache Klage der Generalstaatsanwaltschaft vor dem Verfassungsgericht angestrebt werden kann sollte nun als erster Schritt der Beschluss einer Parlamentskommission, zusammengesetzt aus jeweils zwei Abgeordneten aller Parteien mit Fraktionsstatus, vorgeschaltet werden (Artikel 68, 69).

36 Arato (2010), 347: „What may be good and fair in one democratic setting may be unfair and authoritarian in another.“

Neubesetzung des Gerichts im nächsten Wahlzyklus, eine Welle weiterer Verfassungsänderungsanträge von der somit weitgehend ungehindert agierenden AKP zu erwarten sei. Die an sich durchaus positiv zu beurteilenden Änderungen im Bereich der Menschenrechte und des Militärs sieht er folglich als bloßes „window dressing“, i.e. Mittel der AKP, um diverse Wählerschaften für das Referendum zu gewinnen.

Neben diesen, durchaus ernstzunehmenden, inhaltlichen Vorbehalten gab auch in diesem Fall wieder das Vorgehen der AKP Anlass zu Kritik. Wieder war der Entwurf das Ergebnis exklusiver, weitgehend geheimgehaltener Beratungen zwischen AKP-Spitze und Kommission. Eine breite Debatte der Änderungsvorschläge in der Öffentlichkeit wurde damit, wie auch durch die wiederum auffallende Kürze des Verfahrens, von vornherein unterbunden. Ebenso wenig hat die AKP im Parlament den Konsens gesucht. Tatsächlich hatten immerhin zwei Oppositionsparteien, sowohl die kemalistische CHP, als auch die kurdische Partei für Demokratie und Frieden (BDP), der AKP unter bestimmten Bedingungen Unterstützung angeboten. Dennoch ging die AKP auf diese Angebote nicht ein und setzte die Änderungen wieder im weitgehenden Alleingang durch.³⁷

Als Konsequenz klagte die CHP gegen die Reform vor dem Verfassungsgericht. Mit Urteil vom 7. Juli 2010 hat dieses den Entwurf zwar im Wesentlichen gebilligt, allerdings den Wahlmodus für das

37 Das türkische Recht sieht zwei alternative Verfahren zur Verfassungsänderung vor: Wird die vorgeschlagene Änderung im Parlament mit den Stimmen von zwei Dritteln der Parlamentsabgeordneten (367 von 550) angenommen, tritt sie mit Unterzeichnung durch den Präsidenten in Kraft. Wird der Entwurf mit weniger als zwei Dritteln aber mehr als drei Fünfteln der Stimmen (330) angenommen, kann er vom Präsident in einem Referendum zur Abstimmung gestellt und dann durch die die Hälfte der abgegebenen Stimmen in Kraft gesetzt werden (Verfassung 1982, Artikel 175). In diesem Fall fanden die geplanten Änderungen des Parteiverbotsverfahrens nicht die erforderliche parlamentarische Mehrheit, um in einem Referendum zur Abstimmung gestellt zu werden.

Verfassungsgericht sowie den Hohen Rat der Richter und Staatsanwälte noch einmal verändert.³⁸ Zusammen mit der Tatsache, dass die Änderung des Parteiverbotsverfahrens bereits im Parlament aus dem Verfassungspaket rausgefallen war, ist der durch die Reform erfolgte Machtzuwachs der AKP damit nicht ganz so dramatisch ausgefallen, wie von Arato perzipiert.³⁹

Was bleibt ist damit, neben einer generellen Skepsis gegenüber jenen hinter den Reformen verborgenen ursprünglich gehegten Intentionen der AKP, der Vorwurf eines grundlegenden Demokratiedefizits. Wieder einmal, so Meier und Berktaş, wurde auch mit den jüngsten umfangreichen Verfassungsänderungen die Chance verspielt, auf breiter gesellschaftlicher Basis, i.e. im parteiübergreifenden Konsens und unter Einbezug der Zivilgesellschaft eine völlig neue und ‚zivile Verfassung‘ als endgültigen Kontrapunkt zur Militärverfassung von 1982 zu erarbeiten. Stattdessen beherrschte über Monate die Diskussion um einzelne Paragraphen und Formulierungen die Aufmerksamkeit der Türkei, überwog das Misstrauen auf beiden Seiten und so wurde auch diese Reform zum Teil des seit Jahren anhaltenden Machtkampfes zwischen den Kemalisten und den aufstrebenden neuen Eliten.⁴⁰

Die Bürger der Türkei – Gewinner oder Verlierer?

Und dennoch, hält man am normativen Maßstab einer funktionierenden Öffentlichkeit als grundlegende Voraussetzung eines politisch integrierten Gemeinwesens konsequent fest, lässt sich diesen Polarisierungserscheinungen auch etwas Positives abgewinnen. Ob

38 Dabei wurde der Nominierungsmodus für die Kandidaten der verschiedenen Institutionen geändert, die Beschränkung auf nur eine Stimme pro wahlberechtigtem Mitglied der Institution wurde aufgehoben und die Wahlmöglichkeit des Staatspräsidenten wurde auf den Personenkreis juristischer Institutionen und Rechtsanwälte beschränkt.

39 Am 12. September 2010 wurde das Paket mit 58 Prozent der abgegebenen Stimmen per Referendum angenommen.

40 Michael Meier und Aylin Berktaş, „Die Verfassungsreform 2010“, Friedrich-Ebert-Stiftung, *Fokus Türkei* 17 (2010) 1-25, 2.

nun seitens der AKP so intendiert oder nicht, die Bürger der Türkei nahmen den angestoßenen Verfassungsprozess zum Anlass ihren Interessen Ausdruck zu verleihen. Bereits der erste im Juni 2007 publik gewordene Verfassungsentwurf traf auf deutliche Resonanz innerhalb der Zivilgesellschaft.⁴¹ In den darauf folgenden zwei Jahren der Debatte ist aus diesen ersten Reaktionen eine beachtliche Bürgerbewegung erwachsen. Getragen wird sie durch hunderte in den letzten zwei, drei Jahren gegründete Initiativen und Organisationen. Zu ihren Protagonisten gehören Wissenschaftler, Anwälte und Journalisten, ihre Anhängerschaft umfasst Studenten ebenso wie Hausfrauen und Arbeiter. Sie umfasst Linke und Liberale, Verehrer Atatürks ebenso wie Trägerinnen von Kopftüchern. Die Bewegung fällt damit insbesondere durch die Tatsache auf, dass es ihr gelingt Menschen unterschiedlichster Milieus und verschiedener politischer Lager zu vereinen und damit die althergebrachte Zweiteilung in ‚Kemalisten vs. AKP-Anhänger‘ zu unterlaufen scheint. Diese Entwicklung muss als bedeutendes Novum für die Politik der Türkei sicherlich zur Kenntnis genommen werden und sie mag begründet liegen in dem Umstand, dass es der Bewegung weniger auf Inhalte, als auf demokratische Prozeduren politischer Entscheidungsfindung ankommt. Ihr geht es darum, „eine Stimme zu haben“, und zwar nicht nur eine sondern viele verschiedene. Im Vordergrund der Bewegung steht das Recht der Bürger, an der neuen ‚zivilen‘ Verfassung angemessen mitzuwirken zu können. So werden landesweit Demonstrationen und Pressekonferenzen abgehalten, Internetforen eingerichtet und öffentlicher Veranstaltungen organisiert. Höchst unterschiedliche Meinungen zur Verfassung können zu Wort kommen. Die auf diesen Plattformen vorgebrachten Beiträge und Diskussionen werden von den Organisatoren gesammelt, geordnet und dem Parlament in Ankara zugeleitet.

41 Eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen, darunter etwa auch der mächtige Unternehmerverband TÜSİAD und der Gewerkschaftsverband DİSK, warteten mit Reformvorschlägen und Kritik und oder sogar mit kompletten Verfassungsentwürfen auf; vgl. Meier und Berktaş (2010), 3.

Nun kann dieser Prozess im Zusammenhang nur ausschnitthaft angedeutet werden. Ich möchte jedoch behaupten, dass sich die türkische Öffentlichkeit in den letzten Jahren zu einem deutlich dynamischeren Diskursfeld entwickelt hat, in dem Bürger zu öffentlicher Kommunikation und kollektivem Handeln motiviert werden und in dem kollektive Identitäten zunehmend tabuloser, flexibler und mittels neuer Strategien neu verhandelt werden. Fakt ist, dass sich zumindest in einigen Teilen der Bevölkerung in den letzten Jahren eine neue Art Demokratieverständnis herausgebildet hat. Es zeigen sich Ansätze einer neuen politischen Kultur zu entwickeln, welche über ihre partikulären Interessen hinaus auch die demokratischen Prozessvoraussetzungen an sich in den Blick bekommt und sich auf das Recht *jeden* Bürgers und *jeder* Meinung auf Partizipation und politische Teilhabe stützt. Die von der AKP losgetretene Verfassungsdebatte hat dazu sicherlich entschieden beigetragen. Die Partei selbst kann sich dies jedoch wohl nur bedingt auf die eigenen Fahnen schreiben. Ihr Versprechen, mehr Bürgernähe und Partizipation zu ermöglichen, sowie die Reformen im Konsens aller gesellschaftlichen Kräfte umzusetzen hat sie – wie oben gezeigt – ganz offensichtlich nicht eingelöst. Und so muss sicherlich in Betracht gezogen werden, dass auch die Stimme selbst der aktivsten Öffentlichkeit folgenlos bleibt, wenn sie nicht auch von staatlicher Seite entsprechend gehört, oder gar unterdrückt wird.

In der Tat muss in diesem Zusammenhang auf Entwicklungen hingewiesen werden, die den Vorwurf zunehmender Zensur und Unterdrückung regierungskritischer Stimmen unter der AKP zu bestätigen scheinen. So hat insbesondere die Anzahl politischer Gefangener in den letzten Jahren stark zugenommen. Während offizielle Stellen von rund 4000 Gefangenen unter dem Vorwurf des Terrorismus sprechen, welche vornehmlich im Rahmen von gegen die kurdische Untergrundorganisation Union der Gemeinschaften Kurdistans (KCK) gerichteten Operationen inhaftiert und verurteilt worden sein sollen,⁴² zeichnen die Zahlen zivilgesellschaftlicher Organi-

42 Siehe dazu die Statistik des Generaldirektorats für Straf- und Haft-

sationen ein anderes Bild. Die Kampagne „Demokratie hinter Gittern“ beispielsweise zählt allein seit den Kommunalwahlen 2009 rund 6300 aus politischen Gründen inhaftierte Personen, darunter sechs ParlamentarierInnen, 17 BürgermeisterInnen, sowie 42 Rechtsanwälte, 110 JournalistInnen und 1023 Minderjährige. Betroffen seien dabei insbesondere Kurden, aber auch Linke und Menschenrechtsaktivisten.⁴³ Hinzu kommt eine Vielzahl von verbotenen Vereinen und Organisationen, zensurierter Medien sowie gesperrter Webseiten. Wenngleich es relativ schwierig ist, diese Tendenzen im Detail und in ihrer Gesamtheit systematisch zu erfassen, da sie sich größtenteils unbemerkt und hinter den Fassaden der Öffentlichkeit abspielen, müssen diese Entwicklungen sicherlich im Auge behalten werden, wenn es um die gegenwärtige und künftige Situation der Meinungs-freiheit und Demokratisierung in der Türkei geht.

Mittlerweile ist unter Parlamentspräsident Cemil Çiçek ein erneuter Prozess der parlamentarischen, parteiübergreifenden Verfassungsreform angelaufen. Wieder einmal betont die Parteispitze der AKP den Konsens suchen zu wollen. Es ist noch zu früh, um diesen erneuten Vorstoß zu bewerten. Dennoch, so scheint es, wird die AKP die Geister, die sie rief (den Demokratisierungsdiskurs) so leicht nicht wieder los. Anfang 2012 nahmen die ersten führenden Regierungsmitglieder an den Veranstaltungen der Plattform für eine neue Verfassung teil.

anstalten im Justizministerium der Türkei auf der Webseite des Amtes unter: <http://www.cte.adalet.gov.tr/istatistikler/yillar5.asp> , zuletzt abgerufen am 17. August 2012.

- 43 Die Zahlen beziehen sich auf die Antwort des Justizministers Sadullah Ergin auf eine parlamentarische Anfrage am 19 Februar 2012. Sie wurden zitiert und um Hintergrundwissen erweitert in einer Pressemitteilung der Kampagne „Demokratie hinter Gittern“ anlässlich der Verleihung des deutschen Steiger Awards 2012 an den türkischen Ministerpräsidenten Recep Tayyip Erdoğan am 17. März 2012. Siehe: <http://demokratiehintergittern.blogspot.de/termine> , zuletzt abgerufen am 17. August 2012.

Charlotte Joppien

Bürgermeister an die Macht!

Zur kommunalpolitischen Gesetzgebung der AKP

Die AKP stellt seit nunmehr zehn Jahren unangefochten die Regierung in der Türkei. Dieser Zeitraum wird von vielen Kommentatoren als wichtige Zäsur in der Geschichte des Landes betrachtet. Tatsächlich hat sich viel im Bezug auf die außenpolitische Ausrichtung oder das Verhältnis zur EU, die Stellung ethnischer und religiöser Minderheiten, die Rolle des Militärs im Staat oder die wirtschaftliche Situation des Landes verändert. Von Journalismus und Wissenschaft relativ unbeachtet ist jedoch der Bereich kommunalpolitischer Reformen unter der AKP geblieben – und dies obwohl inzwischen knapp 75% der Bevölkerung in urbanen Strukturen leben.¹ Dieser Artikel nimmt sich dem Desiderat an und fragt nach der relevanten kommunalen Gesetzgebung der AKP zwischen 2002 und 2010. Ein Augenmerk liegt dabei auf der praktischen Umsetzung der Gesetze und den Auswirkungen auf das Verhältnis von kommunaler und nationaler Politik. Der Artikel beginnt mit einer kurzen Vorstellung kommunalpolitischer Ebenen in der Türkei, um anschließend durch einen historischen Überblick Entstehung und Funktionen der einzelnen Ebenen genauer zu erläutern. Daraufhin werden bedeutende kommunalpolitische Entscheidungen seit der Regierungsübernahme der AKP analysiert und gezeigt, welche langfristigen strukturellen Veränderungen damit einhergehen.

1 Die Urbanisierungsrate der Türkei ist von 18,3% 1945 auf 75% im Jahr 2010 gestiegen. Demir Kemal, Suat Çabuk, „Türkiye’de metropoliten kentlerin nüfus gelişimi“, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Sayı: 28 Yıl: 2010/1*, http://sbe.erciyes.edu.tr/dergi/sayi_28/11.pdf, zuletzt aufgerufen am 19.07.2012.

Das Bekenntnis zu kommunaler Regierung und Verwaltung leitet sich aus Artikel 123 und 127 der Verfassung her; organisatorisch können drei Ebenen unterschieden werden: Provinz (*il*), Stadt (*belediye*) und Dorf (*köy*).

Die insgesamt 81 Provinzen haben weitreichende Kompetenzen bezüglich Bildung, Gesundheit und Infrastruktur. Inwieweit die Provinzverwaltungen (*il özel idaresi*) als kommunale Regierung bezeichnet werden können, ist umstritten, da sie formal ein Verwaltungsorgan der Zentralregierung darstellen. Auch wird der Gouverneur (*vali*) nicht direkt vom Volk gewählt, sondern durch die Regierung ernannt.² Andererseits erinnern die Provinzverwaltungen in ihren Aufgaben wie Bereitstellung von Infrastruktur, Wasser- und Telefonleitungen, Schulen und Gesundheitseinrichtungen oder der Organisation von Märkten etc. eher an Regierungs- als an reine Verwaltungseinheiten.³

Auf zweiter Ebene sind Städte mit mindestens 5.000 Einwohnern (*belediye*) angesiedelt.⁴ Die Regierungsgeschäfte werden durch den Bürgermeister, den Exekutivausschuss und den Stadtrat verfolgt. Diese werden von derjenigen Partei gestellt, die in der Kommunalwahl die Mehrheit errungen hat – Koalitionen sind auf kommunaler Ebene nicht möglich. Eine Sonderebene im Bereich städtischer Kommunalpolitik stellen die 1984 entstandenen *büyükşehir be-*

2 Die Provinzverwaltungen bestehen aus einer Versammlung, einem permanenten Ausschuss und dem Gouverneur. Die erstgenannten sind beratende Organe, letztgenannter stellt die Exekutive dar. Die Mitglieder der Versammlung werden nach einem repräsentativen System gewählt. Metin Heper, „Local Government in Turkey. With Special Reference to Metropolitan Municipalities“, in Joachim Jens Hesse (Hg.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries* (Baden-Baden 1991), 579-600, 583.

3 Heper (1991), 584.

4 Bis zur Gesetzesreform 2005 reichte eine Einwohnerzahl von 2.000 aus.

diyesi (großstädtische Gemeinden) dar, auf deren Funktion im Rahmen des historischen Überblicks näher eingegangen wird.⁵

Die niedrigste Ebene kommunalen Regierens ist das Dorf (*köy*), das jedoch organisatorisch und finanziell stark von den Provinzverwaltungen abhängig ist.⁶ Der Dorfverwaltung sitzt der *muhtar* (Dorfvorsteher) vor, der gemeinsam mit einem Ältestenrat Entscheidungen fällt. Ihre Zuständigkeit betrifft jedoch nur kleinere Projekte, die durch geringe finanzielle Beiträge (*salma*) und die gemeinsame Arbeitskraft (*imece*) der Dorfbewohner verwirklicht werden können. Umfangreichere Aufgaben werden schon jetzt durch die Provinzen wahrgenommen und es ist anzunehmen, dass im Zuge der auch in der Türkei fortschreitenden Urbanisierung die Dorfebene einmal ganz wegfällt.

Gemein ist allen beschriebenen Organen die ungenügende finanzielle Ausstattung, die dazu führt, dass einige der rechtlich definierten Kompetenzen in Ermangelung finanzieller Mittel nicht wahrgenommen werden können. Allerdings bestehen im Bezug auf die Finanzierung große Unterschiede.⁷ Ein zweites Problem ist die un-

5 Gesetz 3030, 1984. Die Voraussetzung für diesen Status ist eine Einwohnerzahl von mindestens 750.000. Aktuell gibt es in der Türkei 16 *büyükşehir belediyesi* (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Mersin, Istanbul, Izmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Sakarya, Samsun).

6 Gesetz 442, 1924. Eine Siedlung mit mind. 150 Einwohnern wird als Dorf definiert.

7 Die Dörfer stehen im Vergleich am schlechtesten da, ihre finanziellen Quellen sind: *salma* (Abgabe der Dorfbewohner), Erträge aus Grundstücksverpachtung, Kredite sowie indirekte Finanzierung durch Projekte der Provinzen auf Dorfebene. Die Provinzen erhalten 1,15 % der nationalen Steuereinnahmen, Einnahmen aus Vermietung/Verkauf und Investitionen sowie Dienstleistungsgebühren und Kredite der Regierung. Die *büyükşehir belediyesi* erhalten 5 % der Gesamtsteuereinnahmen aus ihrer Provinz, 30 % der Einnahmen aus Parkgebühren und 50% der Steuern aus Pferderennen, und Einnahmen aus Vermietung/Verkauf/Investitionen; darüber hinaus können sie national und inter-national Kredite aufnehmen. Die *belediye* erhalten 2,85 %

klare Kompetenzverteilung bzw. die Doppelverteilung der einzelnen Ebenen. Als Folge werden einige, insbesondere kostenintensive Aufgaben (wie z.B. Gesundheit) nicht ausreichend ausgeführt, während andere (z.B. Begrünung) parallel von allen Ebenen wahrgenommen werden. Sowohl die ungenügende finanzielle Situation als auch die Kompetenzüberschneidungen sind Resultate der kommunalhistorischen Entwicklung. Die politischen Interessen, die mit den jeweiligen kommunalen Neuordnungen und Kompetenzerweiterungen zusammenhängen, soll der folgende geschichtliche Überblick verdeutlichen.

Anfänge kommunaler Organisation im Osmanischen Reich

Die erste *belediye* (Stadtgemeinde) wurde 1857 im Istanbuler Stadtteil Beyoğlu-Galata eingeführt und sollte als Institution auf das gesamte Gebiet des Osmanischen Reiches übertragen werden.⁸ Im Ge-

der natio-nalen Steuereinnahmen und können national und international Kredite aufnehmen. Darüber hinaus können sie von den „betroffenen Grund-stücksbesitzern“ Zuzahlungen bei der Erschließung von Gebieten verlangen. Sie erhalten zudem Gebühren für städtische Dienstleistun-gen und bestimmte Steuern (Schlächtersteuer, Feuerversicherungs-steuer etc.). Allerdings sind diese Steuern fix und wurden nur 1992 und 2004 angepasst, so dass die Kosten des Steuerneinziehens inzwi-schen höher sind als die daraus resultierenden Einnahmen.

- 8 Die Einrichtung der ersten Stadtgemeinden ging auf eine Entscheidung des Hohen Reformrats (*Meclis-i Âli-i Tanzimat*) im Jahr 1854 zurück eine städtische Kommission einzurichten. Die überwiegende Mehrheit der Mitglieder dieser Reform gehörten Minderheiten an und waren Franzosen, Griechen, Armenier oder Juden, nur einige wenige waren muslimische Türken. Die Kommission wurde beauftragt, einen Bericht zur europäischen Stadtorganisation und Reformvorschläge für die osmanische Situation vorzulegen. Nach mehrjähriger Diskussion wurde entschieden, zunächst eine Stadtgemeindeverwaltung in einem Stadtteil Istanbuls zu ‚testen‘. Nora Lafi, „From Europe to Tripoli in Barbary, via Istanbul. Municipal Reforms in an Outpost of the

gensatz zur Einführung von *belediye* in einigen Provinzen des Osmanischen Reiches, war die Ausweitung des Verwaltungssystems auf weitere Istanbuler Stadtteile jedoch nicht von Erfolg gekrönt.⁹ Es muss zudem angemerkt werden, dass die Anfänge des *belediye*-Systems nicht flächendeckend waren, sondern nur vereinzelt Phänomene darstellten. Kennzeichnend bereits für das Osmanische Reich war das Nicht-Vorhandensein einer Klasse institutionalisierter lokaler Autoritäten, wie etwa der Aristokratie in Europa. Die Einführung eines *belediye*-Systems lässt sich daher auch als Versuch des Palastes lesen, stärkeren Einfluss auf die bislang unter relativer Selbstverwaltung stehenden kommunalen Einheiten zu nehmen.¹⁰ Dieser von Şerif Mardin beschriebene Zustand der Trennung der Gesellschaft in Zentrum und Peripherie, der eine zentralisierte Regierungsgewalt bedingte und stärkte, setzte sich auch nach der Gründung der Republik fort.¹¹

Ottoman Empire Around 1870“, in Joe Nasr, Mercedes Volait (Hg.), *Urbanism: Imported or Exported?* (New York 2003), 187–205, 189–190; Tetsuya Sahara, „The Ottoman Council and the Beginning of the Modernisation of Urban Space in the Balkans“, in Ulrike Freitag u.a. (Hg.), *The City in the Ottoman Empire* (London/New York 2011), 26–50, 30.

- 9 Auf Grund des Erfolgs in der ‚Testgemeinde‘ wurde 1868 ein Dekret erlassen (*Dersaadet İdare i-Belediye Nizamnamesi*) um weitere 13 Stadtgemeinden in Istanbul zu schaffen. Vergleiche dazu ausführlicher Lewis. Zur Einführung des *belediye*-Systems in ausgewählten Gemeinden der osmanischen Provinzen vergleiche Sahara (2011), 26–50, im Bezug auf Bulgarien; Lafi (2003), 187–205, im Bezug auf das östliche Mittelmeer, insbesondere Tripolis.
- 10 Zeynep Çelik, *The Remaking of Istanbul. Portrait of an Ottoman City in the Nineteenth Century* (Seattle 1986), 43. Andere Deutungen sind: Erleichterung des Einzugs von Steuern, Druck europäischer Mächte, Dezentralisierung politischer Macht im Bezug auf die Provinzen um deren Zufriedenheit zu erhöhen und der Gefahr einer Abspaltung vorzubeugen.
- 11 Der türkische Soziologe Şerif Mardin beschreibt mit dem Begriff ‚Zentrum‘ den Staat, mit dem Begriff ‚Peripherie‘ das Volk. Mardin

Fehlender Wille zur Dezentralisierung

Von der neuen Hauptstadt Ankara aus wurde die Peripherie als potentieller Unruheherd betrachtet, dem durch eine strikt zentralistische Staats- und Verwaltungsorganisation begegnet werden sollte. Kommunale Ebenen hatten damit in erster Linie die Aufgabe, die Peripherie zu kontrollieren und die Durchsetzung staatlicher Gewalt zu gewährleisten. Die in den Anfangsjahren der Republik neu zugeschnittenen Provinzen (*il*) respektierten weder ethnische noch religiöse oder kulturelle bestehende Einheiten, sondern hatten vielmehr das Ziel, diese zu zerstören und so dem Einfluss traditioneller Autoritäten wie etwa ethnischer oder religiöser Führer zu entziehen.¹² Bald wurde jedoch deutlich, dass eine derart straffe, zentralistische Organisation wenig praktikabel war. Einen ersten Schritt hin zu einer Dezentralisierung von politischer Macht stellten die 1930 flächendeckend eingeführten Stadtgemeinden dar.¹³ Die Städte sollten als „verlängerter Arm der Regierung“ die „Modernisierung“ des Landes vorantreiben und bekamen in diesem Rahmen begrenzte Kompetenzen wie etwa die Grundschulerziehung übertragen.¹⁴ Der Bericht

argumentiert, die gelungene Integration der Peripherie (Adel, Stände, Bürgertum, Handwerker, Arbeiterschaft etc.) in das Zentrum sei ein Phänomen westlicher Nationalstaaten und liege in der Autonomie der Städte, des Handels und dem Ständesystem begründet. Durch gegenseitige Konfrontationen sei die Peripherie schrittweise anerkannt und in das Zentrum integriert worden. Şerif Mardin, „Centre-Periphery Relations. A Key to Turkish Politics?“, *Daedalus* 102, (1/1973), 169-190.

12 Provinzen bestehen in der Türkei seit 1913, wurden jedoch nicht durch ein bestimmtes Gesetz eingeführt.

13 Gesetz 1580, 1930.

14 Elise Massicard, Ulaş Bayraktar, „La Décentralisation en Turquie“, *Etude FASOPO/Agence française de développement actualisée pour publication*, (o. Ort 2009), [http://www.ffem.net/jahia/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/PAYS/TURQUIE/Fiches%20projets/FASOPO%20%20rapport%20final%20\(FR\).pdf](http://www.ffem.net/jahia/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/PAYS/TURQUIE/Fiches%20projets/FASOPO%20%20rapport%20final%20(FR).pdf), zuletzt abgerufen am 20.04.2012.

zum Gesetzbeschluss beschreibt die widersprüchlichen Erwartungen an die neu eingerichteten Gemeinden eindrucksvoll.

Die Erfahrung hat, ob nun in Istanbul oder einem anderen Gebiet, gezeigt, dass kommunale Regierungen gestärkt werden müssen. Um unsere Kommunen aus ihren miserablen und ruinösen Zuständen zu befreien, ist es sozial und wirtschaftlich notwendig, die Macht der Stadtgemeinden auf ein den entwickelten Ländern vergleichbaren Standard zu bringen. Aber auch wenn wir dieser Notwendigkeit Bedeutung beimessen, so sollten wir doch eine andere sozio-politische Verpflichtung nicht aus den Augen verlieren: nämlich diese, die kommunalen Regierungen unter der Kontrolle des Staates zu halten. Die Gefahr von Anarchie auf der Ebene kommunaler Regierungen kann nur vermieden werden, wenn gleichzeitig mit der Ausdehnung von Befugnissen auch die zentrale Kontrolle ausgeweitet wird.¹⁵

Hier zeigt sich, dass die Gesetzesnovelle nicht im Sinne energischer Demokratisierung gedacht war – zu groß war die Furcht vor der Unkontrollierbarkeit lokaler Instanzen. Erst mehr als 30 Jahre später forderte die Verfassung von 1961 in Artikel 112 und 116 eine stärkere Dezentralisierung politischer Macht. Allerdings kann dies als ein reines Lippenbekenntnis bewertet werden, da es nie in nationale Gesetze übertragen wurde.¹⁶ Allein die Wahl des städtischen Bürgermeisters erfuhr eine Änderung: Wurde er zunächst vom Stadtrat aus den eigenen Mitgliedern bestimmt und bedurfte der Bestätigung

-
- 15 Zitiert nach Fethi Aytaç, „Belediye kanunu’nun oluşumu, uygulanması ve değişiklikler“, in Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.S. (Hg.), *Türk belediyeciliğinde 60 yıl bildiri metinleri* (Ankara 1990), 86-106, 91. Deutsche Übersetzung der Autorin.
- 16 Ulaş Bayraktar, „Turkish Municipalities: Reconsidering Local Democracy beyond Administrative Autonomy“, *European Journal of Turkish Studies*, 2007, <http://ejts.revues.org/index1103.html>, zuletzt abgerufen am 02.04.2012, § 27.

durch die Regierung, so wählen die Bürger ihn bzw. seine Partei seit 1963 direkt.¹⁷

Den Wandel zu stärkerer lokaler Demokratie forcierte letztlich die immense innertürkische Migration, die seit den 1960er Jahren völlig neue soziale Bedingungen schuf und die Politik dadurch zum Handeln zwang.¹⁸ Der wohl sichtbarste Ausdruck der unkontrollierten Urbanisierung war die Entstehung von Vierteln der „über Nacht errichteten“ Häuser (*gecekondu*). Ignorierten die Politiker die dort ansässige städtische Unterschicht zunächst noch, umwarben sie diese stetig wachsende, wichtige Wählergruppe bald mit Gebäudelegalisierungen oder dem Wasser- und Elektrizitätsanschluss ihrer Grundstücke.

Nach ihrem Sieg in den Kommunalwahlen 1973 (darunter Istanbul, Ankara und Izmir) setzte sich die damals noch sehr links ausgerichtete CHP für die Bedürfnisse der zugewanderten Stadtbewohner ein.¹⁹ Ihre Stadtregierungen forderten von der Zentralregierung eine Kompetenzerweiterung, um urbane Aufgaben wie Infrastruktur, Wohnungsbau oder Transportwesen zu lösen. Bald

17 Gesetz 307, 1963. Vor der Gesetzesreform im Jahr 1963 wurde der Bürgermeister durch den Stadtrat gewählt. Bayraktar (2007), § 27; Fethi Açıkel, Sarp Balcı, „Mayors as New Political Oligarchs/Magnets in Turkey. Patterns of Transition from Local Politics to National Politics and Vice Versa“, in Jean-Benoit Pilet, Pascal Delwit, Kristof Styvers und Herwig Reynaert (Hg.), *Local Political Leadership in Europe - Town Chief, City Boss or Loco President* (Brügge 2009), 91-114, 92, 96, 99.

18 Die Landflucht begann in der Türkei in den 1950er Jahren als die Menderes-Regierung (finanziell unterstützt durch den Marshallplan) die Landwirtschaft zu modernisieren suchte. Der dadurch entstehende Bevölkerungsüberschuss sowie die bessere infrastrukturelle Anbindung ländlicher Gegenden führte von den folgenden Jahren bis heute zu einer starken innertürkischen Migration in die Städte. Tarik H. Şengül, „Über den Urbanisierungsprozess in der Türkei“, in Orhan Esen, Stephan Lanz (Hg.), *Self Service City: Istanbul* (Berlin 2005), 81-82.

19 Şengül (2005), 84.

bildete sich daraus die Bewegung des „New Municipalism“ (*yeni belediyeçilik anlayışı/toplumcu belediyeçelik*). Die zugehörigen Stadtregierungen organisierten die Produktion und den Vertrieb von Produkten wie etwa Brot, um durch einen kommunalen Ausgleich von Nachfrage und Angebot niedrige und stabile Preise zu gewährleisten.²⁰ Der Militärputsch von 1980 bereitete diesen auf die Partizipation der Bürger ausgerichteten Ansätzen zunächst ein Ende. Nur wenige Jahre später jedoch sollte die Türkei ein noch nie dagewesenes Maß an Dezentralisierung erleben, als durch die Einführung der *büyükşehir belediyesi* (Großstadtgemeinde) eine zusätzliche kommunalpolitische Ebene geschaffen wurde.²¹ Diese war durch die Verfassung von 1982 vorgesehen und wurde 1984 durch Gesetz 3030 in ihrer Art, Umfang und Aufgaben näher definiert. Das Ziel bei der Schaffung der *büyükşehir belediyesi* war es, einerseits auf urbane Probleme, mit deren Lösung die einzelnen Stadtgemeinden überfordert waren, eine konzentrierte Antwort zu finden und andererseits die städtischen Regierungen nach ihrer „freiheitlichen Phase“ in den 1970ern wieder stärker in staatliche Strukturen einzubinden.²²

20 Die „extremste“ Form des „New Municipalism“ war die Erklärung „befreiter Zonen“ unter der Herrschaft der Bewohner (und nicht des Staates) wie beispielsweise die Kleinstadt Fatsa am Schwarzen Meer oder einzelner innerstädtischer Nachbarschaften; vgl. Andrew Finkel, „Municipal Politics and the State in Contemporary Turkey“, in Andrew Finkel, Nükhet Sirman (Hg.), *Turkish State, Turkish Society* (London/New York 1990), 185-217, 191.

21 Ergänzt werden diese durch untergeordneten Bezirksbehörden (*ilçe belediyesi*).

22 Gesetz 3030, 1984. Metin Heper, *Democracy and Local Government*, (Beverly 1987), 1-3 und Gérard Marcou, *Local Administration Reform in Turkey. A Legal Appraisal Based on European Principles and Standards* (Paris 2006), 25.

Tiefgreifender Wandel durch neoliberale Politik

Die 1980er Jahre waren auch in der Türkei die Zeit neoliberaler Politik; öffentliche Ausgaben wurden zusammengestrichen, stattdessen sollten kommunale Organe selbstverantwortlicher arbeiten und ihre Effektivität steigern. Als Zauberformel galt die Übernahme von Management- und Verwaltungsmethoden aus der Privatwirtschaft. Weitere Schritte waren die Privatisierung öffentlichen Eigentums und städtischer Dienstleistungen sowie die verstärkte Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen.²³ Die *büyükşehir belediyesi* erhielt durch das Gesetz weitreichende Kompetenzen im Rahmen städtischer Entwicklung; am wichtigsten war sicher ihre Aufgabe, Investitionspläne zu entwickeln und zu verabschieden. Das Gesetz 3030 stellte innerhalb des neoliberalen Kontextes einen wichtigen Schnitt in der kommunalpolitischen Entwicklung der Türkei dar, da es die *büyükşehir belediyesi* als einflussreiche Ebenen mit wirtschaftlicher Macht gerade zu dem Zeitpunkt etablierte, als Städte für Investoren (besonders in den Bereichen Infrastruktur und Bau) interessant wurden. Parallel zu diesen Entwicklungen kam es zur Privatisierung staatlicher Dienstleistungen und zur Entstehung städtischer Betriebe.²⁴ Eine besondere Rolle kam dabei dem Bürgermeisteramt zu, dessen Aufgabenbereich sich von einem „Verwalter“ zu einem „Manager“ wandelte. Neben dieser wirtschaftlichen Macht wurden seine Befugnisse auch intern, d.h. gegenüber dem Stadtrat, gestärkt.²⁵ Als Fazit lässt sich sagen, dass das Gesetz 3030 nicht zu

23 Önder Kutlu, „Local Government Tradition and its Cultural, Social, and Political Bases. The Konya Model“, *Critique* 16 (3/2007), 255-271, 263-264.

24 Als Beispiele: İSKİ (Wasser/Kanalisation Istanbul), ASKİ (Wasser/Kanalisation Ankara), İGDAŞ (Gas Istanbul), İZULAŞ (Transport Izmir), Bayraktar (2007), §38.

25 In Bezug auf interne Strukturen erhielt er das Recht, alle Entscheidungen des Stadtrats und der einzelnen Bezirksgemeinderäte zu prüfen und diese zur Überarbeitung an sie zurückgeben. Die Räte konnten nur mit einer 2/3 Mehrheit an ihren Entscheidungen festhalten. Der Bürgermeister wurde befugt, den Tagungsplan der Rats-

einer Stärkung kommunaler Einheiten geführt, sondern vielmehr zur Schaffung neuer hegemonialer Zentren in Gestalt des Bürgermeisters beigetragen hat.

Die politischen „Kinderschuhe“ der AKP

Die 1990er Jahre waren das Jahrzehnt des beeindruckenden kommunalen Erfolgs der Refah Partisi. Nicht nur Recep Tayyip Erdoğan, der frühere Bürgermeister Istanbuls, sondern auch andere Parteifunktionäre begannen ihre politische Karriere in der RP. Wie eng die Bande aus diesen Zeiten noch sind, zeigt sich daran, dass Erdoğan noch als Premierminister auf die Expertise derselben Personen vertraut, die ihm schon in seiner Zeit als Bürgermeister zur Seite standen. Zu seinen früheren kommunalen Mitstreiter gehören z.B. Mehmet Ali Şahin²⁶, Binali Yıldırım²⁷ oder Erdoğan Bayraktar.²⁸ Inwieweit sich durch die starke kommunale Prägung vieler AKP-Funktionäre ein bestimmter politischer Stil herausgebildet hat, etwa als „Pragmatiker“ gegenüber dem Typus des „Bürokraten“, wäre einer weiteren Untersuchung wert.²⁹

sitzungen festzulegen und ihnen vorzusitzen sowie Zuständigkeiten von den Bezirksgemeinden auf die Stadtgemeinde oder andersherum zu übertragen. Bezüglich der Organisation kann der Bürgermeister als Kopf der Stadt bezeichnet werden, er ist für diese gemeinsam mit dem Rat und dem Ausschuss verantwortlich. Der Rat wird vom Bürgermeister geleitet und besteht aus den Gemeindebürgermeistern sowie 1/5 der Mitglieder der Gemeinderäte. Der Ausschuss besteht aus dem Bürgermeister und den Direktoren verschiedener Behörden. Heper (1987), 5 ff. und Bayraktar (2007), § 44 und 49-50.

- 26 Erst Bürgermeister des Istanbuler Stadtbezirks Fatih, dann Justizminister.
- 27 Erst Direktor des Istanbuler Fährunternehmens İDO, dann Transportminister.
- 28 Erst Direktor der Istanbuler Wohnungsbaugesellschaft, dann Direktor bei TOKİ, der Staatlichen Wohnungsbaugesellschaft. Für weitere Beispiele siehe Açikel, Balci (2009), 109.
- 29 So argumentieren Açikel und Balci, Erdoğan würde auch als Premier-

Erstaunlicherweise hat die RP trotz ihrer wichtigen kommunalen Erfolge nie ein spezifisch kommunalpolitisches Programm entwickelt.³⁰ Permanent bedroht durch das Verbot ihrer Partei, war der RP die Dezentralisierung politischer Macht jedoch ein wichtiges Anliegen.³¹ Vor diesem Hintergrund favorisiert auch die AKP,

minister im Duktus eines Bürgermeisters regieren: „Erdogan too, like other previous metropolitan mayors, embraced the discourse of ‚turning Turkey into a construction site‘ and ‚a globally rising free trade zone‘. But as a prime minister he further developed the projects of gentrification of slums and production of houses for middle and lower classes. Infrastructural investments such as extending the intercity motorways and renewing railway infrastructures of metropolises and intercity rails as well as finding quick solutions to water-needy municipalities. [...] Even these few examples are enough to show how Erdogan built his governance repertoire on his mayoral experience and perceived Istanbul as a small-scale model of Turkey where infrastructural and social problems are more or less the same.“ Açıkel, Balci, (2009), 92, 96 und Élise Massicard, „Régionalisme impossible, régionalisation improbable. La gestion territoriale en turquie à l'heure du rapprochement avec l'Union Européenne“, *Revue d'études comparatives Est-Quest* 39 (3/2008), 171-203, 187 ff.

30 Ihr inhaltlich wichtigstes Erbe im Bezug auf kommunale Politik kann allein im Ausgleich neoliberaler Staatspolitik durch private, von der Stadtverwaltung koordinierte Wohlfahrtsprogramme gesehen werden. Die RP kam erstmals in der Kommunalwahl 1994 mit einem Programm (*adil düzen* – gerechte Ordnung) an die Macht, dass ganz auf die Bedürfnisse der städtischen Unterschichten ausgerichtet war, die als Folge der neoliberalen Wirtschaftspolitik ständig wuchs. Das *adil düzen*-Programm enthielt Forderungen nach der Einrichtung eines Wohlfahrtsstaates, Industrialisierung und eine stärkere Verankerung der Religion in Politik und Gesellschaft. Daraus, so die RP, würde sich eine gerechte Gesellschaftsordnung herausbilden. Für einen Überblick über die Kommunalpolitik der RP siehe Élise Massicard, „L'islamisme turc à l'épreuve du pouvoir municipal. Production d'espaces, pratiques de gouvernement et gestion des sociétés locales“, *Critique Internationale* 42 (1/2009), 21-38.

31 Durch den Erfolg der RP sah das politische Zentrum seinen bisherigen

besonders zu Beginn ihrer Karriere in den frühen 2000er Jahren, „weniger Staat“ und stärkere lokale Selbstverwaltung.³² Neben dem Argwohn gegenüber den säkularen Kräften in Bürokratie, Justiz und Militär stehen die Dezentralisierungsbemühungen der AKP aber auch im Zusammenhang mit den Bemühungen des Landes um einen EU-Beitritt.³³ So nahm die AKP die Reform des Kommunalrechts noch im Jahr der Regierungsübernahme 2002 in ihren „Urgent Action Plan“ auf, mit dem ein EU-Beitritt vorangetrieben werden sollte. 2004 verabschiedete das Parlament eine Reform der Kommunalverwaltung, die jedoch vom damaligen kemalistischen Präsidenten Ahmet Necdet Sezer per Veto gestoppt wurde. Besonders kemalistische und nationalistische Gruppen in der Gesellschaft stellten sich den Reformbemühungen der AKP entgegen, da sie durch diese eines der Grundprinzipien der Verfassung, die Unteilbarkeit des Landes, gefährdet sahen.³⁴ Dabei wird die Forderung der EU

politischen und gesellschaftlichen Einfluss gefährdet, so dass es 1997 zum Coup durch Memorandum und 1998 zum endgültigen Verbot der Partei durch das Verfassungsgericht kam. Die Verbotserfahrung war in dem Sinne nicht neu für die Mitglieder der RP, viele von ihnen waren bereits Mitglieder der *Milli Nizam Partisi*, die 1971 verboten wurde, oder der *Milli Selamet Partisi*, die 1980 verboten wurde. Die RP zeichnete sich auf Grund dieser negativen Erfahrungen durch eine tiefe Skepsis gegenüber den Kräften des Zentrums (besonders Justiz und Bürokratie) aus und befürwortete daher eine stärkere Dezentralisierung politischer Macht. Charlotte Joppien, *Die türkische Adalet ve Kalkinma Partisi (AKP). Eine Untersuchung des Programms Muhafazakar Demokrasi* (Berlin 2011), 71-75.

- 32 Ergänzend muss angemerkt werden, dass es bereits unter anderen liberal-rechten Parteien Versuche zu Dezentralisierung gab, die aber erfolglos verliefen. Dazu: Massicard (2008), 187 ff.
- 33 Vergleiche dazu den Text der *European Charter on Local Self-Government (ECLSG)*, 1985, Stockholm.
- 34 Zur Diskussion der Reformentwürfe siehe: Körel Göymen, *Dynamics of Local Government in Turkey: Demise of the Bureaucratic Ruling Tradition?* (o. Ort 2006), 14 ff., <http://research.sabanciuniv.edu/8872/>, zuletzt abgerufen am 02.04. 2012.

nach größerer politischer und finanzieller Autonomie für lokale Autoritäten besonders im Hinblick auf die kurdische Frage als problematisch angesehen.³⁵ Die Verabschiedung der Reform gelang der AKP erst in einem zweiten Anlauf im Juli 2005, nachdem mehrere Artikel zur politischen Dezentralisierung gestrichen und dafür stärker auf Verwaltungsfragen abgehoben wurde.³⁶

Bedeutende Reformpakete 2004 und 2005

Die wichtigsten Gesetze der Reform stellen Gesetz 5393 (Juli 2005 zu *belediye*) und 5216 (Juli 2004 zu *büyükşehir belediyesi*) dar.³⁷ Als besonders positiv wird im Bezug auf beide Gesetzesneuerungen bewertet, dass sie zu größerer finanzieller Eigenständigkeit der Ebenen führen (Artikel 25, Gesetz 5216 und Artikel 62, Gesetz 5393). Die bisherige Praxis der Budgetbewilligung durch den Provinzgouverneur (ein Organ der Zentralregierung) entfällt nun.³⁸ Allerdings wurde damit gleichzeitig die Überprüfung der Stadtprojekte

35 Als Folge des „Sèvres-Syndroms“ besteht ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber allem, was mit Europa und einer potentiellen „Zerstückelung“ des Landes zusammenhängt. Hakan Yılmaz, „Euro-skeptizismus in der Türkei. Parteien, Eliten und öffentliche Meinung, 1995-2006“ in Gabriele Clemens (Hg), *Die Türkei und Europa* (Hamburg 2007), 215-244, 236.

36 Durch das Gesetz wurde der Status der Gemeinderäte leicht verbessert. So treffen sie sich nun monatlich und können den Bürgermeister der nun durch bestimmte Vorgaben bei der Entwicklung von Investitionsplänen stärker gebunden ist, besser kontrollieren, Bayraktar (2007), § 68.

37 Eine weitere wichtige Neuerung betrifft die Provinzen. Das einschlägige Gesetz 5302 (22.02.2005) kann hier jedoch nicht weiter behandelt werden.

38 Bekir Parlak, M. Zahid Sobacı, Mustafa Ökmen, „The Evaluation of Restructured Local Governments in Turkey within the Context of the European Charter on Local Self-Government“, *Ankara Law Review* 5 (1/2008), 23-52, 44.

und ihrer Finanzierung durch eine höhere Stelle abgeschafft.³⁹ Auch wurde die bisherige Festlegung städtischer Aufgaben der *belediye*-Ebene in festen Listen zu Gunsten eines flexiblen Listensystems aufgegeben, dass den Stadtgemeinden ermöglichen soll, kurzfristig auf veränderte wirtschaftliche oder soziale Parameter zu reagieren.⁴⁰ Dies bedeutet in der Praxis eine weitere Stärkung der wirtschaftlichen Macht der Städte und eine stärkere Autonomie von zentralstaatlicher Kontrolle.

Die *büyükşehir belediyesi* haben durch die Gesetzesnovelle weiterreichende Flexibilität im Bezug auf Personalentscheidungen (Artikel 21) erhalten. Auf Beschluss des Rates können unterschiedliche städtische Behörden nun aufgelöst, zusammengelegt oder neu etabliert werden, eine Genehmigung des Innenministeriums ist nicht mehr nötig.⁴¹ Sowohl die *belediye* als auch die *büyükşehir belediyesi* können nun zudem kurzfristig Personal mit befristeten Arbeitsverträgen als Experten oder projektgebunden einstellen. Dadurch soll dem Mangel an Fachpersonal in den Stadtgemeinden vorgebeugt werden. Die Neuregelung bedeutet aber auch eine erhöhte politische Abhängigkeit der Angestellten vom Bürgermeister. Weder ein Sachbearbeiter noch ein „Experte“ wird, im Hinblick auf Erhalt oder Verlängerung des Arbeitsverhältnisses, oppositionellen Meinungen zu denen des Bürgermeisters oder Stadtrats äußern.

In struktureller Hinsicht wurde die Stellung des Rates, besonders gegenüber Organen der Zentralregierung, gestärkt.⁴² Allerdings be-

39 Zwar findet durch den nationalen Rechnungshof eine finanzielle Prüfung statt, die sich aber nur auf die Richtigkeit des Rechnungsabschlusses, nicht jedoch auf inhaltliche oder juristische Fragen bezieht. Dazu ausführlicher Göymen (2006), 18.

40 Auf der *büyükşehir belediyesi*-Ebene bestehen die fixen Listen jedoch weiter; vgl. Göymen (2006), 45.

41 Die „feste Besetzung“ besteht aus dem Generalsekretär, den Verwaltungen der verschiedenen Behörden und deren Direktionen.

42 Die zwei Gesetze bestimmen, dass Entscheidungen durch den Stadtrat getroffen und danach dem Bürgermeister zugestellt werden. Dieser kann die Beschlüsse zurück an den Rat geben, der ihn jedoch in einem

deutet dies auch einen erneuten Machtgewinn für den Bürgermeister, der weiterhin dem Rat vorsitzt und diesen lenkt. Eine wichtige Rolle spielt zudem die starke wirtschaftliche Involviertheit der „neuen Bürgermeister“; einen Großteil ihrer Aufgaben bestimmt inzwischen die Beschäftigung mit Investitionsplänen, Bodenpreisen und Mietentwicklungen. Durch die stärkere Verflechtung staatlicher und privatwirtschaftlicher Interessen im Rahmen von Investitionen, Privatisierungen, Auftragsvergabe oder Zusammenarbeit staatlicher und privatwirtschaftlich geführter Firmen wird der Bürgermeister immer mehr in die Rolle eines „Moderators“ gedrängt und ist in seinen politischen Entscheidungen nicht nur den Bürgern der Stadt als „traditionelles Klientel“, sondern mehr und mehr auch den Interessen der Investoren verpflichtet.⁴³ Zudem treten die *büyükşehir belediyesi*, die durch Gesetz 5393 dazu ermächtigt wurden, national und interna-

zweiten Durchgang mit absoluter Mehrheit überstimmen kann. Dem Bürgermeister bleibt die Möglichkeit innerhalb von 10 Tagen ein Verwaltungsgericht anzurufen falls er auch die zweite Entscheidung des Rates für rechtswidrig hält. Die Stellung des Stadtrates wurde durch Gesetz 5393 gestärkt, indem es die Gründe der Ratsauflösung enger definiert. Der Rat kann nun nur aufgelöst werden, wenn er seine Pflichten vernachlässigt oder sich Themen außerhalb seines Zuständigkeitsbereiches annimmt. Konnte ein Stadtrat bislang noch aufgelöst werden, weil er Themen außerhalb seines Zuständigkeitsbereiches diskutiert ist dies nun nur dann möglich, wenn er dazu auch Entscheidungen fällt. Gesetz 5216 zu *büyükşehir belediyesi* enthält keine eigenen Bestimmungen bezüglich Auflösung, es wird jedoch interpretiert, dass sich die Bestimmungen aus 5393 (Artikel 30) daher auf beide Ebenen, *belediye* und *büyükşehir belediyesi*, erstrecken.

- 43 Ergänzend muss angemerkt werden, dass nicht nur die Wirtschaft, sondern auch andere Gruppen wie Unternehmer, Bruderschaften, Stiftungen, NGOs etc. vermehrt darum kämpfen, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Eine detaillierte Untersuchung bezüglich der Situation in den Städten Bursa und Mersin liefert Ulaş Bayraktar, „The Matrix of Citizen Participation. Leaders, Civil Society and Coalitions in Turkish Cities“, *CINEFOGO Working Paper* 3, 13 ff. und Açikel, Balcı (2009), 94 f.

tional Kredit aufzunehmen, auch selbst als Investoren im Stadtraum auf.⁴⁴

Stadtgemeinden können Dienstleistungen anbieten, indem sie diese entweder direkt an private Dienstleister, oder aber an Firmen, die sich ganz oder teilweise in öffentlicher Hand befinden, übertragen. Arbeitsstellen können nun an Firmen vergeben werden, die sich in staatlicher Hand befinden und sich daher verpflichtet sehen, Arbeitnehmer gemäß den Weisungen etwa des Bürgermeisters einzustellen. Diese rechtliche Situation eröffnet ganz neue Patronagewege, die „traditionellen“ (etwa die Besetzung von Posten in der Stadtverwaltung durch Anhänger) waren in den letzten Jahren, insbesondere durch die Vorgaben des IWF und der Weltbank, erschwert worden. Seit 2002 überwacht die unabhängige *Kamu İhale Kurumu* (Gesellschaft für öffentliche Aufträge) die Vergabe der überwiegenden Mehrheit öffentlicher Aufträge. Auch die Einführung eines Zugangstests für Beamte (KPSS) im Jahr 1999 hat die Vergabe von Arbeitsstellen als Patronageleistung erschwert.

In der Türkei ist auf Grund dieser Faktoren in den letzten Jahren der öffentliche Bekanntheitsgrad der Bürgermeister stark gestiegen, und sie sind zu Figuren mit nationaler Prominenz geworden, über deren politischen Stil und Erfolg diskutiert wird.⁴⁵ Im Model lokalen Regierens konnten türkische Bürgermeister bislang als „Notabeln“ eingeordnet werden.⁴⁶ Typisch für den südeuropäischen Raum stellt der „Notabel“ eine starke lokale Führungsperson dar, die jedoch im Kontext insgesamt schwacher kommunaler Kompetenzen vis-à-vis der Zentralregierung agiert. Im letzten Jahrzehnt vollzog sich jedoch

44 Açıkel, Balci (2009), 106.

45 Beispiele hierfür sind etwa Kadir Topbaş (Bürgermeister Istanbul), Yılmaz Büyükerşen (Bürgermeister Eskişehir) oder Melih Gökçek (Bürgermeister Ankaras).

46 Das Model steht dem Typus des „primus inter pares“ gegenüber, der als typisch für Nordeuropa beschrieben wird, und eine relativ schwache lokale Führungsposition in einer kollektiven, konsensorientierten und der Zentralregierung gegenüber starken kommunalen Regierung ansiedelt; vgl. Pilet u.a. (Brügge 2009), 397-406.

ein radikaler Wandel in der Türkei: die heutigen Bürgermeister sind starke Akteure in einem erstarkten lokalen Kontext.

Diese gewandelte Rolle hat auch Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den verschiedenen Ebenen kommunaler Regierung; eine Auflösung der traditionellen hierarchischen Strukturen ist zu beobachten. Die neue Rolle des Bürgermeisters als omnipräsente Figur und die Bedeutung der Personen im Umkreis des Bürgermeisters, etwa externer Berater, schwächt die Rolle anderer kommunalpolitischer (Rat, Ausschuss) und parteihierarchischer (lokaler Parteivorsitzender) Ebenen. Damit bestehen bezüglich Einfluss und Patronage zwei wichtige Quellen politischer Macht in der Türkei, lokal die des Bürgermeisters, national die der engeren Parteiführung.

Auch lässt sich die stärkere Stellung des Bürgermeisters parallel zu nationalen Entwicklungen lesen; auch hier kam es seit 2002 zu einer Stärkung der Exekutive und der Machtkonzentration in der Person Erdoğan als starke Führungspersönlichkeit, die von der Öffentlichkeit mit Stabilität und Effizienz gleichgesetzt werden soll. Befragt zu ihren Einstellungen gegenüber der Machtkonzentration in „Führerpersönlichkeiten“ innerhalb der Partei befürwortete ein Großteil der Mitglieder diese Strukturen. Als Gründe für die Popularität des *lider* wurde angeführt, dass „Türken starke Führungspersonen wollten und auch bräuchten“, da „dies am besten mit der Kultur und Geschichte des Landes korrespondiere“, dass „eine Partei wie eine Familie sei und es auch in jeder Familie nur ein Familienoberhaupt gäbe“ und dass Menschen wie sie, also kommunal engagierte Mitglieder, nur eine lokale Perspektive hätten, der *lider* (in diesem Fall Erdoğan) hätte jedoch eine weitere Perspektive und sei damit die alleinige Kompetenzperson für lokale und nationale Fragen.⁴⁷

Auf kommunaler Ebene findet zwar rechtlich durch die Stärkung des Bürgermeisters und des Rats eine Dezentralisierung politischer Macht statt, de facto behält die Parteizentrale – zumindest in den

47 Ergebnisse aus eigener Feldforschung, Konya und Eskişehir, April-November 2011.

Gebieten in denen sie auch die *büyükşehir belediyesi* stellt – die Zügel in der Hand. Türkische Parteien zeichnen sich nicht nur durch starke Führungspersonen, sondern auch durch einen eklatanten Mangel an innerparteilicher Demokratie aus. Die AKP hatte sich durch ihr starkes Bekenntnis zu innerparteilicher Demokratie zu Beginn ihrer Karriere deutlich von den anderen türkischen Parteien abgehoben. Ihr erstes Parteistatut von 2001 versprach, Minderheitenpositionen Gehör zu verschaffen und die Macht der Parteiführung zu begrenzen sowie Kandidaten nur aus parteiinternen Vorwahlen zu bestimmen (und nicht durch die Parteiführung zu ernennen), um so zu einer „Zelle für Demokratisierung“ in der Türkei zu werden. Dieses erste Statut war jedoch nur bis Februar 2003 gültig und wurde durch eines ersetzt, dass die politische Macht in der Parteiführung konzentriert, innerparteiliche Demokratie stark einschränkt und auf *top-down-* statt *bottom-up-* Entscheidungsstrukturen setzt.⁴⁸ Seitdem wird auch in der AKP der Bürgermeisterkandidat wieder durch die Parteiführung ernannt.

Im Hinblick auf die Bestimmung von Kandidaten und die große Rolle von „Führungspersonen“ – beide keine besonderen Charakteristika der AKP, sondern allgemein typisch für türkische Parteien – fällt die Bewertung der Stärkung kommunaler Einheiten nicht nur positiv aus. Dezentralisierung politischer Macht bedeutet daher im

48 Dies schlägt sich natürlich auch im Rahmen der Kandidatenauswahl für verschiedene Posten (Kommunal- und Parlamentswahlen) nieder. Die Bestimmung der Kandidaten durch die Parteiführung ist in allen türkischen Parteien das am häufigsten praktizierte Prozedere. Als zweite Möglichkeit, im *blok list-*Verfahren, stimmen die Parteimitglieder (oder Abgeordneten in Parteikongressen) über die Kandidaten ab – allerdings nur in Form vorgegebener, unveränderlicher Listen. Dies gibt der Parteiführung die Möglichkeit, zwar den Anschein demokratischer Meinungsfindung zu erwecken, gleichzeitig aber auch eigene Wunschkandidaten auf den Listen unterzubringen. Die dritte Möglichkeit der Kandidatenselektion ist eine parteiinterne Vorwahl, d.h. die Abstimmung der Mitglieder über einzelne Kandidaten. Dieser Weg wird jedoch nur selten beschritten – zudem tauscht die Parteiführung gelegentlich auch nachträglich noch Kandidaten aus.

konkreten Fall nicht gleichzeitig mehr Partizipation und Mitsprache der Bürger und auch nicht mehr Transparenz politischer Abläufe. Im Gegenteil, es wird für die Regierung – zumindest in den Gemeinden, in denen sie auch die Mehrheit hält – leichter, Einfluss auf kommunale Politik zu nehmen. Möglich macht dies die Machtverteilung auf wenige Personen und die Schlüsselfigur des Bürgermeisters.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass sich Kommunalpolitik in der Türkei bis heute durch unklare bzw. sich überschneidende Kompetenzen auszeichnet. Zwar haben Regierungen immer wieder eine Stärkung kommunaler Einheiten gefordert, die Umsetzung blieb aber meist mangelhaft; ein „Masterplan Dezentralisierung“ fehlt bis heute. Eine Schwierigkeit liegt zudem in nationalistischen Positionen, die jeden Dezentralisierungsversuch mit einer potentiellen „Zerstückelung“ des Landes gleichsetzen. Wohl durch den Widerstand der Opposition und das allgemeine Abflauen der EU-Euphorie sowie durch die Konsolidierung der eigenen Macht haben auch die kommunalen Reformbemühungen der AKP in den letzten Jahren nachgelassen.⁴⁹

Dabei bilden die tiefgreifenden Reformen von 2004 und 2005 (zu *büyükşehir belediyesi* und *belediye*) eine Ausnahme. Mit beiden Gesetzen stärkte die AKP die Rolle kommunaler Gemeinden sowie der Bürgermeister vis-à-vis der Zentralregierung. Die Reformen setzen gleichzeitig die neoliberale Ausrichtung der 1980er energisch fort und bauen insbesondere die großen Städte als Machtfaktoren mit bedeutendem wirtschaftlichen Einfluss aus. Auf Grund ihrer neuen Rolle als Investor, Verpachter oder Teilhaber werden diese immer unabhängiger von den finanziellen Zuweisungen der Nationalregierung. Im Hinblick auf die Rolle der Kommunen und insbesondere die der Bürgermeister, lassen sich die Reformen durch die Verschiebung des Aufgabentyps von einem „Verwalter“ zu einem „Manager und Finanzakteur“ nicht nur positiv bewerten. Trotz stärkerer Dezentralisierung haben sich insbesondere durch den großen Einfluss

49 Ein Nachlassen des „Reformelans“ betrifft etwa den Bereich der Menschenrechte oder die „kurdische Öffnung“. Dem gegenüber stehen große Reformprojekte wie die Verfassungsreform 2010 (siehe auch den Beitrag von Kristina Kamp).

der Parteiführung auf kommunale Politik die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger sowie die allgemeine Transparenz politischer Arbeit nicht verbessert.

Auch wenn ein bedeutender Teil der AKP Funktionäre aus der islamistischen RP hervorgegangen ist, lassen sich – bis auf die Ablehnung des starken Staates – keine Parallelen feststellen. Besonderes Charakteristikum islamistischer Parteien in der Türkei war ihre effektive wohlfahrtsstaatliche Arbeit auf kommunaler Ebene. Inwieweit die AKP ihre neoliberale Politik durch ähnliche Mechanismen ausgleicht, wäre einer weiteren spannenden Untersuchung wert.

Bisher erschienene Pera-Blätter

- Nr. 1 VORHOFF, Karin: Die Aleviten – eine Glaubensgemeinschaft in Anatolien. 1995.
- Nr. 2 SCHÖNIG, Claus: Von Hunnen, Türken und Mongolen. Eine vorgeschlagene Periodisierung der türkischen Geschichte. 1994.
- Nr. 3 NEUWIRTH, Angelika: Zur Symbolik des Islam. Neue Überlegungen zur Gebetsrichtung. 1995.
- Nr. 4 HÖFERT, Almut: Das Fremde durch die Brille des Eigenen. Das mittelalterliche Erbe im europäischen Türkenbild der Renaissance. 1995.
- Nr. 5 BERG, Andrea: Baschkirien und Tatarstan im Spiegel der türkischen Presse. 1996.
- Nr. 6 SCHÖNIG, Hanne: Feudalistisch organisierte Nomaden im Wandel der Zeit: Die Tuareg in Südostalgerien. 1996.
- Nr. 7 DRESSLER, Markus: Vom Ulu Önder zum Mehdi – Zur Darstellung Mustafa Kemals in den alevitischen Zeitschriften Cem und Nefes. 1996.
- Nr. 8 BERGER, Albrecht: Minderheiten und Ausländer im byzantinischen Konstantinopel. 1996.
- Nr. 9 DALITZ, Renée: The Sewing Maschine and the Car. A critical Introduction to Western Feminist Theories of Knowledge. 1996.
- Nr. 10 PUSCH, Barbara: Die Umweltdiskussion bei muslimischen Intellektuellen und radikalen Grünen in der Türkei. 1996.
- Nr. 11 PFEIFFER, Judith: Twelver Shi'ism as State Religion in Mongol Iran: An Abortive Attempt, Recorded and Remembered. 1996.
- Nr. 12 WILD, Stefan: Türken, Araber und Deutsche. Bemerkungen zur Entstehung und Bewertung von Völkerfreundschaften. (Deutsch-türkische Ausgabe) 1991.
- Nr. 13 BUCHNER, Roswitha: Die Fotografenfirmen Sebah und Joaillier. Das Bild Istanbuls im 19. Jahrhundert. 1997.
- Nr. 14 Istanbul-Miniaturen. Zusammengestellt und übersetzt von Klaus-Detlev Wanning. Türkisch-deutsche Ausgabe anlässlich des 10jährigen Bestehens der Abteilung Istanbul des Orient-Instituts der DMG. 1997.
- Nr. 15 LIER, Thomas; PREISSLER, Holger; SCHUBERT, Gudrun: Hellmut Ritter und die DMG in Istanbul. Herausgegeben anlässlich des 10jährigen Bestehens der Abteilung Istanbul des Orient-Instituts der DMG. 1997.
- Nr. 16 YEŞİLADA, Karin: Die geschundene Suleika – Das Eigenbild der Türkei in der deutschsprachigen Literatur türkischer Autorinnen. 2000.

- Nr. 17 AYGEN, Zeynep: Vom Stadtrand zum innerstädtischen Verfall – Kreuzberg in Berlin-Zeyrek in Istanbul. 2000.
- Nr. 18 MOTIKA, Raoul: Entwicklungstendenzen des Islam in Tatarstan. 2002.
- Nr. 19 GESER, Marcel: Geschichte des deutschen Kindergartens Istanbul. 2007.
- Nr. 20 MOMMSEN, Katharina: Goethe's Relationship to the Turks as Mirrored in his Works. 2011.
- Nr. 21 SCHARLIPP, Wolfgang-E.: Sherlock Holmes und Mike Hammer in der Türkei. Genre und Subgenre in der türkischen Kriminalliteratur. 2011.
- Nr. 22 ÖZAKTÜRK, Hülya: Ehrenmorde in der Türkei. 2012.
- Nr. 23 JOPPIEN, Charlotte (Hg.), KAMP, Kristina und SCHULZ, Ludwig: Zehn Jahre AKP – Eine Retrospektive auf Außen-, Innen- und Kommunalpolitik. 2012.

Charlotte Joppien war 2011 Stipendiatin des Orient-Instituts Istanbul. Seit Mai 2012 ist sie Promotionsstipendiatin der Macquarie University in Sydney.

Kristina Kamp promoviert im Fach Soziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin und war bis 2012 Stipendiatin der Fazit-Stiftung.

Ludwig Schulz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Orient-Institut in Berlin und promoviert an der LMU München.

Max Weber Stiftung

Orient-Institut Istanbul

