

Türkei

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,4 / Marktwirtschaft: 3,3)		6,7	Ergebnis Management-Index		6,1
Politisches System	Parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße	69,3 Mio.	
Wahlbeteiligung	76,2 % (Parlament 2002)		BIP p. c. (\$, PPP)	5.890	
Frauenanteil im Parlament	4,36 % (2002)		Arbeitslosenquote	8,5 %	
Bevölkerungswachstum^a	2,0 %		HDI	0,734	
Größte ethnische Minderheit	20 % (Kurden)		UN-Education Index	0,77	
			Gini-Index	40,0 (2000)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Im Februar 1997 leitete das türkische Militär die Verdrängung der pro-islamischen Regierung Necmettin Erbakan ein. Auf ihren Rücktritt Mitte 1997 folgte eine Koalitionsregierung unter Mesut Yilmaz, anschließend eine Minderheitsregierung unter Bülent Ecevit und dann eine Koalitionsregierung, erneut unter Bülent Ecevit, die bis zum 17. November 2002 im Amt war. Die Untersuchungsperiode dieses Gutachtens ist deshalb durch extrem kurze Regierungsperioden, geringe politische Stabilität und darüber hinaus durch die Intervention außerpolitischer Kräfte wie des Militärs in den politischen Prozess gekennzeichnet. Dessen ungeachtet konnte das Land in den zurückliegenden fünf Jahren bahnbrechende Entwicklungen hin zu mehr Marktwirtschaft und Demokratie verzeichnen.

Für ihre maßgeblichen politischen Akteure endete die Periode weniger erfolgreich. Bei den Wahlen am 3. November 2002 erreichte keine der insgesamt vier Parteien, die in den vergangenen fünf Jahren am Regierungsgeschäft beteiligt waren, die für den Einzug ins Parlament notwendigen zehn Prozent der Stimmen. Der Fortschritt in der Transformation ist deshalb weder das Produkt eines politischen noch eines gesellschaftlichen Konsensus, und seine Nachhaltigkeit ist nicht von vornherein gegeben.

Die jüngsten Transformationen sind denn auch weniger Ergebnis eines auf klaren Zielvorstellungen beruhenden Managements als vielmehr die Folge außenpolitischen Drucks, primär des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen

Union: ein Druck, dem die Staatselite aufgrund ernsthafter politischer und wirtschaftlicher Schwäche nichts entgegenzusetzen hatte. Die Regierung Abdullah Gül, seit dem 18. November 2002 im Amt, kann sich auf die absolute Mehrheit der muslimisch-konservativen Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei stützen und verspricht deshalb größere Stabilität. Sie wird jedoch von der bürokratischen und militärischen Elite mit Misstrauen betrachtet, was größere Reibungsverluste wahrscheinlich macht. Die veränderte internationale Lage macht es außerdem fraglich, ob sich die zukünftige Politik von IWF und EU, welche die Transformation in der letzten Periode entscheidend voranbrachte, in den zukünftigen Jahren im gleichen Maße gegenseitig ergänzt und verstärkt, wie in den zurückliegenden Jahren.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Seit Gründung der modernen Türkei stehen wirtschaftliche und politische Transformation in enger Verbindung miteinander. Als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise entschied sich die Republik 1929 für das damals originäre Modell des Etatismus. Wirtschaftlichen Vorgaben der Regierung folgend sollten staatliche Unternehmen die Grundlage der Schwerindustrie bilden, während die Bau-, Leicht- und Lebensmittelindustrie primär in privaten Händen liegen sollte. In den letztgenannten Bereichen sollten Staatsaufträge und Protektionismus die Entstehung einer „einheimischen“, türkisch(-muslimisch)en Unternehmerschaft – im Unterschied zur Unternehmerschaft der nicht-muslimischen Minderheiten, die im Osmanischen Reich bestimmend waren – garantieren.

Das bis 1946 bestehende Einparteiensystem verpflichtete politische Partizipation ideologisch auf türkisch-nationalistische und irreligiöse Orientierung. Es verband politische und soziale Mobilisierung für die Ziele des neuen Nationalstaats mit zentraler Planung und Lenkung. Der Übergang zum Mehrparteiensystem nach dem Zweiten Weltkrieg weitete die politischen Freiheiten aus und stärkte das junge städtische Unternehmertum und die anatolische Provinz gegen die staatsbürokratische Elite sowie die sie tragende Partei.

Der Akzent der Wirtschaftspolitik verschob sich vom öffentlichen Sektor zum privaten und von der Schwerindustrie auf die Landwirtschaft, deren Grund- und weiterverarbeitete Produkte die ersten nennenswerten Exportgüter der Türkei darstellten. Mit dem Militärputsch 1961 sicherte die bürokratische Elite aufs Neue

das Primat der Industrie, der jetzt langfristige Entwicklungspläne und eine import-substituierende Strategie verschrieben wurden.

Um der politischen Mobilisierung der konservativen Landbevölkerung und der damit einhergehenden Erosion des bürokratischen und institutionellen Regelwerks zu begegnen, stärkte die neue Verfassung von 1961 einerseits die relative Unabhängigkeit der Bürokratie und der Justiz von der Regierung und weitete andererseits politische und soziale Rechte aus. Die Notion der Rechtsstaatlichkeit gelangte in die türkische Debatte, und die Gewerkschaften wurden unter den Schutz der Verfassung gestellt.

In der globalen Verschuldungskrise Ende der 70er Jahre war die Türkei, wie andere Schwellenländer auch, nicht mehr in der Lage, ihre Außenschulden zu bedienen und die notwendigen Importe zu tätigen. Dies führte 1979 zur Aufgabe der auf den Binnenmarkt orientierten Strategie der Importsubstitution und zu einem Liberalisierungsprogramm unter der Aufsicht des IWF. Schritt für Schritt wurde die türkische Währung konvertierbar, die Preise freigegeben, der Export gefördert, der Import liberalisiert und damit begonnen, die Staatsbetriebe mit dem Ziel späterer Privatisierung zu rationalisieren. 1981 wurde ein Kapitalmarktgesetz erlassen, 1982 eine Kapitalmarktbehörde etabliert, und im Januar 1986 eröffnete die Istanbuler Börse.

Nach vorbereitenden Änderungen der Verfassung, die unter anderem die Akzeptanz internationaler Schiedsgerichtsbarkeit ermöglichten, wurden 1994 ein Privatisierungsgesetz und ein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen erlassen. 1995 wurde die Zollunion mit der EU abgeschlossen, die stark zur Konsolidierung des neuen Kurses beitrug. Insgesamt überflügelte der private Sektor – wenn auch nur knapp – den staatlichen, und von 1994 bis 2001 reduzierte sich die Protektionsrate der türkischen Wirtschaft im Handel mit der EU von 18,44 auf 1,12 Prozent und im Handel mit Nicht-EU-Ländern von 22,14 auf 6,92 Prozent. Folge der Reformen war ein beträchtliches Wirtschaftswachstum, das zwischen Mitte 1995 und Mitte 1998 durchschnittlich 8,5 Prozent pro Jahr betrug, bevor 1998 die Russlandkrise und 1999 mehrere schwere Erdbeben die türkische Wirtschaft zurückwarfen.

Die Liberalisierung der Wirtschaft wurde freilich mit der längsten Militärrherrschaft in der Geschichte der Republik erkaufte. Vom September 1980 bis zum September 1983 herrschte das Militär direkt, und noch heute stellt die dem Land von der Armee oktroyierte Verfassung von 1982 eines der Haupthindernisse für weite-

re Demokratisierung und Liberalisierung dar. Die autoritäre Politik der 80er Jahre schwächte die Gewerkschaften, und noch zwischen 1991 und 1995 mussten die abhängig Beschäftigten einen Rückgang der Reallöhne um 58 Prozent im Privatsektor und um 41 Prozent im Staatssektor hinnehmen.

Die wirtschaftliche Transformation zur Marktwirtschaft war deshalb zu Beginn des Untersuchungszeitraums weit fortgeschritten, auch wenn Privatisierungsvorhaben noch auf große Widerstände stießen, der Staat nach wie vor den entscheidenden wirtschaftlichen Akteur darstellte und die in der Türkei besonders ausgeprägte Neigung, politische Macht für Einzel- und Gruppenegoismen zu nutzen, ungebrochen war.

Hinsichtlich der demokratischen Transformation stand das Land jedoch vor noch größeren Aufgaben. Sie betrafen insbesondere die Begrenzung der Meinungs-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit, die Verletzung der Menschenrechte durch systematische Folter und durch militärische Aktionen im Rahmen des Krieges gegen die separatistisch-terroristische Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) sowie die in Gesetzen und im Verwaltungshandeln eingeschriebene Verpflichtung auf einen türkischen Nationalismus, was eine strukturelle Benachteiligung von nicht-türkischsprachigen und nicht-sunnitisch (-muslimisch)en Gruppen mit sich bringt.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Was die politische Ordnung betrifft, haben besonders die Reformen zur Vorbereitung des Beitritts zur Europäischen Union zu bemerkenswerten Fortschritten im politischen System der Türkei geführt. Im Bereich Verhaltens- und Einstellungsmuster ist das Bild widersprüchlicher; die Gräben zwischen autoritären Kräften des Status quo und den Teilen der Gesellschaft, die nach weiterer Öffnung und Demokratisierung rufen, haben sich vertieft.

3.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Auch 80 Jahre nach ihrer Gründung laboriert die Republik noch an ihrer Staatlichkeit. Erst Ende 2002 wurde der Ausnahmezustand in den letzten Provinzen des Südostens aufgehoben, die mehrheitlich von Kurden besiedelt sind.

In diesem Teil des Landes herrschte seit Ende 1978 Kriegsrecht, das 1987 vom Ausnahmezustandsrecht abgelöst wurde. Die bewaffneten Aktionen der PKK kamen erst 1999 mit der Verhaftung ihres Führers Abdullah Öcalan zu einem Ende. Die Definition der Staatsangehörigkeit ist in der Türkei politisch neutral geregelt, doch die faktische Wahrnehmung von politischen und kulturellen Partizipationsrechten ist weitgehend an die Identifikation mit einem „Türkentum“ gebunden, dessen aktuelle inhaltliche Ausgestaltung die staatliche und bürokratische Elite je nach politischer Konjunktur vornimmt.

Entgegen der Selbstdarstellung der Türkei sind Staat und Religion nicht getrennt. Der Staat organisiert und finanziert eine offizielle (sunnitische) Version des Islam und macht den darauf ausgerichteten Religionsunterricht verpflichtend. Sein Laizismusverständnis erschöpft sich in der Ausgrenzung religiös motivierter Politik und in der Kontrolle religiöser Aktivität. Der Staat kann sich sowohl als Vertreter einer „muslimischen Nation“ präsentieren als auch die politischen und kulturellen Rechte derjenigen zur Disposition stellen, die mit muslimischer Identität nach politischer Partizipation verlangen. Unter umgekehrten Vorzeichen wurde hin und wieder die Minderheit der ebenfalls muslimischen Alewiten instrumentalisiert. Die Verwaltung der Türkei ist in hohem Maße zentralistisch und wenig auf Dienstleistung ausgerichtet. Ihre Stärke liegt eher in der politischen, kulturellen und sozialen Kontrolle als in rationaler wirtschaftlicher Regulierung und effektiver Ressourcenextraktion.

(2) *Politische Partizipation:* Unter dem genannten Vorbehalt der Einhegung politischer Aktivität durch eine wirksam sanktionierte Staatsideologie sind die formalen Bedingungen für politische Partizipation erfüllt. Als Folge historischer Entwicklungen und der nach dem Staatsstreich von 1980 geschaffenen Regelungen besitzen die gewählten Herrschaftsträger jedoch die effektive Regierungsgewalt nur teilweise. So ist der Generalstab der politischen Kontrolle faktisch und der gerichtlichen Kontrolle gar offiziell entzogen.

Umgekehrt existieren eine Reihe wichtiger innen- und außenpolitischer Themen, für die sich – wegen ihrer Bedeutung für die „nationale Sicherheit“ – die Bürokratie (an ihrer Spitze wiederum das Militär) letztendliche Zuständigkeit anmaßt. Gewerkschaftsarbeit ist möglich, sie wird stärker vom Arbeitsrecht als vom Strafrecht erschwert. Zivilgesellschaftliches Engagement ist heute auch in Bereichen möglich, welche die Staatsideologie tangieren oder konterkarieren. Im tatsächlich gewährten Grad der Organisations- und Meinungsfreiheit bestehen jedoch starke

Unterschiede nach Schicht (Elite vs. Normalbürger) und nach Region (von Westen nach Osten fallend).

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Justiz ist institutionell ausdifferenziert, historisch verankert und jedem zugänglich. Staatliches Handeln unterliegt gerichtlicher Überprüfung. Die Abschaffung der nach 1980 eingeführten Staatssicherheitsgerichte wird erwogen. Die Justiz ist jedoch ungenügend ausgestattet. Die Länge der Verfahren und eine mangelnde inhaltliche Abstimmung der Vorschriften konkurrierender Gesetze beeinträchtigen die Rechtssicherheit. Korruption in der Justiz ist verbreitet.

Das Verhältnis der Justiz zur Exekutive und Legislative ist komplex. Es ist einerseits geprägt durch die von der Verfassung 1961 hervorgebrachte Stärkung der Bürokratie und der Justiz gegenüber der jeweiligen Parteienregierung und zum anderen durch die Tatsache, dass die hohe Richterschaft in der Regel der Staatsideologie nahe steht. Besonders in „ideologischen“ Fragen wie Laizismus und türkischer Nationalismus gewinnen dadurch das Verfassungsgericht und der Chefankläger gegenüber der Regierung und dem Parlament eine herausragende Stellung, was sich beispielsweise in der hohen Zahl von Parteiverboten niederschlägt.

Diese Politisierung und Ideologisierung der Justiz – je nach Konjunktur mit oder gegen die Regierung – führt auch zur politischen Instrumentalisierung von Korruptionsvorwürfen und allgemein strafrechtlichen Ermittlungen. Von der jeweiligen politischen Konstellation von Regierung und Justiz ist auch abhängig, wie konsequent der Amtsmissbrauch hoher Mandatsträger verfolgt wird. Die Einklagbarkeit der bürgerlichen Freiheiten ist unter dem Vorbehalt einer staatsideologischen Formung der Gesetze und der damit einhergehenden Relativierung von Grundrechten gegeben.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die intra- und interorganisatorische Stabilität von Exekutive und Legislative war im Untersuchungszeitraum gering. Regierungen und Parlamente wechselten in schneller Abfolge. Die durch die hohe Verschuldung des Landes gegebene faktische außenpolitische Abhängigkeit und der bestimmende Einfluss außerpolitischer Kräfte wie des Generalstabs und des Verfas-

sungsgerichts zwingen alle Regierungen zu deutlichen Abstrichen an ihrer Programmatik, ja zu einem den eigenen Zielen konträren Handeln.

Entsprechend groß war die Unzufriedenheit in und mit den Parteien, die zusammen mit der ohnehin geringen Parteienbindung der Abgeordneten mehrmals zu grundlegenden Wechseln in der Parlamentsarithmetik führte und das Vertrauen der Bevölkerung – nicht in die Demokratie an sich, jedoch in das jeweilige Parlament und die jeweilige Regierung – auf einen Tiefstand brachte. Demgegenüber besitzt das Militär nach nahezu allen Meinungsumfragen das große Vertrauen und die Streitkräfte gelten als die Institution, die am effektivsten organisiert ist und am wenigsten von Eigeninteressen geleitet wird.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Zu den letzten Parlamentswahlen waren 18 Parteien angetreten. Obwohl von vornherein feststand, dass sie fast alle an der Zehn-Prozent-Klausel scheitern würden, kam es weder zu gemeinsamen Listen noch zu Wahlbündnissen. Die auf ihre Führungsgestalt bezogenen Wahlvereine haben in der Regel keine wirkliche Verankerung in spezifischen Milieus, und ihre nur gering entwickelte Programmatik und weit verbreitete Prinzipienlosigkeit verhindern selbst mittelfristige politische Zusammenarbeit. Entsprechend groß ist die Volatilität der Wähler, die bei der letzten Parlamentswahl zusammen mit allen Regierungsparteien 80 Prozent der Abgeordneten der vorangegangenen Legislaturperiode den erneuten Einzug ins Parlament verwehrten.

Bei dieser Wahl war es bereits das vierte Mal in Folge, dass eine andere Partei als stärkste aus den Wahlen hervorging. Die oben erwähnte Vormundschaft der Bürokratie und des Militärs über die Politik und die dadurch gegebene Beschränkung der politisch verhandelbaren Themen führen dazu, dass die Parteien nur in begrenztem Maße Kanäle für gesellschaftliche Interessen sind und wesentliche gesellschaftspolitische Fragestellungen außerhalb der parlamentarischen Debatten bleiben.

Diese Kastration originärer Politik trägt dazu bei, dass der Parteienstreit oft primär über die Verteilung staatlicher und gesellschaftlicher Ressourcen geführt wird. Die lang etablierten Berufsverbände mit Zwangsmitgliedschaft geraten schnell von der Vertretung materieller und statusrelevanter Interessen zur Reproduktion eines Kulturkampfes zwischen eher peripheren muslimisch-konservativen und eher elitären laizistisch-modernistischen gesellschaftlichen Gruppen. Für die Gewerkschaften gilt ein ähnliches Dictum stärker als für die landesweiten und

regionalen Unternehmerverbände, die seit 1980 eher sachliche und rationale Politik betreiben.

Ebenfalls nicht frei von ideologischem Streit sind zeitgeschichtlich jüngere zivilgesellschaftliche Formationen, doch sind hier die hoffnungsvollsten Ansätze zur Überwindung des Kulturkampfes und zur Formulierung gemeingeseftlicher Interessen zu beobachten.

3.2. Marktwirtschaft

Weitere Entstaatlichung der Wirtschaft und Durchsetzung marktwirtschaftlicher Regelungssysteme erfolgten vor dem Hintergrund einer schweren Finanzkrise gegen den erheblichen Widerstand populistischer Parteien und Teilen der Bürokratie. Unbefriedigend ist der Stand der Privatisierung, die nach wie vor hohe Staatsquote, die Ineffizienz und der Kostenpunkt der öffentlichen Verwaltung sowie mangelnde Transparenz bei staatlichen Ausschreibungen.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Nach der Klassifizierung der Weltbank ist die Türkei ein Schwellenland mittleren Einkommens. In den Entwicklungsberichten der Vereinten Nationen ist sie eines der Länder, die sich am schnellsten entwickeln, – zwischen 1965 und 1997 stieg der HDI von 0,438 auf 0,732 – jedoch ohne im Ausgleich schichtenspezifischer, regionaler und genderspezifischer Disparitäten nennenswerte Fortschritte zu erzielen. So erwirtschafteten 1998 die zehn reichsten der 80 Provinzen des Landes 57 Prozent des BSP, die zehn ärmsten dagegen zusammen nur 0,1 Prozent.

Im westanatolischen Izmit lag das Pro-Kopf-Einkommen 1998 bei 7.096 US-Dollar, in südostanatolischen Muş dagegen bei 654 US-Dollar. Die Qualität staatlicher Dienstleistung folgt diesem Gefälle. Die Analphabetenrate beträgt in Südostanatolien 40 Prozent und ist damit so hoch wie in Kamerun, in der Region Marmara im Westen entspricht sie mit 11,8 Prozent etwa der von Portugal. Qualität und Dichte der Gesundheitsversorgung folgen diesem Muster.

Die Türkei weist außerdem eine extrem unausgeglichene Einkommensverteilung auf. Im Jahr 2001 erzielte das obere Zehntel der Bevölkerung 32,2 Prozent des Gesamteinkommens, das untere Zehntel dagegen nur 2,3 Prozent. Die Tendenz

zur weiteren Öffnung dieser Schere ist ungebrochen. Die Lage der Frau ist von der Kombination schichtenspezifischer und regionaler Ungleichheiten gekennzeichnet. So studieren heute fast genauso viele Frauen wie Männer, gleichzeitig befinden sich nach wie vor 70 Prozent der weiblichen Arbeitsplätze in der Landwirtschaft.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Mit den oben formulierten Einschränkungen sind die Grundlagen für marktwirtschaftlichen Wettbewerb – außer in der Landwirtschaft und in strategischen Branchen – gelegt. Eine ganze Reihe neuer unabhängiger Regulierungsinstitutionen wie Zentralbank, Kartellamt, Privatisierungsverwaltung und Bankenaufsicht müssen allerdings erst noch ihre marktwirtschaftliche Ausrichtung und ihre Effizienz beweisen. Der Außenhandel war bereits vor dem Untersuchungszeitraum weitgehend liberalisiert. Nachteilig ist die mangelnde internationale Erfahrung des Bankenwesens, das nach einer langen Periode erst staats- und entwicklungspolitischer und später oft korruptionsmotivierter Kreditvergabe erst langsam beginnt, Banking nach internationalem Standard zu betreiben.

Die Zurückhaltung ausländischer Investoren – die Türkei zieht jährlich nur weniger als eine Milliarde US-Dollar Auslandskapital an – ist ein Hinweis auf die Skepsis der Investoren hinsichtlich bürokratischer Überregulierung der vergangenen Jahre und bislang nicht ausgeräumter Zweifel an unvorhersehbaren Interventionen des Staates. Strukturelle Wettbewerbsverzerrungen resultieren einerseits aus dem hohen Grad der Schattenwirtschaft (circa 50 Prozent) und der damit gegebenen Möglichkeit behördlicher Willkür in der Steuereintreibung sowie aus der Bevorzugung der Großunternehmen gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen und der entwickelten Regionen im Westen des Landes gegenüber den zentral- und ostanatolischen Regionen in der staatlichen Förderpolitik.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Eine niedrige Inflationsrate gehörte bislang nicht zu den Prioritäten türkischer Politik. Hohe Inflationsraten um die 80 Prozent galten als Mittel zur Begrenzung des Außenhandelsdefizits und wurden als eine unvermeidbare Folge extremer Inlandsverschuldung des Staates und entsprechend hoher Realzinssätze hingenommen. Der plötzliche Wertverlust der Türkischen Lira um 40 Prozent in der

Krise vom Februar 2001, die das Ende der Regierung Ecevit einleitete, zeigt, dass es auch an einer Berechenbarkeit staatlicher Geldpolitik fehlte. Zwar wurde das daraufhin neu aufgelegte 18. IWF-Programm bis zur Wahl im November 2002 streng durchgehalten, doch die Hoffnungen auf seine stringente Weiterführung durch die neue Einparteiregierung haben sich bisher nicht erfüllt. Die Ausgangsbedingungen sind gekennzeichnet von einem durchschnittlichen Haushaltsdefizit von 11,2 Prozent des BIP zwischen 1998 und 2001 und einer Schuldendienstquote von 42 Prozent des Haushaltes für 2003.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrecht und -übertragung sind wohldefiniert, auch wenn die Situation der Justiz und der Verwaltung die aktuelle Durchsetzung von Eigentumsrechten erheblich erschwert. Daneben besteht eine Reihe struktureller und politischer Einschränkungen. Ein strukturelles Problem ist die ungeklärte Situation der massenhaften wilden Bebauung von Staatsland im Zuge der Verstädterung – noch immer ist der Staat der größte Landbesitzer – und ihre nachträgliche Legalisierung (oder deren Verweigerung) aus (partei-)politischem Kalkül.

Als Beispiel für die Relativierung von Eigentumsrechten aus staatspolitischen Erwägungen heraus sind die circa 820 Dörfer zu nennen, die während des Krieges im Südosten zwangsgeräumt und teilweise zerstört wurden. Zur Relativierung von Eigentumsrechten aufgrund staatspolitischer Ziele gehört auch die politisch motivierte Auslegung und die selektive Anwendung des Steuerrechts und der Kapitalaufsichtsvorschriften gegen das so genannte grüne Kapital von islamischen Regungen verdächtiger Unternehmen, die freilich teilweise rechtsfehlerhaft Kapital akkumuliert hatten.

Ernsthafte Marktvermachtungen bestehen im politisch sensiblen Bereich von Presse und TV. Ungeachtet der gesetzlichen Regelung zur Ermöglichung von – und des politischen Willens zur – Privatisierung bestehen Staatsmonopole in Teilen des Kommunikations-, Verkehrs- und Energiewesens.

3.2.5. Soziale Sicherung

Im Juni 2000 erhöhte das Parlament das Rentenalter für Frauen von 38 auf 58 und das für Männer von 43 auf 60 Jahre und tat damit den ersten Schritt zur Vermei-

derung des Verfalls des Sozialversicherungssystems. Als Folge der weit verbreiteten Schattenwirtschaft, die lange Jahre bewusst als Strategie zur Erhöhung der türkischen Konkurrenzfähigkeit betrachtet wurde, sind nur 44 Prozent der Arbeitnehmer sozial- (und steuer-)pflichtig erfasst. Zusammen mit niedrigen Eintreibungsquoten bei den Beiträgen (Beamte 80, Selbständige 50 und Bauern 32 Prozent) und einer hohen Arbeitslosigkeit (inoffiziell circa 20 Prozent) benötigt das Sozialversicherungssystem jährlich einen staatlichen Zuschuss in Höhe von drei Prozent des BSP.

Die niedrige Qualität der Gesundheitsversorgung geht mit einer extremen regionalen und schichtenspezifischen Segmentierung einher, mit ungleicher regionaler Verteilung öffentlicher medizinischer Leistungen und um sich greifender privater Vorsorge in den mittleren und höheren Schichten. Die seit 1999 geplante Restrukturierung des Systems öffentlicher sozialer Sicherheit ist seither nicht vorangekommen. Betriebliche Sicherungssysteme sind nicht verbreitet und Verstärkung sowie neue gesellschaftliche Leitbilder haben die traditionellen familialen Netzwerke geschwächt. 18,7 Prozent der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze, die Armutsbekämpfung und der Ausgleich regionaler Disparitäten standen bisher nicht im Zentrum staatlichen Handelns.

Ebenfalls stark segmentiert ist das Bildungssystem, in dem staatliche Schulen und Universitäten immer weniger in der Lage sind, mit privaten Einrichtungen zu konkurrieren. Strategien zur Überwindung des starken West-Ost-Gefälles, das auch im Bildungsbereich besteht, existieren nicht. Die berufliche Bildung wurde in den letzten Jahren ausgebaut, besitzt jedoch nur geringe gesellschaftliche Wertschätzung.

3.2.6. Leistungsstärke

Die Wirtschaft der Türkei bietet ein widersprüchliches Bild, es besteht starker sektoraler, regionaler und sozialer Dualismus. Moderne Industriebetriebe bestehen neben arbeitsintensiven und unterkapitalisierten Sektoren, zwischen entwickelten und nicht-entwickelten Regionen besteht nur niedriger wirtschaftlicher Austausch, und einer kleinen gut ausgebildeten Gruppe der Bevölkerung stehen große Gruppen mit mangelhafter oder keiner beruflichen Bildung gegenüber.

In der verarbeitenden Industrie stagnierte in den 90er Jahren die Arbeitsproduktivität und viele Großunternehmen erzielten einen wesentlichen Teil ihrer Erträge

nicht aus industrieller Produktion, sondern aus Kapitalbeteiligungen, Grundstückserträgen und in besonderem Maße aus staatlichen Schuldverschreibungen. Andererseits haben sich große Bereiche der türkischen Industrie im Rahmen der Zollunion als im europäischem Rahmen wettbewerbsfähig erwiesen.

Von Mitte 1995 bis Mitte 1998 war ein Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 8,5 Prozent pro Jahr zu verzeichnen. Ab August 1998 machten sich die Russlandkrise und das Zurückgehen der Auslandsnachfrage bemerkbar. Die Krise wurde durch einen Rückgang der Staatsausgaben im Rahmen des Inflationsbekämpfungsprogramms und durch zwei Erdbeben verschärft, von denen eines das industrielle Zentrum des Landes traf. Die Erholung im Jahr 2000 wurde durch die fiskalische Krise im Jahr 2001 gestoppt, die mit einem starken Wertverlust der türkischen Lira, Rückgang der Produktion und hoher Steigerung der Arbeitslosigkeit verbunden war. Hinzu kam die staatliche Übernahme einer Reihe überschuldeter Banken. Das Ergebnis war eine Steigerung der Staatsverschuldung von 55,6 Prozent des BIP 1997 auf 101,4 Prozent 2001 und eine erneute Erhöhung der Zinsen auf Basis der Türkischen Lira.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Seit 1991 hat die Türkei ein Umweltschutzministerium. In den letzten Jahren wurden die Umweltbürokratie und die Gesetzgebung ausgeweitet. Jedoch behindert ein nur rudimentäres Umweltbewusstsein der Bevölkerung zusammen mit der generellen Insuffizienz staatlicher Verwaltung weitgehend die Umsetzung von Reformen. In einigen zentralen Punkten wie der Luftverschmutzung in den Großstädten des Westens und beim Abwassermanagement in Touristengebieten sind dagegen Erfolge zu verzeichnen. Die Analyse der Erdbebenschäden von 1999 zeigte, in welchem geringem Maße generell nicht direkt rentabilitätsrelevante Faktoren in Planung und Ausführung privater und öffentlicher Projekte einfließen.

Das türkische Bildungssystem ist chronisch überlastet. Besonders vor dem Hintergrund der Altersstruktur der Bevölkerung ist die Anweisung von nur vier Prozent des BIP (zwischen 1997 und 2001) für öffentliche Bildungsausgaben unzureichend. Hauptmängel sind wenig effektive Unterrichtsorganisation, starke regionale Ungleichheiten und eine strukturelle Benachteiligung der Mädchen der unteren Schichten. 1997 wurde die Pflichtschulzeit auf acht Jahre ausgedehnt, private Aktivität im primären und sekundären Sektor steigt kontinuierlich. Öffentliche Investitionen in Forschung und Entwicklung liegen unter einem Drittel des EU-

Durchschnitts, private Aktivitäten in diesem Feld sind vernachlässigenswert. Unzureichend sind mit 0,3 bis 0,4 Prozent des BIP auch die Zuweisungen für die öffentliche Gesundheitsvorsorge, die ebenfalls ein stark regionales Gefälle aufweist.

Unter ihren Nachbarn hat die Türkei (außer dem Irak) mit 4,8 Prozent die höchste Rate in der Kindersterblichkeit. Im Westen des Landes liegt sie bei 3,8, im Osten bei 7,6 Prozent.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Hinsichtlich Staatlichkeit, Partizipation und Rechtsstaatlichkeit wurden in den vergangenen fünf Jahren deutliche Fortschritte gemacht. Nicht nur ist die bewaffnete Auseinandersetzung im vorwiegend kurdisch besiedelten Südosten zu einem Ende gekommen, auch die politische Partizipation der prokurdischen Partei(en) ist – trotz aller Einschränkungen – heute stärker möglich als je in der Geschichte der Republik. Die Türkei hat bei der rein türkisch-nationalistischen Definition ihrer Bevölkerung erstmals zurückgesteckt. Für den Unterricht in Kurdisch und anderen Muttersprachen hat sie zumindest einen rechtlichen Rahmen geschaffen. Die Reform muss sich freilich noch bewähren. Auch in der laizistischen und bisweilen religionsausgrenzenden Dimension ihrer Nationsdefinition hat der Staat moderatere Töne angeschlagen und die Regierungsübernahme der Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei Recep Tayyip Erdoğan geduldet, der von der säkularistischen Bürokratie und dem Militär jahrelang als fundamentalistische Gefahr überzeichnet worden war.

Die Änderung der türkischen Politik erfolgte im Rahmen des Annäherungsprozesses an die EU und materialisierte sich in einer Verfassungsänderung und drei Reformpaketen für die dadurch notwendig gewordenen Anpassungen insbesondere des Bürgerlichen Gesetzbuchs, des Strafgesetzbuchs, des Parteiengesetzes und des Antiterrorgesetzes. Wesentliche Punkte sind die Gleichstellung der Geschlechter, die Stärkung der Meinungsfreiheit, die Erschwerung von Parteiverboten, die Abschaffung der Todesstrafe, die Liberalisierung des Vereins- und Stiftungsrechts sowie der Vorschriften für die Stiftungen der nichtmuslimischen Minderheiten.

(2) *Marktwirtschaft*: Im umfangreichsten Gesetzgebungsverfahren seit den 30er Jahren hat insbesondere die Koalitionsregierung Ecevit die Bedingungen für ein am Markt orientiertes und internationaler Beteiligung offenes Wirtschaften auf breiter Front verbessert. Verfassungsänderungen erlaubten Privatisierungen in strategischen Sektoren und die Zulassung internationaler Schiedsgerichtsbarkeit.

Ein Gesetz zum Schutz des Wettbewerbs wurde erlassen und ein Kartellamt eingerichtet.

Der rechtliche Rahmen für Privatisierungen und Built-Operate-Transfer-Projekte wurde ausgebaut. Privatisierungserfolge waren im Energie- und Bankenbereich zu verzeichnen, auch wenn die Privatisierungserlöse niedrig bleiben. Der Energiebereich wird liberalisiert und – als Vorbereitung späterer Privatisierung – werden die Preise von Staatsunternehmen stärker an den tatsächlichen Kosten ausgerichtet. Die Vorschriften für den Bankenbetrieb wurden präzisiert und eine unabhängige Bankenaufsichtsbehörde eingerichtet. Die Unabhängigkeit der Zentralbank wurde gestärkt. Die Schließung von ca. 50 budgetären und außerbudgetären Fonds trug ebenso zur fiskalischen Transparenz bei wie die Reform der Einkommensteuer und die Klärung und Eintreibung der Steuerrückstände von Staatsunternehmen.

Auch wenn der Staat noch immer eine Schlüsselrolle im Bankensektor spielt und Staatsbetriebe in der verarbeitenden Industrie noch ein Viertel der Wertschöpfung realisieren (die Preise ihrer Produkte verzerren die gesamte Volkswirtschaft), so reguliert der Markt heute weit größere Bereiche als zu Beginn des Untersuchungszeitraums.

Nach den Rezessionen der Jahre 1999 und 2001 verweisen die Parameter für 2002 und 2003 auf neues Vertrauen in die türkische Ökonomie und auf eine Konsolidierung des Aufwärtstrends.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	Lebens- erwartung	Alphabetismus (über 6 Jahre)	BIP p.c. PPP	Lebenserw. Index	Education Index	GDP Index	Human- Dev.
1995	68,1	82,0	5 620	0,718	0,755	0,672	0,715
1998	69,3	84,0	6,486	0,738	0,763	0,696	0,733

Quelle: UN, Human Development Report 2001, Ankara o.J.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	3,2	-4,7	7,3	-7,4	6,5 ¹

Außenhandel					
Exportwachstum in %	2,7	-1,4	4,5	12,3	12
Importwachstum in %	5,3	-11,4	34,0	-25,7	22,8
Inflation in % (CPI)	84,9	64,2	57,3	57,6	29,7
Arbeitslosigkeit in % (LFS Definition)	6,8	7,7	6,6	8,5	9,6

1=3. Quartal, Quellen: Greater Istanbul Municipality: Statistics, EU-Commission Accession Report, Nachrichten für den Außenhandel

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Trotz eines mittleren Ordos der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung ist der Schwierigkeitsgrad des Transformationsmanagements aufgrund der extrem ausgeprägten dualen Struktur aller Bereiche als hoch anzusetzen. Zu unterschiedlich, ja gegensätzlich sind die wirtschaftlichen und sozialen Interessen, die die politischen Akteure für ein erfolgreiches Transformationsmanagement einbinden müssen. Die rasche und planlose Urbanisierung befördert die Politisierung primordialer Identitäten, die in sprachlichen und religiösen Zugehörigkeiten wurzeln.

Der Übergangscharakter des politischen Systems, das eine lange Tradition formaler politischer Partizipation mit der Ausgrenzung von der Staatsideologie abweichender Identitäten verbindet, trägt zur kulturalistischen Politisierung von ökonomischen und sozialen Fragen bei und erschwert die Konsensbildung. Der rasche Umbau des wirtschaftlichen Systems erfolgte in einer schwierigen weltwirtschaftlichen Situation, vor einer tief greifenden fiskalischen Krise, im Bruch mit einer ideologisch verfestigten starken Stellung des Staates in der Wirtschaft, unter der Voraussetzung einer tabuisierten Überzentralisierung der Verwaltung und vor dem Hintergrund von als existenziell erlebten Entscheidungen wie dem Ja oder Nein zur Europäischen Union.

Zur fiskalischen Begrenzung des Handlungsraums der politischen Akteure kam die Einschränkung der Politik durch etablierte Vetomächte wie das Militär und ihre strukturelle Behinderung durch eine weitgehend ineffiziente Verwaltung. Die ideologisch unterschiedliche, ja konträre Ausrichtung der Partner in der Dreiparteienkoalition Bülent Ecevit's trug das Ihrige zur Erschwerung der Transformationsaufgabe bei. Obwohl sie teilweise der Gefahr einer zu starken Politisierung

ausgesetzt war, funktionierte die relativ junge türkische Zivilgesellschaft als Plattform einer in ihrer Qualität neuen öffentlichen Diskussionskultur und damit als ein wichtiger Katalysator des Wandels.

5.2. Zielsicherheit

Die Transformation zu mehr Marktwirtschaft und Demokratie ist in der Türkei eng mit dem Beitrittsprozess des Landes zur Europäischen Union verbunden. Auf dem Gipfel von Luxemburg im Dezember 1997 war die Türkei als Kandidat für eine Vollmitgliedschaft abgewiesen worden, was das vorübergehende Einfrieren der Beziehungen zur EU nach sich zog. Wirtschaftliche Reformen erfolgten deshalb größtenteils auf Druck des IWF, mit dem 1998 und als Folge der Finanzkrise 1999 Beistandsverträge abgeschlossen wurden. Das Handeln der Regierungen war zu dieser Zeit jedoch nur wenig von der Einsicht in die enge Verbindung wirtschaftlicher und demokratischer Reformen gekennzeichnet, und es existierte kein kohärentes Transformationskonzept.

Der EU-Gipfel von Helsinki im Dezember 1999, auf dem der Türkei schließlich der Kandidatenstatus zuerkannt wurde, schärfte das Bewusstsein für die Interdependenz demokratischer und wirtschaftlicher Reformen. Das Beitrittspartnerschaftsprogramm der EU von November 2000 konkretisierte die dahin führenden Schritte. Das nationale Programm, das die Türkei als Antwort auf die Beitrittspartnerschaft im März 2001 vorlegte, war indes erneut von der Sorge des Nationalstaates gekennzeichnet, seine Hegemonie über das politische, kulturelle und wirtschaftliche Leben der Nation zu verlieren.

Demokratisierung und marktwirtschaftliche Deregulierung wurden deshalb immer wieder blockiert, vom Militär um der „nationalen Sicherheit“ willen, von der links-nationalen Partei Ecevit's im Namen „nationaler Unabhängigkeit“, von seinem nationalistischen Koalitionspartner im Namen der „nationalen Ehre“. Selbst der liberale Koalitionspartner vereitelte bisweilen demokratische Reformen, um die wirtschaftlichen Interessen mächtiger Unterstützer und die eigenen Positionen im politischen Gleichgewicht zu bewahren.

Auch die parteiübergreifende Unterstützung für fiskalische Reformen und wirtschaftliche Deregulierung war eher Folge der wirtschaftlichen Ausweglosigkeit in den Krisen 1999 und 2001 als Folge eines Bekenntnisses zu positiven Zielen. Die entscheidende Rolle des IWF im Reformprozess personifizierte sich in Supermi-

nister Kemal Dervis, der auf Drängen des IWF von außen in das Kabinett Ecevit eintrat und sich dort mit Unterstützung des IWF gegen die traditionelle Allokationspolitik der Koalitionsparteien durchzusetzen wusste. Die Reformpolitik war deshalb sowohl in marktwirtschaftlicher als auch in demokratischer Hinsicht von steten Machtkämpfen geprägt, Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit waren nur in geringem Maße gegeben.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die verschiedenen Regierungen waren im Untersuchungszeitraum weit davon entfernt, die gesellschaftlichen und organisatorischen Ressourcen für die Transformation effektiv zu nutzen. Seit nunmehr 14 Jahren bindet eine extreme Staatsverschuldung Mittel für Investitionen und Entwicklung. Der hohe Inlandszinssatz entzieht dem produktiven Sektor Kapital, und es war maßgeblich die extreme Belastung der Staatsbanken für die Umwälzung der Staatsschulden, die zum Bankrott einer Reihe von Banken führte, deren Sanierungskosten auf 20 Mrd. US-Dollar geschätzt werden.

Nach wie vor sind es die Staatsbetriebe, die im verarbeitenden Sektor 12 Prozent der Beschäftigten stellen, überbesetzt. Gleiches gilt für die öffentliche Verwaltung, für deren Rekrutierung noch immer politische Nähe und landsmannschaftliche Verbindung mehr zählen als Kompetenz. Auch die Tendenz, Problemen primär durch eine Ausweitung der zentralstaatlichen Bürokratie zu begegnen, ist ungebrochen. Dezentralisierungsbemühungen scheiterten bisher an der Sorge um die Einheit des Staates und an der Angst vor unkontrollierbarer Korruption auf lokaler Ebene.

Die Nutzung kultureller Ressourcen für gesellschaftliche Entwicklung erschöpft sich weitgehend in Appellen an das ausgeprägte Nationalbewusstsein zur Hinnahme wirtschaftlicher Engpässe. Das Misstrauen und die wiederholten Strafverfahren gegen den muslimisch-konservativen Unternehmerverband MÜSiAD zeigen, wie skeptisch die staatliche Elite der Selbstorganisation der Bevölkerung selbst auf wirtschaftlichem Felde gegenübersteht.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die Art und Weise der Durchführung von Reformen wie beispielsweise die Einrichtung der Bankenaufsichtsbehörde und die Teilprivatisierung des Energiesektors zeigen, dass die Entscheidung zu marktwirtschaftlichen Reformen nur in begrenztem Maß als das Resultat eines komplexen Lernprozesses begriffen werden kann, in welchem auch der Rahmen der alten Politik kritisch reflektiert und konsequent mit der Verfolgung kurzfristiger parteipolitischer oder eigennütziger Interessen gebrochen worden wäre. Diese mangelnde Reflexionsfähigkeit der Regierungsakteure trug offensichtlich dazu bei, dass sie ihr teilweise bahnbrechendes Reformwerk nicht „verkaufen“ konnten und die Wähler bei den letzten Parlamentswahlen eine ganze Generation von Politikern in den Ruhestand entließen.

Dazu passt auch, dass die Popularität der Regierung Ecevit am selbst herbeigeführten Ende der Legislaturperiode gegen Null tendierte und sich Ecevit, der noch 1999 einen Wahlsieg feiern konnte, mit 1,2 Prozent der Stimmen begnügen musste. Die Absage der Wähler an die Oppositionsführerin, die eine ähnliche Politik alten Stils verfolgte, vervollständigt das Bild. Einer der Gründe für den Entzug des Vertrauens durch die Wähler war der vorsichtige Abbau unproduktiver Allokationen, insbesondere in der Rentenversicherung und in der Landwirtschaft, ohne dass der mittel- und langfristige Nutzen der neuen Allokationsstrategie hätte vermittelt werden können.

5.5. Konsensbildung

Rhetorisch bekannten sich alle drei Regierungen der Untersuchungsperiode und in den Koalitionsregierungen alle Parteien zum Aufbau einer marktwirtschaftlichen und demokratischen Ordnung. Damit war jedoch weder automatisch eine Bereitschaft zur Schaffung größerer regionaler und sozialer Gerechtigkeit vorausgesetzt, noch ein Bekenntnis zu kultureller Toleranz und auch nicht zur weiteren wirtschaftlichen und politischen internationalen Öffnung und Globalisierung. Insofern kann von fundamentalen Konflikten sowohl über die Gestaltung der Marktwirtschaft (Platz des Staates und ausländischer Investoren in der Wirtschaft) als auch über die Gestaltung der Demokratie (nationale versus bürgerliche Demokratie) gesprochen werden.

Das Türkische unterscheidet zwischen Regierung und Staat und verweist damit auf die Existenz von Veto-Akteuren, insbesondere die Ankaraner Bürokratie und das Militär. Punktueller Widerstand dieser Gruppen verzögerte den wirtschaftlichen Reformprozess und begrenzte die Reichweite des demokratischen Prozesses.

Die türkischen Kapitalverbände drängten auf marktwirtschaftliche und demokratische Reformen, blendeten allerdings die Rechte der Gewerkschaften regelmäßig aus. Da der Regierungsreigen in der Untersuchungsperiode zum Teil selbst Produkt kultureller Konfliktlinien – namentlich der Zurückdrängung der proislamischen Wohlfahrtspartei – war, konnte eine wirkungsvolle Reduzierung kultureller Gräben von den Regierungen nicht erwartet werden. Gleichwohl bemühten sich die verschiedenen Regierungen darum, die Spannung zwischen dem Militär und dem religiös-konservativen Teil der Bevölkerung zu vermindern.

Die beiden Ecevit-Regierungen nutzten auch die Chance zur Deeskalation des Kurdenkonflikts, die sich ihr mit der Festnahme des PKK-Führers Abdullah Öcalan und dem Ende der bewaffneten Auseinandersetzung im Südosten des Landes bot. Eine Aufarbeitung beider Konflikte konnte jedoch nicht angegangen werden, und in der Debatte um die EU-Mitgliedschaft des Landes standen die Pro-Europa-Kräfte der Instrumentalisierung des Kurdenproblems gegen weitergehende Demokratisierung durch die Kräfte des Status quo machtlos gegenüber.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit dem IWF bot der türkischen Politik den finanziellen Rahmen, die Programmatik und in gewisser Weise den Hebel zur Verwirklichung ihrer marktwirtschaftlichen Reformen. Die Orientierung auf die EU stellte die Motivation und die inhaltliche Ausrichtung der Entwicklung hin zu mehr Demokratie bereit. Besonders ab Ende 1999 hielt sich die Regierung relativ strikt an die Auflagen des IWF, rechtfertigte ihre Politik mit seinem Zwang und schob einen Teil ihrer Verantwortung auf ihn ab, was zu einem eindeutig negativen Bild des IWF in der türkischen Öffentlichkeit führte.

In ihrer Zusammenarbeit mit der EU mobilisierten Teile der Regierung immer wieder nationalistisches Sentiment gegen Forderungen nach kultureller Toleranz und Gleichbehandlung. Trotz dieser Einschränkung war die Kooperation mit beiden internationalen Gremien im Großen und Ganzen positiv. Die Türkei hat im Untersuchungszeitraum außerdem ihre Politik der Diversifizierung ihrer Handelspartner weitergeführt, die sie 1992 mit der Etablierung eines Wirtschaftlichen Kooperationsrats der Anrainer des Schwarzen Meers (insgesamt elf Staaten) begann und im gleichen Jahr mit der Gründung einer Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit der sechs kaukasisch-zentralasiatischen Staaten und Afgha-

nistan fortsetzte. 1995 schloss sie eine Zollunion mit der EU ab und gründete 1997 das Kooperationsprojekt „Developing 8“, dem neben ihr sieben weitere muslimische Staaten angehören, darunter Malaysia, Indonesien und Nigeria.

1999 wurde die Türkei schließlich Kandidat auf Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union. Außer einer kurzen, aber heftigen Verschärfung ihrer Beziehungen mit Syrien – die Türkei drohte mit Krieg, sollte PKK-Führer Öcalan das Land nicht verlassen – hat die Türkei ihr Verhältnis zu ihren Nachbarn spürbar entkrampft und insbesondere mit Griechenland einen Ausgleich gesucht.

Sofern es nicht um die eigene Innenpolitik geht, ist die Türkei ein verlässlicher Partner in der internationalen Politik. Die Leistungen des türkischen Militärs in friedenserhaltenden Missionen fanden allgemein Anerkennung, so in Somalia, Bosnien-Herzegowina, Albanien, dem Kosovo, Georgien und zuletzt als Kommandierende Nation der ISAF in Afghanistan.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen der Transformation, der zurückgelegten Wegstrecke sowie der Gestaltungsleistungen der Akteure zu folgender Bewertung:

(1) Ausgangsbedingungen: Die günstigen Voraussetzungen für marktwirtschaftliche und demokratische Transformation zu Beginn des Untersuchungszeitraums erschöpften sich weitgehend in den von Turgut Özal in den 90er Jahren begonnenen Wirtschaftsliberalisierungen und in der Zollunion mit der EU von 1995. Die Wirtschaft der Türkei war jedoch noch immer von einem hohen Staatsanteil, durch starke staatliche Reglementierung und eine extrem duale Struktur gekennzeichnet. Der Staat selbst schob einen hohen Schuldenberg vor sich her, die proklamische Regierung Erbakan verfügte über nur eingeschränkte Legitimität. Sie war mit starken Vetomächten konfrontiert und war weder willens noch in der Lage, strukturelle Reformen anzugehen.

Die Außenwirtschaftslage war unsicher. Außenpolitisch fühlte sich die Türkei von der EU auf Distanz gehalten. Innenpolitisch blockierte der Krieg im Südosten des Landes die demokratische Entwicklung. Weder eine interne noch eine externe Dynamik für erfolgreiche Transformation schienen gegeben. Die drei auf Erbakan

folgenden Regierungen, deren Amtszeit die Untersuchungsperiode maßgeblich bildet, traten ihr Amt deshalb unter schwierigen Umständen an.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Der ungünstigen Ausgangslage zum Trotz hat die Türkei in den vergangenen fünf Jahren auf der juristischen und organisatorischen Ebene große Fortschritte hin zu mehr demokratischen Freiheiten und mehr Marktwirtschaft gemacht. In ihrer Gesamtheit verweisen die einzelnen Verfassungsänderungen und Reformgesetze im Hinblick auf mehr Demokratie und Meinungsfreiheit zum ersten Mal auf Ansätze für eine Überwindung des unduldsamen nationalstaatlichen Paradigmas des 19. Jahrhunderts, das in der Türkei politischer Partizipation enge Grenzen setzte. Freilich hätten die Reformen in vielen Bereichen großzügiger ausfallen können, und das Bestreben, die Zügel nicht aus den Händen zu geben, ist ungebrochen. Richtig ist auch, dass sich die neuen Regelungen in ihrer Umsetzung erst noch bewähren müssen. Das ändert jedoch nichts daran, dass die Türkei politisch über ihren Schatten gesprungen ist und dass sie eines der wenigen Länder ist, die nach dem 11. September 2001 Demokratisierungsschritte unternahmen.

Ein ähnlicher Tenor herrscht bei den wirtschaftlichen Reformen. Hier wurde der Staat zugunsten größerer Freiheiten der Marktakteure und unabhängiger Regulierungsbehörden zurückgedrängt, und auch hier muss sich erst noch erweisen, inwieweit künftige Regierungen diese Selbstbeschränkung des Staates und die Unabhängigkeit der neuen Regulierungsinstitutionen wie Kartellamt, Bankenaufsicht, Privatisierungsverwaltung und einer jetzt unabhängigeren Zentralbank achten. Handlungsbedarf besteht noch reichlich, insbesondere hinsichtlich eines Abbaus der Staatsverschuldung und weiterer Konsolidierung des Bankensektors. Die größten Privatisierungsprojekte sind noch nicht angegangen worden.

(3) *Management:* Meist hat der Erfolg viele Väter, doch im Wahlkampf mochte sich die Partei Bülent Ecevit zu ihrer Reformleistung nicht so recht bekennen. Ihr nationalistischer Koalitionspartner, die MHP Devlet Bahçelis, rief gar das Verfassungsgericht gegen Demokratiereformen der Koalitionsregierung an. Tatsächlich erfolgten entscheidende Reformen aufgrund nackter wirtschaftlicher Notwendigkeiten sowie auf außenpolitischen Druck des IWF und der EU und waren primär weder Produkt eines politischen noch eines gesellschaftlichen Konsenses. Einem großen Transformationsfortschritt steht deshalb eine nur bescheidene Gestaltungsleistung gegenüber. So sehr das Ergebnis der Transformation zur Konsolidierung von Demokratie und Marktwirtschaft beitragen kann, so gering ist der Beitrag des Managements der Transformation daran.

7. Ausblick

Die Regierung der Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei unter Abdullah Gül, die am 18. November 2002 ihr Amt antrat, gilt als Repräsentantin der anatolischen Peripherie und ihres auf Export orientierten Unternehmertums gegen die saturierte bürokratische und unternehmerische Elite des Ankaraner Zentrums. Sie muss deshalb einen Ausgleich finden zwischen den sozialpolitischen Erwartungen ihrer relativ verarmten Wählergruppen einerseits und den wirtschaftsliberalen Vorstellungen des kleinen und mittleren Unternehmertums andererseits. Die Regierung hat sich Demokratie und Bürgernähe, freie Konkurrenz und Abbau staatlicher Beschränkungen auf ihre Fahnen geschrieben.

Der Aufbau einer effizienten Verwaltung soll zur Minderung der regionalen und sozialen Ungleichheiten beitragen und die Türkei zum Zweck der offensiven Begegnung mit der Herausforderung der Globalisierung auf Europa ausrichten. Diese für eine Vertiefung der Transformation günstige politische Orientierung muss jedoch einer Reihe ernsthafter Herausforderungen standhalten: Politisch ist die Regierung mit dem (teilweise instrumentellen) Misstrauen der Bürokratie und des Militärs hinsichtlich einer schleichenden Islamisierung konfrontiert und muss außerdem den nationalistisch-populistischen Reflexen der eigenen Anhängerschaft begegnen.

Auf sozialpolitischem Gebiet beschränkt das Programm des IWF die Handlungsmöglichkeiten und wirtschaftspolitisch bindet ihr die aus dem hohen Schuldendienst resultierende extrem niedrige Investitionsquote des Haushaltes die Hände. Auswege bieten allein größere Effizienz staatlicher und gesellschaftlicher Organisation, weitere Rationalisierung des Steuerwesens, größere fiskalische Transparenz und produktiver Einsatz der knappen Mittel. Die größte Herausforderung für die Regierung ist die Bewältigung der bei 38 Prozent landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen anhaltenden Landflucht mit allen ihren sozialen, kulturellen und politischen Problemen.

Diesen Herausforderungen gegenüber steht das große Potenzial der Türkei, die die Weltbank zu den zehn vielversprechendsten Märkten der Zukunft zählt.