

Carina Fiebich und Georg Simonis

Europäisches Konfliktmanagement durch internationale Governancestrukturen.

Der Menschenrechtsschutz im Rahmen des Europarates am Beispiel der Türkei

Der Europarat steuert bzw. koordiniert den Konflikt um die Menschenrechte auf vielfältige Weise (Governance). Neben langjährigen Institutionen und Verfahren (die Europäische Menschenrechtskonvention und der dazugehörige Gerichtshof) haben sich in den letzten Jahren neue Verfahren entwickelt, die auf der Basis von Dialog, Überzeugung und Unterstützung operieren. Untersucht wird die Anwendung dieser Verfahren auf das Mitgliedsland Türkei, dem v.a. seit 1982 immer wieder massive Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden. Das Land befindet sich aber auch in einem enormen Reformprozess in der Ausbuchstabierung seiner Westorientierung als mögliches Mitgliedsland der Europäischen Union. In diesem Kontext erweisen sich die untersuchten *Soft* Governanceformen als ein durchaus gewichtiger und eigenständiger Teil des internationalen Ringens um die Menschenrechte in der Türkei.

The Council of Europe governs the conflict on human rights in multiple ways. Besides long existing institutions and mechanisms (European Convention on Human Rights and the belonging court), new forms of governance that operate on the basis of dialogue, persuasion and assistance have been set up in recent years. This paper analyses these forms in the case of Turkey which has been subject to massive accusations of human rights violations especially since 1982. An enormous reform process is under way in the state's efforts to become a recognised european state and a member of the European Union. In this context, the analysed *soft* forms of governance prove to be an important and independent part in the international struggle for human rights in Turkey.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Theorieaspekte und Fragestellung	5
3. Die Türkei und Europa	8
4. Die internationale Governancestruktur (IGS): Menschenrechtsschutz durch den Europarat.....	10
4.1 Die Verfahren des Menschenrechtsschutzes	10
4.1.1 Das Monitoring-Verfahren der Parlamentarischen Versammlung	11
4.1.2 Der Menschenrechtskommissar	16
4.1.3 Andere Verfahren: Ministerkomitee und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	21
4.2 Zusammenführung ó Die menschenrechtliche Internationale Governancestruktur (IGS) des Europarates.....	25
5. Fallstudie Türkei	27
5.1 Monitoring-Verfahren der Parlamentarischen Versammlung	28
5.1.1 Die Türkei im Monitoring-Verfahren.....	28
5.1.2 §Verbot der Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafeö.....	30
5.2 Der Menschenrechtskommissar und die Türkei	34
5.2.1 Aktivitäten des Menschenrechtskommissars.....	35
5.2.2 Zusammenfassung.....	38
5.3 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	40
6. Türkische Perspektiven	40
7. Zusammenfassung und Ergebnisse	42
8. Literaturverzeichnis	47

1. Einleitung

Nachfolgend werden Ergebnisse aus einem Projekt berichtet, das sich mit dem Europarat, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Durchsetzung des europäischen Menschenrechtskanons gegenüber dessen Verletzungen in der Türkei befasst. Der Bericht liefert einen theoretisch angeleiteten Beitrag zur Klärung der Frage, wie europäische Staaten über internationale Governancestrukturen ihren Selbstanspruch eines möglichst konstruktiven Umgangs mit und gewaltfreien Austrags von Konflikten in den internationalen Beziehungen verwirklichen. Dabei standen zwei Aspekte im Vordergrund: zum einen die Frage nach der Mechanik der Konfliktbearbeitung, der äußeren Einflussnahme auf innergesellschaftliche Entwicklungen, und zum anderen erste Vermutungen über die Reichweite dieser Mechanik und inwiefern sie Erfolg versprechend ist.

Mit der Untersuchung der Menschenrechtsschutzmechanismen durch den Europarat ist die Arbeit einer europäischen internationalen Regierungsorganisation herausgestellt worden, die sich als ein Garant grundlegender Werte für den europäischen Raum versteht. So tritt der Europarat seit mittlerweile mehr als fünfzig Jahren (gegründet 1949) durch zahlreiche Aktivitäten und Abkommen für die Verwirklichung der Wertetrias Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte ein.¹ Vor allem durch die EMRK und den zugehörigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat sich der Europarat einen Namen als „Ritter der Menschenrechte“² gemacht, der mit der einzigartigen Möglichkeit der Einklagbarkeit der in der EMRK kodifizierten Rechte und der Verpflichtung zur Umsetzung durch die Mitgliedsstaaten aufwartet.

47 Staaten sind heute Mitglied des Europarates und somit umfasst er weit mehr Staaten als die Europäische Union (EU) mit ihren 27 Mitgliedern. Vor allem nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes 1989/1990 hat der Europarat zahlreiche Staaten aus Mittel- und Osteuropa aufgenommen und ist seitdem bestrebt, seine Wertebasis, die Holtz als seine „Seele“³ bezeichnet, auf diese Staaten auszuweiten. Der Europarat vertritt dabei einen inklusiven Ansatz: Er hat einige begleitende Aktivitäten entwickelt, um die neu aufzunehmenden Staaten, die in ihrer Entwicklung meist noch nicht an europäische Standards aufgeschlossen hatten, in die Organisation einzubinden und ihnen auf diese Weise behilflich zu sein, demokratische, rechtsstaatliche und menschenrechtliche Werte einzuhalten.⁴ Einige der in diesem Zusammenhang entwickelten Mechanismen sind auch für den Fall der Türkei relevant geworden.

¹ Vgl. Holtz 2000: 11; Brummer 2005: 160ff.

² Hausmann 1999: 28.

³ Holtz 2000: 11.

⁴ Vgl. z.B. Bauer 2001; Doyé 2002; Roth 2004.

Die Türkei ó als Gegenstand dieses Projektes ó ist ein langjähriges Mitglied des Europarates und somit seit Jahrzehnten in die Wertetrias der Organisation eingebunden (Beitritt zum Europarat 1949, Ratifizierung der EMRK 1954)⁵. Dennoch ist aber gerade die Türkei beständiger Gegenstand des Vorwurfs von Menschenrechtsverletzungen.⁶ Nichtregierungsorganisationen (NRO) wie amnesty international oder Human Rights Watch erheben noch immer Vorwürfe der Folter in Polizeigewahrsam oder der Menschenrechtsverletzungen in den Kurdengebieten im Südosten des Landes.⁷

Es ergibt sich somit die Frage, warum ein Wandel in der Aufmerksamkeit des Europarates hinsichtlich der Menschenrechtssituation in der Türkei stattgefunden hat, warum also jetzt verstärkt Mechanismen zum Menschenrechtsschutz Anwendung finden. Hier lassen sich mehrere Faktoren anführen: Das Ende des Ost-West-Gegensatzes hat auch zu einer Aufwertung der Organisation Europarat geführt. Der Europarat hat neue Machtressourcen und Einwirkungsmöglichkeiten erhalten. Seinem Eintreten für die Menschenrechte kann nicht mehr mit dem Argument begegnet werden, betroffene Staaten könnten Őns andere Lager wechselnø (Systemwechsel). Begleitet wird diese Entwicklung von der Konditionalität einer Mitgliedschaft in der EU, bei der zunehmend auch die Einhaltung der Menschenrechte als Bedingung angeführt wird (siehe Kopenhagener Kriterien). Der Konsens über die Menschenrechte ist ungebrochen. Auf dieser Basis ist es daher besonders interessant zu untersuchen, wie der Europarat durch den Einsatz von Ősoft powerø die menschenrechtliche Entwicklung in einem Land beeinflussen kann.

Diese Untersuchung beinhaltet die folgenden Schritte: Zunächst wird der zugrunde gelegte Theorierahmen skizziert. Hieraus werden Fragestellungen und Hypothesen entwickelt, die den weiteren Gang der Untersuchung prägen. Daran anschließend erfolgt eine kurze Darstellung der jüngeren Geschichte der Türkei als ein sich selbst modernisierender Staat auf dem Weg der Westorientierung bis hin zum angestrebten Beitritt zur EU. Der Hauptteil bezieht sich auf die neueren Verfahren des Menschenrechtsschutzes durch den Europarat. Diese werden in ihrer Entstehung und Durchführung nachgezeichnet, was bisher (bis auf wenige Ausnahmen⁸) nicht geschehen ist und daher noch der wissenschaftlichen Aufarbeitung bedarf. Daran schließt sich die Untersuchung der Anwendung dieser Verfahren auf den Türkei-Fall an. Die-

⁵ ŐTurkey and the Council of Europeø, www.coe.int/T/e/com/about_coe/member_states/e_tu.asp#TopOfPage (21.06.2006).

⁶ Vgl. z.B. die regelmäßigen Berichte von Nichtregierungsorganisation wie amnesty international (www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/WNachLand?OpenView&Start=1&Count=200&Expand=181#181) oder Human Rights Watch (www.hrw.org/doc?t=europe&c=turkey) zu diesem Land.

⁷ Beachte hierzu auch ein jüngst im Auftrag von amnesty international, der Stiftung Pro Asyl e.V. und der Holtfort-Stiftung entstandenes Gutachten: Oberdiek 2006.

⁸ Vgl. für das Verfahren im Rahmen der Parlamentarischen Versammlung: Doyé 2002.

se Darstellung der Mechanismen erfolgt im Wesentlichen über eine analytisch-strukturierte flüchtige Beschreibung. Dazu wird die relevante Literatur zum Europarat und den spezifischen Mechanismen herangezogen. Zudem werden die im Rahmen der Verfahren entstandenen Dokumente sowie die mit relevanten GesprächspartnerInnen geführten Interviews, die vor allem zur Untermauerung aber auch Ergänzung der durch Sekundär- und Dokumentenanalyse gewonnenen Erkenntnisse dienen sollen, ausgewertet. Im Schlusskapitel werden die Ergebnisse zusammengeführt und im Lichte der Fragestellung und der aufgeworfenen Hypothesen erörtert.⁹

2. Theorieaspekte und Fragestellung

Den theoretischen Hintergrund unserer Analyse der Arbeitsweise des Europarates im Bereich des Menschenrechtsschutzes am Beispiel der Türkei bildet eine um das Governancekonzept erweiterte Regimetheorie. Ausgehend von der klassischen Definition von Stephen D. Krasner, nach der internationale Regime aus Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsstrukturen bestehen, die eine regimekonforme Handlungsdisposition der beteiligten Akteure begünstigen¹⁰, erfolgt eine Ausweitung des Regimekonzeptes auf die Adressaten und deren Handlungsmöglichkeiten und Strategien. Auf diese Weise soll die Steuerungswirkung und nicht die Genese von Regimen, die im Sinne des Governanceansatzes als handlungskordinierende Institution verstanden wird, stärker fokussiert werden. Dabei werden internationale Regime¹¹ als eine spezifische Governanceform neben vielen anderen begriffen. Die Verortung der Regimeforschung in der Governanceforschung¹² erfolgt aufgrund folgender Überlegungen:

- Das Governancekonzept ist so breit gefasst, dass unter seinem Dach eine Vielzahl unterschiedlicher nationaler wie inter- und transnationaler Institutionen der Handlungskoordination und -steuerung versammelt sind und sich systematisch ó ohne traditionelle Grenzziehungen zwischen Fächern und Fachrichtungen ó miteinander vergleichen lassen.¹³

⁹ Dabei muss angefügt werden, dass die Untersuchung im Rahmen des Projektes aufgrund entsprechender Sprachkenntnisse türkischsprachige Quellen nicht berücksichtigen konnte. Es existiert jedoch eine sehr gute Quellenlage seitens des Europarates in den Sprachen Englisch und Französisch. Weiterhin konnten einige Interviews mit türkischen RepräsentantInnen auch in englischer Sprache geführt werden sowie eine teils gute Darstellung türkischer Tageszeitungen nutzbar gemacht werden.

¹⁰ Vgl. Krasner, Stephen D., 1982, Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables. In: International Organization, Vol. 36, 2, Frühjahr 1982, 185-205.

¹¹ Vgl. List 2007.

¹² Für eine Übersicht über die verschiedenen Verwendungskontexte des Governancekonzepts vgl. Benz 2007, Schuppert 2006, Benz/Lütz/Schimank/Simonis 2007.

¹³ Vgl. Simonis, List, Elbers, Fiebich, i.E.

- Die Interpretation von Regimen als spezielle Governanceformen lenkt das Augenmerk nicht nur auf deren Koordinations-, sondern auch auf deren Steuerungsleistung. Ergebnisse der Policy- und Implementationsforschung lassen sich damit für die Analyse der Regimeeffektivität leichter nutzbar machen, zumal auf die Dauerhaftigkeit von Steuerungsprozessen abgestellt wird. Die Problemlösungsperspektive der Governanceforschung legt eine stärkere Berücksichtigung der Zeitdimension nahe.
- Das Governancekonzept ist, was die Erklärung des Akteurhandelns anbelangt, theoretisch unterbestimmt.¹⁴ Daher lässt es sich mit anderen institutionalistischen Theorien ó von Rational Choice-Theorien über den historischen Institutionalismus bis zur Regulationstheorie ó verbinden. Außerdem lassen sich unterschiedliche Typen von Akteuren ó von den Regierungen bis zu den Organisationen der Zivilgesellschaft ó in je spezifischer Weise in der Analyse von institutionalisierten Governanceformen und óstrukturen berücksichtigen. Governance ist nicht ausschließlich eine Angelegenheit von Regierungen.

Der hier verwendete Governancebegriff verweist, obgleich er analytisch und nicht normativ aufgeladen ist, auch auf Veränderungen von Staatlichkeit, des internationalen Systems und des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft: auf die zunehmende Überschreitung territorialer, institutioneller, funktionaler Grenzen von Ereignissen und Prozessen und damit einhergehend auf eine immer größere Interdependenz zwischen vormals weitgehend getrennten Bereichen. Die Realität wird immer komplexer. Neue Steuerungsformen und neue Akteure geraten ins Blickfeld.¹⁵

Für die Politikwissenschaft lässt sich diese Entwicklung auch als šdie Gesamtheit der vielfältigen kollektiven Regelungsformen gesellschaftlicher Sachverhalteö¹⁶ beschreiben; im Rahmen der Internationalen Beziehungen mit der Besonderheit, dass hier von šHerrschaftsstrukturen, bei denen eine übergeordnete souveräne Instanz fehltö¹⁷, ausgegangen wird; Mayntz betont damit zu Recht die Existenz von Herrschaftsstrukturen und Herrschaftskonflikten auch für die Sphäre der Internationalen Beziehungen. Das Menschenrechtsregime des Europarates greift supranational in geronnene nationale Herrschaftsverhältnisse ein, wobei sich die Staaten dieser Intervention, die Ausdruck eines komplexen inter- und intranationalen Konfliktverhältnisses ist, mehr oder weniger freiwillig unterziehen, was später am Beispielfall der Türkei genauer zu analysieren ist. Der Eingriff erfolgt durch eine supranationale Organisation, also hierarchisch, aber mit einem šweichen÷ Instrumentarium. Prange/Koutalakis sprechen zur

¹⁴ Vgl. Simonis 2007, Benz/Lütz/Schimank/Simonis 2007: Einleitung.

¹⁵ Vgl. Benz 2004.

¹⁶ Risse/Lehmkuhl, 2007: 3.

¹⁷ Mayntz 2005: 15.

Charakterisierung dieser „weichen“ Steuerungsformen von „New Modes of Governance“, zu denen sie institutionalisierte Instrumente wie „standard-setting, regulatory networks, regulatory agencies, regulation through information“¹⁸ zählen. Grundlegend für diese an Aktualität gewinnenden weichen Governanceformen ist die ihnen innewohnende Freiwilligkeit, Subsidiarität und Einbeziehung der relevanten Akteure.¹⁹

Wir möchten hier nochmals auf den Steuerungsaspekt als wesentlichen Bestandteil eines gelingenden Governanceprozesses hinweisen. Standards (in unserem Fall Menschenrechtsklauseln) bedürfen nicht nur der formalen Anerkennung, sondern der tatsächlichen Umsetzung in die alltägliche Praxis bis hin zu ihrer Verinnerlichung durch Sozialisation.²⁰ Die Institutionen des Europarates lassen sich in diesem Zusammenhang auch als „agents of socialization“²¹ bezeichnen, die um ein nachhaltiges Einwirken auf das menschenrechtliche Handeln der (hier) türkischen Autoritäten bemüht sind.

Der Implementation der normativen Vorgaben der EMRK durch die Türkei kommt entgegen, dass sich die derzeitige türkische Regierung Erdoğan reformwillig zeigt und bestrebt ist, sich dem europäischen Wertekanon (sei dies nun die Einhaltung von Normen oder die Anerkennung von Verfahren²²) anzunähern. Ihre Reformbereitschaft kann daher als Ausgangspunkt für die Analyse möglicherweise Erfolg versprechender Interventionen, von Lern- und Anpassungsprozessen sowie von Sozialisationsprozessen an den europäischen Menschenrechtskanon dienen.

Der Untersuchung des Konfliktes um die Menschenrechte zwischen dem Europarat und der Türkei liegt ein europäisches (Selbst-) Verständnis friedlicher Streitbeilegung zugrunde, wie es im KSZE-Kontext formuliert worden ist.²³ Damit ist die Frage angesprochen, wie der Europarat als eine Werteorganisation bei der Bearbeitung von Konflikten vorgeht, bei denen es um die Durchsetzung der von ihm gemeinschaftlich proklamierten Grundwerte geht.²⁴ Dem Europarat stehen dabei vor allem, wenn von dem Ausschluss oder der Rechtsprechung des EGMR abgesehen wird, weiche Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Mit den weichen Instrumenten sollen dem Selbstverständnis des Europarats und auch dem in der Charta von Paris formulierten Weg der Zusammenarbeit und Vermeidung von Gewalt gerecht werdende Me-

¹⁸ Prange/Koutalakis 2006: 134.

¹⁹ Vgl. ebd.: 133.

²⁰ Vgl. Risse/Jetschke/Schmitz 2002, Schimmelfennig 2003, Thomas 2001.

²¹ Finnemore/Sikkink 1998: 902.

²² Vgl. Schimank i.E.

²³ §Charta von Paris, Paris 1990, z.B. unter www.menschenrechtsbuero.de/pdf/paris90g.pdf (13.06.2006).

²⁴ Vgl. auch Brummer 2005, der den Europarat als Werteorganisation in der Pflicht sieht, die von ihm vertretenen Werte umzusetzen. Das von ihm als „Schwäche“ (364) beschriebene Fehlen sanktionsbewehrter Durchsetzungsmechanismen wird in unserem Projekt ó im Zusammenhang mit anderen bestehenden Mechanismen ó gerade als eigenständiger Beitrag zu existierenden Konfliktbearbeitungsmechanismen gesehen.

chanismen in den Mittelpunkt der Untersuchung gerückt werden. Diese stehen im Gegensatz zu möglichen harten Formen der Sanktionierung in der internationalen Menschenrechtspolitik, wie sie im Zuge von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen denkbar wären.

Ziel des kleinen Projektes, über das hier berichtet wird, war es, die Anwendbarkeit der skizzierten theoretischen Kategorien am Fallbeispiel der Governancestrukturen des Europarats zum Schutz der Menschenrechte zu untersuchen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den politischen Verfahren, wie sie sich vor allem in den letzten Jahren entwickelt haben.

3. Die Türkei und Europa²⁵

Das Osmanische Reich, dessen Nachfolgestaat die Türkei ist, hatte schon lange Zeit Kontakte in den europäischen Raum. Im 18. Jahrhundert begann der Einfluss Europas auf das Osmanische Reich spürbar zuzunehmen. Der politische, gesellschaftliche und kulturelle Einfluss Europas begleitete immer mehr die bestehenden wirtschaftlichen Beziehungen und auch Abhängigkeiten des Reiches von den europäischen Mächten entstanden. Nach dem Ende des Osmanischen Reiches nach dem Ersten Weltkrieg und der Gründung des Staates Türkei, bildeten die vom Staatsgründer Mustafa Kemal Atatürk nach 1923 durchgeführten Reformen und proklamierten Prinzipien den Höhepunkt eines langen (und wohl vor allem auch im Rückblick so betrachteten) Verwestlichungsprozesses. Sein erklärtes Ziel war es, die Türkei näher an die europäische Zivilisation heranzuführen, welche er als allein zukunftssträftig ansah. Zu diesem Zweck verfolgte er Reformen in den Bereichen des Rechts und der Wirtschaft und führte auch weit in das tägliche Leben der BürgerInnen reichende Schritte durch, wie die Einführung europäischer Maßeinheiten oder des Nachnamens, der bis dahin in der Türkei nicht gebräuchlich war.²⁶

Der Normenkatalog²⁷ des sogenannten Kemalismus benennt weiter den Nationalismus als ein grundlegendes Prinzip. Damit ist im Wesentlichen eine Konzentration auf den eigenen Staat und eine Abkehr von jeglichen osmanischen Expansionsbestrebungen gemeint. Ein weiteres grundlegendes Prinzip ist der Säkularismus, die Trennung von Staat und Religion. Der Islam als Staatsreligion wurde aus der Verfassung entfernt, das religiöse Recht (die Scharia)

²⁵ Hier lassen sich nur einige erste Anmerkungen zu dem Themenkomplex Türkei und Europa anfügen. Für eine weiter gehende Beschäftigung sei verwiesen auf z.B. Aslan 1998, Robins 2003, aber auch auf die Beiträge in Lake 2005. Diese Beiträge sprechen den Weg der Türkei in den Westen und die Rolle interner Kräfte wie dem Militär an. Für geschichtliche Literatur vgl. auch Ahmad 2003 und Moser/Weithmann 2002.

²⁶ Vgl. Aslan 1998: 47ff.

²⁷ Ebd.: 75.

abgeschafft, religiöse Schulen geschlossen. Und auch die weiteren kemalistischen Prinzipien²⁸ sollten europäische Normen wie zum Beispiel die Volkssouveränität in die Türkei bringen.²⁹

Was so tatsächlich als Revolution bezeichnet werden kann (im Gegensatz zu gewachsenen Strukturen), fand seinen weiteren Ausdruck in der nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmenden institutionellen Westbindung. Diese erfolgte zunächst durch den frühen Beitritt zum Europarat (1949) und die Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (1954) sowie die Anerkennung der Individualbeschwerde (1987). Die Türkei trat 1952 dem westlichen Verteidigungsbündnis NATO bei. 1963 wurde der Assoziationsvertrag zwischen der Türkei und der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) geschlossen, 1995 die Zollunion mit der Europäischen Gemeinschaft (EG). 1987 erfolgte ein Antrag auf Vollmitgliedschaft, der von der Europäischen Kommission jedoch negativ beschieden worden war.³⁰

Die realen Ereignisse in der Türkei seit der Republikgründung konterkarierten jedoch oftmals die angestrebte europäische Identität und Übernahme entsprechender Werte. Kemalistische Prinzipien, die eigentlich eine Annäherung an Europa bringen sollten, haben in ihrer Auslegung die Türkei in mancher Hinsicht von dem Kontinent entfernt. Dreimal intervenierte das Militär in das politische Geschehen des Landes (1960, 1971, 1980)³¹, zweimal wurde damit gedroht (1997 und 2007)³². Argumentiert wurde seitens des Militärs mit der Aufrechterhaltung der Trennung von Staat und Religion. Aber ein solches Eingreifen in die politischen Geschicke eines Landes kann von Seiten europäischer Institutionen nicht toleriert werden. Auch die Verweigerung der Anerkennung von Minderheiten unter Verweis auf den Nationalismus bzw. die Einheit des Staates führt die kemalistischen Prinzipien als Annäherung an Europa ad absurdum.³³

Die EU kann ein Eingreifen des Militärs, der Hüterin der kemalistischen Prinzipien³⁴, nicht dulden, auch wenn die Führung des Landes immer in zivile Hände zurückgegeben wurde. Der Militärputsch von 1980 löste ein regelrechtes Gewitter in den europäischen Gremien von EG/EU und Europarat aus. Der Vorwurf nicht-demokratischer Verhältnisse wurde durch den beginnenden Kurdenkrieg im Südosten des Landes³⁵ und die Zunahme systematischer Menschenrechtsverletzungen³⁶ in den 1980ern und 1990ern verstärkt. Vor allem durch internatio-

²⁸ Vgl. für eine ausführlichere Darstellung der weiteren kemalistischen Prinzipien Modernismus, Etatismus, Populismus, Republikanismus: Ebd.: 78ff.

²⁹ Vgl. Ahmad 2003, Aslan 1998, Mango 2005, Moser/Weithmann 2002, Robins 2003.

³⁰ Vgl. Aslan 1998, Altuni ik / Tür 2005, Goular 2006.

³¹ Vgl. Altuni ik / Tür 2005, Özbudun 2000.

³² Vgl. Lerch 2007.

³³ Vgl. zur Minderheitenpolitik in der Türkei: Robins 2003: 124ff.

³⁴ Vgl. zum türkischen Militär z.B.: Ebd.: 75ff.

³⁵ Vgl. Robins 1993, Somer 2004.

³⁶ Vgl. Liese 2002, Wedel 2006.

nale NROs wie amnesty international und Human Rights Watch wurde dieser Aspekt immer wieder hervorgehoben.

Während die Frage der Menschenrechte 1995 bei Abschluss der Zollunion mit der EG weitgehend außen vor blieb, diente sie 1997 in Luxemburg als Grund für die Ablehnung eines Kandidatenstatus zur EU. 1999 wurde die Türkei dann in Helsinki als Kandidatin akzeptiert. Im Oktober 2005 wurde die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen beschlossen, im Juni 2006 wurden die Verhandlungen über die ersten Kapitel des *acquis communautaire* eröffnet (wobei es sich um *sergebnisoffene* Verhandlungen handelt, die einen Beitritt nicht vor 2014 in Aussicht stellen).³⁷ Der EU-Beitritt der Türkei ist Thema einer kontroversen Debatte, in der Fragen wie Islam, Menschenrechte, Kurdenproblematik, die Rolle des Militärs oder auch der Zypern-Konflikt in Verbindung mit der Frage nach der Aufnahmefähigkeit der EU diskutiert werden.³⁸

Seit Oktober 2001 verfolgt die Türkei ein Reformprojekt, das sie weiter an die Erfordernisse Europas heranbringen soll. Die seit November 2002 regierende Partei AKP und ihr Ministerpräsident Erdoğan haben diesen Prozess aufgegriffen und weiter geführt. Bisher sind neun Reformpakete verabschiedet worden, die unter anderem die Abschaffung der Todesstrafe und den Schutz vor Folter und Misshandlung beinhalten.³⁹

Diese Reformen bilden auch den zeitlichen Hintergrund, vor dem die neueren Verfahren des Menschenrechtsschutzes durch den Europarat diskutiert werden.

4. Die internationale Governancestruktur (IGS): Menschenrechtsschutz durch den Europarat

4.1 Die Verfahren des Menschenrechtsschutzes

Im Folgenden werden vier Aspekte des internationalen Menschenrechtsschutzes durch den Europarat in den Blick genommen: die Monitoring-Verfahren der satzungsgemäßen Organe der Parlamentarischen Versammlung (PV) und des Ministerkomitees, die Arbeit des seit dem Jahr 2000 operierenden Menschenrechtskommissars sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Aktivitäten der PV und des Menschenrechtskommissars als politische Verfahren der Einflussnahme auf die Menschenrechtspolitik eines Landes. Daneben stehen die Aktivitäten des Ministerkomitees

³⁷ Vgl. für die Entwicklung zwischen der Türkei und der EU auch Goulard 2006 und Tibi 2003.

³⁸ Vgl. für diese kontrovers und lebhaft geführte Debatte z.B. Goulard 2006 und Tibi 2005 sowie die Beiträge in: Fecht/Özal 2006, König/Sicking 2005, Leggewie 2004.

³⁹ Vgl. Altunlik/Tür 2005: 64ff., Gündüz 2004, Ulusoy 2005.

tees und des Gerichtshofes als ergänzende Verfahren, die durch das Aufgreifen/Verhandeln von Themen weitere Informationen über die menschenrechtliche Entwicklung eines Landes liefern können.

Die Verfahren der angesprochenen Institutionen sollen zunächst beschrieben werden, bevor sie in Kapitel 5 angewendet auf den Fall der Türkei untersucht werden. Im Laufe der Darstellung wird das Hauptaugenmerk auf der Frage nach den *modi operandi*, den Governance- bzw. Steuerungsmechanismen liegen. Am Ende dieses Kapitels werden die verschiedenen Mechanismen kurz zusammengeführt.

4.1.1 Das Monitoring-Verfahren der Parlamentarischen Versammlung

In der PV sind die wichtigsten politischen Strömungen der Mitgliedstaaten vertreten: die nationalen Parlamente entsenden Delegationen, die die heimischen Mehrheitsverhältnisse widerspiegeln sollen. Die Größe der Delegationen ist abhängig von der Bevölkerungszahl des jeweiligen Mitgliedstaates, sie variiert zwischen 2 und 18 RepräsentantInnen. Zu Beginn einer jeden Sitzung der PV müssen die nationalen Beglaubigungsschreiben der Delegierten von der PV angenommen werden. Dies ist ein mögliches Mittel, auf abweichendes Verhalten der Mitgliedsstaaten zu reagieren: Das beständige Verletzen der Prinzipien des Europarates oder auch die Nichtbefolgung auferlegter Verpflichtungen kann dazu führen, dass die Genehmigung der Beglaubigungsschreiben zurückgewiesen wird. Dies hat den Ausschluss der entsprechenden nationalen Delegation zur Folge.⁴⁰ Insgesamt sind in der PV 315 Delegierte vertreten, hinzu kommt dieselbe Zahl an StellvertreterInnen. Die Delegierten kommen vierteljährlich für eine einwöchige Sitzung zusammen. Ein Großteil der Arbeit wird von entsprechenden Fachausschüssen erledigt, wie zum Beispiel dem Ausschuss für Kultur, Wissenschaft und Bildung oder dem Ausschuss für die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten des Europarates eingegangenen Verpflichtungen (Monitoring-Ausschuss), der im Folgenden im Vordergrund stehen wird. Insgesamt verzeichnet die PV zwölf Ausschüsse.⁴¹

Die PV ist vor allem ein Ort der Diskussion, an dem vielfältige und durchaus auch sensible Themen angesprochen werden können, die für Europa von Bedeutung sind. Sie ist in vielerlei Hinsicht ein beratendes Organ, das keinen direkten Einfluss auf die Mitgliedstaaten ausübt. Handlungen kann sie über den Weg des Ministerkomitees anstoßen, indem sie Empfehlungen oder Resolutionen an dieses Organ richtet. Die PV ist auch die sich auch als das demokratische

⁴⁰ Vgl. Benoît-Rohmer / Klebes 2005: 59.

⁴¹ Vgl. die Eigenbeschreibung des Europarates: Struktur und Funktion der Parlamentarischen Versammlung, www.coe.int/t/dParlamentarische_Versammlung/Intro.asp (07.03.2006).

Gewissen Europas⁴² beschreibt ó genießt aber dennoch ein hohes Maß an Autorität, welches hauptsächlich aus der Tatsache resultiert, dass es sich hierbei um eine Versammlung handelt, die die Völker Europas repräsentiert und dies auf der Basis von weit mehr Staaten als zum Beispiel in der Europäischen Union (EU) vertreten sind.⁴³

Entwicklung des Monitoring-Verfahrens

Die Aufnahme zahlreicher neuer Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa nach dem Ende der Blockkonfrontation brachte neben dem Ansinnen der raschen Eingliederung in die Wertorganisation Europarat auch die Frage nach der Einhaltung der von diesen Staaten durch den Beitritt eingegangenen Verpflichtungen mit sich. Bei den einzuhaltenden Verpflichtungen handelt es sich um diejenigen, die aus der Satzung des Europarates, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie aus allen anderen von einem Staat ratifizierten Konventionen des Europarates resultieren. Daneben bestehen auch staatenpezifische Verpflichtungen, die neue Mitgliedstaaten möglicherweise im Zuge ihrer Aufnahme eingegangen sind.⁴⁴ In diesem Kontext entwickelte die PV ein Verfahren, welches explizit zur Überwachung eben dieser Verpflichtungen eingerichtet worden ist: das Monitoring-Verfahren.⁴⁵

Das Monitoring-Verfahren hat sich seit seiner Einrichtung 1993 in mehrfacher Hinsicht gewandelt: Im Jahr 1993 wurde es im Rahmen der PV mit *Order 488 (1993)*⁴⁶ ins Leben gerufen und war darauf ausgerichtet, die Einhaltung der von den neuen Mitgliedstaaten der Organisation eingegangenen Verpflichtungen zu überwachen. Auf diese Weise sollte die Einhaltung der šEuroparatsprinzipien⁴⁷ ó Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte ó in den neuen, nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes beigetretenen Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Damit war ein Mechanismus geschaffen worden, der es auch nach Beitritt eines Staates zum Europarat erlaubte, demokratische, rechtsstaatliche und menschenrechtliche Verpflichtungen zu überwachen.

Diese Eingrenzung ist jedoch aufgrund ihres diskriminierenden Charakters gegenüber den neuen Mitgliedstaaten und zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit der Organisation mit *Order*

⁴² Ebd.

⁴³ Vgl. Benoît-Rohmer / Klebes 2005: 57.

⁴⁴ Vgl. Parliamentary Assembly, Document 7037 (1994): Summary.

⁴⁵ Daniel Tarschys spricht in diesem Zusammenhang von einer mittlerweile sehr engmaschigen šKontrolle der Einhaltung eingegangener Verpflichtungen. Hier erwähnt er u.a. auch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und das Ministerkomitee, die im weiteren Verlauf noch angesprochen werden.

⁴⁶ Parliamentary Assembly, Order No. 488 (1993): Honouring of commitments entered into by new member states. Diese Order wird auch Halonen-Order genannt, nach der finnischen Abgeordneten Tarja Halonen, die den Antrag hierfür einbrachte, vgl. z.B. Doyé 2002: 107.

⁴⁷ Fischer 2000: 65.

508 (1995)⁴⁸ auf alle Mitgliedsstaaten ausgeweitet worden.⁴⁹ Somit war der Weg eröffnet, auch langjährige Mitglieder wie zum Beispiel die Türkei in das Monitoring-Verfahren einzubinden.

Zu Beginn des Verfahrens waren mit *Order 488* (1993) zwei Ausschüsse ó der Rechtsausschuss und der Politische Ausschuss ó mit der Durchführung des Monitoring betraut worden. Diese Arbeitsteilung ist mit *Resolution 1115* (1997)⁵⁰ aufgehoben worden, indem ein eigenständiger Ausschuss ins Leben gerufen worden ist: der Monitoring-Ausschuss. Der Monitoring-Ausschuss ist verantwortlich für die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten zu erfüllenden Verpflichtungen. Er besteht aus 65 Mitgliedern sowie den Vorsitzenden der beiden vormals zuständigen Ausschüsse.

Resolution 1115 (1997) gibt weiterhin Auskunft über die Ausgestaltung des Verfahrens. Zunächst werden zwei Mitglieder des Monitoring-Ausschusses zu Ko-BerichtersterInnen für die Erstellung eines ersten Berichtes ernannt, der die Notwendigkeit der Aufnahme eines Verfahrens zu einem Land prüfen soll. Wird ein Monitoring-Verfahren eingeleitet, werden zwei VertreterInnen der betreffenden nationalen Delegation (aus Regierungsmehrheit und Opposition) zur PV eingeladen, um den relevanten Debatten innerhalb des Ausschusses ó allerdings ohne Stimmrecht ó beizuwohnen. Die Ko-BerichtersterInnen werden mit der weiteren Durchführung des Monitoring betraut. Dazu gehören Besuche in den jeweiligen Ländern sowie das Anfertigen entsprechender Berichte. Mindestens alle zwei Jahre sollen Berichte über die Entwicklungen in einem Land, das sich in solch einem Verfahren befindet, angefertigt werden. Ein solcher Bericht soll auch eine Stellungnahme dazu enthalten, ob das jeweilige Verfahren fortgeführt werden soll oder als beendet angesehen werden kann.⁵¹

Der erste Progress Report⁵² über das Monitoring im Allgemeinen beschreibt das Verfahren als einen mehrstufigen Prozess. Nach einem ersten Austausch von Ansichten mit der nationalen Delegation auf der Basis des Berichtes der beiden Ko-BerichtersterInnen erfolgt in einem nächsten Schritt der Besuch der BerichtersterInnen in dem betreffenden Land, wo diese mit RepräsentantInnen der Parteien, der Medien, der internationalen Gemeinschaft und von Nicht-

⁴⁸ Parliamentary Assembly, Order No. 508 (1995) Honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe.

⁴⁹ Vgl. Doyé 2002 : 111.

1993 hatte die PV bereits festgehalten, dass es die Pflicht des Europarates sei, die menschenrechtliche, demokratische und kulturelle Entwicklung in allen seinen Mitgliedstaaten zu überwachen. Vgl. Parliamentary Assembly, Resolution 993 (1993) on the general policy of the Council of Europe.

⁵⁰ Vgl. Parliamentary Assembly, Resolution 1115 (1997) on the setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe.

⁵¹ Vgl. Parliamentary Assembly, Document 7037 (1994): REPORT on the honouring of commitments entered into by new member states, Summary.

⁵² Vgl. Parliamentary Assembly, Document 8057 (1998): Progress of the Assembly's monitoring procedures (April 1997 ó April 1998).

regierungsorganisationen (NRO) zusammentreffen. Dieser Besuch findet im Lichte der im Bericht thematisierten Aspekte statt. Anschließend wird wiederum ein Bericht durch die BerichterstellerInnen angefertigt, der den entsprechenden nationalen Autoritäten zur Stellungnahme vorgelegt wird. Bis diese Kommentare eingegangen sind, bleibt der Bericht vertraulich. Dies wird als essentiell für ein Verfahren angesehen, welches nicht auf Konfrontation, sondern Überzeugung und vertraulichem Dialog aufbaut. Betont wird, dass es in diesem Verfahren um mehr geht als die Zeichnung und Ratifizierung der relevanten Vertragswerke. Es gehe vielmehr um die „practical implementation of their principles“⁵³.

Post-Monitoring

Im Laufe der Monitoring-Verfahrens stellte sich heraus, dass seitens der PV der Bedarf besteht, den Dialog nach dem offiziellen Abschluss eines Verfahrens nicht vollständig abubrechen. Neben der Möglichkeit, ein bereits abgeschlossenes Monitoring-Verfahren zu einem Land erneut aufzunehmen, wurde auch ein sogenanntes Post-Monitoring-Verfahren ermöglicht.

Ein solches Post-Monitoring ist deutlich vom herkömmlichen Verfahren abzugrenzen. Es soll dazu dienen, notwendige Reformen zu unterstützen und die Neuaufnahme eines Verfahrens zu vermeiden. Dementsprechend soll sich das Post-Monitoring – welches sich durch einen Dialog zwischen der entsprechenden nationalen Delegation, den beiden BerichterstellerInnen und dem/der Vorsitzenden des Monitoring-Ausschusses auszeichnet – mit den Aspekten beschäftigen, die bei Beendigung des Monitoring-Verfahrens noch Gegenstand von Handlungsempfehlungen waren.⁵⁴

Dieser Dialog erfolgt unter anderen Vorzeichen, das heißt, dem betreffenden Staat werden bereits Verbesserungen in der Umsetzung eingegangener Verpflichtungen attestiert:

„This means in particular that the dialogue between the Committee and the state concerned is no longer based on the insufficient honouring, by that state, of its obligations and commitments, but on exchange of information on further substantial progress made by that state“⁵⁵

Ein solches Post-Monitoring kann ein Jahr nach Beendigung eines Monitoring-Verfahrens begonnen werden.

⁵³Vgl. Parliamentary Assembly, Document 7037 (1994): 26.

⁵⁴ Vgl. Parliamentary Assembly, Document 9198 (2001): Progress of the Assembly's Monitoring Procedure (2000-2001).

⁵⁵ Ebd.: 29.

Charakteristika des Monitoring-Verfahrens

Das beschriebene Monitoring-Verfahren zeichnet sich durch einige spezifische Charakteristika aus. Im ersten Fortschrittsbericht von 1998⁵⁶ wird der dem Monitoring zu Grunde liegende Gedanke formuliert. Es wird hervorgehoben, dass es sich dabei um einen „non-confrontational long-term approach“⁵⁷ handelt, der einen starken politischen Charakter aufweist und als „parliamentary monitoring“⁵⁸ beschrieben wird:

„Monitoring is understood as a process of seeking solutions to specific problems rather than a process of confrontation. It is not the threat of sanctions but the logic of persuasion that should prevail in order to achieve the desired changes.“⁵⁹ (Hervorh. i. O.)

Die PV beschreibt dieses Verfahren anfänglich auch als „stimulus and guidance for the consolidation of democracy in the new member states“⁶⁰.

Die explizite Dialog-Orientierung des Verfahrens ist ferner im Interview mit Luc van den Brande, Berichterstatter im Monitoring-Verfahren zur Türkei, bestätigt worden. Ebenso hat er ausgeführt, dass die Bewertung der Besonderheiten eines Staates – in seinem Beispiel ein zentralistischer Staatsaufbau – einerseits mit Blick auf die Umstände des jeweiligen Landes, also durchaus situationsspezifisch, und andererseits mit Blick auf die Bestimmungen des Europarates erfolgen. Es werde somit nicht davon ausgegangen, dass es ein einheitliches Modell zur Umsetzung eingegangener Verpflichtungen gibt.⁶¹

Trotz dieser „Logik“ der Überzeugung und der Begleitung der Staaten auf dem Weg zur Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen bleibt ein nichtkooperatives Verhalten nicht ohne Folgen. Wie bereits erwähnt, kann die beständige Nichteinhaltung der Verpflichtungen zur Ablehnung der Beglaubigungsschreiben der entsprechenden nationalen Delegation zur PV⁶² und sogar zum Ausschluss des betreffenden Staates aus der Organisation nach Artikel 8 der Satzung führen⁶³.

⁵⁶ Parliamentary Assembly, Document 8057 (1998).

⁵⁷ Ebd.: 2

⁵⁸ Ebd.: 4.

⁵⁹ Ebd.: 6.

⁶⁰ Parliamentary Assembly, Document 7037 (1994): Summary.

⁶¹ Vgl. Interview mit Luc van den Brande, belgischer Abgeordneter in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Mitglied des „Committee on the Honouring of Obligations and Commitments entered into by Member States“, Berichterstatter im Monitoring-Verfahren zur Türkei, 21.11.2005, Brüssel (Interview van den Brande).

⁶² Dies war z.B. der Fall für Russland aufgrund der gravierenden Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien 2000 bis 2001, so dass die parlamentarische Delegation ihr Mitwirkungsrecht in der PV verlor. Vgl. Klein 2001: 138; vgl. auch Parliamentary Assembly, Order 508 (1995).

⁶³ Vgl. Klein 2001: 128. Es bleibt zumindest zu fragen, ob ein Ausschluss aus der Organisation noch dem Gedanken des Monitoring-Verfahrens als dialogbasiert, eine Richtschnur gebend, nicht-konfrontativ noch Rechnung trägt. Außerdem beraubte sich die PV – wie auch der gesamte Europarat – durch eine solche Maßnahme der Einflussmöglichkeiten auf einen Staat.

4.1.2 Der Menschenrechtskommissar⁶⁴

Entstehung und Mandat

Der Menschenrechtskommissar des Europarates ist eine relativ junge Institution. Der Anstoß hierzu ist auf dem §Second Summit of Heads of State and Governmentö 1997 gegeben worden, dessen Aktionsplan das Ministerkomitee mit der Errichtung des Amtes beauftragte.⁶⁵ Am 7. Mai 1999 hat das Ministerkomitee schließlich mit Resolution (99) 50 das Amt ins Leben gerufen und seine Aufgaben und Kompetenzen benannt.⁶⁶ Die einmalige sechsjährige Amtszeit des ersten Menschenrechtskommissars ó des Spaniers Alvaro Gil-Robles ó ist mittlerweile abgelaufen. Im Oktober 2005 hat die PV den Schweden Thomas Hammarberg als dessen Nachfolger gewählt.⁶⁷ Er hat das Amt am 01. April 2006 übernommen.⁶⁸ Im Rahmen dieses Projektes, das insbesondere den Zeitraum bis März 2006 abdeckt, finden nur die Aktivitäten und Statements des ersten Kommissars, Alvaro Gil-Robles, Eingang.⁶⁹

Resolution (99) 50 beschreibt das Amt des Menschenrechtskommissars als eine nicht-richterliche Institution, die die Förderung des Menschenrechtsschutzes in den Mitgliedstaaten des Europarates sowie das Aufzeigen von Missständen gewährleisten soll. Der Kommissar darf keine Individualbeschwerden entgegen nehmen.⁷⁰

Neben der Förderung der Menschenrechte durch entsprechende Erziehung und Bewusstmachung soll der Menschenrechtskommissar zum effektiven Schutz und Genuss der Menschenrechte beitragen sowie Mängel in deren Umsetzung aufzeigen. Dabei soll der Kommissar auch mit Rat und Information über die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen aufwarten. Dies alles soll unter der Maßgabe der Kooperation mit anderen internationalen Institutionen des Menschenrechtsschutzes und nationaler Menschenrechtsinfrastrukturen erfolgen (sofern solche existieren, wie z.B. Ombudspersonen, ansonsten soll ihre Errichtung befördert

⁶⁴ Das Amt des Menschenrechtskommissars bekleidete bei Aufnahme des Projektes der Spanier Alvaro Gil-Robles, seit dem 01. April 2006 hat der Schwede Thomas Hammarberg das Amt übernommen. Daher wird hier die maskuline Form verwendet.

⁶⁵ Vgl. Committee of Minister, CM(97)169, Second Summit of Heads of State and Government: Final Declaration and Action Plan.

⁶⁶ Committee of Ministers, Resolution (99) 50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights.

⁶⁷ Vgl. Parliamentary Assembly Communication Unit, Press Release, Ref: 510a05, öThomas Hammarberg elected new Council of Europe Commissioner for Human Rightsö, Strasbourg, 05.10.2005.

⁶⁸ Vgl. Interview mit John Dalhuisen, Private Counsellor of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Straßburg, 09.01.2006 beim Europarat (Gesprächsmitschrift), (Interview Dalhuisen).

⁶⁹ Für eine erste Stellungnahme von Thomas Hammarberg zur Aufnahme des Amtes als Menschenrechtskommissar vgl. §The Commissioner as a voice of conscience.ö Presentation by the Second Human Rights Commissioner Thomas Hammarberg to the Council of Europe Parliamentary Assembly, 10. April 2006, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=989481&BackColorInternet=99B5AD&BackColorIntranet=FABF45&BackColorLogged=FFC679> (25.04.2006).

⁷⁰ Auch wenn gerade Individualbeschwerden ihn zahlreich erreichen. Für 2001 ist die Zahl von 1479 solcher Individualbeschwerden angegeben worden plus mehrere hundert Emails. Vgl. Commissioner for Human Rights, CommDH(2002)2, 2nd Annual Report April 2001 to December 2001: 27.

werden). Eine Doppelung von Aktivitäten mit anderen Organen des Europarates ist generell zu vermeiden.

Kompetenzen und Aktivitäten

In seinem Abschlussbericht⁷¹ über die erste Amtszeit des Menschenrechtskommissars hat Alvaro Gil-Robles seine Definition und Ausfüllung des Amtes vorgestellt. Seine Bewertung des Mandates ist durchaus kritisch. Er sieht es als einen Mittelweg zwischen dem Wunsch nach Errichtung einer effektiven Institution zur Förderung der Menschenrechte und Befürchtungen von Seiten bereits bestehender menschenrechtsspezifischer Institutionen innerhalb des Europarates an. Die Resolution benenne zu weiten Teilen Punkte, in denen der Menschenrechtskommissar *nicht* aktiv werden soll. So soll er zum Beispiel nicht bereits bestehende Aktivitäten wiederholen.⁷² Als eigenes Aufgabengebiet seien dem Menschenrechtskommissar vier Handlungsbereiche zugeschrieben worden, deren eigenständige inhaltliche Ausgestaltung Alvaro Gil-Robles durchaus als Erfolg bewertet: *šI think that my Office has succeeded in developing a range of activities that distinguish it from what the Council of Europe previously offered and which represent a genuine added value.š*⁷³

Die vier Bereiche, auf die sich die Arbeit von Alvaro Gil-Robles konzentriert hat, sind:

- a. *šthe promotion of the effective observance and full enjoyment of human rights*
- b. *the identification of possible shortcomings in the law and practise of member states concerning the compliance with human rights*
- c. *the promotion of education in and awareness of human rights*
- d. *facilitating the activities of national ombudsmen or similar institutions in the field of human rights.š*⁷⁴

Für die Umsetzung von Punkt (a), der effektiven Überwachung und der Beförderung der Menschenrechte, hat Gil-Robles insbesondere Länderbesuche durchgeführt. Hier unterscheidet er zwischen zwei Typen: reguläre Besuchen und Besuche in Ländern in Krisensituationen (vor allem in Tschetschenien/Russland). Im Rahmen der regulären Besuche ó wie sie auch in der Türkei stattgefunden haben - fanden Treffen mit verschiedenen Akteuren im Land (Regierung, lokale Autoritäten, Justiz, RepräsentantInnen von NROs) statt. Gerade die Treffen mit RepräsentantInnen von NROs zu Beginn der Länderbesuche vermittelten dem Menschenrechtskommissar einen umfassenden Eindruck von der menschenrechtlichen Situation in ei-

⁷¹ Vgl. Commissioner for Human Rights, CommDH(2006)17, Final Report of Mr Alvaro Gil-Robles, Council of Europe Commissioner for Human Rights (October 1999 ó March 2006).

⁷² Vgl. ebd.: 7.

⁷³ Ebd.: 8.

⁷⁴ Ebd.

nem Land. Der Kontakt zu NROs, die immer die erste Anlaufstelle beim Besuch eines Landes bilden, könne nicht überbewertet werden. Sie seien grundlegend für das Verständnis der menschenrechtlichen Situation eines Landes.⁷⁵ Hinzu kamen *švisits on the ground*⁷⁶, die einen Eindruck aus erster Hand vermittelten zum Beispiel von Gefängnissen. Diesen Aspekt hat auch John Dalhuisen, der Private Counsellor des Menschenrechtskommissars, im Interview hervorgehoben. Durch den Kontakt zu NROs zu Beginn eines Besuches sowie die Besichtigung von sensiblen Orten wie Polizeistationen oder Flüchtlingslagern habe der Menschenrechtskommissar eine eigene Qualität in seinen Kontakten mit RepräsentantInnen von zum Beispiel der Regierung entwickelt.⁷⁷ Der selbstständige Besuch sensibler Orte in Verbindung mit Informationen von NROs und die Rückbindung dieser Informationen an staatliche VertreterInnen führen zu einer eigenständigen Argumentation und Kommunikation des Menschenrechtskommissars. Idealerweise erfolgt nach etwa zwei Jahren ein erneuter Besuch durch MitarbeiterInnen des Menschenrechtskommissars, woraus ein *šollow-up report*⁷⁸ entsteht, der die Umsetzung ausgesprochener Empfehlungen darstellt.⁷⁸

Neben der Möglichkeit, rechtliche Missstände (b) im Kontext von Länderberichten anzusprechen, hat der Menschenrechtskommissar die Möglichkeiten von Empfehlungen/Recommendations und Meinungen/Opinions ausgenutzt. Während im Verlauf dieser ersten Amtszeit nur eine Empfehlung ausgesprochen wurde, hat der Menschenrechtskommissar mit der Verabschiedung von Meinungen mehr Erfahrung gemacht. Generell begrüßt er diese Möglichkeit als eine Gelegenheit, Fragen bezüglich rechtlicher Missstände detaillierter betrachten zu können. Oftmals wurden solche Meinungen auch von NROs oder nationalen Parlamentsausschüssen im Vorfeld der Verabschiedung von Gesetzen erfragt. Im letzteren Fall haben sie sich als sehr nützlich erwiesen.⁷⁹

Zur Förderung der Erziehung und der Bewusstseinsbildung über Menschenrechte (c) sind verschiedene Seminare abgehalten worden, die verschiedene relevante Akteure wie NROs, RegierungsvertreterInnen und unabhängige ExpertInnen zusammengebracht haben, um aktuelle Fragen zu erörtern.⁸⁰

Die Förderung nationaler Menschenrechtsinstitutionen und auch Ombudspersonen (d) betrachtet der Menschenrechtskommissar als eine sehr wichtige Aufgabe, nicht zuletzt weil es

⁷⁵ Vgl. ebd.: 26.

⁷⁶ Ebd.: 9.

⁷⁷ Vgl. Interview Dalhuisen.

⁷⁸ Vgl. Commissioner for Human Rights, CommDH(2006)17: 8ff.

⁷⁹ Vgl. ebd.:10ff.

⁸⁰ Vgl. ebd.: 12.

sich hierbei um „the natural partners of the Commissioner at the national level“⁸¹ handelt. Er habe versucht, die Entstehung und Entwicklung entsprechender Institutionen zu befördern. Hierfür hat er für beide Institutionsformen alle zwei Jahre stattfindende Runde Tische organisiert. Der Menschenrechtskommissar betrachtet die Entwicklung nationaler Menschenrechtsmechanismen sehr optimistisch: 37 Europaratsstaaten haben nationale Ombudspersonen und auch die Zahl nationaler Menschenrechtsinstitutionen ist auf dem Vormarsch. Diese Entwicklung kommt der Überzeugung des Menschenrechtskommissars entgegen, „that the responsibility for monitoring and intervening in respect of human rights problems lies firstly with national authorities and institutions and only thereafter with international instances“⁸².

Noch vor der Umsetzung steht die Rolle, die dem Menschenrechtskommissar durch Protokoll Nr. 14 zur EMRK zugeschrieben wird. Nach Inkrafttreten dieses Protokolls erhält der Kommissar die Befugnis, schriftliche Stellungnahmen in Bezug auf schwebende Verfahren vor dem Gerichtshof abzugeben oder an Anhörungen teilzunehmen. Damit sei die Trennung zwischen dem EGMR und dem Menschenrechtskommissar aufgehoben, so Gil-Robles.⁸³

Der Menschenrechtskommissar unterhält zahlreiche Kontakte zu internationalen Akteuren, die im Menschenrechtsschutz aktiv sind. Neben NROs gehören hierzu die Vereinten Nationen (VN) oder auch die Europäische Union (EU). Zur EU haben sich verschiedene Kontakte etabliert, so zum Erweiterungskommissar der EU oder auch zum Europäischen Parlament. Der Menschenrechtskommissar erachtet eine Zusammenarbeit in Menschenrechtsfragen als sehr wichtig, da das Bemühen der EU um Demokratie und Menschenrechte auch über ihre eigenen gegenwärtigen und zukünftigen Grenzen hinaus weist. Zwischen dem Kommissar und den Institutionen der EU hat sich ein gutes Arbeitsverhältnis entwickelt, beispielsweise in Bezug auf den Informationsaustausch über künftige Mitgliedstaaten und Staaten in der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Der Abschlussbericht begrüßt die Entwicklung einer „European Fundamental Rights Institution“ zur Beförderung der Frage der Menschenrechte innerhalb der EU. Mögliche Überschneidungen von Aktivitäten seien hier von Vorteil.⁸⁴ Auf einer Podiumsdiskussion des Auswärtigen Amtes und der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin im Mai 2006 sprach Gil-Robles aber auch davon, dass die Einrichtung des Menschenrechtskommissars eine gesamteuropäische Institution werden solle, die mit allen thematisch zusammenhän-

⁸¹ Ebd.: 13.

⁸² Ebd.: 14.

⁸³ Gil-Robles gibt hierzu in seinem Abschlussbericht keine Stellungnahme ab, da Protokoll Nr. 14 noch nicht in Kraft getreten ist. Vgl. ebd.: 21. Eine bereits sehr frühe Diskussion der Frage des Verhältnisses von Menschenrechtskommissar und EGMR, noch vor Verabschiedung von Resolution (99)50, findet sich bei: Trechsel 2000.

⁸⁴ Vgl. Commissioner for Human Rights, CommDH(2006)17: 23f.

genden Organisationen zusammenarbeitet.⁸⁵ Die Entwicklung in diesen beiden Fällen muss abgewartet werden. Eine Kooperation mit den VN hat hauptsächlich mit der Hochkommissarin für Menschenrechte der VN stattgefunden. Auf jährlichen Treffen ist über die Koordination der Arbeit in Europa gesprochen worden.

Charakteristika

Die spezifische Vorgehensweise des Menschenrechtskommissars lässt sich ó auch unter Bezugnahme auf ein bei amnesty international erschienenes Interview mit Gil-Robles⁸⁶ ó folgendermaßen skizzieren:

Das Amt des Menschenrechtskommissars soll in einer konstruktiven und kooperativen Art und Weise zum effektiven Schutz der Menschenrechte beitragen. Zu diesem Zweck werden die erstellten Länderberichte mit Empfehlungen zur Verbesserung der jeweiligen Situation versehen, sie hören damit nicht mit der Feststellung von Menschenrechtsverletzungen auf. Dazu gehört ebenfalls ein entsprechendes Šfollow-up-Verfahrenø. Ein weiterer Punkt ist die erklärte Arbeit an der Basis. Hierzu gehört der intensive Kontakt mit NROs vor Ort, der vor allem auch im Vorfeld eines Länderbesuchs erfolgt, wie auch die Tatsache, dass der Kommissar neben weiteren Gesprächen mit offiziellen VertreterInnen eines Landes an vielen Stellen versucht, sich ein eigenes Bild zu verschaffen. Insgesamt lässt sich seine Arbeit als eine Erziehung zum effektiven Menschenrechtsschutz beschreiben, die darauf abzielt, die relevanten Akteure und Strukturen im nationalen Kontext in der Art zu festigen, dass sie mit Fragen des Menschenrechtsschutzes zunehmend eigenständig umgehen können.

Im Abschlussbericht des Menschenrechtskommissars werden seine Kernfunktionen folgendermaßen beschrieben: Šindependenceø, Šdirect contact with national authorities at all levelsø, Šacquire a firsthand understanding of the situation on the groundø, Šopenness to other actorsø.⁸⁷ John Dalhuisen hat diese Funktionen im Interview im Wesentlichen auch benannt. Er wies zudem darauf hin, dass mit der Einrichtung des Amtes dem menschenrechtlichen Anliegen des Europarates ein Gesicht gegeben worden sei. Dies mache es vielfach einfacher, sich der Thematik der Menschenrechte zuzuwenden.⁸⁸

⁸⁵ ŠKollektiver Menschenrechtsschutz in Europa ó der schwierige Weg, die Menschenrechte zu schützen.ø Podiumsdiskussion 15. Mai 2006, Auswärtiges Amt, Berlin, veranstaltet v. Auswärtigen Amt und Friedrich-Ebert-Stiftung.

⁸⁶ Vgl. Schröder / Ahlefeldt 2006.

⁸⁷ Vgl. Commissioner for Human Rights, CommDH(2006)17: 14.

⁸⁸ Vgl. Interview Dalhuisen.

4.1.3 Andere Verfahren: Ministerkomitee und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Ministerkomitee

Auch das Ministerkomitee (MK), die Vertretung der AußenministerInnen bzw. ihrer ständigen StellvertreterInnen der Mitgliedstaaten des Europarates, hat Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der von den Staaten eingegangenen Verpflichtungen entwickelt. Das §Regierungsorganö bzw. §Entscheidungsorganö der Organisation wird als ein Forum beschrieben, in dem nationale Ansätze zur Lösung gemeinsamer (europäischer) Probleme auf Augenhöhe erörtert werden. Das MK, zu dessen Aufgaben neben der Aufnahme neuer Mitglieder und dem Beschluss von Konventionen/Abkommen auch die bereits angesprochene Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen sowie der Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) gehören, sieht sich ó neben der PV ó als §Garant der Werte, zu deren Schutz der Europarat geschaffen wurdeö⁸⁹.

Das MK hat drei unterschiedliche Monitoring-Verfahren entwickelt, um die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit zu überwachen und ist damit im Wesentlichen dem Beispiel der PV gefolgt.⁹⁰ Dazu gehören

- ein spezifisches Monitoring-Verfahren nach dem Beitritt eines Staates (öpost-accession monitoringö),
- das Monitoring-Verfahren in Anwendung der §Declaration on Compliance with Commitments accepted by Member States of the Council of Europeö⁹¹, die 1994 vom MK angenommen worden ist sowie
- sowie das thematische Monitoring-Verfahren.⁹²

Die beiden erstgenannten Verfahren sind für das bearbeitete Projekt nicht von Relevanz, da sie sich nicht mit der Türkei befassen bzw. befasst haben. Das §Thematische Monitoringö umfasst gleichermaßen alle Mitgliedsstaaten des Europarates, weswegen es auch als nicht-diskriminierend beschrieben wird. Kern dieses Verfahrens ist das Aufstellen eines Themas, welches in Bezug auf seine Umsetzung in allen Staaten untersucht wird.⁹³

⁸⁹ §Struktur und Tätigkeit des Ministerkomiteesö, www.coe.int/t/d/Ministerkomitee/intro.asp (07.03.2006).

⁹⁰ Vgl. Benoît-Rohmer / Klebes 2005: 54.

⁹¹ Committee of Ministers, Declaration on Compliance with Commitments accepted by Member States of the Council of Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 10 November 1994 at its 95th Session). S. hierzu auch die ergänzende Erklärung: Procedure for Implementing the Declaration of 10 November 1994 on Compliance with Commitments accepted by Member States of the Council of Europe.

⁹² Vgl. Directorate of Strategic Planning, Monitor/Inf(2005)1, Compliance with Member Statesö Commitments: The Committee of Ministersö Monitoring Procedures.

⁹³ Vgl. Directorate of Strategic Planning Monitor/Inf(2004)4, Committee of Ministersö thematic monitoring procedure: New modalities, wie auch Doyé 2002: 129.

Bisherige Themen, die verhandelt wurden bzw. noch werden, sind:⁹⁴

- Freedom of expression and information
- Functioning and protection of democratic institutions
- Functioning of the judicial system
- Local democracy
- Capital punishment
- Police and security forces
- Effectiveness of judicial remedies
- Non-discrimination, with emphasis on the fight against intolerance and racism
- Freedom of conscience and religion
- Equality between women and men
- Freedom of association

Für das Jahr 2006 haben die StellvertreterInnen weiterhin die Auseinandersetzung mit dem Thema *Execution of national judicial decisions* beschlossen.⁹⁵

Ein nur sehr selektiv möglicher Zugang zu den im Rahmen dieses Verfahrens erstellten Berichten verhindert eine weiter gehende Untersuchung im zweiten, türkeispezifischen Teil des Berichtes. Da es sich beim Verfahren des MK um einen intergouvernementalen Ansatz handelt, der nicht im Fokus des Projektes steht, soll es bei einer kurzen Beschreibung seiner Charakteristika bleiben.⁹⁶

Das Verfahren kann als intergouvernemental beschrieben werden, da seine Ergebnisse und entsprechende Diskussionen innerhalb des Kreises der RegierungsvertreterInnen verbleiben. Es handelt sich um ein vertrauliches Verfahren, dessen Ergebnisse nur nach vorhergehender Autorisierung durch die Staaten veröffentlicht werden. Weiterhin ist es aber auch ein begleitendes Verfahren, da Folgemaßnahmen (Kooperationsprogramme oder auch die Anpassung zwischenstaatlicher Arbeitsmechanismen des Europarates) getroffen werden können, um Missständen, die innerhalb des Verfahrens deutlich werden, zu begegnen.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

Der EGMR ist die richterliche Instanz innerhalb des Europarates. Er wacht über die Einhaltung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantierten bürgerlichen und politischen Rechte. Die EMRK trat 1953 in Kraft. Neben der Ausformulierung der zu schützenden Rechte legte sie auch das Verfahren und die Organe fest, durch die die Gewährleistung der Rechte erfolgen soll. Die Ausgestaltung der Verfahren wie auch die Zusammen-

⁹⁴ Vgl. Monitor/Inf(2005)1.

⁹⁵ Vgl. Committee of Ministers, Compliance with commitments accepted by member states of the Council of Europe ó Committee of Ministersórevised monitoring procedure, item 2.3.

⁹⁶ Da die Verfahren des MK nicht im Mittelpunkt des Projektes gestanden haben, haben zu diesem Themenbereich keine Interviews stattgefunden. Die Beschreibung greift hier notwendigerweise auf zugängliche Dokumente zurück.

setzung des Gerichtshofes hat sich im Laufe der Zeit in mehrfacher Hinsicht gewandelt. Heute werden die Rechte der EMRK durch die Möglichkeit der Staatenbeschwerde und der Individualbeschwerde gewährleistet. Dazu sind mehrere Protokolle verabschiedet worden, die sich auf die Gewährung weiterer Rechte und Freiheiten beziehen (so zum Beispiel die Protokolle 6 und 13 zur Abschaffung der Todesstrafe).⁹⁷ Der Gerichtshof besteht heute aus fünf Sektionen bzw. Kammern, die sich auf der Basis geographischer und geschlechtsspezifischer Ausgewogenheit sowie der Repräsentation der verschiedenen Rechtssysteme zusammensetzen, sowie der Großen Kammer. Die Zahl der RichterInnen entspricht der Zahl der Mitgliedsstaaten des Europarates (wobei auch mehrere RichterInnen eines Staat vertreten sein können), in den Sektionen sitzen in der Regel sieben RichterInnen, in der Großen Kammer siebzehn. Individual- und Staatenbeschwerden, die für zulässig erklärt wurden, werden an eine der Sektionen weiter geleitet. Fälle, die die Auslegung von Artikeln der EMRK berühren oder die von der bisherigen Rechtsprechung abweichen könnten (also bei grundsätzlichen Fragen), werden an die Große Kammer abgegeben.⁹⁸ Das MK ist dafür zuständig, die Einhaltung der vom EGMR gefällten Urteile zu überwachen.

Strasser schreibt den Urteilen des EGMR zwei Eigenschaften zu: Zum einen enthielten sie eine Leistungskomponente, insofern als der Gerichtshof dem obsiegenden Beschwerdeführer eine gerechte Entschädigung [í] zusprechen kann⁹⁹. Zum anderen seien die Urteile weitestgehend Feststellungsurteile, da sie die angefochtenen innerstaatlichen Akte (z.B. konventionswidrige Gesetze oder Gerichtsentscheidungen) nicht als solche aufheben können. Insofern können sie auch nicht als supranationale Entscheidungen bezeichnet werden, die eine unmittelbare Rechtswirkung im innerstaatlichen Bereich entfalten. Vielmehr haben die Staaten bei der Umsetzung der Urteile einen gewissen Gestaltungsspielraum¹⁰⁰.

Allgemein gesprochen verpflichten die Urteile des EGMR einen Staat dazu, Maßnahmen zu ergreifen, um die Verletzung der Rechte der/des Geschädigten zu beenden, um ó soweit möglich ó die aus der Rechtsverletzung resultierenden Konsequenzen zu tilgen und um ähnliche Verletzungen in Zukunft zu verhindern.¹⁰¹

Zu den Aufgaben des MK gehört es sicher zu stellen, dass diese individuellen und allgemeinen Maßnahmen nach einem Urteilsspruch auch umgesetzt werden. Dafür fordert das MK den

⁹⁷ Vgl. Liddell 2002; für eine juristische Betrachtung Meyer-Ladewig 2003.

⁹⁸ Vgl. European Court of Human Rights: Survey of Activities 2005. Information document issued by the Registrar of the European Court of Human Rights. www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+surveys+of+activity (13.03.2006) (Survey of Activities 2005).

⁹⁹ Strasser 2000: 133.

¹⁰⁰ Ebd.: 133f.

¹⁰¹ Vgl. óA unique and effective mechanismö, www.coe.int/t/e/human_rights/execution/01_Introduction/01_introduction.asp#P48_5997 (12.06.2006).

entsprechenden Staat auf, Angaben über getroffene individuelle und allgemeine Maßnahmen zu machen. Solange ein Staat diesem Appell nicht in zufriedenstellender Weise nachkommt, wird er vom MK beständig aufgefordert, sich zu erklären bzw. das Urteil umzusetzen. Von Seiten des Europarates wird darauf hingewiesen, dass es dem MK möglich sei, in der Verfolgung der Umsetzung der Urteile seinen Einfluss auszuüben, das heißt *to exert political and diplomatic pressure*. Tatsächlich aber fungiere das MK *rather as a forum for constructive dialogue, thus helping states find satisfactory solutions enabling them to execute the Court's judgements*.¹⁰²

Bei der Rechtsprechung des EGMR handelt es sich in erster Linie um ein Adjudikationsverfahren. Beschwerden werden aufgenommen, verhandelt und anschließend wird ein Urteil über die Verletzung oder Nichtverletzung eines zu gewährleistenden Rechts gesprochen. Zudem wird ein Überwachungselement im Anschluss an die Urteilssprechung angefügt, welches in Gestalt des MK ein zumindest theoretisches Druckpotential besitzt, tatsächlich aber *nach offiziellen Äußerungen des Europarates* ein konstruktives, unterstützendes Element in die Umsetzung der Urteile des EGMR einbringt. Die Darstellung des EGMR dient hier, wie schon im Falle des MK, vor allem der vollständigen Wiedergabe des Menschenrechtsschutzes durch den Europarat. Im weiteren Verlauf *ó* spricht in der konkreten Betrachtung des Türkei-Falles *ó* werden lediglich einige Urteile des EGMR zur Türkei zur Illustration herangezogen werden.

Die Funktionsweise des Gerichtshofes ist mit den Jahren durch eine starke Zunahme von Klagen beeinträchtigt worden, nicht zuletzt verursacht durch die Aufnahme zahlreicher neuer Mitgliedsstaaten nach 1989. Allein für das Jahr 2005 verzeichnete der Gerichtshof mehr als 40.000 eingereichte Individualbeschwerden.¹⁰³ Zwar werden zahlreiche Klagen als unzulässig eingestuft¹⁰⁴, dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass sich der Gerichtshof mit diesen Fällen befassen muss. Das noch zur Ratifizierung ausliegende Protokoll Nr. 14 soll dieser Arbeitsbelastung Abhilfe leisten. Zu den verabschiedeten Maßnahmen gehören die Benennung eines einzelnen Richters / einer einzelnen Richterin als zuständig für die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Klage (bisher war hierfür ein dreiköpfiger Ausschuss innerhalb der jeweiligen Sektion zuständig), ein neues Kriterium zur Unzulässigkeitsklärung, nämlich

¹⁰² Ebd.

¹⁰³ Vgl. Survey of Activities 2005: Tabelle *Development in the number of individual applications lodged with the Court (formerly the Commission)*: 33.

¹⁰⁴ Für das Jahr 2005 ist die Zahl unzulässiger Klagen mit 27.612 angegeben. Vgl. ebd.

wenn die klagende Person keinen „significant disadvantage“¹⁰⁵ erlitten hat, sowie Maßnahmen zum Umgang mit Fällen, die sich mit wiederholenden Thematiken befassen und bei denen auf ein bereits zurück liegendes Urteil zugegriffen werden kann.¹⁰⁶ Für das Inkrafttreten dieses Protokolls fehlen noch die Ratifikationen von fünf Staaten, unter anderem auch der Türkei.¹⁰⁷

4.2 Zusammenführung Æ Die menschenrechtliche Internationale Governancestruktur (IGS) des Europarates

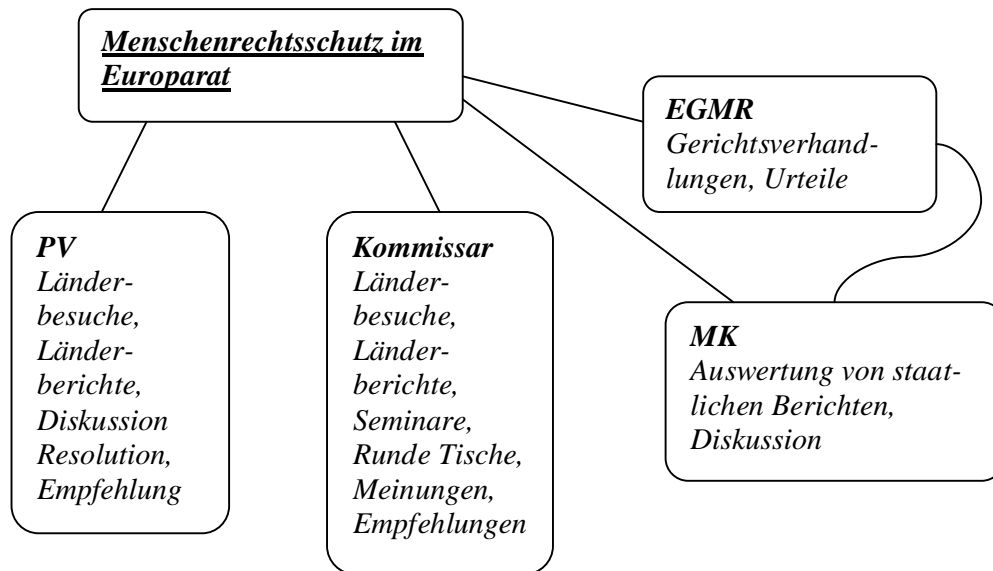
Bevor nun in einem nächsten Schritt die Anwendung der beschriebenen IGS im Fall der Türkei untersucht wird, sollen an dieser Stelle die verschiedenen Governancemechanismen des Europarates im Bereich des Menschenrechtsschutzes zusammen geführt werden. Bei der Darstellung der Europaratsmechanismen hat sich gezeigt, dass hier ein komplexes Arrangement vorliegt, zu dem unterschiedliche Akteure mit verschieden geprägten Verfahren beitragen. Diese werden zum einen anhand der konkreten Handlungsformen der einzelnen Institutionen (Schaubild 1) und zum anderen anhand der ihnen inne wohnenden Charakteristika (Schaubild 2) aufgezeigt:

¹⁰⁵ Council of Europe, Explanatory Report to the CETS 194 (Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention) (04.10.2005), S. 7.

¹⁰⁶ Vgl. ebd., bzw. auch Art. 7 § 67, Art. 8 § 68, Art.12 § 80 des an selber Stelle aufgeführten Protokolls Nr. 14.

¹⁰⁷ Vgl. Für den Ratifikationsstand für Protokoll Nr. 14: conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=194&CM=8&DF=&CL=ENG v. 13.06.2006.

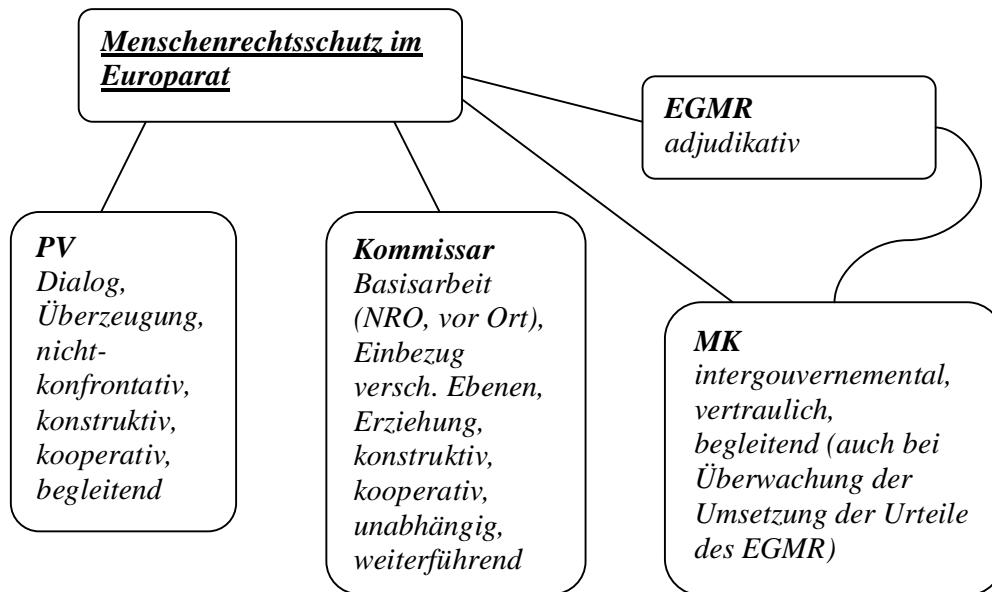
Abbildung 1: Mechanismen und Handlungsformen



Quelle: eigene Darstellung

Schaubild 1 zeigt die verschiedenen Handlungsformen auf, wie sie sich innerhalb der vier angesprochenen Institutionen herausgebildet haben. Die gewundene Verbindung vom EGMR zum MK verweist darauf, dass das MK im Nachgang zur Urteilsprechung des EGMR im Wesentlichen mit der Umsetzung der gesprochenen Urteile beauftragt ist.

Abbildung 2: Charakteristika der Menschenrechtsmechanismen



Quelle: eigene Darstellung

Die unter der jeweiligen Institution aufgeführten Charakteristika bezeichnen die das jeweilige Vorgehen (auch im impliziten Vergleich mit den anderen Mechanismen) prägenden Merkmale. Dabei darf nicht übersehen werden, dass Merkmale eines Mechanismus auch im Rahmen anderer Institutionen gegeben sein können, aufgrund anderer hervorstechender Merkmale aber in dieser Übersicht nicht verzeichnet sind. So arbeitet natürlich auch der Menschenrechtskommissar auf der Basis eines Dialoges (mit NROs, RegierungsvertreterInnen usw.), und auch die PV unterhält Kontakte zu unterschiedlichen Akteuren. Beide arbeiten jedoch mit einer eigenen Akzentsetzung. Gerade die Herausstellung der spezifischen Akzente ist das Ziel dieser Darstellung.

Die beiden Schaubilder verdeutlichen, dass die Mitgliedstaaten sich seitens des Europarates mehreren Akteuren und Mechanismen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte gegenüber sehen. Diese sollen nun im konkreten Fall ihrer Anwendung auf die Menschenrechtssituation in der Türkei untersucht werden.

5. Fallstudie Türkei

Im Folgenden werden die bereits beschriebenen Mechanismen zum Menschenrechtsschutz des Europarates in ihrer Anwendung auf die Türkei untersucht: das Monitoring-Verfahren der PV, die Arbeit des Menschenrechtskommissars und in aller Kürze die Urteilssprechung des

EGMR. Dies erfolgt mit dem Ziel, über die inhaltliche Füllung der IGS Hinweise auf relevante Governancemechanismen zu erlangen.

5.1 Monitoring-Verfahren der Parlamentarischen Versammlung

An dieser Stelle soll nun das Monitoring-Verfahren, wie es im Fall der Türkei zur Anwendung gelangte, in den Mittelpunkt gerückt werden. Erinnerung sei an die bereits gemachten Angaben über den Charakter des Verfahrens, welches als begleitend, dialog-orientiert und situationsspezifisch beschrieben worden ist. Dieses Grundverständnis findet seinen Niederschlag in der Bewertung der in der Türkei vorgefundenen Umstände durch die BerichterstatterInnen und ebenso im Gespräch mit türkischen Mitgliedern des Monitoring-Ausschusses.

Im Monitoring-Verfahren zur Türkei sind drei Berichte entstanden. Sie stammen aus den Jahren 1999, 2001 und 2004 und bilden die Grundlage für die nachfolgende Analyse.

Dabei liegt das Augenmerk, neben den Entwicklungen in der Türkei im Verlauf des Verfahrens, auf der sprachlichen Darstellung und auf der Art und Weise der Formulierung von Bewertungen und Schlussfolgerungen. Hiervon wird Aufschluss über die Ausgestaltung des Verfahrens erwartet.

5.1.1 Die Türkei im Monitoring-Verfahren

Die Türkei war das erste langjährige Mitglied des Europarates, zu dem die PV ein Monitoring-Verfahren aufgenommen hat. Das Verfahren ist 1996 in die Wege geleitet worden. Mit *Recommendation 1298 (1996) on Turkey's respect of commitments to constitutional and legislative reforms*¹⁰⁸ ist der Monitoring-Ausschuss beauftragt worden, ein entsprechendes Verfahren nach *Order 508 (1995)*¹⁰⁹ einzuleiten. Die Aufnahme des Verfahrens vollzog sich im Anschluss an einige Gesetzesänderungen in der Türkei, in deren Rahmen einige Artikel der umstrittenen Verfassung von 1982 sowie des Anti-Terrorismus-Gesetzes revidiert worden waren. Dennoch gaben noch immer verschiedene Gesetze Anlass zu Befürchtungen über gravierende Menschenrechtsverletzungen. Die PV forderte daher die Türkei auf, den angestoßenen Reformprozess weiterzuführen.¹¹⁰

¹⁰⁸ Vgl. Parliamentary Assembly, Recommendation 1298 (1996) on Turkey's respect of commitments to constitutional and legislative reforms.

¹⁰⁹ Vgl. Parliamentary Assembly, Order No. 508 (1995) on the honouring of obligations and commitments by member States of the Council of Europe.

¹¹⁰ Vgl. Parliamentary Assembly, Recommendation 1298 (1996).

Diese Recommendation steht in der Nachfolge zu Recommendation 1266 (1995) on Turkey's military intervention in northern Iraq and on Turkey's respect of commitments concerning constitutional and legislative reforms, in der bereits verfassungsrechtliche und gesetzliche Reformen, eine friedliche Lösung des Kurdenproblems so-

Im Rahmen des Verfahrens sind mehrere Besuche durch verschiedene BerichterstatterInnen in der Türkei erfolgt. Die Berichte aus den Jahren 1999, 2001 und 2004 sowie daran angeschlossene Resolutionen und Empfehlungen an das Ministerkomitee geben Aufschluss über das Ausmaß, in dem die Türkei eingegangene Verpflichtungen einhält. Es werden Bereiche beschrieben, in denen Fortschritte in der Einhaltung der Europaratskriterien zu erkennen sind sowie Bereiche, die noch effektiver Entwicklungen harren. Zu den untersuchten Themenbereichen gehören Aspekte wie die Rolle der Armee, die Rolle der Zivilgesellschaft, Folter und Straffreiheit, kulturelle Rechte und die Aufhebung des Notstandes in einigen Regionen des Landes.¹¹¹ Eingebettet sind diese Darstellungen in die Darlegung des nationalen Kontextes, wie etwa die vorzeitigen Wahlen im Jahr 2002, die wirtschaftliche Krise 2000 und 2001 oder auch die Bestrebungen der Türkei zur Erfüllung der Kopenhagener Kriterien.¹¹² Luc van den Brande, einer der Berichterstatter zur Türkei, vermerkte im Interview, dass die spezifische Situation eines Landes immer berücksichtigt werden müsse, um keine Fehler in der Bewertung einer Entwicklung zu begehen.¹¹³

Im ersten Bericht zur Türkei aus dem Jahr 1999 liest sich das Ansinnen des Verfahrens wie folgt:

šIn this information report, the co-rapporteurs will try and analyse the present situation in the country. They will report on the areas where they have seen progress and they will identify the problems which warrant further action and assistance. But they will also endeavour to create understanding for the reasons why in some respects this important and devoted member State takes a specific position in the Council of Europe and define guidelines for further development. In doing so, they have no pretention to give an authoritative interpretation of the history of Turkey; they merely wish to explain the background against which they view the developments in Turkeyí ö¹¹⁴

Als Ergebnis des Besuches im Jahr 2001 hält die PV in Resolution 1256 (2001) fest, dass es trotz einiger Fortschritte in der Türkei noch weiterer Anstrengungen bedürfe, um einigen gravierenden Mängeln zu begegnen (die Todesstrafe, die Rolle des Nationalen Sicherheitsrates). In der entsprechenden Recommendation 1529 (2001) an das Ministerkomitee wird auf das von der Türkei aufgelegte *ŠNational Program for the Adoption of the Aquis Communautaire*

wie der Rückzug aus den Kurdengebieten des nördlichen Irak gefordert worden waren. Die PV kam zu dem Schluss, dass in dieser ó und auch anderer Hinsicht ó die Türkei die satzungsmäßigen Bestimmungen des Europarates verletze.

¹¹¹ Für einen vollständigen Überblick vgl. das Inhaltsverzeichnis zu: Parliamentary Assembly, Report, Document 10111 (2004), Honouring of obligations and commitments by Turkey.

¹¹² Vgl. ebd.

¹¹³ Vgl. Interview van den Brande.

¹¹⁴ Vgl. Parliamentary Assembly, Information Report, Doc. 8300 (Foreword).

(NPAA)¹¹⁵ verwiesen. Dieses Programm ist mit Blick auf einen angestrebten Beitritt zur EU formuliert worden. Die Einleitung sowie das Kapitel über die politischen Kriterien gelten explizit auch als Programm zur Einhaltung der Europaratskriterien. Die PV hat das NPAA jedoch als einen „delicate compromise between the different ruling political forces in Turkey“¹¹⁶ beschrieben, weswegen es sehr vorsichtig formuliert sei. Es könne kaum als ein qualitativer Schritt im Sinne des Monitoring-Verfahrens bezeichnet werden.¹¹⁷

Im Jahr 2004 wird schließlich mit Resolution 1380 (2004)¹¹⁸ das Verfahren beendet. Dies erfolgt auf der Basis zahlreicher in der Türkei durchgeführter Reformen seit 2001. Einige noch offene Punkte sollen Gegenstand eines noch zu eröffnenden Post-Monitoring-Dialogs sein.

5.1.2 Verbot der Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Im Folgenden werden die spezifische Governanceform der PV im Umgang mit Konflikten um die Menschenrechte aufgezeigt. Für das hier zugrunde gelegte, weitgehend textbasierte Vorgehen sind die im Rahmen des Monitoring-Verfahrens entstandenen drei Besuchsberichte heran gezogen und das Augenmerk auf die Art und Weise der Formulierung getroffener Feststellungen gerichtet worden, um zu einer weiteren Füllung der bereits als dialog-orientiert und situationsspezifisch beschriebenen Governanceform der PV zu gelangen. Beispielhaft werden hierzu die Untersuchungen und Befunde der BerichterstatterInnen im Hinblick auf das Verbot der Folter betrachtet. Die Ergebnisse sollen im Folgenden dargelegt werden.

Die ersten beiden Berichte aus den Jahren 1999 und 2001 über die in der Türkei vorgefundenen Umstände hinsichtlich des Folterverbots nach Artikel 3 der EMRK sind relativ ähnlich. Die Berichterstatter¹¹⁹ verzeichnen ein gesteigertes Bewusstsein über Bedeutung und Notwendigkeit der Einhaltung grundlegender Menschenrechte wie dem Schutz vor Folter in den türkischen Polizeibehörden: „This growing awareness of the need to put an end to degrading treatment and torture of detainees in particular has resulted in a number of practical measures.“¹²⁰ Diese Initiativen, wie Gesetzesentwürfe und Regulierungen, werden von den Berichterstattern begrüßt: „The co-rapporteurs welcome these initiatives as important steps for-

¹¹⁵ Vgl. „National Programme for the Adoption of the aquis communautaire“; http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/pdf/npaa_full.pdf (06.04.2006).

¹¹⁶ Parliamentary Assembly, Recommendation 1529 (2001): Honouring of obligations and commitments by Turkey.

¹¹⁷ Vgl. ebd.

¹¹⁸ Parliamentary Assembly, Resolution 1380 (2004): Honouring of obligations and commitments by Turkey.

¹¹⁹ Für den Bericht von 1999 waren dies András Bársony, Ungarn, und Walter Schwimmer, Österreich, im Jahr 2001 András Bársony und Benno Zierer, Deutschland.

¹²⁰ Parliamentary Assembly, Information Report, Doc. 8300, §14.

ward.¹²¹ Jedoch sind sie noch nicht überzeugt davon, dass bereits getroffene Maßnahmen auch letztendlich umgesetzt werden.¹²² Die Berichterstatter sprechen aufgrund getroffener Maßnahmen und wichtiger unternommener Schritte durchaus von positiven Entwicklungen, verweisen aber gleichzeitig auf Hinweise von NROs über noch immer anhaltende Folterpraktiken: „Notwithstanding these positive developments, concern about ongoing torture and inhuman or degrading treatment seems justified in the light of information supplied in March 2000 by the Diyarbakir Bar Association and non-governmental human rights organisations in Turkey.“¹²³

Trotz anhaltender Foltervorwürfe erfolgt in den beiden ersten Berichten durch die Art und Weise der Darstellung eine positive Hervorhebung bereits getroffener Maßnahmen zur Einhegung dieses größten Vorwurfs gegenüber der Türkei.¹²⁴

Insgesamt haben die Befunde einen feststellenden und weniger einen beurteilenden Charakter. Fortschritte und Missstände werden aufgeführt, erstere werden begrüßt und letztere gegenüber gestellt. Zwar erfolgen Hinweise auf zu ergreifende Schritte zur Beseitigung dieser Missstände, aber die Darstellung weist in keiner Hinsicht einen anklagenden Charakter auf. In den Worten des Berichterstatters Luc van den Brande liest sich das folgendermaßen:

„[i]f a generic way of approaching is that we are not judges. It's important to notice it, we are not making, let's say sentences, about so it's right, it's wrong, it is in accordance with the conventions you signed or let's say the conditions of membership. So, we are not judges, we are partners and collaborators to see in which way there is on behalf of in this case Turkey [i.e. Turkey], in which way there is progress in accordance to what are the commitments to the Council of Europe of the country, the state in question.“¹²⁵

Mit dieser Aussage beschreibt Luc van den Brande bereits eine wesentliche Governanceform des Verfahrens: das Selbstverständnis der BerichterstatterInnen bzw. der PV nicht als aburteilende RichterInnen, sondern als PartnerInnen, die die Türkei in ihr entsprechender Weise auf dem Weg Richtung Einhaltung der Menschenrechte begleiten. Hieran lässt sich auch das Bild des Europarates als „Schule der Demokratie“ ablesen, auch wenn dieser Begriff vornehmlich auf die Eingliederung der mittel- und osteuropäischen Länder Bezug nimmt.¹²⁶

Das auffälligste Merkmal des Monitoring-Verfahrens ist jedoch die explizite Einbeziehung landesspezifischer Charakteristika. Neben dem Hinweis auf und der Erläuterung der kema-

¹²¹ Doc 8300, §15 und mit derselben Formulierung der zweite Bericht aus dem Monitoring-Verfahren: Parliamentary Assembly, Report, Doc. 9120, Honouring of obligations and commitments by Turkey, §76.

¹²² Vgl. Doc 8300, §15 und Doc 9120, §76.

¹²³ Doc. 9120, §85.

¹²⁴ Vgl. Doc 8300, §10.

¹²⁵ Interview van den Brande.

¹²⁶ Vgl. Telefoninterview mit Caroline Ravaud, Head of the Secretariat of the Monitoring Committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 21.12.2005 (Interview Ravaud).

listischen Prinzipien¹²⁷ und somit der Etablierung eines Bezugskontextes für die Darstellung und auch Bewertung bestimmter Umstände in der Türkei, verweisen die Berichtersteller in den ersten Berichten auf die spezifische Rolle des Geständnisses im türkischen Recht und versuchen auf diese Weise, einen verständnisorientierten Umgang mit den in der Türkei beklagten Menschenrechtsverletzungen anzuregen: *“The reason for continuing torture might be the importance which in Turkish criminal law is attached to the confession during interrogation, which in itself may be sufficient to convince the judge of guilt of the subject.”*¹²⁸ Konsequenterweise beinhaltet dies die Frage nach dem *“Warum?”* nach den Wurzeln des So-Handelns. Ebenso wichtig ist auch die Übersetzung der Antwort hierauf in die die Menschenrechtssituation in der Türkei beeinflussende Maßnahmen.

Der dritte Bericht aus dem Monitoring-Verfahren, an den sich auch die Empfehlung der BerichterstellerInnen¹²⁹ zur Beendigung des Verfahrens im Jahr 2004 anschloss, erfolgte nach der Verabschiedung der sieben Reformpakete in der Türkei. Dieser Bericht bewertet die Entwicklungen in der Türkei sehr positiv und schaut, was die Umsetzung der Reformen anbelangt, sehr optimistisch in die Zukunft. Die BerichterstellerInnen benutzen jetzt eine stärkere Wortwahl, um ihrer Beurteilung der Situation Ausdruck zu verleihen. Wo bisher Maßnahmen begrüßt (*welcomed*) worden sind, gratulieren sie nun den türkischen Autoritäten zu den aufgelegten Reformen: *“In particular they congratulate the authorities on abolishing the death penalty, instituting “zero tolerance” towards torture and impunity [] They also congratulate the authorities on transforming the National Security Council into a consultative body.”*¹³⁰ Weiterhin geben sie sich zuversichtlich, dass der Verabschiedung der Reformpakete entsprechende Handlungen folgen werden: *“They are confident that the Turkish authorities will apply and consolidate the reforms in question.”*¹³¹

Zwar fehlt auch in diesem letzten Bericht nicht der Hinweis auf Informationen über noch bestehende Menschenrechtsverletzungen auch in Bezug auf Folter und Misshandlung in Polizeigewahrsam und in Gefängnissen. Es wird aber wiederholt darauf hingewiesen, dass die Umsetzung von Reformen ein langwieriger Prozess ist, bei dem die Ausformulierung dieser Reformen vielmehr am Anfang steht als dass sie das Ende des Prozesses symbolisiert.¹³²

¹²⁷ Vgl. Parliamentary Assembly, Information Report, Doc. 8300, §3. Für eine ausführlichere Darstellung dieser Prinzipien vgl. auch Rumpf 2006: 53ff.

¹²⁸ Doc 9120, §89. Es wird allerdings an gleicher Stelle festgehalten, dass diese Rolle des Geständnisses im Polizeigewahrsam seitens der türkischen Autoritäten zurück gewiesen worden ist.

¹²⁹ Mady Delvaux-Stehres, Luxemburg, und Luc van den Brande, Belgien.

¹³⁰ Parliamentary Assembly, Report, Doc. 10111 v. 17.03.2004, Summary.

¹³¹ Ebd.

¹³² Vgl. ebd., Abschnitt C.

Die BerichterstatterInnen gehen jedoch davon aus, dass auf türkischer Seite der Wille und die übernommene Verpflichtung bestehen, diesen Umsetzungsprozess voranzutreiben: §The co-rapporteurs believe that the government and Parliamentarians are fully committed to carrying out the necessary reforms.ö¹³³

Das Monitoring-Verfahren zur Türkei ist im Jahr 2004 eingestellt worden. Mit dem Abschluss des Verfahrens und dem Beschluss, noch zu verbessernde Punkte innerhalb eines Post-Monitoring-Dialogs zu begleiten, ist eine Anerkennung der türkischen Reformbemühungen erfolgt.¹³⁴

In den Jahren des Monitoring-Verfahrens beschreiben die BerichterstatterInnen eine Entwicklung hinsichtlich des Menschenrechtsschutzes in der Türkei, die von einem zunächst gesteigerten Bewusstsein bis hin zur formalen Verbesserung der menschenrechtlichen Situation (allgemein und im hier gemachten Kontext der Folter und Misshandlung) reicht. Hieran anschließend lässt sich durch Beendigung des Verfahrens auch dessen Reichweite bestimmen. Zwar sollen noch einige offene Punkte in einem noch zu beginnenden Post-Monitoring weiter verfolgt werden, das Ende des Monitoring-Verfahrens scheint aber vor allem aufgrund zweier Aspekte erreicht:

- a) Die Verabschiedung umfassender Reformpakete sowie
- b) die Überzeugung der BerichterstatterInnen bzw. des Monitoring-Ausschusses, dass diese proklamierten Reformen auch tatsächlich umgesetzt werden.

Abschließend sollen an dieser Stelle noch einmal die herausgearbeiteten Charakteristika des Monitoring-Verfahrens zusammengefasst werden:

- Es handelt sich um ein *langfristiges* und über einen längeren Zeitraum *begleitendes* Verfahren;
- es ist *dialog-orientiert*, indem durch die Ausformulierung und Beschreibung vorgefundener Umstände und den Hinweis auf auszuräumende Missstände versucht wird, den türkischen Autoritäten den zu erreichenden Standard im Menschenrechtsschutz mitzuteilen;

¹³³ Ebd., §70.

¹³⁴ Resolution 1380 (2004) der Parlamentarischen Versammlung über §Honouring of obligations and commitments by Turkeyö führt hier eine Zwölf-Punkte-Liste an. Genannt werden eine weitere Reform der Verfassung von 1982, eine Absenkung der 10%-Hürde für das türkische Parlament, Einrichtung eines Zivildienstes, die Institution einer Ombudsperson, die Zeichnung verschiedener Konventionen wie der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten, die weitere Revision des Strafrechts und der weiteren Rechtsprechung, eine Reform der lokalen und regionalen Selbstverwaltung, Training von RichterInnen, StaatsanwältInnen, der Polizei, die Aufhebung einer geographischen Einschränkung des Geltungsbereiches der Genfer Konvention zum Schutz von Flüchtlingen, die weitere Anerkennung nationaler Minderheiten in der Türkei, die Fortführung des Kampfes gegen Gewalt gegen Frauen sowie des Analphabetentums unter Frauen.

- gearbeitet wird eher mit einer sprachlichen *Verstärkung* positiver Maßnahmen (welcome, congratulate) als mit der Verurteilung noch bestehender Missstände;
- das Verfahren ist *nicht-konfrontativ*, die BerichterstellerInnen sind keine RichterInnen, sie sprechen keine Urteile, verhängen keine Sanktionen, sie geben vielmehr Hinweise zur Verbesserung einer Situation entsprechend der Standards des Europarates;
- letztendlich hat das Verfahren einen *kontextspezifischen* und *verstehenden* Ansatz, der die Entwicklungen in einem Land nicht ohne Rückgriff auf geschichtliche und gegenwärtige Besonderheiten betrachtet.

Abschließend bleibt zu vermerken, dass es sich beim Monitoring-Verfahren auch um einen *Peer-Mechanismus* handelt. Das Besuchsberichtsverfahren wird von Abgeordneten der PV durchgeführt und auch in deren Reihen mit der entsprechenden nationalen Delegation diskutiert. Zwar werden auch Informationen an andere Organe des Europarates geleitet, das Verfahren bleibt aber im Wesentlichen in den eigenen Reihen. Aufgrund dieser Konstellation erscheinen die beschriebenen Charakteristika nicht verwunderlich.¹³⁵

5.2 Der Menschenrechtskommissar und die Türkei

Die Aktivitäten des Menschenrechtskommissars in der Türkei haben erst nach Beginn des Monitoring-Verfahrens durch die PV begonnen. Im Dezember 2001 stattete er der Türkei einen ersten Besuch ab. Dieser Besuch sollte der ersten Kontaktaufnahme mit RepräsentantInnen der türkischen Autoritäten sowie der türkischen Zivilgesellschaft dienen.¹³⁶ Ein weiterer Besuch, der eine eingehendere Analyse der menschenrechtlichen Situation erlaubte, fand im Juni 2003 statt.¹³⁷ Damit lassen sich diese Besuchsberichte des Menschenrechtskommissars zeitlich folgendermaßen neben die Aktivitäten des Monitoring-Ausschusses stellen: Der erste Kontaktbesuch fand nach dem Erscheinen des zweiten Besuchsberichtes im Rahmen des Monitoring-Verfahrens statt, während der zweite Besuch des Menschenrechtskommissars genau in die Zeit zwischen den Besuchen der BerichterstellerInnen des Monitoring-Ausschusses und dem Erscheinen von deren drittem und letztem Bericht fällt.

¹³⁵ In der Diskussion mit StudentInnen ist das Verfahren auch als die ögereichte Handö beschrieben worden. Diese Bezeichnung ist v.a. dann passend, wenn man sich in Erinnerung ruft, dass das Monitoring-Verfahren im Zuge der Integration neuer Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa entwickelt wurde. Deren Eingliederung sollte erleichtert und die Staaten an die Einhaltung ihrer Verpflichtungen herangeführt werden.

¹³⁶ Vgl. Commissioner for Human Rights, CommDH(2001)14, Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Turkey, 3-6 December 2001.

¹³⁷ Vgl. Commissioner for Human Rights, CommDH(2003)15, Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Turkey, 11-12 June 2003.

Zudem hat der Menschenrechtskommissar zwei Seminare in der Türkei durchgeführt, die in den Besuchen aufgekommene Themen aufgreifen: die Rolle der Zivilgesellschaft innerhalb der modernen Demokratie¹³⁸ und die Rolle und Funktion von Ombudspersonen¹³⁹.

5.2.1 Aktivitäten des Menschenrechtskommissars

Im Folgenden wird auf die Besuche des Kommissars in der Türkei, seine Darstellung der vorgefundenen Umstände sowie auf die Art und Weise seines Vorgehens eingegangen. Darüber hinausgehende Maßnahmen wie die bereits erwähnten Seminare werden dabei nur begleitend mit einbezogen.¹⁴⁰

Der erste Besuch fand im Dezember 2001 statt. Der diesbezüglich vorliegende Bericht¹⁴¹ vermerkt seinem Ansinnen gemäß (što initiate contacts with the Turkish authorities, and also with representatives of Turkish civil society, so that I could form a personal idea of the scope of the 34 or so amendments made very recently) (§2)) seine Ergebnisse auch nur auf etwas mehr als zwei Seiten. Auch wenn der Kommissar kein šin-depth-assessment) (§1) der Situation in der Türkei vornahm, lassen sich bereits einige Charakteristika finden, die sich auch im weiteren Vorgehen des Kommissars zeigen. Dabei verortet der Kommissar seine Arbeit im Kontext der europaweiten und auch darüber hinaus gehenden menschenrechtlichen Governancestrukturen. Angesprochen werden unter anderem die Arbeit des Monitoring-Ausschusses der PV, die Aktivitäten des MK in der Durchsetzung der Urteile des EGMR, die Arbeit des Hohen Kommissars für Flüchtlinge der Vereinten Nationen, wie auch die Berichte der EU-Kommission über die Fortschritte der Türkei mit Blick auf die Einhaltung der Kopenhagener Kriterien. (§1) Der Kommissar ist sich also der internationalen Governancestruktur, der sich die Türkei in Bezug auf Menschenrechtsfragen gegenüber sieht, durchaus bewusst und verweist auch explizit auf deren Berichte.

Eines seiner Anliegen war es, einen Hinweis darauf zu erhalten, wie die zu diesem Zeitpunkt bereits erklärten Reformen in der Türkei umgesetzt würden. (§2) Für die Beantwortung dieser Fragestellung sprach der Kommissar mit verschiedenen Akteuren: zuerst mit VertreterInnen türkischer NROs und anschließend mit VertreterInnen türkischer Behörden. Die Gegenübers-

¹³⁸ Vgl. Commissioner for Human Rights, CommDH(2002)4, Conclusions of Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights on the Seminar on the role of civil society in the consolidation of modern democracy, Ankara, 6-7 May 2002.

¹³⁹ Vgl. Commissioner for Human Rights, CommDH(2004)16, The role of ombudsmen in states governed by the rule of law, Seminar organised jointly by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe and the Turkish Grand National Assembly, Cappadocia, 9-10 May 2004.

¹⁴⁰ In der folgenden Darstellung werden die Angaben durch den Verweis auf das entsprechende Dokument sowie durch Benennung des jeweiligen Paragraphen im Fließtext kenntlich gemacht.

¹⁴¹ Vgl. Commissioner for Human Rights, CommDH(2001)14.

tellung der jeweiligen Aussagen brachte ein unterschiedliches Bild zu Tage: Während die türkischen Behörden einer Verbesserung der menschenrechtlichen Situation optimistisch, wenn auch etwas gedämpft durch pragmatische Überlegungen hinsichtlich der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung, entgegen sahen, waren die VertreterInnen der NROs in Bezug auf die tatsächliche Durchsetzung bürgerlicher und politischer Rechte durchaus kritisch eingestellt. (§3-4)

Der Kommissar gibt in seinem Bericht indirekt eine Stellungnahme zu den gewonnenen Informationen ab, indem er auf kürzlich von seinem Büro durchgeführte Seminare verweist, die alle seine Überzeugung widerspiegeln: Eine Einschränkung fundamentaler Rechte sei nicht durch den Verweis auf fehlende Ressourcen zu rechtfertigen. Es seien spezielle gesetzliche Bestimmungen und eine Überwachung durch die Gerichte notwendig. (§6)

Neben dem Verweis auf bereits stattgefundenen Seminare kündigt der Kommissar ó quasi als Fortführung seiner Besuche ó zukünftige Seminare in der Türkei an, die sich mit den Themen ÖOmbudspersonenø und ÖZivilgesellschaftø auseinandersetzen sollen. (§7)

Die aus den Wahlen 2002 hervorgegangene Regierung Erdoğan hat den Reformprozess weiter vorangetrieben, was den Kommissar dazu veranlasste, im Jahr 2003 einen weiteren Besuch in das Land zu unternehmen, um erzielte Fortschritte zu begutachten. Mit der Anfertigung des entsprechenden Besuchsberichtes¹⁴² war es sein Ansinnen, die für das Land bedeutendsten (šmost significantö (§7)) Bereiche hervorzuheben. Inhaltlich weist der Bericht mehrere Schwerpunkte auf. Dazu gehören grundlegende Reformen in Bereichen wie Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Religionsfreiheit, der Status der rechtsdurchsetzenden Behörden und des Gefängnisystems sowie der Schutz verletzlicher Gruppen wie Flüchtlinge oder Frauen.¹⁴³

Für die Analyse der Arbeitsweise und Charakteristika des Menschenrechtskommissars soll hier wiederum die Thematik ÖFolter und andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafeø im Vordergrund stehen.

Die Darstellung der in der Türkei stattgefundenen Fortschritte erfolgt in einer nüchternen und beschreibenden Art und Weise. Eine positive Verstärkung wie sie seitens der BerichterstellerInnen des Monitoring-Ausschusses der PV stattgefunden hat, erfolgt nicht.

Auch der Kommissar beschreibt beispielsweise die geänderten Bedingungen im Polizeigewahrsam, jedoch hebt er vor allem noch bestehende Mängel hervor und verweist auf die noch nicht erfolgte Bewährung getroffener Maßnahmen in der Praxis.

¹⁴² Vgl. Commissioner for Human Rights, CommDH(2003)15.

¹⁴³ Vgl. ebd. (Contents)

Mit Bezug auf die zeitliche Begrenzung des Polizeigewahrsams stellt er zum Beispiel in Frage, ob die Praxis der Erneuerung bzw. Verlängerung des Polizeigewahrsams in Notstandsgebieten tatsächlich eingedämmt wurde und schließt mit einer konkreten Forderung, wie solche Befürchtungen ausgeräumt werden können:

„However, it seems that the Act does not limit the possibility of renewing periods in police custody. Is there not therefore a danger that periods in police custody will be renewed indefinitely? Even if, in practice, it is not a topical question because the State of emergency has been lifted, ideally, the legislature should provide a clear and definite answer to this question in order to prevent endless renewals.“ (§117)

Auch in Bezug auf das Recht, sofort einen Anwalt/eine Anwältin kontaktieren zu können, meldet der Kommissar seine Zweifel an. Insbesondere nach Gesprächen mit Häftlingen verweist er auf die fehlende Umsetzung dieses Rechtes in der Praxis:

„I understood from my conversations with the detainees during my visit to the prison and with staff that, despite the new possibilities offered by law far too many people do not obtain the assistance of a lawyer.“ (§119)

Als mögliche Gründe hierfür führt er Unwissen, die Angst vor Reaktionen von Polizeibediensteten oder auch eine zu geringe Zahl von AnwältInnen in bestimmten Gegenden an. Hier fordert der Kommissar massive staatliche Unterstützung, um eine ausreichende Rechtsvertretung aufzubauen. (§119)

Diese Beispiele zeigen, dass der Kommissar in seiner Arbeit menschenrechtliche Defizite hervorhebt. Er formuliert aber gleichzeitig Maßnahmen, die zur Behebung dieser Defizite beitragen sollen. Diese sind teilweise sehr detailliert, zum Beispiel wenn er für die Führung einer Gefangenendatei gebundene Bücher vorschlägt, um die entsprechenden Nachweise sicherzustellen. (§123) Mit dieser Vorgehensweise folgt der Menschenrechtskommissar konkreten Vorgaben seines Mandates, in dem es heißt, dass er Mängel aufzeigen und Hilfe zu deren Beseitigung leisten soll.¹⁴⁴

Ein großes Standbein der Tätigkeit des Kommissars ist seine Kooperation mit nationalen NROs, wie es bereits im Zusammenhang mit dem ersten Besuchsbericht erwähnt worden ist. Die Treffen mit NROs finden in der Regel zu Beginn eines Länderbesuchs statt. Dort gewonnene Informationen werden dann im weiteren Verlauf den Äußerungen der Behörden gegenüber gestellt.

Ein Beispiel hierfür ist die Thematik medizinischer Untersuchungen in Polizeigewahrsam und speziell der Umgang mit den daraus resultierenden Untersuchungsberichten. Der Menschen-

¹⁴⁴ Vgl. Committee of Ministers, Resolution (99) 50.

rechtskommissar verweist auf Informationen von NROs, wonach der Bericht der medizinischen Untersuchung einem Polizeibediensteten übergeben werde. Dies gebe Anlass zu der Sorge, dass so Druck auf den Arzt/die Ärztin ausgeübt werden könnte, den Bericht in einer bestimmten Art und Weise zu verfassen, die Folterspuren verharmlose. (§134)

Der Kommissar besprach diese Angelegenheit im weiteren Verlauf seines Besuches bei einem Treffen mit dem türkischen Justizminister, der darauf hinwies, dass drei Berichte angefertigt würden, einer für den Häftling, einer für den Arzt/die Ärztin und einer werde tatsächlich dem Polizeibediensteten übergeben, der diesen der Staatsanwaltschaft zuzuleiten habe. (§135)

Nachdem der Kommissar beide Seiten der Darstellung gehört hat, kommt er zu seiner persönlichen Schlussfolgerung und Empfehlung:

“At this stage, having received complaints from NGOs and lawyers about this problem and the explanations of the authorities, I can only observe that a number of problems remain and that action needs to be taken to remove any ambiguity on this subject. **For this reason, I recommend that the authorities examine the possibility of setting up a procedure under which reports will be delivered directly to public prosecutors.**“ (§136, Hervorh. i. O.)

Diese Gegenüberstellung von Informationen bzw. die dadurch erreichte Verbindung der Ebene der Zivilgesellschaft mit der exekutiven Ebene ist auch von John Dalhuisen, Private Counsellor des Menschenrechtskommissars, im Interview bestätigt worden. Der Kommissar bringe durch seine Arbeit an der Basis und mit der höchsten Ebene - als ein Charakteristikum seiner Tätigkeit - zwei Faktoren zusammen. Dabei müsse er sich nicht nur auf Informationen von Akteuren wie NROs stützen, sondern besuche Orte wie Gefängnisse und spreche persönlich mit Gefangenen (s.o.).¹⁴⁵

5.2.2 Zusammenfassung

Mit Rückbezug auf die in Kapitel 4 gemachten Angaben über das Amt des Menschenrechtskommissars und auf die hier in Bezug auf die Türkei erfolgten Tätigkeiten, lässt sich abschließend folgendes Bild von der Handlungsweise des Kommissars ziehen:

- Der Menschenrechtskommissar arbeitet eng mit nationalen NROs zusammen, sie nehmen in seiner Arbeit einen besonderen Stellenwert ein, da sie
 - a. zum Auftakt eines Länderbesuches konsultiert werden und
 - b. ihre Aussagen denen von RegierungsvertreterInnen gegenüber gestellt werden;
- diese Gegenüberstellung von Informationen bedeutet eine Zusammenführung der verschiedenen Ebenen;

¹⁴⁵ Vgl. Interview Dalhuisen.

- neben *Kontakten zu zahlreichen nationalen Akteuren* macht sich der Kommissar auch persönlich ein Bild von der menschenrechtlichen Situation in einem Land;
- die Arbeit des Menschenrechtskommissars ist weiterhin als *konstruktiv* klassifiziert worden. Dies lässt sich in der Betrachtung der Besuchsberichte zur Türkei nachvollziehen,
 - a. wenn *Mängel* in der Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben *festgestellt* werden und
 - b. dementsprechende *Verbesserungsvorschläge* formuliert werden
 (dabei weist die Tonlage weder einen anklagenden Charakter auf, ohne jedoch die Schwere von Menschenrechtsverletzungen zu verkennen, noch werden erreichte Fortschritte in der Weise willkommen geheißen, wie es im Rahmen der PV der Fall ist);
- ein weiterer *konstruktiver* Aspekt der Arbeit des Menschenrechtskommissars ist die Durchführung von Seminaren. Hierbei handelt es sich
 - a. um die *Erarbeitung und Bereitstellung von Expertise* bzw. Standpunkten des Menschenrechtskommissars, auf die zurück gegriffen werden kann und
 - b. um einen *weiterführenden Mechanismus* innerhalb der Arbeit des Kommissars;
- als abschließender Punkt soll das auch als konstruktiv zu beschreibende Anliegen benannt werden, eine *menschenrechtliche Infrastruktur*¹⁴⁶ in den Ländern des Europarates einzurichten, wozu die Förderung sogenannter nationaler Menschenrechtsinstitutionen und Ombudspersonen gehört (*empowerment*).¹⁴⁷

Ein erster Vergleich der hier gemachten Befunde mit der Arbeit des Monitoring-Ausschusses der PV lässt deutlich werden, dass die Aktivitäten des Menschenrechtskommissars weitreichender sind bzw. eine größere Eindringtiefe in die Struktur des Landes aufweisen. Während die Arbeit des Monitoring-Ausschusses mit der Feststellung von Reformen und der gewonnenen Überzeugung, dass diese auch umgesetzt werden, weitestgehend abgeschlossen ist¹⁴⁸, geht die Arbeit des Kommissars weiter. Er kann eigenständig die Initiative ergreifen und festgestellte Defizite in zielgruppenspezifischen Seminaren (z.B. für Polizeibedienstete) thematisieren.

¹⁴⁶ Vgl. Interview Dalhuisen.

¹⁴⁷ Vgl. hierzu §National human rights structures, www.coe.int/T/Commissioner/Activities/national_structures_en.asp (10.05.2006). Die Untersuchung dieses letztbenannten Punktes, wie auch eine weitere Evaluation der Rolle der Seminare (und auch anderer Aktivitäten des Kommissars (wie z.B. Meinungen)) bietet gute Ansatzpunkte für eine weitergehende Darstellung dieses Amtes (auch über den Türkei-Fall hinaus).

¹⁴⁸ Natürlich immer unter der Maßgabe, dass bestimmte Themen im Post-Monitoring-Dialog weiter diskutiert werden können und dass die Möglichkeit der Neuaufnahme eines Verfahrens besteht.

5.3 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Ein Niederschlag der im Rahmen des Monitoring-Verfahrens nachgezeichneten Entwicklungen in der Türkei in den Individualbeschwerden sowie der Rechtsprechung des EGMR lässt sich bisher nicht nachvollziehen. Dies hat den einfachen Grund, dass zwischen dem jeweiligen Tatbestand und dem Urteil des EGMR mehrere Jahre vergehen. So zeigt ein kurzer Blick in jüngste Urteile aus dem Jahr 2007 betreffend den Artikel 3 EMRK ó ohne repräsentativ sein zu wollen ó, dass die behandelten Sachverhalte aus den Jahren 1993, 1995, 1997, 1998 und 2001 datieren. Die hierfür willkürlich heraus gegriffenen sechs Urteile¹⁴⁹ haben in jedem Fall eine Verletzung des Artikel 3 EMRK festgestellt. Folter bzw. Misshandlung fand dabei immer in Polizeigewahrsam statt. Die RichterInnen stützen ihre Argumentation dabei weitgehend auf Unstimmigkeiten in den Aussagen der türkischen Behörden in Bezug auf das Entstehen von bei medizinischen Untersuchungen festgestellten Verletzungen.

Aufgrund der wenig aktuellen Aussagekraft der Urteile war eine mehrjährige vergleichende Analyse nicht Erfolg versprechend. Um Auswirkungen der Reformen beispielsweise anhand der Schwere der Klagen oder einer möglichen zahlenmäßigen Abnahme feststellen zu können, muss abgewartet werden.

Ansonsten sei für die Beschreibung der Handlungsweise im Sinne eines Bestandteils der hier angesprochenen IGS auf die in Kapitel 4 gemachten Angaben verwiesen.

6. Türkische Perspektiven

Unweigerlich stellt sich die Frage, wie die beschriebenen Mechanismen auf der Adressaten-seite bewertet werden. Um hier zu einer ersten Einschätzung zu gelangen, sind zwei Interviews mit türkischen RepräsentantInnen der PV geführt worden, die auch Mitglied des Monitoring-Ausschusses sind. Gefragt wurde insbesondere nach der Bewertung des Monitoring-Verfahrens. Dabei wurde deutlich, dass das Agieren des Europarates in der Türkei kaum getrennt von der EU betrachtet wird.

Auf türkischer Seite werde das Vorgehen des Europarates ó und speziell der PV ó wie auch die Organisation insgesamt sehr positiv bewertet. Gülsün Bilgehan von der Oppositionspartei CHP, Delegierte zur PV und Mitglied des Monitoring-Ausschusses¹⁵⁰, spricht davon, dass das Monitoring-Verfahren bzw. die gesamte Arbeit des Europarates einen guten Beitrag zum Re-

¹⁴⁹ Vgl. Chamber judgments Zeynep Özgan v. Turkey vom 20.02.2007 (Nr. 45906/99), Güven and others v. Turkey vom 12.04.2007 (Nr. 68694/01), Uslu v. Turkey vom 12.04.2007 (Nr. 33168/03), Evrim Çiftçi v. Turkey vom 26.04.2007 (Nr. 39449/98), Hüseyin Y.,ld,r,m v. Turkey vom 02.05.2007 (Nr. 2778/02), Koçak v. Turkey vom 03.05.2007 (Nr. 32581/96).

¹⁵⁰ Interview mit Gülsün Bilgehan, türkische Abgeordnete zur PV, Mitglied des Monitoring Ausschusses, am 18.04.2007 am Europarat in Straßburg (Interview Bilgehan).

formprozess in der Türkei geleistet habe. Die Berichte seien gerecht abgefasst und auch die BerichterstellerInnen hätten eine gute Arbeit geleistet, in die sie vielfältige Akteure mit einbezogen hätten. Sie verweist auch auf die Dialogorientierung, die sie als sehr wichtig erachtet. Für einige Personen sei das Handeln des Europarates zwar fast wie eine Einmischung in innere Angelegenheiten, aber generell werde dem Europarat großes Vertrauen entgegen gebracht.¹⁵¹

Die Beendigung des Verfahrens sei von der türkischen Presse sehr positiv dargestellt worden. Hierauf hat auch Mevlüt Çavuşoğlu von der regierenden AK Partei¹⁵² sehr deutlich hingewiesen, allerdings nicht ohne darauf einzugehen, welche große Erfolge die Regierung Erdoğan zum Beispiel mit ihrer „Zero-tolerance“-Politik gegen Folter erzielt habe. In Folge der Beendigung des Verfahrens seien auch im Jahr 2005 die Verhandlungen mit der EU begonnen worden. So schreibt Çavuşoğlu dem Europarat einen gewissen Stellenwert in den EU-Ambitionen der Türkei zu. Die Beendigung des Monitoring sei hier ein definitiv wichtiger Schritt gewesen.

Ein Blick in die englischsprachige Tageszeitung „Turkish Daily News“ zum Zeitpunkt der Beendigung des Verfahrens im Jahr 2004 zeigt, wie eng dieses Verfahren an das weitere Vorgehen der EU geknüpft worden ist. Die Beendigung des Monitoring wird als eine notwendigerweise zu nehmende Hürde auf dem Weg in die EU gewertet.¹⁵³ Bereits einige Monate zuvor, als der Ausschuss die Entscheidung in Bezug auf die Türkei vertagte, ist der angenommene Zusammenhang so formuliert worden: „Removal from the monitoring procedure of the Council of Europe, the continent’s human rights watchdog, is widely seen a major test that any country should pass in order to become eligible to join the EU.“¹⁵⁴

Ziel dieses Projektes war es nicht, herauszufinden, ob und inwiefern sich der Europarat und die EU in der Eingliederung der Türkei in europäische Werte gegenseitig beeinflussen. Diese Frage, die offensichtlich in der türkischen Perzeption nicht unerheblich ist, könnte in einem weiteren Schritt – auch unter Bezugnahme auf die aktuelle Diskussion einer Kooperation zwischen Europarat und EU¹⁵⁵ – näher untersucht werden.

¹⁵¹ Im Unterschied zur Beurteilung der EU, in deren Bewertung vielfach Misstrauen vorherrsche, wie Frau Bilgehan erklärte.

¹⁵² Interview mit Mevlüt Çavuşoğlu, türkischer Abgeordneter zur PV, Mitglied des Monitoring-Ausschusses, am 18.04.2007 am Europarat in Straßburg (Interview Çavuşoğlu).

¹⁵³ Vgl. „Council of Europe to vote on Turkey monitoring“, in: Turkish Daily News Online v. 22.06.2004, www.turkishdailynews.com.tr/archives.php?id=36887 (03.06.2007).

¹⁵⁴ „Turkey monitoring review clouded by DEP verdict“, in: Turkish Daily News Online v. 28.04.2004, www.turkishdailynews.com.tr/archives.php?id=36223 (03.06.2007).

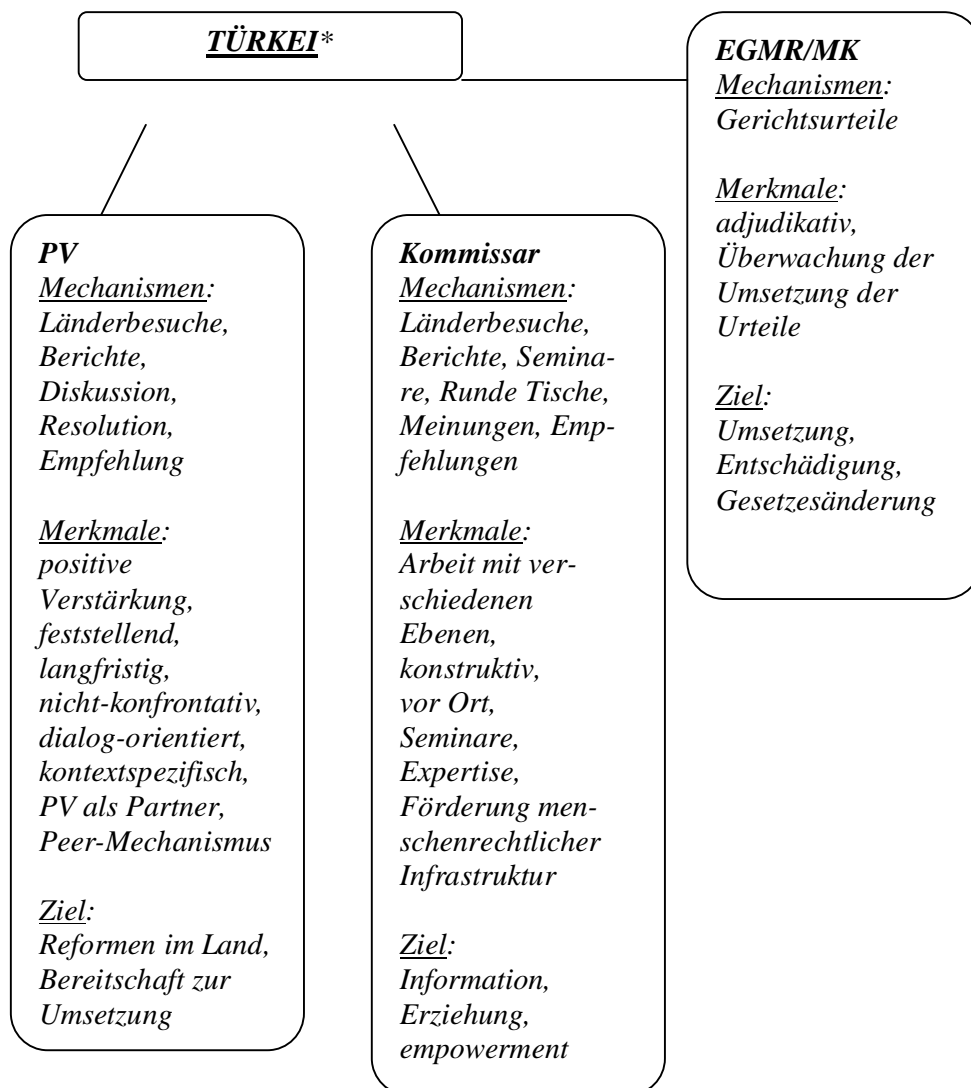
¹⁵⁵ Vgl. Juncker 2006 und die dadurch angestoßene Diskussion in Europarat und EU.

7. Zusammenfassung und Ergebnisse

In diesem Schlusskapitel werden die gewonnenen Erkenntnisse aus der Fallstudie zum Menschenrechtsschutz des Europarates gegenüber der Türkei zusammengeführt, um auf diese Weise Antworten auf die in Kapitel 2 aufgeworfenen Fragen zu erhalten sowie die aufgestellten Hypothesen zu überprüfen.

Zunächst werden die am Fallbeispiel der Türkei gezeigten Governanceformen nochmals in einem Schaubild zusammengefasst:

Abbildung 3: Governanceformen im Türkei-Fall



Quelle: Eigene Darstellung

* In diesem Schaubild wurde die Türkei an diese Stelle gesetzt, um deutlich zu machen, welchen Governanceformen sich die Türkei durch den Europarat gegenüber sieht.

Das *Instrumentarium (Mechanismen) der IGS zur Um- und Durchsetzung menschenrechtlicher Standards* lässt sich an *Schaubild 3* ablesen. Die im Kontext der Fragestellung erfolgte Konzentrierung auf *Šweicheø* Handlungsformen bzw. Governancemechanismen hat die Arbeit der PV und des Menschenrechtskommissars in den Vordergrund gerückt. Das vorliegende Instrumentarium umfasst auf Seiten der PV Länderbesuche und entsprechende Berichte, die Diskussion der Berichte und die Verabschiedung von Resolutionen und Empfehlungen bis zur Beendigung eines Verfahrens. Auch der Menschenrechtskommissar verfasst Länderberichte auf der Basis entsprechender Besuche. Seine Tätigkeiten reichen aber noch hierüber hinaus, da sein Mandat auch themen- und länderspezifische Aktionen wie Seminare, Runde Tische und die Förderung einer menschenrechtlichen Infrastruktur erlaubt. Beide Verfahren und die in ihnen angewandten Governanceformen sind nicht-hierarchisch, nicht-konfrontativ und auch nicht-manipulativ. Dies ist vor allem an der Art und Weise ihres Vorgehens als langfristig, dialog-orientiert und erzieherisch abzulesen.¹⁵⁶

Weiterhin lag dem Projekt die Fragestellung zugrunde, *wie tief die IGS in die inneren (Herrschafts-) Verhältnisse der Türkei eingreift*. Im Unterschied zum EGMR, der in seiner Urteilsprechung nur die staatliche Ebene anspricht, wird der Kreis der Akteure erweitert. Im Rahmen der PV bewegt sich das Monitoring-Verfahren noch weitgehend auf der staatlichen Ebene, bezieht jedoch über die ExekutivvertreterInnen auch die ParlamentarierInnen mit ein. Zwar erfolgen in diesem Verfahren auch Kontakte zu NROs, aber die eigentliche Diskussion verbleibt in den Reihen der PV und damit der Legislative als einem Teil der staatlichen Ebene. Der Ansatz des Menschenrechtskommissars reicht hingegen deutlich weiter. Nicht nur, dass er den Kontakt zu NROs hervorhebt und als Basis seiner Arbeit sieht. Er versucht auch an entsprechender Stelle die tatsächlich handelnden Personen einzubinden (Seminare). Darüber hinaus spricht er mit Akteuren der verschiedenen Ebenen, zum Beispiel mit RegierungsvertreterInnen, NROs, AnwältInnen und Ombudspersonen. Diese Akteurskonstellation sollte ausreichen, dass in den Gremien des Europarats die Menschenrechtssituation des unter Beobachtung stehenden Landes hinreichend genau bekannt ist. Die informationelle Eindringtiefe der IGS sollte ausreichen, um die politische Öffentlichkeit in der Türkei wie auch in Europa über den aktuellen Stand der Einhaltung des Menschenrechtskanons zu informieren.

Die Frage nach der *Reichweite der IGS* hat auch einen herrschaftspolitischen Aspekt. Verläuft die Durchführung der Verfahren konträr zu bisherigen Interessen und normativen Vorstellungen

¹⁵⁶ Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Prange/Koutalakis in ihrer Diskussion der Heranführung neuer Mitgliedsstaaten der EU an den *aquis communautaire*. Sie kommen in diesem Zusammenhang zu dem Schluss, dass durch den Einsatz *Šweicheø* Governance-Formen der Widerstand auf der Entscheidungs- und Umsetzungsebene gering bleibt. Vgl. Prange/Koutalakis 2006.

gen? Anders ausgedrückt, ist die Art und Weise des Verfahrens kompatibel mit dem vorherrschenden Autoritätsverständnis? Die Türkei ist noch immer ein autoritär geprägter Staat. Die Mentalität, Entscheidungen von oben auszuführen und diese auch zu akzeptieren, zeigt sich beispielsweise in der autoritären Durchsetzung des kemalistischen Projektes der Westorientierung, aber auch in dem von Teilen der Bevölkerung durchaus begrüßten, mehrfachen Eingreifen des Militärs zur Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung im Land.¹⁵⁷ Unter diesen Vorzeichen erscheint es zumindest fraglich, ob die reformorientierten Kräfte der türkischen Zivilgesellschaft Angebote des *empowerment* annehmen und umsetzen können. Für eine fundierte Bewertung dieses Aspekts der Implementationsaktivitäten menschenrechtlicher Governance des Europarats scheint es nun noch zu früh zu sein. Die durch den Menschenrechtskommissar angestoßenen Entwicklungen liegen nur wenige Jahre zurück.

Weiterhin stellte sich die Frage, *inwiefern die Umsetzung eines transnationalen Konfliktmanagements gelingt, um ReformbefürworterInnen innerhalb und außerhalb der Türkei zusammenzubringen*. Als ReformbefürworterInnen außerhalb der Türkei lassen sich die beteiligten Institutionen des Europarates anführen (PV, Menschenrechtskommissar). Innerhalb der Türkei sind dies zum einen bestimmte VertreterInnen der reformwilligen Regierung Erdoğan und zum anderen nationale NROs wie der türkische Menschenrechtsverein, aber auch AnwältInnen. Die Umsetzung eines transnationalen Konfliktmanagements sollte umso nachhaltiger gelingen, wenn ReformbefürworterInnen beider Seiten in den beschriebenen Verfahren intensivst zusammengebracht werden. Dies geschieht in der Tat von der lokalen bis zur exekutiven Ebene. Allerdings konnte weder die Frage geklärt werden, welche Impulse von dieser von außen auferlegten Kooperation ausgehen, noch welche Motive bei den genannten Parteien für die Verfolgung eines europäischen Weges vorherrschen.

Letztendlich bleibt der Frage weiter nachzugehen, *in welchem Umfang der Europarat seinem Selbstanspruch eines friedlichen Konfliktmanagements im Bereich der Durchsetzung der Menschenrechte gerecht wird*. Einige Aspekte dieses Konfliktmanagements konnten bereits ermittelt werden:

- Der Gesamtblick auf die komplexe Governancessstruktur des Menschenrechtsschutzes zeigt verschiedene Governanceformen, in denen dieselben Themen angesprochen werden. Mit der Ausweitung des Blickes auch auf *Šharteø* Steuerungsinstrumente wie das adjudikative Verfahren des EGMR, lässt sich erkennen, dass der Europarat auf verschiedenen Ebenen mit unterschiedlichen Methoden der Bearbeitung ansetzt.

¹⁵⁷ Vgl. Yerasimos 2000, Özbudun 2000.

- Die Verfahren lassen sich als ein mehrdimensionaler und langwieriger Lern- und Sozialisationsprozess zur Internalisierung menschenrechtlicher Standards begreifen. Dabei stellt die Türkei jedoch einen Sonderfall dar. Einerseits ist sie ein beständig normverletzender Staat. Andererseits dominiert seit den 1920er Jahren das politische Projekt der nachholenden Modernisierung und der Westorientierung. Durch den angestrebten EU-Beitritt und die Einbindung in die hier dargelegten Verfahren muss sie sich verstärkt an der Einhaltung des menschenrechtlichen Teils westlicher Identitätsbildung messen lassen. Gerade durch die Möglichkeit der Bezugnahme auf diesen Wertekanon kann eine „common lifeworld“¹⁵⁸ im Sinne Risses hergestellt werden, die den Ausgangspunkt für einen Dialog über die Menschenrechte bildet. Die Sozialisation der Türkei muss dabei als ein Prozess verstanden werden, und zwar als ein Prozess der „dauerhaften Normimplementation“¹⁵⁹. Am Ende eines solchen Prozesses steht dann mehr als die Verabschiedung von Reformpaketen, nämlich die tatsächliche Aneignung des Wertekanons.¹⁶⁰

Auch wenn es noch ein weiter Weg sein wird, bis sich in der Türkei die demokratischen Reformkräfte endgültig durchgesetzt haben und die westliche Werteordnung, wie sie vom Europarat repräsentiert wird, die gesamten politischen Verhältnisse reguliert¹⁶¹, ist der Beitrag des Europarates, über seine soft power-Instrumente diesen Verwestlichungsprozess zu befördern, nicht zu unterschätzen. Das Steuerungsinstrumentarium wurde seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes nicht nur erheblich erweitert, sondern, wie der Türkei-Fall zeigt, auch flächendeckend eingesetzt. Die Governancestruktur des Europarates setzt auf die Information der europäischen Öffentlichkeit wie jener des „beobachteten“ Staates, um die Reputation und die Legitimation von nicht-standardgemäß handelnden Akteuren in Frage zu stellen. Dadurch sollte ó und werden auch ó die Normverletzer und ihre Parteigänger unter Argumentationsdruck gesetzt. Die Menschenrechtsproblematik wird auf diese Weise zu einem Kristallisationspunkt der politischen Akteure über die Prinzipien und Normen der Herrschaft. Schließlich befördern die Praktiken des Europarates Lern- und Sozialisationsprozesse auf den unterschiedlichen

¹⁵⁸ Risse 2000: 14f.

¹⁵⁹ Risse / Jetschke / Schmitz 2002: 19.

¹⁶⁰ Vgl. ebd.: 19f.

¹⁶¹ Ein Blick auf die letzten Jahresberichte internationaler NROs wie amnesty international oder Freedom House zur Türkei bestätigen das gewonnene Bild zu weiten Teilen. In Bezug auf Folter in der Türkei wird in den Berichtszeiträumen von 1997 bis 2005 ein Rückgang von Folterpraktiken beschrieben. Im Zuge der in der Türkei mit Blick auf den angestrebten EU-Beitritt aufgelegten Reformen durch die Regierung Erdogan reduzieren sich die Folturvorfälle. Während für 1996 Folter noch als weit verbreitet und systematisch beschrieben wird, hat sie im Jahr 2005 abgenommen. Folter findet aber immer noch statt. Angemahnt wird eine teilweise mangelnde Umsetzung gesetzlicher Vorgaben. Vgl. www.amnesty.org und www.freedomhouse.org, auch Erzeren 2005.

Handlungsebenen ó von den Gremien des Europarates selbst bis hin zu Seminaren von AnwältInnen und RichterInnen.

Auf vielen Kanälen wird also mit Šweichenø Mitteln der autoritären Gesellschaftsform der menschenrechtliche westliche Wertekanon nahe gebracht. Diese Infusion wird nicht allein vom Europarat betrieben. Auch andere Organisationen und Akteure spielen dabei ihre je spezifische Rolle (NATO, EU, Zivilgesellschaft, wirtschaftliche Akteure). Das Zusammenwirken dieser Organisationen mit ihren jeweils besonderen Governanceformen und ómechanismen bei dem Export des EU-Wertekansons bleibt noch zu untersuchen. Im Verhältnis zu anderen politischen Institutionen, die hier einen Wertetransfer betreiben, ist der Europarat die einzige Instanz, die dies mit Berufung auf eine grundsätzliche Zustimmung der betroffenen Staaten unternehmen kann. Diese besondere Legitimation eröffnet den Verfahren des Europarates Zugangsweisen und Einwirkungsmöglichkeiten, über die andere Organisationen nicht verfügen. Trotzdem gilt, wie mehrfach betont, dass selbst die mit einer beachtlichen Eigenlegitimation versehene externe Intervention nur erfolgreich sein kann, wenn sie im innergesellschaftlichen Herrschaftsdiskurs Resonanz findet. Gerade die jüngsten Drohungen des türkischen Militärs an die Reformregierung Erdoğan¹⁶², einflussreiche Stellungen im Staatsapparat halten zu wollen und zur Sicherung der eigenen Macht militärische Abenteuer wie eine Intervention im Nordirak in die Debatte zu bringen, zeigen, dass in der Türkei weder die Demokratie noch die Menschenrechte als fest etabliert gelten können und die Reformkräfte daher der Unterstützung von außen bedürfen.

¹⁶² Vgl. z.B. Rürup 2007, Lerch 2007 und Höhler 2007.

8. Literaturverzeichnis

1. *Ahmad, Feroz*, 2003: Geschichte der Türkei. Essen.
2. *Altuni ik, Menliha Benli / Tür, Ozlem*, 2005: Turkey. Challenges of Continuity and Change. London, New York.
3. *Aslan, Yusuf*, 1998: Die Türkei: von der West-Integration zur Ost-Wendung? Institutioneller Verwestlichungsprozeß in der türkischen Geschichte und dessen Auswirkungen auf die türkische Außenpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen der Türkei zum Europa-Rat, der NATO und der EU. Frankfurt/Main u.a.
4. *Bauer, Hans-Joachim*, 2001: Der Europarat nach der Zeitenwende 1989-1999. Zur Rolle Straßburgs im gesamteuropäischen Integrationsprozeß. Hamburg.
5. *Benoît-Rohmer, Florence / Klebes, Heinrich*, 2005: Council of Europe law. Towards a pan-European legal area. Straßburg.
6. *Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg*, 2007: Einleitung, in: *Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe* (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, 9-25.
7. *Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe* (Hg.), 2007: Handbuch Governance, Wiesbaden.
8. *Benz, Arthur*, 2004: Einleitung, in: ders. (Hg.): Governance óRegieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 11-28.
9. *Benz, Arthur* (Hg.), 2004a: Governance ó Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden.
10. *Brummer, Klaus*, 2004: Der unbekannt Kommissar, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 49, 11, 1306-1308.
11. *Brummer, Klaus*, 2005: Konfliktbearbeitung durch internationale Organisationen. Wiesbaden.
12. *Döhler, Marian*, 2007: Hierarchie, in: *Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe* (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, 46-53.
13. *Doyé, Louise*, 2002: Die Integration der osteuropäischen Staaten in den Europarat, Dissertation zur Erlangung des Grades eines Dr. phil. Vorgelegt vor dem Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin, www.diss.fu-berlin.de/cgi-bin/zip.cgi/2002/266/Fub-diss2002266.zip.
14. *Erzeren, Ömer* 2004/2005: Der lange Marsch, in: ai journal. Das Magazin für die Menschenrechte, 12/2004-1/2005, 6-9.
15. *Fech, Siegfried / Özal, Mehmet* (Hg.), 2006: Europa und die Türkei. Schwalbach.
16. *Finnemore, Martha / Sikkink, Kathryn*, 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52, 887-917.
17. *Fischer, Leni*, 2000: Drei Jahre an der Spitze der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, in: Holtz, Uwe (Hg.): 50 Jahre Europarat, Baden-Baden, 91-100.
18. *Goulard, Sylvie*, 2006: EU-Türkei. Eine Zwangsheirat? Berlin.
19. *Gündüz, Zuhul Yesilyurt*, 2004: Der Einfluss der Europäischen Union auf die Demokratisierung der Türkei, in: KAS-Auslandsinformationen 9/04, 43-62.
20. *Haller, Bruno*, 2000: Das paneuropäische Mandat des Europarates, in: Holtz, Uwe (Hg.): 50 Jahre Europarat. Baden-Baden, 51-69.
21. *Hasenclever, Andreas / Mayer, Peter / Rittberger, Volker*, 1997: Theories of International Regimes, Cambridge.
22. *Hausmann, Hartmut*, 1999: Ritter der Menschenrechte, in: EU-Magazin 10, 28-29.
23. *Klein, Eckart et al*, 2000: 50 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention. Potsdam.
24. *Höhler, Gerd*, 2007, öPaschasö drohen mit Militärputsch. Türkischer Generalstab interveniert bei Präsidentenwahl, in: Frankfurter Rundschau v. 30.04.2007, 5.

25. *Juncker, Jean-Claude*, 2006, Council of Europe ó European Union. A sole ambition for the European continent. Report by Jean-Claude Juncker, Prime Minister of the Grand Duchy of Luxembourg, to the attention of the Heads of State or Government of the Member States of the Council of Europe, www.coe.int/T/E/Com/Files/PA-Sessions/April-2006/Rapport_Juncker_E.pdf v. 06.06.2007.
26. *Klein, Eckart*, 2001: 50 Jahre Europarat. Seine Leistungen beim Aufbau des Menschenrechtsschutzes, in: *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 39, 121-141.
27. *König, Helmut / Sicking, Manfred* (Hg.), 2005: Gehört die Türkei zu Europa? Wegweisungen für ein Europa am Scheideweg. Bielefeld.
28. *Krasner, Stephen D.*, 1982, Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables. In: *International Organization*, Vol. 36, 2, Frühjahr 1982, 185-205.
29. *Lake, Michael* (Hg.), 2005: *The EU & Turkey. A Glittering Prize or a Millstone?* London.
30. *Leggewie, Claus* (Hg.), 2004: *Die Türkei und Europa. Die Positionen.* Frankfurt/Main.
31. *Lerch, Wolfgang Günther*, 2007, Das Kopftuch von Frau Gül. Das türkische Militär erhebt den Anspruch, den Staat zu kontrollieren, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 03.05.2007, 10.
32. *Liddell, Roderick*, 2002: The European Court of Human Rights after 50 years of the European Convention on Human Rights, in: *Hasse, Jana / Müller, Erwin / Schneider, Patricia* (Hg.): *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven*, Baden-Baden, 431-441.
33. *Liese, Andrea*, 2002: Zur Situation der Menschenrechte in der Türkei, in: *Hasse, Jana / Müller, Erwin / Schneider, Patricia* (Hg.): *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven.* Baden-Baden: 145-159.
34. *List, Martin*, 2007: Regimetheorie, in: *Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe* (Hg.): *Handbuch Governance*, Wiesbaden, 226-239.
35. *Mango, Andrew*, 2005: The Modern History of Solid Country, in: *Lake, Michael*, (Hg.): *The EU & Turkey. A Glittering Prize or a Millstone?* London.
36. *Mayntz, Renate*, 2005: Governance-Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien.* Baden-Baden, 11-20.
37. *Meyer-Ladewig, Jens*, 2003: EMRK. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Handkommentar, Baden-Baden.
38. *Moser, Brigitte / Weithmann, Michael W.*, 2002: *Die Türkei. Nation zwischen Europa und dem Nahen Osten.* Graz, Wien, Köln.
39. *Nowicki, Marek Antoni*, 2000: Ratification of the European Convention of Human Rights: Important, but..., in: *Bruno Haller, Hans Christian Krüger und Herbert Petzold* (Hg.): *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes.* The Hague, London, 171-177.
40. *Oberdiek, Helmut*, 2006: Gutachterliche Stellungnahme. Rechtsstaatlichkeit politischer Verfahren in der Türkei. Erstellt von: Helmut Oberdiek, recherchiert im Oktober 2005, fertig gestellt: Mitte Januar 2006 im Auftrag von amnesty international, Holtfort-Stiftung, Pro Asyl, www.heise.de/tp/r4/artikel/22/22098/22098_1.pdf v. 26.06.06.
41. *Özbudun, Ergun*, 2000: *Contemporary Turkish Politics. Challenges to Democratic Consolidation.* London.
42. *Prange, Heiko / Koutalakis, Charalampos*, 2006: Smoothing Eastern Enlargement through New Modes of Governance, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hg.): *The Europeanisation of Governance.* Baden-Baden, 133-152.
43. *Risse, Thomas*, 2000: šLetø Arguelø Communicative Action in World Politics, in: *International Organization* 54, 1-39.

44. *Risse, Thomas / Jetschke, Anja / Schmitz, Hans Peter*, 2002: Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens. Baden-Baden.
45. *Risse, Thomas / Lehmkuhl, Ursula*, 2007: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: *ApuZ* 20-21, 3-9.
46. *Robins, Philip*, 1993: The overlord State: Turkish policy and the Kurdish Issue, in: *International Affairs*, 69, 657-676.
47. *Robins, Philip*, 2003: Suits and Uniforms. Turkish Foreign Policy since the Cold War. Seattle.
48. *Roth, Michèle*, 2004: Der Einfluss des Europarats auf die demokratische und menschenrechtliche Transformation der baltischen Staaten. Frankfurt/Main u.a.
49. *Rürup, Bettina Louise*, 2007: Sieben Tage, die die Türkei veränderten. Zur aktuellen politischen Krise in der Türkei, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berichte + Einschätzungen + Analyse.
50. *Rumpf, Christian*, 2006: Das Verfassungssystem der Türkei, in: Frech, Siegfried und Mehmet Öcal (Hg.): Europa und die Türkei, Schwalbach, 43-67.
51. *Rupprecht, Johanna*, 2003: Frieden durch Menschenrechtsschutz. Strategien der Vereinten Nationen zur Verwirklichung der Menschenrechte weltweit. Baden-Baden.
52. *Schimank, Uwe*, 2007: Neoinstitutionalismus, in: *Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe* (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, 161-175.
53. *Schimmelfennig, Frank*, 2003: Internationale Sozialisation: Von einem šerschöpftenö zu einem produktiven Forschungsprogramm? In: Hellmann, Gunther / Wolf, Klaus Dieter / Zürn, Michael (Hg.): Die neuen internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Baden-Baden, 401-427.
54. *Schröder, Birgit / Ahlefeldt von, Johannes*, 2006: šDoppelter Einsatz.ö Ein Gespräch mit Alvaro Gil-Robles, in: *ai journal. Das Journal für die Menschenrechte*, 02/2006, 24-26.
55. *Schuppert, Gunnar Folke*, 2006: Zauberwort Governance. Weiterführendes Forschungskonzept oder alter Wein in neuen Schläuchen? In: *WZB-Mitteilungen*, H. 114, 53-56.
56. *en, Faruk*, 2003: Probleme und Perspektiven der Türkei auf ihrem Weg in die EU, in: *ZAR-Abhandlungen* 23, 3-7.
57. *Simonis, Georg*, 2007: Regulationstheorie, in: *Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe* (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, 212-225.
58. *Simonis, Georg / Martin List / Helmut Elbers / Carina Fiebich*, i.E.: Internationale und europäische Governance.
59. *Somer, Murat*, 2004: Turkey's Kurdish Conflict: Changing Context and Domestic and Regional Implications, in: *The Middle East Journal*, 58, 235-253.
60. *Strasser, Wolfgang*, 2000: 45 Jahre Menschenrechtsinstitutionen des Europarates ó Bilanz und Perspektiven, in: *Holtz, Uwe* (Hg.): 50 Jahre Europarat, Baden-Baden, 121-137.
61. *Tarschys, Daniel*, 2000: 50 Jahre Europarat: der Weg nach einem Europa ohne Trennungslinien, in: *Holtz, Uwe* (Hg.): 50 Jahre Europarat, Baden-Baden, 39-49.
62. *Thomas, Daniel C.*, 2001: The Helsinki-Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism. Princeton, Oxford.
63. *Tibi, Bassam*, 2005: Mit dem Kopftuch nach Europa? Die Türkei auf dem Weg in die Europäische Union. Darmstadt.
64. *Trechsel, Stefan*, 2000: A European Commissioner for Human Rights for the European Court of Human Rights?, in: *Haller, Bruno / Krüger, Hans Christian und Petzold, Herbert* (Hg.): Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes, The Hague/London, 178-189.

65. *Ulusoy, Kivanç*, 2005: Turkey's Reform Effort Reconsidered 1987-2004, EUI Working Paper RSCAS No. 2005/28.
66. *Wedel, Heidi*, 2006: Menschen- und Minderheitenrechte in der Türkei auf dem Weg in die EU, in: Fech, Siegfried / Özal, Mehmet (Hg.): Europa und die Türkei. Schwalbach, 201-229.
67. *Yerasimos, Stefanos*, 2000: Civil Society, Europe and Turkey, in: Yerasimos, Stefanos, Günter Seufert und Karin Vorhoff (Hg.): Civil Society in the Grip of Nationalism. Istanbul, 11-23.