

# BERLIN RISK BRIEF



Zu Strategischen Fragen in Politik und Wirtschaft

No. 1 Mai 2008

Der BERLIN RISK BRIEF bietet regelmäßig risikoorientierte Einschätzungen zu brisanten Themen an der Schnittstelle zwischen Politik und Wirtschaft. Der Fokus liegt dabei auf der qualitativen Analyse politischer Risiken und strategischer Konflikte.

Infolge der Globalisierung gibt es kaum mehr internationale Aktivitäten, die nicht in erheblichem Maße von politischen Risiken betroffen sind. Es wird daher immer wichtiger, deren verschiedene Ursachen und Auswirkungen zu erkennen und zu verstehen.

Zu den internationalen Themen, die von jetzt an im BERLIN RISK BRIEF behandelt werden, gehören politisch-kulturelle und institutionelle Risiken in ausgewählten Ländern, die für internationale Beziehungen und Wirtschaftsinvestitionen relevant sind (siehe den Beitrag zur Türkei).

Länderrisiken stehen häufig in engem Zusammenhang mit der Stabilität oder Instabilität des regionalen Umfelds. Regionale Risikoszenarien sind besonders dann von Bedeutung, wenn komplexe Aufgaben des Krisen- oder Konfliktmanagements anstehen (siehe den Beitrag zum Balkan).

Über Länderrisiken und regionale Risikoszenarien hinaus werden Analysen der Konfliktrisiken bei der Steuerung globaler Zukunftsfragen wie dem demographischen Wandel, dem Klimaschutz oder der Energiesicherheit erscheinen (siehe den Beitrag zur Ostsee-Pipeline).

Der BERLIN RISK BRIEF behandelt schließlich auch politische Risiken in Deutschland, die durch veränderte Machtbeziehungen zwischen Parteien und Interessengruppen entstehen und Auswirkungen auf gesetzliche Regulierungen oder Entscheidungsprozesse haben (siehe den Beitrag zu Tarifverhandlungen).

## Inhalt

|  |    |
|--|----|
| Carsten Giersch<br><b>Conflict and Risk<br/>Management in the Balkans</b>  | 2  |
| Daniel Eisermann<br><b>Strategischer Zwiespalt um<br/>die Ostsee-Pipeline</b>                                    | 8  |
| Carsten Giersch / Hagen Lesch<br><b>Konfliktrisiken in Tarif-<br/>verhandlungen mit<br/>Berufsgewerkschaften</b> | 11 |
| Samuel F. Müller<br><b>Islamisierung oder<br/>Demokratisierung in der<br/>Türkei?</b>                            | 13 |

## Impressum

Herausgeber:

BERLIN RISK INSTITUTE  
Eisermann und Giersch GbR

Tieckstraße 9  
10115 Berlin

Tel: 49 - (0)30 - 847 123 54  
49 - (0)30 - 847 123 55

kontakt@berlin-risk-institute.de  
www.berlin-risk-institute.de

ViSdP:

Dr. habil. Carsten Giersch  
Dr. Daniel Eisermann

Layout:  
Heiko Winkler

## Conflict and Risk Management in the Balkans

Carsten Giersch

**After the international failure to negotiate a compromise solution for the status of the former Serbian province Kosovo, the Kosovar Albanians proclaimed independence in February 2008. The United States and the majority of the European Union member states, including Germany, recognised the newest Balkan state. These decisions were highly controversial due to the fact that they affect a variety of sensitive international issues. The following article aims to demonstrate the extent to which the current conflict management process, as conducted by the European Union, requires effective risk management. The challenge of a risk-based approach to conflict management consists in identifying the relevant dimensions of conflict settlement decisions and turning potentially negative consequences into positive ones.**

The table “EU conflict and risk management” (see next page) lists major dimensions of uncertain consequences that arose from the decision to recognise the independence of Kosovo. Alongside each dimension risks and opportunities are listed respectively; some dimensions are interdependent whilst others are not. Uncertain consequences not only concern the EU’s major goal of enhancing stability in the western Balkans, there are also strategic issues of wider relevance. Prior to explicating the risks and opportunities, the following section will provide some background information about the Kosovo conflict.

### **Managing the Kosovo conflict**

Solving the issue of the future status of Kosovo became an international task as a result of a humanitarian intervention led by NATO in 1999 intended to protect the Kosovar Albanians from Serb oppression and persecution. Through resolution 1244, the Security Council of the United Nations established an interim administration in Kosovo (UNMIK) and a military peace force (KFOR), which today still consists of

more than 15,000 troops. The UN Resolution 1244 constituted the framework for a political process to determine the future status of the province. Serbia offered autonomy, the Kosovar Albanians demanded independence. An ethnic majority of 90 per cent and an understandable lack of trust towards Serbia lent support to the case for self-determination by separation. However, Resolution 1244 referred to the territorial integrity of Serbia (with some 130.000 Serbs living in Kosovo) and stated that UNMIK would only be discontinued by a new Security Council resolution.

In the year of 2007, after almost 8 years of interim administration in Kosovo and several diplomatic efforts to negotiate a solution, no substantial progress concerning the status question had been achieved. International mediation failed to reframe the issue, develop a new formula for a settlement or to start a reconciliation process. Since the Serb and Kosovar Albanian conflict parties hesitated to take on the risks of pursuing a cooperative solution, calls for imposing a decision grew stronger within the international community.

**Table:** EU conflict and risk management concerning the international recognition of an independent Kosovo

| Dimensions of uncertain consequences | Risks   | Opportunities  |
|--------------------------------------|---|--|
| Status of Kosovo                     | De facto EU protectorate                                | Joint EU access for Serbia and Kosovo                |
| Situation in Northern Kosovo         | Violent conflict over separation of Serb inhabited area | Realisation of Ahtisaari plan for municipal autonomy |
| Future of Serbia                     | Radicalisation of Serbia                                | Catalyst for democratic transformation               |
| EU's unity and credibility           | Non-uniform EU recognition policy                       | Common EU missions of EUSR and EULEX                 |
| Western Balkan perspective           | Impairing regional stability and cooperation            | Promoting EU Balkan integration strategy             |
| Relations with Russia                | Tensions with Russia                                    | Demonstration of EU resolve                          |
| International law and United Nations | Violation of International Law                          | New Balkan peace order                               |
| Collective group and human rights    | Precedence of separatism                                | Clarifying the right to self-determination           |

In the event that the negotiation mission of 2006/2007 should fail, UN Secretary General Ban Ki Moon had provided his Special Representative Martti Ahtisaari with terms of reference, which gave him the mandate to present his own settlement proposal. Ahtisaari really exercised this mandate in March 2007. The "Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement" may well have been a good solution for the Serb minorities in Kosovo, but with respect to the more sensitive status issue, it clearly supported the Albanian quest for independence (S/2007/168/Add.1).

The United States strongly favoured the recommendation, Russia threatened to veto any settlement that was opposed by the Serb government, whilst the European Union was split. A final attempt at mediation was undertaken by a so-called troika, in which high-ranking German diplomat Wolfgang Ischinger joined forces with US and Russian colleagues. Once again the negotiations with the parties failed; how-

ever, the Western states consolidated a majority within the EU in support of a declaration of independence by the Kosovar Albanians.

The decision in early 2008 to recognise Kosovo was met with protests from Serbia and Russia, which begged the question as to whether the recognition was a favourable solution. Even if upholding the status quo was considered intolerable, it was also particularly risky to impose a decision against the will of one of the conflict parties and renounce international consensus.

In sum, the case of Kosovo not only represents a notorious example of the barriers towards conflict resolution, it may also serve to demonstrate that in practice third parties often become engaged in a long-term process of multidimensional conflict management. Strategic conflict management in such a precarious environment should include a diligent risk assessment

regarding the various dimensions of uncertainty.

### **Dimensions of conflict risk management**

The dimensions of uncertain consequences associated with managing the Kosovo conflict can be divided into different categories. The regional dimension concerns the *Status of Kosovo*, the *Situation in Northern Kosovo*, and the *Future of Serbia*. The European dimension includes *EU's Unity*, the *Western Balkan perspective*, and *Relations with Russia*. Finally, there is a normative dimension regarding *International Law and the United Nations*, and *Collective Group and Human Rights*.

The risks, which resulted from the recognition of the independence of Kosovo, were serious and complex. Taking these risks also called for a risk mitigation strategy. Within the context of any risk mitigation process it is essential to identify the possible positive consequences on the upside of each risk dimension and to make use of every available opportunity.

#### *Status of Kosovo*

Even though international recognition turns Kosovo into a legally sovereign state, it is also clear that the de facto status of Kosovo remains rather peculiar. This state is completely dependent on international assistance. An international military force, KFOR, is required to enforce the new international border and guarantee the safety of the remaining Serbs in Kosovo. Without international support, the central authorities would not be able to control the entire territory (see *Situation in Northern Kosovo*). A European rule of law mission called EULEX and the International Civilian Office (ICO) are expected to take over interim powers from UNMIK and they will exercise superior legal and police functions for an undetermined period of

time. The head of ICO, Pieter Feith, is also the EU Special Representative and will supervise the Albanian government with a strong mandate to veto and overrule decisions.

In other words the EU is about to turn Kosovo into a de facto EU protectorate – similar to Bosnia and Herzegovina. It is likely that at some point the Kosovar Albanians, who are strongly inclined towards the United States, will rebel against this kind of paternalism.

However, the peculiar state of Kosovo also provides an opportunity to assure Serbia and reconcile both states by coordinating their access to the European Union. Given the circumstances it is probable and perhaps also desirable that Kosovo enters the EU only as an internationally supervised state with limited sovereignty. This prospect will become more likely depending on how speedily Serbia is prepared to approach the European Union again (see *Future of Serbia*). Only a joint European access strategy for both Serbia and Kosovo may help to improve their relationship for the benefit of the peoples. Ultimately, the Serbian and the Kosovar Albanian government will sit at the same table within the EU, but Serbia will be eligible for more votes.

#### *Situation in Northern Kosovo*

With violent attacks on border posts, official buildings and UN police after the Kosovo declaration of independence, militant Serbs tried to gain control over the northern part of Kosovo. Even though security has been re-established by KFOR and partition is not a viable option, Serb resistance against attempts to extend the Republic of Kosovo's or the EU's authority to the North is likely to continue. Given that only 50.000 Serbs in Kosovo live in the north, whilst 80.000 live in the rest of Kosovo, implementing the Ahtisaari plan

for extensive municipal autonomy is in their best interest. If the Serbs in Kosovo continue to boycott the EU mission, a temporary modus vivendi of continuing UNMIK presence in the north might help to foster the implementation of a generously supported autonomy.

#### *Future of Serbia*

The serious risk of political radicalisation in Serbia following the independence of Kosovo was underlined by the quick end to the so-called democratic coalition. Prime Minister Kostunica (DSS), who was unwilling to sign an association agreement with the European Union if it did not respect the territorial integrity of Serbia, separated from the more moderate President Tadic (DS) who refused to link the Kosovo issue to approaching the European Union.

Parliamentary elections will be held on May 11<sup>th</sup>. In the last elections the extreme nationalist Radical Party won a relative majority of the seats. So far the Radicals have been kept out of the government by democratic consent. This may change however, due to the fact that a major issue in the next elections will be the importance of Kosovo over Europe. A victory by the Radical Party poses a serious threat to the EU's goal of enhancing stability in the western Balkans. Moreover, such a result would strengthen the political and economic connection between Serbia and Russia.

The opportunity, however, to rebuild the general pro-EU mood of the Serb population remains. Rather than delinking the Kosovo issue from European integration the argument that the elections essentially constitute a referendum about completing the unfinished process of democratic transformation in Serbia should be supported. Everything else, including EU membership, would automatically follow.

#### *EU's unity and credibility*

The decision to recognise an independent Kosovo lies with individual EU member states, however, the European Union strives to enhance its Common Foreign and Security Policy (CFSP) in its international affairs; consequently, achieving a united position is important for the EU's reputation and credibility. The proponents of an independent Kosovo put the EU's unity at risk, because several member states viewed the declaration of independence as illegal. Spain, Portugal, Malta, Romania, Slovakia, the Czech Republic, Greece and Cyprus abstained from recognising Kosovo. The damage to the EU's CFSP was limited because all member states approved the rule of law and police mission EULEX and supported the role of the EU Special Representative Pieter Feith as the new head of the International Civil Office. The EU's credibility now depends on sustaining the operations even if they run into trouble.

Nonetheless, the objections raised by some states represent a substantial risk to the reputation of the EU. So far the EU has been committed to the primacy of international law and has earned a reputation of mediating fair conflict solutions that find general acceptance. This time, the United Nations and Security Council Resolution 1244 were disregarded and the independence of Kosovo resulted from actual partisan conciliation – without an approved conciliation procedure in place. The reputation of a principled EU foreign policy also suffered from the fact that the United States had already started pressing for an independent Kosovo as designed by the Ahtisaari proposal. The EU can cope with the potential loss of credibility concerning its “good offices” by developing transparent standards for conflict mediation or conciliation procedures.

### *Western Balkan perspective*

Parallel to the discussion about the legality of an independent Kosovo, the European Stability Pact for South Eastern Europe, founded in 1999, was being transformed into a Regional Cooperation Council. This measure is supposed to grant the countries involved regional ownership in promoting democracy, socio-economic development and security. There was a risk however, that Kosovo would become an issue of dissent and could impair the regional cooperation process. Serbia may use this forum to protest against the recognition of Kosovo by other states or even boycott the council altogether. It is not clear how Kosovo can be represented in the Council without stirring up nationalist feelings.

The risk of destabilisation can be mitigated by giving the western Balkan states the clear prospect of joining the European Union. Assurance and commitment in that regard is even more essential since further enlargement of the EU after the ambivalent experience with Romania and Bulgaria is currently not very popular. However, it is a geopolitical necessity to “close the gap” and to continue the integration of the Balkan states, notably Serbia. The driving motives here are not only to accomplish the goal of securing peace and democracy in the Balkans but also to contain Russia’s expansion into the region.

### *Relations with Russia*

By unilaterally recognizing Kosovo the Western states circumvented Russia’s support for Serbia in the UN Security Council. Therefore, the EU risked straining its so-called strategic partnership with Russia, which also involves other issues, the supply of gas for instance. However, Russia raised the impression that it really tried to exercise geopolitical power by backing Serbia’s position and thereby

blocking a multilateral effort to find a constructive conflict solution.

The European Union may demonstrate resolve in its efforts to establish a sustainable order within a region of particular relevance to it. The negotiations with Russia about a new partnership agreement are suited to ask for clarification on Moscow’s preferences in the Balkans. So far Russia has not contributed much to a viable solution and is expected to give way to those who are responsible for co-ordinating the peace process and paying the bill.

### *International Law and United Nations*

The Kosovo conflict became a controversial case of international law when NATO launched its military intervention in 1999 without a mandate from the UN Security Council. At that time, one could justify the intervention against Serbia due to the humanitarian crisis the notorious dictator and warmonger Milosevic had caused in Kosovo. In contrast, the unilateral recognition of an independent Kosovo is widely considered another act of non-compliance with the UN Charter.

The risk of sending wrong signals to the international community about the value of legal rules refers in part to the alleged violation of the principle of territorial integrity. In reality, this may not be the sharpest argument since Serbia had effectively lost control over Kosovo due to the presence of the UNMIK and KFOR mission. UN Security Council Resolution 1244 gave Serbia no prospect of ever regaining sovereignty over Kosovo.

More worrisome for the legitimacy of the UN Charter was the fact that only a new UN Security Council resolution could replace UNMIK with a final political settlement in Kosovo. It is true that Russia would block every resolution containing provisions opposed by the Serbs. For

many international observers Russia's support for Serbia sought to counteract American support for the Kosovar Albanians. The Bush administration has pursued its own agenda, seeking applause for "liberating" and "democratising" Kosovo but also gaining another military base. The immediate announcement of American arm supplies to Kosovo confirmed those mixed motives.

It seems that the European Union risked losing credibility regarding its high legal standards, because the status quo in Kosovo was deemed to be an intolerable stalemate. However, the Ahtisaari negotiation mission took only a little more than one year, which is a relatively short period.

It will take more time and effort to persuade the international community that the EU's main motive for imposing a settlement was promoting a peaceful regional order in the Balkans. Only after the remaining territorial and fundamentally nationalist issues come off the table, will the European Union be able to complete its highly successful integrative security strategy, eventually admitting all states in the region as members

#### *Collective group and human rights*

Despite all declarations by the US and associated European states that Kosovo allegedly constituted a case *sui generis* and not a precedence of separatism, there remained a serious risk that perceptions and actions in other parts of the world might reveal a different interpretation. It is likely that other separatist movements will feel encouraged by the Kosovo example. Even in the neighbourhood of Kosovo, the

separatist claims of the Bosnian Serbs or the ambitions of the Albanian minority in Macedonia have to be permanently rejected.

The respective standards applied by the EU are by no means self-evident. Spelling out more clearly why Kosovo constituted a special case could not only reduce the risk of setting a precedent but help to further clarify the right to self-determination.

The western Balkan region remains an area of serious conflict, 17 years after the violent dissolution of former Yugoslavia. The European Union maintains a major responsibility for conflict management until all Balkan states have become EU member states. So far, only Slovenia has joined the EU, with Croatia being a candidate for perhaps 2009/10. The conflict transformation of Bosnia and Herzegovina, a de facto EU-protectorate, is making slow progress. After the separation of Montenegro from Serbia and the declaration of independence of Kosovo, the major territorial disputes are solved and remaining border issues are expected to be settled by agreement. Even Greece and the "Former Yugoslav Republic of Macedonia" may agree on a proper state name for the latter.

There is finally a serious risk connected to the issue of precedence that might result in some governments, facing problems with separatism, feeling more threatened in light of the decision to recognise the independence of Kosovo. This perceived threat could serve as a pretext to increase governmental repression and use massive force to suppress any quest for self-determination. The recent Chinese crackdown on protesters in Tibet might already constitute such an example. The international community must be very clear about commitments made during the UN World Summit in 2005 to improve human security and to accept its responsibility to protect people if a government is failing to do so.

*Dr. habil. Carsten Giersch, Berlin Risk Institute*

## Strategischer Zwiespalt um die Ostsee-Pipeline

Daniel Eisermann

**Die Auseinandersetzung um die geplante Erdgas-Pipeline Nord Stream nimmt kein Ende. Das Prestigeprojekt soll Russland und die Europäische Union durch die Ostsee verbinden und Erdgas zur Energieversorgung von Unternehmen und Privathaushalten transportieren. Seit Abschluss der deutsch-russischen Rahmenvereinbarung im September 2005 steht es im Zentrum der Kritik einiger Ostseeanrainer. Die Umsetzung des milliardenschweren Vorhabens ist bis heute mit einigen Fragezeichen umgeben. Aus deutscher Sicht beinhaltet die geplante Erdgasleitung strategische Chancen und Risiken, die sorgfältig abzuwägen sind. Auffällig ist, dass sich die Bundesregierung, die sich offiziell für das Projekt einsetzt, mit öffentlichen Stellungnahmen zurückhält und sich nicht recht mit dem angestrebten Erfolg des Vorhabens identifiziert. Dabei bildet das Vorhaben einen wichtigen Bestandteil der deutschen Energiesicherheitspolitik, der zudem die politischen Beziehungen zu Russland und mehreren betroffenen EU-Staaten erheblich beeinflusst.**

Vordergründig handelt es sich um eine privatwirtschaftliche Unternehmung. Die mit Planung und Bau der Pipeline befasste Nord Stream AG, die 2005 gegründet wurde, ist ein Konsortium, das zu 51 Prozent von dem russischen Gasmonopolisten Gazprom kontrolliert wird. Weitere Eigentümer sind die deutschen Unternehmen EON und die BASF-Tochter Wintershall. Im November 2007 wurde bekannt, dass die deutschen Firmen der niederländischen Gasunie einen Anteil von neun Prozent überlassen wollen. Die Gasleitung beginnt bei Wyborg und soll Deutschland bei Greifswald erreichen. Jährlich sollen etwa 55 Milliarden Kubikmeter Gas befördert werden, was ungefähr der Hälfte des jetzigen deutschen Jahresverbrauchs entspricht. Nord Stream soll mit Ausnahme der Anfangs- und Endpunkte nicht durch internationale Hoheitsgewässer verlaufen. Betroffen sind aber die schwedische ausschließliche Wirtschaftszone vor Gotland und die Wirtschaftszonen Finnlands und Dänemarks. Hieraus resultiert der Einfluss dieser Ostsee-Anrainer auf das Genehmigungsverfahren. Die in den skandinavischen Ländern vorhandenen politischen Widerstände kommen derzeit indirekt auf

dem Umweg der Prüfung der Umweltkriterien zum Tragen.

Das Projekt der Pipeline stieß besonders in Polen und den baltischen Ländern auf Widerstand, da das Vorhaben mit den bestehenden Pipelines konkurriert, für die diese Staaten Transitgebühren kassieren. Hinzu kommt, dass sich Warschau übergangen fühlte und eine größere energiepolitische Abhängigkeit von Russland fürchtet. Im August 2007 änderte das Konsortium aus vorwiegend politischen Gründen die Planung bei Bornholm, wo die Leitung jetzt nördlich statt südlich der dänischen Insel – und damit weiter entfernt von der polnischen Wirtschaftszone – verlaufen soll. Wegen der kritischen Haltung Estlands musste auch die Trassenplanung im Finnischen Meerbusen angepasst werden. Schließlich veranlasste umweltpolitischer Widerstand eine Korrektur der geplanten Route nahe der schwedischen Insel Gotland und des dortigen Naturschutzgebiets. All dies führte zu Verzögerungen, welche die bereits auf mehr als 7,4 Milliarden Euro veranschlagten Baukosten weiter in die Höhe treiben. Derzeit ist der Beginn der Hauptbauarbeiten für Mitte 2009 vorgesehen. Der erste

von zwei Leitungssträngen soll nicht vor Frühjahr 2011 in Betrieb gehen.

Für Deutschland geht es um einen schwierigen Balanceakt. Das Pipeline-Projekt fällt in eine historische Phase, in der das Land sich erstmalig an die Formulierung einer kohärenten Energiesicherheitspolitik begeben muss. Angesichts der unverändert ablehnenden Haltung der baltischen Länder und Polens sind die deutschen Außenbeziehungen zu diesen Staaten negativ betroffen. Die anhaltende Diskussion um die Pipeline hat schon jetzt die politischen Konstellationen im Ostseeraum verändert. Das deutsch-russische Zusammenspiel stößt selbst bei Finnland, dem Land, das in den 1990er Jahren den konzeptionellen Anstoß für die Idee einer Gasleitung durch die Ostsee gegeben hat, auf mancherlei Vorbehalte. Im Kern geht es darum um, wie die europäischen Nachbarn den vermeintlichen deutsch-russischen Bilateralismus in Sachen Erdgas wahrnehmen.

Dazu ein Blick zurück: Seit am 1. Oktober 1973 zum ersten Mal russisches Gas in Westeuropa eintraf, hat Erdgas in den Beziehungen der Bundesrepublik zum östlichen Nachbarn eine beachtliche Rolle gespielt. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich dann die deutsch-russischen Energiebeziehungen ausgeweitet. So bezieht Deutschland mittlerweile mehr als 40 Prozent seiner Gaseinfuhren aus Russland. Tatsächlich will sich Deutschland mittels der Gasleitung durch die Ostsee einen direkten Zugang zu den russischen Gasvorkommen und somit mehrere strategische Vorteile erschließen. Es entfallen Transitländer und die damit verbundenen potenziellen politischen Spannungen (d.h. vor allem zwischen den Transitländern und Russland), welche die die Lieferungen nach Deutschland beeinträchtigen könnten. Die sensible energiepolitische Sonderbeziehung zwischen

Deutschland und Russland erscheint geradezu um die Ostsee-Pipeline herumgebaut, was zugleich die Risiken demonstriert, die beide Staaten mit der Verpflichtung eingegangen sind, das Projekt zu unterstützen. Unverkennbar besteht eine erhebliche Spannung zwischen dem deutschen Interesse an einer verbesserten Energieversorgungssicherheit und einer drohenden „Gasabhängigkeit“ von einem einzelnen Lieferland.

Es ist vor allem der Umbau des einstigen sowjetischen Gasministeriums zum dynamisch wachsenden Global Player, welcher Grund zur Skepsis gibt. In Deutschland selbst herrscht vielfach Unbehagen und Misstrauen gegenüber einem autoritär regierten Russland. Hatte nicht der russische Präsident Putin selbst im Jahr 2003 Gazprom unverblümt als „einen mächtigen Hebel zur Einflussnahme auf den Rest der Welt“ bezeichnet? Am 7. Mai wird der bisherige Vorsitzende des Gazprom-Aufsichtsrates, Dmitri Medwedew, Nachfolger Putins, der in das Amt des Regierungschef hinüberwechselt. Nichts kann besser verdeutlichen, wie eng die Verflechtung der russischen Staatsspitze mit Gazprom ist. Die Tätigkeit des früheren Bundeskanzlers Gerhard Schröder für das Nord-Stream-Konsortium facht seit Jahren die ausländischen Sorgen über den politischen Charakter des Pipeline-Baus an.

Es war bezeichnenderweise der russische Gasstreit mit der Ukraine um die Jahreswende 2005/06 und der politische Einsatz der Energiepolitik durch den Kreml, die in der Europäischen Union den Willen zu einer künftigen gemeinsamen Energiesicherheitspolitik heranreifen ließen. Dieses Thema kommt seitdem anlässlich der europäischen Gipfeltreffen regelmäßig zur Sprache. In den Verhandlungen um den EU-Reformvertrag spielte das Thema keine unerhebliche Rolle. Polen drängte bei der Energiepolitik auf eine rechtsverbindli-

che Solidaritätsklausel. In diesen Kontext gehörte auch die zeitweilige Debatte um die sogenannte „Energie-NATO“, die letztlich eine polnische Maximalposition formulierte, die in dieser Form nicht konsensfähig war. Im Vertrag von Lissabon, der am 13. Dezember 2007 unterschrieben wurde, fand die „Solidaritätsklausel“ jedenfalls Niederschlag – eine der wenigen inhaltlichen Ergänzungen gegenüber dem zuvor gescheiterten EU-Verfassungsvertrag. Inwiefern die Verpflichtung auf die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union und gemeinsame Maßnahmen, „insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten“, einmal konkrete Auswirkungen haben wird, ist derzeit aber nicht absehbar.

Mittelbar sind davon die Perspektiven der Ostsee-Pipeline betroffen, bei deren Planung die Anrainerstaaten nicht ausreichend eingebunden waren. So hätte es in der Rückschau nahegelegen, dass sich beispielsweise der Ostseerat mit diesem für die Region so herausragenden Bauvorhaben befasst hätte – angesichts der zu erwartenden Blockadehaltung Polens und der baltischen Staaten wurden davon jedoch abgesehen. Die Bundesregierung ist inzwischen darum bemüht, frühere Fehler auszubügeln und die Partnerländer vermehrt einzubinden. Energiepolitisch verfolgt Berlin zudem einen kooperativen Ansatz, der auf eine Vertiefung des EU-Energiedialogs mit Russland hinausläuft. Trotzdem scheint der Fortgang des Projekts derzeit festgefahren. Im Vergleich mit Nord Stream werden Parallel- oder Konkurrenzprojekte für Gasleitungen im europäischen Raum wie South Stream und Nabucco derzeit in unterschiedlicher Konstellation vorangetrieben. Speziell im Falle von Nabucco, der geplanten Gasleitung, die Europa durch die Türkei mit dem Mittleren Osten und Zentralasien verbind-

den soll, ist gleichfalls ein beachtliches deutsches Interesse nach Diversifizierung der Energieversorgung und Lieferländer vorhanden (inzwischen ist mit RWE ein deutsches Unternehmen in dieses freilich noch mit einiger Unsicherheit behaftete Projekt eingestiegen).

Es wird offen kaum zugegeben, aber das Zustandekommen von Nord Stream erscheint aktuell in Gefahr. Das Konsortium nahm mit dem Bauantrag an die schwedische Regierung einen ersten Rückschlag hin und muss nun eine Reihe von benötigten Unterlagen nachreichen. Dies ist mit weiterem Zeitverlust verbunden. Für Überraschung sorgte in dem Zusammenhang die Nachricht des Konsortiums, dass auf die (einzige vorgesehene) Wartungsplattform vor der Küste Gotlands verzichtet werden soll. Der Einsatz neuer Technologie mache es möglich, so hieß es, dass die Gasleitung ohne eine solche Plattform betrieben werden kann. Zuletzt kündigte Nord Stream an, einen alternativen Verlauf im Bereich des Finnischen Meerbusen zu prüfen, um den geäußerten Umweltbedenken Helsinkis Rechnung zu tragen.

Die Kombination aus steigenden Kosten finanzieller wie politischer Natur gibt zu denken. Dabei wäre ein nicht auszuschließendes Scheitern nicht nur mit einem enormen Imageschaden für Berlin und Moskau verbunden. Die wirtschaftlichen und politischen Kollateralschäden wären erheblich. Nur am Rande sei hier z.B. auf die wirtschaftlichen Interessen der Bundesländer verwiesen. In Mecklenburg-Vorpommern soll der ehemalige Atomstandort Lubmin zu einem Energieknotenpunkt ausgebaut werden. Ferner sind Weiterführungen der Trasse nach Niedersachsen und durch Brandenburg bis zur tschechischen Grenze geplant. Jedenfalls stimmen die meisten deutschen Fachleute darin überein, dass das Projekt unverändert sinnvoll ist – als ein wichtiger Bau-

stein der künftigen europäischen Energiesicherheit. Immerhin wurde das Projekt der Ostseeleitung, was von den Kritikern nicht oft erwähnt wird, bereits 2006 in den Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze (TEN-E) auf Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union zu einem Vorhaben von europäischem Interesse erklärt.

Die nächsten Schritte versprechen daher einige Spannung. Für die Zukunft der mittelfristigen Energieversorgung Deutschlands und das aufstrebende Feld der europäischen „Energieaußenpolitik“ steht

derzeit einiges auf dem Spiel. Die von politischen Erwägungen beeinflussten Genehmigungsverfahren in den skandinavischen Ländern sind die wichtigste bevorstehende Hürde. Das Projekt Nord Stream und die gesamte deutsche und europäische „Pipelinepolitik“ sind eines der interessantesten Handlungsfelder, das derzeit eine strategische Risikoanalyse erfordert. In den nächsten Monaten werden die Akteure aller beteiligten Ebenen ihre Interessen genau prüfen und wichtige Entscheidungen treffen müssen.

*Dr. Daniel Eisermann, Berlin Risk Institute*

## Konfliktrisiken in Tarifverhandlungen mit Berufsgewerkschaften

Carsten Giersch und Hagen Lesch

**Die Frage der Sozialpartnerschaft zwischen den Tarifparteien in Deutschland hängt auch von der künftigen Geltung von Flächentarifverträgen ab. Das Aufkommen von Spartengewerkschaften gefährdet nicht nur die Tarifeinheit in den betreffenden Bereichen. Vielleicht noch gravierender ist, dass Tarifauseinandersetzungen über Lohninteressen immer stärker von organisationspolitischen Statuskonflikten überlagert werden, in denen Gewerkschaften und Arbeitnehmer bereit sind, höhere Risiken der Eskalation bis hin zum Arbeitskampf einzugehen. Es gibt alarmierende Anzeichen, dass die bisherige weitgehend kooperative Verhandlungskultur in Deutschland von einer risikofreudigen Bereitschaft zur Konfrontation abgelöst wird, die im Ergebnis eine Zunahme der Streiktage bedeuten würde.**

Der Streik der Lokführer bei der Deutschen Bahn im vergangenen Jahr bewegte die ganze Republik. Bahnreisende waren ebenso betroffen wie Unternehmen, bei denen die Bahn im logistischen Konzept eine entscheidende Rolle spielt. Während die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) einen eigenen Tarifvertrag mit deutlichen Lohnerhöhungen durchsetzen wollte, versuchte der Vorstand der Deutschen Bahn, den Tarifkonflikt durch juristische Mittel zu lösen. Gerichtliche einstweilige Verfügungen sollten

der GDL das Streiken untersagen oder empfindlich einschränken.

Die richterliche Einschränkung des Grundrechts der GDL hat in dem fast zwölf Monate schwelenden Tarifkonflikt zwischen Lokführergewerkschaft und Deutscher Bahn zweifellos eine Verhärtung der Positionen herbeigeführt. Anfang November 2007 machte das Sächsische Landesarbeitsgericht den Weg für Streiks im Güter- und Fernverkehr frei, was der GDL erstmals wirksame Streikmöglichkeiten eröffnete. Erwartungsgemäß nutzte die GDL

die errungene Legitimation, um den Druck auf die Bahn massiv zu erhöhen.

Dass die Deutsche Bahn den Tarifkonflikt mit juristischen Schritten statt mit ernst gemeinten Verhandlungen lösen wollte, entsprach einer risikofreudigen Strategie, weil sie auf Konfrontation setzte und Eskalation in Kauf nahm. Für beide Tarifparteien geriet der Tarifkonflikt zu einem Statuskonflikt, in dem es nicht mehr nur um einen Ausgleich der verschiedenen Lohninteressen ging. Die GDL suchte vornehmlich die Anerkennung als eigenständige Tarifpartei und wollte sich als attraktive und starke Berufsgewerkschaft behaupten. Die GDL befand sich zudem in Rivalität mit den Gewerkschaften Transnet und der GDBA, mit denen die Bahn bereits vorzeitig abgeschlossen hatte. Für die GDL ging es letztlich um ihre Existenz, und ein drohender Statusverlust führt bei einer Konfliktpartei in der Regel zu besonderer Entschlossenheit und Risikobereitschaft.

Auch aus der Sicht der Bahn und der Arbeitgeberverbände trugen Statusüberlegungen zur Verschärfung und Verlängerung des Tarifkonflikts bei. Für diese Seite stand die Bewahrung des Status der Tarifeinheit auf dem Spiel. Die Arbeitgeber sind entschlossen, das für sie wichtige Prinzip zu verteidigen, nach dem in einem Betrieb nur ein Tarifvertrag gelten soll. Würde dieses Prinzip auf breiter Front durchbrochen, droht den betroffenen Unternehmen, dass die Planungssicherheit abnimmt und Arbeitskonflikte zunehmen.

Noch mögen die Beispiele von Deutscher Lufthansa, Krankenhäusern und Deutscher Bahn Einzelfälle sein. Die jüngste Entwicklung bei der Bahn drohte aus Arbeitgebersicht aber zum Präzedenzfall einer Entwicklung zu werden, in der das gesamte Tarifsystem durch zahlreiche Spartentarifverträge fragmentiert werden könnte. Deshalb rief auch der Dachver-

band der Arbeitgeber, die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA), dazu auf, die Forderungen der Lokführergewerkschaft abzuwehren.

Im Hinblick auf künftige Statuskonflikte sind konkurrierende Tarifverträge (Tarifpluralität) nicht zuletzt deswegen so gefürchtet, weil auch Einheitsgewerkschaften wie die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft *verdi* durch die neue Gewerkschaftskonkurrenz in ihrem Organisationsbereich offensiver vorgehen muss, um sich neu zu legitimieren. Umgekehrt verlieren die Arbeitgeberverbände Mitglieder, wenn die Tarifnormen der Flächentarifverträge durch aufschaukelnde gewerkschaftliche Lohnforderungen von den Mitgliedsfirmen nicht mehr bezahlt werden können.

Die neuen Statusansprüche von Berufsgewerkschaften einerseits und die Verteidigung des Status der etablierten Einheitsgewerkschaften und Arbeitgeberverbände gegen drohende Machtverluste andererseits lassen die jüngsten Tarifauseinandersetzungen so brisant erscheinen. In Statuskonflikten, in denen jede Seite ihre Stärke behaupten will und dies durch Demonstrationen ihrer Macht und Entschlossenheit zu unterstreichen sucht, ist die Gefahr von Eskalation und anhaltenden Arbeitskämpfen besonders hoch. Eine solche konfrontative Verhandlungskultur würde nicht nur die bisher weithin geltende Sozialpartnerschaft in Deutschland beschädigen. Es ist auch zu erwarten, dass sich wie schon im jüngsten Bahnstreik die Politik zur Intervention veranlasst sieht. Das hätte eine Aushöhlung der Tarifautonomie zur Folge, die letztlich von keinem der Tarifpartner gewünscht wird.

Vor allem die Arbeitgeberseite befindet sich hinsichtlich der richtigen Strategie gegenüber der Herausforderung neuer Spartengewerkschaften in einem strategischen Dilemma. In der Politik kennt man die Problematik aus dem Umgang mit se-

paratistischen Gruppierungen, die sich von einem Staat lossagen wollen. Einerseits ist es unmöglich, solche Bestrebungen nach Eigenständigkeit anzuerkennen. Das würde die Forderungen der Separatisten verstärken und weitere Gruppierungen zum Separatismus ermuntern. Andererseits führt die lange Verweigerung der Anerkennung als Verhandlungspartner – wie auch im Falle des jüngsten Bahn-Konflikts – zu einer ebenfalls ungewollten Verschärfung der Auseinandersetzungen, wenn die auf Eigenständigkeit zielende Konfliktpartei stark genug ist, die Eskalation mitzugehen.

Entscheidend ist daher die realistische Beantwortung der Frage, ob eine Sparten-gewerkschaft die Entschlossenheit und Fähigkeit besitzt, einen Streik in einem längeren Zermübungskampf durchzustehen und dabei wesentliche Räder des öffentlichen Lebens zu blockieren. In solchen Fällen ist Schadensbegrenzung angezeigt, indem vermieden wird, dass der Tarifkonflikt zu einem Statuskonflikt ausartet.

Harte Tarifaueinandersetzungen mit Berufsgewerkschaften werden sich wiederholen, aber ihre Zahl bleibt wahrscheinlich auf bestimmte Berufsgruppen mit hohem Organisationsgrad, ausgeprägtem Standesbewusstsein und wirtschaftlicher

Schlüsselstellung begrenzt, die eher im öffentlichen als im privaten Sektor zu finden sind. Es sind jedoch signifikante Unterschiede in der Konfliktlogik zu unterstreichen. Herkömmliche Tarifverhandlungen sind weitgehend ritualisiert und institutionalisiert. Das gilt auch für die einschlägigen Regeln der Schlichtung.

Tarifkonflikte mit Spartengewerkschaften folgen weniger festen Regeln, sind aber keineswegs irrational, wie das beim Schlagabtausch zwischen Bahn und GDL bisweilen den Anschein hatte. Vielmehr gehört das wechselseitige Signalisieren der eigenen hohen Konfliktbereitschaft zur Logik von Machtproben, in denen der Gegner zum Einlenken gezwungen werden soll. Die Gefahr eines Zusammenstoßes wächst dabei allerdings stetig. Aus der Sicht der Konfliktforschung ist die Schlichtung unter diesen Umständen nicht das effektivste Vermittlungsverfahren. Eine Mediation ist immer dann geeigneter, wenn zuerst die Beziehungen zwischen den Streitparteien geregelt werden müssen, bevor es zu einigungsorientierten Verhandlungen kommen kann.

*Dr. habil. Carsten Giersch, Berlin Risk Institute  
Dr. Hagen Lesch, Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln*

## **Islamisierung oder Demokratisierung in der Türkei?**

### **Zum Stand der Diskussion um einen möglichen türkischen EU-Beitritt**

Samuel F. Müller

**Der mögliche Beitritt der Türkei zur Europäischen Union führt nach wie vor zu scharfen Kontroversen. Ein in dieser Debatte mit großer Skepsis betrachteter Themenkomplex ist das Verhältnis von *Politik und Religion* in der Türkei. Insbesondere mit den Wahlsiegen 2002 und 2007 der islamisch-konservativen „Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung“ (AKP) gewinnt die Frage an Relevanz, wie es um die Trennung zwischen Religion und Staat in der Türkei steht. Um diese Frage sorgfältig beurteilen zu können, werden aktuelle Beiträge namhafter Experten ausgewertet.**

Dass vorschnelle Einschätzungen dabei kontraproduktiv sind, demonstriert derzeit der Streit um die Aufhebung des Kopftuchverbots an türkischen Universitäten. Für Gegner der AKP-Regierung bedeutet das neue Gesetz einen gewichtigen Schritt hin zur Islamisierung des Landes, woraufhin der oberste türkische Staatsanwalt inzwischen sogar einen Verbandsantrag gegen die Regierungspartei stellte. Die AKP beruft sich hingegen auf europäische Rechtsstandards: „Wir wollen, dass sich jeder frei bewegen und Bildung erhalten kann, sei es im Minirock oder mit Kopftuch.“ Inwieweit ist die Trennung zwischen Religion und Staat in der Türkei tatsächlich im Begriff, sich aufzulösen? Folgende Positionen lassen sich ausmachen.

### **Islamisten an der Macht?**

Vor einer fortschreitenden Islamisierung von Politik und Gesellschaft in der Türkei warnt zunächst der Politikwissenschaftler *Bassam Tibi* (2007). In seinem jüngsten Buch argumentiert er, nur eine säkulare europäisierte Türkei könne Mitglied der EU werden, nicht aber eine von Islamisten regierte „Kopftuch-Türkei“.

Die AKP mit Parteichef Recep Tayyip Erdogan stehe in der Tradition islamistischer Vorgängerparteien, die in der Vergangenheit vom türkischen Verfassungsgericht verboten wurden. Die „AKP-Islamisten“, so Tibi, unterwandern den Laizismus in der Türkei, indem sie für die Entsprechung von religiöser und staatlicher Ordnung eintreten, wobei ihre demokratische Rhetorik nur ein Lippenbekenntnis sei. Entscheidendes Symbol dieser Politik sei das Kopftuch, welches streng gebunden und in Verbindung mit einem langen Mantel eine moderne, nicht-traditionelle Erscheinung sei. Diese „politische Frauenuniform des Islamismus“ ste-

he als Symbol für die Geltung der Schari'a, also der islamischen Rechtsordnung.

Als weitere Belege für den wachsenden Islamismus in der Türkei dienen vor allem ein legislativer Vorstoß der AKP, zu Besserstellung religiöser Schulen sowie die Diskriminierung nichtmuslimischer Gläubiger in der Türkei.

Als weitere Argumente für die religiöse Radikalität der AKP findet Erdogans islamistische Vergangenheit ebenso Erwähnung wie die Abwesenheit seiner verschleierten Frau auf Staatsempfängen, auf denen das Tragen des Kopftuchs unerwünscht ist. Auch das Studium der Tochter des Premiers in den USA, wo es erlaubt ist, die Universität mit Kopftuch zu betreten, hebt der Autor hervor.

Für eine eindeutig demokratiefeindliche Politik der AKP und eine Islamisierung der türkischen Gesellschaft, deckt Tibi insgesamt gesehen allerdings nur wenige konkrete Fakten auf, die dafür mit einiger Redundanz vorgetragen werden.

### **Der Laizismus und die Diskriminierung von religiösen Minderheiten**

Sieht man einmal von den Argumenten genereller Beitrittsgegner ab, die in überblicksartigen Beiträgen nur in Randbemerkungen auf das Verhältnis zwischen Politik und Religion in der Türkei eingehen, treten meist andere Ergebnisse zu Tage. In ihrer Haltung zum Islam wird der AKP oftmals ein glaubhafter Wandel hin zu einer demokratischen Partei attestiert. Kritisiert werden jedoch das türkische Modell des Laizismus und, wie auch bei Tibi, die Diskriminierung von nicht-sunnitischen Muslimen und nicht-muslimischen Gläubigen.

Der Theologe *Olaf Schumann* (2007) weist auf die in diesem Zusammenhang relevante Unterscheidung zwischen Säkularismus und Laizismus hin. Nach Schumann ist die Religion in der modernen Türkei nicht zur Selbstverwaltung in eine zivilgesellschaftliche Sphäre verwiesen, was eine säkulare Ordnung bedeuten würde. Stattdessen stelle das staatliche *Amt für Religiöse Angelegenheiten* seit Beginn der Republik die Autorität in allen den Islam betreffenden Fragen und Entscheidungen dar. Es gebe in der Türkei somit kein Äquivalent zur Kirche als unabhängige Institution, deren innere Verfasstheit und Wesensbestimmung sich dem Zugriff des Staates entziehe. In der Türkei bleibt der Islam – wie auch schon im Osmanischen Reich – eng mit der Politik verbunden, wobei die Kontrolle der Religion heute Staatsbeamten unterliegt, also religiösen Laien, woraus sich der Begriff Laizismus ableitet, wie Schumann erläutert.

Dass hierdurch der Einfluss der Religion auf die Politik radikal beendet wurde, trug in der Vergangenheit sicherlich in bedeutender Weise zur Annäherung an europäische Standards bei. Der Islam sei jedoch nicht in die Freiheit entlassen, sondern domestiziert worden, worin gleichsam eine schwerwiegende Schwäche des kemalistischen Systems bestehe. Gezielte Ansätze einer Modernisierung, so Schumann, finden sich erst unter der derzeitigen Regierung Erdogans. Doch weder die Konsequenzen jener Systemschwäche, noch die Modernisierungsansätze der aktuellen Regierung, werden in dem Beitrag weiter ausgeführt – Schumanns Fokus liegt auf dem historischen Hintergrund des laizistischen Modells.

*Mark Siemons* (2004) argumentiert ähnlich wie Schumann. Er wendet sich nicht gegen die AKP, die so islamisch sei, „wie die CDU christlich ist“. Stattdessen richtet er sich vehement gegen das kemalistisch

orientierte Militär, welches durch das radikale Eintreten für den Laizismus, das „freie zivilgesellschaftliche Denken und Handeln der Gläubigen unmöglich macht“. Moscheen und Koranunterricht befänden sich in der Türkei fest in staatlicher Hand. In dem Moment, in dem durch die Entmachtung des Militärs ein demokratischer Kontext geschaffen wird, würde es sich zeigen, wie ernst es die Muslime in der AKP mit der Loyalität zum säkularen Staat meinen, argumentiert Siemons, der mit der Aufhebung des Laizismus keinesfalls die Trennung von Religion und Staat sondern die Trennung von Gesellschaft und Staat überwinden will.

Dass über das türkische Modell des Laizismus gleichsam die Diskriminierung von nicht-muslimischen Gläubigen bzw. Minderheiten erfolgt, wird insbesondere mit *Rainer Hermanns* (2004) Argumentation deutlich. Allen Andersgläubigen, außer den Angehörigen des sunnitischen Islams, dem die Mehrheit der Türken zugehört, werde die Möglichkeit entzogen, ihre Religion als Gemeinde auszuüben. Es ist kein zivilrechtlicher Rahmen vorhanden, in dem sich diese Gläubigen formieren können, so der Autor. Die Bemühungen dieser Religionsgemeinschaften, auf das Stiftungsrecht auszuweichen, nicht zuletzt um die Möglichkeit zu erlangen, Immobilien zu erwerben, sei mit immensen Schwierigkeiten verbunden. Die Verhinderung der Institutionalisierung von Glaubensgemeinschaften führt Hermann auf die nationalistischen Bemühungen um territoriale und gesellschaftliche Konsolidierung im Entstehungsprozess der Türkei zurück, währenddessen man alle fremden Religionen als potentiell feindlich oder separatistisch ansah. Durch den daraus hervorgehenden strikten Laizismus wurden alle religiösen Institutionen verboten. Der AKP stellt Hermann jedoch, wie auch Schumann, ein verhalten positives Zeugnis aus, da sie damit begonnen habe, sich für eine Ent-

schärfung der strikten Vorgaben gegenüber nicht-muslimischen Minderheiten einzusetzen.

Die positive Bewertung der AKP ausgerechnet in diesem Punkt scheint jedoch völlig verfehlt, folgt man dem Politikwissenschaftler *Ioannis N. Grigoriadis* (2007). Die Partei mit islamistischen Ursprüngen, so Grigoriadis, vollzog zwar erfolgreich eine Neudefinition ihrer politischen Identität nach liberal-demokratischem Muster. Der Wandel zu einer „muslimisch-demokratischen“ Partei sei jedoch noch nicht abgeschlossen. Insbesondere die über das *Amt für Religiöse Angelegenheiten* institutionell gefestigte Stellung der Mehrheitsreligion des sunnitischen Islams erfuhr trotz verschiedener Reformvorschläge bisher keinerlei Aufweichung, so die Kritik des Autors. Religiöse Minderheiten werden dabei von Finanzmitteln und Repräsentationsmöglichkeiten weitgehend ausgeschlossen.

### **Eine islamisch-konservative Partei ohne politische Gegner**

Ein weiterer Aspekt in der Debatte wird von *Faruk Sen* (2005) und *Heinz Kramer* (2007) angesprochen. Die enorme Machtposition der AKP im türkischen Parlament stellt für Sen noch keine Bedrohung säkularer Werte dar, sondern bedeute vor allem politische Stabilität. Der Politikwissenschaftler Kramer gelangt hierbei jedoch zu einer kritischeren Einschätzung. So sieht er die momentan unausgeglichene Machtbalance in Parlament und Gesellschaft als Risiko für eine weiterführende demokratische Entwicklung, da derzeit keine ernstzunehmende Opposition als politische Kontrollinstanz fungiere. Die enorme Macht der AKP könnte in ländlichen Gebieten oder in konservativ-religiös dominierten Bezirken der Großstädte dazu führen, dass Amtsinhaber der AKP ihre Machtpositionen für eine „religiöse Gleich-

schaltung“ der Öffentlichkeit auszunutzen versuchen, etwa indem konservativen Moralvorstellungen im öffentlichen Erscheinungsbild von Gemeinden Geltung verschafft werden würde. Allerdings bewertet Kramer die letzten türkischen Parlamentswahlen im Juli 2007 weniger als Entscheidung im Kampf zwischen Säkularisten und Religiös-Konservativen um die Deutung der „richtigen Republik“. Der erneute eindeutige Wahlsieg der AKP resultiere vielmehr aus dem Wunsch der Wählermassen, das anhaltende Wirtschaftswachstum weiter voranzutreiben und „die kemalistische Verkrustung des politischen Lebens“ weiter aufzubrechen.

Internationale Beobachter können keine gefährlichen Islamisierungstendenzen in der Türkei feststellen. So indexiert die Organisation *Freedom House* (2007) die Türkei hinsichtlich demokratischer Standards zwar nach wie vor als nur „Partly Free“. In Bezug auf die AKP wird im aktuellen Länderbericht jedoch lediglich angemerkt: „Although the party has supported some loosening of restrictions on religious activity, such as the bans on headscarves and on the admission of students from religious schools to secular universities, it has not made any serious attempt to undermine Turkey’s secular underpinnings.“ Nach dem Bericht der *International Crisis Group* (2007) hat sich die AKP von den islamistischen Idealen ihrer Vorgängerparteien in glaubwürdiger Weise verabschiedet. Das momentane türkische Modell, sich einerseits nicht radikal vom Islam loszusagen, andererseits aber trotzdem demokratischen Leitbildern zu folgen, sei ein Grund für neue politische Parteien anderer muslimischer Länder, die Türkei als Vorbild zu loben.

### **Schlussbemerkung**

In den verschiedenen Beiträgen überzeugen vor allem jene Argumente, die sich auf

greifbare politische Entwicklungen beziehen. Die Entschärfung laizistischer Grundlagen, wie beim Kopftuchverbot geschehen, gilt es kritisch zu beobachten. Ein eindeutiges Indiz für islamistische Tendenzen in der Politik der AKP ist somit jedoch nicht gegeben. Das Privatleben der Familie Erdogan hinsichtlich des Tragens des Kopftuchs beispielsweise, kann zwar ab einem gewissen Punkt als religiöse Symbolpolitik aufgefasst werden; doch eröffnet sich über solcherlei Argumente lediglich ein weiterer Spielraum für Interpretationen, der sich zwar vortrefflich politisch ausschlagen lässt, aber letztlich nicht bestimmend für die Politik eines Landes ist. Viel entscheidender, so lässt sich aus der Debatte ablesen, sind Gesetzesentwürfe, also Reformen und ihre Umsetzung, insbesondere wenn es um Struktur und Funktion von staatlichen Institutionen geht. Hier gilt es auf der einen Seite, das *Amt für Religiöse Angelegenheiten* ins Visier zu nehmen. Diese Behörde vertritt in enger Anbindung zur Regierung eine pro-sunnitische Politik, über die nicht-sunnitische Muslime sowie nicht-muslimische Gläubige diskriminiert werden. Auf der anderen Seite wird der Laizismus durch das nicht demokratisch legitimierte Militär geschützt, wodurch bestehende Verhältnisse weiter zementiert werden. Um islamistischen Tendenzen in der Türkei zu begegnen, wäre somit eine Aufweichung des Einflusses des Militärs bei gleichzeitiger Ermöglichung von tatsächlicher Religionsfreiheit gefordert. Dies bedeutet vor allem eine aktive Zivilgesellschaft, auch in Religionsangelegenheiten, zuzulassen. Hieran wird man die Politik der AKP messen müssen, die scheinbar eine nur einseitige, das heißt eine pro-sunnitische Strategie in der Zurückdrängung des militärischen Einflusses auf Regierungsangelegenheiten verfolgt. Um dem entgegenzuwirken, ist die Opposition gefragt – in der Regierung wie in der Zivilgesellschaft. Dass statt wirksamer Opposi-

tionsarbeit auf politischer Ebene, die Staatsanwaltschaft für einen Parteiverbotsantrag bemüht wird, weist somit auf die eigentlichen Defizite der politischen Kultur in der Türkei.

Samuel F. Müller,  
Dipl. Soz.-wiss., Netzwerk Türkei

## Literatur

Freedom House (2007), *Country Report. Turkey*, by Sarah Repucci ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org))

Grigoriadis, Ioannis N., (2007), „Die erste „muslimisch-demokratische“ Partei? Die AKP und die Reform des politischen Islams in der Türkei“, in: Muriel Asseburg (Hg.), *Moderate Islamisten als Reformakteure. Rahmenbedingungen und programmatischer Wandel*, Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, SWP-Studie, S. 22-29 ([www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org))

Hermann, Rainer (2004), „Der Status der nichtmuslimischen Minderheiten in der Türkei“, in: Claus Leggewie (Hg.), *Die Türkei und Europa. Die Positionen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 109-114

International Crisis Group (2007), *Turkey and Europe. The way ahead*, Europe Report No. 184 ([www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org))

Kramer, Heinz (2007), *Die Türkei auf dem Weg in die nach-kemalistische Republik*, Forschungspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, SWP-Aktuell ([www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org))

Schumann, Olaf (2007), „Die Rolle des Islam bei der Entstehung des modernen türkischen Selbstverständnisses“, in: Gabriele Clemens (Hg.), *Die Türkei in Europa*, Hamburg: LIT, S. 79-94

Sen, Faruk (2005), „Der EU-Beitritt der Türkei als Vollendung eines Europa der kulturellen Vielfalt“, in: Helmut König/ Manfred Sicking (Hg.), *Gehört die Türkei zu Europa? Wegweisungen für ein Europa am Scheideweg*, Bielefeld: Transcript, S. 29-46

Siemons, Mark (2004), „Dilemma. Kann es in der Türkei einen demokratischen Islam geben?“, in: Claus Leggewie (Hg.), *Die Türkei und Europa. Die Positionen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 100-102

Tibi, Bassam (2007), *Mit dem Kopftuch nach Europa? Die Türkei auf dem Weg in die Europäische Union*, 2. Aufl., Darmstadt: Primus