



# DIGESTA TURCICA

JOURNAL OF THE  
UNION OF TURKISH BAR  
ASSOCIATIONS

1

Özdemir ÖZOK

Richard HONİG

Georgetta DUCULESCU

Yüksel ERSOY

Rona AYBAY

Durmuş TEZCAN

Helmut KURY

Ahmet MUMCU

Günsel KOPTAGEL-İLAL

Christian RUMPF

Firuz Demir YAŞAMIŞ

Ozan ERGÜL

ISSN: 1305-1091

# Truth is the eyes of justice.

Turkey has been reading the truth from Hürriyet  
for 57 years, and it will continue as so...

**Hürriyet**



# DIGESTA TURCICA

JOURNAL OF THE UNION OF TURKISH BAR ASSOCIATIONS

1

ISSUE: 1, 2005

# DIGESTA TURCICA

JOURNAL OF THE UNION OF TURKISH BAR ASSOCIATIONS

ISSUE: 1, 2005

## Publisher

On behalf of the Union of Turkish Bar Associations  
Att. Özdemir ÖZOK, President

**Chairperson of the General Board  
of Publications**  
Att. Teoman ERGÜL

**Managing Editor**  
Dr. Ozan ERGÜL

**Adress for Submissions and  
Correspondence**  
Union of Turkish Bar Associations  
(Türkiye Barolar Birliği)

General Board of Publications  
Karanfil Sokağı 5/62  
06650 Kızılay-Ankara  
TURKEY

Telephone: +90 (312) 425 30 11 or  
425 36 19

Telefax: +90 (312) 418 78 57  
www.barobirlik.org.tr  
admin@barobirlik.org.tr  
yayin@barobirlik.org.tr

ISSN: 1305-1091

## Editor in Chief

Prof. Dr. Rona AYBAY

## Board of Editors

Prof. Dr. Yüksel ERSOY

Att. Şahin MENGÜ

Prof. Dr. Ahmet MUMCU

Att. Talay ŞENOL

Prof. Dr. Durmuş TEZCAN

## Board of Advisors

Prof. Dr. Mehmet Emin ARTUK  
(Marmara University)

Prof. Dr. Aydın AYBAY  
(Maltepe University)

Prof. Dr. Bahri ÖZTÜRK  
(Istanbul Kültür University)

Prof. Dr. Hüseyin PAZARCI  
(Atılım University)

Prof. Dr. Hakan PEKCANITEZ  
(Galatasaray University)

© Union of Turkish Bar Associations

- DIGESTA TURCICA is published bi-annually.
- The Board of Editors will review all manuscripts received and will select those to be published.
- Previously published manuscripts may not be submitted.
- All published material becomes the property of UTBA (TBB) which retains all copyrights.
- No material published in this journal may be reproduced in part or in whole without reference to DIGESTA TURCICA.
- The opinions expressed in the material published by DIGESTA TURCICA are the responsibility of the author alone.

## Design and Offset Preparation

Düş Atelyesi

+90 (312) 215 70 37

## Printing

Şen Matbaa

+90 (312) 229 64 54

Printing date: April 2005

## CONTENTS

<b>From The Editor</b>	5
<b>Özdemir Özok</b> Why A Foreign-Language Periodical?	7
<b>Ahmet Mumcu</b> Über Prof. Dr. Richard Honig	11
<b>Prof. Dr. Richard Honig</b> Die Bedeutung Istanbuls für die Entwicklung des römischen Rechts und der Rechtswissenschaft	13
<b>Georgetta Duculescu</b> La Liberté religieuse dans le Droit constitutionnel comparé	22
<b>Yüksel Ersoy</b> Abolition of the Death Penalty in Turkey	35
<b>Rona Aybay</b> Dual-Nationality under Turkish Law-Permitted or Tolerated?	48
<b>Durmuş Tezcan</b> Entraide judiciaire internationale en Matière de Criminalité transnationale organisée en Turquie	57
<b>Helmut Kury</b> Zur Zuverlässigkeit der polizeilichen Kriminalstatistiken oder: Zum Umfang des Dunkelfeldes	89

<b>Ahmet Mumcu</b>	
Über die Deutsch-Türkischen Beziehungen	172
<b>Günsel Koptagel-İlal</b>	
Migration and Emigrants: The Creative and Destructive Effects of Migration	188
<b>Christian Rumpf</b>	
Zur Rechtslage Zyperns: Grundlagen und Konfliktlinien	196
<b>Firuz Demir Yaşamış</b>	
World Environment Organization: A Desperate Need for Global Environmental Management	237
<b>Ozan Ergül</b>	
The Dilemma of Gender Issues in Turkish Law: Women's Surnames as a Telling Example	251
<b>Turkish Constitutional Court Judgement</b>	256
<b>ECHR Judgement</b>	265
<b>Legislation</b>	287

## *from the editor...*

**T**he local Bar Associations in Turkey have a long history of publishing journals and other academic and professional books and materials. The Union of Turkish Bar Associations (UTBA) joined this endeavour about 20 years ago by publishing the *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* (Journal of the Union of Turkish Bar Associations) a professional legal journal, which comes out four times a year.

DIGESTA TURCICA represents a new move in this direction. This is the first publication of the UTBA (TBB) entirely in foreign languages.

\* \* \*

I hope that our readers will find the quotation and an article on the place of Istanbul in the history of law—taken from *Capitolium*, a law journal published in 1934 in Turkey interesting.

The author Ord. Prof. Dr. Richard Honig was among those distinguished German professors who, under threat of Nazi persecution, took refuge in Turkey and were welcomed by the Turkish universities in the 1930s. These German professors, many of whom later acquired Turkish citizenship, contributed greatly to the development of Turkish universities during 1930s and 40s. Some of them did not return to their homeland even after the end of the Second World War.

\* \* \*

The first issue of DIGESTA TURCICA covers not only the works of Turkish colleagues, but also articles contributed by distinguished lawyers from Germany and Romania. We hope that in the future, colleagues from abroad will continue contributing to DIGESTA TURCICA.

In addition to academic works in English, French and German, the reader will find a selected list of Turkish laws adopted in 2004 which may be of interest to foreign colleagues. A note on the decision rendered by the Turkish Constitutional Court and the text of the European Court of Human Rights decision may be particularly interesting to our readers abroad.

Our sincere hope is that DIGESTA TURCICA will provide a resource for the lawyers abroad who have an interest in Turkish law and practice.

During the last few years the Turkish Parliament passed various laws amending or altogether changing several important laws. Among these are the Civil Code, the Criminal Code and the Code of Criminal Procedure. Also, certain important amendments to the Constitution were introduced.

Presently, experts are continuing to work on the Code of Obligations, the Commercial Code and the Code of Private International Law. These laws will probably also be amended in the near future. We intend to inform our readers of these new laws in our upcoming issues.

Before I close, may I add a short note in order to avoid any misunderstanding: in this journal all references to 'him' refer without discrimination to 'him/her'.

Lastly, any comment or criticism on the first issue would be most welcome and will be taken into account in the preparations for future issues.

*Rona AYBAY*



# Why a Foreign-Language Periodical?

Att. Özdemir ÖZOK

Some six thousand years ago in the fertile Mesopotamia between the rivers Euphrates and Tigris, springing from Anatolia, lived Hammurabi, the world's first lawgiver. Nearly two thousand years after him the Hittites in Anatolia ruled their state with laws incorporating an advanced concept of right and justice. The Hittite archive recovered in Boğazköy has revealed highly valuable information on family and criminal law. Richard Höning's article published in a law journal in Turkey in 1934 included striking insights into the laws of Roman and East Roman Empires.

The Turks arrived in Anatolia with their lawgiving tradition. They led the old world through a period of *Pax Ottoman*' reminiscent of the *Pax Romana* of the Roman Empire. They did not reject the legacy of the ancient civilizations that once thrived in Anatolia, but mingled with them in peace for centuries. Ottoman rulers included such celebrated lawgivers as Suleiman the Magnificent and Mehmet the Conqueror.

Before the proclamation of the Turkish Republic when Anatolia was surrounded by enemies and struggling with insurgencies, the liberationist movement continued to establish laws upholding right and justice even as they fought for their freedom and independence. The Grand National Assembly that convened on April 23, 1920—later renamed the Grand National Assembly of Turkey—gave precedence to the constitution that

---

President, Union of Turkish Bar Associations

was the backbone of the state and the laws that would bind those who enforced them.

With the proclamation of the Republic, Turkey adopted several codes of the European states she had been fighting against only a few years previously and stepped into the realm of '*contemporary civilization*'. The move was never a cause for compunction. The founders of the Republic intended to adopt, for the benefit of the Turkish public, the legal system and the social and political structure of the West. This bold decision, in the 1920's, moved the previously Eastern Ottoman Empire towards a Western civilization. Turkey was further directed towards '*contemporary civilization*' with the realization of the Atatürk reforms that won the appreciation of the entire world and were an inspiration to exploited and oppressed peoples everywhere.

The current definition of this objective points to the European Union. Turkey made her choice clear by submitting, on July 31, 1959, an initial application to join the '*European Economic Community*' (as the European Union was then called) and full membership was applied for on April 14, 1987. The right to appeal to the European Human Rights Commission was acquired the same year and acceptance of the Council's jurisdiction was ratified in 1990. The Turkey-EU Customs Union Agreement went into effect on January 1, 1996, and on December 17, 2004, at the Brussels summit, a commitment was given that negotiations for full membership would commence on October 3, 2005.

All of these developments indicate that Turkey is preparing for new partnership arrangements with Europe in political, social, and economic fields of which Turkey is geographically—and consequently, historically and culturally—a part. Foremost among the institutions that will wield an influence on the changing and evolving circumstances is the judicial organ and the country's legal system. Vitally important tasks shall be incumbent during this process upon the legal profession—one of the major components of the judiciary—and the bar associations that bring the lawyers, the representatives of the legal profession, together as well as the Union of Bar Associations of Turkey.

With a long history in Turkey, the legal profession and the bar associations that are its formal organizations possess a wealth of accumulated expertise. Our country boasts a legal profession with a very advanced status compared to the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovakia and Slovenia—all of which suffered an antidemocratic rule under the influence of the former Soviet Union for a long time and were then quickly admitted into the European Union, as well as former “*iron curtain*” countries like Bulgaria and Romania which are going to become members in the near future. This is an observation that has been confirmed repeatedly during international meetings. As a matter of fact, in the aftermath of a study on apprenticeship training, the Balkan countries decided to have their young lawyers serve their apprenticeship in Turkey since Turkey has a great deal to offer through the experience she has amassed.

Sharing our experience with European colleagues will clarify any doubts and dispel any prejudices they may have about us.

Law is a local discipline in principle. However, adapting it to universal principles is an obligation that cannot be avoided. Given the proliferation of international organizations and agreements in our time, this obligation can hardly be ignored.

The Union Turkish of Bar Associations (TBB), representing more than 50,000 lawyers enrolled with 75 bar associations across the country, has decided to publish, along with its current roster of other publications, a periodical in the English language entitled DIGESTA TURCICA which will introduce Turkish law to the world and the legal developments in the world to Turkish lawyers, and will contribute to the integration of domestic law with universal legal rules.

The goal is to make the periodical available firstly to international legal organizations and institutions providing law education with a view to setting up contacts with them.

Relations such as this require Turkish lawyers to cooperate with their colleagues abroad frequently and with professional skill; hence the need to publish a periodical in a foreign language.

We are hoping that notable members of the profession of law in Turkey and abroad will submit articles and lend their support to this bi-annual periodical. As the administration of the Union of Turkish Bar Associations, we are going to do our best to enlist such support.

I would like to thank everyone who offered their support and contributions to the TBB's publication of a foreign-language periodical and sincerely hope the periodical will prove beneficial to law and lawyers in Turkey and around the world.

BIS IN HAC REGIONE QUAM COLIMUS IUS RENOVATUM ET FIRMATUM  
EST PRAESTANTI MENTE VIRI OPERA:

IUSTINIANI IMPERATORIS OLIM CUM IS ANNO DXXX AD DXXXIV  
CORPUS IURIS COLLIGENDUM CURAVIT, GAZI (MUSTAFA KEMAL  
ATATÜRK) CUM ANNO MCMXXIV AD XXVII IUS TURCHIAE  
REDINTEGRATAE CONDIDIT.

SICUT ENIM IUSTINIANI MANDATIS CORPORIS IURIS ORDINANDI  
ROMANARUM LEGUM NOTITIA ET SCIENTIA NOBIS SERVATA EST, ITA  
GAZI (MUSTAFA KEMAL ATATÜRK), CUM LEGES NOVAS ADOPTANDAS  
DECREVISSET, TURCARUM NOSTRI TEMPORIS IURIS PRUDENTIAE  
FUNDAMENTA IECIT.

ATQUE, UT IUSTINIANI MÜLTA SAECULA OPUS MANSIT, ITA GAZI  
(MUSTAFA KEMAL ATATÜRK) NOSTRI ISTUD TANTAE MOLIS OPUS IN  
PERPETUUM STATUET IURIS PRUDENTIAM GENTIS SVAE.\*

ORD. PROF. DR. RICHARD HONIG  
(University of Istanbul)  
(April 1934- CAPITOLIVM )

\* The History of Law of this country has been put on a new track twice by the powerful hand of a superior intelligence and will power. Firstly by Iustinianus, who enacted Corpus Iuris between 530-534 and secondly by the great Turkish Leader Gazi (Mustafa Kemal Atatürk) who generated the new Turkish Law between 1924-1927.

While Iustinianus, by his legislative order, brought to light the fundamentals of the old Roman Law and ensured its future effectiveness, Gazi (Mustafa Kemal Atatürk), by his orders requiring the enactment of new laws, established the contemporary legal culture of Turkey.

Just as the work of Iustinianus endured for centuries, the work of Gazi shall be determining his nation's legal conscience forever.

# ÜBER Prof. Dr. RICHARD HONIG\*

Ahmet MUMCU

Einer der wichtigsten Namen der Rechtsphilosophie und des Strafrechts im 20. Jahrhundert war Richard Honig. Er ist am 3. Januar 1890 geboren. Er studierte Rechtswissenschaft. Vor 1933 war er ordentlicher Professor für Strafrecht, Rechtsphilosophie und Kirchenrecht in Göttingen. Er wurde 1933 auf den Istanbuler Lehrstuhl für Rechtsphilosophie und Rechtsgeschichte berufen. Während der relativ kurzen Zeit seines türkischen Exils hat er mehrere juristische Lehrbücher für seine Studenten herausgegeben, verschiedene Zeitschriftenartikel in türkischer Sprache verfasst und interessante Studien zur Geschichte der Rechtswissenschaft in Istanbul betrieben.“ Sein Mitemigrant, der berühmte Chirurg Nissen, schreibt über ihn, dass er auch ausübende Künstler, als Maler, sehr produktiv gewesen sein.

Honig übersiedelte noch vor dem Kriege, 1939, in die Vereinigten Staaten. Nach dem Kriegsende lehnte, er eine Rückkehr im Jahre 1946, ab. Aber er war, ab 1954 als Gastprofessor für einige Wochen im Jahr, in Göttingen tätig.

Von ihm erzählten seine Freunde und Schüler in der Türkei sehr begeistert. Durch ihn haben sich die türkischen Juristen die richtigen Verständnisse möglicherweise der Rechtsphilosophie geschaffen. Er ist, sozusagen, Vater der Rechtsphilosophie in der türkischen Rechtswissenschaft. Er war ein richtiger Bewunderer der türkischen Reformen. Wir finden es sehr wichtig, wenn wir als erster Aufsatz unserer Zeitschrift DIGESTA TURCICA sein berühmtes gewordenen Vortrag über „die Bedeutung Istanbuls für die Entwicklung des römischen Rechts und der Rechtswissenschaft“, der am 16. Dezember 1933 in Istanbul gehalten und in der Zeitschrift „Capitolium“ (1934) veröffentlicht wurde, in seiner Originalform weiderzugeben. Aus dieser meisterhaften Schilderung kann man die Bewunderung von ihm über die Entwicklung des türkischen Rechts im richtigen westlichen Sinne wahrnehmen.

\* Über seinen Geburtsort und sein Todesdatum konnten wir keine Angaben finden. Die obige Beschreibung wurde von Horst Widmanns Buch "Exil und Bildungshilfe", Bern-Frankfurt M., 1973, entnommen. Ferner siehe: "Festschrift für Richard Honig zum 80. Geburtstag", Göttingen, Schwarz, 1970.

\*\* Prof. Dr. Universität Başkent - Juristische Fakultät

\*\*\* Sein in der Türkei erschienen Grundwerke kann man laut Widmann so aufstellen: Die Bedeutung Istanbuls für die Entwicklung des römischen Rechts und der Rechtswissenschaft, [ins Türkische Übersetzt von Halil Arslanli, (Istanbul'un Roma Hukuk Bakimandan Tarihçesi) Istanbul, 1934] - Das ist der Aufsatz, den wir in unserer Zeitschrift wiedergeben. Rechtsphilosophie [ins Türkische übersetzt von Yavuz Abadan. (Hukuk Felsefesi) Istanbul, 1934, 2. Aufl. 170 S. Istanbul 1935].

Einführung ins Recht und Rechtsgeschichte [Ins Türkische übersetzt von Yavuz Abadan Hukuk Başlangıcı ve Tarihi], Istanbul, 1935, 264 S].

Römisches Recht [Ins Türkische übersetzt von Şemseddin Talip -Diler-, (Roma Hukuku), Istanbul, 1938, 2 Bde].

# Die Bedeutung Istanbuls für die Entwicklung des römischen Rechts und der Rechtswissenschaft

von

PROFESSOR Dr. RICHARD HONIG - ISTANBUL

*(Vortrag gehalten in der Universität Istanbul am 16. Dezember 1933)*

I. Anlass zu unserer Bitte, uns heute für eine kurze Stunde Gehör zu schenken, ist das 1400-jährige Bestehen des Corpus iuris civilis. Die italienische Rechtswissenschaft hat dieses Datum bereits mehrfach gefeiert. Mit Fug und Recht. Denn das Corpus iuris ist uns die Verkörperung des römischen Rechts mit seiner kristallklaren Linienführung wie auch der hohen Kunst der römischen Rechtsfindung. In unerreichter Weisheit diese die an der allgemeingültigen Idee der Gerechtigkeit orientierte Entscheidung der aequitas anzupassen gewusst, d. h. dem, was die Besonderheiten des Einzelfalles als billige Lösung forderten. Die italienische Rechtswissenschaft ist ferner dadurch legitimiert, dass das römische Recht von den Universitäten Oberitaliens aus im Mittelalter seinen Einzug in die Wissenschaft und Praxis von West- und Mitteleuropa hielt.

Mit dem gleichen Recht aber dürfen wir uns an dieser Stelle und am heutigen Tage jenes Gesetzbuches erinnern. Denn am 16. Dezember 533 hat Justinian unweit dieses Platzes, nahe der Stelle, wo das am meisten bewunderte Gotteshaus von der Talkraft Justinians und dem Können seiner Zeit zu uns spricht, drüben in seinem Kaiserpalast an der schönen Küste des Marmarameeres seinen Namen unter das Werk gesetzt, dessen Geist die Welt des juristischen Denkens seitdem beschäftigt und auch beherrscht. - Wie Justinian die Einheit des weiten Reiches nach Vernichtung der Ostgoten durch die Zurückgewinnung Italiens wiederherstellte; wie er die Einheit seines Glaubens durch die alle Erdschwere überwindende Kuppel der Hagia Sophia versinnbildlichte, so brachte er die Einheit des Rechts durch das umfassendste Gesetzbuch aller Zeiten zum Ausdruck.

Wir kennen das Datum des heutigen Tages aus der zweiten und dritten Vorrede zu den Digesten, dem berühmten Kernstück des

Corpus iuris. Von ihnen ist die letzte Vorrede, die das Publikationspatent enthält, die nach ihren Anfangsworten sogenannte Constitutio Tanta, für die Dogmatik des römischen Rechts die wichtigere. Uns aber interessiert heute vor allem die Constitutio Omnem, jene Vorrede, in der Justinian sich an seine Professoren wendet, an Theophilus und Dorotheus, Theodorus und Isidorus, Anatolius, Thalelaeus Cratinus und den überaus beredtsamen Salaminus.

"Ihr," so wendet er sich mit seinem Erlass an diese Glieder der Juristenfakultäten von Constantinopel und Beryt, wie auch alle diejenigen, welche dereinst zu Lehrern der Rechtswissenschaft bestellt werden sollten, müsst wissen, was nach unserer Ansicht den Studierenden vorzutragen sei und zu welcher Zeit dies zu geschehen habe, damit wir sie wahrhaft kenntnisreich erziehen. Denn ihr, wie auch die Rechtslehrer aller Zeiten, werdet bei der Lehre von den Gesetzen einen erfolgreichen Weg einschlagen, wenn die von uns hier aufgestellten Grundsätze beobachtet bleiben."

II. Was diesen selbstsicheren Worten folgt, ist nichts anderes als eine neue Studienordnung. Und wir wissen, dass Justinian damals auch eine Neuordnung der Rechtsschulen vornahm. Er hob, um der Möglichkeit eines von dem Inhalt seines neuen Gesetzbuches abweichenden Unterrichts vorzubeugen, die Rechtsschulen von Alexandria und Caesarea und wohl auch von Athen und Antiochia auf, sodass sich die studierende Jugend nunmehr auf Beryt und diese Stadt verteilte. Gleichzeitig dürfte Justinian den Lehrkörper der Rechtsfakultät von Constantinopel verdoppelt haben. Denn während als Mitglieder der Kommission zur Abfassung der Digesten neben elf Advokaten vom obersten Gerichtshof am Hippodrom nur zwei Professoren je von Constantinopel und Beryt genannt werden, wendet sich die Constitutio Omnem an die acht Professoren, deren Namen ich soeben genannt habe. Wir kennen andererseits aber auch den Erlass der Kaiser Theodosianus und Valentinian (Codex Theodosianus XIV, 9, 3), wonach im Jahre 425 für die Rechtsschule in Constantinopel zwei Rechtslehrer bestellt wurden. So liegt die Vermutung nahe, dass die Ernennung zweier weiterer Professoren anlässlich der Publikation des Corpus iuris und der ihm angepassten neuen Studienordnung erfolgte, während die Rechtsschule in Beryt wohl schon früher über vier Rechtslehrer verfügte.

Die neue Studienordnung selbst lässt grösste Sorgfalt bei der Verteilung des Lehrstoffes auf die fünf Studienjahre erkennen: Im ersten Studienjahr sollten die Institutionen gelehrt werden, jenes Lehrbuch, das unter Tribonians Leitung von Theophilus, Professor in Constantinopel, und Dorotheus, Professor in Beryt, vorwiegend



aus den Institutionen des Caius übernommen war, des bekanntesten Juristen aus der Zeit der Kaiser Antoninus Pius und Mark Aurel. Sie sind uns als selbständiger, heute durchweg den Digesten vorangestellter Teil des Corpus iuris überliefert. Daneben die vier ersten Bücher der Digesten selbst, die von dem Wesen, dem Ursprung und den Quellen des Rechts handeln; ferner von den wichtigsten Ämtern, dem persönlichen Status des Einzelnen, dem Auftreten vor Gericht, der Vertretung, Geschäftsführung und anderen grundsätzlichen Einrichtungen. - Die Studierenden des ersten Jahrgangs hatten bisher den Spitznamen "dupondii". Man streitet noch darüber, was dies bedeutet haben mag. Ich glaube, die Lösung des Rätsels ist einfach, wenn man das Wort nicht - wie üblich - auf die Münze bezieht; der Dupondius hatte den Wert von zwei römischen Assen. Sondern auf das Längenmass: zwei Fuss hoch, oder, wie wir heute sagen würden, zwei Käse hoch, das war offenbar der Sinn der Bezeichnung, die Justinian nunmehr als selbst gegenüber juristischen Anfängern ungehörig verbot. Anstatt dessen sollten sie fortan Neujustinianer genannt werden, unzweifelhaft zur Erinnerung daran, dass durch Justinians Fürsorge ein einziges, klar geschriebenes Lehrbuch an die Stelle einer schwer zu überschendenden Menge von Einzelschriften getreten war, deren wissenschaftlicher Wert überdies zum Teil bestritten war.

Im zweiten und dritten Studienjahr sollten wechselweise die 7 Bücher de iudiciis oder die 8 Bücher de rebus gelehrt werden; ausserdem im zweiten Jahr 4 Bücher aus dem Ehe-, Vormundschafts- und Erbrecht, und im dritten Jahr ausgewählte Kapitel aus dem Sachenrecht und Schuldrecht. Daneben die Lehre vom Beweis und vom Rechts- und Tatirrtum. Die Studierenden des zweiten Jahrgangs sollten wie bisher Edictales, die des dritten weiterhin Papinianisten heissen; hier zur Erinnerung an den grössten unter den grossen römischen Juristen aus der Wende des zweiten zum dritten nachchristlichen Jahrhunderts. Dort mit Rücksicht auf das prätorische Edikt, das bisher das Studiengebiet des zweiten Jahrgangs gewesen war.

Gegenstand des vierten Studienjahres waren die noch nicht behandelten Teile des Ehrechts, Kindschaftsrechts, Vormundschaftsrechts und Erbrechts. Gegenstand des fünften Studienjahrs war der Codex. Er enthält kaiserliche Verordnungen von der Zeit Hadrians an bis zum Jahre 529. An Zahl mehr als vier und einhalb Tausend. - Die Studierenden des vierten Jahrgangs sollten *libri* heissen. Hieraus den Schluss zu ziehen, sie seien vom Vorlesungszwang befreit gewesen, halte ich für verfehlt, zumal Justinian für die Studierenden des fünften Jahrgangs die Bezeichnung *prohetai* einfuhrte. Dies muss

m. E. so gedeutet werden, dass die *λύται* kraft ihrer Kenntnisse bereits zur Lösung von Streitfragen für fähig gehalten wurden, (wie schon Adrianus Tarnebus *λύται* - solutores, auf *quaestiones solvere* zurückführte), während die *προλύται* die "Vorlöser", des 5. Jahrganges ihnen hierbei mit Rat und Beispiel vorangingen. War es doch damals sogar im offiziellen Kanzleistil üblich, die Juristen als Rätsel—, als Problemlöser zu bezeichnen. Mit den Worten: "qui iuris ac legum formulas pandant,, umschrieb Theodosius in dem erwähnten Erlass vom Jahre 425 ihre Aufgabe, während er für die Professoren der anderen Fakultäten die üblichen Bezeichnungen *Oratores*, *Grammatici*, *Sophistae*, *Philosophus* gebraucht. Zur Erklärung jener Umschreibung verweist Jacobus Gothofredus auf das auf den Juristen gemünzte Wort des satyrischen Dichters Juvenal: *Qui iuris nodos ac legum aenigmata solvat* (Der die Knoten des Rechtes und die Rätsel der Gesetze löst).

III. Die Übersicht über die neue Studienordnung hat uns bereits einen Einblick in das Wesen des *Corpus iuris* gewährt. Wir haben von den Institutionen, den Digesten oder Pandekten und dem Codex gehört, die zusammen die drei ersten grossen Hauptteile des *Corpus iuris* ausmachen. Die Institutionen und die Digesten traten am 30. Dezember 529, der Codex am 29. Dezember 529 in Kraft. Von nun an galt das Juristenrecht nur noch in Gestalt der Digesten und das Kaiserrecht in Gestalt des Codex. Eine tausendjährige Rechtsentwicklung war damit zum Abschluss gelangt. Und nach dem Urteil von Rudolf Sohm war "nie ein Gesetzbuch aus edlerem Stoff verfertigt worden., - Zu diesen drei Teilen trat später als vierter und letzter Hauptteil die Novellen, das sind neue, überwiegend unter Justinian erlassene Verordnungen, deren Sammlung aber wohl frühestens unter Tiberius II., also etwa 580, zum Abschluss gelangte. Die umfassende Bezeichnung dieser vier Hauptteile als *Corpus iuris civilis* begegnet erst sehr spät, nämlich im 17. Jahrhundert, und ist wohl auf einen der glänzendsten Kommentatoren des ganzen Werkes, Dionysius Gothofredus, zurückzuführen.

Was nun die Digesten selbst anlangt, so vereinigt diese Compilation von Excerpten das Beste von dem, was von 39 römischen Juristen, davon 34 aus der grossen Zeit der sogenannten klassischen Jurisprudenz des zweiten und dritten nachchristlichen Jahrhunderts, in etwa 1625 Büchern der Nachwelt hinterlassen war. Wir finden hier Auszüge aus den Büchern zur Lehre des Sabinus, nach welchem die römische Juristenschule der Sabinianer benannt war. Wir finden ferner Auszüge aus den Kommentaren zum prätorischen Edikt, jener Rechtsquelle, die in fortlaufender Überlieferung von den Prätores der römischen Republik weitergebildet, in republikanischer Zeit der Träger der

Entwicklung des römischen Rechts gewesen war. Wir finden schliesslich Auszüge aus den Quaestiones - und Responsenwerken des Papinian, Paulus und Scaevola, die uns einen Einblick in die Gutachtertätigkeit dieser Juristen vermitteln. Insgesamt also bieten die Digesten nicht etwa das Bild eines modernen Gesetzbuches mit abstrakt gefassten Bestimmungen, sondern das einer Sammlung von Aeusserungen zu Lehrmeinungen, zu ediktalen Verordnungen, sowie zur Problematik konkreter Fälle. Jedem Excerpt ist die Angabe des Werkes, dem es entnommen ist, vorangestellt.

Es ist aber eine bekannte Tatsache, dass Justinians Kommission bei der Herstellung des Corpus iuris hier in Constantinopel die Schriften der klassischen Juristen keineswegs wörtlich excerptierte. Vielmehr haben die Kommissionsmitglieder die aus den meist mehr als dreihundert Jahre alten Schriften übernommenen Stellen überarbeitet, und zwar auf ausdrückliche Ermächtigung Justinians, um sie den neuen Verhältnissen anzupassen. Schon die bedeutendsten Forscher der grossen französischen Juristenschule des 16. und 17. Jahrhunderts, ich nenne nur Cuias und Anton Faber, sind diesen Interpolationen nachgegangen. In den letzten Dezennien des vorigen Jahrhunderts haben besonders Eisele und Gradenwitz die Interpolationenforschung neu belebt. Und seitdem das Corpus iuris durch Einführung moderner bürgerlicher Gesetzbücher seine unmittelbare Bedeutung verloren hat, seitdem das Interesse an ihm also nur noch ein historisches ist, sofern man von dem grossen erzieherischen Wert absieht, der in dem Nachdenken des in vorbildlicher Weise Vorgeachteten liegt - jetzt also ist das Interesse darauf konzentriert, die Schicht wieder abzutragen, die Justinians Kompilation über das Recht des antiken Rom gelegt hat. Es ist das Verdienst vornehmlich der deutschen und der italienischen Rechtswissenschaft, in enger Fühlung miteinander hinter den Farben der byzantinischen Rechtsschule das Mosaik des klassischen römischen Rechts blosszulegen.

Diese Arbeit ist um so schwieriger, als von den Quellen, die Justinians Kommission benutzt hat, jenen 1625 Büchern, nur die geringsten Reste noch erhalten sind. Gerade diese Tatsache aber ist es wieder, die die Bedeutung, die Justinians Werk hat, in volles Licht rückt: Es ist die Brücke, über die das Recht Roms zu uns gekommen ist. In welchem Umfange sein Corpus iuris das Recht der ganzen Welt und die europäische Rechtswissenschaft beeinflusst hat, ist gar nicht abzuschätzen. Ebenso wenig die Summe juristischer Erfahrung und juristischer Logik, die in den durch das Corpus iuris überlieferten Schriften der römischen Jurisprudenz für immer lebendig bleiben wird.

IV. Justinian hatte in Hinblick auf die zu erwartenden Abschriften

des Corpus iuris alle Abkürzungen, wie auch jede Kommentierung verboten. Ja, er scheute nicht davor zurück, ein solches Unternehmen als Fälschung mit schwerer Strafe zu bedrohen. Nur genaue Übersetzungen, kurze Auszüge, Angabe von Parallelstellen in Anmerkungen und Zusammenfassung der einzelnen Titel wollte er zulassen. Er ging hierbei von der Annahme aus, dass sein Werk durch jede andere Art von Bearbeitung nur verlieren könnte.

Dieses Verbot ist unter seiner Regierung im grossen Ganzen innegehalten worden. Die zahlreichen, starkes wissenschaftliches Interesse verratenden Arbeiten der Professoren von Constantinopel und Beryt im ersten Jahrzehnt nach der Publikation des Corpus iuris halten sich in diesem Rahmen. Sie sind, soweit sie uns heute als Scholien hauptsächlich zu den alsbald zu erwähnenden Basiliken erhalten sind, von grösstem Wert, weil sie Rückschlüsse auf den genauen Text Justinians und Anhaltspunkte bei Auslegungsfragen zulassen, ja sogar uns die Kenntnis der vorjustinianischen Schriften bruchstückweise vermitteln.

Aber schon unter Justinians Nachfolgern, also noch in der zweiten Hälfte des 6. Jahrhunderts, entsteht eine Reihe von Schriften, in denen sein Verbot missachtet wird. Dies beweist, dass das Bedürfnis nicht nur nach erklärenden Umschreibungen, sondern vor allem auch nach zusammenfassenden Bearbeitungen stärker war, als der Wille des Kaisers. Vor allem aber trat mit dem Wandel der Zeit auch ein Wandel der Lebensverhältnisse ein, und dieser wiederum forderte neue Rechtsbildungen. So haben wir beispielsweise Kenntnis von einer Ekloga, also einem Auszug aus dem Corpus iuris, aus der Zeit des Leo Isaurus (717). Sie bestand nicht allein, den Zeitverhältnissen Rechnung tragend, nur noch aus griechischem Text, sondern lässt auch knapp 200 Jahre nach Publikation des Corpus iuris-neue Rechtsbildungen erkennen. Und bereits 100 Jahre später muss die Anwendung des Gesetzbuches Justinians durch all die seitdem erfolgten Bearbeitungen schon sehr erschwert gewesen sein. Denn Basilius Macedo ordnet im Jahre 867 eine Zusammenstellung seines Inhalts an, welche als formelles Gesetz an die Stelle des Corpus iuris treten sollte. Hierbei sollten die alten zusammenfassenden Arbeiten der Professoren Justinians benutzt, Veraltetes weggelassen und das neu zur Geltung Gelangte hinzugefügt werden. Sein Sohn Leo der Weise (886-911) vollendete diese griechische Neuedigierung der Kompilation Justinians. Sie fasst den Rechtszustand seiner Zeit in 60 Büchern zusammen. Er gab ihr die Bezeichnung τὰ Βασιλικὰ νόμιμα. Grösstenteils erhalten, sind "die Basiliken", noch heute die wichtigste Erkenntnisquelle des Rechts des byzantinischen Reiches im Mittelalter.

Wir sehen, dass zum zweiten Mal der fruchtbare Geist dieser Stadt zum Träger eines unvergänglichen Gesetzbuches geworden ist. Die Scholien, mit denen der Sohn Leos, Konstantinos Porphyrogenetos, die Basiliken versehen liess, sichern für uns die rückwärtige Verbindung mit dem Corpus iuris, da sie den vorhin erwähnten Digestenkommentaren des 6. und 7. Jahrhunderts, die im übrigen verloren gegangen sind, entnommen sind. Spätere Bearbeitungen der Basiliken sind die Synopsis Basilicorum aus der Mitte des 10. Jahrhunderts, der sog. Tipucitus aus dem 12. Jahrhundert, eine umfassende Inhaltsangabe zu den Basiliken mit Verweisungen auf Parallelstellen und Anführung der neueren Gesetze; ferner die Hexabiblos des Nomophylax Konstantinos Harmenopulos aus der Mitte des 14. Jahrhunderts, - um nur die wichtigsten zu nennen. - Neben anderen Werken ist insbesondere Harmenopulos unter der türkischen Herrschaft mehrfach bearbeitet und ins Neugriechische übertragen worden. Als eine noch heute in Griechenland geltende Rechtsquelle verbindet er die Gegenwart mit der Vergangenheit.

V. Alle diese Bearbeitungen der Basiliken sind Zeugen des reichen geistigen Lebens in diesem Lande.

Ein solches Leben ist ohne eine Rechtsschule nicht denkbar. Bei diesem Wort wendet sich unser Blick den grossen italienischen Rechtsschulen des hohen Mittelalters, allen voran Bologna, zu. Wir denken an die bewunderungswürdige Interpretation, die dem Corpus iuris dort seit dem Ende des 11. Jahrhunderts zuteil geworden ist; denken an die grossen Schulen der Glossatoren und Postglossatoren, die vom 12. bis 15. Jahrhundert die Pflanzstätten juristischen Denkens waren. Die die Rezeption des römischen Rechts in Deutschland erst ermöglichten und in der berühmten französischen Juristenschule des 16. und 17. Jahrhunderts, wie auch in den Vertretern der sog. eleganten holländischen Jurisprudenz des 17. und 18. Jahrhunderts die ebenbürtigen Erben ihres Geistes fanden. Wir denken, um an eine geradezu prophetische Mahnung Leopold Wengers zu erinnern, an die "traditionelle Vorzugsstellung in der Anwendung römischer Rechtsklugheit", die die deutsche Rechtswissenschaft bisher auszeichnete. Wir denken schliesslich weit zurück, an den Begründer der Glossatorenschule Irnerius, der um das Jahr 1086 mit glücklicher Hand eine uralte Handschrift ans Licht zog und mit ihrer Hilfe den Text der damals üblichen Digestenauszüge zu vervollständigen versuchte. Wir wissen heute, dass diese "verlorene Handschrift", die Florentina wie sie nach der Stadt, in der sie seit 1406 aufbewahrt ist, genannt wird, noch aus dem 6. Jahrhundert stammt, also noch "fast in die Entstehungszeit der Digesten hineinreicht", (Kübler). Sie liegt seit Theodor Momm-

sens mustergültiger Edition sämtlichen neuen Digestenausgaben zugrunde.

VI. Aber wir dürfen darüber nicht vergessen, dass noch vor der Blütezeit der italienischen Rechtsschulen hier in unserer Stadt zum zweiten Mal eine Rechtsschule gegründet worden ist. In seiner Novelle *negi nois nomofylaxos* setzt der Kaiser Constantinos Monomachos im Jahre 1045 die erforderliche Stiftung aus. Als erster Nomophylax wird Joannes Xiphilinus ernannt, besondere Räumlichkeiten werden der Rechtsschule zur Verfügung gestellt, die Rechtsbücher werden aus der kaiserlichen Bibliothek dorthin überführt. Die Bedeutung dieser Rechtsschule folgt allein schon aus der Überlegung, dass ohne ihren Einfluss die oben erwähnte Weiterentwicklung der Basiliken von der Mitte des 10. bis zur Mitte des 14. Jahrhunderts nicht möglich gewesen wäre. Ihre Bedeutung wird bestätigt durch die zahlreichen juristischen Handschriften aus dem 11. und 12. Jahrhundert, die den wissenschaftlichen Apparat zu den Basiliken enthalten.

So haben wir allen Anlass, die Bedeutung dieser Stadt für die Rechtsforschung und Rechtsentwicklung noch einmal kurz zusammenzufassen:

Die Rechtsschule, die Theodosius und Valentinian im Jahre 425 hier gegründet hatten, bereitete den Boden vor für das grösste Gesetzbuch aller Zeiten und wurde nach dessen Veröffentlichung zum Kunder und Deuter seines Inhalts. Die Wiederbelebung der Rechtsschule im Jahre 1045 sicherte die wissenschaftliche Ausbeute und die praktische Weiterentwicklung der Basiliken. Während der hier entstehende Scholienapparat der Basiliken bis in das vorjustianische Recht hineinleuchtet, steht die Hexabiblos am Anbruch einer neuen Zeit. - Und wenn seit 100 Jahren unsere türkischen Kollegen an der Lehre und Entwicklung des türkischen Rechts hier zu arbeiten berufen sind; wenn uns nun die Aufgabe zu Teil geworden ist, in freundschaftlicher Verbundenheit mit ihnen zusammen den neuen Geist zu pflegen, der dank des Weitblicks des grossen Führers dieses grossen Landes seit 10 Jahren seinen Einzug hält; wenn insbesondere das schweizer Zivilgesetzbuch durch ihn als Grundlage des neuen türkischen Zivilgesetzbuchs auserwählt wurde, jenes Gesetzbuch, welches heute noch am deutlichsten die klaren Linien des römischen Privatrechts zeigt; wenn wir uns dieser Linie bewusst werden, dann enthüllt unser Amt eine fast erdrückende und doch zugleich erhebende Verpflichtung:

die grosse, eineinhalb Jahrtausende alte juristische Tradition dieser Stadt in Ehren weiterzuführen. Sie weiterzuführen an der Stelle, an der schon vor 1500 Jahren die Professoren des Kaisers Theodosius standen. Spricht doch der schon erwähnte Erlass vom

27. Februar 425 vom auditorium Capitolii. Das Capitol aber war die Anhöhe auf der heute unsere Universität steht.

In der Vorrede zu den Digesten, auf die wir am Anfang dieser Ausführungen zurückgegriffen haben, in der Constitutio Omnem, nennt Justinian diese Stadt: hac splendissima, hac florentissima civitas. In den Schriften des Mittelalters wird sie πόλις πόλεων Stadt der Städte, ἡ βασιλεύουσα πόλις die königliche Stadt, ἡ πρώτη καὶ βασιλικὴ τῶν πόλεων πόλις die erste und königliche Stadt der Städte genannt. Für uns hat dieser Ehrentitel einen besonderen Sinn: Wir beziehen ihn auf die Bedeutung, die diese ewige Stadt des Ostens, die kaum 100 Jahre jünger ist als ihre Schwester, die ewige Stadt des Westens, für die Gesetzgebung und das Recht aller Zeiten und Länder hatte. Zugleich wollen wir, die wir heute "intra Capitolii auditorium," stehen, jener Mahnung gedenken, mit der Justinian sich am Schluss der Constitutio Omnem an seine Professoren wendet:

"Incipite igitur legum doctrinam eis dei gubernatione tradere et viam aperire quam nos invenimus, quatenus fiant optimi iustitiae et rei publicae ministri..."

"So beginnet nun mit Gottes Beistand, den Jüngeren die Lehre von den Gesetzen vorzutragen und ihnen den Weg zu weisen, den wir für richtig befunden haben, damit sie die besten Diener der Gerechtigkeit und des Staates werden..."

Prof. Dr. RICHARD HONIG

# La Liberté religieuse dans le Droit constitutionnel comparé

Georgeta DUCULESCU\*

La liberté religieuse représente un des problèmes des travaux de droit constitutionnel et de la pratique des Etats les plus intéressants et les plus débattus. Depuis les temps les plus reculés déjà, il y a eu certaines réglementations liées à la manière dont les religions étaient reconnues et selon lesquelles les pratiques religieuses devaient se dérouler. Dès les temps les plus anciens est apparu, par exemple, un corps de règles qui concernait les pratiques sacerdotales visant surtout les relations extérieures, jus fetiale, et qui pourrait être considéré —dans un sens— comme un «avant-coureur» du droit canonique qui réglemente les rapports intérieurs dans le cadre des confessions religieuses.

Le problème de l'organisation des cultes, sans égard à leur dénomination, ne se superpose pas parfaitement sur l'idée de la liberté de la religion. Conformément au principe *cujus regio ejus religio*, les religions dominantes, les religions des princes, étaient défendues et consacrées officiellement par des normes de droit, dans les conditions où d'autres croyances étaient interdites. Nous ne devons pas oublier que l'Europe des XV<sup>e</sup>-XVI<sup>e</sup> siècles et même du XVII<sup>e</sup> siècle a été fortement secouée par des guerres de religion qui portaient justement du principe qu'une seule religion est dominante et les autres doivent être exclues. L'idée que toutes religions sont égales est une création de la pensée libérale démocratique antiabsolutiste qui a trouvé sa consécration tant dans des documents de droit interne que dans des actes juridiques internationaux.

---

\* Prof. Dr. Université d'Hyperion, Bucarest.



## 1. La dimension internationale de la liberté religieuse

Parlant d'un point de vue historique, l'idée de liberté religieuse fait son apparition déjà dans des documents très anciens tels, par exemple, la Grande Charte de 1215, le Bill of Rights du 13 février 1698, la Déclaration de l'Etat de Virginie et la remarquable «Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen» –reflet de la pensée française du siècle des Lumières. Ce dernier document prévoit, par exemple, de manière expresse, que «la libre expression de la pensée et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme» (art. 11), et dans un autre texte il dispose que «on ne doit imputer à personne ses opinions, même religieuses, à condition que leur manifestation ne trouble l'ordre public établi par la loi».

De nombreux documents internationaux adoptés surtout après la seconde guerre mondiale ont conféré au droit à la liberté religieuse les dimensions d'un droit fondamental de l'homme. La Charte de l'O.N.U. prévoit d'ailleurs, parmi les objectifs de cette organisation, «la promotion et l'encouragement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, sexe, langue ou religion».

L'idée de la liberté religieuse est reconnue par l'historique Déclaration universelle des Droits de l'Homme, adoptée le 10 décembre 1948. Ce document inscrit l'idée que chaque être humain peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés prévues «sans distinction aucune, spécialement de race, couleur, sexe, langue, religion, opinions politiques ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou découlant de toute autre situation» (art. 2 al. 1). L'art. 18 prévoit de manière expresse que «toute personne a le droit à la liberté de penser, à la liberté de conscience et à la liberté religieuse».

Il est à noter que le texte mentionné précise que «ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester publiquement sa religion ou ses convictions, de manière individuelle ou collective, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, pratiques, culte et accomplissement de rites».

Le Pacte international concernant les droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale de l'O.N.U. le 16 décembre 1966, inscrit des dispositions correspondantes à l'art. 18. Le texte précise

à l'alinéa 2 du même article que «personne ne sera soumise à une contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction, selon son choix». Il est à mentionner que le texte en question apporte la précision que la liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne saurait être soumise qu'aux restrictions prévues par la loi «nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale, ou des libertés et des droits fondamentaux des autres».

Il est à noter qu'à côté de ces documents à caractère universel s'inscrivent des documents à caractère régional applicables au niveau de certaines régions géographiques, telle la Convention européenne pour la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou la Charte des droits fondamentaux adoptée à Nice en décembre 2000, incluse en tant que partie intégrante distincte du Traité constitutionnel européen.

Les textes des documents internationaux que nous avons mentionnés plus haut sont autant que possible fermes et contraignants, démontrant avec beaucoup de clarté qu'il y a, du point de vue juridique, une obligation internationale des Etats de respecter la liberté religieuse et de conscience.

En ce qui concerne les modalités concrètes qui facilitent l'exercice de cette liberté, les dispositions constitutionnelles, l'ordre juridique intérieur des Etats ont apporté et apportent des formulations surtout sous l'aspect des modalités concrètes dans lesquelles les religions doivent dérouler leur activité, et non pas sous l'aspect de la «reconnaissance» de la liberté religieuse (vu que celle-ci est obligatoire et inscrite dans des documents internationaux), en évitant les situations où leur pratique pourrait mettre en péril la morale publique, l'ordre constitutionnel ou les bonnes moeurs.

## **2. L'analyse des différentes dispositions constitutionnelles**

En ce qui concerne les constitutions des pays européens, on constate que celles-ci connaissent en général trois grands modèles intéressant la relation entre l'Etat et l'Eglise.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Voir pour développements: Radu Preda, *Biserica în Stat (L'Eglise dans l'Etat)*, ed. Scripta, Cluj-Napoca, 1999, p.103 et suiv.

Un premier modèle est le modèle de la séparation radicale entre Etat et Eglise, appliqué en France, aux Pays-Bas et, dans une certaine mesure, en Irlande.

En France, le modèle de la séparation radicale entre Etat et Eglise représente un héritage de la Révolution française de 1789, l'Etat interdisant au pouvoir spirituel de s'impliquer dans les problèmes politiques et sociaux. L'Eglise n'est pas mentionnée, dans la Constitution de 1958, parmi les institutions de base de la société que l'Etat est obligé de financer. La Constitution française prévoit, à l'art. 2, que la France «respecte toutes les croyances», mais précise en même temps que la France est une république «laïque», assurant l'égalité devant les lois de tous les citoyens, «sans distinction d'origine, race ou religion».

Une séparation radicale dans la relation Etat et Eglise peut être rencontrée aux Pays-Bas. Cette situation est le résultat de la sécularisation qui a conduit à la perte d'influence du catholicisme et du protestantisme dans la société. En 1990, la moitié de la population du pays se déclarait sans appartenance confessionnelle.

Enfin, le cas de l'Irlande est atypique. Quoique l'Etat reconnaisse par la Constitution que l'Eglise catholique romaine est majoritaire (90 %), le même pays ne s'engage pas à assister financièrement l'Eglise.

Un deuxième modèle en ce qui concerne la relation entre Etat et Eglise est le modèle de l'identification totale. Dans une série de pays tels l'Angleterre, la Suède, le Danemark, la Finlande et la Norvège, les parlements représentent les instances suprêmes en matière religieuse et les gouvernements soutiennent l'activité de l'Eglise d'Etat. En Grande Bretagne, la Reine est non seulement le chef de l'Etat, mais également le chef de l'Eglise, de la communauté anglicane et de tout le monde. Les évêques sont nommés par la Reine sur la recommandation du Premier ministre et sont membres de la Chambre des Lords.

Dans les pays nordiques, la religion luthérienne est une religion d'Etat et l'Eglise luthérienne est une Eglise d'Etat. Le statut et les décisions de l'Eglise sont arrêtés par le Parlement ou par le Roi (Norvège et Danemark). Le choix des évêques et des ministres des cultes incombe au Parlement et auprès du Parlement il n'y a qu'une assemblée consultative ecclésiastique.

Une situation à part existe en Grèce où l'Eglise orthodoxe est considérée Eglise nationale, sans pour autant s'identifier à l'Etat. Elle bénéficie d'autonomie par rapport à l'Etat, les évêques sont élus par le Saint Synode de l'Eglise, mais reconnus par l'Etat à travers des décrets.

Un troisième modèle est représenté par le modèle de la coopération distincte. En Allemagne, Espagne, Italie, Belgique, Luxembourg, Autriche et Portugal, la relation entre Etat et Eglise fonctionne comme un système de liaison et d'obligations réciproques, destiné à assurer, d'une part, le rôle de l'Eglise dans la société, mais aussi l'appui de l'Eglise envers la politique sociale de l'Etat.

Le terme «séparation» entre Etat et Eglise n'apparaît pas dans la Constitution de l'Allemagne. Toutes les confessions reconnues sont encadrées de manière égale, du point de vue juridique, en tant que parties du droit public. Le seul engagement constitutionnel de l'Etat est l'art. 7, par lequel l'Etat facilite l'enseignement religieux en fonction de la configuration confessionnelle des classes d'élèves. Le financement des activités socio-philanthropiques est mixte, provenant tant des sources de l'Eglise que de celles de l'Etat, mais le financement de l'Etat peut aller jusqu'à 90 %. L'Eglise est dirigée de manière autonome par rapport à l'Etat et prend des attitudes propres face aux problèmes de la société.

Quelques mots concernant deux des ex-pays socialistes: la Pologne et la Russie. En Pologne, on a adopté plusieurs lois le 17 mai 1989: la Loi concernant les rapports entre l'Etat et l'Eglise catholique dans la République de Pologne, la Loi sur la garantie de la liberté de conscience et de religion, et la Loi concernant la sécurité sociale du clergé. Le 4 juillet 1991, a été approuvée la Loi concernant la liaison entre l'Etat et l'Eglise orthodoxe autocéphale. La Constitution de la Pologne définit la relation Etat-Eglise comme une relation basée sur l'autonomie réciproque et sur l'indépendance. Dans la conception de cette disposition, il ne s'agit pas d'une séparation totale entre Eglise et Etat, parce qu'on garantit une plus grande liberté à l'Eglise dans l'espace public. D'ailleurs, comme on le sait, en Pologne, même avant 1989, l'Eglise a constitué un puissant facteur de résistance aux tendances totalitaires, étant connue comme promotrice du respect des droits de l'homme.

La Russie, pays principalement orthodoxe –bien que sur le territoire de la Fédération de Russie il y ait d'autres confessions chrétiennes et non chrétiennes– a adopté, le 19 septembre 1997, la Loi des cultes. La Constitution prévoit que la Fédération de Russie est un Etat laïque, elle reconnaît le droit à la liberté de conscience et de pratique religieuse, mais elle mentionne en même temps «de rôle spécial de l'orthodoxie dans l'histoire russe, dans l'évolution et le déroulement de sa spiritualité et de sa culture.» On y note que la Fédération de Russie respecte le judaïsme et les autres religions qui constituent «une partie intégrante du patrimoine historique des peuples de la Russie».

En même temps, se référant à la politique de la Russie, on mentionne «le rôle de collaboration afin d'arriver à la compréhension, à la tolérance et au respect réciproque dans des questions visant la liberté de conscience et la pratique religieuse».

A la lecture de ces formulations, on voit qu'en Russie il ne saurait pas s'agir d'une religion d'Etat, bien que le rôle spécial de l'Eglise orthodoxe soit mentionné dans le texte même de la Constitution. L'art. 18 alinéa 3 de la Constitution mentionne que l'Etat aide et soutient l'activité d'assistance des organisations religieuses, ainsi que la réalisation de leurs actions et de leurs programmes culturels, qui sont importants pour la société. Se manifeste ainsi la préoccupation d'assurer un équilibre entre l'autorité de l'Etat et sa neutralité dans les problèmes religieux. Ce phénomène est particulièrement important car, beaucoup d'Etats ex-socialistes ont cherché, après 1990, à trouver un équilibre entre les réglementations législatives du passé, restrictives et basées sur un contrôle de l'Eglise par l'Etat, et la liberté illimitée des cultes religieux qui aurait conduit à la diminution de l'autorité de l'Etat et à la prolifération des sectes religieuses.

Il convient aussi de mentionner le fait que dans tous les Etats ex-socialistes (à l'exception de l'Albanie qui s'est officiellement proclamée république «athée») il y a eu des réglementations visant la liberté de la religion et des cultes religieux, mais ces réglementations assuraient un contrôle de l'Etat et ne reconnaissaient à l'Eglise qu'un rôle limité dans la vie publique (par exemple: appels pour la paix ou pour le désarmement).

Il faut signaler que dans beaucoup de Constitutions européennes, on rencontre des dispositions liées aux relations entre l'Eglise et la vie

civile. L'art. 5 de la Constitution du Royaume de Belgique du 7 juillet 1831 prévoit que personne ne peut être obligé de participer d'aucune manière aux actes et cérémonies d'un culte ni d'en respecter les jours fériés. La Constitution suisse de l'an 2000 dispose que personne ne saurait être contraint d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir, d'accomplir un acte religieux ou de suivre un enseignement religieux. La Constitution de la République d'Irlande du 29 décembre 1937 prévoit à l'art. 44 al. 1 que «la liberté de conscience et la libre profession et pratique de la religion sont subordonnées à l'ordre et à la moralité garanties à chaque citoyen».

Enfin, la Constitution de la République italienne de 1947 dispose elle aussi à l'art. 19 que tous les citoyens ont le droit de professer librement leur propre croyance religieuse, sous n'importe quelle forme, individuellement ou en association, de faire de la propagande ou d'exercer leur culte, en privé ou en public, «à condition qu'il ne s'agisse pas de rituels contrevenant aux bonnes mœurs».

Mentionnons encore la Loi constitutionnelle concernant l'acte de gouverner, adoptée en Suède en 1975, et qui prévoit à l'art. 2 que «tous les citoyens seront protégés dans leurs relations avec l'administration publique contre la contrainte de faire connaître leurs opinions politiques ou religieuses. En plus, ils seront protégés dans leurs relations avec l'administration publique contre toute contrainte d'appartenir à une congrégation religieuse».

### **3. La liberté religieuse en Roumanie**

En Roumanie, depuis des temps très anciens déjà il existe une certaine tolérance envers les différentes religions.<sup>2</sup> Même si pendant certaines périodes se sont manifestées des forces xénophobes, antisémites ou d'orientation ultranationaliste qui ont réussi à promouvoir, même temporairement, quelques réglementations défavorables à d'autres religions que celle de la majorité du peuple

<sup>2</sup> Voir les textes de toutes les constitutions roumaines in: Ioan Muraru, Gheorghe Jancu, *Constitutiile române (Les constitutions roumaines)*, III<sup>e</sup> éd.; Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, Bucarest, 1995; Cristian Ionescu, *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente 1741-1991 (Le développement constitutionnel de la Roumanie. Actes et documents 1741-1991)*, Ed.; «Lumina Lxx», Bucarest, 1998.

roumain, elles n'ont pas réussi à éloigner celui-ci de ses traditions humanistes et démocratiques.

La Constitution de 1866, inspirée du modèle belge, consacrait la liberté de conscience et de religion. Malgré cela, une disposition de la Constitution de 1866, selon laquelle «seuls les étrangers de rites chrétiens peuvent acquérir la naturalisation» (art. 7 alinéa 2), a suscité de vives discussions et le Traité de paix de Berlin du 1/13 juillet 1878 a imposé la nécessité de sa révision. Par conséquent, le Parlement a modifié le texte de l'art. 7, en adoptant un nouveau texte selon lequel «la différence de croyances religieuses et de confessions ne constitue pas en Roumanie un obstacle qui empêche d'acquérir les droits civiques et politiques ni leur exercice.»<sup>3</sup>

La Constitution de 1923 a inscrit à l'art. 5 déjà l'égalité utilisation des droits civils pour tous les Roumains «sans distinction d'origine ethnique, de langue ou de religion» (art. 5 alinéa 1). L'art. 22 proclamait l'idée que la liberté de conscience «est absolue». On consacrait l'égalité de protection de la part de l'Etat, à condition que l'exercice de la liberté religieuse ne porte pas atteinte «à l'ordre public, aux bonnes moeurs et aux lois d'organisation de l'Etat». Conformément aux dispositions de ce texte, l'Eglise chrétienne orthodoxe et l'Eglise catholique grecque «sont des Eglises roumaines». De même, le texte stipule que «l'Eglise orthodoxe roumaine étant la religion de la grande majorité catholique grecque a priorité par rapport aux autres cultes» (art. 22 alinéa 4). La Constitution prévoyait en même temps l'unité et l'indépendance de l'Eglise orthodoxe roumaine. Signalons que selon l'art. 72 de la Constitution de 1923, étaient membres de droit du Sénat: les métropolitains du pays, les évêques conduisant les diocèses des Eglises orthodoxe roumaine et catholique grecque, les chefs des confessions reconnues par l'Etat (un pour chaque confession), ainsi que le représentant supérieur religieux des musulmans.

La Constitution de 1938 contenait en grandes lignes des dispositions semblables à celle de 1923, mentionnant à l'art. 4 l'obligation égale pour tous les Roumains, «sans distinction d'origine ethnique et de croyance religieuse», de respecter la loi. Ces dispositions allaient être méprisées

<sup>3</sup> Eleodor Focșăneanu, *Istoria constituțională a României. 1859-1991* (Histoire constitutionnelle de la Roumanie. 1859-1991), Ed.; «Humanitas», série «Societatea civilă» (Société civile), Bucarest, 1998, p. 35, 39.

de manière flagrante par les lois raciales adoptées dans le contexte de l'influence toujours plus forte de l'idéologie et de la politique de l'Allemagne hitlérienne et des partis d'extrême droite dans la vie politique de la Roumanie.

Les Constitutions adoptées en 1948, 1952 et 1965 reconnaissaient la liberté religieuse mais, dans les conditions de la suprématie de l'idéologie marxiste –devenue idéologie officielle– les Eglises reconnues par l'Etat n'ont plus eu la possibilité de se manifester dans la vie politique, la doctrine religieuse contrevenant de manière évidente à l'idéologie athée officielle. Néanmoins, l'autonomie des cultes a été reconnue, mais l'appareil d'Etat exerçait en pratique un contrôle rigoureux sur ceux-ci.

Après la Révolution de décembre 1989, la liberté religieuse a réacquis ses droits naturels et a été libérée de toute interdiction. La nouvelle Constitution de la Roumanie, adoptée en 1991, a consacré un texte substantiel à la liberté de conscience, dans le cadre duquel sont énoncées une série d'idées importantes: la liberté de penser et la liberté des opinions, ainsi que la liberté religieuse ne sauraient être limitées d'aucune manière; personne ne peut être obligé à adopter une opinion ou à adhérer à une croyance religieuse contre ses convictions; la liberté de conscience est garantie et doit se manifester dans un esprit de tolérance et de respect réciproque; les cultes religieux sont libres de s'organiser selon leurs propres statuts, dans les conditions fixées par la loi; ils sont autonomes par rapport à l'Etat et jouissent de l'appui de celui-ci; dans les relations entre cultes, toutes formes et tous moyens, actes ou actions de lutte religieuse sont interdits.

L'organisation et le fonctionnement des cultes en Roumanie sont régis par un acte normatif adopté il y a déjà plusieurs années: le Décret n° 177 du 4 août 1948 concernant le régime des cultes religieux. Ce décret, évidemment dépassé, n'a pas encore été remplacé. Plusieurs projets de loi relative aux cultes ont été soumis au débat, mais ils n'ont pas pu être adoptés. Le problème difficile qui doit être solutionné –mais pour lequel on n'a pas pu réaliser un consensus– est celui de la restitution à l'Eglise catholique grecque de certains établissements de culte confisqués de manière abusive en 1948 et qui sont passés ultérieurement dans la possession de l'Eglise orthodoxe roumaine. Face à ce problème, les principales autorités dirigeantes des deux cultes (l'Eglise orthodoxe et l'Eglise catholique grecque) continuent à négocier.



#### 4. La Constitution européenne

Le Traité constitutionnel européen accorde une importance spéciale à la liberté religieuse. Ainsi, dans le préambule du Traité on souligne le fait que les participants à la réunion de Bruxelles se sont inspirés de l'héritage culturel, religieux et humaniste de l'Europe, dont les valeurs présentes même aujourd'hui dans son patrimoine ont ancré dans la vie de la société le rôle central de l'homme et ses droits inviolables et inaliénables, ainsi que le respect du droit. Les participants à la signature de ce document historique ont manifesté leur confiance dans le fait que les peuples de l'Europe, tout en restant fiers de leur identité et histoire nationales, sont décidés à dépasser les anciennes divisions et de plus en plus unis dans la volonté de se forger un destin commun.

Ensuite, à l'art. 1, on précise que l'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique et veille à conserver et développer le patrimoine culturel européen.

En ce qui concerne les valeurs de l'Union, le Traité constitutionnel précise que «l'Union se base sur les valeurs du respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que sur le respect des droits de l'homme. Ces valeurs sont communes aux Etats membres d'une société caractérisée par pluralisme, tolérance, justice, solidarité et non-discrimination» (art. 2).

Il convient de souligner également les dispositions de l'art. 51 selon lesquelles l'Union respecte et ne porte pas atteinte au statut dont bénéficient, sur la base du droit national, les églises et les associations ou les communautés religieuses des Etats membres. En outre, le même texte prévoit que l'Union respecte le statut des organisations à caractère philosophique ainsi que celui des organisations non confessionnelles. Reconnaisant leur identité et contribution spécifique, l'Union maintient un dialogue ouvert, transparent et constant avec ces églises et organisations.

Comme on le sait, le Traité constitutionnel européen a intégré la Charte de l'Union européenne concernant les droits fondamentaux, adoptée à Nice en 2000. Dans le préambule de la Charte, il est précisé qu'elle respecte les compétences et les attributions de la Communauté et de l'Union, ainsi que le principe de la subsidiarité, les droits qui résultent spécialement des traditions constitutionnelles et des obligations

internationales communes des Etats membres, ainsi que d'autres documents internationaux de la dernière période.

Dans le chapitre III intitulé «Libertés», l'art. 10 ayant pour titre «la liberté de penser, de conscience et religieuse» stipule que «toute personne a le droit à la liberté de penser, de conscience et religieuse», droit qui implique la liberté de changer de religion ou de croyance, ainsi que la liberté de manifester collectivement ou individuellement la religion ou la croyance, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement de rituels.

Il est connu d'ailleurs que ce droit a été initialement prévu dans la Convention pour la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le Protocole additionnel de cette Convention du 4 novembre 1950.

D'ailleurs, d'autres documents internationaux importants réaffirment la valeur de la liberté religieuse. Ainsi, la Déclaration du millénaire, adoptée par l'O.N.U. par sa résolution n° 55/2 du 8 septembre 2000, réaffirme au chapitre «Valeurs et principes» «le respect des droits et des libertés fondamentales, la garantie des droits égaux pour tous, sans distinction de race, sexe, langue ou religion...», et plus loin, au chapitre V intitulé «Droits de l'homme, démocratie et gouvernement équitable» se manifeste la décision des Nations Unies «de respecter strictement la Déclaration universelle des Droits de l'Homme».<sup>4</sup>

Parmi les documents plus anciens, on ne saurait pas ne pas mentionner un document vieux de plus de deux siècles, la Déclaration de l'Etat de Virginie du 12 juin 1776, laquelle disposait à l'art.16 que «La religion ou les devoirs que nous avons envers le Créateur et la manière dont nous nous en acquittons ne sauraient être accomplis que par la raison et la conviction, et non pas par la force et la violence; par conséquent, tous les hommes ont dans une égale mesure le droit d'exercer librement leur religion, conformément aux lois et à leur conscience; c'est un devoir mutuel de tous de pratiquer la patience, l'amour et la charité chrétienne les uns envers les autres».<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Adrian Năstase, Bogdan Aurescu, Drept internațional contemporan. Textes essentielles (Droit international contemporain. Textes essentiels), Regia Autonomă «Monitorul Oficial», Bucarest, 2000, p. 126, 131.

<sup>5</sup> Victor Duculescu, Constanta Călinoiu, Georgeta Duculescu, Crestomatia de drept constituțional (Chrestomathie de droit constitutionnel), Ed.: «Lumina Lex», Bucarest, 1998, vol.I, p. 115.

De ce que nous avons montré plus haut, se détache clairement le fait que le Traité constitutionnel européen, s'inscrivant dans le droit fil de certaines formulations contenues dans de nombreux documents internes et internationaux, réaffirme d'une manière solennelle la valeur et l'importance de la liberté religieuse. Le fait que dans le texte du Traité nous ne rencontrons que des formulations à caractère général et non pas des références à une religion précise, peut être considéré comme une preuve de tolérance et de reconnaissance du rôle que toutes les religions doivent remplir aujourd'hui, celui de rendre les hommes meilleurs, de les rapprocher les uns des autres, de les rendre plus respectueux envers eux-mêmes et envers d'autres peuples.

## 5. Conclusions

Une tentative de synthétiser les principales idées qui se détachent de l'analyse de la manière dont est réglementé le problème de la liberté religieuse sur le plan international et en droit comparé nous conduit aux conclusions suivantes:

1. La liberté religieuse représente un principe impératif, universellement reconnu, toute inobservance de ce principe représentant la mépris de certains documents fondamentaux, tels la Charte de l'O.N.U., le Traité constitutionnel européen, de nombreuses conventions et d'autres instruments juridiques conclus au niveau des Etats.

2. Les modalités pratiques grâce auxquelles la liberté religieuse va être reconnue et protégée par les Etats diffèrent d'un Etat à l'autre, en fonction des traditions historiques, du poids plus ou moins grand de certaines religions dans les pays respectifs, etc.

Si la non-discrimination et la protection égale de toutes les religions sont une chose acquise, les modalités d'organisation du régime des cultes sont réglementées par chaque pays en rapport avec le statut de chaque Eglise à laquelle on doit reconnaître une autonomie.

3. La pratique de religions ou de croyances qui portent atteinte à l'ordre public ou aux bonnes moeurs peut venir en contradiction avec l'ordre juridique de certains pays. Dans de telles situations, on peut prendre des mesures interdisant certains cultes qui pourraient léser par

leur objectifs ou leur pratiques les principes généraux qui concernent les droits de l'homme, la démocratie politique ou l'entente entre les citoyens, ou qui pratiqueraient la xénophobie, le racisme ou le mépris d'autres religions.

4. Le prosélytisme religieux, comprenant par cela l'action qui explique sa propre doctrine et cherche à attirer des disciples, ne constitue pas en soi un phénomène nocif et contraire aux lois d'un État. Il devient un facteur perturbateur lorsque le prosélytisme est lié à des discriminations entre citoyens en raison de leur appartenance religieuse. Dans une espèce de la Cour européenne des Droits de l'Homme jugée en 1999, *Pitkewich contre la Russie* (dossier 47936/99),<sup>6</sup> on a constaté que c'est à juste raison qu'a été éloignée de la fonction de juge une personne qui conditionnait le fait de dispenser la justice à l'appartenance à une certaine secte religieuse –dont elle-même faisait partie.

La conclusion de notre recherche est que le droit comparé offre d'importants éléments de repère pour organiser l'activité religieuse par rapport au principe général de reconnaissance totale de la liberté religieuse et de conscience. En étudiant le droit comparé et la pratique de certaines instances judiciaires –surtout la Cour européenne des Droits de l'Homme– nous pouvons comprendre correctement les dimensions réelles de la liberté religieuse et la signification particulière qu'elle a dans le monde d'aujourd'hui.

---

<sup>6</sup> cf. Victor Duiculescu, Georgeta Duculescu, *Justitia europeană. Mecanisme, deziderate și perspective* (La justice européenne. Mécanismes, desiderata et perspectives), Ed.: «Lumina Lex», Bucarest, 2002, p.73.

# Abolition of the Death Penalty in Turkey\*

Yüksel ERSOY\*\*

This is an article on the subject of the death penalty in relation to its recent abolition in Turkey, and its meaning on a larger scale. Therefore, I shall not reiterate the well known aspects of the death penalty such as its history, the abolitionist efforts and resistance against them, international documents, etc., but rather, after determining the general status of the death penalty in the world, limit the article to the developments in Turkey, which might constitute an interesting example for future changes, not only in this specific subject but in the general trend on human rights.

## 1. Decreasing Number of Countries Retaining the Death Penalty

According to Amnesty International's last update of 7 September, 2004, 'over half the countries in the world have now abolished the death penalty in law or practice'. In fact, Amnesty International's latest information shows that: (i) 80 countries have abolished the death penalty for all crimes; (ii) 15 countries have abolished the death penalty for all but exceptional crimes such as wartime crimes; (iii) 23 countries can be considered

---

\* This paper has been prepared at the request of the Union of Bar Associations of Turkey for the meeting of the World Congress Against the Death Penalty organized by ECPM (Ensemble Contre la Peine de Mort) and PRI (Penal Reform International) in Montreal, Canada to be held 6-9 November 2004.

\*\* Retired Professor of Criminal Law at the University of Ankara and member of Ankara Bar Association.

abolitionist in practice: they retain the death penalty in law but have not carried out any executions for the past 10 years or more and are believed to have a policy or established practice of not carrying out executions, making a total of 118 countries which have abolished the death penalty in law or practice.

The number of countries and territories that retain and use the death penalty is 78, but the number of countries that actually execute prisoners is much smaller. Thus there is in the world a trend toward the abolition of the death penalty in law or in practice. Since 1985, over 50 countries have abolished the death penalty in law or, having previously abolished it for ordinary crimes, have gone on to abolish it for all crimes.

Even though there are cases of countries reintroducing the death penalty after a certain period of abolition, they either abolished the death penalty again or resumed executions but then suspended them.

The number of countries or territories retaining and using the death penalty is relatively high and we all know the arguments sustained in favour of this penalty. However, a majority of countries and territories has developed certain '*international standards*' and responds to the pro-death penalty movements' arguments with very convincing answers.

## **2. Abolition of the Death Penalty in Turkey**

Turkey has been a member of the Council of Europe since 9 August, 1949, ratified the European Convention on Human Rights on 18 May, 1954 and recognized the right of individual petition on 28 January, 1987.

Under both the Constitutions of 1961 and 1982 the constitutionality of the death penalty became a subject of criticism due to the principles concerning the right to life and prohibition of penalties incompatible with human dignity. At the time of the 1961 Constitution, a case based on the unconstitutionality of this penalty had been initiated at the Constitutional Court, which denied the validity of the claim on the grounds of the existence of a provision attributing the Great General Assembly (Parliament) the power of approving death penalties.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Constitutional Court judgment dated 7.10.1963 docket no: 1963/207, decision no: 1963/175.

But this decision did not soothe the criticism against the existence and the execution of the death penalty in Turkey, which was considered to be in direct contradiction to the human rights principles contained in the international documents to which Turkey was and is a party. As a consequence, during the years between 1973–1980 and then from 1983 onwards, Turkey refrained from executing death penalties applied by the courts, abolishing it in practice by the Parliament's abstention from approving the relevant judgments submitted to it.<sup>2</sup>

Among the amendments brought to the Constitution of 1982 by the Parliament with the Act no. 4709 dated 3 October, 2001<sup>3</sup> was the inclusion in Article 38 of the principle concerning abolition of the death penalty for ordinary crimes with the exception of the crimes of war, crimes committed in state of imminent threat of war and terrorism. Article 1-A of the Act no. 4771 adopted on 3 August, 2002<sup>4</sup> for the application of this constitutional principle stated that, except for death penalties foreseen for crimes committed in state of war or immediate threat of war, all death penalties in the legislation had been converted to life imprisonment.

Even though, partly due to internal efforts, the abolition of the death penalty was considered as being a part of the reforms adopted by the Parliament in view of the acceleration of the integration process of Turkey into the European Union, Turkey has actually been a candidate to the European Union since 1999 and has been adopting certain 'harmonization' legislation in the hope of securing an earlier negotiation date.

In line with the abolition of the death penalty, on 15 January 2003 Turkey signed Protocol no. 6 to the ECHR concerning the Abolition of the Death Penalty, which was ratified on 12 November, 2003 and entered into force on 1 December, 2003.

In a more radical approach, the Turkish Parliament brought new amendments to the Constitution of 1982 with Act no. 5170 adopted on 7 May, 2004,<sup>5</sup> changing three articles (15, 17, 87) and eliminating

---

<sup>2</sup> Yüksel Ersoy, *Cezâ Hukuku Genel Hükümler* [Criminal Law General Provisions], Ankara, 2002, p. 160.

<sup>3</sup> Published in *Official Gazette* no: 24556bis dated 17.10.2001.

<sup>4</sup> Published in *Official Gazette* no: 24841 dated 9.8.2002.

<sup>5</sup> Published in *Official Gazette* no: 25469 dated 22.5.2004

references to the execution of death penalty existing therein. In addition, and more importantly, paragraph 9 of Article 38 concerning the death penalty, which was conceived as 'No death penalty can be applied except in the cases of war, imminent threat of war and crimes of terrorism', has been eliminated and the old paragraph 10, which was conceived as 'No general confiscation penalty is allowed', was replaced with the provision 'No death penalty and general confiscation penalty are allowed', thus becoming the new paragraph 9.

This has been a more fundamental change in the Constitution, eliminating the death penalty in general, with no exception under any circumstances or for any type of crime.

As mentioned above, many factors have contributed to this radical change, including the continuous pressure of non-governmental human rights groups or organizations, support by a good part of the population, the commitments of the Turkish Republic through signing and ratifying international conventions and treaties, and last but not least, the determination of the nation to integrate to the European Union, which can be considered the ultimate and natural consequence of the reforms initiated by the country 80 years ago with the foundation of the Republic as a secular state.

The fact that the political party (AK Party), which based its propaganda on religious issues and came to power in November 2002 with absolute majority, continued the pro-European reform process including first the partial and then total abolition of the death penalty, has very significant value for the abolitionist movements. In fact, Delphine Langlade underlines one aspect of this interesting development in the following sentence: *L'arrivée au pouvoir d'un parti religieux musulman en novembre 2002, qui souhaite accélérer la procédure de candidature à l'Union européenne, fait de la Turquie le premier pays avec une population majoritairement musulmane et dirigé par un parti religieux à avoir aboli la peine de mort*<sup>6</sup>.

### 3. International Order and International Standards

Beginning after the First World War, efforts to develop a world order through the adoption of international principles of law above

<sup>6</sup> Vers la fin du paradoxe turc, sources: AFP, AP, Rapport ECPM.



domestic laws have been intensified. When the organization of the League of Nations constituted by the relevant Covenant, which entered into force on 10 January, 1920, failed to ensure the aimed for peaceful international order with the outbreak of the Second World War, the new organization of the United Nations was formed with a Charter, which entered into force on 24 October, 1945, with broader purposes and a better conceived structure.

Parallel to the implementation of the Charter of the United Nations, other regional organizations with similar aims have been envisioned and other structures have been established. The human rights declarations and, in particular, the Universal Declaration of Human Rights and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms constituted a sound basis for the creation of international standards on matters related to different aspects, including the death penalty. Private human rights groups have also begun to press for a better-organized and more efficient implementation of international and local orders.

#### **4. Religion and the Death Penalty**

We are all aware that the death penalty is practised in different States where populations have different ideological grounds, social and political structures and religious beliefs. Emphasis is normally put upon the political, philosophical, and legal dimensions of the practice and its racial and social implication, while religious traditions and theological perspectives are not fully explored.

In my opinion, a proper analysis of the Turkish experience might indicate an interesting path, which, if appropriately assessed, might be conducive to the creation of a common basis between countries where Islamic religion prevails and those with other beliefs for approaching the death penalty and human rights issues with the same standards.

I am not an expert in the matter of religions nor am I qualified and I do not intend to enter into these details. However, we realize the existence of many different approaches when we cast an eye on the countries where Islam influences, in one way or another, the state structure, its legal system and the lifestyle.

It is obvious that in almost all religions, there are different attitudes, sects adopting different interpretations and, in general, progressive and reactionary approaches. First of all, we should point out the difference between so-called *Islamic states* and *states with Islamic population*. While in the former the state itself professes Islam as its own religious identity, in the latter, it is not the state but the individuals that are believers. Even though it is a matter discussed throughout the Muslim world,<sup>7</sup> it is the general belief that in one way or another Islam favours capital punishment.

### 5. Islamic State/State with Muslim Population

An important aspect of Islam is the fact that it is both a religion and a legal system: it not only contains the rules that govern the next world but also this world. That is why Islamic rules demand a religious state as an executor to enforce the Islamic Law (Sharia), which controls and orders all areas of life, not as rules with moral sanctions but as rules requiring application of material sanctions to violators through an instrument of the state.

According to this law, a Muslim is not free to believe or choose what he wishes; he is under Islamic Law, which was derived and assimilated from the Qur'an, the example of the Prophet Muhammad, the final

<sup>7</sup> William Schabas, loc. cit, p. 4 states, 'Within the international arena, those states taking the initiative to defend capital punishment are a disparate lot. The group includes such states as Singapore and Malaysia, who invoke "Asian values" and whose practical concerns on the matter seem closely related to the battle against traffic in narcotic drugs. Another active participant is Rwanda, a country where the death penalty has fallen into abeyance except for the very specific issue of the appropriate punishment for perpetrators of genocide. Several members of the Commonwealth or English-speaking Caribbean are very involved: they generally attribute their interest in the subject to the excited state of public opinion and, in some cases, high rates of violent crime. But without any doubt, the core of the campaign that fights further progress of international law in the area of abolition of the death penalty lies with so-called Islamic states'. Dr Ahmed Idris (<http://euromuslim.com/>) affirms, 'Death penalty is one of the thorny issues that hamper progress of EU dialogue on human rights with any Muslim country. Though capital punishment exists in local secular laws of many countries including US, the general impression of EU policy makers is that it is, in the Muslim world, related to religion'. He further suggests that whoever studies this matter should 'distinguish between the religion of Islam and the practices of its followers in order to know whether the issue in question is related to Islam or to un-Islamic traditions practiced by the government of the Muslim country they are talking with'.

analogy and consensus. Islam describes Muslims as worshippers and slaves of Allah. They have submitted themselves to him and are therefore his possession. The word Islam means, 'surrender, devotion and submission'.<sup>8</sup>

'For this reason, Islamic apologists (defenders of the faith) are generally convinced that, while God has rights in regard to man, man has only duties towards God. Man must, for example, submit to God's will and fulfill the Five Pillars of Islam whereas God has no duties towards man'.<sup>9</sup>

## 6. Christianity and the Death Penalty

In the Christian culture, in general, jurists do not justify or defend their legal opinions on the basis of religious belief or more specifically on the Bible, even though it contemplates death penalty for certain human acts or omissions blamed in the Bible.

*In the Western world "enlightened" with its separation of Church and State, the personal belief of the individual is one of the most private areas of life—so much so that many are unwilling to even share the details of their faith. Many contemporaries consider their personal faith, which they have formulated according to their own convictions independent of the Church, for the "true faith", a religion more valid than that of those who are always running to church'.<sup>10</sup>*

*The secularized Westerner, molded by the Enlightenment and accustomed to separation of Church and State, has difficulties understanding that a country could determine its standards for political, social life, for private and public affairs, by the standards of religion'.<sup>11</sup>*

As explained above, taken as it is in its roots, *'the Islamic view is quite different: faith and religion are basically public affairs subject to the control of the state, although the measure of the control varies from country to country. Wherever*

<sup>8</sup> Abdurrahmani'l-Djaziri, 'The Penalties for Apostasy in Islam', <http://www.light-of-life.com/eng/ilaw/>.

<sup>9</sup> Dr. Christine Schirrmacher, 'Human Rights in Muslim Understanding' <http://www.worthynews.com/>

<sup>10</sup> William Schabas, department of law at the University of Quebec, Montreal, 'Islam and the Death Penalty', (<http://peweforum.org/deathpenalty>)

<sup>11</sup> Schirrmacher, above, see n 9.

*Islam is the state religion and the very pillar of state order, the good citizen is expected to adhere to Islam; apostasy is treason*.<sup>12</sup>

Therefore, the question is whether in a country where there is a majority of Muslim population the application of Islamic law can be prevented by adopting the secular system, or whether priority can be given to the internationally accepted standards on human rights in the Islamic law system?

### 7. Secular Turkish Republic

In order to better understand what happened in Turkey when it became a Republic in 1923, we should take a step backward and quickly analyze the adoption of its new legal system.<sup>13</sup> With the proclamation of the new state as a Republic based on, among others, the principle of secularism, Turkey wanted to make a precise choice: repudiation of the religious identity for the new state with the replacement of the Islamic law by the new laws of continental European inspiration. This was, practically, a religious reform in a country where the state (Ottoman Empire) had had a religious identity for six centuries.<sup>14</sup> Even though innovation movements had been registered and partial reforms had been adopted towards the end of the Ottoman Empire, particularly after 1839, a complete reform both in religious as well as social life was implemented only with the foundation of the Turkish Republic, thanks to the experience and farsightedness of the founder of the new state, Mustafa Kemal Atatürk, and his supporters who took Western Enlightenment as their own guide. It is obvious that in a country where the majority of the population is of Muslim faith and the state structure is based exclusively upon religious precepts, religion itself has a determining effect on the social, economic, legal and political life. Due to the fact that the domination of almost all aspects of human behaviour during the Ottoman Empire by religion did not have a beneficial effect on the technological and cultural development of the social life, the foundation of the new Republic

<sup>12</sup> *ibid.*

<sup>13</sup> 'L'evoluzione storica ed i principi generali della legislazione penale turca' [Historical development and general principles of Turkish criminal legislation], *La Scuola Positiva* (1970, series 4, year: XII, issue 4) pp. 525-540.

<sup>14</sup> 'Il laicismo nella Repubblica Turca' [Secularism in Turkish Republic], *Dialogo Antidialogo*, December 1971, pp. 35-42.

intended to create a clear distinction between religion as an institution and the state structure through the adoption of secularism as one of the fundamental principles of the new Republic.

This was obviously a very difficult task, since Islam, as stated above, is not only a system of faith but also a social, political and legal system, which regulates human life in its all aspects. Therefore, attempting a separation of the religion from the state was an arduous enterprise in a country where the population was accustomed to seeing the 'Sultan' as the head of the religion in his additional capacity as 'Caliph'—the head of all Muslims of the whole world.

In the Western world, with the adoption of the principle of secularism, a clear separation between the religious and state powers had been achieved, but in Islam, even today, the dominant opinion denies such a possibility. The Turkish experience, based on the awareness of the characteristics of Islam, knew well that simply a theoretical separation of the two powers would not prevent religion and religious institutions from interfering with the remaining aspects of the social life. At the same time, the reformers were aware of the unwillingness of the conservative elements to accept their exclusion from certain aspects of social life and of the possibility of attempts to re-establish their dominance in public and private affairs. Thus, they envisaged a proper secular concept for a society where the conservative concept of Islam had dominated for a long time, not just by detaching religion from the state but also, by putting religion under the control of the state apparatus. This was a necessary measure for ensuring that the religious reform would not be damaged by conservative elements of Islam.

### **8. Internal Difficulties**

Obviously, when a reform, especially a religious reform, is concerned there is need for a period of time for teaching the principles of this reform to old and especially new generations. Unfortunately, in Turkey this could be possible only for a limited period of time, after which, with the introduction of a multi-party system in Turkey in the 1950s and with the hunger of an unscrupulous political party for power, this religious reform became the target of unprincipled politicians, who attacked the state structure with religious arguments in order to obtain more votes. During a period exceeding half a century,

these politicians, hand in hand with the conservative religious forces, introduced changes in the structure of the state, in public and private educational institutions and created reactionary political parties which undermined the secular state. However, the secular state concept was able to resist all these harmful efforts due to the fact that it suited the Turkish character better and was accepted with such fervor.

However, we might affirm that the application of the secular system was misunderstood and misrepresented by both parties, either favourable or unfavourable to the new establishment. On the one hand, in some instances, the exaggerated behaviour of secularists accusing religious people of fanaticism bordered on hurting the religious sentiments of the believers, while on the other the conservative Muslims pretended to be freedom fighters in an allegedly atheist environment. There should have been a more reasonable approach from one side or the other in order to create a healthier social environment. As explained below, as a consequence of the inflexibility of the secular movement and the continuous loss of terrain to religious factions, at least an apparent conciliation effort has come from the latter.

### 9. Efforts for Consensus—A Model

In fact, as a consequence of the years of reactionary activities, a political party with conservative tendencies won the political elections of 3 November, 2002, but the one-party government formed afterwards had to act in a reconcilable manner, by not attacking, at least for the time being, the basic institutions of the secular state, and by adopting a policy favourable to the membership of Turkey to the European Union.<sup>15</sup> This fact alone clearly shows the strength and the

---

<sup>15</sup> Baskin Oran, Professor of International Relations, School of Political Sciences, University of Ankara, 'L'Union Européenne et la Turquie: Une Nouvelle Ère Géostratégique Grâce aux Etats-Unis' in a conference in Paris on 6 April, 2004 made the following statement: 'En fait, ces réformes initiées par le parti au pouvoir (AKP) sont tellement importantes que, je pense qu'il faudrait les qualifier de "deuxième tsunami", par référence à la première, celle des fameuses réformes kémalistes des années 1920 et 30 qui avaient elles aussi stupéfait le monde occidental d'alors. C'est sans doute grâce à ces réformes que, depuis 17 Mars 2004, la T. n'est plus soumise au processus de "monitoring" mis en place en 1996 par la commission de suivi de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe'.

uniqueness of the reforms adopted among others in the field of religion and the results obtained in Turkey.

The request of Turkey to become a member of the European Union has obviously divided both internal and external public opinion in different factions as a consequence of historical, social, political and especially religious reasons. From one side or the other there are those who are for or against it. Even though concealed by reasons such as the number of the population, the rate of unemployment, the economic indices, the degree of implementation of the reforms adopted in the field of human rights, the main rationale of the opposing factions seems to be the cultural and religious differences.

This approach, does not obviously take into consideration the structural changes in Turkish society, which occurred towards the end of the Ottoman Empire and continued in a more radical manner from the beginning of the Republic. This might be the consequence of insufficient information on or erroneous analyses of these developments in a society where the existence of certain peculiar characteristics either are ignored or are not sufficiently elaborated. In fact, as stated above, Turkish secularism could not be the same as Western secularism due to the Muslim understanding of state structure, the mentality of the population and of the religious institutions. Now, a more similar attitude is being implemented and the characteristics of Turkish society itself are not the same as those of any typical Muslim population.

In addition, other elements influencing international relations are to be considered when the links between Turkey and the European Union are analyzed, particularly when one wishes to form an opinion on the matter of Turkey's membership to the European Union. Professor Baskin Oran is of the opinion that *In May 2003 a radical and sudden change has occurred in the proposals of the important personalities of the European Union. These personalities began to declare openly that Turkey is very important for the organization*<sup>16</sup>

According to Professor Oran this brusque change of atmosphere in Europe does not originate as a result of these reforms. In his opinion *The Progress Report adopted on 5 November 2003 recognized their importance but it did not fail to underline with care that they would not serve anybody if they remained*

---

<sup>16</sup> *ibid.*

*on the paper. These reforms have without doubt contributed a lot to this attitude, but not enough to make Turkey pass under the rainbow'.*

Thus Professor Oran attempts to identify the real reasons going through the proposals of the functionaries of the European Union during the said period. According to him a profound modification of international environment arose out of two developments linked to the events of 11 September, 2001, namely (i) the invasion of Iraq and its consequences on the European Union; and (ii) that the so-called 'Islamic' terrorism appeared to have played the principal role.

When the USA invaded Iraq, says Professor Oran, the European Union found itself in a state of absolute weakness and inertness, because it did not have either a common foreign policy, military force or a geographic position allowing its intervention on the scene of crisis. As a consequence, continues Professor Oran, the European Union understood that, as with all positions of weakness, its secondary position vis-à-vis the USA could easily degenerate into the disintegration of the Union.

On the other hand, affirms Professor Oran, upon the declaration of a total war without quarter by the USA against so-called 'Islamic' terrorism, *'the European Union soon realized the necessity to prove that it is not against Islam per se and that its democracy and Islam could not be considered incompatible'.*

Professor Oran concludes stating that, to remedy these two results deriving from the new international deal, the European Union should prove itself capable of playing a global role and associate democracy with Islam. Consequently, a different approach to Turkey with its Muslim religion, its secular system, its democratic ambition and geostrategic position would give further strength to the European Union in its dealings with the two important developments mentioned above.

In a comment in Newsweek, Fared Zakaria observes, *'The AK Party has shown that a devotion to Islam is entirely compatible with liberalism, pluralism and democracy. For this reason it is the most powerful symbol of modern Islam in the world today, a symbol that could have resonance for the Middle East, Europe's own Muslim population and the entire Islamic world'*.<sup>17</sup> He continues by stating

---

<sup>17</sup> Fared Zakaria, 'How Not to Win Muslim Allies', Newsweek, September 27, 2004, p. 21.



that the Turkish model is becoming more approachable for the rest of the Muslim world, among others, by softening the edges of Turkey's secularism. This statement might be true, but what is important is the preservation of this secular character of the system, without which Turkey would not be a model at all.

## 10. Conclusion

Consequently, we might say that the preservation of the secular system with an environment of enhanced freedom will make Turkey a real bridge between the Muslim and Western worlds. The reforms performed, including the elimination of the death penalty, under this government of religious tendencies are, therefore, significant, since they prove that, even though they may be contrary to at least some of the reforms adopted at the foundation of the Republic, the new government chose to respect the system as a whole.

As Zakaria points out, the European Union decision about Turkey will be made by a Europe 'that is either confident or scared of the future'. As explained by Professor Oran, the Union should be scared of not being able to deal with the new developments in the international arena, only if it does not understand the necessity of a policy integrating Turkey in the Union, which would give the strength and the social basis to solve the above-mentioned problems. A confident Europe, affirms Zakaria, would see that *Turkey could help solve its labor shortages, help with its problems assimilating Muslim populations and send a powerful signal across the world*.

This signal to the world given by the beginning of the admission process of Turkey to the European Union would make clear that if the Western world wishes to peacefully and efficiently fight terrorism, and create an environment where, instead of specific religious beliefs, the internationally accepted principles prevail, it should create and enforce ties with the Muslim world on the basis of common international standards concerning human rights, as suggested by the unique example of Turkey.

# Dual-Nationality under Turkish Law—Permitted or Tolerated?

Rona AYBAY\*

**I**s dual-nationality<sup>1</sup> a recognized right for Turkish citizens<sup>2</sup> under Turkish law or is it only a generally tolerated situation? The purpose of this article is to try to shed some light on these questions.

## 1. Historical Background

During the early years of the Republican era in recent Turkish history, i.e. in the 1920s and 30s, a deep suspicion of foreigners was a part of the Turkish political culture. As a natural consequence of these feelings any member of Turkish society who had close personal contacts with foreigners in their private life was regarded with some suspicion.<sup>3</sup>

---

\* Prof. Dr., Faculty of Law, Istanbul Bilgi University.

<sup>1</sup> Most of the points discussed in this article are equally valid for cases of 'multi-nationality'.

<sup>2</sup> In this article, unless otherwise indicated, 'nationality' and 'citizenship' are used interchangeably. Although 'nationality' may also be used to indicate the relation between a legal person (such as a corporation) or a thing (such as a ship) for the purposes of this article the term 'nationality' will refer only to the tie between an individual (human being) and a State.

<sup>3</sup> Because of large scale import-export activities, certain quarters of the big ports such as Istanbul or İzmir may be regarded as exceptions. It should be noted, however, that even in those cities, for the great majority of population, foreigners were considered people to be avoided unless there was strict necessity.

After long years of war, at the end of which the Ottoman Empire collapsed, most of the parts of what are today the territory of Turkey were occupied by foreign military forces. Those were the times when the Turkish people were overwhelmed by a deep feeling of uncertainty. Even when, eventually, the new Turkish state emerged as a Republic, those days when foreigners were regarded as potential spies were not easily forgotten.

Under such a socio-psychological background, it was only natural that the idea of a Turk having an additional (foreign) nationality was something which could hardly be tolerated by ordinary people.<sup>4</sup>

In this context, it is interesting to note that both the Ottoman Constitution of 1876 and the Republic's first constitution of 1924 contained a similar article prohibiting the candidature for the parliamentary elections of those who *'had claimed that they had a foreign nationality'*.<sup>5</sup> As is easily observed, this provision imposed an additional requirement to the usual condition of being a citizen for being elected as a member of parliament.

This period of suspicion towards foreigners lasted until the end of the Second World War. Especially after the 1950s, having contacts with foreigners and learning foreign languages (English in particular) became more and more popular among various sections of Turkish society. However, to witness a serious change in the deep-rooted negative feelings towards dual-nationality, we had to wait until the 1960s when a large number of Turkish workers went abroad for work.

Beginning in the early 1960s a flow of *'guest workers'*, as they were called then, from Turkey to Western Europe began. Their main destination was Federal (West) Germany but other countries such as

---

<sup>4</sup> It should be mentioned, however, that under the first Nationality Law of the Republican era, which was adopted in 1929 (Law nr. 1312) a foreigner who acquired Turkish citizenship by naturalization was not required to abandon his nationality. On the other hand, a foreign woman marrying a Turk automatically acquired Turkish citizenship; regardless of whether she kept her other nationality.

<sup>5</sup> Ottoman Constitution of 1876, Art. 68; The first Constitution of the Turkish Republic of 1924, Art. 12.

Belgium, Sweden, France, Netherlands and Denmark also received considerable numbers of workers from Turkey. At first the numbers of individual workers were small and most of those were either unmarried or did not take their wives<sup>6</sup> with them.

In Turkey, Germany and the other European countries involved, this flow was regarded as a short-term development. Therefore, the long-lasting social, economic and political consequences were not predicted. The general belief was that those who went abroad would return to their homeland after working there for a couple of years and invest the money they had made in Turkey.

However, the flow which originally started with unskilled and single guest workers later involved large numbers of individuals of various professions and their families.

## 2. Dual-Nationality and the Present Turkish Citizenship Law

The present Turkish Citizenship Law (Law nr. 403) was put into effect about 40 years ago in 1964. Although the final text of the law did not entirely reflect their efforts, drafters of this new law, which replaced the law from 1928, took careful account of the developments in the field of nationality law and did their best to keep the draft in line with the three main principal ideas of nationality.<sup>7</sup>

It should be noted, however, that when work towards drafting the new Citizenship Law started in 1962, the flow of workers from Turkey to Western European countries was in its very early stages. Therefore, the drafters did not pay particular attention to the effects of this flow on nationality problems.

The final text represented a more or less *'moderate'* approach towards the double nationality problem. In cases where Turkish citizenship was acquired by marriage<sup>8</sup> or naturalization, the loss or abandonment

<sup>6</sup> In those days almost all 'guest workers' were men.

<sup>7</sup> 'Every person must have a nationality', 'every person must have only one nationality' and 'every person must have the right to choose and change his nationality'. cf. Universal Declaration of Human Rights, Art. 15.

<sup>8</sup> Under the original version of Art. 5 when a foreign women married a Turkish

of the other nationality was not required. However, attainment of foreign nationality by one's free will was made a ground for the loss of Turkish citizenship. It should be noted, however, that such loss was not envisaged to be *automatic* but subject to a decision rendered by the Council of Ministers. The provision (Art. 25/a), which related to the question of losing Turkish citizenship in cases where foreign nationality was acquired, was subject to an amendment later. In the following section of this article, the question of double nationality under Turkish law will be examined in the light of this amended provision.

### 3. Deprivation (withdrawal) of Citizenship (*Kayıbtirme*)

TVK. Article 25/a (as amended<sup>9</sup>) provides that a Turkish citizen who acquired foreign nationality by his free will, *without obtaining the necessary permission* may be declared to have lost Turkish citizenship by a decree issued by the Council of Ministers.

To have a better understanding of this provision of law a number of points must be clarified:

- This provision applies when a Turkish citizen acquires foreign nationality *without permission* issued by the Turkish Administration;
- For an individual to lose his Turkish citizenship on these grounds the foreign nationality must have been acquired by *free will*. For instance, if a Turkish women who married a foreigner,

---

husband she could easily become a Turkish citizen if she wished. All she had to do was to make a simple declaration indicating her wish to acquire Turkish citizenship before the authority celebrating the marriage. If the marriage were celebrated before competent foreign authorities such declaration was to be made within one month from the date of marriage. No examination of any criminal record or residence in Turkey for a certain period was required. As for the question of whether she should retain her original nationality, this was beyond the jurisdiction of the Turkish law. In other words, it was a question governed by the law of the State of her original nationality. Art. 5 was subject to a radical amendment in 2003. For a study on this question under the new version of Art. 5, cf. Güngör, Gülin, 'The acquisition of Turkish nationality by way of marriage following the June 2003 amendment', *Ankara Law Review*, summer 2004, vol: 1, nr. 1, pp. 29-49.

<sup>9</sup> Law nr. 2383, 13 February, 1981, *Official Gazette (Resmî Gazete)* 17 February, 1981, 17254.

automatically acquired her husband's nationality under her husband's national law, this provision was not applicable;

- Even when foreign nationality was acquired by free will, Turkish citizenship may not be lost if the Turkish citizen had obtained the *permission* issued by the relevant Turkish authorities.

Can a Turkish citizen obtain this *permission* while he retains his Turkish citizenship? Although Article 25/a is not entirely clear on this point, the purpose of the amended version of Article 22<sup>10</sup> appears to permit dual-nationality. The amended version of Article 22/III provides that the Council of the Ministers may also grant permission to those who wish to acquire foreign nationality. The *By-Law relating to the Application of the Turkish Citizenship Law (Yönetmelik<sup>11</sup>)* is much clearer on this point: it indicates that such permission may be asked for even by those Turkish citizens who have, already, acquired foreign nationality by free will (Art. 32/6 and 7—as amended). Under the relevant provisions of this By-Law, the applicant is to declare in written form whether he would like to retain his Turkish citizenship. It should be noted however that those who acquire foreign nationality by their free will without permission, may be subject to the loss of Turkish citizenship by deprivation (withdrawal; *kaybettirme*).

#### **4. An Interesting Case of Deprivation of Citizenship:**

##### *Merve Safa Kavakçı*

The topic of deprivation of Turkish citizenship became an important issue in Turkish political life in 1999 when *Ms Merve Safa Kavakçı* who was elected a member of parliament was later deprived of her citizenship by a decree issued by the Council of Ministers. The case developed as follows:

*Ms Kavakçı* was a candidate on the ballot list of *Fazilet Partisi* (Virtue Party), the political party which was believed to be advocating pro-Islamic policies in contradiction of the constitutional principle of secularism. *Fazilet Partisi* was formed at a time when the Constitutional

<sup>10</sup> *ibid.*

<sup>11</sup> *Official Gazette (Resmî Gazete)*, 21 March 1981; 17286.

Court was about to deliver its decision under which the *Refah Partisi* (Welfare Party) would be banned and dissolved.

The fact that almost all members of parliament and majors belonging to Refah Partisi (Virtue Party) joined this newly established political party raised the doubts that Virtue was the continuation of Welfare.<sup>12</sup>

*Ms Kavakçı* was a candidate on the ballot list of *Fazilet Partisi* (Virtue Party) in the general elections held in April 1999. The Party emerged third by the number of votes received by the political parties participated in the elections. *Ms Kavakçı* was among the 111 winning candidates of the Virtue Party. However, at the opening ceremony of the new Parliament when the members were to take the official oath provided for in the Constitution she insisted on being present wearing the so called '*turban*', a kind of woman's head-dress. As this particular cap was regarded by many as a symbol of fundamental Islam her insistence on wearing of *turban* caused noisy protests of members of the majority party at the Parliament and she was not permitted to take the floor and eventually was not able to be sworn in as a member of parliament.<sup>13</sup> Under Turkish practice an elected candidate is not regarded as a member of parliament before he makes the solemn declaration before the parliament.

Soon after, the newly formed Council of Ministers issued a decree depriving *Ms Kavakçı* of Turkish citizenship on the grounds that she had acquired another nationality without obtaining the necessary permission from the relevant Turkish authorities.<sup>14</sup> In the decree Article 25/a was referred to as the legal basis of the decision.

As a result *Ms Kavakçı* who had not been able to take the official oath to commence her position as a member of parliament was deprived of the capacity to be elected an MP.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> In fact *Fazilet* (Virtue) Party was banned and dissolved in 2001 by the Constitutional Court mainly because it was regarded as the continuation of Welfare (*Refah*) Party under a new name.

<sup>13</sup> Protesting MPs argued that the Internal Regulations (Rules of Procedure) of the Parliament do not permit such head-dress in the hall.

<sup>14</sup> Decree nr.99/1282, *Official Gazette*, 16 May 1999, 23697.

<sup>15</sup> Under the Turkish Constitution, being a Turkish citizen is one of the requirements to be eligible as a member of parliament.

She applied to the Council of State (*Danıştay*) the Supreme Administrative Court to have the Council of Ministers decree declared null and void. The Supreme Administrative Court in its decision ruled that:

*Under Turkish Citizenship Law acquisition of foreign nationality while maintaining Turkish citizenship is conditional upon obtaining the written permission of relevant Turkish authorities. If this requirement is not fulfilled retaining of Turkish citizenship is not possible.*

*However, those who had applied for the said permission before the establishing of the fact that they acquired foreign nationality by free will may not be subject to deprivation of citizenship but to the procedure of obtaining permission.*

*It should be noted, however, that those who acquired foreign nationality by their free will without obtaining permission may lose Turkish citizenship by a decree issued by the Council of Ministers when this fact is established'.<sup>16</sup>*

With this decision, The Supreme Administrative Court ruled that the decree under which Ms Kavakçı was deprived of her citizenship was not issued against the law and practice; therefore she was not to be regarded as a Turkish citizen from the date when the decree was published.

### Conclusion

In light of the foregoing, the following points may be established as the principles of the Turkish law and practice on the issue of double nationality:

(i) A Turkish citizen may apply for permission not only for losing Turkish nationality but also to acquire another (additional) nationality while retaining their Turkish citizenship.

---

<sup>16</sup> Danıştay (Supreme Administrative Court), 10th Chamber, decision nr.E.1999/2196,K.200/315, 8 February, 2000.



(ii) However, when it is established that, a Turkish citizen has acquired a foreign nationality without obtaining the relevant permission he may be subject to deprivation of Turkish citizenship.

However, if, in such a situation, the Turkish citizen on his own motion, applies for permission *before* his acquisition of foreign nationality was established by the Administration, the procedure for deprivation may be stayed and permission may still be granted

(iii) The Administration has an absolute margin of appreciation (discretionary power) in granting or rejecting the requested permission to acquire foreign nationality. Even when the applicant meets all of the formal requirements the Administration has the power to reject the grant without giving any reason. Whether the applicant, in such a case, can bring an action for annulment before the Administrative Court against the refusal is only a theoretical possibility—simply because it is almost impossible to have a negative administrative decision annulled by a court decision.

(iv) The Administration also has an absolute margin of appreciation in using its power to deprive the Turkish citizens of their citizenship under Article 25/a. It is a well known fact that there are many Turkish citizens who acquired foreign nationalities *without having obtained permission* but only a small minority are actually subject to deprivation. In other words the Administration is considered not to be under an obligation of applying Article 25/a but to have the discretion of choosing particular individuals as the targets. In fact, one may say that the Administration may act quite *selectively* in resorting to deprivation. Many cases where Turkish citizens have acquired foreign nationalities without applying for permission are simply overlooked by the Administration.

(v) It should be noted, however, that when the Administration, by the decision of the Council of Ministers, deprives a Turk of his citizenship, the person can bring an action for annulment against this decision before the Administrative Court.

Article 66 of the Constitution clearly provides that the decisions for deprivations of citizenship cannot be exempted from judicial

review. The traditions of Turkish administrative are such that the Administration has to provide sufficient legal and factual evidence to defend its decision before the Court. Court decisions annulling decisions for deprivation of citizenship are not unusual under Turkish practice.

# Entraide judiciaire internationale en Matière de Criminalité transnationale organisée en Turquie

Durmuş TEZCAN \*

1 . Le droit positif est le reflet de la vie économique, sociale et politique, mais il n'en est qu'un reflet tardif, en ce sens que le droit positif est marqué de conservatisme et que son adaptation à l'évolution de la vie économique, sociale et politique prend souvent un temps considérable.

D'autre part, on assiste depuis quelques décennies et plus particulièrement depuis la seconde guerre mondiale à une internationalisation croissante des rapports économiques, sociaux et politiques, et cette évolution rapide et généralisée impose une adaptation du droit.

Il en est ainsi, en particulier, du droit pénal international, et il faut y voir surtout une conséquence, d'une part, de la criminalité internationale, facilitée par le développement des moyens de transport et de communication entre les Etats et, d'autre part, des efforts déployés au sein des organisations internationales mondiales et régionales afin que le droit pénal international puisse répondre à un tel besoin.<sup>1</sup>

---

\* Prof. Dr., Université de Kültür d'Istanbul.

<sup>1</sup> En effet, les gouvernements se sont trouvés confrontés à des réalités nouvelles, telles que l'immigration clandestine pour des raisons économiques et/ou politiques, la libre circulation des personnes et des marchandises (surtout dans des groupements régionaux créés par des Etats qui ont fait abandon d'une partie de leur souveraineté, comme l'Union européenne), et le tourisme de masse, qui ont entraîné une augmentation de la criminalité internationale, v. Tezcan Durmuş, Territorialité et conflits de juridictions en droit pénal international, Ed. de la Faculté

2. L'un des principaux problèmes que doivent affronter les autorités concernées de tous les pays aussi bien sur le plan régional qu'universel est la nécessité croissante de lutter contre la criminalité et d'améliorer le traitement des délinquants. En dehors de ce que l'on a réalisé jusqu'à présent dans le domaine du droit pénal international, d'abord au sein du Conseil de l'Europe et puis dans l'Union Européenne, dont les membres font tous partie du Conseil de l'Europe, nous constatons que l'ONU développe également ses instruments juridiques internationaux relatifs à la lutte contre les activités criminelles afin de mieux combattre la criminalité sur le plan universel dans certains domaines. Parmi ceux-ci se trouvent notamment des instruments juridiques internationaux relatifs à la lutte contre les activités criminelles comme la convention des Nations Unies signée à Vienne en 1988 contre le trafic illicite des stupéfiants, d'une part, et celle de Palerme de 2000 contre la criminalité transnationale organisée, d'autre part. Alors que la convention de Vienne contre le trafic illicite des stupéfiants renforce déjà la solidarité internationale dans la répression du trafic illicite, notamment en instaurant des mesures en matière de saisie et de confiscation des produits du trafic illicite et en réglant l'extradition et les nouvelles formes de l'entraide judiciaire en matière pénale, la convention de Palerme se rallie à cette voie puisqu'elle instaure les mêmes nouvelles formes d'entraide judiciaire en matière pénale élaborées d'abord au sein du Conseil de l'Europe et puis transposées par les Nations Unies dans de nouvelles conventions soumises à l'approbation de tous les membres de l'ONU, bien qu'il y ait parmi eux des pays dont le régime politique ne correspond pas tout à fait aux critères démocratiques.<sup>2</sup>

3. En ce qui concerne la Turquie, qui se trouve géographiquement parlant sur l'itinéraire de tous les trafiquants, notamment pour ce qui est du trafic de stupéfiants et des êtres humains et en particulier des femmes et des enfants, elle a toujours été très sensible aux activités

---

de Sciences Politiques d'Ankara, Ankara, 1983, p. 1 et suiv.; v. ég. Pradel Jean / Constens Gcert, Droit pénal européen, Ed. Dalloz, Paris, 1999, n° 4 et suiv.

<sup>2</sup> Il faut souligner ici l'importance de la convention européenne des droits de l'Homme dans les relations entre les membres du Conseil de l'Europe à qui elle a assuré un minimum de confiance mutuelle pour conclure des conventions sur une coopération judiciaire pénale très avancée; v. à ce sujet notamment Rolin Henri, L'entraide pénale et les droits de l'Homme, in Recueil d'études en hommage à M. René Cassin, Paris, Ed. A Pédone, tome I, 1969, p. 241 et suiv.

de toutes les organisations internationales en vue de combattre d'une manière efficace toute forme de criminalité et en particulier le crime organisé aussi bien national que transnational.

La Turquie a, surtout ces dernières années, renforcé sensiblement à la fois sa législation et son activité de lutte contre le crime organisé, ce qui a abouti à la création d'un cadre juridique et administratif mieux adapté à cette matière. Elle a également légiféré en adoptant une série de nouveaux codes, notamment le code pénal (daté du 26.09.2004) et le code de procédure pénale (daté du 04.10.2004) qui vont entrer en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> avril 2005. En effet, le crime organisé a fait l'objet d'une série de législations à savoir:

#### A. En matière de corruption

4. La loi n° 3628 du 19 avril 1990 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude.<sup>3</sup> Le législateur turc, prenant conscience des lacunes des lois anticorruption existantes (lois n° 1609 et 2871) en a élargi la portée par la loi n° 3628 du 19 avril 1990.

Cette loi, déclarée applicable non seulement aux politiciens mais également aux fonctionnaires d'État et au personnel des autres institutions et organismes potentiellement enclins à la corruption, soumet ceux-ci à l'obligation de déclaration de patrimoine et à des règles de procédure spécifiques.<sup>4</sup> Les quatre actes érigés en infraction par la loi n° 3628 sont les suivants:

aa. L'absence de déclaration de patrimoine sans excuse, en dépit d'un avertissement de l'autorité compétente, est punie d'une peine d'emprisonnement de trois mois maximum.<sup>5</sup>

bb. La fausse déclaration, pour autant qu'elle ne soit pas constitutive d'une infraction plus sévèrement réprimée, est punie d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans. Il peut s'agir soit d'une sous-

<sup>3</sup> v. *Journal officiel* (Resmi Gazete) n° 20508 du 4.5.1990.

<sup>4</sup> v. à ce sujet, Tezcan Durmuş, *La lutte contre la corruption en Turquie*, Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul, XXXII/No: 48, Istanbul, 1998.

<sup>5</sup> v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 10.

évaluation intentionnelle, procédant du souci de dissimuler le produit de fraudes, soit d'une surestimation destinée à couvrir à l'avance le produit de fraudes ultérieures.<sup>6</sup>

cc. L'acquisition illicite de biens sans rapport avec l'état de fortune de l'intéressé, pour autant qu'elle ne soit pas constitutive d'une infraction plus sévèrement réprimée, est punie d'une peine de trois à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de cinq à dix millions de livres turques. En outre, le tribunal ordonne la saisie du bien acquis en fraude.<sup>7</sup>

dd. Les déclarations de patrimoine, si elles peuvent donner lieu à l'application de sanctions pénales, sont en revanche protégées en vertu de la loi contre les indiscretions. Il s'agit d'informations confidentielles qui ne peuvent être divulguées qu'aux autorités judiciaires dans le cadre de poursuites.<sup>8</sup> Leur divulgation est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à un an, qui est augmentée de 50 % si la violation a lieu par voie de presse.<sup>9</sup>

Par ailleurs, sauf la peine mentionnée au paragraphe aa- ci-dessus, les peines privatives de liberté dont question ne peuvent pas faire l'objet d'un sursis ni d'une transaction, ni être commuées en amende.<sup>10</sup>

5. D'autre part, selon le Code pénal turc de 1926, qui reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal de 2004 (prévue pour le 1er avril 2005, sauf trois exceptions où on a fixé des dates différentes), les fonctionnaires publics proprement dits sont les cadres administratifs les plus susceptibles d'être impliqués dans des affaires de corruption, mais une loi n° 3771 du 5 février 1992 portant modification de l'article 11 du décret-loi n° 399 sur le statut

<sup>6</sup> v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 12.

<sup>7</sup> v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 14.

<sup>8</sup> v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 9 et 20.

<sup>9</sup> v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 11.

<sup>10</sup> v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 16.

du personnel des entreprises économiques publiques a assimilé le personnel desdites entreprises aux fonctionnaires en ce qui concerne l'application des règles de répression de la corruption.<sup>11</sup>

Afin de mettre fin au débat en droit turc sur le contenu du terme *fonctionnaire*, le parlement turc a préféré le terme *d'agent public* à celui de *fonctionnaire de l'État* dans l'article 6/al.1(c) du nouveau Code pénal de 2004. Ce choix élargit donc sensiblement son contenu par rapport au Code pénal actuel. Selon cette nouvelle règle, tous les agents publics sont pris en considération sur un pied d'égalité. En effet, d'après la Constitution, les fonctions essentielles, permanentes et durables requises par les services publics que l'État, les entreprises économiques publiques et les autres personnes morales publiques sont tenus de fournir conformément aux principes généraux de l'administration sont exercées par les fonctionnaires et autres agents publics (art. 128 et 129 de la Constitution turque).

Les dispositions du Code pénal relatives à la corruption et aux délits contre l'administration de l'État qui y sont assimilés (détournement de fonds, concussion, complicité de corruption, etc.) ont été réaménagées en fonction de l'évolution de la doctrine et de la pratique judiciaire par la loi n° 3679 du 21 novembre 1990. La définition légale de la corruption a été simplifiée (art. 211) et consiste dorénavant, pour les personnes considérées comme fonctionnaires, en le fait d'accepter, directement ou par l'intermédiaire d'autrui, pour exécuter ou ne pas exécuter des actes qu'ils sont tenus d'accomplir, de l'argent et des biens à titre de don ou d'autres avantages, ou le fait d'avoir, dans l'intention indiquée, vendu ou adjugé des biens ou immeubles à un prix vil ou exorbitant.<sup>12</sup> Comme la convention du 17 décembre 1997

<sup>11</sup> v. D. Tezcan, M. Kutlu, M. Ögütçü, O. Sancakdar, *İdare Hukuku Mevzuatı* (Législation administrative), c. II, 2 b, DEÜ H. F. yay., İzmir, 1998. Comme on l'explique dans le paragraphe qui suit, le nouveau code pénal de 2004 s'est rallié à cette dernière solution dans son article 6/1(c).

<sup>12</sup> Le nouveau code pénal de 2004 contient également des règles dans le même sens (v. art. 252 et 257). Pour une analyse critique de ce code, v. Türk Ceza Kanunu Reformu: Birinci Kitap - *Toplumsal Değişim Sürecinde Türk Ceza Kanunu Reformu* - Panel (La réforme du code pénal turc, Tome I: La réforme du code pénal turc dans le cadre de l'évolution sociale - Panel); İkinci Kitap: Makaleler, Görüşler, Raporlar (tome II: Articles, points de vue et rapports) Ed. TBB, Ankara, 2004.

relative à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales<sup>13</sup> oblige chaque pays partie à celle-ci à incriminer les faits de corruption active d'un agent public relevant d'un État étranger ou d'une organisation internationale publique,<sup>14</sup> la nouvelle loi turque n° 4782 du 2 janvier 2003 sur les modifications apportées à différentes lois en vue de la mise en application de cette convention inclut un nouveau paragraphe pour incriminer les faits de corruption active d'un agent public relevant d'un État étranger ou d'une organisation internationale publique.

En ce qui concerne le nouveau Code pénal de 2004, la corruption simple n'y est incriminée que pour les agents publics corrompus (art. 257/al.3), tandis que les corrupteurs ne feront plus l'objet d'une poursuite, sauf s'il s'agit de corruption active d'un agent public relevant d'un État étranger ou d'une organisation internationale publique (art. 252/al.5).<sup>15</sup>

<sup>13</sup> La ratification de cette convention par la Turquie a été autorisée en vertu de la loi n° 4518 du 1<sup>er</sup> février 2000 ; v. le Journal officiel turc (*Resmi Gazete*) n° 23956 du 6 février 2000. Dans la foulée de cette loi, elle a été approuvée par le décret du Conseil des Ministres n° 2000/385 du 9 mars 2000; v. le Journal officiel turc (*Resmi Gazete*) du 10 mai 2000.

<sup>14</sup> v. à ce sujet Pierre Abromovici, journaliste français qui se demande s'il est réaliste de penser qu'une volonté politique internationale arrête la corruption (v. Abromovici Pierre, Les jeux dispendieux de la corruption mondiale, in *Le Monde diplomatique*, novembre 2000, pp.22-23). En effet, selon lui, comme le lui confirme, sous couvert d'anonymat, un agent commercial d'une grande entreprise exportatrice française, «une des astuces est maintenant d'avoir des filiales dans des pays qui n'appartiennent pas à l'OCDE, et alors ce travail qui existait à partir de la France va se faire à partir de ce pays hors OCDE». M. Abromovici attire l'attention sur la confirmation d'une telle pratique en se référant à un non-lieu accordé au mois de février 2000 au PDG de la société Dumez-Nigéria qui était suspecté d'avoir fait transiter par des sociétés écrans 400 millions de francs, dont une part aurait été versée à des personnalités nigériennes. En effet, dans cette affaire, l'argument pour absoudre l'inculpé a été l'autonomie juridique de la filiale nigérienne par rapport à la maison mère française (v. à ce sujet, *Le Monde*, 4 avril 2000).

<sup>15</sup> v. art. 252/3 du nouveau Code pénal de 2004: «Est également considéré comme un acte de corruption le fait, à l'occasion d'actes de commerce international, de proposer ou de promettre, ou encore de donner, directement ou indirectement, un avantage tel que visé à l'alinéa premier, à des fonctionnaires ou à des responsables élus d'un pays étranger exerçant des fonctions au sein d'institutions ou organisations publiques ayant des responsabilités législatives, administratives ou judiciaires, ou à des personnes remplissant des fonctions internationales dans ce pays, en vue de



On constate dès lors que le Code pénal de 1926 contient aujourd'hui un arsenal de dispositions générales et spéciales organisant, dans un but de prévention, la répression de la corruption des fonctionnaires. Il convient de citer notamment les délits suivants:

aa. le détournement de fonds simple et qualifié (art. 202 du Code pénal ancien; art. 247 du nouveau Code pénal);

bb. la négligence conduisant au détournement de fonds (art. 203 du Code pénal ancien; art. 251 du nouveau Code pénal);

cc. la fraude en matière de marchés publics (art. 205; cet article n'a été repris que partiellement dans l'art. 235 du nouveau Code pénal);

dd. le péculat (art. 208 du Code pénal ancien; cet article n'a été repris que partiellement dans l'art. 235 du nouveau Code pénal);

ee. la concussion (art. 209 du Code pénal ancien; art. 259 du nouveau Code pénal);

ff. la corruption passive (art. 212 du Code pénal ancien; art. 252/al.1 du nouveau Code pénal);

gg. la corruption active (art. 213 du Code pénal ancien; art. 252/al.1 du nouveau Code pénal);

hh. les agissements comme intermédiaire dans la corruption (art. 216 du Code pénal ancien; cet article n'a pas été repris dans le nouveau Code pénal);

ii. la corruption pour un acte n'entrant pas dans ses attributions (art. 218 du Code pénal ancien; art. 255 du nouveau Code pénal);

jj. la négligence dans l'accomplissement des fonctions (art. 230 du Code pénal ancien; art. 257/2 du nouveau Code pénal);

---

l'accomplissement d'un acte ou de l'obtention ou de la conservation d'un avantage illicite.» (nouvelle loi turque n° 4782 du 2 janvier 2003 sur les modifications apportées à différentes lois en vue de la mise en application de la convention relative à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers) ;v. le *Journal officiel* turc (*Resmî Gazete*) n° 24990 du 11 janvier 2003.

kk. la négligence dans l'accomplissement des fonctions pour les magistrats (art. 231 du Code pénal ancien; cet article n'a pas été repris dans le nouveau Code pénal; c'est l'article 257 du nouveau Code pénal qui va s'appliquer)

ll. le trafic d'influence sur des magistrats (art. 232 du Code pénal ancien; art. 277 du nouveau Code pénal);

mm. l'abandon par le juge sous influence de son impartialité (art. 233 du Code pénal ancien; cet article n'a pas été repris dans le nouveau Code pénal);

nn. la négligence dans l'accomplissement des fonctions pour les officiers et fonctionnaires de police (art. 234; du Code pénal ancien; cet article n'a pas été repris dans le nouveau Code pénal);

oo. l'exercice d'une activité commerciale par les magistrats ou fonctionnaires (art. 238 du Code pénal ancien; art. 259 du nouveau Code pénal);

pp. l'abus de fonctions (art. 240 du Code pénal ancien; art. 257/1 du nouveau Code pénal);

qq. la fraude dans les adjudications publiques (art. 366-368 du Code pénal ancien; art. 235 du nouveau Code pénal).

Le Code pénal turc contient également une série de dispositions relatives à la répression du faux en écriture (art. 339-357 du Code pénal ancien; art. 204-210 du nouveau Code pénal). Examiner individuellement ces différentes infractions dépasserait le cadre de la présente étude. Le lecteur intéressé pourra se référer aux traités de droit pénal spécial et codes annotés.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> v. Çetin, Erol, *Açıklamalı ve İftihatsız Ceza Hukukunda ve Özel Yasalarda Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılama Usulü ve Memur Suçları*, Seçkin yay., Ankara, 2003; Tezcan, Durmus-Erdem M. Ruhan, *Ceza Özel Hukuku*, 2. b, İzmir, 2002; Artuk, Emin-Gökçen, Ahmet-Yeni dünya, A. Caner, *Ceza Hukuku Özel Hükümler*, 3. b, Ankara, 2004; Dönmez, Sulhi, *Özel Ceza Hukuku Dersleri*, İstanbul, 1988; Önder, Ayhan, *Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler*, 2. b, İstanbul, 1987; Erem, Faruk-Toroslu, Nevzat, *Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler*, Ankara, 1973; Bakıcı, Sedat, *Açıklamalı Zimmet, İrtikap ve Rüspet Suçları*, Ankara, 1988; İçel, Kayıhan-Yenisey, Feridun, *Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Kanunları*, 4. b, İstanbul, 1994. En ce qui

## B. En matière de crime organisé:

6. La Turquie, qui est partie à la Convention de Palerme sur la criminalité transnationale organisée, a déjà adapté sa législation pour se conformer à deux objectifs de cette convention, à savoir, d'une part, harmoniser un certain nombre d'incriminations et, d'autre part, prévoir des règles communes pour développer la coopération judiciaire pénale.

### a. Harmonisation d'un certain nombre d'incriminations

Pour donner une idée générale, nous évoquerons ici une série de modifications apportées à notre législation:

#### aa. Le délit de blanchiment d'argent

7. A la suite de la ratification par la Turquie, en vertu de la loi n° 4136 du 22 novembre 1995, de la Convention des Nations Unies de 1988 sur le trafic des stupéfiants,<sup>17</sup> notre pays a, dans le but de prévenir le blanchiment d'argent, instauré en vertu de la loi n° 4208 du 13 novembre 1996, un Comité de recherche des délits financiers directement rattaché au ministre des Finances. La même loi définit l'argent sale (art. 2) et sanctionne pénalement les opérations de blanchiment (art. 7).<sup>18</sup>

En vertu de l'article 2 de la loi, on entend par «argent sale», l'argent ou les titres, biens ou revenus, ou encore le produit d'opérations de change, obtenus suite à des actes énumérés, ou toute espèce d'avantages matériels obtenus de leur conversion.

Le délit de blanchiment d'argent est passible d'une peine de deux à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende variable, égale à deux fois le

---

concerne le nouveau Code pénal de 2004, outre l'ouvrage cité à la note 12 ci-dessus, v. également le nouveau Code pénal annoté, publié par un des membres de la sous-commission pour la réforme du code pénal désigné par le Parlement, Özgenc, İzzet, *Gerekçeli Türk Ceza Kanunu*, Seçkin yay., Ankara, 2004.

<sup>17</sup> Ratification opérée en vertu de la décision n° 96/7801 du 16.1.1996 du Conseil des ministres, publiée avec la traduction en turc du texte de la convention au *Journal officiel* (Resmi Gazete) n° 22551 du 11.2.1996.

<sup>18</sup> v. *Journal officiel* (Resmi Gazete) n° 22822 du 19.11.1996. D'autre part, cette Enfraction a été reprise dans le nouveau code pénal (art. 282).

montant du délit. En outre, celui-ci fait l'objet d'une confiscation (art. 7). La loi prévoit par ailleurs le doublement de la peine dans les cas suivants: si l'auteur de l'infraction est fondateur, administrateur ou membre de l'organisme qui a opéré le blanchiment; s'il s'agit d'un fonctionnaire, d'un agent bancaire ou financier; où encore s'il a été fait usage de menaces ou d'armes.

La loi prévoit également la responsabilité pénale des personnes morales, qui se traduit par des amendes de 500 millions à 5 milliards de livres turques, ainsi que celle de leurs administrateurs.

Une circonstance atténuante, sous la forme d'une réduction de peine, pouvant aller de la moitié jusqu'aux deux tiers, est reconnue en vertu de l'article 7 dernier alinéa au profit de parents ou alliés au premier ou deuxième degré qui ont commis le délit de blanchiment d'argent dans le but de dissimuler un acte délictueux. Ceux-ci ne peuvent donc, en matière de blanchiment d'argent, bénéficier de l'immunité totale qui leur est en principe reconnue par application de l'article 296/al.2 du Code pénal.

Enfin, la loi n° 4208 ne se borne pas à réglementer le délit de blanchiment d'argent. Elle prévoit en outre l'assistance aux autorités, l'obligation au secret et les mesures provisoires en cas de découverte d'indices de blanchiment d'argent.

L'adoption d'une telle loi revêt une grande importance non seulement sur le plan interne, mais également du point de vue des relations internationales. En effet, l'argent sale a tendance à s'orienter vers les pays qui témoignent de bienveillance à son égard. Il est capital pour la Turquie, tant pour sa propre sécurité que pour sa réputation internationale, de ne pas devenir un paradis de l'argent sale.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Le Comité de recherche des délits financiers créé en vertu de cette loi est doté d'un Règlement fixant les règles d'application de la loi n° 4208 relative à la prévention du délit de blanchiment d'argent (v. *Journal officiel (Resmî Gazete)* n° 23037 du 2.7.1997). Certains articles dudit règlement ont été modifiés en vertu des Règlements publiés conformément aux Décrets du Conseil des Ministres datés du 25.12.1997 et du 13.1.2000. Le Comité de recherche des délits financiers publie des circulaires. Parmi celles-ci la Circulaire n° 2 réglemente les transactions douteuses qui sont censées être dénoncées au Comité de recherche des délits financiers conformément aux articles 12 et 14 du Règlement.

### ab. Le crime organisé

8. La Turquie, en adoptant la loi n° 4422 du 30 juillet 1999 relative à la lutte contre le crime organisé,<sup>20</sup> a complété en quelque sorte la loi n° 4208 du 13 novembre 1996 relative au délit de blanchiment d'argent. Cette loi a pour but, d'une part, d'accroître l'efficacité du système répressif après avoir donné une définition claire et nette du crime organisé en autorisant dans certains cas les écoutes téléphoniques et, d'autre part, d'assurer la sécurité des agents qui sont amenés à infiltrer des réseaux de trafiquants et de blanchiment des profits qui en sont issus.<sup>21</sup>

Selon la définition du crime organisé énoncée dans cette loi, on constate notamment que cette infraction a les caractéristiques suivantes:

- on a affaire à un groupe pourvu d'une structure organisée,
- dont l'objectif premier est d'obtenir de l'argent au travers d'activités illégales,
- et qui se sert de l'intimidation, de la violence et de la terreur.<sup>22</sup>

La criminalité organisée est un modèle de criminalité connue depuis très longtemps: les mafias italiennes, les triades chinoises, les yakusa japonaises, la cosa nostra aux Etats-Unis relèvent de cultures originales faites de sociétés secrètes, de la loi du silence, de la violence et de vendettas.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> v. *Journal officiel* (Resmi Gazete) du 1.8.1999.

<sup>21</sup> v. Öztürk Bahri, *Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta Organize Suç Kavramı* (La notion de crime organisé en droit turc et en droit comparé) in *Organize Suç (Le crime organisé)*, publication de la DG de la sûreté, Ankara, 1998, p. 2-6; Dönmezler Sulhi et Yenisey Feridun, contributions au séminaire sur la loi relative à la lutte contre le crime organisé in *Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu*, publication du ministère de la Justice de Turquie, Ankara, 1999, 80 p.; v. ég. sur le plan général, Gassin R./Sabatier M., *Criminalité organisée, ordre social et coopération policière européenne*, in *Criminalité organisée et ordre dans la société*, Presses univ. d'Aix-Marseille, 1997, p. 241 et suiv.; *Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé*, Colloque préparatoire de l'AIIDP, RIDP, 1999. D'autre part, l'article premier de cette loi définit les principaux objectifs de la lutte contre le crime organisé d'une manière assez détaillée en précisant notamment la nature et les caractéristiques du crime organisé. Pour la définition du crime organisé, v. cet article.

<sup>22</sup> v. Blakesley Ch. L. *Rapport général sur les systèmes de justice criminelle face au défi du crime organisé*, *Rev. Int. de Droit pénal*, 1998/1-2, pp. 35 et ss.

<sup>23</sup> v. Borricand Jacques, *Rapport introductif*, in *La criminalité organisée*, Presse univ. d'Aix-Marseille, 1997, pp. 9 et suiv.

En ce qui concerne la Turquie, avant la promulgation de la loi n° 4422 du 30 juillet 1999, la lutte contre le crime organisé n'avait pas fait l'objet d'une législation spéciale, et on se contentait de punir seulement dans certaines conditions des associations constituées en vue de commettre des délits tels qu'ils sont décrits dans l'article 313 du code pénal turc.<sup>24</sup> Mais cette infraction classique n'était pas suffisante et ne répondait pas aux exigences d'un combat efficace contre la criminalité organisée que la Turquie connaît depuis quelques années. Un arrêt du 25 janvier 1999 de la 8<sup>ème</sup> chambre criminelle de la cour de cassation a mis cette situation en évidence dans le cadre d'une affaire relative à une association de malfaiteurs bien structurée et a demandé de punir les prévenus de la peine maximum prévue à l'article 313 du code pénal.<sup>25</sup>

#### ac. La criminalité transnationale organisée

9. La Turquie, en adoptant la loi n° 4800 du 30 janvier 2003 relative à la lutte contre la criminalité transnationale organisée,<sup>26</sup> ainsi que deux autres lois concernant les deux protocoles, l'un visant à prévenir, réprimer et punir la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants,<sup>27</sup> et l'autre portant sur le trafic illicite de migrants par

<sup>24</sup> En vue de donner une idée plus détaillée, nous présentons une traduction des quatre premiers alinéas de l'article 313 (modifié par la loi n° 3756 du 6 juin 1991 – art. 4): «Ceux qui s'associent dans l'intention de commettre des crimes (ou délits) ou bien ceux qui font partie de telles associations seront punis de un à deux ans de réclusion.

Si cette association est constituée soit dans le but de semer la peur, l'inquiétude ou le panique parmi la population, soit pour des motifs basés sur la différence d'opinions politiques ou sociales, soit dans le but de commettre des crimes (ou délits) contre la sécurité publique, ou de meurtre, ou de vol qualifié, ou de brigandage ou de rapt, la peine sera de un à trois ans de réclusion.

Les peines prévues en vertu des alinéas précédents sont majorées de un tiers à la moitié s'il s'agit des dirigeants de ces associations.

Si les participants, dont deux ou plusieurs en portant des armes ou en les cachant dans un lieu sûr ou dans les lieux de rencontre, parcourent les montagnes et les campagnes ou les voies publiques, la peine sera de deux à quatre ans de réclusion.» Cette article a été repris dans l'article 220 du nouveau code pénal.

<sup>25</sup> v. Dönmezer, Sulhi, *Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu* (La loi relative à la lutte contre le crime organisé), Seminer (Séminaire), publication du ministère de la Justice, Ankara, 1999, p. 14.

<sup>26</sup> v. loi n° 4800 du 30 janvier 2003, *Journal officiel (Resmî Gazete)* n° 25014 du 4.2.2003.

<sup>27</sup> v. loi n° 4804 du 30 janvier 2003, *Journal officiel (Resmî Gazete)* n° 25014 du 4.2.2003.

terre, air et mer,<sup>28</sup> a introduit deux nouvelles infractions dans le Code pénal turc.<sup>29</sup> Nous avons ainsi complété notre code pénal en prévoyant, d'une part, l'article 201 a qui porte sur le trafic illicite de migrants par terre, air et mer<sup>30</sup> et, d'autre part, l'article 201 b qui vise à prévenir, réprimer et punir la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.<sup>31</sup>

## b. Des règles communes pour développer la coopération judiciaire pénale

### ba. Sur le plan international

10. Quand on examine la Convention de Palerme, on constate qu'elle fournit un cadre complet et précis pour une entraide pénale

<sup>28</sup> v. loi n° 4801 du 30 janvier 2003, *Journal officiel (Resmi Gazete)* n° 25014 du 4.2.2003.

<sup>29</sup> L'article 201 a du CPT, conformément à l'article 6 du Protocole portant sur le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, après avoir donné une définition du trafic illicite de migrants érige en infraction ces actes en prévoyant une peine privative de liberté de deux à cinq ans de prison et une amende dont le minimum est d'un milliard de livres turques. Cette peine, qui est accompagnée de confiscation, peut être majorée dans des circonstances aggravantes, notamment en cas de mauvais traitement et lorsqu'un groupe criminel organisé est impliqué.

<sup>30</sup> L'article 201 b du CPT, conformément à l'article 3 du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants, érige en infraction le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes. L'article en question prévoit une peine privative de liberté de cinq à dix ans de prison et une amende dont le minimum est d'un milliard de livres turques. Le consentement de la victime à l'exploitation envisagée, telle qu'énoncée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, ne supprime pas l'infraction. Le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'un enfant aux fins d'exploitation sont considérés comme «traite d'un être humain» même s'ils ne font appel à aucun des moyens énoncés à l'alinéa 1<sup>er</sup>. La peine peut être doublée lorsqu'un groupe criminel organisé est impliqué.

<sup>31</sup> v. l'article 2 de la loi n° 4771 du 3 août 2003, *Journal officiel (Resmi Gazete)* n° 24841 du 9.8.2003. D'autre part, on commence à avoir des articles en droit turc sur le trafic des êtres humaines, v. À ce sujet, Arslan Çetin, İnsan Ticareti Kavramı ve Bu

efficace, même entre des Etats qui n'ont conclu aucun accord spécifique d'entraide judiciaire ou d'extradition. En effet, lorsqu'il s'agit de pays qui ne sont parties à une convention bilatérale ou multilatérale, l'article 18 (Entraide judiciaire)<sup>32</sup> et l'article 16 (Extradition)<sup>33</sup> peuvent s'appliquer en vue de résoudre des problèmes d'entraide judiciaire et/ou d'extradition.

D'autre part, cette convention contient également dans son article 15<sup>34</sup> des règles spécifiques sur la compétence des pays qui y sont parties.

---

Konudaki Ulusal Mevzuata Genel Bir Bakış, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 76, Eylül 2004, Sayı 444, s. 37 vd.;

<sup>32</sup> Voir le texte de cet article in fine.

<sup>33</sup> Voir le texte de cet article in fine.

<sup>34</sup> Article 15: Compétence

1. Chaque État Partie adopte les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard des infractions établies conformément aux articles 5, 6, 8 et 23 de la présente Convention dans les cas suivants:

a. Lorsque l'infraction est commise sur son territoire; ou

b. Lorsque l'infraction est commise à bord d'un navire qui bat son pavillon ou à bord d'un aéronef immatriculé conformément à son droit interne au moment où ladite infraction est commise.

2. Sous réserve de l'article 4 de la présente Convention, un État Partie peut également établir sa compétence à l'égard de l'une quelconque de ces infractions dans les cas suivants:

a. Lorsque l'infraction est commise à l'encontre d'un de ses ressortissants;

b. Lorsque l'infraction est commise par un de ses ressortissants ou par une personne apatride résidant habituellement sur son territoire; ou

c. Lorsque l'infraction est:

i. Une de celles établies conformément au paragraphe 1 de l'article 5 de la présente Convention et est commise hors de son territoire en vue de la commission, sur son territoire, d'une infraction grave;

ii. Une de celles établies conformément à l'alinéa b) ii) du paragraphe 1 de l'article 6 de la présente Convention et est commise hors de son territoire en vue de la commission, sur son territoire, d'une infraction établie conformément aux alinéas a) i) ou ii), ou b) i) du paragraphe 1 de l'article 6 de la présente Convention.

3. Aux fins du paragraphe 10 de l'article 16 de la présente Convention, chaque État Partie adopte les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard des infractions visées par la présente Convention lorsque l'auteur présumé se trouve sur son territoire et qu'il n'extrade pas cette personne au seul motif qu'elle est l'un de ses ressortissants.

4. Chaque État Partie peut également adopter les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard des infractions visées par la présente Convention lorsque l'auteur présumé se trouve sur son territoire et qu'il ne l'extrade pas.

5. Si un État Partie qui exerce sa compétence en vertu du paragraphe 1 ou 2 du présent article a été avisé, ou a appris de toute autre façon, qu'un ou plusieurs autres



Dans l'hypothèse où il y aurait des conflits de compétence entre des pays parties à la convention, on a également prévu la transmission des poursuites au cas où ce transfert est jugé nécessaire dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, et en particulier lorsque plusieurs juridictions sont concernées, en vue de centraliser les poursuites.<sup>35</sup>

Ainsi que le député Christian Philip l'a résumé d'une manière claire et nette lors de l'approbation de cette convention par le parlement français,<sup>36</sup> des dispositions sont prévues pour les différents aspects de la coopération, notamment en matière de saisie et de confiscation des produits du crime, ainsi que pour l'extradition et le transfert des personnes condamnées, d'une manière assez semblable à la convention de Vienne contre le trafic illicite des stupéfiants. Néanmoins, l'une des innovations consiste en l'inopposabilité du secret bancaire comme motif de refus d'une demande d'entraide. Un motif fiscal sera également inopposable pour refuser l'exécution d'une telle demande. L'un des obstacles les plus courants dans les procédures d'enquête sur la criminalité financière est ainsi levé.<sup>37</sup>

Une autre innovation figure dans l'article 18, paragraphe 2: il s'agit du principe de l'octroi de l'entraide dans les enquêtes conduites à l'encontre des personnes morales. Selon cette règle, *«L'entraide judiciaire la plus large possible est accordée, autant que les lois, traités, accords et arrangements pertinents de l'État Partie requis le permettent, lors des enquêtes, poursuites et procédures judiciaires concernant des infractions dont une personne morale peut être tenue responsable dans*

---

États Parties mènent une enquête ou ont engagé des poursuites ou une procédure judiciaire concernant le même acte, les autorités compétentes de ces États Parties se consultent, selon qu'il convient, pour coordonner leurs actions.

6. Sans préjudice des normes du droit, international général, la présente Convention n'exclut pas l'exercice de toute compétence pénale établie par un État Partie conformément à son droit interne.

<sup>35</sup> Article 21: Transfert des procédures pénales

Les États Parties envisagent la possibilité de se transférer mutuellement les procédures relatives à la poursuite d'une infraction visée par la présente Convention, dans les cas où ce transfert est jugé nécessaire dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et, en particulier lorsque plusieurs juridictions sont concernées, en vue de centraliser les poursuites.

<sup>36</sup> v. Rapport n° 30 (2001-2002) de M. Christian Philip, député, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, déposé le 10 juillet 2002, v. [www.assemblee-nationale.fr/12/competence/r0030.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/competence/r0030.asp)

<sup>37</sup> *ibid* p. 14 et suiv.

*l'État Partie requérant, conformément à l'article 10 de la présente Convention.»*

La convention incite en outre les Etats à conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux.

On soulignera que la convention décrit de façon précise et élaborée les différents moyens de coopération auxquels les Etats parties pourront recourir: les échanges d'information, les actions de formation, les enquêtes conjointes, les techniques spéciales d'enquête. Ces dernières recouvrent les livraisons surveillées ou d'autres techniques telles que la surveillance électronique, les opérations d'infiltration, ou l'interception des marchandises.

La convention consacre enfin des dispositions à la protection des témoins contre les actes de représailles ou d'intimidation. Elle enjoint aux Etats parties d'accorder une protection aux victimes.<sup>38</sup>

D'autre part, la Turquie est partie à la convention SECI relative à l'entraide en vue de la prévention et de la répression des crimes transnationaux, signée à Bucarest le 26 mai 1999 dans le cadre de l'Initiative d'entraide de l'Europe du Sud-Est.<sup>39</sup> Cette convention prévoit également une entraide assez poussée entre les pays d'Europe du Sud-Est.

#### **bb. Sur le plan interne**

11. En ce qui concerne la coopération judiciaire pénale dans le système turc, nous devons nous référer à la législation turque dans son ensemble afin de pouvoir donner une idée générale à ce sujet. En effet, la Turquie, en tant que membre de différentes organisations gouvernementales comme le Conseil de l'Europe par exemple,

<sup>38</sup> *ibid* p. 14 et suiv.

<sup>39</sup> Cette convention qui a été signée le 26 Mai 1999 à Bucarest entre l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Grèce, la Hongrie, la Moldova, la Roumanie et la Turquie fut ratifiée de la part de et la Turquie par la loi n° 4589 du 30 juin 2000 et publiée au *Journal Officiel* (Resmi Gazete) n° 24102 du 7/7/2000. Cette organisation dont le siège se trouve à Bucarest facilite l'entraide policière et financière entre des pays contractants en matière de la prévention et de la répression des crimes transnationaux.

participe depuis très longtemps d'une manière active à l'élaboration des nouvelles formes de l'entraide judiciaire internationale en vue de combattre d'une manière efficace la criminalité de toute nature; la lutte contre la fraude et le crime organisé occupent à cet égard une place importante. La Turquie a déjà non seulement ratifié la plupart des conventions européennes en matière pénale mais également conclu des conventions bilatérales avec différents pays en vue de lutter contre la fraude et le crime organisé.

Parmi ces instruments internationaux, on peut citer les conventions bilatérales relatives au contrôle des stupéfiants. En raison de sa situation géographique à la jonction de l'Asie et de l'Europe, la Turquie a non seulement ratifié la plupart des conventions internationales dans ce domaine, mais elle a également manifesté depuis longtemps sa volonté d'instaurer une coopération plus étroite avec une série de pays se trouvant sur la route du trafic des stupéfiants, et particulièrement avec les pays limitrophes.

Cette volonté s'est concrétisée notamment par l'installation d'une sous-commission turco-syrienne des stupéfiants conformément au Protocole en matière de stupéfiants signé entre les deux pays en 1966.<sup>40</sup> Cette sous-commission, qui déploie ses activités au sein de la Commission frontalière permanente turco-syrienne, consacre ses travaux à l'examen des modalités techniques de la coopération bilatérale en vue de lutter contre la contrebande de stupéfiants et à l'échange de renseignements concernant les actes de contrebande et leurs auteurs. Cette coopération a été complétée par la convention conclue en 1981 entre la République de Turquie et la République Arabe de Syrie au sujet de l'extradition et de l'entraide judiciaire en matière pénale, laquelle introduit de nouveaux concepts, tels que la remise des personnes extradées à la frontière.<sup>41</sup>

Une forme similaire et encore plus avancée de coopération a été prévue dans le «*Protocole de coopération dans la lutte contre le trafic de substances narcotiques et psychotropes entre la République de Turquie et la*

<sup>40</sup> v. *Resmî Gazete* n°125331 du 21.2.1967.

<sup>41</sup> v. *Resmî Gazete* n°17991 du 18.3.1983.

*République Arabe d'Égypte* signé au Caire le 26 mars 1978 et publié avec sa ratification au Journal Officiel n° 16412 du 22 septembre 1978. En vertu de l'article 2 de ce protocole, «des autorités compétentes échangeront des renseignements concernant l'identité des trafiquants, les activités de trafic et les substances saisies». En outre, aux termes de l'article 11, un comité mixte est institué et il est prévu de le réunir à la demande d'une des parties et au moins une fois par an en vue de discuter des questions relatives à la coopération en matière de lutte contre le trafic des substances narcotiques et psychotropes, d'élaborer des recommandations en vue de la découverte des nouvelles méthodes mises au point et routes empruntées par les trafiquants et de soumettre ces recommandations aux autorités gouvernementales compétentes en vue de leur examen.<sup>42</sup>

Une autre convention bilatérale visant à éliminer toute espèce de trafic et en particulier le trafic de stupéfiants est l'«*Accord de coopération entre les autorités douanières de la République de Turquie et de la République Populaire de Bulgarie relatif à la prévention du transport illégal de biens et marchandises par la frontière commune entre les deux pays*» signé à Ankara le 26 février 1980 et publié avec sa ratification au Journal Officiel n° 16942 du 27 mars 1980. Aux termes de l'article 10 de cet accord, les parties contractantes s'engagent à coopérer directement entre elles et avec les organisations internationales dont elles sont membres et qui ont pour objet la lutte contre le transport illégal, c'est-à-dire le trafic, de substances narcotiques et psychotropes en vue de lutter contre ces activités et elles s'engagent également à fixer le plus rapidement possible les principes et modalités de cette coopération.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> La coopération bilatérale entre les deux pays a été étendue à d'autres matières en vertu de l'Accord de coopération dans la lutte contre les infractions entre la République de Turquie et la République Arabe d'Égypte publié avec sa ratification au *Journal Officiel* (Resmî Gazete) n° 23821 du 19 septembre 1999. La seconde partie de cet Accord (art. 8-14) prévoit la coopération bilatérale entre les deux pays en matière de lutte contre le trafic des substances narcotiques et psychotropes.

<sup>43</sup> Un nouvel accord (Accord de coopération entre le Ministère de l'Intérieur de la République de Turquie et le Ministère de l'Intérieur de la République de Bulgarie en vue de prévenir le trafic de stupéfiants, le terrorisme et le crime organisé) signé à Ankara le 3 février 1993 a été publié avec sa ratification au *Journal Officiel* (Resmî Gazete) n° 21557 du 19 avril 1993. Aux termes de l'article 6 de cet accord, les parties contractantes s'engagent à coopérer directement entre elles en vue de prévenir le trafic de stupéfiants.

Une entraide similaire à la coopération décrite ci-dessus a été établie par l'«*Accord d'entraide et de coopération entre la République de Turquie et la République Fédérale d'Allemagne en vue de lutter contre le trafic et le transport illégal de stupéfiants*», dont le texte a été publié au *Journal Officiel* n° 17471 du 27 septembre 1971 et le «*Protocole de coopération entre le Ministère de l'Intérieur de la République de Turquie et le Ministère de l'Intérieur de la République d'Irak en vue de prévenir le trafic de substances narcotiques et psychotropes*» dont le texte a été publié au *Journal Officiel* n° 18399 du 12 mai 1984.

Vu le bénéfice pouvant être retiré de la conclusion de tels protocoles et accords bilatéraux avec d'autres pays, des textes similaires ont été proposés à d'autres pays. Nous en avons ainsi signé avec l'Iran,<sup>44</sup> la Russie<sup>45</sup> et l'Inde.<sup>46</sup>

En ce qui concerne l'Ouzbékistan,<sup>47</sup> la Pologne,<sup>48</sup> la Jordanie,<sup>49</sup> la

<sup>44</sup> v. Accord de coopération entre la République de Turquie et la République Islamique d'Iran relatif au trafic des substances narcotiques et psychotropes publié avec sa ratification au *Journal Officiel (Resmi Gazete)* n° 20159 du 5 mai 1989. Cet accord prévoit un renforcement de la coopération prévue dans les conventions internationales; les deux États s'engagent entre autres à se transmettre des renseignements très détaillés au sujet des personnes mêlées dans des affaires de trafic de substances narcotiques et psychotropes (art. 3) ainsi qu'à créer une commission mixte en vue de lutter d'une manière plus efficace contre ce fléau (art. 2).

<sup>45</sup> Accord de coopération entre la République de Turquie et l'Union soviétique relatif au trafic des substances narcotiques et psychotropes signé à Ankara le 14 décembre 1990 et entré en vigueur le 3 octobre 1991.

<sup>46</sup> Accord de coopération mutuelle entre la République de Turquie et la République de l'Inde relatif au trafic des substances narcotiques et psychotropes, signé à Ankara le 17 septembre 1998 et publié avec sa ratification au *Journal Officiel (Resmi Gazete)* n° 23588 du 22 janvier 1999.

<sup>47</sup> Accord de coopération mutuelle entre la République de Turquie et la République d'Ouzbékistan relatif au trafic des substances narcotiques et psychotropes ainsi qu'au terrorisme et au crime organisé, signé à Tashkent le 5 avril 1993 et publié avec sa ratification au *Journal Officiel (Resmi Gazete)* n° 21644 du 21 juillet 1993.

<sup>48</sup> Accord de coopération relatif à la sécurité et à l'ordre public entre le Ministère de l'Intérieur de la République de Turquie et le Ministère de l'Intérieur de la République de Pologne, signé à Ankara le 30 janvier 1993 et publié avec sa ratification au *Journal Officiel (Resmi Gazete)* n° 21557 du 19 avril 1993. Aux termes de l'article 1/1 c de cet accord, les parties contractantes s'engagent à coopérer entre elles en vue de prévenir la fabrication et la distribution de stupéfiants.

<sup>49</sup> The Agreement for Cooperation on Fighting Against Terrorism, Organized Crime and International Smuggling of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances Between the Government of the Republic of Turkey and the Government of the Hashemite Kingdom of Jordan, signé à Ankara le 7 mai 1994 et publié avec sa

Moldova<sup>50</sup> et Israël,<sup>51</sup> la Turquie a signé avec eux des accords visant à prévenir non seulement le trafic de stupéfiants mais également le terrorisme et le crime organisé.

D'autres accords semblables ont encore été signés et ratifiés d'une part entre Malte et la République de Turquie (publié au Journal officiel du 21 février 2000)<sup>52</sup> et d'autre part entre la République grecque et la République de Turquie (accord signé le 20 janvier 2000, ratifié par la loi n° 4654 du 26 avril 2001 et publié au Journal officiel du 14 juillet 2001).<sup>53</sup> On a également signé et ratifié entre la République de Slovanie et la République de Turquie un autre accord semblable (accord ratifié par la loi n° 5246 du 20 octobre 2004 et publié au Journal officiel du 27.10.2004)

En ce qui concerne les données statistiques recueillies par le ministère de l'Intérieur, nous constatons qu'on a arrêté 95 514 migrants illégaux en 2000. Les chiffres sont du même ordre en 2001 (95 365 personnes) et légèrement inférieur (82825) en 2002. D'autre part, depuis la modification du code pénal, c.-à-d. du 9 août 2002 au 31 décembre 2002, on a arrêté 43 personnes en tant qu'auteurs présumés

---

ratification au *Journal Officiel (Resmi Gazete)* n° 22037 du 31 août 1994. Aux termes des articles 6 et suiv., les parties contractantes s'engagent à coopérer entre elles en vue de prévenir la consommation et le trafic des substances narcotiques et psychotropes.

<sup>50</sup> Cooperation Agreement Between the Government of the Republic of Turkey and the Government of the Republic of Moldova on Fighting Against International Illicit Drug Trafficking, International Terrorism, and Other Organized Crime, signé à Kishinev le 3 juin 1994 et publié avec sa ratification au *Journal Officiel (Resmi Gazete)* n° 22107 du 10 novembre 1994. Aux termes des articles 4 et suiv., les parties contractantes s'engagent à coopérer entre elles en vue de prévenir la consommation et le trafic des substances narcotiques et psychotropes.

<sup>51</sup> Agreement Between the Government of the Republic of Turkey and the Government of the State of Israel on Cooperation in Combating Illicit Trafficking and Abuse of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances and Terrorism, and Other Serious Crimes, signé à Jérusalem le 3 novembre 1994 et publié avec sa ratification au *Journal Officiel (Resmi Gazete)* n° 22172 du 15 janvier 1995. Aux termes de l'article 1/2, les parties contractantes s'engagent à coopérer entre elles en vue de prévenir la consommation et le trafic des substances narcotiques et psychotropes.

<sup>52</sup> Pour la traduction de cette convention qui fut approuvée par le décret du Conseil des ministres n° 2000/385 daté du 9 mars 2000, v. *Journal Officiel (Resmi Gazete)* du 10 mai 2000.

<sup>53</sup> v. *Journal Officiel (Resmi Gazete)* du 14 juillet 2001.

de 13 affaires de crimes organisés en matière de migrations illégales.<sup>54</sup>

En ce qui concerne le trafic des êtres humains, nous ne sommes pas en mesure de présenter des données statistiques. Etant donné que la Turquie vient d'adopter des règles particulières, nous espérons avoir une idée plus précise à ce sujet dans les années à venir.

12. Après avoir fait un tour d'horizon, nous pouvons dire que la Turquie, en ratifiant la Convention de Palerme ainsi que ses deux protocoles, l'un visant à prévenir, réprimer et punir la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants, et l'autre portant sur le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, a introduit deux nouvelles infractions dans le code pénal turc. Elle a donc ainsi complété sa législation dans ce domaine.

En conclusion, il convient de rappeler que tous les Etats doivent collaborer pleinement en vue de lutter efficacement contre de nouvelles formes de délinquance qui permettent à des organisations criminelles de réaliser des profits considérables au détriment d'êtres humains. La Turquie s'efforce de contribuer à cette tâche dans la mesure de ses moyens en s'instruisant notamment sur les nouvelles formes de la fraude et du crime organisé.

---

<sup>54</sup> v. Göçmen Kaçakçılığı (Trafic illégal de migrants), note du Département de la contrebande et du crime organisé du ministère de l'Intérieur, 7 mai 2002.

**EXTRAITS**

**de la CONVENTION de PALERME de 2000 CONTRE la  
CRIMINALITE TRANSNATIONALE ORGANISEE**

**Article 16: Extradition**

1. Le présent article s'applique aux infractions visées par la présente Convention ou dans les cas où un groupe criminel organisé est impliqué dans une infraction visée à l'alinéa a) ou b) du paragraphe 1 de l'article 3 et que la personne faisant l'objet de la demande d'extradition se trouve sur le territoire de l'État Partie requis, à condition que l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée soit punissable par le droit interne de l'État Partie requérant et de l'État Partie requis.

2. Si la demande d'extradition porte sur plusieurs infractions graves distinctes, dont certaines ne sont pas visées par le présent article, l'État Partie requis peut appliquer également cet article à ces dernières infractions.

3. Chacune des infractions auxquelles s'applique le présent article est de plein droit incluse dans tout traité d'extradition en vigueur entre les États Parties en tant qu'infraction dont l'auteur peut être extradé. Les États Parties s'engagent à inclure ces infractions en tant qu'infractions dont l'auteur peut être extradé dans tout traité d'extradition qu'ils concluront entre eux.

4. Si un État Partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité reçoit une demande d'extradition d'un État Partie avec lequel il n'a pas conclu pareil traité, il peut considérer la présente Convention comme la base légale de l'extradition pour les infractions auxquelles le présent article s'applique.

5. Les États Parties qui subordonnent l'extradition à l'existence d'un traité:

a. Au moment du dépôt de leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion à la présente Convention, indiquent au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies s'ils considèrent la présente Convention comme la base légale pour coopérer en matière d'extradition avec d'autres États Parties; et



b. S'ils ne considèrent par la présente Convention comme la base légale pour coopérer en matière d'extradition, s'efforcent, s'il y a lieu, de conclure des traités d'extradition avec d'autres États Parties afin d'appliquer le présent article.

6. Les États Parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent entre eux aux infractions auxquelles le présent article s'applique le caractère d'infraction dont l'auteur peut être extradé.

7. L'extradition est subordonnée aux conditions prévues par le droit interne de l'État Partie requis ou par les traités d'extradition applicables, y compris, notamment, aux conditions concernant la peine minimale requise pour extradier et aux motifs pour lesquels l'État Partie requis peut refuser l'extradition.

8. Les États Parties s'efforcent, sous réserve de leur droit interne, d'accélérer les procédures d'extradition et de simplifier les exigences en matière de preuve y relatives en ce qui concerne les infractions auxquelles s'applique le présent article.

9. Sous réserve des dispositions de son droit interne et des traités d'extradition qu'il a conclus, l'État Partie requis peut, à la demande de l'État Partie requérant et s'il estime que les circonstances le justifient et qu'il y a urgence, placer en détention une personne présente sur son territoire dont l'extradition est demandée ou prendre à son égard toutes autres mesures appropriées pour assurer sa présence lors de la procédure d'extradition.

10. Un État Partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction, s'il n'extrade pas cette personne au titre d'une infraction à laquelle s'applique le présent article au seul motif qu'elle est l'un de ses ressortissants, est tenu, à la demande de l'État Partie requérant l'extradition, de soumettre l'affaire sans retard excessif à ses autorités compétentes aux fins de poursuites. Lesdites autorités prennent leur décision et mènent les poursuites de la même manière que pour toute autre infraction grave en vertu du droit interne de cet État Partie. Les États Parties intéressés coopèrent entre eux, notamment en matière de procédure et de preuve, afin d'assurer l'efficacité des poursuites.

11. Lorsqu'un État Partie, en vertu de son droit interne, n'est autorisé à extradier ou remettre de toute autre manière l'un de ses ressortissants

que si cette personne est ensuite renvoyée dans cet État Partie pour purger la peine prononcée à l'issue du procès ou de la procédure à l'origine de la demande d'extradition ou de remise, et lorsque cet État Partie et l'État Partie requérant s'accordent sur cette option et d'autres conditions qu'ils peuvent juger appropriées, cette extradition ou remise conditionnelle est suffisante aux fins de l'exécution de l'obligation énoncée au paragraphe 10 du présent article.

12. Si l'extradition, demandée aux fins d'exécution d'une peine, est refusée parce que la personne faisant l'objet de cette demande est un ressortissant de l'État Partie requis, celui-ci, si son droit interne le lui permet, en conformité avec les prescriptions de ce droit et à la demande de l'État Partie requérant, envisage de faire exécuter lui-même la peine qui a été prononcée conformément au droit interne de l'État Partie requérant, ou le reliquat de cette peine.

13. Toute personne faisant l'objet de poursuites en raison de l'une quelconque des infractions auxquelles le présent article s'applique se voit garantir un traitement équitable à tous les stades de la procédure, y compris la jouissance de tous les droits et de toutes les garanties prévus par le droit interne de l'État Partie sur le territoire duquel elle se trouve.

14. Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme faisant obligation à l'État Partie requis d'extrader s'il a de sérieuses raisons de penser que la demande a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne en raison de son sexe, de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son origine ethnique ou de ses opinions politiques, ou que donner suite à cette demande causerait un préjudice à cette personne pour l'une quelconque de ces raisons.

15. Les États Parties ne peuvent refuser une demande d'extradition au seul motif que l'infraction est considérée comme touchant aussi à des questions fiscales.

### **Article 18: Entraide judiciaire**

1. Les États Parties s'accordent mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible lors des enquêtes, poursuites et procédures judiciaires concernant les infractions visées par la présente Convention, comme

prévu à l'article 3, et s'accordent réciproquement une entraide similaire lorsque l'État Partie requérant a des motifs raisonnables de soupçonner que l'infraction visée à l'alinéa a) ou b) du paragraphe 1 de l'article 3 est de nature transnationale, y compris quand les victimes, les témoins, le produit, les instruments ou les éléments de preuve de ces infractions se trouvent dans l'État Partie requis et qu'un groupe criminel organisé y est impliqué.

2. L'entraide judiciaire la plus large possible est accordée, autant que les lois, traités, accords et arrangements pertinents de l'État Partie requis le permettent, lors des enquêtes, poursuites et procédures judiciaires concernant des infractions dont une personne morale peut être tenue responsable dans l'État Partie requérant, conformément à l'article 10 de la présente Convention.

3. L'entraide judiciaire qui est accordée en application du présent article peut être demandée aux fins suivantes:

- a. Recueillir des témoignages ou des dépositions;
- b. Signifier des actes judiciaires;
- c. Effectuer des perquisitions et des saisies, ainsi que des gels;
- d. Examiner des objets et visiter des lieux;
- e. Fournir des informations, des pièces à conviction et des estimations d'experts;
- f. Fournir des originaux ou des copies certifiées conformes de documents et dossiers pertinents, y compris des documents administratifs, bancaires, financiers ou commerciaux et des documents de sociétés;
- g. Identifier ou localiser des produits du crime, des biens, des instruments ou d'autres choses afin de recueillir des éléments de preuve;
- h. Faciliter la comparution volontaire de personnes dans l'État Partie requérant;
- i. Fournir tout autre type d'assistance compatible avec le droit interne de l'État Partie requis.

4. Sans préjudice de son droit interne, les autorités compétentes d'un État Partie peuvent, sans demande préalable, communiquer des informations concernant des affaires pénales à une autorité compétente d'un autre État Partie, si elles pensent que ces informations pourraient l'aider à entreprendre ou à conclure des enquêtes et des poursuites pénales, ou amener ce dernier État Partie à formuler une demande en vertu de la présente Convention.

5. La communication d'informations conformément au paragraphe 4 du présent article se fait sans préjudice des enquêtes et poursuites pénales dans l'État dont les autorités compétentes fournissent les informations. Les autorités compétentes qui reçoivent ces informations accèdent à toute demande tendant à ce que lesdites informations restent confidentielles, même temporairement, ou à ce que leur utilisation soit assortie de restrictions. Toutefois, cela n'empêche pas l'État Partie qui reçoit les informations de révéler, lors de la procédure judiciaire, des informations, à la décharge d'un prévenu. Dans ce dernier cas, l'État Partie qui reçoit les informations avise l'État Partie qui les communique avant la révélation et, s'il lui en est fait la demande, consulte ce dernier. Si, dans un cas exceptionnel, une notification préalable n'est pas possible, l'État Partie qui reçoit les informations informe sans retard de la révélation l'État Partie qui les communique.

6. Les dispositions du présent article n'affectent en rien les obligations découlant de tout autre traité bilatéral ou multilatéral régissant ou devant régir, entièrement ou partiellement, l'entraide judiciaire.

7. Les paragraphes 9 à 29 du présent article sont applicables aux demandes faites conformément au présent article si les États Parties en question ne sont pas liés par un traité d'entraide judiciaire. Si lesdits États Parties sont liés par un tel traité, les dispositions correspondantes de ce traité sont applicables, à moins que les États Parties ne conviennent d'appliquer à leur place les dispositions des paragraphes 9 à 29 du présent article. Les États Parties sont vivement encouragés à appliquer ces paragraphes s'ils facilitent la coopération.

8. Les États Parties ne peuvent invoquer le secret bancaire pour refuser l'entraide judiciaire prévue au présent article.

9. Les États Parties peuvent invoquer l'absence de double incrimination pour refuser de donner suite à une demande d'entraide

judiciaire prévue au présent article. L'État Partie requis peut néanmoins, lorsqu'il le juge approprié, fournir cette assistance, dans la mesure où il le décide à son gré, indépendamment du fait que l'acte constitue ou non une infraction conformément au droit interne de l'État Partie requis.

10. Toute personne détenue ou purgeant une peine sur le territoire d'un État Partie, dont la présence est requise dans un autre État Partie à des fins d'identification ou de témoignage ou pour qu'elle apporte de toute autre manière son concours à l'obtention de preuves dans le cadre d'enquêtes, de poursuites ou de procédures judiciaires relatives aux infractions visées par la présente Convention, peut faire l'objet d'un transfert si les conditions ci-après sont réunies:

a. Ladite personne y consent librement et en toute connaissance de cause;

b. Les autorités compétentes des deux États Parties concernés y consentent, sous réserve des conditions que ces États Parties peuvent juger appropriées.

11. Aux fins du paragraphe 10 du présent article:

a. L'État Partie vers lequel le transfert est effectué a le pouvoir et l'obligation de garder l'intéressé en détention, sauf demande ou autorisation contraire de la part de l'État Partie à partir duquel la personne a été transférée;

b. L'État Partie vers lequel le transfert est effectué s'acquitte sans retard de l'obligation de remettre l'intéressé à la garde de l'État Partie à partir duquel le transfert a été effectué, conformément à ce qui aura été convenu au préalable ou à ce que les autorités compétentes des deux États Parties auront autrement décidé;

c. L'État Partie vers lequel le transfert est effectué ne peut exiger de l'État Partie à partir duquel le transfert est effectué qu'il engage une procédure d'extradition pour que l'intéressé lui soit remis;

d. Il est tenu compte de la période que l'intéressé a passée en détention dans l'État Partie vers lequel il a été transféré aux fins du décompte de la peine à purger dans l'État Partie à partir duquel il a été transféré.

12. À moins que l'État Partie à partir duquel une personne doit être transférée en vertu des paragraphes 10 et 11 du présent article ne

donne son accord, ladite personne, quelle que soit sa nationalité, ne sera pas poursuivie, détenue, punie ou soumise à d'autres restrictions à sa liberté de mouvement sur le territoire de l'État Partie vers lequel elle est transférée à raison d'actes, d'omissions ou de condamnations antérieurs à son départ du territoire de l'État Partie à partir duquel elle a été transférée.

13. Chaque État Partie désigne une autorité centrale qui a la responsabilité et le pouvoir de recevoir les demandes d'entraide judiciaire et, soit de les exécuter, soit de les transmettre aux autorités compétentes pour exécution.

Si un État Partie a une région ou un territoire spécial doté d'un système d'entraide judiciaire différent, il peut désigner une autorité centrale distincte qui aura la même fonction pour ladite région ou ledit territoire. Les autorités centrales assurent l'exécution ou la transmission rapide et en bonne et due forme des demandes reçues. Si l'autorité centrale transmet la demande à une autorité compétente pour exécution, elle encourage l'exécution rapide et en bonne et due forme de la demande par l'autorité compétente. L'autorité centrale désignée à cette fin fait l'objet d'une notification adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies au moment où chaque État Partie dépose ses instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation ou d'adhésion à la présente Convention. Les demandes d'entraide judiciaire et toute communication y relative sont transmises aux autorités centrales désignées par les États Parties.

La présente disposition s'entend sans préjudice du droit de tout État Partie d'exiger que ces demandes et communications lui soient adressées par la voie diplomatique et, en cas d'urgence, si les États Parties en conviennent, par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de police criminelle, si cela est possible.

14. Les demandes sont adressées par écrit ou, si possible, par tout autre moyen pouvant produire un document écrit, dans une langue acceptable pour l'État Partie requis, dans des conditions permettant audit État Partie d'en établir l'authenticité. La ou les langues acceptables pour chaque État Partie sont notifiées au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies au moment où ledit État Partie dépose ses instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation

ou d'adhésion à la présente Convention. En cas d'urgence et si les États Parties en conviennent, les demandes peuvent être faites oralement, mais doivent être confirmées sans délai par écrit.

15. Une demande d'entraide judiciaire doit contenir les renseignements suivants:

- a. La désignation de l'autorité dont émane la demande;
- b. L'objet et la nature de l'enquête, des poursuites ou de la procédure judiciaire auxquelles se rapporte la demande, ainsi que le nom et les fonctions de l'autorité qui en est chargée;
- c. Un résumé des faits pertinents, sauf pour les demandes adressées aux fins de la signification d'actes judiciaires;
- d. Une description de l'assistance requise et le détail de toute procédure particulière que l'État Partie requérant souhaite voir appliquée;
- e. Si possible, l'identité, l'adresse et la nationalité de toute personne visée; et
- f. Le but dans lequel le témoignage, les informations ou les mesures sont demandés.

16. L'État Partie requis peut demander un complément d'information lorsque cela apparaît nécessaire pour exécuter la demande conformément à son droit interne ou lorsque cela peut faciliter l'exécution de la demande.

17. Toute demande est exécutée conformément au droit interne de l'État Partie requis et, dans la mesure où cela ne contrevient pas au droit interne de l'État Partie requis et lorsque cela est possible, conformément aux procédures spécifiées dans la demande.

18. Lorsque cela est possible et conforme aux principes fondamentaux du droit interne, si une personne qui se trouve sur le territoire d'un État Partie doit être entendue comme témoin ou comme expert par les autorités judiciaires d'un autre État Partie, le premier État Partie peut, à la demande de l'autre, autoriser son audition par vidéoconférence s'il n'est pas possible ou souhaitable qu'elle compare en personne sur le territoire de l'État Partie requérant. Les États Parties peuvent convenir que l'audition sera conduite par une autorité judiciaire de l'État Partie

requérant et qu'une autorité judiciaire de l'État Partie requis y assistera.

19. L'État Partie requérant ne communique ni n'utilise les informations ou les éléments de preuve fournis par l'État Partie requis pour des enquêtes, poursuites ou procédures judiciaires autres que celles visées dans la demande sans le consentement préalable de l'État Partie requis. Rien dans le présent paragraphe n'empêche l'État Partie requérant de révéler, lors de la procédure, des informations ou des éléments de preuve à décharge. Dans ce dernier cas, l'État Partie requérant avise l'État Partie requis avant la révélation et, s'il lui en est fait la demande, consulte l'État Partie requis. Si, dans un cas exceptionnel, une notification préalable n'est pas possible, l'État Partie requérant informe sans retard l'État Partie requis de la révélation.

20. L'État Partie requérant peut exiger que l'État Partie requis garde le secret sur la demande et sa teneur, sauf dans la mesure nécessaire pour l'exécuter.

Si l'État Partie requis ne peut satisfaire à cette exigence, il en informe sans délai l'État Partie requérant.

21. L'entraide judiciaire peut être refusée:

a. Si la demande n'est pas faite conformément aux dispositions du présent article ;

b. Si l'État Partie requis estime que l'exécution de la demande est susceptible de porter atteinte à sa souveraineté, à sa sécurité, à son ordre public ou à d'autres intérêts essentiels;

c. Au cas où le droit interne de l'État Partie requis interdirait à ses autorités de prendre les mesures demandées s'il s'agissait d'une infraction analogue ayant fait l'objet d'une enquête, de poursuites ou d'une procédure judiciaire dans le cadre de sa propre compétence;

d. Au cas où il serait contraire au système juridique de l'État Partie requis concernant l'entraide judiciaire d'accepter la demande.

22. Les États Parties ne peuvent refuser une demande d'entraide judiciaire au seul motif que l'infraction est considérée comme touchant aussi à des questions fiscales.

23. Tout refus d'entraide judiciaire doit être motivé



24. L'État Partie requis exécute la demande d'entraide judiciaire aussi promptement que possible et tient compte dans toute la mesure possible de tous délais suggérés par l'État Partie requérant et qui sont motivés, de préférence dans la demande. L'État Partie requis répond aux demandes raisonnables de l'État Partie requérant concernant les progrès faits dans l'exécution de la demande.

Quand l'entraide demandée n'est plus nécessaire, l'État Partie requérant en informe promptement l'État Partie requis.

25. L'entraide judiciaire peut être différée par l'État Partie requis au motif qu'elle entraverait une enquête, des poursuites ou une procédure judiciaire en cours.

26. Avant de refuser une demande en vertu du paragraphe 21 du présent article ou d'en différer l'exécution en vertu de son paragraphe 25, l'État Partie requis étudie avec l'État Partie requérant la possibilité d'accorder l'entraide sous réserve des conditions qu'il juge nécessaires. Si l'État Partie requérant accepte l'entraide sous réserve de ces conditions, il se conforme à ces dernières.

27. Sans préjudice de l'application du paragraphe 12 du présent article, un témoin, un expert ou une autre personne qui, à la demande de l'État Partie requérant, consent à déposer au cours d'une procédure ou à collaborer à une enquête, à des poursuites ou à une procédure judiciaire sur le territoire de l'État Partie requérant ne sera pas poursuivi, détenu, puni ou soumis à d'autres restrictions à sa liberté personnelle sur ce territoire à raison d'actes, d'omissions ou de condamnations antérieurs à son départ du territoire de l'État Partie requis.

Cette immunité cesse lorsque le témoin, l'expert ou ladite personne ayant eu, pour une période de quinze jours consécutifs ou pour toute autre période convenue par les États Parties, à compter de la date à laquelle ils ont été officiellement informés que leur présence n'était plus requise par les autorités judiciaires, la possibilité de quitter le territoire de l'État Partie requérant, y sont néanmoins demeurés volontairement ou, l'ayant quitté, y sont revenus de leur plein gré.

28. Les frais ordinaires encourus pour exécuter une demande sont à la charge de l'État Partie requis, à moins qu'il n'en soit convenu autrement entre les États Parties concernés. Lorsque des dépenses importantes ou extraordinaires sont ou se révèlent ultérieurement

nécessaires pour exécuter la demande, les États Parties se consultent pour fixer les conditions selon lesquelles la demande sera exécutée, ainsi que la manière dont les frais seront assumés.

**29. L'État Partie requis:**

a. Fournit à l'État Partie requérant copies des dossiers, documents ou renseignements administratifs en sa possession et auxquels, en vertu de son droit interne, le public a accès;

b. Peut, à son gré, fournir à l'État Partie requérant intégralement, en partie ou aux conditions qu'il estime appropriées, copies de tous dossiers, documents ou renseignements administratifs en sa possession et auxquels, en vertu de son droit interne, le public n'a pas accès.

30. Les États Parties envisagent, s'il y a lieu, la possibilité de conclure des accords ou des arrangements bilatéraux ou multilatéraux qui servent les objectifs et les dispositions du présent article, leur donnent un effet pratique ou les renforcent.

# Zur Zuverlässigkeit der Polizeilichen Kriminalstatistiken oder: Zum Umfang des Dunkelfeldes

Helmut KURY

## 1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der Diskussion um steigende offizielle Kriminalitätszahlen, vor allem etwa auch in den westeuropäischen Ländern, insbesondere aber in den Ländern des früheren sozialistisch-kommunistischen Ostblocks nach der politischen Wende Ende der 1980er Jahre, taucht verstärkt die Frage nach der Validität der „gemessenen“ Kriminalitätsbelastung auf. Angaben zu einer Veränderung der Kriminalitätsbelastung, vor allem auch einem Anstieg derselben, beruhen in aller Regel auf Daten der offiziellen Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Gleichzeitig wissen wir aber, dass diese Statistik zwangsläufig nur einen mehr oder weniger großen Teil aller Straftaten erfassen kann, eben den Teil, der mehrere Filter der Selektion hinsichtlich einer offiziellen Registrierung durchlaufen hat, der insbesondere von den Opfern oder Zeugen angezeigt bzw. von der Polizei entdeckt und von dieser auch tatsächlich registriert wurde.

Die Fragen, wie hoch die Kriminalitätsbelastung eines Landes bzw. einer Region in Wirklichkeit ist und wieweit eine mit der Kriminalstatistik erfasste Veränderung die Realität tatsächlich widerspiegelt, beschäftigen die Wissenschaftler seitdem sie sich mit dem Thema Kriminalität befassen. Dass Kriminalstatistiken nur einen Teil aller begangenen

---

Max-Planck-Institut für internationales und ausländisches Strafrecht [und Kriminologie]

Straftaten erfassen, dass ein mehr oder wenig großer weiterer Teil im Dunkeln bleibt, d.h. von den offiziellen Kontrollorganen wie Polizei oder Justiz nicht, zumindest nicht offiziell, registriert und gezählt wird, gehört inzwischen zum Allgemeinwissen nicht nur von Kriminologen. Trotzdem werden die jährlich bekannt gegebenen Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik vielfach als „bare Münze“ genommen und entsprechend interpretiert, beispielsweise was Anstiege einzelner Straftatenbereiche angeht. Kaiser (1996, S. 389) etwa formuliert in diesem Zusammenhang vorsichtig, dass sich nicht verkennen ließe, „dass die Kriminalstatistik gelegentlich fehlinterpretiert und in der Aussagekraft überschätzt wird“.

Seit Kriminalität in Form von Statistiken offiziell gezählt wird, wird und kann naheliegenderweise auch immer nur der Teil offiziell registriert werden, der den Kontrollorganen bekannt wird. „Jedermann weiss, dass sich in den Statistiken der Strafverfolgungsbehörden nicht alle tatsächlich auftretenden Gesetzesverletzungen niederschlagen“ (Amelang 1986, S. 101).

## 2. Die Entwicklung der Kriminalstatistik

Wie zuverlässig und aussagekräftig der den offiziellen Kontrollorganen, vor allem der Polizei, bekannt gewordene und registrierte Teil der Kriminalität ist, wird und wurde im Laufe der Zeit unterschiedlich gesehen. Offizielle Kriminalstatistiken wurden in Europa erst in jüngerer Zeit eingeführt. Nach Schneider (1987, S. 231) wurde die erste gerichtliche Kriminalstatistik 1827 in Frankreich erstellt, eine einheitliche deutsche gerichtliche Kriminalstatistik gibt es seit 1882 und die erste „Polizeiliche Kriminalstatistik“ für die Bundesrepublik Deutschland erst seit 1953. Allerdings gab es Polizeiliche Kriminalstatistiken in verschiedenen Staaten des Deutschen Reiches bereits seit Beginn des 19. Jahrhunderts, so etwa in Preußen. Diese Statistiken waren jedoch beschränkt auf einzelne Delikte. 1929 wurde die Erfassung von Schwerverbrechen erweitert. Der Ausschuss „Kriminalstatistik“ der „Deutschen kriminalpolizeilichen Kommission“, der sich aus Vertretern der Polizeibehörden der Länder und Städte zusammensetzte, knüpfte hieran an. Bereits 1928 wurden Empfehlungen für eine Polizeiliche Kriminalstatistik auf Reichsebene gegeben. Eine regional einheitliche Polizeiliche Kriminalstatistik,

die inhaltlich allerdings ebenfalls noch deutlich begrenzt war, wurde aufgrund eines Runderlasses des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern erstmals 1936 herausgegeben (vgl. Bundeskriminalamt 2004, S. 1; Eisenberg 1985, S. 127). Diese Statistik enthielt allerdings nicht Angaben zu alien Straftaten, sondern nur zu 15 Deliktgruppen, wobei Fälle und Täter erfasst wurden.

Die Besatzungsmächte führten im Deutschland der Nachkriegszeit schon 1946 in den Besatzungszonen kriminalpolizeiliche Statistiken ein. Diese unterschieden sich allerdings erheblich voneinander, so dass eine Zusammenfassung der Ergebnisse und die Erstellung einer Gesamtstatistik nur schwer möglich war. Die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter beauftragte dann 1951 eine Unterkommission mit der Ausarbeitung einer einheitlichen Polizeilichen Kriminalstatistik für die Bundesrepublik Deutschland. Diese Statistik wurde 1953 probeweise und ab 1954 endgültig eingeführt. Das erste Jahrbuch der Polizeilichen Kriminalstatistik der Bundesrepublik Deutschland liegt somit für 1953 vor (Bundeskriminalamt 2004, S. 2).

Das Dunkelfeld war, wie etwa Exner (1949, S. 15) bereits vor über einem halben Jahrhundert betonte, von Anfang an die „*große Crux der Kriminalstatistik*“. Schon zu Beginn der offiziellen Zählung der Straftaten wurde es erkannt. Schließlich ist es offenkundig, dass Straftaten zu alien Zeiten sowohl von den Opfern als auch der Gesellschaft unterschiedlich definiert und erlebt werden und von daher auch verschieden darauf reagiert und mit ihnen umgegangen wird. Der Belgier Quetelet (1835), einer der „*Urväter*“ der Kriminalstatistik, entwickelte in diesem Zusammenhang vor allem aufgrund seiner Daten über Totschlagsdelikte in Frankreich sein „*Gesetz der konstanten Verhältnisse*“ zwischen bekannter und unbekannter Kriminalität (Wadler 1908; vgl. a. Kaiser 1996, S. 393). Er ging hierbei davon aus, dass zwischen Hell- und Dunkelfeld ein konstantes Verhältnis bestehe und zwar derart, dass bei Delikten mit hohem Hellfeld auch das Dunkelfeld genauso groß sei, sei andererseits das Hellfeld klein, sei auch das Dunkelfeld ebenso klein. Quetelet (1869, S. 251; vgl. Schwind 2004, S. 47) begründet dieses „*Gesetz*“ damit, dass er betont: *“Dieses Verhältnis ist notwendig, und, ich wiederhole es, wenn es dieses nicht tatsächlich gäbe, wäre alles, was bis heute aufgrund der statistischen Unterlagen über Verbrechen ausgesagt*

wurde, falsch und absurd" (vgl. Schwind 2004, S. 47). Er erkannte somit wohl die Problematik dieses „Gesetzes" und „begründete" es wenig überzeugend v.a. damit, dass ansonsten die bisherigen Aussagen zur Kriminalität unhaltbar seien. Damit deutete er allerdings auch schon die Vorläufigkeit dieses Gesetzes an. Hiermit meinte man allerdings lange Zeit, das Dunkelfeld mehr oder weniger genau „berechnen" zu können, seine Problematik war damit naheliegenderweise entschärft, die offiziellen, registrierten und von verschiedenen Faktoren in ihrer Genauigkeit eingeschränkten Zahlen konnten nun ja „korrigiert" werden. Die Dunkelfeldproblematik konnte damit vernachlässigt werden (Kaiser 1996, S. 393). Man meinte, mit den korrigierten Werten eine zuverlässige Datenbasis für eine aussagekräftige Beschreibung des Kriminalitätsgeschehens zu haben.

Nach Kaiser (1996, S. 389) wurde im Laufe der Zeit vergessen, dass die Kriminalstatistik anfangs, also in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, dazu gedacht war, *„nichts anderes als einen Nachweis über den Geschäftsanfall, also ein ‚Nebenprodukt‘ der Tätigkeit bestimmter Instanzen der Sozialkontrolle zu liefern"*. Nach ihm (1996, S. 390) ist erst im Laufe des 19. Jahrhunderts, *„nicht zuletzt unter Einfluss der französischen Moral- und Sozialstatistiker Guerry und Quetelet ... ein Funktionswandel von der Justiz- zur Kriminalstatistik"* eingetreten. Die Rechtspflegestatistik sei *„seit etwa 1880 international in stärkerem Umfang als Informationsquelle erschlossen, verfeinert und als kriminalstatistisches Werkzeug benutzt"* worden. Mit dieser Umfunktionierung seien auch allmählich die Entstehungsvoraussetzungen, Motive und Grenzen der alten Justizstatistik zurückgetreten. *„Sie geraten schließlich in Vergessenheit. Auf diese Weise ist man sich nicht immer ausreichend bewusst geblieben, wie sehr die kriminalstatistisch vermittelte Kriminalität auch von den zu ihrer Kontrolle bestellten Instanzen aktiv mitgestaltet wird"*. Erst in den letzten Jahrzehnten ist dieser Aspekt vor allem von kriminalsoziologischer Seite zu Recht wieder deutlich in den Vordergrund gerückt worden (vgl. etwa Sack 1993).

Binding (1915, S. 15f.) stellte etwa bereits zu Beginn des letzten Jahrhunderts die Aussagekraft der Kriminalstatistik in Frage: *„Was endlich die Verbrechenstatistik anlangt, vor der so viele anbetend in den Staub sinken, so teile ich diese Verehrung nicht. Vor allen anderen Statistiken hat sie den Vorzug der größten Ungenauigkeit voraus. Eine Verbrechenstatistik*

ist überhaupt eine Unmöglichkeit - und nun gar eine Jahresstatistik derselben ... Kein Teil der Statistik scheint tendenziöser Ausdeutung und Ausbeutung mehr ausgesetzt und mehr unterlegen zu sein, als gerade dieser! Auch steht das Schwanken ihrer Zahlen oft genug ganz unabhängig von der Zahl der begangenen Verbrechen". Bereits hier wird vor nahezu einhundert Jahren deutlich und zu Recht auf die fragwürdige Aussagekraft von in der Statistik festgestellten Kriminalitätsschwankungen hingewiesen. Das konnte jedoch bis heute nicht verhindern, dass selbst in unseren Tagen noch geringfügige prozentuale Veränderungen in der Kriminalitätsbelastung etwa von politischer Seite inhaltlich interpretiert werden.

Bereits Roesner (1936) betonte, dass das Dunkelfeld in seiner Ausprägung deutlich von den einzelnen Straftatbeständen abhängt. Das „Gesetz der konstanten Verhältnisse“ wurde aber erst viel später eindeutig zurückgewiesen (vgl. Sellin 1951; Anttila 1966; vgl. zusammenfassend Schneider 1987, S. 182f.). Hierbei darf aber nicht übersehen werden, dass etwa noch Hellmer (1974, S. 103) vor ca. 30 Jahren der Ansicht war, dass das „Dunkelfeld nicht interessiert, weil es überall gleich“ sei. Auch er geht somit noch von einem Gesetz der konstanten Verhältnisse aus, in seinem Fall über die Zeit in einem eng umschriebenen Raum. Nach Schwind (2004, S. 47f.) dürfte dieser Standpunkt „auch noch der heutigen Auffassung mancher Polizeibehörden und zahlreicher Kriminalpolitiker sowie Journalisten entsprechen. ... So haften sich Kriminologie, kriminalistisch und Kriminalpolitik über das Dilemma des Dunkelfeldes bislang (grundsätzlich) mit der Hypothese von der Konstanz des Verhältnisses zwischen registrierter und tatsächlicher Delinquenz hinweg, was impliziert, dass die PKS insoweit ein (noch) brauchbares Thermometer für das Steigen oder Sinken der Gesamtkriminalität darstellt“ (vgl. a. Remschmidt u.a. 1976, S. 145).

Schwind (2004, S. 48) versucht vor dem Hintergrund seiner drei Bochumer Opferbefragungen (vgl. zusammenfassend Schwind 2004, S. 42f.) Daten zusammenzutragen, welche dieses Gesetz von Quetelet und die Aussagen Hellmers stützen könnten und meint, dass sich konstante Verhältnisse hiernach nun in Bezug auf einen umschriebenen Raum, etwa die Stadt Bochum, finden ließen und auch dann nun hinsichtlich schweren Straftaten, ferner innerhalb von Strafrechtskreisen und letztlich bezogen auf „Zeiträume, die in politischen Hinsicht (noch) zusammengehören (gleichbleibende Anzeigebereitschaft)“.

Weitenhin müsse man hinsichtlich den Aussagekraft des Gesetzes zusätzlich berücksichtigen, dass innerhalb den beobachteten Regionen bei „bestimmten Delikten“ neben hohen/niedrigen Hellfeld- auch hohe/niedrige Dunkelfeldzahlen festzustellen seien.

Die Zweifel hinsichtlich den Gültigkeit eines solchen Gesetzes können kaum dadurch ausgeräumt werden, dass mehr und mehr Zusatzannahmen eingeführt werden, die weitgehend auch nicht klar definiert werden können. Die von Schwind genannten Punkte betreffen hierbei auch nun einige der Einwände. Die Angaben der Polizeilichen Kriminalstatistik sind offensichtlich mit so vielen deliktsabhängigen „Registrierproblemen“ behaftet, dass ihre Aussagekraft hinsichtlich des „tatsächlichen“ Kriminalitätsbildes kaum durch ein entsprechendes Gesetz konstanter Verhältnisse einigermaßen zuverlässig verbessert werden kann. Hierbei sind etwa auch Veränderungen in Gesetzgebung und Kriminalpolitik, wie Verfolgungsintensität der Polizei, von Bedeutung (vgl. Schwind 2004, S. 48f.). So betont etwa Kaiser (1996, S. 400), um nur einen wesentlichen Punkt zu nennen, dass die Beantwortung der Frage, wie weit die Kriminalität in den letzten Jahrzehnten tatsächlich so stark zugenommen habe, wie von der PKS ausgewiesen wird, schon deswegen extrem schwierig sei, weil sich seit 1913 die im Reichs- und Bundesgebiet geltenden strafrechtlichen Normen nach Schätzungen mindestens vervierfacht hätten. Je mehr Normen es gibt, umso mehr können übertreten werden, desto mehr Bürger geraten in die Gefahr, als Straftäter registriert zu werden. Man denke etwa nur an Neukriminalisierungen in den letzten Jahren und Jahrzehnten im Umweltbereich oder im Bereich Computer- bzw. Internetkriminalität.

*„Mit den aufkommenden Zweifeln an dem sogenannten Gesetz der konstanten Verhältnisse wurde auch die Aussagekraft der Kriminalstatistik fragwürdig“* (Kasier 1996, S. 393). Begründete Einwände finden sich etwa auch schon bei Frese (1956) hinsichtlich des schwarzen Marktes in der Nachkriegszeit. Die „Rettungsversuche“ konnten somit, wie absehbar (vgl. oben), nur für eine bestimmte Zeit und auch da nur einen Teil der Kritiker beruhigen. Heute ist man sich in der Kriminologie allgemein einig, dass die Kriminalstatistik nur ein sehr ungenaues Maß für die vorkommende Kriminalität, etwa in einem Lande, ist. Da sie jedoch



in aller Regel das einzige regelmäßig zur Verfügung stehende Maß für Umfang und Entwicklung straffälligen Verhaltens darstellt, bleibt ihre Bedeutung weitgehend ungebrochen. Trotz aller Bedenken und Einwände wird aus Mangel anderer regelmäßiger und umfassender Informationen, also einer wirklichen Alternative, immer wieder auf sie zurückgegriffen und dabei auch immer wieder vergessen, welche Schwächen sie hat.

Es hat sich auch zunehmend die Überzeugung herausgebildet und gehalten, dass es einer „soliden Datenbasis“ hinsichtlich der Kriminalitätsentwicklung bedürfe, „aus welcher Wissenschaft, Praxis und Kriminalpolitik ihre Schlussfolgerungen ziehen können“. Wichtig, so wird betont, sei eine „zutreffende Einschätzung der Verhältnisse ... Eine verzerrte Einschätzung der Wirklichkeit muss denotwendig zu Fehlentscheidungen führen“. Es müsse also darum gehen, „das mittels statistischer Erfassung gezeichnete Bild von der Kriminalitätswirklichkeit möglichst weitgehend an ein Abbild der Realität anzunähern“ (Hauf 1995, S. 89). Eisenberg (1985, S. 536) betont zu Recht die Bedeutung valider Informationen zur Kriminalität für die Kriminologie: „Fragen nach Ausmaß und Struktur des Dunkelfeldes von Kriminalität sind für die Kriminologie aus heuristischen ebenso wie aus kriminalpolitischen Gründen von anhaltendem Interesse“. Nach Göppinger (1980, S. 165) kommt den Kriminalstatistiken „ganz besondere Bedeutung ... (hier auch vor allem den absoluten Zahlen) ... für die Organisation des staatlichen Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsapparates und damit für die Kriminalpolitik zu“ (vgl. a. Kaiser 1978, S. 72f.).

In der PKS von 1999 etwa wird zur Bedeutung der Kriminalstatistik ausgeführt, diese diene der „Beobachtung der Kriminalität und einzelner Deliktsarten, des Umfangs und der Zusammensetzung des Tatverdächtigenkreises sowie der Veränderung von kriminalitätsquotienten, Erlangung von Erkenntnissen für vorbeugende und verfolgende Verbrechensbekämpfung, organisatorischen Planungen und Entscheidungen sowie kriminologisch-soziologischen Forschungen und kriminalpolitischen Maßnahmen“ (Bundesministerium des Innern 2000, S. 3). An die Daten der PKS werden somit relativ hohe Erwartungen gestellt, die Prüfung deren Aussagekraft ist somit nach wie vor eine wichtige wissenschaftliche Aufgabe.

In der Polizeilichen Kriminalstatistik 2003 (Bundeskriminalamt 2004, S. 7) wird die PKS nach den „Richtlinien für die Führung der

*Polizeilichen Kriminalstatistik*“ definiert als „eine Zusammenstellung aller der Polizei bekannt gewordenen strafrechtlichen Sachverhalte unter Beschränkung auf ihre erfassbaren wesentlichen Inhalte. Sie soll damit im Interesse einer wirksamen Kriminalitätsbekämpfung zu einem überschaubaren und möglichst verzerrungsfreien Bild der angezeigten Kriminalität führen“. Hier werden somit die Aussagen der Statistik von vornherein auf die angezeigte Kriminalität beschränkt. Der Zweck, dem sie diene, wird allerdings wieder recht breit gefasst: „- der Beobachtung der Kriminalität und einzelner Deliktsarten, des Umfangs und der Zusammensetzung des Tatverdächtigenkreises sowie der Veränderung von Kriminalitätsquotienten, - der Erlangung von Erkenntnissen für die vorbeugende und verfolgende Verbrechensbekämpfung, organisatorische Planungen und Entscheidungen sowie kriminologisch-soziologische Forschungen und kriminalpolizeiliche Maßnahmen“. Was die Aussagekraft der PKS betrifft wird weiterhin betont, dass diese „besonders dadurch eingeschränkt (wird), dass der Polizei ein Teil der begangenen Straftaten nicht bekannt wird. Der Umfang dieses Dunkelfeldes hängt von der Art des Deliktes ab und kann sich unter dem Einfluss variabler Faktoren (z. B. Anzeigebereitschaft der Bevölkerung, Intensität der Verbrechenskontrolle) auch im Zeitablauf ändern. Es kann daher nicht von einer feststehenden Relation zwischen begangenen und statistisch erfassten Straftaten ausgegangen werden“. Ein „Gesetz der konstanten Verhältnisse“ wird somit auch hier zurückgewiesen. Als mögliche Einflussfaktoren, die sich auf die Entwicklung der Zahlen in der PKS auswirken werden ausdrücklich genannt: Anzeigeverhalten (z. B. Versicherungsaspekt), - Polizeiliche Kontrolle, - Statistische Erfassung, - Änderung des Strafrechts, - Echte Kriminalitätsänderung.

„Echte Kriminalitätsänderungen“ sind somit nur eine von mehreren Möglichkeiten für eine Veränderung in den Angaben der Statistik, was allerdings bis heute vielfach übersehen wird. „Die Polizeiliche Kriminalstatistik bietet also kein getreues Spiegelbild der Kriminalitätswirklichkeit, sondern eine je nach Deliktsart mehr oder weniger starke Annäherung an die Realität. Gleichwohl ist sie für Legislative, Exekutive und Wissenschaft ein Hilfsmittel, um Erkenntnisse über die Häufigkeit der erfassten Fälle sowie über Formen und Entwicklungstendenzen der Kriminalität für die oben beschriebene Zielsetzung zu gewinnen“ (Bundeskriminalamt 2004, S. 7). Bei der Interpretation des Zahlenwerkes der Statistik werden die „Warnungen“ oft vergessen, es wird oft so getan, als repräsentierten die angegebenen Werte das Ausmaß „der“ Kriminalität, wobei die Zahlen ihrerseits eine Genauigkeit

„suggerierent die sie offensichtlich keineswegs haben. Im Ersten Periodischen Sicherheitsbericht (Bundesministerium des Innern - Bundesministerium der Justiz 2001, S. 1, 12) für die Bundesrepublik Deutschland wird zu Recht betont: „Die Annahme, die ‚Kriminalitätswirklichkeit‘ habe sich ebenso oder zumindest ähnlich wie die ‚registrierte‘ Kriminalität entwickelt, ist eine Schlussfolgerung, die auf der (stillschweigenden, aber zumeist unzutreffenden) Annahme beruht, sämtliche neben der Kriminalitätsentwicklung maßgebenden Einflussgrößen auf ‚registrierte‘ Kriminalität seien im Vergleichszeitraum konstant geblieben“.

Über das Ausmaß der Annäherung der Kriminalitätswirklichkeit an das in der Statistik, hier vor allem der Polizeilichen Kriminalstatistik, gezeichnete Bild bestehen allerdings bis heute deutlich unterschiedliche Auffassungen. Auch können berechtigte Zweifel daran geäußert werden, wieweit genauere Kriminalitätszahlen zu einer Verbesserung der Kriminalpolitik beitragen. „*To people of a certain cast of mind, it is obvious that good public policies should be based on sound knowledge, and that better knowledge should conduce to better policies*“ (Tonry 1997, S. 93). Die Forderung nach „besseren“ oder „genaueren“ Daten kann leicht auch als Entschuldigung für ein Nicht-Handeln-Wollen genutzt werden, mit der Begründung, man müsse erst genauere Untersuchungen abwarten, bevor man aktiv werde und etwas verändern könne. Die Kriminologie bietet bereits jetzt eine Fülle von Wissen an, das zu einer rationaleren Gestaltung von Kriminalpolitik genutzt werden könnte. Dass dies nicht der Fall ist deutet darauf hin, dass hinsichtlich kriminalpolitischer Entscheidungen nicht nur wissenschaftliche Erkenntnisse eine Rolle spielen. Die Kriminalpolitik wird in vielen Bereichen mehr von der öffentlichen Meinung und politischen bzw. wirtschaftlichen Interessen bestimmt als von wissenschaftlichen Erkenntnissen, wobei diese Offenlichkeit wiederum erheblich von der Medienberichterstattung beeinflusst wird.

### 3. Dunkelfeld- bzw. Opferstudien: Die Lösung des Problems?

Anfang des letzten Jahrhunderts bekam die Dunkelfeldforschung zunehmende Bedeutung. Oba (1908) prägte den Begriff der „*Dunkelziffer*“, Meyer (1941) und Wehner (1957) unternahmen am

Anfang der empirischen Dunkelfeldforschung vor dem Hintergrund kriminologischer Erkenntnisse erste Schätzungen zur Größe des Dunkelfeldes. Die empirische Dunkelfeld- bzw. Opferforschung machte dann mit dem Aufkommen der sozialwissenschaftlichen Umfrageforschung ab Mitte des 20. Jahrhunderts enorme Fortschritte. Es war in den empirischen Sozialwissenschaften zunehmend üblich geworden, ausgewählte Stichproben nach unterschiedlichsten Sachverhalten, Gefühlen, Motiven oder Erinnerungen zu befragen, etwa nach der weiterführenden Anregung des US-amerikanischen Sozialpsychologen Allports (1941, S. 37): „*Why not ask them?*“. Von daher lag es nahe, diese Methode auch auf den Bereich Straffälligkeit anzuwenden, vor allem auch deshalb, weil „*die Überlegungen und Vermutungen zum Dunkelfeld die Befürchtungen aufkommen ließen, dass nicht sehr viele weitere Alternativen zur Verfügung stehen würden*“ (Amelang 1986, S. 142). Nach Sack (1993, S. 100) ist die Existenz der Dunkelfeldproblematik „*der Natur und dem Wesen der Kriminalität inhärent, der Kriminologie und ihren Vertretern seit Beginn der quantitativen Phase der Kriminologie im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts ... geläufig*“, trotzdem lasse sich „*eine intensive und folgenreiche Auseinandersetzung mit ihr erst seit etwa Anfang der 60er Jahre feststellen*“. Das hat wesentlich mit den Erkenntnissen der empirischen Dunkelfeldforschung im Zusammenhang mit empirisch-sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, vor allem Umfragen, zu tun.

Porterfield (1943; 1949) befragte als einer der ersten im Rahmen einer „*Self-Report-Survey*“ College-Studenten nach selbst begangenen straffälligem Verhalten (vgl. Amelang 1986, S. 101). Die in dieser Umfrage erfassten Straftatbestände wurden von ihm in Anlehnung an in den Akten von Jugendgerichtverfahren in Texas abgehandelten Fällen, also praxisnah, formuliert. Im Durchschnitt wurden von den männlichen Befragten 17,4 und von den weiblichen 4,7 schon einmal begangene Delikte zugegeben. Keine der angegebenen Straftaten wurde von den Strafverfolgungsbehörden entdeckt bzw. erfasst, auch nicht relativ schwere. Der Autor stellte fest, dass beide Cruppen, registrierte und nicht registrierte Straftäter, in ihrem bisherigen Leben weitgehend dieselben Straftaten begangen hatten, allerdings wurden die Studenten nicht so oft straffällig.

Im Zusammenhang mit der „Wiederentdeckung“ des Opfers von Straftaten (vgl. Hentig 1954; Mendelsohn 1956) entwickelten sich neben den Dunkelfeldstudien zur selbstberichteten Delinquenz vermehrt Erhebungen zur Opferwerdung (sogenannte *“Victim Surveys“*). In den USA wurden erste große Studien von der „*President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*“ angeregt. Nach Voruntersuchungen zur Abschätzung der Leistungsfähigkeit der Umfragemethode wurden zwei lokale Studien in Washington D.C. (Biderman u.a. 1967) sowie in Boston und Chicago (Reiss 1967), weiterhin eine nationale Untersuchung von Ennis (1967) durchgeführt. Bei letzterer wurde eine repräsentative Stichprobe von 9.644 erwachsenen US-Amerikanern nach eigenen Viktimisierungen bzw. solchen von Haushaltsmitgliedern während des letzten Jahres befragt. Unter anderem wurde auch danach gefragt, ob im Falle einer Viktimisierung die Tat auch angezeigt wurde, wenn nein, warum nicht. Diese bahnbrechenden Untersuchungen, welche die Vorteile, allerdings auch bereits die Probleme der Umfragemethodik im kriminologischen Bereich recht deutlich machten, können als „*Marksteine*“ der empirisch-kriminologischen Forschung bezeichnet werden (vgl. Sparks 1981, S. 4).

Eines der wesentlichen Resultate dieser drei grundlegenden Untersuchungen war, dass vor dem Hintergrund der erfassten Anzeigequote der Anteil der von den offiziellen Kontrollorganen nicht entdeckten Straftaten etwa als genau so groß anzunehmen ist wie die polizeilich registrierte Kriminalität. Der Umfang dieses Dunkelfeldes erwies sich allerdings stark abhängig von der Art des Deliktes. Seit diesen Pionierstudien hat sich aufgrund solcher Resultate bis heute vielfach die Vorstellung gehalten, dass das Dunkelfeld etwa genau so groß sei wie das Hellfeld, eventuell auch größer, dass also die Zahl aller begangenen Straftaten etwa doppelt so hoch wie diejenige der registrierten sei, vielleicht auch etwas höher. Schneider (1987, S. 211) etwa kommt in diesem Zusammenhang zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass *„mehr als doppelt so viele Straftaten begangen, wie angezeigt werden. ... Das Dunkelfeld, das von Delikt zu Delikt und von Land zu Land unterschiedlich ist, ändert seinen Umfang und seine Struktur mit dem Zeitablauf (z.B. mit dem Wandel in der Anzeigebereitschaft der Bevölkerung, in der Intensität der Verbrechensbekämpfung). Die offizielle Kriminalstatistik erfasst im wesentlichen die traditionellen Verbrechen, die am schwersten sind und die von den*

*Straftätern am häufigsten begangen werden*". Er betont zu Recht (S. 213), dass das Dunkelfeld einiger Deliktsgruppen besonders hoch sei und nennt Rauschmittelkriminalität, Wirtschaftsstraftaten, Gewaltanwendung und Sexualstraftaten in der Familie (Frauen- und Kindesmisshandlung, Vergewaltigung in der Ehe, Inzest) und Vandalismus. Nach ihm werden „*nabezu die Hälfte aller Straftaten*“ angezeigt. Auch mit dieser Feststellung wird wiederum suggeriert, dass somit etwa jede zweite tatsächlich begangene Straftat offiziell registriert werde und damit in die Statistik Eingang findet. Hierbei würde die Polizeiliche Kriminalstatistik somit ca. die Hälfte aller begangenen Straftaten ausweisen. Heinz (2002, S. 699) meint dagegen kritisch, dass man aufgrund von Bevölkerungsbefragungen davon ausgehen müsse, „*dass von den persönlich erlittenen Eigentums- und Gewaltdelikten durchschnittlich weniger als die Hälfte der Delikte angezeigt wird, möglicherweise sind selbst diese Befragungsergebnisse noch deutlich überschätzt*“

Aufgrund in aller Regel negativerer Einstellungen der Bevölkerung zur Polizei, die infolge der Erfahrungen mit diesem staatlichen Kontrollorgan zu Zeiten vor der politischen Wende verständlich ist, und die eine niedrigere Anzeigenquote bewirken dürfte, aber auch wegen der vielfach weniger guten polizeilichen Ausstattung, dürfte in den ehemaligen sozialistisch-kommunistischen Ostblockländern ein noch geringerer Teil der Gesamtkriminalität offiziell registriert werden als in westlichen Industrieländern. Diese Problematik wird für Ungarn beispielsweise sehr differenziert von Korinek (1988; 1995) diskutiert.

Naheliegenderweise sind auch Befragungen, ob nun der Täter, Opfer oder Informanter einer Straftat, nicht frei von methodischen Problemen. Im allgemeinen teilt man die Dunkelfeldstudien je nach ihrem Vorgehen ein in Täter-, Opfer- oder Informantenbefragungen, je nachdem, ob erfasst wird, ob der Befragte die angesprochene Straftat innerhalb eines vorgegebenen Zeitraumes als Täter selbst schon einmal begangen hat, ob er Opfer einer solchen Straftat wurde oder ob er „*lediglich*“ Kenntnis hiervon erhalten hat, etwa als Zeuge. Die Methodenprobleme von Dunkelfeldstudien diskutiert etwa Amelang (1986, S. 142ff.) ausführlich. Der Autor betont zu Recht: „*Eines der spezifischen Charakteristika oder nachgerade das Bestimmungsstück von Befragungen zum Dunkelfeld strafbarer Handlungen besteht darin, dass die*

*fraglichen Verhaltensweisen kaum sichtbar sind und Validierungsbemühungen deshalb auf relativ eng gezogene Grenzen stoßen"*

Die methodischen Einwände gegen Dunkelfeld- und später vor allem auch gegen Opferstudien, sind zahlreich, was allerdings deren Nutzen letztlich nicht in Frage stellen kann, vor allem vor dem Hintergrund mangelnder Alternativen. Herausgearbeitet wurden sie etwa vor allem im Zusammenhang mit der Erfassung von unklar definierten bzw. unterschiedlich verstandenen, mit Tabus besetzten Delikten, wie sie beispielsweise Sexualstraftaten darstellen. So wurde beispielsweise, um nur einige wesentliche Punkte zu nennen, zu Recht darauf hingewiesen:

- dass es schwierig ist, einen Laien nach einem komplexen juristisch definierten Straftatbestand in verständlicher und kurzer Form so zu fragen, dass er mit seinen Antworten klare Auskunft darüber gibt, ob der Straftatbestand tatsächlich erfüllt ist oder nicht. Nur dann kommt man zu Daten, die etwa mit der Polizeilichen Kriminalstatistik vergleichbar sind

- dass im wesentlichen in Opferstudien nur Straftaten abgefragt werden können und-zumindest bisher-weitgehend auch nur abgefragt wurden, bei denen es zu einer persönlichen Viktimisierung gekommen ist, also weitgehend nur Fälle von „*Straßenkriminalität*“. Straftaten, die in der Regel nicht zu einer persönlichen Viktimisierung führen, wie Steuerhinterziehung, organisierte Kriminalität, Umweltdelikte, politische Straftaten oder viele (andere) Wirtschaftsstraftaten können so kaum erfasst werden. Gleichzeitig verursachen diese jedoch vielfach einen erheblichen, gesellschaftlichen Schaden. Hier wird zu Recht die Gefahr gesehen, dass das Augenmerk durch solche Opferstudien wiederum zu sehr auf einen eng begrenzten Ausschnitt von *Kriminalität* gerichtet wird, etwa die vielfach gesellschaftsschädlichere „*Kriminalität der Mächtigen*“ ausgeklammert bleibt

- dass nur solche erlittenen Straftaten abgefragt werden können, die vom Opfer als Straftat erkannt und definiert, also von ihm selbst bemerkt wurden. Betrugsdelikte etwa, aber auch andere Straftaten, wie beispielsweise Diebstahl, die das Opfer nicht als solche erkannt hat, aber auch solche, die es (noch) nicht entdeckt hat, können somit nicht

erfasst werden. Sexuelle Straftaten beispielsweise, die vom Opfer nicht als solche definiert werden, zu denken wäre etwa an Sexualdelikte im sozialen Nahraum, können nicht erfasst werden

- dass weiterhin naheliegenderweise nur solche Straftaten erfasst werden können, an die sich das Opfer bei der Befragung noch erinnert. Das dürfte vor allem dann ein Problem darstellen, wenn Viktimisierungen über lange zurückreichende Zeiträume erfasst werden sollen, etwa die ganze bisherige Lebensspanne. Hier dürften vor allem leichtere Opferwerdungen, die Jahre zurückliegen, nicht mehr im Gedächtnis sein

- dass es bei Abfragen über klar umschriebene Zeiträume, etwa Opfersituationen im letzten Jahr, zu Falschzuordnungen kommen kann, sogenannten „*Telescoping-Effekten*“. Unter Umständen werden so erlittene Straftaten für diesen Zeitraum angegeben, die außerhalb dieser Zeitspanne liegen oder umgekehrt

- dass das Opfer bzw. der Befragte bereit sein muss, Angaben zu den angesprochenen Deliktsbereichen zu machen, was etwa bei Sexualdelikten nicht zwangsläufig anzunehmen ist. Aufgrund von erlebter Scham werden u.U. erlittene sexuelle Viktimisierungen absichtlich nicht angegeben, wobei hier der Einfluss des Interviewers bzw. der Interviewsituation von großer Bedeutung sein kann

- dass der Interviewer, etwa dessen Geschlecht, Alter und Geschicklichkeit in der Befragungssituation, aber auch die Befragungssituation selbst, ob etwa Drittpersonen anwesend sind und welche, wo und wann befragt wird und auf welche Art und Weise, beispielsweise schriftlich oder mündlich/telefonisch, einen erheblichen Einfluss auf die gemachten Angaben haben können.

- dass die Angaben der Befragten aus verschiedenen Gründen bewusst oder unbewusst verfälscht sein können, dass etwa übertrieben oder untertrieben wird

- dass die Erhebungsinstrumente ihrerseits hinsichtlich der Gestaltung, etwa der Anordnung der einzelnen Fragen bzw. deren Formulierung, eine verfälschende Rückwirkung auf die gemachten Angaben haben können.



Das sind nur einige wesentliche Schwachpunkte, welche die Aussagekraft von Dunkelfeld- bzw. Opferstudien beeinflussen können (vgl. hierzu ausführlich Kury). Trotz dieser methodischen Probleme brachten diese Umfragen jedoch zweifellos einen erheblichen Fortschritt in unserem Wissen über Kriminalität. Amelang (1986, S. 142ff.) etwa kam zu Recht schon vor Jahren zu der zusammenfassenden Schlussfolgerung (S. 151): „*Der Gesamtfundus an vorliegenden Ergebnissen formiert sich zu einem hinreichend konsistenten Bild, das die Feststellung rechtfertigt, dass die erhobenen Informationen hinsichtlich messtheoretischer Anforderungen und unter Validitätserwägungen durchaus befriedigen können, sie im weiteren eine Fülle von theoretisch wie praktisch bedeutsamen Detailaussagen erlauben, die ohne das Instrument der direkten Befragung kaum verfügbar gewesen wären und die insofern unseren Wissensstand ganz erheblich erweitert haben*“. In der Zwischenzeit werden vor allem Opferstudien („*Victim Surveys*“) weltweit mit weitgehend großem Erfolg durchgeführt, mittlerweile mehr und mehr auch für besondere Opfergruppe bzw. Fragestellungen, wie (sexuelle) Viktimisierungen bei Frauen (vgl. etwa Heiskanen u.a. 1998; Mirrlees-Black 1999; Müller u. Schrötte 2004; Walby u. Allen 2004), Männern (Jungnitz u.a. 2004), Angehörigen von Betrieben/Hochschulen (Gehart u.a. 1992; Bußmann u. Lange 1996) oder Studierenden (vgl. etwa Kury u.a. 2002; 2004), um nur einige Beispiele zu nennen.

#### 4. Begriff und Höhe des Dunkelfeldes

##### 4.1. Begriff des Dunkelfeldes

Der Begriff des Dunkelfeldes bzw. der Dunkelziffer wird in der Literatur nicht einheitlich verwandt (Kaiser 1996, S. 392). Es finden sich viele, teilweise nicht übereinstimmende Differenzierungen und „*Untergruppen*“. Hentig (1954, S. 18) etwa versteht unter Dunkelfeld die „*Bezeichnung des Bereichs der nicht in der Statistik in Erscheinung getretenen kriminellen Handlungen*“. Schneider (1987, S. 182ff.) unterscheidet zwischen „*absolutem*“ und „*relativem*“ Dunkelfeld, ferner zwischen „*Graufeld der Kriminalität*“ und „*Dunkelfeld krimineller Karrieren*“. Unter „*Dunkelfeld*“ verstehe man nach ihm „*die Summe der Straftaten, die zwar tatsächlich begangen, den Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Justiz) aber nicht bekannt geworden sind, und die deshalb nicht in der offiziellen Kriminalstatistik erscheinen*“. Zum Dunkelfeld gehört nach ihm „*auch die Delinquenz*“.

und Kriminalität, die zwar verübt, aber von niemandem als Delinquenz oder Kriminalität wahrgenommen und erkannt worden ist oder die von niemandem erinnert werden kann". Diese nennt er "absolutes Dunkelfeld". Zum „relativen Dunkelfeld“ rechnet er Delikte, die von den Strafverfolgungsbehörden entdeckt, aber nicht aufgeklärt wurden, bei denen somit die Täter unbekannt blieben. „Die Delikte deren Täter nicht ergriffen werden oder deren Täter nicht überführt werden können“, zählt er „zum Zwecke besserer Unterscheidung“ zum „Graufeld der Kriminalität, weil bei ihnen niemals geklärt werden wird, ob es sich wirklich um Verbrechen gehandelt hat oder nicht“ (S. 182f.)

Was vielfach, auch von Schneider, nicht oder zu wenig berücksichtigt wird, sicherlich aber einen hohen Beitrag zum Dunkelfeld liefert, ist der Teil der Kriminalität, der als solcher erkannt und von den Bürgern auch angezeigt, von der Polizei bzw. den Strafverfolgungsbehörden jedoch nicht offiziell registriert wird und deshalb auch nicht in die Kriminalstatistik eingeht (vgl. a. Kaiser 1996, S. 392; Kürzinger 1978; vgl. unten).

## 4.2. Höhe des Dunkelfeldes

### 4.2.1 Kriminalität insgesamt und deren Veränderung

Prinzipiell lässt sich der „gravierende Einwand nicht ausräumen, dass die Kriminalstatistik als Tat- und Täterstatistik nur einen Teil des wirklichen Umfangs der Kriminalität nach Zeit und Raum wiedergibt“ (Kaiser 1996, S. 392). Wenn Kaiser weiter betont, dass nicht alle Straftaten entdeckt werden, von den entdeckten nicht alle angezeigt und von diesen wiederum nicht alle abgeurteilt werden, bleibt auch hier ein wesentlicher Selektionsfaktor unerwähnt, dass nämlich von den angezeigten Delikten auch keineswegs alle von der Polizei registriert werden. Dieser Anteil, der zwar der Polizei gemeldet von ihr aber nicht offiziell registrierten Delikte, ist wie etwa schon Kürzinger (1978) in seiner empirischen Untersuchung feststellte nicht unerheblich (vgl. unten). Aufgrund des in Deutschland geltenden Legalitätsprinzips wird vielfach fälschlicherweise davon ausgegangen, dass die Polizei selbstverständlich alle ihr bekannt gewordenen Straftaten auch registriert bzw. dass ein Selektionseffekt gering sei. „Inwieweit die amtlich

*bekanntgewordenen Rechtsrücke mit der wirklichen Kriminalität übereinstimmen, beschäftigt die Wissenschaft seit langer Zeit*" (Kaiser 1996, S. 392). Erst in letzter Zeit ist zunehmend deutlich geworden, dass das Dunkelfeld der nicht registrierten Straftaten höher ist als vielfach vermutet. Zu dieser Erkenntnis haben wiederum Dunkelfeld- und vor allem Opferstudien ganz entscheidend beigetragen.

Kenntnisse über das Ausmaß des Dunkelfeldes sind auch insofern wichtig, als sie bei der Interpretation von Veränderungen in der registrierten Kriminalität Hinweise geben können über die Verlässlichkeit solcher registrierten Veränderungen. Je höher das Dunkelfeld ist, um so wahrscheinlicher ist es, dass Veränderungen in der registrierten Kriminalität auf eine Verschiebung der Grenzen zwischen Hell- und Dunkelfeld zurückgeführt werden müssen und nicht auf tatsächliche Änderungen der Kriminalität. Von daher ist es etwa nicht unwichtig, das Dunkelfeld in seinem Ausmaße abschätzen zu können. Das gilt insbesondere in den letzten Jahren, in denen immer wieder auf eine mehr oder weniger *"dramatische"* Zunahme der Kriminalität hingewiesen wurde, diese Meldungen in der Presse teilweise breit ausgeschlachtet, tendenziell berichtet wurden und vor diesem Hintergrund auch ein Reaktionsdruck ausgelöst wurde, der auf politischer Ebene in aller Regel die Forderung nach härteren Sanktionen bzw. einer Verschärfung der Gesetze nach sich zog.

Bereits McClintock u.a. (1963, S. 73) vermuteten beispielsweise bezüglich des allgemein beobachteten Anstiegs offiziell registrierter Gewaltkriminalität nach dem Zweiten Weltkrieg vor dem Hintergrund einer Untersuchung über alle zwischen 1950 und 1957 in London registrierten Gewaltdelikte, es sei falsch, anzunehmen, dass der wesentliche Teil des Anstiegs auf eine tatsächliche Zunahme gewalttätigen Verhaltens zurückgehe. Vielmehr sei davon auszugehen, dass eine größere öffentliche Sensibilität gegenüber Straftaten zu einer Veränderung des Anzeigeverhaltens beitrage. Dass in New York in den 50er Jahren innerhalb kurzer Zeit die Zahl der polizeilich registrierten Raubüberfälle und der Einbruchdiebstähle deutlich anstieg, wird auf eine personell und sachlich verbesserte Ausstattung der Polizei zurückgeführt. Auch eine Veränderung der Registrierungsmethode kann hier einen Einfluss haben (vgl. Task Force Report 1967).

In der Bundesrepublik Deutschland ging die Zahl der offiziell registrierten Kindesmisshandlungen seit Jahrzehnten zurück, bis Anfang der 1990er Jahre. Dann kam es zu einigen schweren sexuellen Kindesmisshandlungen, die teilweise tödlich für das Opfer endeten. Diese Fälle wurden vor dem Hintergrund einer gewissen Sensibilität in der Öffentlichkeit breit in den Medien berichtet, was diese Sensibilität noch erhöhte. Vor diesem Hintergrund wurden die Sanktionen für Sexualstraftäter verschärft, gleichzeitig nahm die Zahl der registrierten Kindesmisshandlungen zu. Es ist begründet, anzunehmen, dass diese Zunahme ein Effekt der erreichten größeren Sensibilität in der Bevölkerung, vor allem aber auch der Strafverfolgungsorgane, insbesondere der Polizei, ist, dass also mehr Kindesmisshandlungen angezeigt wurden vor dem Hintergrund einer u.U. gleichgebliebenen oder weiterhin rückgängigen Zahl dieser Straftaten. Bei dem enorm hohen Dunkelfeld bei Sexualstraftaten, die in aller Regel im familiären Kontext geschehen, kann über die tatsächliche Entwicklung in diesem Deliktsbereich kaum etwas Sicheres ausgesagt werden.

*Der Einfluss des Dunkelfeldes auf die Aussagekraft und Interpretierbarkeit der Kriminalstatistik wird unterschiedlich beurteilt. Einige Autoren gehen etwa, wie oben bereits angesprochen, davon aus, dass die Kriminalstatistik lediglich eine Tätigkeitsstatistik der Polizei sei und man aus deren Angaben keine zuverlässigen Aussagen über die Kriminalität machen könne (vgl. oben). Kerner (1993, S. 300) betont zu Recht, dass es unter Berücksichtigung der zahlreichen Filterungsprozesse nicht verwundere, „dass manche Forscher der Kriminalstatistik jeglichen Aussagewert absprechen“. Seiner Ansicht nach müsse insbesondere die Strafverfolgungsstatistik zurückhaltend interpretiert werden, da bis dahin zahlreiche Selektionsprozesse stattgefunden hätten. „Auch die Polizeiliche Kriminalstatistik ist zunächst einmal lediglich ein Tätigkeitsnachweis, mit dem die Polizei ihre Arbeit dokumentieren will. Erst in zweiter Linie kann sie auch unter dem Gesichtspunkt eines Maßstabs der Verbrechenswirklichkeit betrachtet werden. Das Begehen von Straftaten ist nach der neuen Dunkelfeldforschung im statistischen Sinne 'normal'. Die Kriminalstatistik weist nur einen Bruchteil dieser Taten aus. Sie ist daher kein getreuer Spiegel der Wirklichkeit des Verbrechens, zumal Verzerrungsfaktoren schon auf der Tatebene einkonstruiert sind“. Auch Evans u. Himelfarb (1996, S. 73) betonen, dass offizielle Kriminalstatistiken „may tell us more about police activities than about crime“. Kerner (1994, S. 924) hebt weiterhin zweifellos zu Recht hervor, dass, wie Kriminalität*

wirklich aussehe, letztlich niemand wisse. Vor dem Hintergrund der inzwischen vorliegenden internationalen Forschungsergebnisse wird bestätigt, dass wir die Angaben der Polizeilichen Kriminalstatistik vorsichtig bewerten sollten.

Die Höhe des Dunkelfeldes wird wie bereits erwähnt heute sehr unterschiedlich geschätzt. Nach Kerner (1993, S. 298) ist es „nach den Ergebnissen der älteren Dunkelfeldforschung ... besonders groß bei Delikten, bei denen gesetzliche Unrechtsbewertung und alltägliches Normbewußtsein auseinanderfallen (Abtreibung) oder wo allseitige Verheimlichungstendenzen bestehen (Homosexualität), verhältnismäßig klein dagegen bei Straftaten, die entweder persönliche Schutzgüter erheblich verletzen (Mord) oder das soziale Miteinander stören (Auflauf, Aufruhr) oder sich schließlich direkt gegen die Strafverfolgungsorgane richten (Widerstand gegen die Staatsgewalt)“. Er betont zu Recht, dass sich das Dunkelfeld im Zeitablauf verändere, „entsprechend dem Wandel der sog. kriminellen Reizbarkeit der Bevölkerung einerseits, der polizeilichen Verfolgungsarbeit und Registrierungsmethodik andererseits“ (S. 299). Kaiser (1996, S. 401f.) weist darauf hin, dass wenn man die Befunde der Opferforschung bei der Schätzung der Verbrechensmenge heranziehen würde, „wonach allein in der Mitte der achtziger „Jahre rd. 40 Prozent der Bevölkerung viktimisiert und nur die Hälfte aller bewusst erlebten deliktischen Opfersituationen den Polizeibehörden als Anzeigen berichtet worden sind“, man zu einem erheblich höheren Verbrechensumfang gelangen würde (vgl. Kury 1991; van Dijk u.a. 1990; van Dijk u. Mayhew 1993). Nach internationalem Forschungsstand würden „durchschnittlich die Hälfte, in Deutschland und der Schweiz etwas weniger, aller erfragten strafrechtlich bedeutsamen Opfersituationen der Polizei mitgeteilt“ (Kaiser 1996, S. 559; van Dijk u.a. 1990, S. 127; Schwarzenegger 1991, S. 82). Die Anzeigefrequenz reicht etwa bei Eigentumsdelikten, je nach Schadenshöhe, von 12 % bis 88 % aller Diebstähle.

Eisenberg (1985, S. 536) betont, dass „aufgrund von Erfahrungen und Schätzungen (vgl. kritisch Opp 1969) aus der Praxis ... vermutet (werde), die Rate der registrierten Straftaten betrage, von Ausnahmen abgesehen, kaum einmal mehr als 50 % der tatsächlich begangenen Straftaten und sie erreiche bei der Mehrzahl der weniger schweren Straftaten nicht einmal 10 %“. Nach Kerner (1993, S. 299) kann „seit den Ergebnissen der ersten Opferbefragungen ... man für die Gesamtheit aller Straftaten als generelle Faustregel annehmen,

dass die im Dunkelfeld wahrgenommene Delinquenz zweimal größer ist als die von der Polizei als Hellfeld registrierte Delinquenz". Hierbei unterscheidet sich die „grundlegende Struktur der anteilmäßigen Verteilung der einzelnen Deliktsgruppen im Dunkelfeld nicht von der des Hellfeldes". Vor allem auch der Wirtschaftskriminalität wird ein großes Dunkelfeld zugeschrieben, bei gleichzeitig der Gesellschaft enorm hohen zugefügten Schäden (vgl. etwa Berckhauer 1981). Nach Eisenberg (1985, S. 536) ist selbst bei Tötungsdelikten, also bei schwersten Straftaten, „schon im Hinblick auf pseudo-natürliche Todesursachen und auf das erhebliche Reservoir nicht-natürlicher Todesursachen, die als Selbsttötung, Unfall, Unglück oder als 'Vermissenfälle' registriert werden, das Ausmaß des Dunkelfeldes nicht zu unterschätzen" (vgl. hierzu etwa auch Sessar 1981; vgl. ausführlicher unten). Deutlich wird hier auch die Unsicherheit der Autoren hinsichtlich des Ausmaßes des Dunkelfeldes, wenn etwa gesagt wird, dass dieses „nicht zu unterschätzen" sei.

Schwind (1975, S. 218) fand in seiner Dunkelfelduntersuchung, dass nur ein Achtel der angegebenen Diebstahlsdelikte der Polizei bekannt wurden. Der Autor berechnet Dunkelzifferrelationen bei einzelnen Straftaten (1975, S. 122). Diese liegen etwa bei Raubdelikten, einschließlich Versuchen bei 1:9, bei vorsätzlicher Körperverletzung bei 1:8, bei Sachbeschädigung bei 1:30, bei Unfallflucht bei 1:32 und bei allen berücksichtigten Delikten bei 1:10. Das würde bedeuten, dass 90 % aller Straftaten im Dunkeln bleiben. Stephan (1976, S. 231) fand in seiner Dunkelfeldstudie bei Gewaltdelikten eine Dunkelzifferrelation von 1:14, Wolf (1975, S. 89) von 1:7 und Dodge u.a. (1976, S. 22) von nur 1:3. Stephan (1976, S. 223) berechnet folgende weiteren Dunkelzifferrelationen: vollendete Sachbeschädigung 1:151 Diebstahl von Kraftfahrzeugen (Kfz) einschließlich Versuche 1:3, Diebstahl an Kfz einschließlich Versuche 1:20, vollendeter Diebstahl in/aus Wohnräumen 1:11, alle in der Studie berücksichtigten Delikte 1:13. Hiernach würde somit nur jede 13. Straftat offiziell registriert.

Kury u.a. (1996, S. 157) führten nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten die erste gesamtdeutsche Opferbefragung durch und fanden für die erfassten Delikte bzw. Deliktsbereiche folgende Anzeigequoten, jeweils nach Angaben der Befragten: Diebstahl eines PKW 93,3 %, Diebstahl aus einem PKW 82,8 %,

Beschädigung eines PKW 52,8 %, Diebstahl eines Krades 92,3 %, Diebstahl eines Fahrrades 78,9 % Wohnungseinbruch 82,0 %, Raub 69,0 %, Diebstahl persönlichen Eigentums 38,8 % sexuelle Belästigung 7,1 %, tätlicher Angriff und Bedrohung 15,0 %. Hierbei ist zu beachten, dass diese Angaben zu den Anzeigequoten mit großer Wahrscheinlichkeit überschätzt sind, da nicht jeder Bürger, welcher der Ansicht ist, er habe eine Anzeige bei der Polizei erstattet, dies auch tatsächlich in der Weise getan hat, dass die Polizei die Anzeige auch offiziell registrierte und dafür sorgte, dass sie auch in der PKS gezählt wird. Das geht schon daraus hervor, dass ein erheblicher Teil der Befragten angibt, er habe telefonisch Anzeige erstattet bzw. bei einem Polizisten auf der Straße. Aber selbst wenn persönlich auf dem Polizeirevier "Anzeige erstattet" wurde ist noch nicht zwangsläufig von einer tatsächlichen Registrierung auszugehen (vgl. unten). Der Bürger wird in diesen Fällen jedoch annehmen, dass er "Anzeige erstattet" habe und dies bei Umfragen entsprechend angeben. Diese Anzeigequoten, wie sie in Opferstudien üblicherweise erfasst werden, sind somit mehr oder weniger deutlich nach unten zu korrigieren.

Kurzinger (1996, S. 180) schließt aus den Werten der Opferstudie von Kury u.a. (1996) auf das Dunkelfeld. So berechnet er aus den Viktimisierungsquoten für Raub in Westdeutschland unter Heranziehung der damaligen strafmündigen Bevölkerung für 1990 185.000 Raubopfer. Von der Polizei registriert wurden dagegen im selben Jahr lediglich 35.111 Fälle. Vor dem Hintergrund dieses Beispiels hätte man damit zu rechnen, dass mehr als fünfmal so viele Raubtaten als von der Polizei registriert und in die Polizeiliche Kriminalstatistik aufgenommen in Wirklichkeit verübt wurden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei Raub in aller Regel um ein relativ schweres Delikt handelt.

Diese deutlich unterschiedlichen Resultate, die teilweise auf ein verschiedenes methodisches Vorgehen zurückgeführt werden können (vgl. hierzu etwa Kury 1995), machen gleichzeitig auch die Relativität solcher Forschungsergebnisse deutlich. Offensichtlich sind nicht nur die Kriminalstatistiken in ihrer Aussagekraft eingeschränkt, sondern wie ausgeführt-genauso die Dunkelfeld-bzw. Opferstudien (vgl. Kury 1994).

#### 4.2.2. Straftaten im sozialen Nahraum

Zu Recht wurde immer wieder auf das besonders hohe Dunkelfeld bei Straftaten im sozialen Nahraum hingewiesen, obwohl es sich gerade auch hier teilweise um sehr schwere Straftaten handelt. Ein erheblicher Anteil gerade der schweren Straftaten findet im sozialen Nahraum statt. Bannenberg u.a. (1999, S. 26) weisen zu Recht darauf hin, dass *„eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit (besteht), als Frau Opfer einer schweren Gewalttat durch einen Bekannten, Verwandten oder Lebenspartner zu werden als Opfer der Tat eines Fremden“* (vgl. a. Schneider 1993, S. 117). Was die Höhe des Dunkelfeldes betrifft führen Bannenberg u.a. (1999, S. 28) aus, dass es exakte Daten zur Häufigkeit der körperlichen Gewalt in Paarbeziehungen nicht gebe. *„vermutet wird jedoch ein hohes Dunkelfeld“*. Zur Abschätzung der Größenordnung der Gewalt in Paarbeziehungen ziehen die Autoren die Anzahl der Frauen, die in Frauenhäusern Schutz gesucht haben, heran. Aufgrund neuerer Angaben werde die Zahl der Frauen, die jährlich in mehr als 320 Frauenhäusern in Deutschland untergebracht seien, auf 40.000 geschätzt. Hinzu kämen etwa ebenso viele Kinder (vgl. Bundesministerium für Familie, Soziales, Frauen und Jugend 1995). Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass es sich dabei zum größten Teil um Frauen aus der Arbeiterschicht handelt, die gleichzeitig von ihrem Mann finanziell abhängig sind, also um eine ausgewählte Gruppe. Das belegt auch die Berliner Untersuchung eines Frauenhauses (vgl. Schall u. Schirmacher 1995, S. 11).

Bereits die Autoren der wegweisenden und inzwischen klassischen Studie zum Sexualverhalten der Frau in den USA, Kinsey u.a. (1963, S. 18f.) weisen interessanterweise auf ein unerwartet hohes Dunkelfeld hinsichtlich Sexualkriminalität hin: *„Vorläufige Analysen unserer Daten deuten darauf hin, dass nur ein geringer Bruchteil eines Prozents der Personen, die sich dem Gesetz entgegen sexuell betätigen, je verhaftet, angeklagt oder verurteilt wurde, und dass viele anderen Faktoren neben dem Sexualverhalten des Verhafteten verantwortlich für die Anklageerhebung gegen jene sind, die vor den Richter kommen. Die Hetze irgend einer Reformgruppe, eine von der Presse hervorgerufene Hysterie wegen eines örtlichen Sexualverbrechens, ein Kreuzzug gegen das Laster, der von lokalen Autoritäten gestartet wird, um die Aufmerksamkeit von Mißständen in der Verwaltung abzulenken, oder die Neueinstellung eines sadistischen Polizeibeamten, der von seinen eigenen sexuellen Problemen verfolgt*



wird, kann zu einer Verdoppelung zu einem hundertprozentigen Anwachsen der Zahl der Verhaftungen unter sexueller Anklage führen, selbst wenn im tatsächlichen Verhalten der Gemeinde keine Veränderung stattgefunden zu haben braucht, und selbst wenn die ungesetzlichen Sexualakte, die erfasst und unter Anklage gestellt werden, noch immer nicht mehr als einen phantastisch geringen Bruchteil der ungesetzlichen Handlungen darstellen, die jeden Tag in der Gemeinde verübt werden". Hier wird somit von einem Dunkelfeld in diesem Deliktsbereich von über 99 % ausgegangen!

Dass Gewalt in Paarbeziehungen kein alleiniges Unterschichtproblem ist, ist vor dem Hintergrund empirischer Untersuchungen inzwischen bekannt, allerdings sind die der Polizei bekannt gewordenen Fälle eher aus sozial schlechter gestellten Familien. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass "eine einigermaßen verlässliche Größenordnung, um das Dunkelfeld in seinem Ausmaß abschätzen zu können, nicht existiert, die Schätzungen gehen weit auseinander" (Bannenberg u.a. 1999, S. 28). Nach Schall u. Schirmmacher (1995, S. 13) liegen die vagen Schätzungen aufgrund fehlender valider empirischer Untersuchungen in bezug auf die Bundesrepublik Deutschland zwischen 100.000 und 4 Millionen betroffener Frauen jährlich. Diese Schätzungen umfassen somit eine enorme Spannweite, was auch auf ihre Ungenauigkeit hinweist. Auch in dem Endgutachten der von der Bundesregierung eingerichteten "Gewaltkommission" wird nur auf unsichere Schätzungen hingewiesen (vgl. Schwind, Baumann u.a. 1990, Bd. I, Rn 189f.). Bannenberg u.a. (1999, S. 29) verweisen auf eine Studie des Krimnologischen Forschungsinstituts Niedersachsen, bei welcher 1992 insgesamt 5.832 Frauen ab 16 Jahren in mündlichen Interviews und zusätzlich 2.014 Frauen schriftlich zu Gewalt in der Familie und zu Vergewaltigung und sexueller Nötigung befragt wurden. Dass sich bei der schriftlichen Befragung gegenüber den mündlichen Interviews zusätzliche Opfer äußerten, verweist auch auf methodische Probleme solcher Untersuchungen (vgl. hierzu ausführlich Kury 1994) und muss bei der Interpretation der Daten berücksichtigt werden. 14,5 % der Frauen wurden hiernach mindestens einmal in ihrem Leben Opfer einer Vergewaltigung oder sexuellen Nötigung. Ca. drei Viertel der Taten geschahen im sozialen Nahraum. "Hochgerechnet auf die Jahre 1987-1991 bedeutet das, dass in fünf Jahren rund 690.000 Frauen mindestens einmal Opfer einer sexuellen Gewalttat durch Täter aus dem Nahbereich wurden.

Darunter waren schätzungsweise 350.000 Frauen, die von ihrem Ehemann, mit dem sie zur Tatzeit zusammenlebten, vergewaltigt wurden oder 510.000, wenn Geschiedene und Getrenntlebende einbezogen werden ... Der größte Teil der sexuellen Gewalttaten wird Polizei und Staatsanwaltschaft nicht bekannt. Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik wurden in Deutschland 1996 6.228 Fälle von Vergewaltigung und 4.987 Fälle von sexueller Nötigung erfasst, ohne dass Aussagen über die Nähebeziehung von Täter und Opfer gefrotten wurden" (Bannenberg u.a. 1999, S.29).

Auch diese Untersuchung zeigte, dass gerade Vergewaltigungen in engen sozialer Beziehungen nicht angezeigt werden. Mehr als 93 % der erfassten Opfer erstatteten keine Strafanzeige. Offensichtlich geht es den Frauen hierbei nicht primär darum, den Täter vor einer Strafe zu schützen, "es dominieren vielmehr Peinlichkeit, die Auffassung, dass es sich um eine Privatsache handelt, und die Annahme, die Polizei könne ohnehin nichts ausrichten (Bannenberg u.a. 1999, S. 30). Kury u.a. (1996; 2000) fanden etwa in verschiedenen großer Opferstudien in Deutschland, dass als wesentliche Gründe für eine Nichtanzeige über alle erfassten Delikte hinweg stets genannt wurden, der Schaden sei nicht groß gewesen, die Polizei hätte ja auch nichts machen können, oder man habe die Angelegenheit selbs geregelt.

In der international vergleichenden Untersuchung von Arnold u. Korinek (1985, S. 96 109) mittels einer postalischen Befragung in Baranya/Ungarn und Baden-Württemberg/Deutschland gaben die Opfer hinsichtlich der Gründe für eine Nichtanzeige zu 56 % bzw. 32 % an, der Schaden sei unbedeutend gewesen, zu 13 % bzw. 44 %, die Erfolgsaussicht, etwas zu erreichen, sei als niedrig eingeschätzt worden. Allerdings wurde die Schadenshöhe in den beiden Ländern unterschiedlich bewertet.

Williams (1997, S. 78) wertet die Ergebnisse der fünf British Crime Surveys von 1984 1988, 1992, 1994 und 1996 hinsichtlich der von den Befragten angegebenen Gründe einer Nichtanzeige aus und fand vergleichbare Resultate: zwischen 40 % und 55 % gaben an, "the crime was too trivial to report", zwischen 23 % und 32 % meinten, "the police would not have been able to do anything" und etwa 10 % (1996: 19 %) sagten, "they did not feel that it was a matter for the police or that they had dealt with it themselves". 1992 gaben immerhin 13 % an, sie hätten nicht angezeigt, weil sie

den Eindruck hätten, die Polizei wäre nicht interessiert daran (1996: 20 %). *“Police-related reasons for non-reporting have increased from 24 to 49 per cent in the period between 1984 and 1996”* (Williams 1997, S. 78). Nach Kaiser (1996, S 560) zählen nach internationaler Forschung zu den häufigsten Gründen für eine Nichtanzeige die *“vermutete Erfolglosigkeit einer Anzeige (in etwa 20 % der Fälle), die Betrachtung als Privatangelegenheit oder die Deckung des Täters (knapp 10 % der Fälle), großer Zeitaufwand oder übermäßige Schwierigkeiten mit der Polizei (ungefähr 9 % der Fälle) und vor allem zu geringer Schaden (etwa 30 % der Fälle)”*.

Gerade Opfer von schweren Straften, vor allem im sexuellen Bereich, fürchten durch das Bekanntwerden ihrer Viktimisierung eine zusätzliche Stigmatisierung und Distanzierung in der Öffentlichkeit. Dass diese Befürchtungen nicht unbegründet sind, konnten Kury u.a (2000a) in mehreren experimentellen Untersuchungen zeigen. Die Opfer werden deutlich negativer gesehen als Nichtopfer, ein Ergebnis, das sich auch bei internationalen Untersuchungen als konstant erwies (vgl. Kury u. Yoshida 2003).

Weis (1982) fand bei seiner Untersuchung zu Vergewaltigung in der früheren Bundesrepublik Deutschland, dass 71 % der Fälle von Vergewaltigung und sexuelle Nötigung nicht angezeigt wurden. Degler (1981) schätzt gar, dass 95 % der Vergewaltigungen nicht angezeigt werden (vgl. a. Bohner 1998, S. 1-4; Abel 1986, S. 13-25). Nach Ansicht von Bannenberg u.a. (1999, S. 33) werden nur *“durchschnittlich die Hälfte aller Opfersituationen ... der Polizei nach internationalem Forschungsstand angezeigt, in allgemeinen Überwiegen Opfer höherer Sozialschichten, Männer und Frauen zeigen etwa gleich häufig an, bei der Anzeige von Gewaltdelikten überwiegen Frauen”* (vgl. a. Kaiser 1996, S. 558ff. m.w.N.). Es könne vor diesem Hintergrund ein *“erhebliches Dunkelfeld in sozialen Nahbereich der Tatbeteiligten”* vermutet werden.

Nach der ersten großen und repräsentativen deutschen Opferstudie zu Gewalt gegen Frauen, deren Ergebnisse 2004 vorgelegt wurden und bei der bundesweit von Februar bis Oktober 2003 nicht weniger als 10.264 Frauen im Alter von 16 bis 85 Jahren von weiblichen Interviewern face-to-face und zu Teilbereichen mittels eines schriftlichen, selbst auszufüllenden Fragebogenteils befragt wurden, ergeben sich nach Angaben im mündlichen und/oder schriftlichen Fragebogen folgende

Opferquoten für die befragten Frauen (vgl. Müller u. Schröttle 2004, S. 10): - körperliche Gewalt 37 % (Viktimisierung durch Gewalt in Paarbeziehungen: 23 %), - sexuelle Gewalt 13 % (in Paarbeziehungen: 7 %), - körperliche oder sexuelle Gewalt 40 % (in Paarbeziehungen: 25 %), - sexuelle Belästigung 58 % (wurde nur mUndlich abgefragt), - psychische Gewalt 42 % (nur mündlich). 37 % aller Befragten, damit mehr als ein Drittel, gaben somit an, seit dem 16. Lebensjahr körperliche Gewalt erlebt zu haben, 13 %, damit fast jede 7. Frau, haben sexuelle Gewalt erlebt. Hierbei bleibt naheliegenderweise noch unklar, in welchem AusmaÙe es sich in diesen Fällen um Straftaten gehandelt hat. In Bezug auf alle Situationen stuften immerhin 61 % der Befragten die erlebte Tat als Gewalt ein, 21 % als ein Verbrechen (Müller u. Schröttle 2004, S. 130). Lediglich hinsichtlich 14 % aller Situationen (nur bezogen auf die einzige oder schlimmste erlebte Situation) berichten die Opfer, es sei die Polizei eingeschaltet worden, entweder durch die Betroffenen selbst (9 %) oder durch andere Personen (5 %). War der Täter ein Partner, Expartner oder Geliebter wurde in 13 % die Polizei eingeschaltet, war es der aktuelle Partner, mit dem das Opfer noch zusammen lebte, nur in 7 % der Vorkommnisse. Wieweit hier von der Polizei eine offizielle Anzeige tatsächlich letztlich auch registriert wurde, bleibt allerdings unklar. Immerhin 18 % derjenigen, die zunächst eine Anzeige erstattet hatten, zogen diese wieder zurück, 11 % machten hierzu keine Angaben (S. 131ff.). Auc[ dies deutet auf ein erhebliches Dunkelfeld hinsichtlich Gewalt gegenüber Frauen hin, vor allem wenn die Täter aus dem sozialen Nahbereich der Opfer kommen, was in der Regel der Fall ist.

Nicht wesentlich anders sehen die Resultate aus, wenn man Gewalt gegenüber Männern betrachtet, wie eine erste vorläufige Studie hierzu belegen konnte, die gleichzeitig mit der Frauenstudie der Öffentlichkeit vorgestellt wurde (vgl. Jungnitz u.a. 2004). Gerade was Gewalt gegenüber Männern in Partnerschaften betrifft, ist hier von einem noch höherer Dunkelfeld auszugehen, da dieser Gewaltbereich noch mehr tabuisiert ist als Gewalt gegenüber Frauen.

Auch internationale Untersuchungen zur Partnergewalt kommen weitgehend zu demselben Ergebnis. In den USA wurden beispielsweise 1996 etwa 1.800 Tötungen durch eng mit dem Opfer zusammenlebende

Partner verübt. Die Zahl der Vergewaltigungen sexuellen Übergriffe, Raubüberfälle, erhebliche und einfache Körperverletzungen in Verbindung mit Partnergewalt belief sich 1996 auf Ca. 840.000. Etwa die Hälfte aller Fälle von Partnergewalt gegen Frauen wurde hier bei der Polizei angezeigt (vgl. U.S. Department of Justice 1998). In den USA liegen inzwischen zahlreiche Untersuchungen zum Dunkelfeld bei familiärer Gewalt vor. Bannenberg u.a. (1999, S. 32) fassen die Ergebnisse zusammen und kommen zu dem Schluss, dass Einigkeit dahingehend bestehe, *„dass das Dunkelfeld sehr hoch ist und die Bedeutung familiärer Gewalt jahrzehntelang unterschätzt wurde, aber einen Großteil der Gewaltproblematik ausmacht“*. Opferbefragungen hätten ergeben, dass immerhin fast 40 % aller Gewalttaten zwischen Personen geschehen, die befreundet sind, Beziehungen haben, Familienmitglieder oder Intimpartner sind. Schätzungen zu Partnergewalt liegen zwischen 10 % und 67 %. Diese große Bandbreite macht auch die große Unsicherheit hinsichtlich der Kriminalitätsbelastung in diesem Bereich deutlich. Garner u. Fagan (1997, S. 56) diskutieren ebenfalls die Schwierigkeiten der Abschätzung des Dunkelfeldes bei familiärer Gewalt und gehen selbst davon aus, dass höchstens 20 % alle Gewalttaten in Familien polizeilich bekannt werden. Das weist wiederum auf die erheblich Bandbreite der Schätzungen hin. Newman u. Howard (1999, S. 17) diskutieren Vor- und Nachteile von Kriminalstatistiken bzw. Dunkelfeldstudien vor allem auch hinsichtlich internationaler Kriminalitätsvergleiche. Die Frage, welches letztlich das beste und zuverlässigste Maß für die Kriminalitätsbelastung sei, könne nicht beantwortet werden. Statistiken und Umfragen würden das Kriminalitätsproblem aus zu unterschiedlicher Perspektive erfassen.

#### 4.2.3. Tötungsdelikte

Vielfach werden gerade internationale Kriminalitätsvergleiche eingeschränkt auf die Schwerekriminalität, so vor allem Tötungsdelikte, in der mehr oder weniger begründeten Annahme, dass hier aufgrund der Schwere der Taten in allen Ländern eine besondere Strafverfolgungsintensität herrsche und damit das Dunkelfeld als relativ niedrig angenommen werden könne. Neuere Untersuchungen zeigen jedoch

deutlich, dass auch bei Totungsdelikten mit einem erheblichen Dunkelfeld gerechnet werden muss. im Prinzip ist diese Erkenntnis nicht neu, wie etwa im Laufe der Geschichte immer wieder entdeckte spektakuläre Einzelfälle belegen. Dass diese Fälle bzw. die Täter vielfach mehr oder weniger zufällig entdeckt wurden, lässt den Rückschluss zu, dass es eine schwer abschätzbare Zahl weiterer, (noch) nicht entdeckter geben muss. Zu denken wäre etwa an „Klassiker“ wie „Jack the Ripper“, Haarmann oder Honka.

Byloff (1930, S. 1ff.) berichtet beispielsweise, dass es anfangs des letzten Jahrhunderts in der Steiermark/Österreich noch häufiger vorgekommen sei, dass man älteren, nicht mehr einsatzfähigen bäuerlichen Dienstboten, die nur noch „durchgefüttert“ werden mussten, heimlich kleinere Mengen des Giftes Arsenik in die Nahrung mischte, um damit deren vorzeitigen Tod herbeizuführen. Dieses „Abfüttern“ wurde offensichtlich weitgehend nicht als verwerflich angesehen, lebte man ja in harten Zeiten, wo es um jeden „Esser“ ging. Eine Strafverfolgung fand kaum statt (vgl. a. Schwind 2004, S. 32). Diese Fälle erinnern an neuere Berichte über Tötungsstraftaten durch medizinisches oder pflegerisches Personal an Bewohnern von Alten- und Pflegeheimen bzw. Schwerstkranken in Krankenhäusern. So wurde in einer Pressemitteilung der dpa vom 6. Juli 2001 von einem Krankenpfleger in Luzern/Schweiz berichtet, der nach eigenem Geständnis „aus Mitleid“ mindestens neun alte Frauen in einem Pflegeheim getötet hat. Die Taten, die sich etwa über ein halbes Jahr hinzogen, fanden in einer von 20 demenzkranken Frauen bewohnten Pflegeabteilung statt, wobei 10 Todesfälle auftraten. Erst nach dem jüngsten Fall sind Ermittlungen eingeleitet worden. Bereits in der Zeit davor hatten in Deutschland zwei aufgedeckte Mordserien an alten und kranken, pflegebedürftigen Menschen für Schlagzeilen gesorgt. 2004 ging der Fall eines „Serienmörders“ aus Sonthofen durch die Presse, der über 10 Menschen „totgespritzt“ haben soll. Der Täter habe deshalb so lange agieren können, weil keine Obduktionen der Leichen stattgefunden haben (Ludwig u. Neumann 2004, S. 49). Auch hier ist der Eindruck nicht von der Hand zu weisen, dass die Tötungen mehr oder weniger per Zufall entdeckt wurden, hätte der Täter etwa früher aufgehört, hätte vermutlich niemand Verdacht geschöpft bzw. eine Untersuchung eingeleitet.

Aber auch andere neuere Fälle regen zum Nachdenken an, wie etwa derjenige des britischen Hausarztes in ländlicher Region H. Shipman, von dem 2002 in den Medien groß berichtet wurde, er habe mehr als 200 seiner Patienten im Laufe der Zeit absichtlich getötet, bevor die Straftaten bekannt wurden. Schneider u. Rießelmann (2000, S. 175ff.) diskutieren Tötungsdelikte durch Ärzte bzw. Krankenschwestern und gehen auf die Frage von „Serienmördern in Krankenhäusern“ ein, deren Motive von Euthanasie bis Geldgier reichen.

Zu einer öffentlichen Diskussion über das Dunkelfeld bei Tötungsdelikten trug in den letzten Jahren die Veröffentlichung von Rückert (2000) zu Todeñ, die keine „Lobby“ haben bei. Die Autorin kommt vor dem Hintergrund gerichtsmedizinischer Berichte zusammenfassend zu dem Schluss, dass ca. die Hälfte aller Morde in Deutschland nicht entdeckt werde. Hierbei klagt sie vor allem die vielfach oberflächlichen Untersuchungen bei der Aussteilung von Todesscheinen durch Nichtfachärzte an, kritisiert weiterhin, dass spezielle Untersuchungen durch die Gerichtsmedizin zu seiten durchgeführt würden. in einer Buchbesprechung werden diese Ergebnisse als „erschreckend“ bewertet. „Es entsteht der Eindruck, als ob nur ein Bruchteil der tatsächlich verübten Tötunasdelikte entdeckt wird und das Dunkelfeld bei weitem selbst die Schätzungen im Buch übertrifft“. Wer das Buch gelesen habe, könne sich der „optimistischen Prognose“ der Autorin, dass jeder zweite Mord nicht aufgedeckt werde, nicht mehr anschließen. Es müsse vielmehr „befürchtet werden, dass noch nich einmal jeder zehnte Mord entdeckt wird“. Die Politik habe an der weiteren Aufklärung von Morden und insbesondere des enormen Dunkelfeldes offensichtlich kein ernsthaftes Interesse. „Dies ist geradezu in jüngster Zeit noch durch die beabsichtigte oder durchgeführt Schließung rechtsmedizinischer Institute bewiesen“ (Der Kriminalist 2001, S. 133f.).

Eine noch differenziertere wissenschaftliche Analyse zur Dunkelziffer bei Tötungsdelikten führt Scheib (2002) aus kriminologischer und rechtsmedizinischer Sicht durch. Auch er betont, dass die Dunkelfeldforschung gerade auch im Bereich Schwerekriminalität bisher vernachlässigt wurde. Die Polizei werde lediglich in etwa 10 % aller Todesfälle eingeschaltet (Schweitzer 1982, S. 162), nach Schwinn (1991, S. 570) gar nur in höchstens 3 % aller Sterbefälle. Die meisten

Autoren schätzen die Höhe der Dunkelziffer bei Tötungsdelikten in einer Größenordnung zwischen 1:3 und 1:5 (Schweitzer 1982, S. 162; Schwinn 1991, S. 569) oder gar von 1:7 (Oehmichen u.a. 1985, S. 286). Nach Mätzler (1978, S. 206) werde die Höhe der Dunkelziffer auch von Fachleuten unterschätzt (Scheib 2002, S. 27). Nach einer Untersuchung von Brinkmann u.a. (1997, S. 5) an 23 rechtsmedizinischen Instituten der Bundesrepublik Deutschland ergaben sich in 92 Fällen, in denen ärztlicherseits ein natürlicher Tod bescheinigt wurde, 49 Unfälle mit eventuell rechtlicher Konsequenz, 19 Todesfälle aufgrund einer medizinischen Maßnahme und 10 Tötungsdelikte, ferner 2 Tötungsdelikte, die erst nach einer Exhumierung entdeckt wurden. Bei einer Hochrechnung auf die Bundesrepublik ergibt sich hieraus eine Dunkelziffer von nicht weniger als 23.000 nicht erkannter Tötungsdelikte (Brinkmann u.a. 1997, S. 67; Scheib 2002, S. 30). Nach dieser Studie (S. 71) werden im günstigen Falle 1.300 Tötungen und 11.000 nicht natürliche Todesfälle nicht erkannt. Daraus würde sich eine Dunkelfeldquote von 1:1,2 nicht erkannter Tötungsdelikte für Deutschland pro ~Jahr ergeben. Nach Brinkmann u. Du Chesne (1993, S. 699) beläuft sich die Höhe der Dunkelziffer bei Tötungsdelikten auf das 2- bis 6-fache der registrierten Straftaten.

Scheib (2002, S. 86ff.) selbst führt die häufigsten Fehler bei der Leichenschau auf, wie mangelhafte Durchführung derselben, Inkompetenz der Leichenschauer u.ä. Tötungsdelikte werden vor allem auch im Zusammenhang mit Verschleierungshandlungen nicht erkannt, etwa im Kontext von Vertuschungen ärztlicher Kunstfehler. Weiterhin bleiben vielfach als Straftaten unerkannt vorsätzliche Tötungen im stationären Bereich, ungeklärte Vermisstenfälle, unklare Ursachen von Verkehrsunfällen oder Fälle des Scheintodes. Zusammenfassend kommt der Autor zu dem Ergebnis, dass es in der Bundesrepublik Deutschland „eine enorme Zahl nicht erkannter Tötungsdelikte“ gibt (2002, S. 284). Die Zahlen in der Literatur seien unterschiedlich, es werde hier „von einer geschätzten Dunkelziffer von 12.000 Tötungsdelikten ausgegangen, wobei es sich bei ungefähr 4.600 um vorsätzliche Tötungen handelt, die nicht erkannt werden“. Die Problematik sieht der Autor vor allem in den Schwächen des Leichenschauystems.



Scheib (2002, S. 262) kommt hinsichtlich der Höhe des Dunkelfeldes bei Tötungsstraftaten insgesamt zu dem abschließenden Ergebnis, dass in Deutschland jährlich ca. 14.000 rechtlich relevante Todesfälle nicht erkannt würden. Lässt man die hierin enthaltenen fahrlässigen Tötungen weg, verbleiben immerhin noch ca. 6.000 vorsätzliche Tötungen, die von den offiziellen Instanzen der Strafverfolgung nicht entdeckt wurden. Auf ein erkanntes Tötungsdelikt kommen damit etwa 6, die für immer unerkannt bleiben, ein hoher, allerdings durchaus plausibler und vom Autor differenziert begründeter Wert. Entsprechend muss nach Ansicht des Autors auch die für die Gründlichkeit der Arbeit der Strafverfolgungsorgane in diesem Bereich immer wieder ins Feld geführte hohe Aufklärungsquote von ca. 95 % deutlich revidiert werden, da sich diese nur auf das Hellfeld bezieht. Wird die Dunkelziffer mit berücksichtigt, liegt hiernach die Aufklärungsquote aller Tötungsdelikte nur noch bei 35,4 %.

Diese Zahlen zum Dunkelfeld decken sich dabei weitgehend mit anderen Untersuchungen, die nach Berechnungen des Autors ein mittleres Dunkelfeld von 10.000 nicht erkannten Tötungsdelikten jährlich fanden. Berücksichtigt man alle Untersuchungen muss von einem Dunkelfeld bei vorsätzlichen Tötungen von 3.500 in Deutschland ausgegangen werden. Der Autor kommt vor dem Hintergrund, dass sich also *„das Morden in der Bundesrepublik Deutschland lohnt, sofern damit weitergehende, speziell finanzielle Interessen verfolgt werden“* (S. 262) zu konkreten Vorschlägen und Forderungen, etwa hinsichtlich Gesetzesänderungen bzw. -neufassungen, aber auch der ärztlichen Ausbildung.

#### 4.2.4. Korruption, organisierte Kriminalität

*„So war es gut und schön die langen Jahr Das  
Recht, es war wie jede andre Ware Wer es bezahlte,  
hatte es – das Recht – Und war ein Herr. – Der Arme  
blieb ein Knecht“*

Ludwig Thoma (*„Simplicissimus“*)

Eine weitere Problematik, die gerade auch in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend an die Öffentlichkeit geraten ist und die

deutlich auf ein hier erhebliches Dunkelfeld hinweist, sind Straftaten der „Mächtigen“ in Mittel- und Oberschicht, teilweise in organisierter Form begangen. Am 26. Sept. 1996 wurde das Thema Korruption zum Gegenstand einer öffentlichen intensiven Debatte im deutschen Bundestag. Am 26. Juni 1997 wurde dann vom selben Gremium ein „Gesetz zur Bekämpfung der Korruption“ verabschiedet.

Dachte man in Deutschland in der Nachkriegszeit, wenn von Korruption oder organisierter Kriminalität gesprochen wurde, lange vor allem an das Ausland, etwa die sprichwörtliche Mafia in Italien oder kriminelle Gruppen in Mittel- und Osteuropa, musste man im Zusammenhang mit zunehmend mehr Entdeckungen solcher Straftaten und einer vermehrten Presseberichterstattung hierüber nach und nach umdenken. „Im Selbstbild der Deutschen galten wir als korruptions-resistent“ (Scheuch 2002, S. 79). Raith (1996, S. 42-73) sprach bereits vor Jahren von der „Legende des ‚unbestechlichen‘ Beamten“ nach altem preußischem Ideal bzw. davon, dass sich Deutschland als korrupt „entdeckt.“ Nach Busse (2002b) hat Deutschland zu lange auf das „preussische Ethos“ des öffentlichen Dienste vertraut.

Offensichtlich ist etwa die Korruption und der Betrug in den vielfach armen mittel- und osteuropäischen Ländern weiter verbreitet und im gesellschaftlichen Alltag für die Bevölkerung auch sichtbarer, dieser damit auch bewusst (vgl. z.B. Kury u.a. 2003; zu Deutschland vgl. Kury u. Würger 2004), in den westlichen Industrieländern, so auch in Deutschland, aber keineswegs unbekannt. Hier finden solche Straftaten offensichtlich vielfach mehr „hinter verschlossenen Türen“ statt, es geht mehr um eine Bereicherung und weniger nur um die Finanzierung der Lebenshaltungskosten, wie das in den armen Ländern ausgeprägter der Fall ist.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Korruption keineswegs erst ein Phänomen unserer Tage ist. Schon aus dem alten Ägypten, der Zeit vor ca. 3.500 Jahren, werden Fälle von Korruption und organisierter Kriminalität berichtet. Auch hier ging die Motivation von der Hoffnung auf eine eigene Bereicherung aus, wenn etwa durch organisierte Banden die gerade geschlossenen und mit reichen Grabbeigaben versehenen Pharaonengräber ausgeraubt wurden, teilweise unter Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden, die mit

Schmiergeldern „ruhig gestellt“ wurden. In der Bibel findet sich im 5. Buch Mose (16, 19) die Feststellung: „Bestechung macht die Augen der Weisen blind und verdreht die Sache dessen, der im Recht ist.“ Wäre diese Straftat eine Einzelercheinung gewesen, hätte sie kaum Eingang in das „Heilige Buch“ gefunden. Der Tempel in Jerusalem war für Jesus, wie dem Neuen Testament zu entnehmen ist, ein Ort der Korruption. Dafür, dass sich Priester bereichert haben, gibt es inzwischen deutliche Hinweise (vgl. ARD-Fernsehen vom 25.12.2001, „Jesus von Nazareth). Die Römer hatten, wie Raith (1996, S. 12) ausführt, das Sprichwort, dass bei ihnen alles käuflich sei („Romae omnia venalia esse“). Auch das deutet auf die ausgeprägte Korruption im alten Rom hin. Weibel (1993 betont zu Recht, dass es etwa Versicherungsbetrug schon so lange gibt wie Versicherungen. Schon aus römischer Zeit werden große Fälle von Versicherungsbetrug berichtet, mit denen sich der Senat teilweise lange und intensiv beschäftigte (vgl. ....). Raith (1996, S. 13) kommt zu dem Ergebnis: „Fest steht wohl: Ohne Schmierer lief noch nie allzu viel“, ganz nach dem alter deutschen Sprichwort: „Schmierer und salben hilft allenthalben“ (vgl. a. Scheuch 2002, S 80ff.).

Zur Aufdeckung solcher Straftaten mit teilweise erheblichen finanziellen Schäden trug heute vor allem auch die Verfeinerung der Strafverfolgung im Zusammenhang mit immer knapper werdenden öffentlichen Kassen bei. Die wachsende Arbeitslosigkeit und die Diskussion um die „Kosten des Sozialstaates“ verschärfen die Frage, wo eingespart werden könnte und wo in krimineller Weise Gelder „versickern“. Dadurch, dass mehr Menschen in Not gerieten bzw. zumindest sich in der Gefahr sahen, sozial abzurutschen, wurde der politische Druck, nicht nur bei den unteren sozialen Schichten einzusparen, sondern auch mehr zu prüfen, was „da oben“ geschieht, größer. Wirtschaftskriminalität etwa wird seit den Arbeiten von Sutherland (1949) in der Kriminologie zwar diskutiert, ist aber lange Zeit ein Stiefkind geblieben.

Das Bundeskriminalamt (2003) berichtet in seinem „Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 2002“ von einem sprunghaften Anstieg der Zahl mit dem Verdacht auf Korruptionsstraftaten eingeleiteten Ermittlungsverfahren im Jahre 2002 im Vergleich zum Vorjahr von 31,7 %. „Mit ursächlich für diesen massiven Anstieg sowohl der

*Zahl der gemeldeten Verfahren als auch der Zahl der gemeldeten Tatverdächtigen* ist ein einziger Ermittlungskomplex aus München gegen eine Pharmafirma, „die bundesweit mit korruptiven Methoden ihre Marktposition bei Ärzten und Klinikpersonal zu verbessern versuchte“. Allein daraus wird deutlich, dass es sich hier oft um organisierte Straftaten handelt, an denen vielfach zahlreiche Einzeltäter beteiligt sind, die einen enormen Schaden verursachen können und dass die Aufdeckung eines einzelnen Komplexes die Zahl der Ermittlungsverfahren erheblich erhöhen kann. Die Aufdeckung solcher Straftaten ist auch hier oft vom Zufall abhängig. So stellt Scheuch (2002, S. 89) die kritische Frage, wie die 3.253 Fälle von korruptem Verhalten in Deutschland im Jahre 1994 bekannt geworden sind. Nach ihm dauert eine durchschnittliche Veruntreuung im Amt im Schnitt 3,5 Jahre bevor sie entdeckt wird. Als Gründe für das Aufdecken von Betrug nennt er: 51 % Zufall, 20 % verstimte Frauen, 19 % Wirtschaftsprüfer und 10 % Kontrollen der Firmenleitung. Teilweise kämen noch das Anstoßnehmen von Mitwissern hinzu und Verpfeifen. Persönliche Netzwerke seien der beste Schutz. 90 % der Ermittlungen wegen Korruption würden in der Wirtschaft im Sande verlaufen. „Wer oben ist wird gedeckt oder, wenn das nicht reicht seitlich wegbefördert“. Die Strafverfolgung ist aufgrund der Komplexität der Fälle und dieser Vernetzung der Täter und einer sich daraus u.U. rasch ergebenden Überforderung der Verfolgungsbehörden, Schwierigkeiten der Beweisbarkeit strafbarer Handlungen, aber auch der in der Regel vorhandenen Beschwerdemacht der Täter, meist sehr schwierig.

Heute vergeht kaum ein Tag, an welchem in Deutschland in den Medien nicht über entdeckte Fälle von Korruption, Bestechlichkeit, Betrug, politischen Straftaten u.ä. berichtet wird, wobei die Täter in der Regel aus der Mittel- und Oberschicht kommen, vor allem, wenn es bei Einzelfällen um hohe Schadenssummen geht. Allein über strafbare Verfehlungen von führenden Politikern wurde und wird immer wieder berichtet. So geriet der frühere Bundeskanzler Kohl als einer der ersten Prominenten negativ in die Schlagzeilen, weil er mit der Begründung, er habe ein „Ehrenwort“ gegeben, die Namen von Parteispendern nicht offenlegte. Es sollen im folgenden einige Beispiele von Pressemitteilungen zu einem lange Zeit weniger beachteten Kriminalitätsbereich berichtet werden, um die Bandbreite

des Problems zu charakterisieren. Selbst wenn man beachtet, dass es sich hierbei in aller Regel um keine wissenschaftlich überprüften Berichte handelt, deshalb von einer „Fehlermarge“ ausgegangen werden muss, zeigen die Mitteilungen über Straftaten, die größtenteils mehr oder weniger zufällig entdeckt wurden, doch, dass das Dunkelfeld in diesem Bereich der Kriminalität als wesentlich höher eingeschätzt werden muss als bei der „klassischen Kriminalität“. Hinzu kommt noch, dass der Schaden meist enorm hoch ist.

Arnegger (2001, S. 2) berichtet bereits vor Jahren, dass „Meldungen über Korruption (in Deutschland) inzwischen zum Alltag“ gehören. Der Frankfurter Oberstaatsanwalt W. Schaupensteiner, ein Experte in Sachen Korruption, schätzt hiernach dass allein bei öffentlichen Bauten in der Bundesrepublik Deutschland pro Jahr bis 5 Milliarden EUR Schmiergelder fließen, was zu einer Erhöhung der Preise bis zu 30 % führe, Kosten, die durch den Steuerzahler zu finanzieren sind. Schumacher (2001, S. 25) berichtet, dass Bahn Manager bei der Auftragsvergabe kräftig in die eigene Tasche gearbeitet haben sollen. Der in den letzten Jahren immer wieder diskutierte und berichtete Wirtschaftsskandal um Flowtex soll einen Schaden von nahezu 2 Milliarden EUR verursacht haben und wird oft als größter Wirtschaftsbetrug nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland tituliert, in welchen auch Politiker involviert sind bzw. sein sollen. Laut Meldung der dpa vom 11. Aug. 2001 hat die Staatsanwaltschaft Frankfurt eine 30-jährige Bestechungspraxis in Frankfurt aufgedeckt, bei welcher rund 100 Beschuldigte einen Schaden von mindestens 6 Millionen EUR verursacht haben sollen.

Köln ist wegen der Schmiergeldaffäre um die dortige Müllverbrennungsanlage lange Jahre immer wieder durch die Presse gegangen. 2004 wird dann berichtet, dass der frühere Müllunternehmer wegen Steuerhinterziehung 10 Millionen EUR bezahlen muss. Das sei eine der höchsten Bewährungsaufgaben, die jemals gegen einen Unternehmer wegen Steuerdelikten verhängt wurden. Das Gericht sah es als erwiesen an, dass der Täter zwischen 1995 und 2000 insgesamt 2,7 Millionen EUR an Körperschafts- und Gewerbesteuer hinterzogen habe. Die hinterzogenen Gelder seien auf ein schweizer Konto geflossen. Busse (2002a) kommentiert zu dem Fall, die Kölner Affäre sei „atypisch

- vor allem deshalb, weil sie aufflog. Normalerweise vollzieht sich Korruption weniger spektakulär und bleibt unbemerkt". Es gäbe vor allen Dingen keine Opfer, die Anzeige erstatteten. In etwa 90 % der Korruptionsverfahren im Jahre 2000 seien Staatsangestellte verwickelt gewesen, die ihre öffentliche Funktion zu Lasten des Staates missbrauchten. „Den Schaden trug der ahnungslose Steuerzahler - manchmal in seiner Rolle als Müllgebührenzahler wie in Nordrhein-Westfalen, wo die Gebühren seit 1996 ... um mehr als 23 % gestiegen sind“.

Das deutsche Fernsehen (N3, 16. Mai 2001, 21.00 Uhr) berichtete bereits vor Jahren über die „Zigarettenmafia“, die illegal Zigaretten aus mittel- und osteuropäischen Ländern nach Deutschland schmuggelt. Es werde geschätzt, dass etwa acht mal mehr Zigaretten auf den deutschen Markt kommen als erwischt werden. Der Zigaretten Schmuggel würde inzwischen den Rauschgiftschmuggel übertreffen, da hier größere Gewinne zu machen seien. Die dpa teilt am 6.4.2001 mit, dass nach Schätzungen des Bundeskriminalamtes bis zur Hälfte aller Autodiebstähle in Deutschland vorgetäuscht wären. Vor allem bei Luxuswagen gäben die Besitzer dem Dieb oft den Originalschlüssel freiwillig, um doppelt, vom Täter und der Versicherung, zu kassieren. Die Drahtzieher sind jeweils bestens organisiert und erzielen traumhafte Gewinne.

Ein besonderes Kapitel stellen Straftaten von Ärzten, früher vielfach als „Götter in Weiss“ gepriesen, dar, wie sie in den letzten Jahren immer wieder aufgedeckt wurden. Anlass für vermehrte Kontrollen war auch hier ein finanzieller Hintergrund: Die Kosten für das Gesundheitswesen stiegen enorm, damit auch die Belastungen für die Bevölkerung, schließlich kam die Politik unter Druck. Abrechnungsbetrügereien können bei dem deutschen Abrechnungssystem von ärztlichen Leistungen auch nicht verwundern, worauf immer wieder hingewiesen wurde, ohne dass gehandelt wurde. Das Prestige der Ärzte und die Macht der entsprechenden Berufsverbände schützte diese lange Zeit vor längst fälligen Kontrollen. Der Arzt rechnet bei den gesetzlich Versicherten, die den weitaus größten Teil der Patienten ausmachen, seine Leistungen direkt mit der Krankenkasse ab, der Patient, der zumindest eine gewisse Kontrolle über die Richtigkeit ausüben könnte, bekommt die Rechnung nicht zu Gesicht. Das kann geradezu als

Einladung dafür verstanden werden, auch nicht erbrachte Leistungen anzugeben. Die Entdeckungswahrscheinlichkeit ist enorm gering, das wissen auch die Täter, wenn sie etwa, wie in den Medien berichtet, u.a. noch ärztliche Leistungen für vor Jahren bereits Verstorbene abrechnen.

Müller u. Wabnitz (1987) haben bereits vor Jahren darauf hingewiesen, dass *„die auch durch Patienten geweckte Begehrlichkeit der Arzt..., wie neuerliche Ermittlungsverfahren erkennen lassen, zur Berechnung von nicht erbrachten ärztlichen Leistungen (führe). Sogar bei Toten oder in stationärer Behandlung befindlichen Patienten wurde eine ambulante Behandlung bei der kassenärztlichen Abrechnung vorgespiegelt. Schon seit Jahrzehnten wurde auf die Möglichkeit derartiger Missstände hingewiesen. Alle einschlägigen Warnungen blieben bei Politikern und Standesverbänden unbeachtet. Erst durch die computermäßige statistische Erfassung ärztlicher Leistungen konnte in Einzelfällen der Nachweis unrichtiger Abrechnungen geführt werden“*. Die direkte Abrechnung der Ärzte über die Krankenkassen unter Ausschaltung des Patienten sei *„ungeeignet, führte zur Kostenexplosion im Gesundheitswesen und konnte kriminelle Praktiken nicht verhindern“* (Müller u. Wabnitz 1993, S. 311). Die Autoren betonen, dem deutschen Arzt sei durch diese direkte Abrechnung unter Ausschaltung des Patienten, *„ein Vertrauen entgegengebracht (worden), das keiner echten Kontrolle zugänglich ist. Diese Gefahren wurden durch einzelne Versicherungsträger und Ende der 50er Jahre auch durch die Regierung erkannt. In dem Entwurf zur Neugliederung des Krankenversicherungswesens ... war vorgesehen, dass der Arzt die Durchschrift seiner Abrechnungsunterlagen dem Pflichtversicherten zuzuleiten habe. Diese Gesetzesinitiative blieb bis heute unrealisiert. Damit wurde ein Freiraum für Krankenscheinmanipulationen im Rahmen des Vergütungssystems geschaffen. In zahlreichen Vermittlungsverfahren wurde festgestellt, dass Ärzte vielfach auf den Krankenscheinen Leistungsziffern über nicht erbrachte Leistungen eintragen oder durch ihr Personal eintragen lassen, um den Wert des Krankenscheines zu erhöhen. Von einzelnen Ärzten jeglicher Fachrichtung wurden durch fingierte Leistungspositionen den Krankenversicherungsträgern Schäden zugefügt, die sogar die Millionengrenze überstiegen. Nicht nur im Urlaub weilende, sondern bereits verstorbene Patienten wurden in die Abrechnung einbezogen. Durch Erschleichung dieser*

Leistungen erfüllt der jeweilige Arzt den Tatbestand des Betrugs, ggfs. im besonders schweren Fall. Mit dieser Art der Kriminalität werden sich die Ermittlungsbehörden zumindest so lange befassen müssen, bis dem Patienten eine ausreichende Mitkontrolle eingeräumt wird". Die bisherigen Erfahrungen würden zeigen, das „*ärztliche Verfehlungen ... Leider durch die Versicherungsträger unter Verkennung des Datenschutzes nur sporadisch zur Anzeige gebracht*" würden (S. 31 If.).

Am 24.7.2001 wird in den Fernsehnachrichten (ARD) von einem enormen Zuwachs an Abrechnungsbetrügereien der Ärzte bei den Krankenkassen berichtet. Der Betrug im Gesundheitswesen wachse, nur die wenigsten Fälle würden vor einem Gericht landen. Sei der Schaden beglichen, hätten die Krankenkassen kein Interesse mehr an einer Strafverfolgung der Täter. Am 15.10.2001 wird in den Medien berichtet (Badische Zeitung 2001, S. 2), die Krankenkassen gingen von einem Schaden durch Abrechnungsbetrag von bis zu 1,5 Milliarden DM aus. Bis zu 20 % der Ärzteschaft seien an den Betrügereien beteiligt. Am 20.2.2002 berichtet die Badische Zeitung (S. 16), dass Polizei und Staatsanwaltschaft in Hessen gegen 574 Ärzte wegen eines möglichen riesigen bundesweiten Abrechnungsbetruges ermittelten. Am 11.3.2002 berichtet die Badische Zeitung (S. 14), dass bundesweit gegen ca. 1.000 Krankenhausärzte wegen Bestechlichkeit ermittelt werde. Am 13.3.2002 wird in den Fernsehnachrichten (ARD) berichtet, dass nach Einschätzungen der Krankenkassen jährlich in Millionenhöhe Betrügereien von seiten der Ärzte begangen würden. Allein in Niedersachsen würden bereits 20 Ärzte überprüft. In den folgenden Tagen wird in den Medien immer wieder über neue Fälle von Abrechnungsbetrag bzw. Bestechlichkeit von Ärzten in größerem Umfange informiert.

Wormer (2001) berichtet von Bestechungsfällen, in denen Ärzte durch Pharmafirmen mit Bargeld bzw. Leistungen, wie luxuriöse Reisen zu Kongressen u.ä. dafür bestochen würden, dass sie Produkte dieser Firmen bevorzugt einsetzen. Mitte der 1990er Jahre gerieten 1.860 Klinikärzte in den Verdacht, hohe Rabatte beim Kauf von Herzklappen kassiert zu haben. Hiervon wurden allerdings nicht einmal 40 verurteilt. 2002 waren 4.000 Ärzte im Visier, die Ermittlungen gegen 2.200 Ärzte wurden eingestellt, weil die fraglichen Beträge „*unerheblich*"



waren (Graupner 2004). Reuters meldete am 6.10.2004 unter Berufung auf Transparency International, dass die Staatsanwaltschaft Darmstadt gegen 350 Klinikärzte aus ganz Deutschland sowie Vertretern einer Medizinfirma ermittelte. Die Ärzte wurden beschuldigt, Zahlungen und Leistungen für den ausschließlichen Einsatz von Operationsinstrumenten der Firma entgegengenommen zu haben. Dpa meldet am 10.9.2004, dass im Prozess um einen der größten Betrugsfälle im deutschen Gesundheitswesen die früheren Manager der Mülheimer Dentalfirma Globudent umfassende Geständnisse abgelegt hätten. Die Firma hatte Billigzahnersatz aus Fernost, teilweise auch aus der Türkei, geliefert, diesen aber zusammen mit den Zahnärzten zu in Deutschland üblichen Tarifen abgerechnet und den „Gewinn“ mit den Zahnärzten geteilt. Die Betrügereien liefen über 5 Jahre bis Ende 2002. Rund 450 Zahnärzte und dutzende Dentalfirmen über ganz Deutschland waren an den Betrügereien beteiligt. Hierbei muss betont werden, dass die Staatsanwaltschaft sich in diesem großen Verfahren, um es nicht ausufern zu lassen, auf Fälle beschränkte, in denen die Mediziner mehr als 14.000 EUR illegal kassierten. Der Gesamtschaden wird mit 3,2 Millionen EUR angegeben.

Die Badische Zeitung berichtet am 4.12.2002 (2002a, S. 6) über die Verurteilung von Augenärzten zu Haft- und Geldstrafen wegen Abrechnungsbetrugs an den gesetzlichen Krankenkassen. Zusammen mit einem Pharmakaufmann sollen sie die Krankkassen über 5 Jahre hinweg um mehr als zwei Millionen EURO betrogen haben. Der Pharmakaufmann lieferte den Augenärzten Linsen und Medikamente, gewährte Barabatte, die bei der Abrechnung den Krankenkassen gegenüber verschwiegen wurden. Abrechnungsbetrügereien wurden in den letzten Jahren vielleicht auch dadurch gefördert, weil die Ärzte aufgrund Veränderungen im Gesundheitswesen teilweise Einkommenseinbußen hinzunehmen hatten, wobei allerdings berücksichtigt werden muss, dass diese Berufsgruppe in Deutschland nach wie vor zu den (sehr) gut Verdienenden zählt.

Walker (2002, S. 2) berichtet über die Arbeit einer speziellen Ermittlungsgruppe für Abrechnungsbetrug im Gesundheitswesen der AOK Niedersachsen, die ab Anfang 1998 arbeitet. Seit 1998 seien dadurch etwa 2.000 Betrugsfälle allein in diesem Bundesland aufgedeckt

worden. Viele Krankenkassen lehnen solche Ermittlungsgruppen aus Angst, das Verhältnis zu den Ärzten, Apothekern und anderen Leistungsanbietern könnte belastet werden, jedoch ab. Nach Ansicht des Autors verhindere die Verflechtung der Akteure im Gesundheitswesen eine intensive Untersuchung des Betrugs gegenüber Krankenkassen, obwohl „klar belegt“ sei, dass Abrechnungsbetrug weit verbreitet ist. Allein bei der AOK Niedersachsen beliefte sich der Schaden durch Abrechnungsbetrug auf 50 Millionen EUR pro Jahr. Auf das gesamte Gesundheitswesen hochgerechnet, übersteige der Schaden die Milliarden-Grenze. Es gibt inzwischen kaum eine Ärztegruppe, bei der im Laufe der letzten Jahre keine Abrechnungsbetrügereien nachgewiesen werden konnten. Sämtliche Betrügereien sind letztlich von den Bürgern über erhöhte Krankenkassenbeiträge zu finanzieren.

Selbstverständlich sind, wie immer wieder zu Recht betont wird, nicht alle Ärzte betrügerisch, allerdings offensichtlich ein erheblicher, nicht mehr zu vernachlässigender Anteil sowohl der niedergelassenen als auch der in Krankenhäusern arbeitenden Mediziner. Das hat zweifellos damit zu tun, dass ihnen der Betrug so leicht gemacht wird und die Entdeckungswahrscheinlichkeit auch heute noch recht niedrig ist, die Kontrollorgane auch vielfach wenig Interesse an einer Strafverfolgung zeigen.

Nach einer Untersuchung von Smettan (1992, S. 209) haben Straftäter geringere „moralische Kosten“ als nichtstraffällige Vergleichspersonen. *“Das Entscheidungsverhalten von Straftätern richtet sich stärker nach kriminellen Gewinnen und in geringerem Maße nach möglichen Strafen und Risiken. Bei nichtstraffälligen Personen ist es umgekehrt. Sie orientieren sich mehr an möglichen Strafen und deutlich weniger an kriminellen Gewinnen”. “Geld und Gewinne sind im untersuchten Modell die einzigen Kräfte, die (bei Wirtschaftsstraftätern) zur Straftat motivieren ... Somit ist die Existenz von Gewinnen Voraussetzung dafür, dass potentielle Täter den Gedanken an kriminelles Verhalten aufgreifen”.* Offensichtlich wird ein Teil der Ärzte vor allem bzw. ausschließlich deshalb durch Abrechnungsbetrügereien straffällig, weil sie trotz in der Regel weit überdurchschnittlichem Einkommen nicht „genug bekommen können“. So spricht etwa Bartens (2002, S. 1) in einem Bericht über Abrechnungsbetrug bei Zahnärzten vom „geldgierigen Dr. Raffzahn“, in dem Fernsehbericht („Frontal 21“)

vom 19.11.2002 über ärztlichen Abrechnungsbetrug wird von „*gierigen Ärzten*“ gesprochen, ein Vorsitzender Richter, der mehrere Augenärzte und einen Pharmakaufmann wegen Millionenbetrugereien gegenüber den Krankenkassen verurteilte, sprach hinsichtlich des Verhaltens der Ärzte von „*purer Gier*“ (Badische Zeitung 2002, S. 6). Dass der Ruf der Ärzteschaft durch diese doch in erheblichem Umfang bisher aufgefundenen „*schwarzen Schafe*“ erheblich gelitten haben dürfte, ist naheliegend.

Neben solchen spektakulären Fällen, welche die Medien und die Öffentlichkeit inzwischen über Jahre beschäftigen und bei denen der Eindruck entsteht, dass sie vielfach mehr oder weniger per Zufall entdeckt wurden, wurde in den letzten Jahren beispielsweise immer wieder über Fälle von Schwarzarbeit berichtet, aber auch über Kriminalität im Bereich der Wissenschaft, etwa über Fälschungen im Zusammenhang mit empirischen Untersuchungen, im Bereich der Kirche, etwa Kindesmissbrauch durch Priester. Schürmann (1999, S. 3) berichtet über Diebstahl und Betrug in Betrieben durch Mitarbeiter. Es wird über einen Lohnbuchhalter informiert, der seinen Arbeitgeber um 2,5 Millionen DM betrogen hatte, was erst nach 15 Jahren bemerkt wurde. Laut einer Umfrage der Illustrierten „*Stern*“ steckt jeder zweite Mitarbeiter öfters etwas am Arbeitsplatz ein. Der Leiter des VW-Werkschutzes in Wolfsburg bezifferte schon vor Jahren den Wert gestohlener Teile in einem großen deutschen Automobilwerk auf bis zu 50.000 DM pro Tag. Der Schaden durch Mitarbeiterdiebstahl für die deutsche Wirtschaft wird geschätzt auf 2,5 bis 18 Milliarden EUR pro Jahr. Die Firmen sprechen nicht gerne über Mitarbeiterkriminalität, da dies ein schlechtes Licht auf den Betrieb werfen könnte. Das fördert naheliegenderweise das Dunkelfeld in diesem Bereich (vgl. Schürmann 1999, S. 3).

Am 28.9.2004 berichtete das deutsche Fernsehen („*Frontal 21*“) über Tachofälschungen an deutschen Gebrauchtwagen. Hiernach sei bei einem Drittel der deutschen Autos der Tacho gefälscht, die Zahl der gefahrenen Kilometer reduziert. Dadurch könnten die entsprechenden Autos zu einem höheren Preis verkauft werden. Es gibt geradezu „*Spezialisten*“, welche ihre entsprechenden „*Dienste*“ für relativ wenig Geld anbieten. Am 18. Sept. 2004 (Badische Zeitung, S.

18) berichten die Medien über Internet-Piraterie und Verstöße gegen das Urheberrecht in großem Stil. Am 27.8.2004 (Badische Zeitung, S. 9) wird über Betrug bei Mineralölhändlern berichtet. Nach den Angaben eines deswegen Verurteilten sei es in der Branche üblich, minderwertige Kraftstoffe oder aufgrund von Manipulationen an den Zählern weniger als abgerechnet zu liefern. Seine eigene Firma hatte selbst mehr als 3.600 vertragswidrige Lieferungen abgewickelt, ehe der Betrug entdeckt wurde. Erst nachdem Insider Informationen weitergegeben haben, wurde die Sache entdeckt. Am 25.8.2004 (Badische Zeitung, S. 14) wird über „Schummeleien“ in Autowerkstätten berichtet. Nach einem vom ADAC durchgeführten Test würden ein Viertel der Autowerkstätten „nicht zufriedenstellend“ arbeiten. Vielfach werde versucht, den Kunden durch Betrügereien unnötig Geld abzunehmen, indem etwa abgerechnete Leistungen nicht wirklich durchgeführt wurden bzw. unnötige Leistungen ausgeführt und dann abgerechnet würden.

Lamnek u.a. (2000) haben ein Forschungsprojekt zu Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre Hintergründe durchgeführt. Nach Angaben der Autoren seien 1995 230.317 und 1997 241.973 Fälle wegen Missbrauchs von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit offiziell aufgegriffen worden. Aufgrund von Befragungen schätze man die Zahl der Ganztagschwarzarbeiter für 1985 auf 3 Millionen und für 1997 auf 5 Millionen (S. 63). Nach Schätzungen der deutschen Steuergewerkschaft seien 1997 rund 150 Milliarden DM an Steuern alleine durch Schwarzarbeit und weitere 20- 30 Milliarden DM durch Vermögensverlagerungen ins Ausland und nicht abgeführte Zinsabschlagsteuer hinterzogen worden (S. 66). Eine bevölkerungsrepräsentative Befragung habe gezeigt, dass jeder zweite Befragte selbst zu einer Steuerhinterziehung bereit gewesen wäre, darunter vor allem jüngere Personen im Alter zwischen 18 und 44 Jahren sowie Besserverdienende. Nach Schätzungen von Schneider (1999) belaufe sich der Umsatz, der mit Schwarzarbeit an Steuern und Sozialabgaben vorbei erzielt werde, 1975 auf 103 Milliarden DM. Der Betrag habe sich bis 1997 auf 548 Milliarden DM mehr als verfünffacht (vgl. a. Schumacher u.a. 1998, S. 251).

In einer im Auftrag des Nachrichtenmagazins Focus im März 1998 durchgeführten repräsentativen telefonischen Umfrage von

bundesweit 1.000 Personen zum Thema Schwarzarbeit gaben 38 % der Männer und Frauen an, selbst schon einmal schwarz gearbeitet zu haben. 42 % bekannten sich dazu, selbst schon einmal Schwarzarbeit in Anspruch genommen zu haben, wobei die Bezieher höherer Einkommen überrepräsentiert waren (Lamnek u.a. 2000, S. 86). In der eigenen Untersuchung haben Lamnek u.a. (2000, S. 87ff.) Ende 1997 3.040 Interviews durchgeführt und festgestellt, dass 24,9 % schon einmal Schwarzarbeit ausgeführt haben (tatbereit waren 47,4 %), 24,1 % haben schon einmal Schwarzarbeit genutzt (tatbereit: 46,1 %), Steuern haben schon 11,6 % hinterzogen (tatbereit: 36,9 %), 3,5 % haben schon einmal Arbeitslosenhilfe hinterzogen (tatbereit: 17,5 %) und 1,4 % haben Sozialhilfe missbraucht (tatbereit: 12,7 %). Die Frauen sind auch hier wie in der Begehung von Straftaten allgemein weniger auffällig, mit Ausnahme der Nutzung von Schwarzarbeit, bei der sie mit 53,7 % höhere Werte haben als die Männer mit 46,3 % (S. 171). Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und ihre Nutzung gelten als Kavaliersdelikte (S.313). Schneider (1999) spricht im Zusammenhang mit der Schwarzarbeit gerade von einem „*Volksport*“.

Nach Angaben von Weibel (1993, S. 141) könne für die westlichen Industrieländer geschätzt werden, dass im Durchschnitt aller Branchen zwischen 10 % und 30 % aller Versicherungsprämien für betrügerisch erwirkte Schadenszahlungen ausgegeben werden. Prämien erhöhungen belasten dabei auch den ehrlichen Versicherungsnehmer. Die Dunkelziffer wird als „*besonders hoch*“ eingeschätzt. Nach Eisenberg (1985, S. 615) verwundere die „*Ansicht nicht, nach der durch Wirtschaftskriminalität mehr Menschen getötet und verletzt werden, als durch Mord und Totschlag im Sinne der Tatbestände Allgemeiner Kriminalität*“. Der Autor betont zu Recht (2000, S. 713), dass der durch Wirtschaftsstraftaten verursachte Schaden kaum verlässlich zu berechnen sei. Von allen in der PKS mit Schadensangaben registrierten Fällen würden sich 1997 nur 2,3 % auf diesen Deliktsbereich beziehen, allerdings machten diese nicht weniger als 42,1 % des Schadens aus. Schon in den 80er Jahren seien die Schäden auf 150 Milliarden DM, von seiten des BKA auf 30 Milliarden DM geschätzt worden. Der Anteil an Aburteilungen wegen Wirtschaftsstraftaten insgesamt (einschließlich Verkehrskriminalität) habe nach älteren Berechnungen nur zwischen 3 % und 5 % gelegen (Berckhauer 1977, S. 80). Sieber (1997) berichtet über exorbitante illegal

erzielte Gewinne im Bereich Autoschieberei, Versicherungswirtschaft, Geldwäsche oder Prostitution. Nach Schätzungen der Kriminalistik (2002, S. 16) haben Wirtschaftskriminelle 2000 mit Delikten wie Anlage-, Konkurs- oder Subventionsbetrug einen Schaden von mindestens 10,5 Milliarden DM angerichtet. Das ergebe sich aus dem „Bundeslagebild Wirtschaftskriminalität“. Viele solcher Straftaten seien im Dunkeln geblieben, das Dunkelfeld sei deshalb „immens“. Die 90.000 registrierten Straftaten, die teilweise auch bandenmäßig begangen worden seien, machten 1,5 % aller Straftaten aus. Sie seien jedoch gleichzeitig für 60 % des volkswirtschaftlichen Schadens verantwortlich. Die eingezogenen Gewinne hätten 2000 eine Summe von rund einer Milliarde Mark erreicht. Im Oktober 2004 wird eine erste umfassende Studie zur Wirtschaftsspionage in Deutschland vorgestellt (vgl. Kahle u. Merkel 2004). Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass alleine den Betrieben in Baden-Württemberg jährlich ein Schaden durch Wirtschaftsspionage von etwa einer Milliarde EUR entstehen würden. Das Gefährdungspotential (Wettbewerbsvorteil eines Unternehmens gegenüber der Konkurrenz) schätzen die Wissenschaftler gar auf 7 Milliarden EUR, für die gesamte Bundesrepublik auf 50 Milliarden EUR.

Nach Angaben des Fernsehens (ARD: „Fakt“ vom 5.1.2004) würden nach einer Erhebung über 30 % der Leistungen der Sozialhilfe in Leipzig unrechtmäßig in Anspruch genommen. Nur Ca. 1,7 % der 6,4 Millionen bekannt gewordenen Straftaten waren 2002 Wirtschaftsstraftaten, die jedoch mit 6,7 Milliarden EUR Schaden gut 60 % des gesamten angerichteten Schadens verursachen.

Die hier aufgeführten Beispiele könnten nahezu beliebig erweitert werden. Sie sollen lediglich auf das Problem hinweisen, dass es offensichtlich einen großen Bereich von Kriminalität gibt, vor allem auf seiten der mittleren und oberen Schichten, der erst in den letzten Jahren vor dem Hintergrund knapper werdender Kassen mehr und mehr erforscht wird. Wenn man erst einmal hinschaut und untersucht, findet man nahezu immer etwas, etwa bei den Ärzten, was Abrechnungsbetrug betrifft. Es deutet zwar einiges darauf hin, dass die hier diskutierten Straftaten in den letzten Jahren zugenommen haben, allerdings kann begründet davon ausgegangen werden, dass es sie in erheblichen Maße auch schon früher gab, eben im Dunkelfeld.

Im folgenden sollen abschließend wesentliche Filterungsprozesse, welche die Registrierung von Straftaten beeinflussen können, kurz erörtert werden.

## **5. Filterungsprozesse bei der Registrierung von Straftaten**

Es ist davon auszugehen, dass vor allem folgende Faktoren eine Reduzierung der Ietztlich von der Polizei offiziell registrierten Straftaten, die dann die Grundlage für die veröffentlichten Kriminalstatistiken darstellen, bewirken (vgl. vor allem a. Kerner 1993, S. 297).

- Erkennen des Geschehens als Straftat
- Anzeigeerstattung bei der Polizei
- Registrierung der Straftat durch die Polizei
- Weiterleitung der Unterlagen zur Aufnahme in die offizielle Polizeiliche Kriminalstatistik.

### **5.1 Erkennen des Geschehens als Straftat**

Grundlage für eine Maßnahme gegen eine Straftat seitens des Opfers, etwa eine Anzeigeerstattung, ist, dass dieses überhaupt erkennt, dass es Opfer geworden ist. Das ist bei manchen, auch schwerwiegenden Straftatbeständen nicht von vornherein anzunehmen. Wieweit etwa eine Person erkennt, dass sie Opfer eines Anlagebetrügers wurde, hängt beispielsweise von ihrem Wissen über wirtschaftliche Vorgänge, von der Information über das Vorgehen des Täters, aber auch von der Raffinesse des Täters selbst ab. Da komplexe wirtschaftliche Zusammenhänge für Laien außerordentlich schwer zu durchschauen sind, ist es für Anlagebetrüger in der Regel nicht allzu schwer, Leichtgläubige Kunden um ihre Ersparnisse zu bringen. Dasselbe gilt für andere, für potentielle Opfer schwer durchschaubare bzw. überprüfbare Abläufe, etwa medizinische Eingriffe, Falschabrechnungen von Ärzten, Handwerkern oder Reparaturbetrieben, etwa Autowerkstätten, aber auch unentdeckte Diebstähle, um nur wenige Beispiele zu nennen.

Ob ein medizinischer Eingriff bzw. eine u.U. aufwendige Behandlung notwendig war und wenn sie durchgeführt wurde, ob dies sachgerecht erfolgte, ob die Leistung auch richtig abgerechnet wurde, ist für den Patienten kaum zu beurteilen, vor allem kann er dies dann nicht, wenn er die direkt an die Krankenkasse geschickte Rechnung überhaupt nie zu Gesicht bekommt (vgl. oben). Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass gerade medizinische Eingriffe bzw. Untersuchungen vielfach unnötig sind, dem Arzt finanziellen Nutzen bringen, dem Patienten und insbesondere seiner Gesundheit jedoch keineswegs dienen, u.U. sogar schaden. Erst in den letzten Jahren sind solche Falschabrechnungen aufgrund intensiverer Kontrollen aber auch eines kritischeren Bewusstseins der Patienten vermehrt ans Tageslicht gekommen. Da die Beweisführung sehr schwierig ist, ist auch eine Strafverfolgung der Täter in aller Regel kaum möglich.

Ein Teil der Diebstähle oder Sachbeschädigungen, nicht nur etwa Ladendiebstähle, sondern auch solche bei Privatpersonen, wird nicht entdeckt, das Opfer fühlt sich nicht als solches, wird somit auch keine Anzeige erstatten. Auch Straftaten gegen die Umwelt werden oft nicht bzw. erst lange nach Begehung der Tat erkannt. Gerade hier sind die Schäden für die Gesellschaft, wie oben dargestellt, oft immens hoch. Auch etwa im Bereich Betriebskriminalität - um ein letztes Beispiel zu nennen - dürften viele Straftaten nicht erkannt werden, so dass die Betriebsinhaber auch keine Anzeige erstatten werden. Dieser Filter hinsichtlich der Registrierung von Straftaten ist zweifellos nicht der einflussreichste, sollte jedoch nicht unberücksichtigt bleiben. Vor allem dann, wenn es außer der Gesellschaft allgemein keine direkten Opfer gibt, wie etwa bei der Steuerhinterziehung oder vielen Wirtschaftsstraftaten, dürfte die Gefahr auch aufgrund der vielfach vorhandenen Komplexität der Sachverhalte groß sein, das trägt dazu bei, dass Straftaten als solche nicht erkannt werden. Die Erkennbarkeit von Wirtschaftsstraftaten ist gerade bei großen und komplexen Fällen oft ausgesprochen schwierig, da hier die Täter oft hochspezialisierte Experten sind, die viel Mühe darauf verwenden, ihr straffälliges Verhalten so zu vertuschen, dass es wiederum nur Experten gelingen kann, dieses zu entdecken. Berücksichtigt man, dass es gerade hier - wie oben gezeigt - vielfach um immense Geldbeträge geht wird verständlich, dass so viel Energie auf die Verwischung der kriminellen Spuren gelegt wird.



## 5.2. Anzeigeerstattung bei der Polizei

Der sicherlich einflussreichste Verfälschungsfaktor hinsichtlich der Aufnahme von Straftaten in die offizielle Kriminalstatistik ist das Anzeigeverhalten der Bevölkerung (vgl. oben). Ob eine Straftat in der Polizeilichen Kriminalstatistik registriert wird oder nicht hängt zu etwa 90 % von der Erstattung einer Anzeige, in der Regel durch das Opfer, ab. Das Opfer ist somit geradezu der „gate keeper des Strafrechtssystems“ (Schwind 2003, S. 171; Plate u.a. 1985). Es ist gerade ein Verdienst der Opfer- und Dunkelfeldstudien gezeigt zu haben, dass nur ein Teil der von der Bevölkerung bewusst erfahrenen kriminellen Viktimisierungen auch bei der Polizei bzw. den Strafverfolgungsbehörden angezeigt werden. Nach Ansicht von Kaiser (1996, S. 559) werden vor dem Hintergrund internationaler Forschungsergebnisse, wie oben dargestellt, durchschnittlich die Hälfte der in Victim Surveys erfragten strafrechtlich relevanten Opfersituationen auch tatsächlich der Polizei mitgeteilt. Die Anzeigefrequenz etwa bei Eigentumsdelikten, die international ca. zwei Drittel aller registrierten Straftaten ausmachen, reicht nach ihm je nach Schadenshöhe von 12 bis 88 Prozent aller Diebstähle. Kilchling (1995, S. 265) fand, dass Anzeigeerstatter die Tatsache der Anzeigeerstattung, werden sie danach gefragt, teilweise auch verleugnen.

Gerade bei Massendelikten, wie Eigentumsstraftaten, veranlassen die privaten Anzeigeerstatter den weitaus größten Teil aller Strafverfahren. Nach Kaiser (1996, S. 560) werden nicht mehr als 2 bis 9 % aller Verfahren „durch eigene polizeiliche Wahrnehmung und Initiative ausgelöst“. Das weist in aller Deutlichkeit auf den erheblichen Filterungseffekt hinsichtlich der Registrierung von Straftaten auf der Ebene der Anzeigeerstattung hin. Gleichzeitig weist es wiederum auf das enorme Dunkelfeld im Bereich der „opferlosen“ Delikte hin, die in aller Regel lediglich durch polizeiliche eigene Aktivitäten ans Tageslicht kommen. Nach einem Forschungsprojekt von Steffen (1976, S. 125f.) über Polizei und Staatsanwaltschaft in der Bundesrepublik Deutschland wurden 1970 bei 4.588 repräsentativ ausgewählten Strafverfahren in Abhängigkeit vom Deliktstyp 91 - 98 % der Strafverfahren durch private Anzeigeerstatter initiiert, und zwar in erheblichem Umfange von Verbrechenopfern unterer sozialer Schichten. In 73 - 88 %

der Fälle sind Opfer und Anzeigerstatter identisch. Internationale Untersuchungen brachten vergleichbare Resultate (vgl. etwa Black 1970, S. 733-748; Skogan 1984, S. 127; U.S. Department of Justice 1985, S. 5). Arnold (1996) hat bei einer Opferstudie in Baden-Württemberg 1981 festgestellt, dass sogar lediglich 42,4 % der befragten Opfer eine Anzeige erstattet haben.

Van Dijk (1999, S. 35ff.) gibt einen Überblick über das Anzeigeverhalten, wie es sich auf internationaler Ebene in den verschiedenen Wellen der International Crime and Victimization Surveys (ICVS) von 1989, 1992 und 1996 zeigt. *“For all crimes together, the reporting rates are the highest in the New World countries (54 %) and Western Europe (52 %). Reporting rates are moderately high in Africa (40 %) and in Central and Eastern Europe (35 %). Reporting of crimes to the police is less common in Asia (31 %) and Latin America (27 %)”*. Die Anzeigequote war auch hier größer bei schweren Eigentumsstraftaten, vor allem Autooder Motorrad Diebstahl und Einbruch als bei den übrigen Viktimisierungen, was sicherlich auch mit Versicherungsfragen zusammenhängt. Der Autor vergleicht die Anzeigequoten für Gewalt gegen Frauen und Einbruch für die verschiedenen Erdteile und kommt zu dem Ergebnis, dass für beide Delikte die Anzeigequote am höchsten ist *“in New World nations and Western Europe. The reporting rates are much lower in Asia, Central and Eastern Europe, Africa and Latin America. The difference is greatest for property crimes. The differences in reporting confirm the hypothesis that police figures in developing countries and countries in transition seriously underestimate the real level of crime”* (S. 35f.). Die Anzeigequote für Kontakt delikte und vor allem für Gewalttaten gegen Frauen ist in allen sechs Regionen deutlich niedriger als diejenige für Eigentumsstraftaten. *“Globally, 39 % of assaults on men are reported. The reporting rate of violence against women is even lower. Less than one in three instances of violence against women (non-sexual assaults and sexual assaults combined) are brought to the attention of the police (30 %)”* (S. 36). Zusammenfassend kommt der Autor zu dem Ergebnis (S. 36): *“Police figures of various types of serious contact crimes reflect the small number of actual crimes ever reported to the police. Globally, the prevalence rate of serious violence against women, for example, is at least three times higher than indicated by police figures. Of the more serious types of crime, violence against women probably has the largest ‘dark numbers.’”*

Korinek (1998, S. 186f.) berichtet für Ungarn aufgrund seiner

beiden großen Opferstudien von 1982 und 1992 einerseits einen dramatischen Anstieg der Kriminalitätsbelastung nach der Wende, andererseits gleichzeitig einen Anstieg der Anzeigequote, was bedeutet, dass Letzteres ersteres teilweise erklären könnte: „Der Anteil der während 12 Monate vor der Datenaufnahme erlittenen Rechtsverletzungen nahm im Vergleich der beiden Erhebungszeitpunkte (1982/1992) insgesamt um 23 % zu ...; gleichzeitig sank dagegen der Anteil der nicht angezeigten Rechtsverletzungen um 10 %. Wir stehen also neben einer zunehmenden Kriminalitätsbelastung auch einem Rückgang der Latenz (Dunkelziffer) gegenüber. Im Jahr 1982 wurden drei Viertel der in der Befragung erhobenen Rechtsverletzungen nicht angezeigt, 1992 'nur mehr' zwei Drittel". Gleichzeitig stellt der Autor bei den Gründen für eine Nichtanzeige nur geringe Unterschiede fest. „Die Rangfolge der wichtigsten Nichtanzeigeegründe blieb weitgehend unverändert: der 'Geringfügigkeit des Schadens' sowie dem 'Zweifel am Erfolg der Aufklärung' folgten 'Beanstandungen bzgl. der Arbeit der Ermittlungsbehörde'. Gleichzeitig sank die Bedeutung der Beziehung (Abhängigkeit) zwischen Täter und Beschädigtem' als Grund des Ausbleibens einer Anzeige um mehr als die Hälfte" (Korinek 1998, S. 187).

Die Angaben zum Anteil der Anzeigerstattung durch die Opfer bei der Polizei beruhen in aller Regel auf den Daten von Opfer- bzw. Dunkelfeldstudien. Hier werden die Untersuchungspersonen dann danach gefragt, ob sie im Falle einer Opferwerdung bei der Polizei Anzeige erstattet haben. Bestätigen sie dies, wird in aller Regel auch davon ausgegangen, dass dies der Wahrheit entspricht. Hierbei werden jedoch in der Regel zwei wesentliche Fehlermöglichkeiten nicht berücksichtigt: - Zum einen ist unklar, wieweit sich die Opfer, insbesondere bei länger zurückliegenden Viktimisierungen, überhaupt noch daran erinnern können, ob eine Anzeige erfolgte oder nicht, - zum anderen kann nicht davon ausgegangen werden, dass jeder vom Opfer nach einer Viktimisierung mit der Polizei aufgenommene Kontakt im Sinne einer "Anzeigerstattung" auch wirklich eine solche war (vgl. oben). Wir haben beispielsweise in unseren Opferstudien festgestellt, dass ein erheblicher Teil der Opfer angaben, sie hätten per Telefon Anzeige erstattet bzw. bei einem Polizisten auf der Straße. Es ist begründet zu vermuten, dass nicht nur hierunter, sondern auch unter den persönlich erstatteten "Anzeigen" nicht wenige Fälle sind, in denen das Opfer zwar - um Anzeige zu erstatten - (persönlichen) Kontakt mit

der Polizei aufgenommen hatte, diese jedoch keine offizielle Anzeige registrierte (vgl. dazu unten), das Opfer allerdings hiervon ausging. Die in Opferbefragungen gemachten Angaben zur Anzeigeerstattung in dem Sinne, dass eine offizielle Registrierung der Straftat durch die Polizei erfolgte, müssen unseres Erachtens somit deutlich nach unten korrigiert werden. Was das Opfer unter Anzeigeerstattung versteht dürfte eine erhebliche Zahl von Kontaktaufnahmen mit der Polizei beinhalten, ohne dass es zu einer offiziellen Registrierung der Tat mit Aufnahme in die Statistik kommt.

So haben wir beispielsweise in der ersten Deutsch-Deutschen Opferstudie (Kury u.a. 1996, S. 45ff.) folgende, zwischen ost- und westdeutschen Befragten gemittelte Anzeigequoten gefunden: Kfz-Diebstahl 95 %, Diebstahl aus dem Kfz/von Autoteilen 70 %, vorsätzliche Beschädigung an Kfz 54 %, Diebstahl von Krädern 89 %, Fahrraddiebstahl 80 %, Einbruch in Wohnräume 81 %, Raub 67 %, Diebstahl persönlichen Eigentums 62 %, sexuelle Belästigung 32 % und tätlicher Angriff/Bedrohung 39 %. Aufgrund der zur Art der gemachten Anzeige gegebenen Informationen (mit einem Brief bei der Polizei, telefonisch bei der Polizei, persönlich bei der Polizei/ bei einem Polizisten auf der Straße, Anzeige wurde abgewiesen, Anzeigeerstattung bei einer anderen Stelle) muss geschlossen werden, dass mindestens ein Drittel dieser "Anzeigen" nicht zu einer polizeilichen Registrierung der Straftat führten. Heinz u. Spieß (1995, S. 103) berichten Anzeigequoten aus Llmfragen in den Städten Freiburg, Calw und Ravensburg/Weingarten zu 14 erfragten Delikten, wobei lediglich bei 4 Delikten die Werte über 50 % lagen (PKW-, Krad-, Rad-Diebstahl bzw. Diebstahl aus PKW). Bei den restlichen 10 Delikten zeigten in allen berücksichtigten Städten weniger als die Hälfte der Opfer an. Die durchschnittliche Anzeigequote lag zwischen 25 und 28 %, d.h. lediglich jeder Vierte erstattete Anzeige. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass in Opferbefragungen Straftaten, bei denen die Anzeigequote erheblich niedriger sein dürfte, wie beispielsweise bei sogenannten opferlosen Delikten bzw. bei solchen, bei denen kein individuelles Opfer vorhanden ist, nicht berücksichtigt werden.

Bei letzteren Straftaten kann es somit in aller Regel nur zu einer Registrierung durch die Polizei kommen, wenn diese selbst

proaktiv Untersuchungen und Kontrollen durchführt. Das tut sie jedoch in einzelnen Bereichen erst in den letzten Jahren häufiger. Wenn sie das tut, wird sie vielfach, gerade was beispielsweise Abrechnungsbetrügereien bei den Ärzten betrifft, in aller Regel auch fündig. Wenn also weniger als 10 % der registrierten Straftaten von der Polizei selbst entdeckt werden, also nicht auf Anzeigen von Opfern zurückgehen, liegt das nicht daran, dass es hier nichts zu entdecken gibt, sondern an der geringen Strafverfolgungsintensität der Polizei in diesem Sektor. Diese trägt somit wesentlich dazu bei, dass bei diesen „opferlosen“ Delikten das Dunkelfeld enorm hoch ist, wesentlich höher sein dürfte als bei der „klassischen“ Straßenkriminalität, bei welcher ein Opfer eine Anzeige erstattet und die Polizei dann aktiv werden muss. Die Schäden, die immens sind, betreffen, allerdings nur zunächst, nicht den einzelnen Bürger, sondern die Allgemeinheit. Soweit sie die Bürger dann doch wieder betreffen, weil etwa, um nur ein Beispiel zu nennen, die Krankenkassenbeiträge für jeden wesentlich höher sind als sie bei korrekten Abrechnungen der Ärzte sein würden, dadurch einzelne Betroffene in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten kommen können, also direkt darunter leiden, wird dieses wieder dadurch relativiert, dass es ja alle trifft. Es gibt hier kein individuelles Opfer, alle sind Opfer, die Tätergruppen und Profitöre stellen das Ganze als „Schicksal“ dar, schließlich ist eine moderne Gesundheitsversorgung teuer, das kriminelle Geschehen wird verwischt. Die verantwortliche Politik scheut eine konsequente Strafverfolgung aufgrund von Druck durch mächtige Lobbyisten allzu oft, Wschließlich will man auch keine Wählergruppen verärgern.

### 5.3. Registrierung der Straftat durch die Polizei

Ein vielfach übersehener bzw. unseres Erachtens, deutlich unterbewerteter Faktor, der den Eingang von Straftaten in die Polizeiliche Kriminalstatistik jedoch erheblich beeinflussen dürfte, ist das Registrierverhalten der Polizei, also die Reaktion derselben auf eine Anzeigeerstattung. Das mag damit zusammenhängen, dass etwa nach dem in Deutschland vorherrschenden Legalitätsprinzip (§ 163 StPO) die Polizei von sich aus Ermittlungen aufzunehmen hat1 sobald sie von einer strafbaren Handlung in Kenntnis gesetzt wird bzw. aufgrund

eigener Verdachtsmomente davon Kenntnis erhält (vgl. Stock 1999, S. 86; s.a. Roxin 1998, § 10, Rn. 17) und alle ihr bekannt gewordenen Straftaten zu registrieren hat. Das Legalitätsprinzip bezieht sich zunächst auf alle Straftaten und Verdächtigen. „Aus § 160 Abs. 1 StPO lässt sich ableiten, dass die Verpflichtung zur Erforschung des Sachverhalts entsteht, wenn die Polizei vom Verdacht einer Straftat Kenntnis erlangt, gleichgültig, ob dies durch eine Anzeige, einen Hinweis oder eine Eigenwahrnehmung erfolgt (sog. Anfangsverdacht; vgl. Kühne 1993, Rn. 143ff.). Ein Ermessensspielraum scheidet grundsätzlich aus; den Behörden und Beamten des Polizeidienstes ist durch den Gesetzgeber nicht die Freiheit eingeräumt worden, im Einzelfall abwägend zu entscheiden, ob die Ermittlungen aufgenommen werden sollen oder nicht“ (Stock 1999, S. 86). In diese Entscheidungen dürfen etwa auch keine prognostischen Überlegungen über den voraussichtlichen Verfahrensausgang eingehen (vgl. a. Dolling 1987, S. 271f.). Wie Stock (1999, S. 86f.) betont, erfolgte die „Einführung dieser im Grundsatz strikten Regelung in die Reichsstrafprozeßordnung vom 1.2.1877 ... in erster Linie, um damit eine gleichmäßige, unparteiische und gerechte Strafverfolgung sicherzustellen. Die mit dem Verfolgungsmonopol ausgestatteten Staatsorgane sollten durch eine Einengung der Entscheidungsspielräume daran gehindert werden, aus unsachlichen Gründen von einer Strafverfolgung abzusehen. Das Legalitätsprinzip bürgt für Einheitlichkeit der Rechtsanwendung, für Rechtssicherheit und damit auch für Kalkulierbarkeit der Tätigkeit der Strafverfolgungsorgane für den Bürger. Gleichzeitig sorgt es dafür, dass das materielle Strafrecht so weitgehend wie möglich durchgesetzt wird“ (vgl. etwa auch Erb 1999; s. a. die Auswahlbibliographie zu der Thematik von Herrmann 1999). Dass das Legalitätsprinzip die erwarteten Hoffnungen einer gleichen Strafverfolgung bei allen Tätergruppen nur teilweise erfüllen konnte ist offenkundig.

Diese Verpflichtung der Polizei auf das Legalitätsprinzip mag mit dazu beigetragen haben, dass man vor allem bis zum Aufkommen entsprechender empirischer Untersuchungen davon ausging, dass tatsächlich mehr oder weniger alle der Polizei bekannt gewordenen Rechtsbrüche von dieser auch offiziell registriert werden und damit Eingang in die Kriminalstatistiken finden. Untersuchungen zur polizeilichen Registrierung ihr bekannt gewordener Straftaten machten jedoch zunehmend deutlich, dass dies keineswegs der Fall ist, was im Grunde genommen auch nicht verwundern kann. Es wäre nämlich auch unnatürlich zu erwarten, dass jede Straftat von

der Polizei registriert wird, überraschen kann höchstens das Ausmaß der „Nichtregistrierung“. Dass dieses Ausmaß erheblich ist, machten empirische Untersuchungen mehr und mehr deutlich. Trotzdem wird dieser Selektionsfaktor hinsichtlich des Eingangs von Straftaten in die Kriminalstatistik und damit der Dunkelfeldproblematik nach wie vor zu wenig berücksichtigt.

Es finden also auf der Ebene der polizeilichen Wahrnehmung und Registrierung von Kriminalität erhebliche Selektionsprozesse statt, die gravierender sind als vielfach angenommen. Es wird lediglich ein Teil der der Polizei gemeldeten bzw. von ihr entdeckten Straftaten auch tatsächlich registriert. Dieses Registrierverhalten der Polizei ist regional auch deutlich unterschiedlich, kann sich von Polizeirevier zu Polizeirevier, ja selbst von Polizist zu Polizist erheblich unterscheiden. Der eine „drückt ein Auge zu“, der andere nicht. Das reduziert, neben anderen Faktoren, die Vergleichbarkeit kriminalstatistischer Daten erheblich. So berichtet etwa Stock (1999, S. 91) von einer Untersuchung, in welcher Drogenfahnder gefragt wurden, was sie üblicherweise unternähmen, wenn sie einen Intravenös-Drogenabhängigen mit gebrauchter Einwegspritze, aber ohne Drogen anträfen (Mehrfachnennungen möglich): Dass sie Strafanzeige erstatten wurden gaben an in Hessen 37,1 %, in Nordrhein-Westfalen 34,0 %, in Bayern aber 67,5 % und in Baden-Württemberg 62,7% (vgl. Stock u. Kreuzer 1996, S. 82f.). Stock (1999, S. 91) spricht hier von einem NordSüd-Gefälle der Eingriffsintensität. Es zeigten sich, *„je nach Dienststelle, Region oder Bundesland erhebliche, dem Gleichheitssatz zuwiderlaufende Disparitäten in der Rechtsanwendung“* (Stock 1999, S. 102). Nach Stock (S. 103) zwänge eine sinnvolle Strafverfolgungstaktik geradezu zu einer Auswahl hinsichtlich der Bearbeitung von Fällen. So könnten massenhaft auftretende Delikte im Bagatellbereich bei striktem Durchhalten des Verfolgungszwanges die Kapazitäten des Strafverfolgungsapparates lahmlegen. Kriminalpolitisch bedenklich ist auch nicht der Umstand, dass nicht alle Straftaten verfolgt werden, sondern vielmehr die einseitige Selektion derjenigen, die dann verfolgt werden. Bei einer Umfrage unter Kriminalisten wünschten sich bei der Strafverfolgung von harten und weichen Drogen em Opportunitätsprinzip in Hessen 53,8 %, in Bayern 35,1 %, in BadenWurtemberg 43,2 % und in Nordrhein-Westfalen gar 77,2 % (Stock 1999, S. 104). Dass ein

weitgehendes Opportunitätsprinzip von der Polizei bereits angewandt wird, zeigen die obigen Daten, aber bereits auch die Befunde der empirischen Untersuchung von Kürzinger (1978).

Ziel der Untersuchung von Kürzinger (1978), die nach wie vor eine der wenigen in diesem Bereich ist, war es, empirisch zu überprüfen, *„welchen Stellenwert private Strafanzeige und polizeiliche Reaktion hierauf für das Strafverfahren, die registrierte Kriminalität und die private und staatliche Verbrechenskontrolle einnehmen“* (1978, S. 231). In Polizeiuniform fuhrte er 1973 an 81 Tagen (650 Stunden) eine teilnehmende Untersuchung auf einer Polizeiwache einer mittelgroßen südwestdeutschen Stadt durch. Während dieser Untersuchungszeit konnte er 100 unausgelesene Anzeigevorgänge beobachten. Auch er fand, dass Angehörige unterer sozialer Schichten bei privaten Konflikten im sozialen Nahraum eher bei der Polizei Anzeige erstatteten als Mitglieder höherer Sozialschichten. Letztere haben wahrscheinlich andere Konfliktlösungsstrategien. Interessanterweise konnte der Autor ebenfalls bestätigen, dass bei einer Befragung nicht alle Anzeigersteller zugaben, eine Strafanzeige erstattet zu haben. Lediglich zwei Drittel der Anzeigersteller gaben in einer Befragung an, dass sie Strafanzeige erstattet hätten.

Was nun die entscheidende Frage nach der Reaktion der Polizei auf die private Strafanzeige betrifft, konnte Kürzinger (1978, S. 236) bestätigen, dass die Strafverfolgungsintensität der Polizei deutlich vom Delikt moderiert wird. Anzeigen hinsichtlich Straftaten gegen die Person wurden überwiegend, nämlich zu 70 % nicht protokolliert, wobei es sich hierbei allerdings im wesentlichen um Bagatellangelegenheiten gehandelt hat. Erfolgreicher waren dagegen Strafanzeigen wegen Delikten gegen das Eigentum und Vermögen, die immerhin zu 97 % protokolliert wurden, also lediglich zu 3 % nicht registriert wurden. Hier spielen sicherlich versicherungsrechtliche Fragen eine bedeutsame Rolle. Das macht bereits die enorme Spannbreite und den praktizierten Ermessensspielraum der Polizei deutlich. *„Für Polizisten war eine Verletzung materieller Güter eher Anlass, die Anzeige entgegenzunehmen, als die Verletzung immaterieller Werte.*

*...Das Prinzip der niedrigeren Bewertung der Verletzung ideeller Güter war ... deutlich erkennbar“* (S. 236).



Von allen angezeigten Delikten wurden lediglich 79 % von der Polizei registriert (S. 217). Das bedeutet, dass jede fünfte gemeldete Straftat von der Polizei nicht registriert wurde, dass auf dieser Ebene somit eine starke Selektion stattfand. Die Polizisten setzten somit die Grenze ihres Einschreitens deutlich höher, als dies von den vorgegebenen gesetzlichen Normen eindeutig verlangt wird. Es überrascht nicht, dass die Schwere der Straftat insgesamt einen Einfluss auf die Registrierung hatte und zwar derart, dass bei schweren Straftaten mit größerer Wahrscheinlichkeit registriert wurde. Da jedoch der weitaus größte Teil der Straftaten im mittelschweren bis leichteren Bereich liegt, wird deutlich, welchen großen Einfluss das Registrierverhalten der Polizei auf die offizielle Kriminalitätsbelastung, wie sie die Polizeiliche Kriminalstatistik jährlich ausweist, hat. *„Wenn ein Polizist die Möglichkeit hatte, einen Sachverhalt als strafrechtlich oder zivilrechtlich relevant zu definieren, definierte er ihn grundsätzlich als Zivilrechtssache“* (S. 236). Das mag auch damit zu tun haben, dass man sich durch diese „Umdefinition“ Arbeit vom Halse hält.

Polizisten neigen nach den Ergebnissen Kürzingers (1978, S. 237) auch *„ersichtlich dazu, strafrechtlich relevante Sachverhalte zu bagatellisieren. Wurde ein angezeigter Sachverhalt gegenüber einem Anzeigeeerstatter rechtlich beurteilt, dann zeigte sich eine deutliche Tendenz der Polizei, eher Delikte gegen die Person als strafrechtlich nicht relevant zu bezeichnen als Straftaten gegen Eigentum und Vermögen. Polizisten definieren einen ihnen gemeldeten Sachverhalt als privatrechtliche Angelegenheit und bagatellisieren ihn strafrechtlich, sofern dies nach den Umständen möglich ist“*. Zusammenfassend kommt Kürzinger (1978, S. 134) zu dem Ergebnis, - die Polizei folge bei der Strafanzeige nicht uneingeschränkt dem Legalitätsprinzip und den Vorschriften der StPO, - sie verfolge vor allem Delikte gegen Eigentum und Vermögen, während sie solche gegen die Person einem geringeren Verfolgungsdruck aussetze, und *„Die Polizei nimmt für sich bei den Antragsund/oder Privatklagedelikten die der Staatsanwaltschaft zustehenden Entscheidungsbefugnisse über das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung in Anspruch“*.

Ganz offensichtlich und nicht überraschend hält sich somit die Polizei bei der Strafverfolgung keineswegs eng an das Legalitätsprinzip. Nach Geisler (1999, S. 15) wird die gegenwärtige

Lage des Legalitätsprinzips von einer großen Gruppe von Fachleuten so beurteilt, „dass Anspruch und Wirklichkeit ... in der Praxis in vielen Bereichen sehr deutlich auseinanderklaffen“. Er selbst spricht von einer „*gegenwärtigen Krise des Legalitätsprinzips*“ (S. 18). Wieweit diese „*Krise*“ nur „*gegenwärtig*“ ist, wäre noch zu prüfen.

Bereits Feest u. Blankenburg (1972) hatten in ihrer Studie zur Polizei festgestellt, dass diese Straftaten sehr selektiv registriere, bei Körperverletzungen und komplizierten Betrugsfällen neige sie zur Privatisierung der Konfliktregulierung durch Verweis auf den Privatklage- bzw. Zivilrechtsweg (1972, S. 86ff.). Nach diesen Autoren ergibt sich insgesamt das Bild einer selektiven Strafverfolgung zum Nachteil der unteren sozialen Schichten (1972, S. 114ff.; vgl. a. Brusten 1971, S. 31, 43ff.). Auch hier taucht wieder der Hinweis darauf auf, dass sich die Polizei offensichtlich und psychologisch verständlich vor allem vor komplexen Verfahren, die viel Arbeit machen und schwerer zu beweisen sind, „*schützen*“ möchte, sicherlich auch vor dem Hintergrund der Überlegung, dass solche Verfahren in der weiteren Strafverfolgung dann auch eher eingestellt werden, sich die Arbeit somit gar nicht „*lohne*“.

Williams (1997, S. 93) wertete die verschiedenen British Crime Surveys auch hinsichtlich des Anzeigeverhaltens der Bevölkerung und des Registrierungsverhaltens der Polizei aus (vgl. a. oben) und kommt zu dem Ergebnis, „*that a large number of crimes which are reported to the police are never recorded by them. For example, it seems that the police recorded only about two-thirds of the property offences which were reported to them*“. Alle einzelnen British Crime Surveys „*have shown a similar shortfall in the police figures, which reinforces the view that these under-record crime*“. Für einzelne Straftaten berechnet der Autor folgende Anzeigebzw. Registrierquoten: - Vandalismus: angezeigt wurden 27 %, registriert in der Polizeistatistik lediglich 15 %, - Einbruch: 73 % im Vergleich zu 46 %, - Diebstahl aus dem Auto: 53 % im Vergleich zu 34 %, - Autodiebstahl: 99 % im Vergleich zu 93 %, - versuchter Autodiebstahl: 41 % im Vergleich zu 14 %, - Fahrraddiebstahl: 69 % im Vergleich zu 40 %, Körperverletzung: 48 % im Vergleich zu 25 %, - Raub: 47 % im Vergleich zu 22 % und Persönlicher Diebstahl: 35 % im Vergleich zu 9 %. Abschließend kommt der Autor vor dem Hintergrund solcher

Resultate zu der Schlussfolgerung (5. 94): *“Official statistics give a distorted picture of criminality”*.

Schafer (1999), selbst Polizeiexperte, gibt praktische Beispiele für eine selektive Registrierung von Straftaten durch die Polizei. Er spricht in diesem Zusammenhang davon, dass Anzeigerstatter von der Polizei nicht selten „*abgewimmelt*“ würden, wenn diese eine Anzeigenaufnahme unterbinden wolle, etwa gerade bei schwer aufzuklärenden Straftaten, um so die polizeiliche Aufklärungsquote zu heben, die auch bei uns vielfach immer noch als ein Erfolgsmaßstab polizeilichen Handelns interpretiert werde. So konnte etwa ein Anzeigerstatter, der einen Fahrraddiebstahl anzeigen wolle, ein Delikt, das schwer aufzuklären ist, leicht dadurch „*abgewimmelt*“ werden, dass nach dem Besitzernachweis mit Angabe der Marke und Rahmennummer des Fahrrades verlangt werde. Diese Unterlagen, vor allem die Rahmennummer, wird der Anzeigerstatter mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht dabei haben, er wird nach Hause geschickt um die Information zu besorgen, eventuell noch mit dem Hinweis, dass die Wahrscheinlichkeit, dass sein Fahrrad wieder gefunden werde, niedrig sei. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird der zeigerstatter nicht wiederkommen, womit die Sache für die Polizei *“erledigt”* ist. In Bremen etwa sei mit einem internen Zuständigkeitswechsel für Fahrraddiebstahle von der Kriminalpolizei zur Schutzpolizei auch die Zahl der registrierten Fahrraddiebstahle entgegen dem Bundestrend zurückgegangen. Mit dem Zuständigkeitswechsel für diese Massenstraftat sei damals die Sage umgelaufen, *„dass derjenige Polizeipräsident oder doch sein Ständiger Vertreter werden könne, dem es gelänge, mit Hilfe des Absenkens von Fahrraddiebstählen die Gesamtkriminalität zu verringern. Solche Gedanken motivieren“* (Schafer 1999, S. 807).

Wie bereits erwähnt, zeigt die Polizei naheliegenderweise vor allem dann weniger Motivation für eine Registrierung und die Einleitung einer Strafverfolgung, wenn die Fälle komplex sind und auf einen erheblichen damit verbundenen Arbeitsaufwand hindeuten. Gerade das ist jedoch bei Wirtschaftsstraftaten, organisierter oder politischer Kriminalität in der Regel der Fall. Das zeigt sich schon daran, dass man zu deren Strafverfolgung meist nicht nur spezielles Fachwissen benötigt, sondern gleichzeitig gegen erhebliche Widerstände von

„Mächtigen“ angehen muss. Man hat meist bestens informierte Täter, die oft in Gruppen und miteinander vernetzt handeln, sich gegenseitig schützen, denen nur schwer etwas nachzuweisen ist vor sich. Nicht selten kann es in diesem Zusammenhang vorkommen, dass auch auf politischer Ebene gegen eine Strafverfolgung Widerstand geleistet wird, die Polizei etwa „zurückgepfiffen“ wird oder die Sache bearbeitende Staatsanwälte plötzlich mit anderen Aufgaben betraut werden.

#### 5.4. Weiterleitung der Unterlagen zur Aufnahme in die Polizeiliche Kriminalstatistik

Prinzipiell kann selbstverständlich auch dadurch eine Reduzierung der in die Polizeiliche Kriminalstatistik aufgenommenen Straftaten erreicht werden, dass die Anzeigenaufnahme zwar erfolgt, jedoch nicht an die für die Erstellung der kriminalstatistik, also das entsprechende Landeskriminalamt bzw. in einem weiteren Schritt das Bundeskriminalamt, zuständigen Stellen weitergeleitet wird. In Deutschland dürfte dieser Filterungsprozess lediglich eine untergeordnete Rolle spielen, da hier die Verwaltung relativ gut durchorganisiert ist.

Das kann jedoch in anderen Ländern, wie etwa Yu u. Zhang (1999) für China deutlich machen, wesentlich anders aussehen. Dort wird auf übergeordneten Polizeiebenen offensichtlich nochmals ein beachtlicher Teil der berichteten Straftaten ausgesondert, lediglich der verbleibende Rest findet sich dann in der offiziellen und endgültigen Polizeilichen Kriminalstatistik wieder. So berichten Yu u. Zhang (1999, S. 255) über die Ergebnisse von mehreren Bevölkerungsumfragen in China und dass diese eindeutig ergeben hätten, *„that under-recording was a serious problem with the police-based numbers. Of all crime incidents reported to and verified by the police in 1985, only 32,6 per cent were actually entered into the official crime statistics. The recording rates were 19,4 per cent and 30,6 per cent in 1987 and 1988 respectively. In other words, local police failed to report to their superior agencies about 70 to 80 per cent of the crimes known to them in the years investigated. Under-recording was not limited to the police stations“*. Eine enorme weitere Selektion bei der Registrierung von Straftaten fand neben derjenigen auf der unteren Polizeiebene ebenso auf der nächst höheren Ebene statt. 1988 beispielsweise wurden den ausgewählten

unteren Polizeistationen insgesamt 74.548 Fälle berichtet, von denen 31.256 (41,9 %) als Straftat registriert und der nächst höheren Instanz berichtet wurden. Diese wiederum registrierte aber nur 76,3 % der Vorfälle, die den neighbourhood police stations berichtet wurden. Nach dieser zweistufigen Ausfilterungsprozedur gingen dann für 1988 schließlich nur noch 30,6 % aller Straftaten, die auf der untersten Polizeiebene bekannt wurden, in die offizielle Kriminalstatistik ein. Als Dynamik für diesen extremen Ausfilterungsprozess identifizieren Yu u. Zhang (1999) die politische Bedeutung der Höhe der Aufklärungsquote als Maßstab für die polizeiliche Arbeit. Wird die Polizei hiernach beurteilt, neigt sie zwangsläufig dazu, Straftaten, die von vornherein eine niedrige Aufklärungsquote haben, gar nicht erst zu registrieren. Dass die Aufklärungsquote als Maß für die Qualität polizeilichen Arbeitens nicht nur in China eine Rolle spielt sondern auch in Deutschland, haben wir oben erwähnt.

Wie Yu u. Zhang (1999, S. 256) weiterhin betonen, wird vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Umfragen in dem zusammenfassenden Bericht der Studie die tatsächliche Kriminalitätsrate (Zahl der Straftaten pro 100.000 der Bevölkerung) für China entsprechend höher geschätzt. Während für 1985 die offizielle Kriminalitätsrate 52 (!) betrug, schätzt der Bericht eine solche von 190. Für 1987 wird sie auf 230 geschätzt bei einer offiziellen Rate von 54 und für 1989 auf 340 bei einer offiziellen Rate von 182. Die Autoren weisen weiter darauf hin, dass die offiziell publizierten Kriminalstatistiken auch einen Großteil der „public order violations“ nicht enthalten. Diese wiederum würden auf internationaler Ebene jedoch weitgehend als Kriminalität gezählt werden. Berücksichtige man diese zusätzlich kämen einige Autoren zu einer wesentlich höheren Kriminalitätsbelastung Chinas, etwa für 1990 von 800/100.000 Einwohnern gegenüber den offiziellen Zahlen von 200. *„This calls for attention to differences in crime definitions when comparing China's crime rates with those of other nations“* (Yu u. Zhang 1999, S. 256). Diese Zahlen machen auch deutlich, wie problematisch internationale Kriminalitätsvergleiche ohne entsprechendes Hintergrundwissen sein können.

Diese Vorsicht hinsichtlich internationaler Kriminalitätsvergleiche gilt natürlich nicht nur für China. So werden etwa auch heute noch

in einigen ehemaligen sozialistischen Ländern, wie beispielsweise der Tschechei, Eigentumsstraftaten erst ab einer bestimmten Schadenshöhe polizeilich registriert, d. h. Bagatelstraftaten, die aber einen Großteil der Kriminalität westlicher Industrieländer ausmachen, gehen nicht in die Statistik ein. Um Kriminalitätsraten unterschiedlicher Länder, vor allem solchen mit völlig verschiedenen Kulturen und Strafrechtssystemen~ sinnvoll miteinander vergleichen zu wollen, bedarf es sehr viel an Hintergrundwissen über dieses Strafrechtssystem, insbesondere auch über die Anzeigequote oder die polizeiliche Registrierung von Straftaten.

## 6. Diskussion

Aus den Ausführungen wird deutlich, dass die vielfach aus den Opfer- bzw. Dunkelfeldstudien abgeleitete Annahme, dass das Dunkelfeld etwa 50 % „oder etwas größer“ sei, nach heutigem Wissen unhaltbar ist. Diese Annahme ist darauf zurückzuführen, dass in den ersten Victim Surveys ca. 50 % aller Befragten und bezogen auf alle berücksichtigten Delikte angaben, bei der Polizei Anzeige erstattet zu haben. Bereits dieser Wert, dass durchschnittlich jede zweite Straftat angezeigt wird, ist offensichtlich deutlich zu hoch angesetzt. Hinzu kommt vor allem, dass die Polizei ihrerseits lediglich einen Teil der ihr bekannt gewordenen Straftaten, also etwa der angezeigten, offiziell registriert und damit einen Eingang in die Kriminalstatistik erst ermöglicht.

Was die ehemaligen Ostblockländer betrifft, weist Korinek (1998, S. 189) auf einen interessanten speziellen Aspekt für diese Länder hin. Die Mehrzahl der in seinen Opferstudien erfassten Rechtsverletzungen betreffen naheliegenderweise Straftaten gegen das Eigentum, wie ja auch im Westen. Der Autor betont jedoch zu Recht, dass dieser Aspekt auch auf eine „wichtige Folge der Wende (hinweise), nämlich auf die Zunahme der Rolle bzw. der Bedeutung des (Privat-)Vermögens. Die Zunahme der gegen das Vermögen gerichteten Rechtsverletzungen ist potentiell dem (gemeinsamen) Einfluss zweier Faktoren zuzuschreiben: Die Zahl der Rechtsverletzungen kann tatsächlich zugenommen haben; aber auch die Sensibilität der Menschen kann ausgeprägter geworden sein, weshalb man auch solche Ereignisse als Rechtsverletzungen gegen das Vermögen betrachtete, die man früher vielleicht gar nicht als solche wahrgenommen

hätte. Gleichgültig, welches von beiden der Grund der Zunahme war, das Ergebnis ist das Gleiche: Die Veränderungen haben das Vermögen und das Eigentum in den Augen der Menschen aufgewertet". Dies weist zu Recht auf die besondere Schwierigkeit hin, was die Interpretation von Veränderungen in der Kriminalitätsbelastung in den früheren Ostblockländern innerhalb der letzten fünfzehn Jahre, also vor und nach der politischen Wende betrifft. Vielfach werden solche Aspekte, die sich auf die offizielle Kriminalitätsbelastung erheblich auswirken können und auch werden, zu wenig berücksichtigt.

Mirrlees-Black u.a. (1998) berichten die Ergebnisse der letzten British Crime Survey (BCS) von 1998, die regelmäßig und unter strenger Beachtung methodischer Standards durchgeführt wird. Die Autoren führen u.a. einen Vergleich derjenigen Straftaten bzw. Straftatengruppen durch, die in der BCS entsprechend der Polizeilichen Kriminalstatistik erfasst werden. Ausgeschlossen werden mussten vor diesem Hintergrund etwa Straftaten against non-domestic targets and children" (1998, S. 18). In den verbleibenden mit der Polizeistatistik vergleichbaren Deliktsgruppen wurden 1997 insgesamt 2.450.000 Straftaten polizeilich registriert, aber nicht weniger als 10.199.000 in der BCS erfragt. „The BCS count is therefore four times higher. Put another way, this means that only 24 % of crimes against private individuals and their households end up in the recorded crime count. The remaining 76 % make up the 'dark figure' of crime" (S. 18). Barclay u. Tavares (1999, S. 1) kommen aufgrund einer etwas anderen Berechnung, ebenfalls aufgrund der Daten der BCS 1997, zu dem Ergebnis: „The British Crime Survey estimated that there were a total of 16,4 million crimes against individuals and their property in 1997". Für die vergleichbaren Straftatbestände stellen sie ebenfalls fest, dass lediglich 24 % aller Viktimisierungen Eingang in die offizielle Statistik finden.

Bei dieser Berechnung sind unseres Erachtens allerdings zwei Einflussfaktoren nicht berücksichtigt (vgl. oben): Zum einen wurde nicht beachtet, dass ein Teil der Opfer die erlittene kriminelle Viktimisierung nicht als solche erkennt, weiterhin blieb weitgehend unbeachtet, dass nicht alle in einer Opferstudie Befragten sich auch tatsächlich an alle erfragten Viktimisierungen erinnern und diese auch richtig zuordnen. Vor diesem Hintergrund ist unseres Erachtens von einem noch höheren Dunkelfeld auszugehen.

Aufgrund einer neueren französischen Untersuchung, durchgeführt durch das Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure (IHESI) Anfang 1999 an 11.000 Personen über 15 Jahren, kann davon ausgegangen werden, dass in Frankreich lediglich eine von fünf Straftaten, also etwa 20 % der Kriminalität von der Polizei registriert wird. Gefragt wurde nach Viktimisierungen in den Jahren 1997 und 1998. Aufgrund einer Extrapolation kamen die Autoren zu der Anzahl von 16.805.000 tatsächlich begangenen Straftaten gegenüber lediglich 3.408.000 von der Polizei registrierten Delikten (vgl. Subtil 1999, S. 12).

Vor dem Hintergrund der diskutierten Selektionsfaktoren hinsichtlich der offiziellen polizeilichen Registrierung von Straftaten gehen wir davon aus, dass mindestens ca. 10 % der Viktimisierungen von den Opfern gar nicht als solche erkannt bzw. nicht als Straftaten definiert werden. Von den restlichen 90 % der Delikte durften insgesamt lediglich maximal ca. ein Viertel angezeigt werden. Das bedeutet, dass etwa 20 % aller Straftaten überhaupt nur zur Anzeige gelangen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass in den Opferstudien, auf welchen in der Regel die Angaben zu den Anzeigequoten beruhen, gerade Delikte mit einem zu vermutenden hohen Dunkelfeld („opferlose“ Delikte) wenn überhaupt nur teilweise berücksichtigt werden (vgl. oben), obwohl gerade hier die angerichteten Schäden teilweise erheblich sind. Zu denken wäre etwa an Umweltstraftaten, Wirtschaftskriminalität, Ladendiebstahl oder illegaler Drogenkonsum, um nur wenige Beispiele zu nennen. Von dem angezeigten Fünftel der Straftaten - vermutlich werden insgesamt noch weniger angezeigt - dürften - auf die Gesamtkriminalität bezogen - wiederum nur etwa drei Viertel von der Polizei registriert werden. Das würde bedeuten, dass kaum mehr als 10 % aller begangenen Straftaten im Bereich „klassische Kriminalität“ Eingang in die Polizeiliche Kriminalstatistik finden.

Was nun den Bereich der nicht in Opferstudien erfassten Kriminalität, also organisierte Straftaten, „opferlose“ Delikte, Betrug an öffentlichen Einrichtungen bzw. Kassen, wie Krankenkassen u.ä. betrifft, dürfte hier das Dunkelfeld, wie alle Autoren betonen, „enorm hoch“ sein. Es ist in seiner Höhe kaum abzuschätzen, allerdings deuten zahlreiche Faktoren darauf hin, dass es mindestens so hoch wie bei der „klassischen“ Kriminalität, mit großer Wahrscheinlichkeit



noch größer ist. Hierauf deutet vor allem auch die Zufälligkeit der Entdeckungen, ferner die Leichtigkeit, mit der solche Straftaten in aller Regel ausgeführt werden können hin. Auch heute ist etwa ein Abrechnungsbetrug durch einen Arzt, wenn er keinen gravierenden „Fehler“ macht, kaum zu entdecken. Schreibt ein Arzt eine „übliche“ Leistung auf, die er aber nicht erbracht hat, etwa eine nicht allzu aufwendige und eingriffssintensive Untersuchung oder eine Beratung, kann das schon deshalb kaum auffallen, weil der Patient der einzige wäre, der es bemerken könnte - er bekommt die Abrechnung aber bis heute nicht zu Gesicht, es sei denn, er gehört zu dem kleinen Teil der privat Versicherten. Würde es dem Patienten aber auffallen, würde er im Falle einer Meldung das Arzt-Patient-Verhältnis schwer belasten, schon deshalb wird er es mit aller Wahrscheinlichkeit unterlassen, vor allem auch deshalb, weil er die Kosten ja nicht bzw. nur teilweise zu tragen hätte. Wie oben ausgeführt, werden etwa auch Betriebsdiebstähle zwar betriebsintern oft verfolgt, nicht aber angezeigt, um den Ruf des Unternehmens nicht zu schädigen. Damit wird ein weiterer Bereich von „*Massenkriminalität*“ nicht offiziell registriert.

Die Schäden durch Wirtschaftskriminalität, Ärzetbetrug, politische Kriminalität, organisierte Kriminalität u.ä. sind enorm. Die Kosten müssen von der Allgemeinheit getragen werden. Dass dadurch der Teil der Bevölkerung, der sowieso schon am finanziell unteren Rande der Gesellschaft lebt, noch mehr durch Steuern und Abgaben, gerade etwa auch Krankenkassenbeiträge belastet wird, ist die logische Konsequenz. Dass diese Belastung zumindest teilweise durch Bereicherungen der sowieso schon Wohlhabenden ausgelöst wird, macht diese Art von Kriminalität zusätzlich moralisch verwerflich. Eisenberg (1985, S. 615) ist der Ansicht, dass durch Wirtschaftskriminalität mehr Menschen getötet werden als durch Mord und Totschlag allgemeiner Kriminalität.

Bei dieser Gruppe von Straftaten geht es nicht nur um die immensen finanziellen, sondern auch um die moralischen Schäden. So wird in Deutschland in den letzten Jahren immer wieder von einer wachsenden Politikverdrossenheit bzw. von einer Erosion moralischer Normen gesprochen, was sicherlich auch mit einem „*Verfall*“ der Moral bei den Eliten und Vorbildern, gerade auch führender Politiker

zu tun hat. Parteispendenaffären, Kohls „Ehrenwort“ und Erwartung, besonders nachsichtig behandelt zu werden, Kanthers Verwicklungen in dubiose Geldtransfers von Parteivermögen ins Ausland hinterlassen in der Einstellung und Sichtweise hinsichtlich abweichendem Verhalten sicherlich ihre Spuren in der breiten Bevölkerung. Das vor allem auch deshalb, weil in den Medien immer wieder über diese prominenten Fälle berichtet wurde und wird. Als Innenminister hatte Kanther noch 1997 bei der Eröffnung einer Tagung des Bundeskriminalamtes zur „Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Deutschland“ betont, es gäbe „heute kein anderes sicherheitspolitisches Thema, das zugleich auch in gesellschaftlicher Hinsicht so nachhaltig drängend wäre“ (S. 39) und, wir müssten insgesamt „das Risiko für die Organisierte Kriminalität deutlich erhöhen. Der Staat muss die Zähne zeigen. Wir müssen den kriminellen klar machen, dass dieser Staat entschlossen und in der Lage ist, die Sicherheit seiner Bürger zu schützen und die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit seiner Institutionen nicht beschädigen zu lassen: Dazu gehört es natürlich auch, dass em Täter die Quittung für sein Handeln schneller ausgestellt bekommt als bisher und das er die Sestrafung auch empfindlich spürt“ (S. 45). Bald geriet er selbst in den Strudel der Parteispendenaffäre und ist heute angeklagt, ohne Kenntnis des hessischen CDU-Präsidiums Ende 1983 zusammen mit anderen, heimlich 20,8 Millionen DM in der Schweiz angelegt zu haben. Die Anklage der Staatsanwaltschaft sollte durch die zuständige Wirtschaftsstrafkammer zunächst nicht zugelassen werden, erst nach Beschwerde beim Oberlandesgericht wurde sie verpflichtet, die Hauptverhandlung zu eröffnen. Erst nach Bekanntwerden dieses Skandals wurden die rechtlichen Vorschriften des deutschen Parteiengesetzes von 1984 für VerstOBe dieser AK strenger gefasst (vgl. Halbig 2004). Der Fall macht auch die besonderen Schwierigkeiten der Strafverfolgung bei „mächtigen“ Tätern deutlich. Allzu leicht entsteht hier in der Öffentlichkeit der Eindruck, dass die alte Bauernregel, dass man „die Armen hängt und die Reichen laufen lässt“, doch stimme.

Busse (2002b) kritisiert die neuen gesetzlichen Regelungen als immer noch zu welch. Erst seit 1995 riskieren deutsche Parlamentarier eine Strafe für Korruption. Seit 1997 ist Bestechung und Korruption als Kriminalität strafbar. Erst seither findet eine intensivere Strafverfolgung statt. Bis 1999 war Bestechung durch Firmen im

Ausland durchaus legal im Kampf um wirtschaftliche Aufträge.

Wenn es schon die „Eliten“ machen, warum sollte sich dann der „normale“ Bürger noch rechtstreu verhalten, könnte eine Schlussfolgerung der breiten Bevölkerung sein. So betonen etwa Lamnek u.a. (2000, S. 315), dass „insbesondere relativ wohlhabende sozial Deviante ... (unbeabsichtigt) weniger Wohlhabende zu eigener sozialer Devianz (motivieren), die dann im Vergleich gerechtfertigter erscheint“. „Deviante aus dem privaten Umfeld, aber auch aus dem öffentlichen Leben dienen als Vorbilder - auch für abweichende Verhaltensweisen. Situationen und Handlungen werden mit diesem Wissen über das Verhalten der anderen definiert und das eigene Handeln entsprechend ausgerichtet. Generell führt erfolgreiches deviantes Handeln zur Übernahme des abweichenden Handlungsmusters in das Verhaltensspektrum der Akteure“. Weiterhin betonen die Autoren: „Die Bereitschaft zu Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und ihrer Nutzung wird am stärksten durch die Überzeugung gefordert, jeder sei bei entsprechender Gelegenheit zu diesen Delikten bereit. Es ist die angenommene oder die wahrgenommene allgemeine Verbreitung sozialer Devianz, die dazu führt, dass die eigene Bereitschaft dazu wächst und das abweichende Verhalten als sinnvolle Handlungsalternative erscheint“. Hinzu komme, dass Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung auch kaum sozial sichtbar seien. „Auch die Bereitschaft zum Missbrauch staatlicher Leistungen steigt mit der Überzeugung, jeder sei dazu bereit“. Sozial Abweichende würden auch gerne „auf die Devianz von Personen des öffentlichen Lebens oder besonders Wohlhabender (verweisen). Die negativen Vorbilder, also z.B. Personen des öffentlichen Lebens, die sich sozial deviant verhalten, motivieren deviantes Handeln Anderer vor allem dann, wenn diese Anderen den Eindruck haben, schlechter gestellt zu sein und sie befürchten, diese soziale Ungleichheit werde durch die negativen Vorbilder auf unrechtmäßige Art und Weise weiter fortgeschrieben und vergrößert“ (S. 316). Dabei steigere „das (schlechte) Vorbild Prominenter vor allem die Bereitschaft zu Delikten, die scheinbar jeder begeht. Die besonders starke Wirkung der Überzeugung, Prominente hielten Regeln und Gesetze nicht ein auf die Bereitschaft zu den Kavaliärsdelikten bestätigt deren Klassifizierung: Man achtet bei diesen Delikten besonders stark auf Dritte“. Gerade bei Delikten wie Steuerhinterziehung oder Schwarzarbeit sei der Einfluss der Täterzahl im eigenen sozialen Umfeld auf die Tatbereitschaft „besonders stark“. „Neben der Gesetzestreue von Politikern und anderen Prominenten hat auch die wahrgenommene Verwendung und Verschwendung von Sozialabgaben Einfluss auf soziale Devianz, speziell zum Missbrauch von Arbeitslosengeld/

*Arbeitslosenhilfe, zur Steuerhinterziehung und zur Schwarzarbeit. Der Einzelne fühlt sich vom Staat betrogen, weil mit den Mitteln, zu denen er seinen Beitrag leisten soll, nicht in der gewünschten sorgfältigen Weise umgegangen wird. Soziale Devianz kann hier als ein Ausweg aus einer Situation der Ohnmacht gegenüber dem Staat und dessen (Fehl-)Entscheidungen erscheinen". Die Überzeugung, jeder sei zum Missbrauch staatlicher Leistungen bereit, erhöhe die eigene Bereitschaft hierzu zusätzlich (S. 334). Eine Gefahr für den Sozialstaat wird in einer wachsenden „Entsolidarisierung“ mit der Gesellschaft und einer Solidarisierung mit den eigenen Netzwerken gesehen. „Die Tendenz nimmt zu, aus Fürsorge und Solidarität für diejenigen, die einem nabestehen, die zu schädigen, mit denen einen scheinbar nichts verbindet“ (S. 337).*

Hieraus wird der enorme gesellschaftliche Schaden aufgrund von weitverbreiteter Kriminalität der Mächtigen und Eliten deutlich. Aufgrund der oben angeführten Beispiele und der allgemeinen Diskussion muss davon ausgegangen werden, dass hier das Dunkelfeld allerdings noch größer ist als bei der „klassischen“ Kriminalität. War der niedrige Wed von lediglich maximal 10 % registrierter Kriminalität, d.h. einem Dunkelfeld von 90 % schon zunächst erstaunlich, vor allem wenn man ihn vor dem Hintergrund dessen betrachtet, dass bisher in aller Regel von einer deutlich höheren Quote an registrierter Kriminalität ausgegangen wurde, so muss damit gerechnet werden, dass das Dunkelfeld in Bezug auf die Gesamtkriminalität noch größer ist als 90 %. Interessanterweise kommt Kürzinger (1996, S. 181) unabhängig von uns zu dem Ergebnis, dass das Dunkelfeld der Kriminalität etwa 90 % betragen dürfte. Die von ihm berücksichtigten Forschungsergebnisse lassen seines Erachtens im Gegensatz zu dem bisher zu niedrig geschätzten Dunkelfeld eher vermuten, „dass nur etwa ein Zehntel der klassischen Kriminalität aus dem Dunkelfeld bei der Polizei tatsächlich zur Anzeige kommt“. Dass diese Ergebnisse zunächst erstaunen, macht etwa Böhm (1998, S. 233) deutlich, wenn er betont, dass der Autor den Leser seines Lehrbuches auch hinsichtlich registrierter Kriminalität und Dunkelfeld gut informiere, „selbst wenn man Zweifel an den von Kürzinger angenommenen besonders hohen Dunkelfeldwerten haben mag (Rdn. 266)“. Unseres Erachtens bestehen die Zweifel eher darin, dass das Dunkelfeld noch höher liegen dürfte, dass letztlich wirklich so gut wie jeder Erwachsene, zumindest in fortgeschrittenem Alter schon

einmal straffällig wurde. Die weitaus größte Zahl dieser Straftaten werden sich allerdings im minderschweren bzw. Bagatellbereich der Eigentumskriminalität bewegen. Schwere, einzelne Menschen direkt beeinträchtigende Straftaten haben ein niedrigeres Dunkelfeld, wenngleich jedoch auch hier die Zahl der nicht registrierten Straftaten deutlich höher liegen dürfte als bisher angenommen. Man denke etwa an die neuen Resultate zu häuslicher Gewalt oder Tötungsdelikten, wie sie oben dargestellt wurden.

Diese offensichtlich allgemeine Verbreitung von straffälligem Verhalten macht die Selektion und Definition der „*Kriminellen*“ und deren Sanktion jedoch noch fragwürdiger. In diesem Kontext muss die Kriminologie vermehrt darauf achten, nicht zu einer „*reduzierten Kriminologie*“ zu werden, die sich, ähnlich wie die Organe der Registrierung von Kriminalität, nur mit dem beschäftigen, was ihnen an Straffälligen „*geliefert*“ wird. Es sind angemessene Informationen über die „*Gesamtgröße Kriminalität und Strafrechtssanktionen*“ erforderlich, und in diesem Zusammenhang bekommt das Dunkelfeld wiederum eine weitere wesentliche Bedeutung. So entsteht etwa der Eindruck, dass die breite Diskussion um einzelne Straftätergruppen, wie etwa Sexualstraftäter, zu sehr von anderen Bereichen straffälligen Verhaltens ablenkt, die erheblich gesellschaftsschädlich sind und ebenfalls bei vielen Menschen Leid und Schmerz auslösen können.

Ein Dunkelfeld der Gesamtkriminalität von ca. 90 % und eher mehr, oder eine Registrierung von maximal 10 % aller Straftaten macht zwangsläufig die Interpretation von Veränderungen der Kriminalitätsbelastung im jährlichen Verlauf, die sich meistens um wenige Prozentpunkte drehen, noch unsicherer als sie bisher schon war. Vor diesem Hintergrund wird verstärkt deutlich, dass die oft sicherheitspolitisch geführte Argumentation um eine „*steigende*“ oder „*sinkende*“ Kriminalitätsbelastung, welche angeblich die Innere Sicherheit gefährde, noch fragwürdiger wird. Gleichzeitig machen solche Überlegungen jedoch auch deutlich, dass in der Gesellschaft der weitaus größte Teil aller Straftaten ohne Einschaltung bzw. Eingriff der staatlichen Kontrollinstanzen mehr oder weniger erfolgreich „*erledigt*“ wird. Das weist auch auf die Problematik des Umgangs mit den „*Erwischten*“ hin.

### Anmerkungen

Badische Zeitung (2002). Gegen Geld Medikamente verschrieben. Staatsanwaltschaft ermittelt bundesweit gegen etwa 1.000 Ärzte wegen Bestechlichkeit. Ausgabe vom 11.3.2002, S. 14.

Badische Zeitung (2002a). Augenärzte verurteilt. Halt- und Geldstrafen wegen Abrechnungsbetrugs. Ausgabe vom 4.12.2002, S. 6.

Bannenberg, B., Weitekamp, E.G.M., Rössner, D., Kerner, H.-J. (1999). Mediation bei Gewaltstraftaten in Paarbeziehungen. Baden-Baden: Nomos-Verlag.

Barclay, G. C., Tavares, C. (Eds.) (1999). Digest 3: Information on the criminal justice system in England and Wales. London: HMSO.

Bartens, W. (2002). Abrechnungsbetrug der Ärzte. Nebenwirkung Imageschaden. Badische Zeitung vom 21.11.2002, S. 1.

Berckhauer, F. (1977). Wirtschaftskriminalität und Staatsanwaltschaft. Freiburg: Max-Planck-Institut.

Berckhauer, F. (1981). Die Strafverfolgung bei schweren Wirtschaftsdelikten. Bericht über eine Aktenuntersuchung. Freiburg: Max-Planck-Institut.

Biderman, A. D., Johnson, L. A., McIntyre, J., Weir, A.W. (1967). Report on a pilot study in the district of Columbia on Victimization and attitudes towards law enforcement. Washington D.C.

Binding, K. (1915). Strafrechtliche und strafprozessuale Abhandlungen. Bd. 1. München: Duncker & Humblot.

Black, D. (1970). Production of crime rates. American Sociological Review 35, 733-748.

Böhm, A. (1998). Buchbesprechung zu Kürzinger, Josef: Kriminologie. Eine Einführung in die Lehre vom Verbrechen. 2. vollständig neu bearbeitete Auflage, Richard Boorger Verlag, Stuttgart, 1996, 332 Seiten, DM 49,00. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 81, 232-234.

Bohner, C. (1998). Vergewaltigungsmythen. Sozialpsychologische Untersuchungen über täterentlastende und opferfeindliche Überzeugungen im Bereich sexueller Gewalt. Psychologie, Bd.19. Landau: Empirische Pädagogik.

Brinkmann, B., Du Chesne, A. (1993). Die Misere der ärztlichen Leichenschau in der Bundesrepublik Deutschland. Die Medizinische Welt 44, 697-701.

Brinkmann, B., Banaschak, S., Brathke, H., Cremer, U., Drese, C., Erfurt, C., Giebe, W. Lang, C., Lange, E., Peschel, O., Phklipp, K-P., Püschel, K., Riße, M., Tutsch-Bauer, E., Vock, R., Du Chesne A. (1997). Fehlleistungen bei der Leichenschau in der Bundesrepublik deutschland. Ergebnisse einer multizentrischen Studie, I und II. Archiv für Kriminologie 199,1-12, 67-73.

Brusten, M. (1 971).Determinanten selektiver Sanktionierung durch die Polizei. In: Feest, J., Lautmann, R. (Hrsg.), Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte, S. 31- 70.

Bundeskriminalamt (Hrsg.)(2003). Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 2002.Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

Bundeskriminalamt (Hrsg.)(2004). Polizeiliche Kriminalstatistik 2003. Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.)(2000). Polizeiliche Kriminalstatistik 1999. Berlin.(www.bmi.bund.de).deren Selektion, die wir dann Ietztlich als die „Kriminellen“ betrachten, dabei die „übrigen“ allzu Ieicht aus dem Auge verlieren. Schüler-Springorum (1991) rät in diesem Zusammenhang zu Recht zur Zurückhaltung gegenüber Sanktionen. Auch er betont den Segen des Dunkelfeldes (vgl. a. Popitz 1968), das ja nicht nur eine Zone ungesühnter Schuld darstelle, sondern auch die Kräfte der Selbstregulierung und der einvernehmlichen Konfliktregelung deutlich mache. Gleichzeitig rät er jedoch hinsichtlich organisierter Kriminalität zu entschlosseneren Maßnahmen. Hier geht es vor allem um das Problem einer Gleichbehandlung aller, so wie es das Gesetz vorschreibt.

## 7. Zusammenfassung

Möglichst aussagekräftige Angaben über die Kriminalitätsbelastung eines Landes werden in aller Regel als wichtig angesehen. z.B. für kriminalpolitische Entscheidungen. Als Indikator für das Kriminalitätsgeschehen wird nahezu ausnahmslos die Polizeiliche Kriminalstatistik betrachtet, welche nach offizieller Sichtweise alle der Polizei bekannt gewordenen und von dieser offiziell registrierten Straftaten enthält. Bisher wird meist davon ausgegangen, dass diese Statistik ca. die Hälfte aller tatsächlich begangenen Straftaten „oder etwas weniger“ erfasst. Dunkelfeld- und Opferuntersuchungen machten erstmals deutlich, welch enormen Einfluss das Anzeigeverhalten der Bevölkerung auf die Registrierung von Straftaten hat. Neuere Studien zeigen daneben, dass auch das Registrierverhalten der Polizei ein wesentlicher, die Zahl der erfassten Straftaten reduzierender Faktor darstellt. Untersuchungen aus England und Frankreich gehen davon aus, dass höchstens ein Viertel bis ein Fünftel aller Straftaten polizeilich registriert werden. Unseres Erachtens kommt man bei Berücksichtigung aller Ausfilterungsprozesse zu dem Schluss, dass von der Gesamtkriminalität maximal ca. 10 % Eingang in die offizielle Polizeiliche Kriminalstatistik finden. Hierbei ist auch davon auszugehen, dass das Dunkelfeld der Kriminalität im Bereich der organisierten Straftaten, des Betrugs bzw. der Wirtschaftskriminalität noch größer ist als bei der „klassischen“ Kriminalität.



### Literatur und weitere Anmerkungen

- Abel, M. H. (1986). Vergewaltigung: Stereotypen in der Rechtsprechung und empirische Befunde. Diss. Fachbereich Rechtswissenschaft an der Freien Univ. Berlin.
- Allport, G.W. (1941). The use of personal documents in psychological science. New York: Social Science Research Council.
- Amelang, M. (1986). Sozial abweichendes Verhalten. Entstehung - Verbreitung -Verhinderung. Berlin: Springer.
- Antilla, I. (1966). Recorded and unrecorded criminality. In: Institute of Criminology (Ed.), Unrecorded criminality in Finland. Helsinki, 5-22.
- Arnegger, N. (2001). Wer fahndet, wird fündig. Nordrhein-Westfalen forded zur Bekämpfung der Korruption ein Register krimineller Firmen. Badische Zeitung vom 10. Aug. 2001, S. 2.
- Arnold, H. (1996). Kriminelle Viktimisierung in komparativer Perspektive. Eine deutsch-amerikanisch-ungarische Opferbefragung. Freiburg: Unveröffentlichtes Manuskript, Max-Planck-Institut.
- Arnold, H., Korinek, L. (1985). Kriminalitätsbelastung in der Bundesrepublik Deutschland und Ungarn: Ergebnisse einer international vergleichenden Opferbefragung. In: Böhm, A. et. al. (Hrsg.): Kriminologie in sozialistischen Ländern. Bochum: Brockmeyer, 65-136.
- Badische Zeitung (2001). Kassen sehen Milliardenbetrug. Scharfe Kritik, an Ärzteschaft. Ausgabe vom 15.10. 2001, S. 2.
- Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) (2001). Erster Periodischer Sicherheitsbericht. Bonn.
- Bundesministerium für Familien, Soziales, Frauen und Jugend (Hrsg.) (1995). Materialien zur Frauenpolitik. Nr. 45, Bonn.
- Busse, E. (2002a). Korruption droht in Deutschland „normal“ zu werden. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.3.2002.

- Busse, E. (2002b). New corruption measure not expected to cause much pain. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.4.2002.
- Bußmann, H., Lange, K. (Hrsg.) (1996). *Peinlich berührt. Sexuelle Belästigung von Frauen an Hochschulen*. München: Frauenoffensive.
- Byloff, F. (1930). Die Arsenmorde in Steiermark. *Monatsschrift für Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform* 21,1-14
- Degler, H.-D. (1981). ‚Das fast perfekte Delikt‘: Die Lage vergewaltigter Frauen und die öffentliche Meinung über das Sexualdelikt. In: Degler, H.-D. (Hrsg.), *Vergewaltigt: Frauen berichten*. Reinbek: Rowohlt, 9-28.
- Der Kriminalist (2001). Buchbesprechung zu: Rückert, S. (2000), *Tote haben keine Lobby*. Hoffmann & Campe. 133-1 34.
- Dodge, R. W. u.a. (1976). *Crime in the United States. A report on the National Crime Survey*. In: Skogan, W.G. (Ed.), *Sample surveys of the victim of crime*. Cambridge/Mass.
- Dölling, D. (1987). *Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt. dpa (2004). *Manager gestehen Betrug. Geständnisse im Duisburger ZahnersatzSkandal/Angeklagte kündigen Wiedergutmachung an*. Badische Zeitung vom 10. Sept. 2004, 5. 14.
- Eisenberg, U. (1985; 2000). *Kriminologie*. Köln u.a.: Heymans, 3. Aufl., 5. Aufl.
- Ennis, P. H. (1967). *Criminal victimization in the United States*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office IX.
- Erb, V. (1999). *Legalitäts- und Opportunitätsgrundsatz als normative Prinzipien*. In: Geisler, C. (Hrsg.), *Das Ermittlungsverfahren der Polizei und die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften.- Bestandsaufnahme, Erfahrungen und Perspektiven*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle, 27-38.
- Evans, J., Himelfarb, A. (1996). *Counting Crime*. In: Linden, R. (Ed.), *Criminology. A Canadian Perspective*. Toronto et al.: Harcourt Brace, 61-94.
- Exner, F. (1949). *Kriminologie*. Berlin u.a.: Springer, 3. Aufl.

- Feest, J., Blankenburg, E. (1972). Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Frese, H. (1956). Die Wirtschaftskriminalität im LG-Bezirk Dortmund in den Jahren 1945- 1948. Bonn.
- Garner, J., Fagan, J. (1997). Victims of domestic violence. In: Davis, R.C., Lurigio, A.J., Skogan, W.G. (Eds.), Victims of crime. Thousand Oaks: Sage, 53-85.
- Gehart, U., Heiliger, A., Stehr, A. (Hrsg.)(1 992). Tatort Arbeitsplatz. München: Frauenoffensive.
- Geisler, C. (1999). Anspruch und Wirklichkeit des Realitätsprinzips. In: Geisler, C. (Hrsg.), Das Ermittlungsverfahren der Polizei und die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften.- Bestandsaufnahme, Erfahrungen und Perspektiven-. Wiesbaden: kriminologische Zentralstelle, 11-25.
- Göppinger, H. (1980). Kriminologie. München: Beck.
- Graupner, H. (2004). Alltag voller Gefälligkeiten. Lange Liste der Verlockungen. Süddeutsche Zeitung vom 16. 2. 2004.
- Halbig, H. (2004). Kanther ohne Argumente. Die Karlsruher Entscheidung wird sich auf den Wiesbadener Untreue-Prozess auswirken. Badische Zeitung vom 17. 9. 2004, S. 2.
- Hauf, C.-J. (1995). Probleme bei der Messung von Kriminalität. Kriminalistik 49, 89-95.
- Heinz, W. (2002). Die Strafverfahrenswirklichkeit im Spiegel der Justizgeschäftsstatistiken. In: Duttge, C., Geilen, C., Meyer-Goßner, L., Warda, C. (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Ellen Schlüchter. Köln u.a.: Heymanns, 691-726.
- Heinz, W., Spieß, C. (1995). Viktimisierung, Anzeigeerstattung und Einschätzung der Arbeit der Polizei durch die Bürger - Analysen anhand der Bevölkerungsbefragung in den Projektstädten. In: Feltes, T. (Hrsg.), kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Erste Ergebnisse

- der wissenschaftlichen Begleitung von drei Pilotprojekten. Holzkirchen/Obb., 93-122.
- Heiskanen, M., Püspa, M., Hope, F. (1998). Battering -A national victim survey on men's violence against women in Finland. Helsinki.
- Hellmer, J. (1974). Kriminalitätsatlas. Der Kriminalist 103-1 07.
- Hentig, H.v. (1954). Zur Psychologie der Einzeldelikte. Bd. 1: Diebstahl, Einbruch. Raub. Tübingen: Mohr.
- Herrmann, E. (1999). Auswahlbibliographie. Das Ermittlungsverfahren der Polizei und die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften. In: Ceisler, C. (Hrsg.), Das Ermittlungsverfahren der Polizei und die-Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften. Bestandsaufnahme, Erfahrungen und Perspektiven-. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle, 287- 295.
- Jungnitz, L., Lenz, H.-J., Puchert, R., Puhe, H., Walter, W. (2004). Gewalt gegen Männer. Personale Gewaltwiderfahrnisse von Männern in Deutschland - Ergebnisse der Pilotstudie -. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Kahle, E., Merkel, W. (2004). Fall- und Schadensanalyse bezüglich Know-How/Informationsverlusten in Baden-Württemberg ab 1995. Schlussgutachten. Universität Lüneburg, Institut für Betriebswirtschaftslehre. Im Auftrag des Sicherheitsforum BadenWürttemberg. Die Wirtschaft schützt ihr Wissen. [www.sicherheitsforumbw.de/downloads/Studie-Uni-Lueneburp.pdf](http://www.sicherheitsforumbw.de/downloads/Studie-Uni-Lueneburp.pdf)
- Kaiser, G. (1978). Jugendkriminalität. Rechtsbrüche, Rechtsbrecher und Opfersituationen im Jugendalter. Weinheim: Beltz, 2. Aufl.
- Kaiser, G. (1996). Kriminologie. Ein Lehrbuch. Heidelberg: Müller, 3. Aufl.
- Kanther, M. (1997). Eröffnungsansprache. Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Deutschland. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Organisierte Kriminalität. Vorträge und Diskussionen bei der Arbeitstagung des Bundeskriminalamts vom 19. bis 22. November 1996. Wiesbaden: Bundeskriminalamt, 39-51.

- Kerner, H.-J. (1993). Kriminalstatistik. In: Kaiser, G., Kerner, H.-J., Sack, F., Schellhoss, H. (Hrsg.), *Kleines Kriminologisches Wörterbuch*. Heidelberg: Müller, 3. Aufl.
- Kerner, H.-J. (1994). Kriminalität als Konstrukt. *Universitas - Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft* 49, 924-937.
- Kilchling, M. (1995). *Opferinteressen und Strafverfolgung*. Freiburg: Edition iuscrim.
- Kinsey, A.C., Pomeroy, W.B., Martin, C.E., Gebhard, P.H. (1963). *Das sexuelle Verhalten der Frau*. Berlin, Frankfurt/M.: Fischer (am. Original: *Sexual behavior in the human female*. Philadelphia: Saunders 1953).
- Kistler, P., Schmider, F. (2001). Die Schattenarbeiter. Die Rebellion des kleinen Mannes gegen zu hohe Abgaben: Das Geschäft mit der Schwarzarbeit floriert. Ob Haarschnitt, Hausputz oder Nachhilfe: Gearbeitet wird nach Feierabend und am Finanzamt vorbei. *Badische Zeitung* vom 18. Juli 2001, 5. 3.
- Korinek, L. (1988). *A rejtett bünozés (Latente Kriminalität)*. Budapest.
- Korinek, L. (1995). *Félem a bünözéstől (Furcht vor Kriminalität)*. Budapest.
- Korinek, L. (1998). Zur Furcht vor Kriminalität in Ungarn. In: Albrecht, H.-J., Dünkel, F., Kerner, H.-J., Kürzinger, J., Schoch, H., Sessar, K., Villmow, B. (Hrsg.), *Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht*. Berlin: Duncker & Humblot, 177-1 93.
- Kriminalistik (2002). *Wirtschaftskriminalität*. 10,5 Milliarden Mark Schaden. S. 16.
- Kühne, H.-H. (1993). *Strafprozesslehre*. Heidelberg: Müller, 4. Aufl..
- Kürzinger, J. (1978). *Private Strafanzeige und polizeiliche Reaktion*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kürzinger, J. (1996). *Kriminologie. Eine Einführung in die Lehre vom Verbrechen*. Stuttgart: Boorberg, 2. Aufl.
- Kury, H. (1991). *Victims of crime. Results of a representative telephone survey of 5000 citizens of the former Federal Republic of Germany*. In:

- Kaiser, G., Kury, H., Albrecht, H: J. (Eds.), *Victims and criminal justice*. Vol.1, Freiburg: Max-Planck-Institute, 265-304.
- Kury, H. (1994). Zum Einfluss der Art der Datenerhebung auf die Ergebnisse von Umfragen. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 77, 22-33.
- Kury, H. (1995). Wie restriktiv eingestellt ist die Bevölkerung? *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 78, 84-98.
- Kury, H. (2001). Das Dunkelfeld der Kriminalität. Oder: Selektionsmechanismen und andere Verfälschungsstrukturen. *Kriminalistik* 55, 74-84.
- Kury, H., Kapanadze, K., Lammich, S. (2003). Strafverfolgung in Georgien - Zum Problem Korruption. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe* 52, 163-165.
- Kury, H., Würger, M. (2004). Was denken die Deutschen über Korruption. Ergebnisse einer Umfrage. *Kriminalistik* 58, 300-309.
- Kury, H., Yoshida, T. (2003). Wie werden Opfer von Straftaten gesehen? Zur Stigmatisierung von Verbrechenopfern. *The Hokkaido Law Journal* 38, 145-198.
- Kury, H., Chouaf, S., Obergfell-Fuchs, J. (2002). Sexuelle Viktimisierung an Frauen. Ergebnisse einer Opferstudie. *Kriminalistik* 56, 241-247.
- Kury, H., Chouaf, S., Obergfell-Fuchs, J., Woessner, G. (2004). The scope of sexual victimization in Germany. *Journal of Interpersonal Violence* 19, 589-602.
- Kury, H., Dörmann, U., Richter, H., Würger, M. (1996). Opfererfahrung und Meinung zur Inneren Sicherheit in Deutschland. Ein empirischer Vergleich von Viktimisierungen, Anzeigeverhalten und Sicherheits einschätzung in Ost und West vor der Vereinigung. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Kury, H., Obergfell-Fuchs, J., Würger, M. (2000). Ergebnisse der Opferstudie Freiburg -Jena. Freiburg: Max-Planck-Institut.
- Kury, H., Obergfell-Fuchs, J., Würger, M. (2000a). Wie werden Opfer von Straftaten gesehen. Freiburg: Max-Planck-Institut.

- Lamnek, S., Olbrich, G., Schäfer, W.J. (2000). *Tatort Sozialstaat: Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter)Gründe*. Opladen: Leske und Budrich.
- Ludwig, U., Neumann, C. (2004). Tote machen keinen Krach. Weil zu wenig Autopsien stattfinden, bleiben Serienmörder in Deutschland lange unentdeckt. Die Ärztekammer schlägt deshalb neue Gesetze vor. *DER SPIEGEL*, Nr. 34, 2004, S. 49.
- Mätzler, A. (1978). Über Schwachstellen im Leichenwesen. *Kriminalistik*, 205-208.
- McClintock, F. H. u.a. (1963). *Crimes of violence*. London.
- Mendelsohn, B. (1956). La victimologie. *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique* 10, 95-109.
- Meyer, K. (1941). *Die unbestraften Verbrechen. Eine Untersuchung über die sog. Dunkelziffer der deutschen Kriminalstatistik*. Leipzig: Wiegandt.
- Mirrlees-Black, C., Budd, T., Partridge, S., Mayhew, P. (1998). *The 1998 British Crime Survey. England and Wales*. London: Home Office.
- Mirrlees-Black, C. (1999). *Domestic violence: Findings from a new British Crime Survey self completion questionnaire*. London: Home Office.
- Müller, U., Schröttle, M. (2004). *Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Kooperation mit Infas. Enddokumentation Hauptuntersuchung (206-1720-1/34-505)*.
- Bielefeld: Interdisziplinäres Frauenforschungs-Zentrum.
- Müller, R., Wabnitz, H.-B. (1987). Die Ausweitung der Wirtschaftskriminalität durch Fehlleistungen des Gesetzgebers, der Justiz und der Verwaltung. In: Liebl, K. (Hrsg.), *Internationale Forschungsergebnisse auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität*. Pfaffenweiler: Centaurus, 396-412.
- Müller, R., Wabnitz, H.-B. (1993). *Wirtschaftskriminalität. Eine Darstellung der typischen Erscheinungsformen mit praktischen Hinweisen zur Bekämpfung*. München: C. H. Beck.

- Newman, G., Howard, G. J. (1999). Introduction: Data sources and their use. In: Newman, G. (Ed.), *Global report on crime and justice*. New York: Oxford University Press, 1-23.
- Oba, S. (1908). *Unverbesserliche Verbrecher und ihre Behandlung*. Borna-Leipzig: Noske.
- Oehmichen, M., Satemus, K.-S., Staat, M. (1985). Leichenschau. Zur Frage nach der Todesart. *Rheinisches Arzteblatt*, 582-558.
- Opp, K.D. (1969). Das Problem der Dunkelziffer bei der Prüfung von Theorien abweichenden Verhaltens und eine Methode zu ihrer Eliminierung bei ökologischen Untersuchungen. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 21, 173-192.
- Plate, M., Schwinges, U., Weiß, R. (1985). *Strukturen der Kriminalität in Solingen*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Popitz, H. (1968). *Über die Präventivwirkung des Nichtwissens*. Tübingen: Mohr.
- Porterfield, A. L. (1943). Delinquency and its outcome in court and college. *American Journal of Sociology* 48, 199-208.
- Porterfield, A. L. (1949). *Youth in trouble*. Fort Worth: Leo Potishman Foundation.
- Quetelet, A. J. (1835; 1869). *Sur l'homme et le développement de ses facultés ou essai du physique sociale*. 2 Bde, Paris. Dt. Ausgabe: (Über den Menschen und die Entwicklung seiner Fähigkeiten oder der Versuch einer Physik der Gesellschaft. Stuttgart: 1838.
- Raith, W. (1996). *Die Republik der Schein-Heiligen oder wieviel Korruption braucht die Demokratie? Eine Streitschrift*. München: Knesebeck.
- Reiss, A. J. (1967). *Public perceptions and recollections about crime, law enforcement and criminal justice*. Washington D.C.
- Remschmidt, H., Merschmann, W., Walter, R., Höhner, G. (1976). Empirische Untersuchungen zur unregistrierten kindlichen Delinquenz. In: Göppinger, H., Kaiser, G. (Hrsg.), *Kriminologische Gegenwartsfragen*. Stuttgart, 195-210.



- Reuters (Transparency International) vom 6.10.2004: Hundreds of German doctors probed for corruption.
- Roesner, E. (1936). Kriminalstatistik. In: Elster, A., Lingemann, H. (Hrsg.), Handwörterbuch der Kriminologie und der anderen strafrechtlichen Hilfswissenschaften. Berlin u.a.; Bd. 2, 27-54.
- Roxin, C. (1998). Strafverfahrensrecht. München: Beck, 25. Aufl.
- Rückert, S. (2000). Tote haben keine Lobby. Die Dunkelziffer der vertuschten Morde. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Sack, F. (1993). Dunkelfeld. In: Kaiser, C., Kerner, H.-J., Sack, F., Schellhoss, H. (Hrsg.), Kleines Kriminologisches Wörterbuch. Heidelberg: Müller, 3. Aufl., 99-107.
- Schäfer, H. (1999). Das gesteuerte Dunkelfeld. Kritische Anmerkungen zu willkürlichen Beeinflussungen statistischer Dunkelfelder. *Kriminalistik* 53, 805-810.
- Schall, H., Schirmacher, G. (1995). Gewalt gegen Frauen und Möglichkeiten staatlicher Interventionen. Stuttgart: Boorberg.
- Scheib, K. (2002). Die Dunkelziffer bei Tötungsdelikten aus kriminologischer und rechtsmedizinischer Sicht. Berlin: Logos Verlag.
- Scheuch, E.K. (2002). Korruption als Teil einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Oder: Die Kriminogenese eines kommunalen "KlungeIs". *Kriminalistik* 56, 79-91.
- Schneider, F. (1999). Ist Schwarzarbeit im Volkssport geworden? Ein internationaler Vergleich des Ausmaßes der Schwarzarbeit von 1970 bis 1997. In: Lamnek, S., Luedtke, J. (Hrsg.), Der Sozialstaat zwischen "Markt" und "Hedonismus"? Opladen: Leske + Budrich, 293-318.
- Schneider, H. J. (1987). Kriminologie. Berlin u.a.: de Gruyter, 3. Aufl.
- Schneider, U. (1993). Gewalt in der Familie. Grundformen, Verbreitung, Auswirkungen, Ursachen, Vorbeugung. *Der Bürger im Staat*, 117-122.
- Schneider, V., Rießelmann, B. (2000). Der Arzt in Leichensachen als Opfer, aber auch als Täter. *Der Kriminalist*, 175-177

- Schüler-Springorum, H. (1991). *Kriminalpolitik für Menschen*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Schumacher, O. (2001). Deutschland und die Korruption. *Süddeutsche Zeitung* Nr. 252 vom 2.11.2001, S. 25.
- Schürmann, M. (1999). Einpacken auf Kosten des Chefs. Mitarbeiterkriminalität wird zum Problem der Wirtschaft. *Badische Zeitung* vom 3. Aug. 1999, S. 3.
- Schumacher, C., Schuster, J., Schwartz, S. (1998). Schwarz und billig. *Focus* Nr. 15 vom 6. April 1998, 246-256.
- Schwarzenegger, C. (1991). Opfermerkmale, Kriminalitätsbelastung und Anzeigeverhalten im Kanton Zürich: Resultate der Zürcher Opferbefragung. *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* 8, 63-91.
- Schweitzer, H. (1982). Die letzte Diagnose. *Rheinisches Ärzteblatt*, 155-1 65.
- Schwind, H.-D. (1975). Dunkelfelduntersuchungen in Göttingen 1973/74. Eine Opferbefragung zur Aufhellung des Dunkelfeldes und zur Erforschung der Bestimmungsgründe für die Unterlassung von Strafanzeigen. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Schwind, H.-D. (2003). Anzeigeverhalten im Langzeitvergleich (1975/1986/1998) am Beispiel einer deutschen Großstadt (Bochum). In: Bernsmann, K., Ulsenheimer, K. (Hrsg.), *Bochumer Beiträge zu aktuellen Strafrechtsthemen. Vorträge anlässlich des Symposiums zum 70. Geburtstag von Gerd Ceilen am 12./13.10.2001*. Köln u.a.: Heymanns, 171-183.
- Schwind, H.- D. (2004). *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*. Heidelberg: Kriminalistik Verlag, 14. Aufl.
- Schwind, H.- D., Baumann, J. u.a. (Hrsg.) (1990). *Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt*. Gewaltkommission, Bde. I- IV. Berlin.
- Schwinn, W. (1991). Leichenschau - Ein offenes Problem. *Kriminalistik* 45, 569-574.
- Sellin, T. (1951). The significance of records of crime. In: Radzinowics, L., Wolfgang, M.E. (Eds.), *Crime and Justice, Vol. 1: The criminal society*. New York u.a., 121-129.

- Sessar, K. (1981). *Rechtliche und soziale Prozesse einer Definition der Tötungskriminalität*. Freiburg: Max-Planck-Institut.
- Sieber, U. (1997). *Die Logistik der Organisierten Kriminalität. Erkenntnisse eines interdisziplinären Forschungsansatzes*. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Organisierte Kriminalität. Vorträge und Diskussionen bei der Arbeitstagung des Bundeskriminalamts vom 19. bis 22. November 1996*. Wiesbaden, 229-283.
- Skogan, W. C. (1984). Reporting crimes to the police: The status of world research. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 21, 113-137.
- Smettan, J.R. (1992). *Kriminelle Bereicherung in Abhängigkeit von Gewinnen, Risiken, Strafen und Moral*. Freiburg: Max-Planck-Institut, *Kriminologische Forschungsberichten* Bd. 63.
- Sparks, R.F. (1981). *Surveys of victimization*. In: Morris, N., Tonry, M. (Eds.), *Crime and Justice*. Chicago: Chicago University Press.
- Steffen, W. (1976). *Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus Sicht des späteren Strafverfahrens*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Stephan, E. (1976). *Die Stuttgarter Opferbefragung. Eine kriminologisch-viktimologische Analyse zur Erforschung des Dunkelfeldes unter besonderer Berücksichtigung der Einstellung der Bevölkerung zur Kriminalität*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Stock, J. (1999). *Polizeiliches Ermittlungsverhalten und staatsanwaltschaftliche Einstellungspraxis in Drogenstrafsachen*. In: Ceisler, C. (Hrsg.), *Das Ermittlungsverhalten der Polizei und die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften. - Bestandsaufnahme, Erfahrungen und Perspektiven*. Wiesbaden: *Kriminologische Zentralstelle*; 83-106.
- Stock, J., Kreuzer, A. (1996). *Drogen und Polizei. Eine kriminologische Untersuchung polizeilicher Rechtsanwendung*. Bonn: Forum-Verlag Codesberg.
- Subtil, M.-P. (1999). *La police n'enregistre qu'un acte de délinquance sur cinq, selon une enquête de l'Institut de la sécurité intérieure*. *Le Monde* 26. Okt. S. 12.

- Sutherland, E.H. (1949). *White-collar crime*. New York.
- Task Force Report (1967). *The challenge of crime in a free society*. Washington D.C.
- Tonry, M. (1997). *Building better policies on better knowledge*. In: U.S. Department of Justice (Ed.), *The challenge of crime in a free society: Looking back, looking forward*. Research Forum. Washington D.C., 93-124.
- U.S. Department of Justice (Ed.)(1985). *Reporting crimes to the police*. Bureau of Justice Statistics Special Report. Washington D.C.
- U.S. Department of Justice (Ed.)(1988). *Violence by intimates. Analyses by data on crimes by current or former spouses, boyfriends, and girlfriends*. Washington D.C.
- Van Dijk, J. M. (1999). *The experience of crime and justice*. In: Newman, G. (Ed.), *Global report on crime and justice*. New York, 25-42.
- Van Dijk, J. M., Mayhew, P. (1993). *Criminal victimization in the Industrialised World: Key findings from the 1989 International and 1992 Crime Surveys*. The Hague.
- Van Dijk, J. M., Mayhew, P., Killias, M. (Eds.)(1990). *Experiences of crime across the world. Key findings from the 1989 International Crime Survey*. Deventer: Kluwer.
- Wadler, A. (1908). *Die Verbrechensbewegung im östlichen Europa. Bd. 1: Die Kriminalität der Balkanländer*. München.
- Walby, S., Allen, J. (2004). *Domestic violence, sexual assault and stalking: Findings from the 2001 British Crime Survey*. London: Home Office.
- Walker, B. (2002). *Wer hinschaut, wird oft auch fündig. Es ist kein Zufall, dass der jüngste Abrechnungsbetrug von der AOK-Niedersachsen aufgedeckt wurde/Eigene Ermittlungsgruppe*. Badische Zeitung vom 21.11.2002, S. 2.
- Wehner, B. (1957). *Die Latenz der Straftaten. (Die nicht entdeckte Kriminalität)*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

- Weibel, J. (1993). Versicherungsbruch-Em Kavaliersdelikt? Ciberlegungen zur Bekämpfung des Versicherungsbetruges. *Kriminalistik* 47,141-143.
- Weis, K. (1982). Die Vergewaltigung und ihre Opfer: Eine viktimologische Untersuchung zur gesellschaftlichen Bewertung und individuellen Betroffenheit. Stuttgart: Enke.
- Williams, K. S. (1997). *Textbook on Criminology*. Glasgow: Blackstone.
- Wolf, P. (1975). Victimization research and means other than crime statistics to provide data on criminality. In: Council of Europe (Ed.), *Means of Improving information on Crime* Strasbourg: Council of Europe.
- Worner, H. (2001). Diagnose: Bestechend. Krebsmediziner machen auf ihrer Jahrestagung den Kampf gegen Korruption zum Thema-und müssen dafür Kritik einstecken. *Süddeutsche Zeitung* vom 9.10.2001
- Yu, O.,1 Zhang, L. (1999). The under-recording of crime by police in China: A case study Policing: *An International Journal of Police Strategies & Management* 22, 252-263.

# Über Die Deutsch-Türkischen Beziehungen

Ahmet MUMCU \*

Die Beziehungen zwischen Deutschland und der Türkei waren und sind immer das Thema vieler Forschungen. Man konnte und kann aus verschiedensten Aspekten diese Beziehungen bewerten und beschreiben. In diesem kurzen Artikel ist es natürlich unmöglich, diese Beziehungen mit allen Einzelheiten zu beschreiben und zu kritisieren. Es gibt -wie oben angedeutet wurde- sehr gute wissenschaftliche und halbwissenschaftliche Publikationen über dieses Thema. Aber es fehlt eine grosse Gesamtdarstellung bis heute. Es ist zu hoffen, dass bald diese Lücke gefüllt wird, da die Beziehungen zwischen diesen Nationen sowohl für sich selbst als auch für die Weltgeschichte grosse Bedeutung haben.

Ich möchte versuchen, diese Beziehungen mit dem Auge eines Rechtshistorikers etwas kritisch zu beschreiben. Viele Teile meiner Ausführungen beruhen auf den unbestrittenen Tatsachen. Ich werde mich bemühen, über diesen Tatsachen begründete Beschreibung nach meiner persönlicher Einschätzung zu bewerten. Ich glaube, dass ich mich für meine Kritik etwas komponent sehe, da ich die Deutschen seit über 40 Jahren kenne und viele meinen Arbeiten sind mit der Bekanntschaft der deutschen Kultur herausgekommen.

Es ist klar, dass die Türkei heute der einzige Staat ist, dessen Bevölkerung bis zu %95 der islamischen Religion gehört, obwohl der

\* Prof. Dr., Universität Başkent - Juristische Fakultät.

Stattsbau säkuler ist, der engste Beziehungen zu einem christlichen Staat, nämlich zu Deutschland, hat. Kein anderer islamischer Staat hat zu keinem,irgineinem christlichen Staat so enge Beziehungen wie die Türkei zu Deutschland. Es muss auch gesagt werden, dass manche islamischen Staaten, die damals eine Kolonie eines europäischen Staates waren, haben zwar enge Beziehungen zu ihren alten Kolonialherren, aber niemals so herzlich wie die Beziehungen Deutschland- Türkei. Noch dazu: Als sich die Türkei noch nicht säkularisierte, in der Zeit des osmanischen Reiches ab Ende des 18.Jahrhunderts, waren diese Beziehungen ebenso herzlich.Heute aber sind wir zu einem Punkt gelangt, dass wir in der Geschichte dieser Beziehungen nicht mehr berücksichtigen. Insbesondere die neuen Generationen in Deutschland und der Türkei haben keine Ahnung über die Anfaenge dieser Beziehungen. Kaiser Wilhelm II (1859-1941), der diese Beziehungen viel intensiver machte, indem er bei seinem ersten Besuch des Osmanischen Reiches im Jahre 1898 am 13 November in Jerusalem proklamierte, dass er der beste Freund aller Muslime sei, würde heute vor Erstaunen noch einmal sterben, wenn er sehen würde, dass in seinem damaligen grossen Reich heute fast drei Millionen Türken leben; dass fast 50 tausend Türken Arbeitgeber für die Deutschen sind; dass zehntausende Türken deutsche Staatsbürgerschaft bekommen haben und noch wichtiger - und wenn das Hitler gesehen hätte, würde er sofort selbstmord begehen- in den Laenderparlamenten und im Bundestag Abgeordnete echt türkischer Herkunft arbeiten und sehr wichtige Ämter wie Staatsanwaltschaft auch von den Deutschen echt türkischer Herkunft besetzt werden.. Der allmächtige Kaiser Wilhem II. hat sicher an eine solche Entwicklung nicht gedacht.

Wie kamen die Beziehungen zwischen diesen zwei Völkern zu diesem Zustand? Eine kurze geschichtliche Einführung müsste von Nutzen sein, um unsere weitere Ausführungen zu erläutern.<sup>1</sup>

Als das osmanische Reich sich zwischen 14-15. Jahrhunderten auf dem Balkanhalbinsel festsetzte und die kleinen Balkanstaaten

<sup>1</sup> Zusammengestellt bis zum Ende des 18.Jahrhunderts aus folgenden Werken: İlber Ortaylı, İkinci Abülhamit Döneminde Osmanlı İmparatorluğunda Alman Nüfuzu, Ankara 1981; Coşkun Üçok, Die historischen Grundlagen der Deutsch-Türkischen Völkerfreundschaft, An. Un: Ankara 1963.

beseitigte, befand es sich zum ersten Male vor einer Grossmacht, vor dem zwar innerlich zerrütteten, aber doch noch die Mitte des europäischen Kontinents beherrschenden Heilig-Römischen Reiches Deutscher Nation. So prallte die damals kaum zu zwingende Macht des osmanischen Reiches, das den ganzen europäischen Kontinent unter dem islamisch-türkischen Halbmond zu bringen sich zum Ziel gesetzt hatte, auf die der deutschen Nation. Der deutsche Kaiser in Wien hatte die Pflicht und die Aufgabe, die westlich-christliche Welt gegen die islamisch-türkische zu verteidigen. Gerade zu dieser Zeit brachten die Religionskriege, durch die Reformation hervorgerufen, aus, und der Kaiser sah sich gezwungen, mit den Türken unvorteilhafte Verträge abzuschliessen. Was die Türken davon abhielt, diese für sie sehr günstige politische Lage in der Mitte von Europa auszunutzen und ihre Grenzen weiter gegen den Westen vorzuschieben, war wiederum ein Religionskrieg, nämlich derjenige zwischen sunnitischen Osmanen und schiitischen Persern, obwohl beide Königshäuser echt türkisch waren. Trotzdem setzte das osmanische Reich sich in Ungarn und dessen Umgebung fest; denn es hatte sich vorläufig nicht vor einem gemeinsamen Vorgehen der sich in Religionskriegen gegenseitig bekämpfenden christlichen Volkes zu fürchten. Als aber der westfälische Friede von 1648 unterzeichnet und damit den Religionskriegen in Europa ein Ende gesetzt war, befand sich das osmanische Reich erneut, wie im 15. Jahrhundert, den vereinigten christlichen Völkern gegenüber; so kamen katholische, protestantische und orthodoxe Völker Europas zwecks Entsetzung Wiens im Jahre 1683 dem Kaiser zur Hilfe und es begann der fast unaufhaltsame Rückzug der Türken aus Europa. So folgten die sogenannten Türkenkriege aufeinander, während derer Österreich und Russland immer - ausgenommen der Krieg von 1768/74- Kriegspartner waren: 1714/18; 1736/39; 1787/92. Während des letzten Türkenkrieges schloss aber Friedrich der Grosse von Preussen ein Freundschaftsabkommen mit der osmanischen Regierung (1790). Er hatte die Gefahr von Russland gesehen und danach Österreich gezwungen, einen milderen Frieden abzuschliessen. So begann ein zweiter deutscher Staat allmählich am Schicksal des osmanischen Reiches teilzunehmen.<sup>2</sup> Der Friede von 1791 war das Ende aller kriegerischen Feindseligkeiten zwischen

<sup>2</sup> Siehe: İsmail Hakkı U., *Osmanlı Tarihi*, IV/2, Ankara 1959, S 232-23d.



Deutschen und Türken. Ab diesem Jahr haben das deutsche und das türkische Volk niemals wieder gegeneinander Krieg geführt. So haben das deutsche und türkische Volk sich zuerst auf den Schlachtfeldern kennengelernt und ihre guten Eigenschaften zu achten gelernt, obwohl, gemäss der Gewohnheit der Zeit die zeitgenössischen Schriftsteller gegenseitig voneinander nicht etwas Gutes berichtet haben. Eine grosse Ausnahme kommt aus der türkischen Seite: Der Gesandte des osmanischen Reiches am preussischen Hof, Ahmet Azmi Efendi, der sich in den Jahren 1791-1792 in Berlin aufhielt, schrieb in seinen Erinnerungen, dass der preussische Staat viel entwickelter, ordentlicher als sein Staat ist. Er bedauert das, lobt aber ohne Vorurteile die tadellose Funktionieren der Verwaltung von Preussen, wo man eine ideale Rechtsstaatsidee und ihre Praxis feststellen könne.<sup>3</sup>

Bis zum Ende des 18. Jahrhunderts sahen die österreichischen Regierungen ihre Vorteile darin, mit den Russen gegen den Osmanen zu gehen, damit man auf der Balkanhalbinsel eine gerechte "Teilung" erzielen könnte. Preussen hat, wie schon gesagt, die Gefahr dieser Haltung gesehen und hat nach dem Erreichen einer Grossmachtposition Österreich davor immer gewarnt. Die grosse französische Revolution hat die Diagnose von Berlin bestätigt. Österreich sollte sich vor der grossen Entwicklung der politischen Nationalismus schützen, da 20 Millionen Slawen in diesem Reich sich sehr stark an Russland gebunden gefühlt haben, was für die Einheit des österreichischen Reiches eine grosse Gefahr darstellte. Von nun an waren die politischen Wege Österreichs und Russlands entgegengesetzt. Österreich musste die Einwirkungen von Russland auf den Balkanvölkern ausser Gefahr setzen, wofür ein natürlicher Partner das osmanische Reich wäre. Österreich wurde sozusagen eine Art Beschützer für das osmanische Reich. Nach der Auflösung des österreichischen Reiches am Ende des ersten Weltkrieges hat die Türkei sehr gute Beziehungen zum neuen, klein gewordenen Staat Österreich, mit dem sie im ersten Weltkrieg zusammengekämpft hatte, gegründet, was bis heute reibungslos gehen. Über die Haltung Österreichs zum Beitritt der Türkei zu EU ist eine andere Sache, was in einem anderen Artikel untersucht werden kann.

<sup>3</sup> Otto Müller-Kolshorn, *Azmi Efendis Gesandtschaftsreise an den preussischen Hof*, Berlin 1918.

Nun kommen wir wieder zum Thema Deutschland: Bis zur deutschen Einigung bemühte sich die Grossmacht Preussen, die Vorbereitungen dieser Riesenaufgabe zu treffen. Er betrieb eine grosse Aktivität in der europäischen Politik, um dem grossen Ziel zu erreichen, was mit unserem Thema nicht zu tun hat. Man kann aber nun etwas anderes sagen, dass das 19. Jahrhundert eine Reformzeit für das osmanische Reich war. Die Osmanen haben vergebens versucht, den Untergang zu hindern. Aber die Gründe des Untergangs möchte man hier nicht zählen. Das sind schon bekannt. Obwohl diese Reformen den Untergang nicht hinderten, waren sie doch die Grundsteine der heutigen modernen Republik. Also, am Anfang des 19. Jahrhunderts wollte der grosse Herrscher Mahmut II. (1784-1839) erst die Bürokratie des Staates erneuern, dabei auch die Armee. Die pruessische Mission auf dem Gebiet der Modernisierung der türkischen Armee ist dann bis zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückzuführen. Es fing mit der Mission von Helmuth von Moltke (1800-1891) an. Er war mit einigen Freunden im osmanischen Reich in den Jahren 1835-1839. Seine Bemühungen um die Modernisierung türkischen Armee sind bekannt. Seine berühmt gewordene Erinnerungen, die mehrmals und in vielen Sprachen erschienen sind, sind eine der ersten objektiven Darstellungen der Türken seit Jahrhunderten. Man kann sagen, dass bis von Moltke viele Leute aus verschiedensten Berufskreisen ihre Eindrücke über die Türken geschrieben, als sie dieses Land besuchten. Obwohl einige unter ihnen gute Werke geschrieben haben, ist das Werk von v. Moltke aus jeder Sicht unübertreffbar. Mit diesem Werk ist mindestens in Preussen und anderen deutschen Staaten ein Interessenkreis für die Türkei gebildet. Deutsche Hilfe beschränkte sich nicht nur auf militärischen Angelegenheiten. Wir sehen bis zum Ende des 19. Jahrhunderts deutsche, bzw. österreichische Ärzte und andere Berufsinhaber im osmanischen Reich. Man muss jedoch hinzufügen, dass in dieser Reformenzeit man nicht nur aus den deutschen Kreisen, sondern aus allen führenden europäischen Ländern Fachkräfte zum osmanischen Reich eingeholt, besonders aus England und dem ältesten „christlichen“ Freund von Frankreich. Aber die deutschen Fachkräfte waren nicht weniger als die anderen.

Bis zur deutschen Einigung ist das Türkenbild in der deutschen Presse ziemlich düster. Ich habe ein Jahr lang Stichproben gemacht.

Das Ergebniss: Die Türkei war nur als ein strategisch wichtiges Lang gesehen. Normalerweise kommen eine Reihe von Kommentaren aus englischer Presse. In der deutschen Presse zu dieser Zeit sind Lobesworte über Modernisierungsversuche im osmanischen Reich zu lesen. Aber sehr scharfe Kritiken, besonders über die angeblichen Rechtsverletzungen der christlichen Untertanen zu finden. Die deutsche Einigung im Jahre 1871, die ein grosses Werk der Weltgeschichte darstellt, hat eine neue, einheitliche deutsche Aussenpolitik gebracht, was ganz richtig war. Der grosse Baumeister Deutscher Einigung, Fürst Otto von Bismarck (1815-1898) dachte nur die Zukunft von Deutschland zu sichern. Alles, was zu diesem Zweck diene, waren zu akzeptieren: Mit allen Grossmächten müsste man im Friede leben. Um diesen Friede willen konnte man alles erwägen. Das osmanische Reich war im Auge von Bismarck ein Land, das zum Erhalten des Gleichgewichtes zwischen England, Russland und Österreich ein wichtiges Instrument war. Man sollte das osmanische Reich so behandeln, so dass die Interessen von diesen drei Staaten nicht beeinträchtigt sein sollten. Es war eine sehr schwere Sache, diese Politik reibunglos fortzusetzen. Irgendwo und irgendwann müsste diese Gleichgewichtspolitik ihre Funktion verlieren. Bismarck hat diesen schwachen Punkt gesehen. Am Ende sollte er zwischen Russland und Österreich eine Wahl treffen; aber mit England müsste man auf jedem Preis in Friede leben.

Obwohl Bismarck mit seiner genialen Politik, die besonders während des Berliner Kongresses nach dem Ende des türkisch-russischen Krieges 1877- 78 ihren Höhepunkt nahm und er die Interessen dieser drei Grossmaechte über das osmanische Reich einigermaßen befriedigen konnte, wusste man, dass es ziemlich unmöglich war, die mit der deutschen Einigung durcheinander gewordene Weltordnung wieder herzustellen. Das osmanische Reich nahm nun einen Wert gegen Ende der Regierung von Bismarck, da man die Schlüsselposition dieses Landes zwischen Österreich und Russland endlich richtig begriffen hat.

So wuchs das politisch-intellektuelle Interesse gegenüber der Türkei in Deutschland sehr rasch. Da die Deutschen schon früher die Vorlaeuffer der Orientwissenschaft waren[ (man denkt z.B. an Hammer-Purgstall (1774-1856)), waren die neuen Bestrebungen zur Erforschung der

Türkei sehr erfolgreich. Diese Arbeiten kann man in vier Hauptgruppen zusammenstellen: 1) Arbeiten über den geographisch-geologischen Bau der Türkei; 2) Arbeiten über die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Türkei; 3) Arbeiten auf historisch-politischer und kultureller Ebene; 4) Arbeiten über die Kolonisationsmöglichkeiten der Deutschen in Anatolien.

In ersten drei Gebieten wurden musterhafte Arbeiten geführt. Unter solchen sehr wichtigen Arbeiten möchte man ein lebenswichtiges Beispiel geben: Das ist die kartographische Meisterarbeit von Berliner Wissenschaftler Heinrich Kiepert (1818- 1899). Seine grosse Karte von Anatolien mit Randgebieten ist noch immer Grundlage der modernen türkischen Kartographie.<sup>4</sup> Man kan dabei anekdotähnlich erwähnen, dass unser Unabhängigkeitskampf mit Hilfe dieser Karte gewonnen wurde... Solche wissenschaftliche Arbeiten füllen eine grosse Bibliothek, die für die zukünftigen Entwicklung der Türkei sehr hilfreich geworden waren.

Die vierte Gruppe der Arbeiten sind etwas anders gefärbt. Sie sind auch gut wissenschaftlich, verraten aber die -sagen wir- die romantische Absicht der Annäherung von Deutschland an die Türkei. Da über dieses Thema nicht viel gewusst wird, möchte ich beispielweise zwei Arbeiten kurz zusammenfassen:

Die erste Arbeit ist schon im Jahre 1892 erschienen, das heisst, nach zwei Jahren nach der Demission von Bismarck, und trägt diesen Titel: „*Kleinasien. Ein deutsches Kolonisationsfeld*“<sup>5</sup> In seiner Arbeit untersucht der Verfasser die Möglichkeiten Kleinasiens aus allen Sichten. Für ihn bietet Anatolien beste Gelegenheiten für die Landwirtschaft, die von deutschen Bauern betrieben werden sollte. Da Türken fleissige Leute seien, müsste man für diese Kolonisation ein Verständigungsbasis mit der türkischen Regierung schaffen, indem sie für die Schaffung der autonomen Gebieten überzeugt werden sollte. Die zweite Arbeit erschien zwei Jahre später und hat den Titel: „*Ist es möglich, die deutsche Auswanderung nach Kleinasien zu lenken?*“<sup>6</sup> Der Autor diskutiert in seiner Untersuchung Vor-

<sup>4</sup> Dises Meisterwerk ist kurz nach seinem Tod erschienen. Der Massstab ist 1: 400 000 und bestehen aus 24 Blättern. (Erscheinungsjahr: 1902-08)

<sup>5</sup> Von "Karl Kacger", Berlin 1892.

<sup>6</sup> Von "E.Oehlmann". Hamburg 1894 (Sammlung gemeinwissenschaftlicher Vorträge. Neue Folge. VIII. Serie. Heft 169-192).

und Nachteile für eine eventuelle Kolonisation Kleinasiens. Nach vielen Überlegungen kommt er zum Ergebniss: Anatolien ist ein ideales Land für die Deutschen..

Diese engen Beziehungen verstärkten sich, als die Deutschen beschlossen haben, auch die osmanische Armee völlig zu erneuern, soweit es geht. Man sah zwar seit der Endung von Misson von Moltke ab und zu deutsch-preussische Offiziere im Dienste des osmanischen Reiches. Aber die richtige Mission fing mit dem Dienst von berühmten General Colmar Freiherr von der Goltz (Goltz paşa) (1843-1916). Unter dem Auftrag der osmanischen Regierung reformierte er die türkische Armee zwischen den Jahren 1883- 1896. Seine Tätigkeit wurde besonders intensiver nach der Regierungswechsel in Berlin. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts sehen wir nun auf allen Gebieten eine von Tag zu Tag eng gewordene deutsch-türkische Zusammenarbeit. Da England endlich begriffen hatte, dass sein echter Rivale deutsches Reich war, hat er eine neue Gleichgewichtsordnung zu schaffen versucht, indem er sich an Russland und an Frankreich näherte, so dass österreichisch-russische Interessengegensätze auf der Balkanhalbinsel schärfer wurden. Die Annäherung von Wilhelm II. an das osmanische Reich hat England in einer grossen Angst gesetzt, dass er Russland endlich für alle seine Ansprüche im osmanischen Reich frei gelassen hat. Die Polarisierung wurde vollkommen am Vorabend des ersten Weltkrieges.<sup>7</sup>

Die Deutschen haben sich das osmanische Reich sehr geschickt für diese Fälle vorbereitet. Nach der grosser Balkankriegniederlage wurde nach einem Abkommen vom 22.Mai 1913 kam die grössten Deutschen Militärmission unter der Leitung von berühmten General Liman von Sanders (1855-1929)<sup>8</sup> in die Türkei. Die deutschen Generäle und anderen Offiziere übernahmen manchmal direkt, manchmal indirekt das Kommando vieler türkischen Einheiten, was unter den türkischen Offizieren ab und zu grosse Unruhen verursachten. Das osmanische Reich hat in den ersten Monaten des ersten Weltrieses

<sup>7</sup> Jehuda J. Wallach, Anatomie einer Militärhilfe. Die preussisch-deutschen Militärmissionen in der Türkei 1835-1919, S 15-64.

<sup>8</sup> Es steht für ihn folgende Bezeichnung in "Meyers": "Preuss. General und türk. Feldmarschall"

ihre Neutralität erklärt, was den Deutschen nicht gefallen hatte. Als die Kämpfe in westeuropäischen Fronten für die Deutschen sehr ungünstig wurden wollten sie die Türken in den Krieg ziehen. Nach einem Geheimabkommen musste die Türkei am Ende von Oktober 1914 in den Krieg hineinkommen. Der vier Jahre gedauerte Krieg hat für beiden Länder verheerende Resultate gebracht. Die Türken hatten ihr bestes getan, gemeinsam mit ihren Verbündeten alles zu machen, was in ihren Kräften stand. Hier kann man eine kleine kleine Kritik zur Kenntniss unserer Deutschen Kollegen bringen: In fast allen Werken, die von den Deutschen über den ersten Weltkrieg geschrieben worden sind, werden die türkischen Fronten und die Taten der türkischen Armee als sehr unwichtiges beschrieben. In den Schulbüchern sind nur einige Sätze über die türkischen Fronten zu lesen, während der Krieg in Europa sehr detailliert dargestellt wird. Die Deutschen vergessen, dass der Kriegeintritt der Türken den Deutschen viel Zeit hat gewinnen lassen. Die Kämpfe um Dardanellen haben das Schicksal der Weltgeschichte geändert. Diese Kämpfe soll der Kommandat der ersten türkischen Armee, General Liman von Sanders gewonnen haben. Das ist alles, was die Deutschen über diesen einer der blütigsten Schlachten der Geschichte sagen: Es wird vergessen, dass die Waffenlieferungen an die Türkei noch nicht angefangen hatte, so dass die Türken mit ihren begrenzten Waffen diesen Schlacht gewinnen sollten; und dass Liman von Sanders ohne Mustafa Kernals heldenhafte Taten und Führung diesen Schlacht nie gewinnen könnte. Warum die offizielle deutschen Lehrhistographie über die Wichtigkeit der Türken im ersten Weltkrieg so verschweigt, ist für uns ein Rätsel.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Wallach hat die erste Arbeit über die türkisch-deutschen Militärbeziehungen verfasst. Sicher eine gute Untersuchung. Er bewertet aber die deutsche Militärmission besonders ab 1913 als eine Art Unterdrückungsinstrument der deutschen Politik über die Türkei. Nach ihm seien die Türken wie die Soldaten unter einer zwingender Macht. Diese Behauptung ist falsch. Wallach konnte die türkischen Quellen nicht lesen, was für eine solche Arbeit eine sehr grosse Lücke ist. Falls er dies getan hätte, würde er einsehen, dass sehr gut ausgebildete türkischen Offiziere mit ihren Deutschen Kollegen falls immer und meistens positiver Diskussion waren. Dass das Oberkommando in der Hand von Enver Paşa war und er ein fanatischer Bewunderer der Deutschen war, ändert diese historischen Tatsache nicht. Man muss jedoch Wallach in manchen Stellen zugeben, dass viele türkischen Offiziere nur unter dem Druck ihrer Kommandanten die Befehle der deutschen Kollegen gehorchen sollten. Atatürk ist ein Beispiel dafür.

Während des Krieges wollten Deutschen alle Mögliche Hilfeleistungen in allen Gebieten den Türken gewähren. Sie haben sich bemüht, zwar auch ein wenig um Deutsche Kultur willen, zur Entwicklung dem türkischen Erziehungswesen zu helfen. Ein gutes Beispiel ist die Hilfe zur Unterstützung der neu geöffneten Universität von Istanbul. Die Deutschen haben sie mit besten Lehrkräften bis zum Kriegsende unterstützt.<sup>10</sup>

Die Ereignisse nach dem Krieg wissen wir sehr gut. Die Türkei sollte sich um ihre Unabhängigkeit bemühen, was der erste, erfolgreich beendete Krieg mit dem Imperialismus führte (1919-1922). Nach dem Sieg wurde die Republik ausgerufen und die Türkei kam in eine grosse Reformzeit. Deutschland hatte zwar nach dem Krieg die Unabhängigkeit nicht verloren, wohl aber die Souveränitätsrechte waren drastisch begrenzt, und Deutschland musste viele Landesteile verlieren. Das Land war in einer schweren politischen und wirtschaftlichen Krise. Trotz dieser Lage war die Sympathie des deutschen Volkes auf der Seite der Türken. Die Generation, die das Schicksal beider Nationen gemeinsam gelebt hat, mag die Türken sehr. Die Soldaten, die ehrwürdigen Generäle haben angefangen, ihre Erfindungen zu schreiben. Heute besitzen wir eine reiche Bibliothek voll mit den Erinnerungen der deutschen Soldaten, die den Krieg mit den Türken zusammen gelebt hatten. Die soldatische Solidarität und die davon stammender Freundschaft haben die Menschen dieser Generation beider Seiten sehr herzlich verbunden, so dass die Entwicklungen in der Türkei mit grosser Bewunderung gutgeheissen wurden. Am 3 März 1924 wurde ein Freundschaftsabkommen zwischen zwei „neuen“ Staaten unterzeichnet. Die alten, guten Beziehungen sind noch einmal und diesmal auf der richtigen Gleichheit erneuert worden.<sup>11</sup>

Bis zur Machtergreifung der Nationalsozialisten in Deutschland im Jahre 1933 waren die Beziehungen beider Länder ständig verbessert und entwickelt. Von der diplomatischen Ebene bis zu wirtschaftlichen

<sup>10</sup> Siehe: Klaus Kreiser, *Deutsche Profsgoren am İstanbuler Dârülfünûn* (1915-1918), XXIII. Deutscher Orientalistentag, Stuttgart 1989, S. 211-218.

<sup>11</sup> Siehe: Cemil Koçak, *Türk-Alman İlişkileri (1923-1939)*, Ankara 1991. Diese Hervorragende Arbeit stellen alle Erscheinungen und Probleme der Beziehungen beider Staaten zwischen 1923-1939 sehr gut und detailliert dar.

Gebieten eine gute Zusammenarbeit wuchs von Jahr zu Jahr, so dass Deutschland wieder das wichtigste Wirtschaftspartner der Türkei wurde. Als die Nationalsozialisten in Deutschland die demokratische Entwicklung stoppten, hat die Türkei davon sehr profitiert. Diese Zeilen mögen sehr unsympatisch klingen, sind aber richtig. Hitlers schreckliche Politik hat viele namhafte Wissenschaftler jüdischer Herkunft und die, die zwar deutsches Blut trugen aber mit der undemokratischen Art von Hitler nicht einverstanden waren, veranlasst, dass sie ihre Heimat verlassen mussten. Gerade zu diesem Zeitpunkt begann man in der Türkei, die Universität neu zu gründen und zwar nach den Grundsätzen der internationalen Massstäben. Diese „heimatlos“ gewordene Wissenschaftler, alle von grossem Weltruf, haben als zweite Heimat die Türkei gewählt. Hier spielte die sehr vorsichtige aber tapfere Politik vom Premierminister İnönü, auf Anordnung Atatürks, eine grosse Rolle. Diese Wissenschaftler hat man mit ehrhaftigen und sehr würdigen Methoden überzeugt, dass sie in der Türkei aus jeder Sicht in Sicherheit leben können und machen, was sie akademisch verwirklichen wollen. So kamen ab 1933 viele namhafte Professoren und andere Fachleute in die Türkei, die zur Gründung einer modernen Universität unvergessliche Verdienste geleistet haben. Einige von Ihnen gingen nach den Vereinigten Staaten, nachdem sie sich einige Zeit in der Türkei weilten. Die mehrzahl blieb bis zum Ende des Krieges in der Türkei und erlangten viele von Ihnen auch die türkische Staatsangehörigkeit. Hier muss auch gesagt werden, dass diese Wissenschaftler immer ein grosses politisches Problem zwischen NAZI-Deutschland und der Türkei geworden waren, da die Nazi-Regierung diese Grosszügigkeit der Türken nicht richtig fand. Die türkische Regierung aber hat ihr Wort gehalten und sie vor allen Missetaten vor Nazis geschützt. So wurden sie den Türken wirklich dankbar... Nach dem Krieg blieben sogar sehr wichtige Namen in der Türkei, bis sie hier starben: Der deutsch-jüdische Mediziner von Weltruf, Prof. Frank, wollte in einem türkischen Friedhof beigesetzt werden. Dieser Wunsch ist natürlich erfüllt. Der christliche Zoologe, der auch einen grossen Weltruf genoss, nämlich Prof. Curt Kosswig, ist mit seiner Frau im selben Friedhof beigesetzt; er hat seine letzten Jahre in Hamburg gelebt. Aber laut sein Testament wurden seine sterbende Überreste nach Istanbul gebracht und neben seiner Frau begraben. Der weltbekannte Jurist Ernest Hirsch und der namhafte



Finanzwissenschaftler Fritz Neumark lebten zwar ihre letzten Zeiten in Deutschland aber blieben bis zur Verabschiedung vom Leben der Türkei treu. Diese Wissenschaftler haben nicht nur die türkische Universität modernisiert und sie zur internationaler Lage erhöht. Sie haben auf anderen Gebieten der Türkei grosse Hilfen geleistet: Einige Beispiele: Hirsch hat das heute gültige türkische Handelsgesetzbuch selbst -und türkisch- verfasst; das moderne Einkommensteuergesetz ist das Werk von Neumark. Einige von Ihnen haben sehr nützliche Schulbücher für Gymnasien verfasst. Und allerwichtigste: Sie haben sehr talentvolle, türkische Studenten ausgewählt und sie nach ihren Methoden zur höchsten Ebene der Wissenschaft gebracht, so dass unter ihnen international sehr bekannte Wissenschaftler in die Kulturbühne der Welt eingetreten. Wir sind Schüler dieser Generation.<sup>12</sup>

Die Türken konnten aber diese Entwicklung nicht fortsetzen. Die starke Politisierung im ganz negativen Sinne haben die türkischen Universitäten zur Schwelle des Abgrundes gebracht. Über die Riesenprobleme der türkischen Universitäten kann man hier nicht mehr schreiben. Man sollte nur einige Worte schreiben: Wir müssen den Geist unserer hervorragenden deutschen Emigranten wieder haben... Die Türkei blieb während des zweiten Weltkrieges sehr strikt neutral. Die alte Freundschaft mit dem Deutschen Volk dauerte an und die Beziehungen waren, soweit die Kriegsbedingungen und die politische Konjunktur erlaubten, gut und reibungslos.

Ich komme nun dem Schlussteil dieses kurzen Artikels. Nach der grossen Niederlage von Deutschland hat das türkische Volk die Leiden des deutschen Volkes mitgeföhlt. Alle Bestrebungen der Deutschen, wieder auf zwei Beinen zu stehen, wurden von den Türken immer begrüsst. Als Westdeutschland endlich wieder eine Staatsordnung

<sup>12</sup> Über diese Emigranten sind besonders in den letzten Jahren einige wichtigen Werke erschienen. Den Anfang machte Horst Widmann mit seiner musterhafte Studie "Exil und Bildungshilfe" (Frankfurt 1973). In diesem Buch findet man alle Angaben -von persönlichen bis zu wissenschaftlichen Daten- der Emigranten. Nach Widmann haben Hirsch und Neumark ihre Erinnerungen geschrieben und erscheinen lassen. Für die Leser, die sich kurz aber gründlich informieren lassen wollen, ist folgendes Artikel zu empfehlen: Helge Peukert, Ein Lehrstuhl am Bogporug-Vor 60 Jahren: *Deutsche Wissenschaftler Emigrieren in Land Atatürk*, (DAAD Letter 1194.)

hatte und sich sehr rasch auf dem Weg zu einer Wohlstandsgesellschaft setzte, haben die türkischen Regierungen diese Schritte unterstützt. Als Westdeutschland NATO Mitglied sein wollte, hat als erster Staat die Türkei dieses Vorhaben unterstützt, die damals, in der Nachkriegszeit grosses Ansehen hatte und von den Europäern als ein richtiges westliches Land gesehen wurde. Heute sieht die Lage der Türkei ganz anders aus, deren Gründe bekannt sind. Ich möchte deswegen nicht mehr so weit gehen. Die Beziehungen zwischen der Türkei und Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg könnte man in zwei Phasen bewerten:

Die erste Phase deckt den Zeitraum 1945 - 1963. Die oben gesagten guten Beziehungen gehören zu dieser Periode. Also eine echte Freundschaft auf einer sehr hohen Niveau, da die beiden Völker sich noch nicht richtig kennenlernten. Die deutsch-türkischen Beziehungen waren auf höchst intellektuellem Basis gegründet. Während meiner ersten Aufenthalt in Deutschland 1959-1960 habe ich das am besten beobachtet. Es war eine ehrwürdige Sache, in Deutschland als „Türke“ herumzugehen. Diesselbe Beobachtung kann ich -etwas reduziert- für meinen zweiten Aufenthalt, diesmal mit meiner Familie, wiederholen, in den Jahren 1963-1965.

Die zweite Phase fing mit dem Zustrom der damals „Gastarbeiter“ genannten Türken nach Deutschland an. Wir sind noch in dieser Phase. Ab 1965 sind die Zahl der Türken in Deutschland zu rapid gestiegen. Dann kamen die Probleme: Weder der grösste Teil des deutschen Volkes kannte die Türken, noch die „Gastarbeiter“ hatten eine Ahnung von der Lebensweise der Deutschen bzw. der Westeuropäer. Die Generation vom ersten Weltkrieg, die die Türken mindestens etwas kannte, war verschwunden. Nun herrschte das alte, von der Geschichte bestimmten, negativen Bild der Türken in Deutschland. Da dieses Bild inzwischen noch fixer geworden ist, verdanken wir der Bemühungen unserer Regierungen!. Man schickte nach Deutschland die Leute, die in ihrem ganzen Leben ihr Dorf nicht verlassen hatten. Völlig untaugliche Leute für die westliche Lebensweise. Die hatten keine Schuld daran. Die erste Schuld hatte unsere Regierung, die zweite hatte die deutsche Seite, die, trotz von hunderten von Jahren kommenden wissenschaftlichen Erfahrungen, nicht erahnen konnte, dass diese Leute vielleicht bis zum

Ende ihrer Leben in Deutschland bleiben und ihre Kinder auch da leben wollten. Beide Seiten haben das „Gastarbeiterabkommenpaket“ formell sehr gewissenhaft durchgeführt, aber die menschlichen Probleme wurden nicht berücksichtigt. Ich möchte hier die berühmten Sätze des bekannten schweizerischen Dichters, Max Frisch, wiederholen: „*Wir warteten auf Arbeitskräfte, es kamen aber die Menschen*“. Weder Deutschland noch die Türkei konnten an dem eventuellen Kulturschock der beiden Volksgruppen vorausgerechnet. Die Deutschen haben von Anfang an - ausser mancher Ausnahmen- die türkischen Gastarbeiter und die mit ihnen kommenden anderen Türken nicht gemocht. Sie waren im Prinzip höflich und in legaler Haltung gegenüber sie. Aber als in Deutschland lebende Volksgruppe wurden die Türken lange Zeit nicht akzeptiert. Die deutschen hatten Recht, da diese neuen Türken ganz anderes waren als die Grossväter von ihnen, die in den Schlachtfeldern hinaus niemals mit den Deutschen zu tun hatten.<sup>13</sup>

Als die Leiden der ersten türkischen Generation sich sehr akuterweise bemerkbar machten, haben beide Seiten gutgemeinte Massnahmen zu treffen versucht, deren Durchführung aber nicht genug erfolgreich waren. Die verlorene zweite Generation ist noch immer ein grosses Problem, da eine Verständigung besonders der deutschen Seite für diese Generation, vielleicht aus sehr richtigen Gründen, fehlt.

Es gibt aber nun eine dritte Generation, die zum Teil die Probleme der vorhergehenden Generationen haben, zum Teil aber von vielen Fragen befreit sind: Sie haben deutsche Staatsangehörigkeit gewonnen, oder sich sehr gut integrieren lassen, gelernt oder studiert, oder studieren -zur Zeit über 10 Tausend türkische Jugendliche in Deutschen Hochschulen-, oder eine andere gute Ausbildung haben,

<sup>13</sup> Es wurden viele wissenschaftliche Versuche gemacht, um zur Besserung der Lage zu helfen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind fast immer pessimistisch, da die Ausgangspunkte von sich selber, natürlicherweise nicht sehr positiv sind. Ein sehr gutes Beispiel unter diesen Zahlreichen Studien möchte ich besonders die folgende Publikation empfehlen: Fremde Nachbarn, Aspekte türkischer Kultur in der Türkei und in der BRD, (Herausgg. von Max Matter unter Mitarbeit von Astrid Mischlich und Hanne Straube), Marburg 1992 (Hessische Blätter für Volks- und Kulturforschung, Band 29)

fühlen sich an der deutschen Gesellschaft herzlich gebunden, auf der anderen Seite behalten sie gute Beziehungen zum Lande ihrer Eltern. Die Beispiele, die ich am Anfang meines Aufsatzes erwähnte, sind aus dieser Generation. Was die Zukunft bringt, sieht man in den ersten Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts.

Zusammenfassend möchte ich meine Ausführungen mit meiner persönlicher Meinung zu Ende bringen:

\* Die Deutschen sind nicht gewöhnt, mit den fremden Völkern zusammen zu leben, da sie nie eine Kolonialmacht geworden waren. Wenn so viele Türken, die in Deutschland leben, in England wohnen würden, würde es ihnen viel besser gehen. Die Deutschen stehen in dieser Hinsicht auch hinter von Österreich. Österreicher haben es gewöhnt, als Erben eines Vielvölkerreiches mit anderen Leuten zusammen zu leben. Das kann ich aus meiner eigenen Erfahrung bestätigen. Den Ausländern geht es in Österreich viel besser. Diese Zeilen sollten nicht falsch verstanden werden. Das ist der Gang der Geschichte, was ausser der Willen der Deutschen ihre Rolle gespielt hat.

\* Ein zweites Missglück ist es, dass die grösste Ausländergruppe in Deutschland aus den Türken bestehen, die kulturell und religiös keine Gemeinsamkeit mit den Deutschen haben.

\* Ein anderer Grund heutiger Probleme zwischen Deutschland und der Türkei kommt aus den rein europäischen Gründen: Obwohl die Deutschen keine grosse Erfahrung mit der Demokratie haben, und unter den ihnen überhaupt nicht passenden diktatorischen Verwaltung viel gelitten haben, wollen sich heute als echt Demokraten und Schützer der Menschenrechte sehen. Es muss gesagt werden, dass sich die deutsche Demokratie in einer sehr kurzen Zeit enorm entwickelt hat. Grosses geistiges Erbe hat diesen Anpassungsprozesses erleichtert. Die Türken sind zwar das einzige Volk unter den islamischen Nationen, das die Demokratie seit langer Zeit praktiziert. Aber weder die geistige Erbe noch die aussenpolitischen Begebenheiten erlauben, diese einzige Demokratie der islamischen Welt rascher entwickeln zu lassen. Hier haben wir auch grosse Verantwortung. Als Resultat dieser Lage sieht Deutschland, das in EU eine führende Rolle spielt, die

demokratische Zukunft der Türkei als gefährdet. Das ist dann wieder ein Grund, dass die Beziehungen bei der Länder ab und zu zu tiefen Krisen hineinkommen.

\* Auf der anderen Seite gewöhnt sich Deutschland allmählich, mit den Türken in ihrem Land gemeinsam zu leben. Die Deutschen sehen, soweit sie sich an menschenrechtliche Normen hängen, dass es unmöglich ist, die Türken aus Deutschland herauszutreiben.

\* Deutschland müsste, angesichts dieser Tatsache, die Hilfeleistungen wirtschaftlicher Art in der Türkei intensivieren. Trotz vieler Bemühungen sind die heutigen Leistungen nicht genug.

\* Ich sehe die richtige Lösung darin, dass die Türkei endlich Vollmitglied von EU wird. Viele politische, kulturelle und wirtschaftliche Probleme würden dann sehr rasch und leicht zu lösen werden. Ich glaube, dass die Beziehungen zwischen Deutschland und der Türkei, deren Geschichte ich Ihnen zu schildern versucht habe, geben uns das Recht, mit den Deutschen gleiche Sprache zu sprechen. Es gibt in der Geschichte keine ewigen Freundschaften. Die deutsch-türkische Freundschaft ist aber etwas anderes. Der Leser hat gesehen, dass Deutschland mit keinem anderen europaischen Land in seinem Lebensbereich so lange im Friede gelebt hat wie die Türkei. Das zeigt, dass vielleicht, trotz aller Gegensätze, beide Völker immer als treue und richtige Freunde bleiben. Das ist dann ein guter Grund, mit Hilfe unserer deutschen Freunde in EU hineinzukommen. Wir alle müssen dafür beitragen, weil das ein Bemühen ist, das nur menschliche Züge hat.

# Migration and Emigrants: The Creative and Destructive Effects of Migration

Günsel KOPTAGEL-İLAL

**M**igration is a worldwide phenomenon that has existed since the beginning of human history and is usually regarded as a particular situation with various complications and problems. It is true that human migration is very often associated with unpleasant events and arises from dissatisfaction with existing life conditions. In literature and life, we have numerous reports and examples of unhappy experiences, nostalgic sufferings and emotional or behavioural disturbances of emigrants. With the development of social sciences, a growing interest began in various aspects of this phenomenon. Today, migration is one of the main topics of investigation in the fields of social sciences and is also the subject of intense discussions at international political levels. The measures for acceptance and rejection of immigrants, the way in which they are treated in the countries of immigration are issues that evoke serious concern with regard to human rights.

There is a general tendency to regard emigrants as problematic people that are not easy to cope with. This attitude is more pronounced in cases of emigrants from far away countries with relatively different social and cultural backgrounds. The statistical data, showing that a greater number of emigrants, and particularly the second or third

---

Prof. Dr. Med., Psychiatrist and Psychoanalyst; Member, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).

generation of the emigrant population, are frequently involved in illegal actions, seem to support this view. Some investigators go even so far as to believe that the emigrants are essentially weak persons with less capacity for social adaptation. The findings of most investigations indicate that migration is a pathogenic phenomenon preparing the ground for various somatic, psychological or social disturbances. It cannot be denied that migration is a stressful life-event. Yet it must not be forgotten that it has also a nature-bound vital quality. It is basically a struggle for life. The emigrant strives to preserve and develop his existence under more optimal conditions. Therefore, it cannot be presumed that emigrants are weak people. On the contrary, they are probably more courageous than those who submit themselves to the unfavourable conditions. Nature presents us the best example in migrant animals. From this point of view, migration is not essentially a pathogenic phenomenon, but rather a salutogenic<sup>1</sup> effort. Although we have a great number of examples for the negative consequences of migration that we can attribute to the destructive effects of this life-event, there are nevertheless just as many positive consequences and examples of successful life-events as well as contributions of the migration phenomenon to world civilisations. This is the creative effect of migration.

### 1. Encounter with the Unfamiliar

Migration is an encounter with the unknown, with the stranger. However, this is not a one-sided encounter. Both the emigrants and the natives of the land of immigration are encountered with the stranger and with characteristics they are not familiar with. What is unfamiliar evokes fear and fear arouses aggression or feelings of enmity. Merely avoiding the unfamiliar object and denying its existence never helps to relieve the fear. What is unfamiliar arouses also curiosity and can be fascinating.<sup>1</sup> Trying to look behind the first appearance and getting acquainted with the unfamiliar object is the best way to overcome this fear. Such an approach helps to establish a reciprocal give-and-

<sup>1</sup> Pathogenic = disease generating; salutogenic = health generating. M. Erdheim, *Das Eigene und das Fremde, Psyché*, 46/8, 1992, 710-729.

take relationship where one can learn or get from each other things one does not have. This is enrichment for both parts and contributes to creativity. Culture is the product of continuous change resulting from encounters with the unfamiliar and combination of experiences and creations. The civilisations in the world are based upon such encounters and combinations.<sup>2</sup>

## 2. Concept of Culture

In dealing or working with emigrants and their problems, it is necessary to understand their psychological and social structures and reactions correctly. Until recently, there was a tendency to consider the situation according to more or less stereotyped patterns of cultural differences. The conflicts and difficulties with the emigrants were simply described as '*culture shock*' and done away with, expecting from the emigrants an indisputable adaptation (or better to say '*submission*') to the dominant norms of the present society. With the intention to better analyse and understand the dynamics of the migration situation, there started a discussion upon the concepts of '*transculturality*', '*interculturality*', '*multiculturalism*' and, very lately, '*reflexive interculturality*'. There are certain differences between these conceptions. In '*transculturality*', the new culture will be accepted by simply ignoring and abandoning the differences between the new and the old culture. It is more or less still connected with the original national culture, because implicitly there remain self-evident elements of ethnical and national characteristics. '*Interculturality*' depends upon the idea that progress is legitimised by despising the tradition and the past with the promises and visions of the future. The conception of '*reflexive interculturality*' is developed as analogy to '*reflexive modernity*'. Such a reflexive modernity cannot be understood as '*post-modern*', so is '*reflexive interculturality*' not identical with '*reflexive modernisation*'. It is actually a self-confrontation with the unintended negative consequences of the new situation. Here,

<sup>2</sup> G. Koptagel-İlal and A. Kazancıgil, Historical backgrounds of scientific thinking and the concept of psychosomatic medicine in the Middle East in G. Koptagel-İlal and Ö. Tunçer (Eds.) *Proceedings of the 13th European Conference of Psychosomatic Research*. Istanbul 8-12 September 1980, (Istanbul: Publ. of Turkish Society of Psychosomatics and Psychotherapy, 1981) 21-34.



the differences and the controversies of the self-definition will not be removed but kept within the limits of the personal existence in the new environment. Culture is not static. What we call 'typical culture' is a fluid thing that is continuously in motion and transgresses its limits, but, in its wholeness, still preserves the solid elements of original cultural, ethnic and national characteristics.<sup>3</sup> Reflexive interculturality is the more characteristic feature of the emigrants.

It is not possible to discuss the problems of the emigrants without taking into consideration the role of the actual environmental conditions that play an important role on the outcome of the migration situation. The ways of treatment in the new environment, the chances and possibilities of development and the capacity of the emigrant to use them efficiently are effective factors, which may turn the migration into a creative or a destructive life-event.

### 3. Problems of Identity

Migration is a stressful life-event. Together with the alteration of the accustomed natural and social environment, there is also an alteration of the lifestyle and social position. All of these are challenging for the physical and psychological existence and, most importantly for the identity of the individual. The maintenance of the self and the identity appears to be one of main problems of the emigrant. Not only the first generation, but also the second and the third generations of the emigrant population live this problem. Migration means at the same time a separation from the familiar and important object relations. This separation is combined with more concrete feelings of emotional deprivation and nostalgic pain in the first generation but is projected further to the next generation. While the first generation has the possibility, even if in reminiscence, to recoil to their former identity and object relations and find trust and support in their fantasies,<sup>4</sup> the

<sup>3</sup> F. Hamburger, 'Reflexive Interkulturalität' in F. Hamburger, F.U. Kolbe and R. Tippelt (Hrsg.), *Pädagogische Praxis und Erziehungswissenschaftliche Theorie zwischen Lokalität und Globalität. Festschrift für Volker Lenhart zum 60. Geburtstag*, (Frankfurt M: Lang-Verlag, 2000) 191–200.

<sup>4</sup> M. Zeul, 'Rückreise in die Vergangenheit: Zur Psychoanalyse spanischer Arbeitsemigrantinnen', *Psyché*, 48/6, 1994, 529–562.

next generations do not have this possibility. They do not know where they really belong and to where they can hold on for their identity.

There is a differentiation between the social and the personal identity of the emigrant as well as a differentiation in the measures of belonging to the actual community. The development of identity is a continuous process in the person's course of life and has connections with the past. With the different expectations and demands of the new environment, there arrives a discontinuity in the course of the process and a dichotomy when one has to adapt to the norms of a new and unfamiliar culture. The integration process of the emigrant is likewise characterized by divisions, which bring about an ambivalent superego formation and fragility of the ego functions. The emigrants have a so-called patchwork-identity.<sup>5</sup> This is more pronounced and conflictful in the younger generations who have no vivid concept of the past, but are in a multivalent state with diverse commands and expectations directed to them. It is then difficult for them to find and maintain the balance between the individual and social levels of demands and expectations. Therefore, it very often becomes easier for them to submit themselves to the more primitive drives and engage in inapprovable or illegitimate actions.

#### 4. Environmental Factors

The conditions of their acceptance and the attitude towards them in the land of emigration are some of the major factors that may render the emigration process a creative or a destructive life-event for the emigrants. The migration process can be successful only with the optimal establishment of the balance between individual and social levels. Yet, this is not always very easy. Usually, the natives of the land look upon the emigrants as 'outsiders'. There exists a manifest or tarnished power struggle. The social rise of the emigrants may be felt by the natives as a threat against their own power position to which they react in various ways, which range from simply ignoring them up to more violent actions.

<sup>5</sup> F. Hamburger, 'Identität und interkulturelle Erziehung' in J. Gogolin, M. Krüger-Potratz and M.A. Meyer (Hsgb) *Pluralität und Bildung* (Opladen: Leske-Budrich 1998) 127-149.

As already mentioned above, migration process is for both sides an encounter with the unfamiliar. The establishment of a positive give-and-take relationship between the incomers and natives of the land may enrich the country. In the history of culture, we have enough evidence of the benefit derived from migrations. The exchange of knowledge between the groups and the combination of their creative capacities, have helped to raise the levels of civilisations. Migration is accompanied by feelings of separation pain. According to the manner of acceptance and support they receive in the new environment, emigrants can transform the pain into creative productions, which are the combination of their old and new impressions. Eminent artists who have contributed a great deal to the world of art and culture such as Chopin, Stravinsky, Chagall and Picasso were emigrants. Their native impressions have given originality to their works. We cannot think of Chopin without his Polonaises and Mazurkas and of Stravinsky without his Petruschka. Yet, would Chopin have been so productive in his short life if he did not have the support of George Sand and the ready acceptance of the highly cultivated society of Paris? Would Stravinsky have been able to produce his pioneering works of modern music if he was not supported and protected in Europe by the influential Diaghilev? Still we have some examples of the bitter results in emigration when the emigrant will be devoid of the positive environment necessary for the development of his productions. The unsurpassed, famous Russian ballet dancer Nijinsky flourished in Europe so long as he had the support and the audience provided by Diaghilev, but after his sudden break up with Diaghilev and through him the loss of his existential contacts in Europe, as well as the impossibility of return to Russia, because of the political Revolution there, he became isolated, lost the possibility of maintaining his productivity and fell into a psychotic breakdown that ruined him.<sup>6,7,8</sup>

Migration means at the same time a transposition of the lifestyle and the feedback one normally gets from his environment. This transposition is especially difficult to overcome for elder persons with

<sup>6</sup> R. Nijinsky, *Nijinsky* (London: Sphere Books Ltd, 1970).

<sup>7</sup> R. Buckle, *Nijinsky* (Middlesex, England: Penguin Books, 1975).

<sup>8</sup> G. Koptagel-Ilal, 'Kreative und destruktive Aspekten der Migration und der Begegnung mit dem Fremden', *Curare* 23/2, 2000, 105-109.

comparatively solidified identities, personalities and habits. It is not always possible for them to adapt themselves to the new circumstances with adequate flexibility. Their resistance threshold gets lower; they can not deal with the traumatic experiences and may easily break down. The well-known Austrian writer Stefan Zweig's end is one of the examples. Although, in his younger years, Stefan Zweig had travelled a lot in foreign countries and mastered several languages that enabled him to easily communicate abroad, he could not overcome the stress of the life in exile after his migration to America at the age of 58. Besides the political traumatisation in his homeland, the conflictful family events—a divorce and subsequent marriage to his secretary with whom he had to move to a small town in South America meant he was cut away from his mother language and could not have access to the documents and archives he needed for the historical novel he was preparing—were for him too much to endure. He fell into a hopeless state, became depressive and chose to end his life.<sup>9</sup>

The celebrity examples given above are of course not typically representative of the much greater number of emigrants dispersed around in the world. There are many anonymous successful and unsuccessful events. The anxiousness of the richer countries to tighten their borders against the inflow of emigrants may be understandable for certain reasons. Only it must not be forgotten, that the pathogenic quality of migration does not originate from the emigrants themselves. It is the pathogenic conditions in their lands of origin that drive them to migrate. If the conditions in the new countries also exert negative effects upon the emigrants, it is not unusual that they become sick or become involved in inappropriate deeds. The reports of the ill treatment of people seeking asylum is the bitter part of the first step of the migration process. Some of these people will perhaps be accepted, some will be rejected. Even if they are accepted after the long and tedious procedure of investigation, the traumatic effects of the ill treatment will not be easy to erase and leave long lasting marks in them that may turn the migration into a pathogenic phenomenon.

Emigrants are generally sceptic people. Contacting and caretaking present certain problems if the approach of the caretaker is not careful

<sup>9</sup> H. Neumann, *Klaus Mann: Eine Psychobiographie* (Berlin: Kohlhammer, 1995).

enough to relieve their mistrust. This is especially the case in social work, health care and juristic activities. Particularly when there is also a language barrier and an interpreter must be used for communication, the qualification of the interpreter is of great importance to achieve the suitable approach. The investigator performing medical, legal or other expertise functions, must have sufficient experience with emigrants and be adequately informed about the psychosocial conditions and behaviour patterns of these people in order to be able to make the right decision.

### 5. Summary

Migration is not essentially a destructive life-event. Under positive environmental conditions it can be a creative life-event and contribute to the development of culture. Emigrants suffer under identity and social change problems. Both the emigrants and the natives of the land of emigration are encountered with the stranger and unfamiliar characteristics. The readiness to get acquainted with the unfamiliar elements is the best way to relieve the fear of the unknown. With this kind of approach it becomes easier to deal with the problems efficiently and transform the migration situation into a positive, productive and creative relationship.

# Zur Rechtslage Zyperns: Grundlagen und Konfliktlinien

Christian RUMPF\*

## I. Vorbemerkung

Zypern ist der wohl markanteste Schulfall für das Völkerrecht und das Staatsrecht.<sup>1</sup> Daran ändert auch der Beitritt Zyperns zur EU nichts. Im Gegenteil. Mit dem Beitritt (des griechischen Teils) Zyperns zur EU am 1. Mai 2004 bietet sich wieder eine neue Variante einer völker- und staatsrechtlichen Konstellation, die noch reichlich Anlass für die Befassung durch die Rechtswissenschaft und die zuständigen Gerichte - von nun an gehört der EuGH dazu - bieten wird. Dies gilt selbst dann, wenn es noch gelingen sollte, eine Verfassung für ganz Zypern in Kraft zu setzen, wie sie im Annan-Plan in seiner Fassung vom 31.3.2004 vorgesehen ist. Was den Zeitraum bis Ende April 2004 angeht, so wird er auch in Zukunft als Lehrstück für die völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Irrungen und Wirrungen gelten, die die Entwicklungen der Insel nach der Dekolonisierung im Jahre 1960 begleitet haben. In diesem Beitrag soll nicht mehr auf alle Einzelheiten einer im Wesentlichen unfruchtbaren und weniger durch wohlbegründete juristische Argumente getragenen Diskussion

---

\* Rechtsanwalt in Stuttgart und Honorarprofessor an der Universität Bamberg

<sup>1</sup> Vgl. schon Helmut Rumpf, *Zypern als internationaler Modell-Konflikt. Außenpolitik* 1981, S. 174 ff.; *Zur Verfassungslage und völkerrechtlichen Lage Zyperns mit Stand 1998* vgl. Rumpf, *Verfassung und Recht. Südosteuropa-Handbuch* Bd. VIII „Zypern“, hrsg. v. Grothusen/Steffani/Zervakis, Göttingen 1998, S. 155 ff.

eingegangen werden, in welcher deutlich geworden ist, wie sehr Umsetzung und Interpretation von Völkerrecht von politischen Ereignissen und Konstellationen und dem labilen Gleichgewicht politischer Großwetterlagen geprägt sind. Dem können und konnten sich auch die Organe der EMRK nicht entziehen, auf deren Positionen<sup>2</sup> - so wenig wie auf die hieran geübte Kritik des Verfassers<sup>3</sup> - hier nicht mehr im Einzelnen eingegangen werden soll.

## II. Geschichte

Das Inselland hat eine lange wechselvolle Geschichte, in der es 1960 erstmals zu eigenständiger Staatlichkeit fand. Es stand unter den Einflüssen verschiedener Herrschaften, die auch in der Rechtsordnung ihre Spuren hinterließen. Die Osmanen sorgten mit ihrem millet-System, in dem der griechisch-orthodoxen Kirche auf Zypern ein eigener Rechtsstatus zuerkannt worden war, für das Überleben byzantinischer bzw. griechisch-orthodoxer Rechtsstrukturen. Bis auf einige herrschaftssichernde Grundelemente überließen die Osmanen den Zyperngriechen umfassend die Regelung ihrer rechtlichen Angelegenheiten. Der Erzbischof war als Ethnarch zugleich weltliches Oberhaupt. Nach den Osmanen prägten seit 1878 vor allem die Briten nachhaltig die Rechts- und Gesellschaftsordnung der Insel. Ihr Werk war die Einführung eines modernen Gerichtssystems, das neben die religiöse Gerichtsbarkeit trat und für eine Rezeption britischen Rechts Sorge trug. Obwohl nach wie vor das common law die zypriische

<sup>2</sup> Kommission: Zulässigkeitsentscheidung im Fall Chrysostomos u.a. gegen Türkei, EuGRZ 1991, S. 254 ff.; Bericht der Europäischen Menschenrechtskommission v. 4.10.1983 (Zypern./Türkei), EuGRZ 1992, S. 466 ff.; Entscheidung der Europäischen Menschenrechtskommission v. 8.10.1991 (An u.a. ./Zypern), EuGRZ 1992, S. 470 f.; Gerichtshof: Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Loizidou./Türkei, EuGRZ 1997, S. 555 ff.; Cyprus v. Turkey, Application No. 25781/94, Ur. v. 10.5.2001, HYPERLINK "<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/>" <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/>.

<sup>3</sup> Siehe die Beiträge von Rumpf: Türkei, EMRK und Zypernfrage: Der Fall Chrysostomos u.a./Anmerkung zur Zulässigkeitsentscheidung der Europäischen Kommission für Menschenrechte. EuGRZ 1991, S. 199 ff.; Nochmals: Zypern und Türkei vor den Straßburger Menschenrechtsorganen. EuGRZ 1992, S. 457 ff.; Türkei - Zypern - EMRK. Loizidou und seine Folgen, Zeitschrift für Türkeistudien 1998, S. 233 ff.

Rechtsordnung bestimmt,<sup>4</sup> machten sich vor allem nach der Gründung der Republik Zypern auch zunehmend Einflüsse der Mutterländer, insbesondere Griechenlands, bemerkbar, die ihrerseits Bezüge zu anderen Staaten Europas aufweisen. So sind im Verwaltungsrecht Elemente aus Frankreich zu erkennen, die von Griechenland her rezipiert wurden. Im Nordteil lassen sich nach der Spaltung im Jahre 1974 naturgemäß Einflüsse vom türkischen Festland erkennen.

Der Übergang von der osmanischen Herrschaft über die britische Kronkolonie zur Unabhängigkeit der Republik Zypern im Jahre 1960 und schließlich die Spaltung infolge der Intervention der Türkei im Jahre 1974 haben zahlreiche Fragen aufgeworfen, die weder durch das Völkerrecht noch durch das zyprische Verfassungsrecht befriedigend beantwortet werden können. Zunächst ist es der ursprüngliche Verfassungstext der Republik Zypern selbst, der sich sowohl durch seine Länge (199 Artikel) als auch durch den umständlichen und praktisch unzureichend umgesetzten Versuch auszeichnet, den beiden unterschiedlich großen Volksgruppen der griechischen und türkischen Zyprioten verfassungspolitisch gerecht zu werden. Hinzu kommt, dass dem verfassungsrechtlichen Text ein völkerrechtlicher Rahmen in Form der Verträge von Zürich/London und Nikosia geschneidert worden ist, weshalb die Verfassung der Republik Zypern gelegentlich auch als „Zürcher Verfassung“ bezeichnet<sup>5</sup> und die Republik selbst als „Quasi-Protectorat“<sup>6</sup> qualifiziert wurde. Seit 1964 (im Obersten Gerichtshof seit 1966) sind die Türken entgegen den Bestimmungen der Verfassung nicht mehr an der Ausübung von Herrschaftsgewalt beteiligt, seit dem 20.7.1974 ist die Insel geteilt und wird der Nordteil, auf dem bis heute Truppen der Republik Türkei stationiert sind, von der türkischen Volksgruppe vollständig kontrolliert.

<sup>4</sup> In der zyprischen Rechtsprechung lassen sich immer wieder Hinweise nicht nur auf englische Rechtsprechung, sondern auch auf diejenige anderer Länder des Commonwealth wie etwa Neuseeland oder Indien feststellen. Grundlage ist das Court of Justice Law aus dem Jahre 1960, das in Art. 29 die Anwendung des common law anordnet.

<sup>5</sup> Polyviou, Cyprus. In search of a constitution. Nicosia 1976, S.13. Vgl. auch die Kritik des Obersten Gerichtshofs (Attorney General of the Republic vs. Mustafa Ibrahim and others, CLR 1964, S. 195, 221).

<sup>6</sup> Grandi, Profili Internazionali della Questione di Cipro. Milano 1983, S. 65.



Der Nordteil nannte sich nach der Spaltung „*Türkischer Bundesstaat Zypern*“ (Kıbrıs Türk Federasyonu) und hatte seit dem 8.6.1975 eine dieser Konzeption entsprechende Verfassung.<sup>7</sup> Schon damals stand nicht etwa die Idee der Abspaltung, sondern die Idee der Schaffung einer bundesstaatlichen Struktur hinter dieser Gründung. Allerdings interessierte sich damals weder die griechische Bevölkerung, noch Griechenland noch die internationale Gemeinschaft für diese Idee. Vielmehr wurde dieser Vorgang als entscheidender Schritt zum „*Taksim*“ missverstanden, der Verfestigung der Aufteilung in zwei separate staatliche Einheiten. Am 15.11.1983 kam es daher schließlich zur förmlichen und von der Völkergemeinschaft überwiegend nicht anerkannten Sezession. Die Verfassung der Republik Zypern ist (war) im Nordteil der Insel de facto außer Kraft, stattdessen verfügt die Türkische Republik Nordzypern (TRNZ) über eine eigene Verfassung mit effektiver Geltungskraft, auch wenn im Hinblick auf die Souveränität bei der Ausübung eigener Staatsgewalt durch die Verfassungsorgane Einschränkungen gemacht werden müssen. Denn der Schutz der inneren und äußeren Sicherheit sowie bestimmte Verwaltungsfunktionen wie etwa das Post- und Fernmeldewesen können bislang ohne Unterstützung vom türkischen Festland nicht ausgeübt werden.

In der Normenhierarchie an der Spitze steht die Verfassung der Republik Zypern zusammen mit den Gründungsverträgen. Auf Gesetzesebene sind die durch das Parlament und die Volksgruppenkammern erlassenen Gesetze zu nennen; ferner gelten noch zahlreiche Gesetze aus der Zeit vor der Unabhängigkeit<sup>8</sup> und das englische common law auf dem jeweils gegenwärtigen Stand. Hierzu gehören auch britische Gesetze, soweit sie als für die Kolonien bzw. das Commonwealth geltend angesehen wurden. Schließlich gilt noch das Recht der orthodoxen Kirche, das zunehmend durch die weltliche Gesetzgebung verdrängt wird, sowie das Gewohnheitsrecht

<sup>7</sup> Blaustein/Flanz, *Constitutions of the Countries of the World. Supplement Cyprus* (Özdemir A. Özgür). New York 1978 (mit UN-Dokumenten sowie der Verfassung des Türkischen Bundesstaates Zypern [Document 6]).

<sup>8</sup> Diese Gesetze sind in der zuletzt 1959 erschienenen Sammlung der „*Statute Laws of Cyprus, Revised Edition 1959*“ enthalten. Diese Sammlung ist in „*Chapters*“ aufgeteilt, wonach auch die Gesetze zitiert werden (CAP).

der türkischen Volksgruppe. Nach der Teilung traten neben diesem normenhierarchischen Aufbau Verfassung, Gesetze und nachrangige Normen der TRNZ hinzu.

### III. Der völkerrechtliche Rahmen der zyprischen Verfassung von 1960

#### 1. Einleitung

Die Verfassung von Zypern beruht zunächst auf vier Vertragswerken, an deren Entstehung Zypern selbst bzw. das zyprische Volk nur zum Teil beteiligt war. Sie bildeten die Grundlage für die Staatswerdung der ehemaligen britischen Kronkolonie und schufen eine Ordnung, die die Interessen der türkischen Minderheit nicht nur im Sinne innerstaatlichen Schutzes ethnischer oder religiöser Minderheiten zu berücksichtigen suchte, sondern der griechisch-zyprischen Mehrheit und der türkischen Minderheit jeweils den Status einer „*Volksgruppe*“ zuerkannte. (Maroniten und Armenier mit zusammen deutlich weniger als zehntausend Bürgern fanden in der neuen Ordnung mit begrenzten Rechten als Minderheiten Platz).<sup>9</sup>

Ob in der überwiegend fremdbestimmten Schaffung eines Volksgruppenstaates auch die Wurzel des bis heute andauernden Zypernkonflikts zu sehen ist, erscheint zweifelhaft, da nicht zu erkennen ist, ob unter den historischen Bedingungen eine Verfassung, die den Zyperntürken lediglich einen abgesicherten Minderheitsstatus gewährt hätte,<sup>10</sup> zur Lösung des ethnischen und politischen Grundkonflikts hätte beitragen, ja hätte überhaupt geschaffen

<sup>9</sup> Vgl. Amelunxen, Rechtsleben in Zypern - Juristischer Reisebericht, in: Deutsche Richterzeitung 1982, S. 215, 217.

<sup>10</sup> Hin und wieder wird von griechischer Seite allein aus der unterschiedlichen Größe der Volksgruppen hergeleitet, die türkische Volksgruppe dürfe lediglich den Status einer Minderheit erhalten (z.B. Yiallourides, C.: Minderheitenschutz und Volksgruppenrecht im 20. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse auf Zypern. Diss. Bochum 1981, S. 226). Solche Feststellungen finden jedoch im Völkerrecht keine Grundlage, das Minderheitenrechte gegen die normative Kraft der Mehrheit zu verteidigen sucht, im übrigen aber offen lässt, welchen Status über ein Minimum an Minderheitenrechten eine Volksgruppe welcher Größe auch immer innerstaatlich erhalten kann.

werden können. So schien allein die Volksgruppenverfassung unter den konkreten historischen Bedingungen - theoretisch - geeignet, die ursprünglich konfliktbestimmenden, zentripetalen Kräfte der griechischen Vereinigungsbewegung (Enosis) und der türkischen Bewegung des Auseinanderdividierens (Taksim) zu neutralisieren.<sup>11</sup>

Es dürfte jedoch kaum zu bestreiten sein, dass - ungeachtet des Fehlens einer besseren Alternative - ihre Funktionstüchtigkeit von vorneherein fragwürdig war: das Ziel, die Einheit der Republik zu wahren und den Zusammenhalt der beiden Volksgruppen in einer Nation sicherzustellen, wurde von vorneherein durch fehlende oder kontraproduktive Mechanismen gefährdet. Zu diesen Mängeln gehören etwa die ausdrücklich eingeräumten Einflussmöglichkeiten der Mutterländer im Bildungsbereich oder die Aufspaltung der Stadtverwaltungen in je eine griechische und eine türkische in fünf größeren Städten.

## 2. Vertrag von Zürich und London (1959)

Der Vertrag über die Grundstruktur der Republik Zypern vom 11.2.1959 (Zürich) und 19.2.1959 (London)<sup>12</sup> schreibt die Grundlinien sowie bereits auch verschiedene Einzelheiten für die Verfassung der Republik Zypern vor, denen dann auch gefolgt worden ist und deren Grundzüge sogar in der Verfassung der TRNZ wiederzufinden sind.

## 3. Gründungsvertrag (1960)

Der sogenannte Gründungsvertrag,<sup>13</sup> an dessen Abschluss bereits die neue Republik Zypern selbst beteiligt war (Großbritannien,

---

<sup>11</sup> Unzutreffend daher die Wertung von Yiallourides (Anm. 10) S. 247, der als Ursache des Zypernkonflikts die Volksgruppenverfassung als Folge politischen Opportunismus der Beteiligten, insbesondere der Briten, ansieht.

<sup>12</sup> Agreement on the Basic Structure of the Republic of Cyprus, London, 19 February 1959 (Zurich, 11 February 1959), State Papers 1959-60 (vol.164), S.219. Näheres bei Besler, Die völkerrechtliche Lage Zyperns unter besonderer Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts. Diss. München 1973, S. 17.

<sup>13</sup> Treaty concerning the Establishment of the Republic of Cyprus, Nicosia, 16 August 1960, UNTS 382 (1960), 5476.

Griechenland und die Türkei auf der einen, Zypern auf der anderen Seite) regelt insbesondere Souveränitätsfragen. Schon die Konstellation in ihrer Ähnlichkeit mit bestimmten Friedensverträgen wie denjenigen von Versailles und Lausanne weist auf die Lage Zyperns hin.

Beim Gründungsvertrag von 1960 handelte sich um ein *octroi*,<sup>14</sup> das vor allem dazu diente, die Souveränitätsrechte Zyperns zugunsten von Großbritannien, in geringerem Maße auch zugunsten Griechenlands und der Türkei, zu begrenzen. So werden in bestimmten Gebieten (Akrotiri und Dhekelia) die Hoheitsrechte Großbritanniens aufrechterhalten.<sup>15</sup> Die Verteidigung bleibt im wesentlichen Sache der Vertragspartner Zyperns; zu einer wirksamen Verteidigung nach außen wäre die von der Verfassung vorgesehene Armee überhaupt nicht in der Lage.

#### 4. Garantievertrag (1960)

Der Garantievertrag<sup>16</sup> wurde zwischen den gleichen Vertragspartnern und am gleichen Tag wie der Gründungsvertrag abgeschlossen. Durch ihn wurden in erster Linie weitere Souveränitätsrechte Zyperns eingeschränkt, wie etwa durch das Verbot, mit anderen Staaten eine politische oder wirtschaftliche Union einzugehen; letzteres ist vor allem im Hinblick auf die von der Republik Zypern beantragte Aufnahme in die EU von Bedeutung. Zur Durchsetzung dieses Verbots, das bei genauerem Hinsehen den Vereinigungsbestrebungen vieler Zyperngriechen und Festlandgriechen einerseits und Spaltungsbestrebungen vieler Zyperntürken und Festlandtürken andererseits entgegenwirken sollte, traten die Vertragspartner Zyperns als Garanten ein. Griechenland, Zypern und die Türkei wiederum sollten die Garanten der für Akrotiri und Dhekelia fortdauernden Hoheitsrechte Großbritanniens sein.

<sup>14</sup> Vgl. Tornaritis, *Cyprus and its Constitutional and Other Legal Problems*. Nicosia 1977, S. 54.

<sup>15</sup> Vgl. Amelunxen aaO. S. 219.

<sup>16</sup> *Treaty of Guarantee*, Nicosia, 16 August 1960, UNTS 382 (1960), 5475; Blaustein/Flanz, *Constitutions of the Countries of the World*. Cyprus (Stanley Kyriakides), New York 1972 (mit Verfassung der Republik Zypern, Garantievertrag und Allianzvertrag, Annex I; State Papers 1959-60 (vol.164), S. 388. Näheres zu Inhalt und Auslegung bei Besler aaO. S. 24.

Großbritannien, Griechenland und die Türkei erhielten ein Interventionsrecht für den Fall der Missachtung der Vertragsbestimmungen und eines Scheiterns von Konsultationsversuchen, wobei eine solche Intervention das Ziel zu verfolgen hatte, die Einheit und die geltende Verfassung der Republik zu sichern. Diese Bestimmung hat nicht nur völkerrechtlichen, sondern auch verfassungsrechtlichen Charakter. Denn dies war nicht nur in Art. 4 des Garantievertrages bestimmt worden, der die umstrittene Rechtsgrundlage für die Intervention der Republik Türkei im Jahre 1974 bildete, vielmehr nimmt diese Bestimmung teil an der Verfassung der Republik Zypern, die ja nach griechischer Auffassung noch in Kraft sein soll (Art.181 der Verfassung; § 21 des Züricher Abkommens); dies ist deshalb von größter Wichtigkeit, weil hiernach die Problematik der Rechtfertigung der türkischen Intervention von 1974 nicht allein im Hinblick auf das Völkerrecht zu erörtern, sondern hier auch eine verfassungsrechtliche Dimension zu beachten wäre.

### 5. Allianzvertrag (1960)

Der Allianzvertrag<sup>17</sup> wurde schließlich nur zwischen Griechenland, Zypern und der Türkei abgeschlossen und betraf die Errichtung eines gemeinsamen militärischen Hauptquartiers auf der Insel zu Zwecken der Friedenssicherung. Dieser Vertrag war ebenfalls Bestandteil der Verfassung der Republik Zypern (Art.181; § 21 des Züricher Abkommens). Die einseitige Kündigung des Allianzvertrages durch die Regierung Makarios im Jahre 1964, die zu diesem Zeitpunkt bereits ohne türkische Beteiligung handelte und damit verfassungsrechtlich nicht mehr als Regierung der Republik Zypern legitimiert war, gehört zu den vielen Bausteinen, auf denen die türkische Intervention 1974 beruht.

<sup>17</sup> Treaty of military Alliance, Nicosia, 16 August 1960, UNTS 397 (1961), 5712; Blaustein/Flanz (Anm.16) Annex II; State Papers 1959-60 (vol. 164), S. 557. Näheres zu Inhalt und Auslegung bei Besler (Anm.12) S. 67.

#### IV. Inhalt der Verfassung von 1960

##### 1. Der Geltungsumfang

Die Verfassung der Republik Zypern war trotz der Beteiligung von Zypern an den Verhandlungen kein Produkt freier Willensentscheidung des zyprischen Volkes oder seiner legitimen Regierung, sondern das octroi der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien und der beiden „Mutterländer“ Griechenland und Türkei. Diese drei Staaten waren der Verfassungsgeber und für die wesentlichen Bestimmungen auch der verfassungsändernde Gesetzgeber (Art.182 Abs.1 i.V.m. Annex III). Nur bedingt ist die Verfassung also eine Konsequenz der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der zyprischen Bevölkerung, dies um so weniger, als die Verfassungskonstruktion die Möglichkeiten des zyprischen Wahlvolkes und seiner Vertreter, mit welcher Mehrheit auch immer Verfassungsänderungen herbeizuführen, erheblich eingeschränkt worden war. Wie sich die Verfassung der Republik Zypern hier darstellt, hat sie nicht einmal drei Jahre funktioniert. Das, was heute als Republik Zypern völkerrechtlich anerkannt ist und handelt, ist innenstaatsrechtlich-im Hinblick auf die Gesamtverfassung der Insel - nur die griechische Volksgruppe, die sich sowohl der volksgruppenspezifischen Selbstverwaltungs- als auch der Zentralverwaltungselemente bedient, die im Wesentlichen miteinander verschmolzen worden sind.

Die Verfassung der Republik Zypern hat also eine Zwitterstellung: In ihr lebt mit Billigung der internationalen Staatengemeinschaft die Republik Zypern fort, ohne jedoch normative Kraft für Gesamtzypern entfalten zu können. Die normative Kraft der Verfassung der Republik Zypern ist seit 1964 in wesentlichen Zügen auf die griechische Volksgruppe und seit der Teilung auf den Südteil der Insel begrenzt. Die Folge hiervon ist, dass für den heutigen Geltungsumfang all dasjenige hinweggedacht werden muss, das eine Volksgruppenverfassung ausmacht. Dies gilt für die den Volksgruppen eigenen Institutionen wie für die Quoten und Anteile der Zyperntürken an den entscheidenden Organen. Da aber das „*Volksgruppenelement*“ das Wesen dieser Verfassung darstellt, ist die Volksgruppenverfassung der Republik Zypern tot.

## 2. Volksgruppenverfassung

Die Idee der Volksgruppenverfassung setzt voraus und hat zur Folge den ausdrücklichen Verzicht auf die Definition einer zyprischen Nation, die es nie gegeben hat. Zypern ist das Spiegelbild alter osmanischer Vielfalt. Dies unterscheidet den Fall Zypern völlig von allen anderen bekannten Fällen der Teilung einer Nation in zwei Staaten, wie zum Beispiel Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg oder Korea.

Bereits aus Art. 2 ergibt sich der Charakter als Volksgruppenverfassung. Es gibt ein zyprisches Volk im Sinne einer „*Bevölkerung*“, als Staatsvolk zusammengehalten durch die seinerzeit aktuelle geographische Vermischung der Siedlungsgebiete und eine gemeinsame, naturbedingte Außengrenze sowie die gemeinsame Staatsangehörigkeit. Art. 2 enthält die Definition der beiden Volksgruppen und das Erfordernis und Verfahren der Zuordnung solcher Zypriern zu einer der beiden Volksgruppen, die weder griechischer noch türkischer Abstammung sind (Armenier, Maroniten, Latiner, Araber u.a.). Art. 3 enthält ausführliche Bestimmungen über die beiden Amtssprachen und ihre Verwendungsweise, Art. 4 über die Flagge und Art. 5 über die jeweiligen Feiertage.

## 3. Staatsangehörigkeit

Zypriern ist nicht, wer der zyprischen Nation angehört, sondern wer die Staatsangehörigkeit der Republik Zypern hat.

Das zyprische Staatsangehörigkeitsrecht ist überwiegend (nicht vollständig) im Staatsangehörigkeitsgesetz v. 28.7.1967 geregelt und beruht auf dem Grundsatz des *ius sanguinis*. Erstrangiger Erwerbgrund für die zyprische Staatsangehörigkeit ist also die Geburt, in zweiter Linie der nachträgliche Erwerb. Ausnahmsweise ist auch ein Erwerb gemäß dem Grundsatz des *ius soli* möglich, wenn das auf dem Boden Zyperns geborene Kind staatenlos bliebe. Heirat führt nicht automatisch zum Erwerb der zyprischen Staatsangehörigkeit, vermittelt jedoch den Anspruch auf ein vereinfachtes Verfahren.

#### 4. Grundrechte

Mit Art. 6 über das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe beginnt der Teil über die Grundrechte und -freiheiten. Ein umfassendes Gleichbehandlungsgebot steht dann erst in Art. 28.<sup>18</sup>

Art. 6 der Verfassung der Republik Zypern zeigt, dass der Verfassungsgeber es für erforderlich gehalten hat, den zwischen den Volksgruppen vorhandenen Graben durch ein Diskriminierungsverbot zu überbrücken.

Die Grundrechte und -freiheiten stimmen zum Teil wörtlich mit denjenigen der Europäischen Menschenrechtskonvention überein. Obwohl die zypriische Verfassung ausführlicher ist als die EMRK, wird doch die Rechtsprechung des Gerichtshofs für Menschenrechte - früher auch der Kommission - in Straßburg auch für die Auslegung der zypriischen Grundrechtsvorschriften als maßgeblich angesehen.<sup>19</sup> Die ausführliche Beschreibung des Grundrechteteils ist für die Zwecke dieses Beitrags verzichtbar.

#### 5. Duale Staatsorganisation

Die Verfassung spiegelt eine virtuelle Staatsorganisation wider, die seit Mitte der sechziger Jahre faktisch nicht mehr existiert, weil die Beteiligung der türkischen Volksgruppe entfallen ist. Sie ist charakteristisch für den Versuch, das Zypernproblem zu lösen und zugleich Ursache für das Scheitern.

##### a. Exekutive

Entsprechend der Konzeption der Republik Zypern als „Präsidialrepublik“ (Art.1) beginnen die Vorschriften über die

<sup>18</sup> Vgl. dazu Loucaides, Guarantees against racial discrimination under the legal system of Cyprus, in: Cyprus Law Review vol.5 (1987), S. 2659-2668.

<sup>19</sup> Vgl. Loucaides, Legal Protection of the Freedom of Trade Unionism in Cyprus, in: Cyprus Law Review vol.4 (1986), S. 2346-2359.



Staatsorganisation mit dem Präsidenten der Republik und dem Ministerrat. Dem zyperngriechischen Präsidenten der Republik ist dem Verfassungstext zufolge ein zyperntürkischer Vizepräsident zugeordnet, der die Funktionen des Präsidenten weitgehend teilt und durch seine umfassenden Mitbestimmungsrechte einen praktisch fast gleichwertigen Machtanteil besitzt; für ihn gelten daher auch die Regeln der Wahl und Amtsausübung gleichermaßen. Art. 46 ordnet dem Präsidenten, der auch die Aufgaben eines Regierungschefs ausübt, den Ministerrat zu, für den - wie in anderen Zusammenhängen - die volksgruppenorientierte Quotenregelung gilt.

Handlungsfähigkeit und Befugnisse der „beiden“ Präsidenten sind (waren) eng miteinander verwoben. Für den seinerzeitigen Präsidenten Makarios bedeutete dies eine unerträgliche Einschränkung seiner Handlungsfreiheit als „Staatschef“ in allen Belangen, von der Außenpolitik über den Einfluss auf die Gesetzgebung (destruktives Vetorecht) bis zur Regierungsbildung und Leitung der Tätigkeit des Ministerrats.

### b. Legislative

Das Repräsentantenhaus ist das zentrale Gesetzgebungsorgan der Republik (Art. 61) und besteht aus fünfzig Mitgliedern, deren Mandate nach den Volksgruppen sieben zu drei proportioniert sind (Art. 62). Das Parlament hat die klassischen Befugnisse eines modernen Parlaments. Die griechische Volksgruppe empfand das quantitative Gewicht der türkischen Volksgruppe als zu stark.

Der Fünfte Teil der Verfassung enthält die für die zypriische Verfassung so typischen Regelungen über die beiden Volksgruppenkammern (communal chambers) als Selbstverwaltungsorgane mit bestimmten Gesetzgebungskompetenzen in folgenden Bereichen (Art. 87): Religion, Bildung und Kultur, Personenstand, Gerichtsbarkeit in Fragen der Religion und des Personenstandes, Genossenschaften u.ä. (vorbehaltlich von durch die Zentralgesetzgebung erlassenen Regelungen). Hinzu kommen sonstige zum Teil nicht näher bestimmte und spezifisch die Volksgruppe betreffende Fragen und Steuern und Abgaben, soweit sie für die Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben notwendig

sind. Letztere werden durch einen durch Art. 88 einschließlich des Verteilungsverfahrens vorgeschriebenen Posten im Haushalt des Repräsentantenhauses ergänzt.

Der erzwungene Auszug der türkischen Volksgruppe aus diesem System führte zu Isolation und Ohnmacht, letztlich fast vollständigem Ausschluss von jeglicher politischer Mitbestimmung der Zyperntürken.

### c. Behördenorganisation

Im Sechsten Teil geht es um bestimmte zentrale Behörden, darunter um den Generalstaatsanwalt und seinen Vertreter (Art. 112 bis 114), den „*Auditor-General*“ und seinen Vertreter (Art. 115, 116) sowie den Notenbankpräsidenten und seinen Vertreter (Art. 118 bis 121). Auch hier gelten wieder die Volksgruppenparitäten. Gleiches lässt sich dann im Siebten Teil über den öffentlichen Dienst erkennen (Volksgruppenquote sieben zu drei, Art. 123).

Der Achte Teil hat die Sicherheitskräfte zum Gegenstand. Hier war eine Volksgruppenparität von sechs zu vier vorgesehen (Art. 129), bei der Polizei und Gendarmerie sieben zu drei (Art. 130). Gemäß Art. 132 sollen in Gebieten mit annähernd hundert Prozent Bevölkerungsanteil einer Volksgruppe nur Angehörige dieser Volksgruppe stationiert werden.

### d. Verfassungsgericht<sup>20</sup>

Der Neunte Teil handelt vom Hohen Verfassungsgericht. Art. 133 regelt ausführlich den Status der Richter und die Besetzung des Gerichts, das aus einem Zyperntürken und einem Zyperngriechen sowie einem Ausländer bestehen sollte, der keinem der Garantiestaaten

<sup>20</sup> Hierzu und zu den Kompetenzen der übrigen Gerichte im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit vgl. Blümel, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Republik Zypern, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart (Internationales Kolloquium des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht). Köln/Berlin 1962, S. 643-726.

angehörte. Die umfangreichen Normenkontrollbefugnisse waren unter anderem an den Charakter der Verfassung als „*Volksgruppenverfassung*“ angepasst. So konnte jeder der beiden Präsidenten im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen Gesetze vorgehen, die eine der beiden Volksgruppen diskriminierten.

#### e. Judikative

Die rechtsprechende Gewalt im engeren Sinne ist Gegenstand des Zehnten Teils. Sie wird vom Obersten Gerichtshof (Supreme Court) sowie von ordentlichen Gerichten ausgeübt, deren Organisation Sache der Republik ist, abgesehen von den durch die Volksgruppen einzurichtenden Gerichten für Angelegenheiten, die in Art. 87 beschrieben worden sind (Art. 152). Die Regelungen zur Besetzung des Obersten Gerichtshofs entsprechen weitgehend denjenigen des Art. 133, nur dass hier zwei Richter der griechischen Volksgruppe anzugehören haben (Art. 153). Nach dem Rücktritt des ersten Verfassungsgerichtspräsidenten Ernst Forsthoff im Jahre 1963 wurde der Verfassungsgerichtshof mit dem Supreme Court verschmolzen. Der Supreme Court ist nicht nur oberste Instanz bei Rechtsstreitigkeiten aller Art, sondern auch Dienstaufsichtsbehörde für die Gerichtsbarkeit.

#### f. Sonstiges

Der Elfte Teil handelt von der Finanzverfassung. Zu den „*verschiedenen Bestimmungen*“ des Zwölften Teils gehören dann Art. 169, der vorbehaltlich der Bestimmungen des Art. 50 und 57 den Abschluss völkerrechtlicher Verträge regelt, sowie Art. 170, der in diesem Zusammenhang den Garantiemächten Meistbegünstigung garantiert. Art. 171 enthält nähere Regelungen zum Umfang von Radio- und Fernsehsendungen in der einen oder anderen Volksgruppensprache.

Die Errichtung von fünf Stadtgemeinden durch die türkische Volksgruppe in den fünf größten Städten der Republik sieht Art. 173 vor. Die Folgen hiervon für die öffentlichen Beziehungen zwischen Bürger und Gemeinde sowie eine wirksame Gemeindeverwaltung versuchen die Art. 174 bis 178 in den Griff zu bekommen.

## 6. Versuch der Verfestigung der Verfassungslage

Die Schlussbestimmungen des Dreizehnten Teils regeln Rang, Geltungskraft und Bezüge der Verfassung zu den mit den Garantiemächten abgeschlossenen Verträgen. Als problematisch erwies sich später die Vorschrift des Art. 182, mit der die Grundregelungen der Verträge und damit der Verfassung als unveränderlich festgeschrieben werden sollten. Diese Bestimmung errichtet zugleich eine Normenhierarchie innerhalb der Verfassung und führt dazu, dass Verfassungsänderungen nicht nur formell (Verstoß gegen Verfahrensvorschriften), sondern auch materiell verfassungswidrig sein können.<sup>21</sup> Art. 183 und 184 befassen sich mit den Voraussetzungen und Verfahren der Erklärung des Ausnahmezustandes, die durch den Ministerrat mit Zustimmung des Repräsentantenhauses erfolgt, wobei sowohl die Erklärung des Ministerrats als auch die Zustimmung des Repräsentantenhauses dem Vetorecht der Präsidenten ausgesetzt sind. Die Dauer beträgt zwei Monate mit Verlängerungsmöglichkeit, es kann die Ausübung bestimmter Grundrechte ausgesetzt werden. Der Ministerrat kann Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen, die ausschließlich mit Erfordernissen des Ausnahmezustands begründet sein müssen.

## V. Die Verfassung der TRNZ<sup>22</sup>

### 1. Grundlagen der Verfassung

Das Selbstverständnis der Verfassung der TRNZ beruht zum einen auf einer historischen Wertung des staatsrechtlichen Werdens Zyperns, die naturgemäß eine völlig andere ist als die griechische: Zypern ist ein Staat, der seine Existenz einer Abtrennung der Insel vom „Mutterland“,

<sup>21</sup> Vgl. Soulioti, Address of the Attorney-General of the Republic in Ref. no:1/86 before the Supreme Court of the Republic on 17.2.1986 (Summary), in: *Cyprus Law Review* vol.4 (1986), S. 2077/2078.

<sup>22</sup> *KKTC Resmî Gazete* (Amtsblatt der TRNZ) Nr.43 v. 7.5.1985. Auf eine Darstellung der Verfassung des Türkischen Bundesstaates von 1976 wird hier verzichtet, obwohl sich seine Lektüre im Hinblick auf die neuesten Entwicklungen, die eben doch auf einen neuen Bundesstaat hinauslaufen, anböte (Fundstelle siehe Anm. 7). Zur Entstehung dieser Verfassung siehe Nejatigil, *The Turkish Republic of Northern Cyprus in Perspective*. Nicosia (Nord) 1985, S. 121. Ausführlicher zur Verfassung der TRNZ vgl. Rumpf (Anm. 1).

dem osmanischen Reich, im Jahre 1878 verdankt. Zum anderen gilt der Verfassungsgeber, die Zyperntürken, als „*untrennbarer Bestandteil der großen türkischen Nation*“: Der Verfassungsgeber ist daher nicht selbst Nation, sondern nur „*Volk*“ (halk). Dies sind die beiden wesentlichen Anknüpfungspunkte, die sich aus der Präambel der Verfassung ergeben. Weitere ideelle Verbindungen zum „Mutterland“ werden in verschiedenen Vorschriften durch die Rezeption der Prinzipien Atatürks hergestellt. Trotz dieser Bezugnahme auf das Mutterland und seine Nation sind Verfassungsgeber und Staatsvolk weder das „*zyprische*“ Volk noch die türkische Nation, sondern das Volk der TRNZ, also die Angehörigen der türkischen Volksgruppe auf Zypern bzw. - nach nordzyprisch-türkischem Recht - die Staatsangehörigen der TRNZ (Art. 3 Abs.1). Die Verfassung der Türkischen Republik Nordzypern weist zahlreiche strukturelle Ähnlichkeiten mit der Verfassung der Republik Türkei von 1982 auf, hat jedoch auch Elemente aus der zyprischen Verfassung von 1960 übernommen. Insgesamt beschreibt die Verfassung der TRNZ - anders als die zyprische Verfassung von 1960 - das System einer parlamentarischen Demokratie und rückt vom Präsidialsystem ab. Sie entspricht in Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsfreundlichkeit westeuropäischem Standard.

## 2. Grundrechte

Die Verfassung enthält einen ausführlichen Grundrechteteil; der Gleichheitssatz ist diesem Teil vorgeschaltet (Art. 8). Art. 10 enthält einen Auftrag an den Staat, die Voraussetzungen für einen effektiven Grundrechtsschutz zu schaffen. Das Schrankensystem ist demjenigen der Verfassung der Republik Türkei, wie es seit 1999 gilt, ähnlich. Es gibt eine Wesensgehaltsgarantie, die ihrerseits die Beschränkungsöglichkeiten beschränkt. Auch sonst reicht es an dieser Stelle aus zu sagen, dass das Grundrechtssystem, auch mit seiner Aufteilung in Freiheitsrechte, wirtschaftliche und soziale Rechte und politische Rechte seine Entsprechung in zahlreichen modernen Verfassungen findet. Die Besonderheit eines richterlich kontrollierten Petitionsrechts ist aus der zyprischen Verfassung von 1960 übernommen worden (Art. 76).

Zu erwähnen ist auch die wegen der besonderen historischen und politischen Umstände etwas komplizierte Regelung der

Staatsangehörigkeit (Art.67). Hiernach zählen zu den Staatsangehörigen der TRNZ zunächst die mit der Gründung zu Zypern gewordenen und am 15.11.1983 im türkischen Norden mit dauerndem Aufenthalt befindlichen Personen. Gleiches gilt auch für die in den Türkischen Bundesstaat Zypern Eingebürgerten. Türkischstämmige Zyprer, welche die oben genannten Voraussetzungen nicht erfüllen, sollen erleichtert eingebürgert werden können. Für Staatsangehörige von Geburt gilt ein Ausbürgerungsverbot.

### 3. Staatsorganisation

#### a. Legislative

Das Parlament („*Versammlung der Republik*“)<sup>23</sup> besteht aus einer Kammer mit fünfzig Mitgliedern (Art. 77) und hat die üblichen Gesetzgebungsaufgaben. Außerdem hat die Versammlung der Republik das Amnestierecht und das letzte Wort vor der Vollstreckung von rechtskräftig verhängten Todesstrafen (Art. 78). Parlamentswahlen gibt es alle fünf Jahre (Art. 79). Ausführliche Vorschriften über die Arbeitsweise der Versammlung der Republik (Art. 81, 83) bilden die Grundlage für ihre Geschäftsordnung. Die Abgeordneten genießen Immunität und Indemnität (Art. 84) und dürfen nicht gleichzeitig im Staatsdienst tätig sein (Art. 86). Die Versammlung der Republik kann sich mit absoluter Mehrheit jederzeit selbst auflösen; die Auflösung kann auch durch den Präsidenten der Republik erfolgen, wenn etwa nach mehrfachen Versuchen die Wahl eines vom Präsidenten der Republik vorgeschlagenen Ministerpräsidenten scheitert oder dreimal innerhalb eines Jahres ein Ministerrat stürzt. Der Präsident der Republik hat dabei den Parlamentspräsidenten zu konsultieren. Nach der Auflösung findet die Neuwahl statt (Art. 88).

Zu den Kompetenzen des Parlaments gehört die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge (Art. 90), der Entscheidung über Krieg und Frieden (Art. 91) und das Haushaltsrecht (Art. 92 f.). Das Initiativrecht steht „*dem Ministerrat und den Abgeordneten*“ zu (Art.89). Die Gesetze werden vom Präsidenten der Republik verkündet, falls er nicht sein

<sup>23</sup> Türk.: Cumhuriyet Meclisi.

Vetorecht mit einmaligem Suspensiveffekt ausübt, wobei er ihre materielle Verfassungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit überprüfen kann (Art. 94). Unberührt davon ist die Möglichkeit des Präsidenten der Republik, gemäß Art. 146 eine präventive Normenkontrolle durch das Verfassungsgericht herbeizuführen.

Als Kontrollverfahren der Versammlung der Republik stehen zur Verfügung: Anfrage und Plenarverhandlung (Art. 97), parlamentarische Untersuchung zu einem bestimmten Gegenstand und parlamentarisches Ermittlungsverfahren gegen Minister oder Ministerpräsidenten (Art. 98) sowie Vertrauensabstimmung (Art. 109 Abs.3 [Misstrauensvotum] und Abs. 4 [Vertrauensfrage]).

#### b. Exekutive

aa. Der Präsident der Republik wird auf fünf Jahre gewählt; die Wiederwahl ist möglich. Er muss ein Mindestalter von 35 Jahren besitzen, Staatsangehöriger der TRNZ sein und mindestens seit fünf Jahren seinen ständigen Aufenthalt in Zypern haben (Art. 99). Parteilosigkeit ist nicht gefordert, doch darf der Präsident nicht Vorsitzender einer politischen Partei sein. Er ist Staatsoberhaupt, im Namen der Versammlung der Republik Chef der Streitkräfte und übt die in der Verfassung verteilten Aufgaben und Kompetenzen aus (Art. 102). Das Amt endet vorzeitig durch Tod oder durch Rücktritt, der gegenüber dem Präsidenten des Obersten Gerichtshofs zu erklären ist, sowie bei dauernder Amtsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen; die Amtsunfähigkeit wird in diesem Falle auf Anzeige des Ministerrats durch das Verfassungsgericht festgestellt (Art. 104).

bb. Der Ministerrat (Art. 106 ff.) wird von einem vom Präsidenten der Republik vorgeschlagenen Abgeordneten gebildet. Die vom Ministerpräsidenten vorgeschlagenen und vom Präsidenten der Republik ernannten Minister brauchen zwar nicht Abgeordnete zu sein, müssen jedoch deren Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllen. Der Vorsitz im Ministerrat kann „*nötigenfalls*“ - ohne Stimmrecht - auch vom Präsidenten der Republik übernommen werden (Art. 107). Die Zahl der Ministerien, die vom Ministerrat mit Zustimmung des Präsidenten festgesetzt und gegebenenfalls durch

die nachfolgende Vertrauensabstimmung abgesehen wird, darf zehn nicht überschreiten (Art.108). Steht die Ministerliste fest, wird sie der Versammlung der Republik vorgelegt und das Regierungsprogramm verlesen. Anschließend findet eine Vertrauensabstimmung statt. Eine Vertrauensabstimmung ist auch erforderlich, wenn innerhalb von dreißig Tagen mehr als die Hälfte der Minister ausgewechselt wird (Art. 109). Die Minister sind dem Ministerpräsidenten gegenüber verantwortlich (Art. 110). Art. 112 räumt dem Ministerrat die Möglichkeit, ohne vorherige Ermächtigung durch die Versammlung der Republik, aber beschränkt auf wirtschaftspolitische Fragen, Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, die mit ihrer Bekanntmachung im Amtsblatt der Versammlung der Republik zur Zustimmung zu unterbreiten sind. Wenn die Versammlung sie auch vorrangig zu behandeln hat, so hat sie doch bis zu neunzig Tage Zeit, ihre Entscheidung zu treffen. Diese Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft dürfen jedoch nicht neue finanzielle Verpflichtungen zulasten der Staatskasse zur Folge haben und nicht zu Beschränkungen der Grundrechte führen.

cc. Ein Sicherheitsrat der Republik mit dem Präsidenten der Republik als Vorsitzendem, dem Parlamentspräsidenten, dem Ministerpräsidenten, den Ministern für Inneres, Verteidigung und Äußeres, dem Kommandeur der Streitkräfte und dem Polizeipräsidenten berät den Ministerrat und nimmt zu Fragen der inneren und äußeren Sicherheit Stellung (Art. 111).

### **c. Die Verwaltung**

Die Staatsverwaltung enthält sowohl zentralistische als auch lokale Selbstverwaltungselemente (Art. 113, 116, 119). Vorgesehen ist ein Ombudsmann, der mit Zustimmung der Versammlung der Republik vom Präsidenten der Republik eingesetzt wird und die Verwaltung kontrolliert, soweit es nicht um Belange der

Außenpolitik, Verteidigung oder die Justizverwaltung geht (Art.114). In Art. 117 sind ausdrücklich die Streitkräfte aufgenommen worden, in Art. 118 die Polizei. Rechtsverordnungen<sup>24</sup> können nur

<sup>24</sup> Türk.: tüzük - nicht zu verwechseln mit Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft.



auf ausdrückliche Anordnung eines Gesetzes oder der Verfassung erlassen werden; im übrigen wird die Durchführung der Gesetze durch Verwaltungsverordnung sichergestellt (Art. 122). In den Art. 124 - 128 ist eine Notstandsverfassung enthalten.

#### d. Sonstiges

Die Verfassung enthält auch Regelungen über besondere Organe wie berufsständische Vereinigungen (Art.129), Radio, Fernsehen und Nachrichtenagenturen (Art.130), die religiösen Stiftungen und die Abteilung für Religionsangelegenheiten (Art.131)<sup>25</sup> und schließlich Vorschriften zur Finanz- und Wirtschaftsverfassung.

#### 4. Judikative

Im Fünften Teil (Art. 136 ff.) sind die Grundlagen für eine unabhängige Rechtsprechung geregelt. Hervorzuheben ist die Einführung eines Hohen Justizrats als oberstes Kontrollorgan und Spitze der Justizverwaltung sowie Garant der Unabhängigkeit, einer effektiven Arbeitsweise und Funktion der Rechtsprechung, der aus dem Präsidenten und den Richtern des Obersten Gerichtshofs, dem Generalstaatsanwalt der Republik sowie weiteren drei Mitgliedern besteht, die von der Rechtsanwaltskammer, vom Präsidenten der Republik und von der Versammlung der Republik bestimmt werden (Art. 141). Interessant ist auch die Bestimmung des Art. 142, der die Gerichte ausdrücklich ermächtigt, bei Nichtbefolgung ihrer Entscheidungen eine Erzwingungshaft von bis zu zwölf Monaten zu verhängen.

Der Oberste Gerichtshof vereint die zivile, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit in sich. Als Verfassungsgericht hat er neben der präventiven Normenkontrolle, der abstrakten Normenkontrolle und der konkreten

Normenkontrolle auch die Funktion eines Staatsgerichtshofs. Als ziviles oberstes Gericht ist der Oberste Gerichtshof Berufungsinstanz,

---

<sup>25</sup> Diese Vorschrift betrifft nur die islamische Religion.

in manchen Fällen auch erste Instanz (Art.151). Als oberstes (und einziges) Verwaltungsgericht hat er umfassende Aufhebungs- und bei Geltendmachung von Schadensersatz- oder Erstattungsansprüchen auch Restitutionsbefugnisse gegenüber allen Verwaltungsentscheidungen; seine Entscheidungen wirken erga omnes.

Sogar eine eigene Militärgerichtsbarkeit ist in der Verfassung vorgesehen.

Die Generalstaatsanwaltschaft (Generalstaatsanwalt und Staatsanwälte) hat nicht nur die Funktion der Strafverfolgungsbehörde, sondern auch die des Vertreters des öffentlichen Interesses im Verwaltungsprozess und des offiziellen Rechtsberaters der obersten Staatsorgane außerhalb der Judikative. Der Generalstaatsanwalt vertritt den Staat auch in Zivilprozessen; als *amicus curiae* erstattet er Gutachten zu Fragen der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, die in den Verfahren der ordentlichen oder Verwaltungsgerichte zur Anwendung kommen. Zu seinen Aufgaben gehört unter anderem auch die Überprüfung von Gesetzesentwürfen auf ihre Verfassungsmäßigkeit. Diese besondere Rolle wird dadurch unterstrichen, dass der Generalstaatsanwalt die Unabhängigkeit eines Richters des Obersten Gerichtshofs genießt.

## VI. Die Verfassungslage der Republik Zypern und ihr völkerrechtlicher Status am 30.4.2004

### 1. Entwicklung der Verfassung von 1960

Die Verfassung von 1960 ist als Verfassung der Republik Zypern formell bis heute in Kraft.<sup>26</sup> Sie wurde jedoch von Anfang an von der griechischen Volksgruppe für zu kompliziert und zu rigide und insbesondere für die türkische Volksgruppe zu vorteilhaft gehalten.<sup>27</sup> Die dreizehn Punkte des damaligen Präsidenten der Republik, Erzbischof Makarios, die im Jahre 1963 die Diskussion um die

„Verbesserung“ der Verfassung einleiten sollten, führten zu einem Konflikt zwischen den Volksgruppen, der auch von Gewalttätigkeiten

<sup>26</sup> Zu den Entwicklungen und Diskussionen um die Verfassung vgl. Polyviou aaO

<sup>27</sup> In diese Richtung auch Yiallourides aaO. S. 228; Tornaritis, Constitutional and legal problems in the Republic of Cyprus. Nicosia 2. Aufl. 1972, S. 9.

begleitet war. Bereits jetzt zeigte sich, dass die Verfassung von 1960 im Scheitern begriffen war. Interventionsdrohungen der Türkei veranlassten die Vereinten Nationen, eine Friedenstruppe nach Zypern zu entsenden, die bis heute dort stationiert ist.<sup>28</sup> Die türkische Volksgruppe, die sich für den Versuch einer durchgängigen Implementierung der gegebenen Verfassung einsetzte, kündigte schließlich unter dem Druck der zyperngriechischen Volksgruppe die Zusammenarbeit im Sinne der einschlägigen Bestimmungen der Verfassung auf und zog sich schrittweise aus den Positionen der Zentralgewalt zurück. Damit entfiel die wichtigste Grundlage der Verfassung, nämlich ihr Charakter als Verfassung des Volksgruppenstaates „*Republik Zypern*“. Zwar versuchte der Oberste Gerichtshof in der berühmten Entscheidung in der Sache *Attorney General vs. Mustafa Ibrahim*,<sup>29</sup> die Fiktion der Fortgeltung aufrechtzuerhalten, indem er die infolge des Konflikts notwendig gewordenen Anpassungsmaßnahmen als durch die „*außerordentlichen Umstände*“ bedingt und damit ausnahmsweise als gerechtfertigt ansah. Doch die Ausnahme verfestigte sich unter der Macht des Faktischen, die Verfassung mutierte zur Grundlage für das hoheitliche Handeln der griechischen Volksgruppe. Diese zog hieraus schon frühzeitig die rechtspolitischen Konsequenzen.<sup>30</sup> Bereits im Jahre 1964 wurde das nach dem Rücktritt seines deutschen Präsidenten Ernst Forsthoff<sup>31</sup> praktisch arbeitsunfähig gewordene Verfassungsgericht mit dem Obersten Gerichtshof verschmolzen.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Theodorides, *The United Nations Peace Keeping Force in Cyprus (UNFICYP)*, in: *International and Comparative Law Quarterly* 31/4, S. 765-783.

<sup>29</sup> Urt. v. 10.11.1964, *Attorney General of the Republic vs. Mustafa Ibrahim and others*, CLR 1964, S.195. Das Urteil zeichnet sich durch eine sehr ausführliche Beschreibung der konkreten verfassungsrechtlichen Situation Ende 1964 aus.

<sup>30</sup> Vgl. Salih, *Cyprus. The impact of diverse nationalism on a state*. Alabama 1978, S. 75.

<sup>31</sup> Sein Rücktritt erfolgte, nachdem Makarios über die internationale Presse hatte verlauten lassen, dass er gegen seine Pläne gerichtete Entscheidungen des Verfassungsgerichts nicht respektieren werde.

<sup>32</sup> Im betreffenden Gesetz Nr.33 über die Justiz war von einer „Verschmelzung“ der beiden Gerichte die Rede (Serghides, *Studies in Cyprus Law. An Introduction to the Series and to Study No.1*. Nicosia 1985, S.100); diese Terminologie ist mit dem Versuch zu erklären, die Fiktion der Verfassungsmäßigkeit des offensichtlich verfassungswidrigen Gesetzes zu erhalten. Vgl. auch Oberster Gerichtshof aaO. Die Verschmelzung führte nicht nur zu strukturellen Veränderungen des Gerichts, sondern etwa auch zum Wegfall der Möglichkeit der konkreten Normenkontrolle.

Ermutigt durch die oben genannte Entscheidung des Obersten Gerichtshofs, nahm die zyprische Regierung weitere Maßnahmen der Anpassung der Staatsorganisationsverfassung in Angriff. Die zyperngriechische Volksgruppenkammer wurde im Jahre 1965 aufgelöst und ihre Kompetenzen auf das Repräsentantenhaus übertragen, ferner wurde die Rechtsprechungszuständigkeit der griechischen Volksgruppengerichte auf die Distriktgerichte übergeleitet.<sup>33</sup> Im Juli 1965 wurden die vakant gewordenen drei türkischen Ministerposten im Ministerrat mit Zyperngriechen besetzt; ein Gesetz verlängerte die Amtszeit von Makarios und beendete diejenige des türkischen Vizepräsidenten. Damit verfestigte die zyperngriechische Volksgruppe ihren Anspruch auf Identität mit dem Souverän der Republik Zypern;<sup>34</sup> daran ändert auch nichts der Umstand, dass nicht alle durch die Verfassung den Zyperntürken vorbehaltenen Stellen auch tatsächlich mit Zyperngriechen besetzt wurden, um den gewohnheitsrechtlichen Prozess der Verfassungsänderung in Grenzen zu halten. Kurz: Das Ende der Verfassung der Republik Zypern bereits Mitte der sechziger Jahre war die Folge eines konsequenten Verfassungsbruchs durch die griechische Volksgruppe.

## 2. Die Fortgeltung der Verträge

Ob die im Zusammenhang mit der Gründung der Republik Zypern abgeschlossenen Verträge noch als in Kraft befindlich angesehen werden können, erscheint unklar.<sup>35</sup> Der Annan-Plan scheint von der Fortgeltung auszugehen, zumindest werden sie durch den „*Treaty on matters related to the new state of affairs in Cyprus*“ und das „*Foundation Agreement*“ in das Regelwerk mit einbezogen; dies gilt sogar für den

<sup>33</sup> Serghides S. 100 bezeichnet diese Schritte als Erfüllung der Forderungen von Präsident Makarios aus seinen „13 Punkten“.

<sup>34</sup> Diese wichtigen Entwicklungen fehlen etwa bei Polyviou (Anm. 5) S. 50. Leigh, Opinion dated 20 July 1990 on the legal status in international law of the Turkish Cypriot and the Greek Cypriot communities in Cyprus, UN Doc. A/44/967 - S/21421 weist S.5 darauf hin, dass diese ohne die Mitwirkung der zyperntürkischen Volksgruppe erfolgten Änderungen der Verfassung der Volksgruppe die Rückkehr zum früheren Modell unmöglich machte und damit den Verfassungsbruch besiegelten.

<sup>35</sup> So aber wohl noch Lauterpacht, Turkish Republic of Northern Cyprus. The status of the two communities in Cyprus, UN Doc. A/44/968 - S/21463, S.12.

durch Makarios gekündigten Allianzvertrag (Art. 1 Zif. 3 Foundation Agreement [Annan-Plan A]).

Obwohl die Republik Türkei sich zur Rechtfertigung ihrer Intervention 1974 gerade auf dieses Vertragswerk gestützt hatte, bildete sich keine gemeinsame Auffassung der Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft für die türkische Sichtweise heraus. Im Gegenteil hat der Widerstand der Zyperngriechen im Verein mit den Großmächten und der UN-Organen mit der Verurteilung der türkischen Intervention auch die Legitimität des Vertragswerks insgesamt in Frage gestellt, weil damit zugleich das Erfordernis der Sanktionierung der seit 1963 andauernden Bemühungen der griechischen Volksgruppe um eine grundlegende Änderung der zypriischen Verfassung zulasten der türkischen Volksgruppe verneint und der vertrags- und verfassungswidrige status quo vor der türkischen Intervention und dem griechischen Putsch vom 15.7.1974 stillschweigend anerkannt wurde; tatsächlich waren auch die oben vorgestellten Änderungen der Verfassung auf Gesetzesebene ohne spürbare internationale Kritik erfolgt.<sup>36</sup> Die internationale Gemeinschaft hat sich bis zur Intervention der Türken im Jahre 1974 nicht für die Frage der Geltungskraft und Durchsetzung der Verträge von 1960 interessiert. Dies heißt: Bis zum 20.7.1974 war die Fortgeltung der Gründungsverträge völkerrechtlich unbestritten.

Aber: Die internationale Gemeinschaft hat aus Gründen, die in der machtpolitischen Konstellation im östlichen Mittelmeer begründet waren, die türkische Intervention verurteilt und gemeinsam mit den beiden hierzu verpflichteten Garanten Großbritannien und Griechenland die Einnahme eines Standpunktes zur Durchsetzung der Verträge verweigert. Die internationale Gemeinschaft besiegelte somit durch ihr Verhalten im Juli 1974 das Ende der Republik Zypern, wie sie von der Verfassung von 1960 und den Verträgen vorgesehen worden war.

Die Frage der richtigen rechtlichen Einordnung des Widerspruchs zwischen den vertragsrechtlichen Regelungen zur völkerrechtlichen und Verfassungslage Zyperns und der tatsächlichen Situation blieb bis heute offen.

<sup>36</sup> Lediglich Großbritannien und die Türkei haben dagegen formell protestiert (Leigh [Anm. 30] S.6).

Allerdings genügt allein die gute Absicht der Erhaltung der Einheit des Inselstaates nicht, den rechtlichen Fortbestand der Verträge zu begründen, weil die wesentliche Bedingung dieser Verträge entfallen war: Erzbischof Makarios hatte die Republik Zypern vom Volksgruppenstaat in einen Staat umgewandelt, der der türkischen Volksgruppe allenfalls einen Minderheitsstatus zuerkannte; dabei spielt der häufige Hinweis auf den „freiwilligen“ Verzicht der türkischen Volksgruppe keine Rolle, zumal die durch die griechische Volksgruppe durchgeführten Verfassungs- und Gesetzesänderungen die Rückkehr der türkischen Volksgruppe zur verfassungsmäßigen Beteiligung an der Macht erschwerten, ja unmöglich machten. Vor der Intervention der Republik Türkei hatte die vom Obristenregime der

Republik Griechenland ausgelöste und gesteuerte Putschbewegung vom 15.7.1974 den weiteren Schritt der vollständigen Verdrängung der türkischen Volksgruppe aus ihrer verfassungsrechtlichen Position unternommen, als durch den EOKA-Führer Nicos Sampson die „Hellenistische Republik Zypern“ ausgerufen wurde. Dieser Putsch, seinerzeit von Makarios als vertragswidrige „Invasion“ bezeichnet,<sup>37</sup> war Anlass für die militärische Intervention der Türkei am 20.7.1974, die letztlich zur Teilung der Insel führte. Indem die internationale Gemeinschaft die türkische Intervention verurteilte, verneinte sie damit auch das ursprüngliche Ziel dieser Intervention: Die Wiederherstellung des Volksgruppenstaates unter Wiedereinsetzung der türkischen Volksgruppe in ihre verfassungsmäßigen Rechte.

Der in erster Linie gegen die türkische Seite gerichtete Druck der internationalen Gemeinschaft führte zu weiteren Veränderungen. Die Bildung eines neuen Staates im Nordteil der Insel entfernte die Situation weiter von ihrer rechtlichen Basis in der Fassung der Verträge. Wesentliche Bestimmungen der Verträge laufen seitdem leer.

Die Wirksamkeit der Verträge ist auch aus anderen, bereits bei Abschluss der Verträge geltenden Gründen in Zweifel gezogen worden. Die Argumente beziehen sich zum Teil auf die als völkerrechtswidrig

---

<sup>37</sup> Vgl. Cyprus: International Law and the Prospects for Settlement, in: Proceedings of the 78th Annual Meeting (American Society of International Law) 1984, S. 107, 109.

angesehene Begrenzung der Souveränität der Republik Zypern (Züricher Abkommen, Garantievertrag) oder auf andere Verstöße gegen *ius cogens* wie etwa das in Art. 2/4 der Charta der Vereinten Nationen niedergelegte Gewaltverbot (Art. IV/2 Garantievertrag). Diese Argumente dürften jedoch nicht durchgreifen, weil die Beschränkung der Souveränität überhaupt Bedingung der Entstehung der Republik Zypern war. Was Art. IV/2 des Garantievertrages angeht, so könnte vielleicht eine Auslegung, die ein militärisches Eingreifen erlaubt, als mit zwingendem Völkerrecht unvereinbar angesehen werden. Diese Frage hat in der heutigen Zeit, in der die breite Front der Ablehnung gegen die Zulässigkeit humanitärer Intervention durch militärischen.

Eingriff längst abgebröckelt ist, neue Aktualität gewonnen. Andererseits ist festzuhalten, dass der Garantievertrag gerade der Erhaltung des Volksgruppenstaates Zypern dienen sollte und dass die Möglichkeit der militärischen Intervention als Bedingung der Entstehung der Republik und ihres Fortbestandes gedacht war, zumal der Republik Zypern selbst eigene Zwangsmittel zur Erhaltung des inneren Friedens zwischen den Volksgruppen mit voller Absicht nicht in zureichendem Maße in die Hände gegeben worden waren. Diese wurden vielmehr den Garantiestaaten überlassen mit der Folge, dass zwischen Zypern und den Garantiemächten ein besonderes Gewaltverhältnis entstand. Der Geltungsumfang des völkerrechtlichen Gewaltverbots erscheint hier in einem anderen Licht als zwischen souveränen Staaten ohne derartige rechtliche Verknüpfungen. Ohne Verstoß gegen das Gewaltverbot kann unter diesen Bedingungen Art. IV/2 Garantievertrag auch dahin ausgelegt werden, dass er die Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung auch mit Mitteln des Zwangs ermöglichte.<sup>38</sup> International wird aber wohl überwiegend die Auffassung vertreten, dass eine Interpretation des Art. IV/2 des Garantievertrages im Sinne der Möglichkeit einer militärischen Intervention jedenfalls gegen das Gewaltverbot verstoße. Dagegen spricht aber die besondere Situation der Entstehung der Republik

<sup>38</sup> Zur Problematik eines völkerrechtlichen Interventionsverbots Doehring, Intervention im Bürgerkrieg, in: *Im Dienste Deutschlands und des Rechts* (Festschrift für Wilhelm G. Grewe). Baden-Baden 1981, S. 445, 456.

Zypern. Mit Art. IV/2 des Garantievertrages wurde ein Nothilferecht stipuliert, das nur dann greift, wenn die Republik Zypern mit ihrem fragilen Gleichgewicht mit seinen verfassungsmäßigen Institutionen nicht mehr in der Lage ist, den eigenen Erhalt zu gewährleisten. Es geht hier um ein unbedingt schützenswertes Sicherheitsinteresse, die innere und äußere Sicherheit eines modern verfassten Staates. Die unbedingte Anwendbarkeit des Gewaltverbotes in einer Situation, in welcher die Destabilisierung des Staatswesens eine unmittelbare Gefahr nicht nur für den Bestand des Staates, sondern auch für Leib und Leben seiner Bürger hätte, würde den Sinn des Gewaltverbotes in sein Gegenteil verkehren. Dem mag man entgegenhalten, dass die UN-Charta ja auch Ausnahmen vorsehe. Diese Ausnahme - Kapitel VII der UN-Charta - setzt allerdings auch wieder die Funktionstüchtigkeit dieses Systems voraus. Aber genau das Versagen dieses internationalen Friedenssicherungssystem ist auf Zypern zwischen 1963 bis 1974 fast täglich unter Beweis gestellt worden. Vor diesem Hintergrund ist der Sinn und Zweck, einschließlich seines humanitären Kerns, des Art. IV/2 des Garantievertrages ohne weiteres zu erkennen: den Frieden zwischen den Volksgruppen zu sichern. Dass dies nicht gelungen ist, liegt am Schweigen und an der Verweigerung der beiden anderen Garantiemächte im Juli 1974, nicht an der Invasion der türkischen Armee.

### 3. Sezession<sup>39</sup>

Aus innenstaatsrechtlicher Sicht sehen weder die Verträge noch die Verfassung von 1960 die Möglichkeit der Sezession eines Teils der Insel vor. Art. 185 der Verfassung geht von der „unteilbaren Einheit des Territoriums der Republik“ aus und schließt ausdrücklich „sowohl die Vereinigung des Ganzen oder eines Teils mit einem anderen Staat sowie die separatistische Unabhängigkeit“ aus. Art. 181 verweist noch einmal auf Art. II des Garantievertrages, wonach die Garantiestaaten die „Integrität und Unabhängigkeit“ der Republik zu gewährleisten haben. Insoweit war die Sezession des Nordteils im Jahre 1983 (bzw. schon im Jahre 1974 die faktische Teilung) formell verfassungswidrig; die Hervorhebung der

<sup>39</sup> Vgl. dazu auch Lauterpacht (Anm. 35) S. 15.



„*Einseitigkeit*“ der Proklamation von 1976 durch viele Autoren und internationale Organe dient allenfalls der Unterstreichung der Illegalität, bedeutet jedoch nicht, dass im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Lage eine Sezession dann möglich gewesen wäre, wenn die andere Volksgruppe zugestimmt hätte.

Die Legalität dieser Sezession könnte allerdings innenstaatsrechtlich mit Verfassungsgewohnheitsrecht bzw. der Entstehung einer neuen Verfassungslage bereits im Zeitpunkt dieser Sezession begründet werden. Zwar hat die zyperngriechische Volksgruppe der Legalität der Sezession bis heute permanent widersprochen und wird darin von der Völkerrechtsgemeinschaft unterstützt. Zunächst ist aber jedenfalls die Unterstützung der Völkerrechtsgemeinschaft aus verfassungsrechtlicher Sicht unerheblich; sie kann allenfalls auf völkerrechtlicher

Ebene bedeutsam sein. Außerdem ist zweifelhaft, ob der permanente Widerspruch der zyperngriechischen Volksgruppe rechtlich relevant ist. Denn dieser Widerspruch wäre lediglich aus der Sicht einer geltenden Verfassung von 1960 und im Falle der Fortgeltung der Verträge begründet. Mit anderen Worten: Es stellt sich die Frage, ob das verfassungsrechtliche Sezessionsverbot im Zeitpunkt der Sezession überhaupt noch gegolten hat.

Tatsächlich ist jedoch die Verfassung von 1960 gerade durch die zyperngriechische Volksgruppe in ihrem Wesenskern aufgehoben worden, obwohl dies nicht einmal mit Zustimmung der zyperntürkischen Volksgruppe möglich gewesen wäre.<sup>40</sup> Die Verfassung von 1960 wurde im Zeitpunkt der Sezession praktisch nicht mehr angewendet. Schon vor der Sezession war diese Verfassung objektiv ausschließlich ein Instrument der Herrschaftsausübung durch die zyperngriechische Volksgruppe. Es entstand also für die zyperngriechische Volksgruppe ein eigenes Verfassungsrecht, das sich nicht im Text der Verfassung von 1960 niederschlug und die zyperntürkische Volksgruppe praktisch an der Ausübung von Herrschaftsgewalt im Sinne der

<sup>40</sup> Der Schluss Lauterpachts S. 14, dass dies auch das Ende der Republik Zypern bedeuten habe, geht wohl zu weit. Markides leitet sein Buch *“The Rise and Fall of the Cyprus Republic, New Haven/London 1977”*, aber immerhin mit dem bemerkenswerten Satz ein, dass die Republik am 15.7.1974, also mit dem von Griechenland geförderten Putsch *“zusammengebrochen”* sei.

Volksgruppenverfassung hinderte. Die zyperntürkische Volksgruppe als solche war demgemäß nur noch rechtliche Fiktion, im übrigen nur noch „Minderheit“ ohne den Status einer Minderheit. Zu vertreten wäre sogar die Annahme, dass die Verfassung für die türkische Volksgruppe überhaupt nicht mehr galt, diese also in keiner Weise mehr daran und an einen Verbleib im Staatsverband gebunden war; die griechische Volksgruppe hat sich selbst vom Einwand der Illegalität der Sezession ausgeschlossen, nachdem sie in grober Weise die Verfassung gebrochen und die türkische Volksgruppe von der Ausübung von Herrschaftsgewalt - unter Anwendung von Gewalt - ausgeschlossen hatte. Mit der Intervention der Republik Türkei wurde das durch die Derogation der Volksgruppenverfassung entstandene innenstaatsrechtliche Vakuum mit ausdrücklicher Billigung der türkischen Volksgruppe durch eine neue Verfassungspraxis aufgefüllt, die schon in der Genfer Erklärung vom 30.7.1974 durch die Garantiemächte in Form der Feststellung unterstrichen wurde, dass es nunmehr zwei Administrationen auf der Insel gebe.<sup>41</sup> Vor diesem Hintergrund kann innenstaatsrechtlich nicht mehr die „Illegalität“ der Sezession angenommen werden.

Eine andere Frage ist dagegen, ob außenstaatsrechtlich, also völkerrechtlich, der Sezession etwas entgegensteht. Es gibt kein völkerrechtliches Sezessionsverbot; dieses kann man auch nicht im Umkehrschluss aus einem fehlenden Sezessionsrecht herleiten. Vielmehr gehört die Sezession zu den verbreiteten Gründen der Staatswerdung im völkerrechtlichen Sinne, denkbar ist sogar ein Sezessionsrecht.<sup>42</sup> Der völkerrechtlich zwingende Schutz der Integrität souveräner Staaten richtet sich gegen Eingriffe von außen, nicht jedoch gegen eine Sezessionsbewegung von innen.<sup>43</sup> Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates,<sup>44</sup> die von der Illegalität der Sezession ausgehen, erzeugen kein zwingendes Recht, sondern können ein solches allenfalls aufgreifen. Sie sind zunächst einmal Ausdruck des Bemühens, die typische Folge einer Sezession, die Erlangung völkerrechtlicher

<sup>41</sup> Vgl. auch die spätere Praxis, von „Turkish Cypriot Authorities“ zu sprechen (Proceedings [Anm. 37] S. 111).

<sup>42</sup> Vgl. Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht*. 3. Aufl. Berlin 1984, §§ 509 ff.

<sup>43</sup> Für andere Erwägungen mit gleichem Ergebnis s. Lauterpacht (Anm. 35) S. 15.

<sup>44</sup> Die wichtigste Resolution ist die Resolution Nr.541, UN-Doc.S/16149, (18.11.1983).

Subjektivität, aus politischen Gründen zugunsten des Erhalts der bestehenden Republik Zypern ohne Rücksicht auf die inzwischen entstandene Verfassungslage zu unterbinden, indem dem neuen Gebilde und seiner Regierung jeweils die Anerkennung verweigert und der Abschluss völkerrechtlicher Verträge bzw. der Beitritt hierzu durch diese Regierung faktisch unmöglich gemacht wird; sie richten sich ferner gegen die Intervention 1974 durch die Republik Türkei, die als völkerrechtswidrig qualifiziert wird, weil eine Rechtfertigung durch den Garantievertrag als nicht möglich angesehen wird und eine Präzedenzwirkung verhindert werden sollte. Im Hinblick auf die Sezession selbst jedoch ist eine Übereinstimmung der Resolution mit Völkerrecht nur dann anzunehmen, wenn man den Sezessionsakt der Republik Türkei zurechnet. Denn ohne die Intervention und die nachfolgende Stationierung türkischer Truppen auf Zypern wäre die Sezession kaum denkbar gewesen, zumal sie die Umsetzung der Bevölkerung voraussetzte und es an einem abspaltbaren einheitlichen Siedlungsgebiet der türkischen Volksgruppe fehlte. Wenn man also unter diesen Bedingungen von der völkerrechtlichen Illegalität der Intervention oder zumindest des weiteren Verbleibs der türkischen Truppen auf Zypern ausgeht, so kann es der Schutz der Souveränität der Staaten erfordern, dass eine Sezession infolge eines völkerrechtswidrigen Eingriffs zu einem völkerrechtlichen Verbot führt, die neue Situation durch Anerkennung zu zementieren. Dennoch sollte eine solche Argumentation nicht dazu verleiten, von der Völkerrechtswidrigkeit der Intervention 1974 auch zwingend auf die Völkerrechtswidrigkeit der Sezession 1983 zu schließen. Denn die türkische Intervention 1974 ist nicht das einzige Kriterium für eine Antwort auf die Frage nach der Völkerrechtsgemäßheit der Sezession.

Gegen ein völkerrechtliches Sezessionsrecht könnte allerdings Art. II des Garantievertrages sprechen, auf den Art. 181 der Verfassung verweist. Letzteres ist wichtig, da nur hierüber die türkische Volksgruppe an ein solches Verbot gebunden wird. Denn der Vertrag selbst bindet nur die Garantiemächte. Damit sind wir aber wieder zurück auf der Verfassungsebene, auf welcher - siehe oben - die Existenz eines Sezessionsverbots im Zeitpunkt der Sezession zu verneinen war.

Zu ergänzen ist an dieser Stelle, dass die Übernahme der Garantie für die Integrität der Republik Zypern nur die Vertragsparteien bindet, nicht jedoch die Völkerrechtsgemeinschaft.

Ferner könnte ein zwischen den Vertragsparteien vereinbartes Sezessionsverbot sogar selbst gegen zwingendes Völkerrecht verstoßen. Dies wäre dann der Fall, wenn es gegen das völkerrechtliche Selbstbestimmungsrecht verstieße. Die Praxis der Vereinten Nationen geht indessen nach wie vor davon aus, dass die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts eng mit der Dekolonisierung verknüpft ist.<sup>45</sup> Ein Selbstbestimmungsrecht steht hiernach - ungeachtet der Frage, ob das völkerrechtliche Selbstbestimmungsrecht „*ius cogens*“ darstellt - nicht den ethnischen Minderheiten oder Volksgruppen eines Staates, der Mitglied der Vereinten Nationen ist, zu. Noch weniger ist dies der Fall bei einem im Zuge des Dekolonisierungsprozesses entstandenen Staat,<sup>46</sup> das vertraglich vereinbarte

Sezessionsverbot verstößt also insoweit wohl nicht gegen Völkerrecht. Aber auch in diesem Zusammenhang stellt Zypern wieder einen besonders schwierigen Sonderfall dar. Zwar ist richtig, dass Zypern im Zuge der Dekolonisierung entstanden ist und damit ein gegen andere Staaten gerichtetes Selbstbestimmungsrecht der Zypriern insgesamt nicht mehr in Rede steht. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der andere Teil der Aussage gilt, dass Minderheiten in Staaten, die im Zuge der Dekolonisierung unabhängig und Mitglied der Vereinten Nationen geworden sind, in keinem Fall ein Selbstbestimmungsrecht soll zustehen können. Auch hier darf nicht die besondere Entstehungsweise der Republik Zypern außer acht gelassen werden, die sich als

<sup>45</sup> Palmer, *The Turkish Republic of Northern Cyprus: should the United States recognize it as an independent state?*, in: *Boston University International Law Journal* 4/2 (1986), S. 423, 444. Ausführlich zum Selbstbestimmungsrecht: Thürer, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Bern 1976; ders., *Self-Determination*, in: *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam 1985, S. 440; Murswick, *Offensives und Defensives Selbstbestimmungsrecht*, in: *Der Staat* 1984/4, S. 523 ff. Vgl. auch Henkin, *General Course on Public International Law*, in: *Recueil des Cours (collected courses of The Hague Academy of International Law)* Bd.216 (1989 IV), S. 150; Demetriadou, *To what extent is the principle of self-determination a right under international law? How strictly its framework has been or should be defined?*, in: *Cyprus Law Review* vol.6 (1988), S. 3324-3332.

<sup>46</sup> Palmer (Anm. 45) S. 445.

Volksgruppenstaat etablierte. Bei den Zyperntürken handelte es sich eben nicht um eine Minderheit in einem neuen Staat, sondern um eine von zwei Volksgruppen mit eigenen staatsrechtlichen Pflichten und Rechten,<sup>47</sup> die weit über dasjenige hinausgingen, was den Rechtsstatus einer Minderheit nach heutigem Völkerrecht begründet. Wenn eine solche Volksgruppe von der anderen Volksgruppe unter Bruch der Verfassung von der politischen Teilhabe verdrängt wird, so entsteht ein Sachverhalt, der an Kolonisierungsprozesse erinnert. Zwar nicht aus gesamtzyprischer Sicht, so doch aus zyperntürkischer Sicht ersetzt die zyperngriechische Volksgruppe die Kolonisatoren. Allerdings ist als wesentlicher Unterschied hervorzuheben, dass die Zyperntürken in jedem Falle vollwertige Staatsbürger der Republik Zypern geblieben und damit mit einem kolonisierten Volk kaum zu vergleichen sind; im übrigen wäre, legt man Voraussetzungen und Bedingungen für ein völkerrechtliches Selbstbestimmungsrecht zugrunde, wohl kein isoliertes zyperntürkisches Selbstbestimmungsrecht denkbar, das über die Restitution des Status als Volksgruppe gemäß der Verfassung von 1960 hinaus das Verlangen nach einem eigenen Staat rechtfertigen und damit jegliches darauf gerichtetes Verhalten legitimieren bzw. legalisieren könnte.

So sehr im Ergebnis die Sezession staats- wie völkerrechtlich nicht „illegal“ gewesen sein dürfte, so bleibt es problematisch, den Sezessionsakt völkerrechtlich mit der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der zyperntürkischen Volksgruppe zu rechtfertigen.

#### 4. TRNZ ein Staat?

Das wichtigste durch die Teilung der Insel aufgeworfene Problem ist, welche Staaten dort heute existieren. Dieses Problem kann an dieser Stelle nicht gelöst werden. Es ist jedoch klarzustellen, dass die häufig vertretene Auffassung, wonach die TRNZ kein Staat sei, nicht ohne weiteres einer sorgfältigen Prüfung anhand geltenden Völkerrechts standhält.

<sup>47</sup> Zum Unterschied zwischen „Minderheit“ und „Volksgruppe“ vgl. Pernthaler, Volksgruppe und Minderheit als Rechtsbegriffe, in: Wittmann/Bethlen (Hrsg.), Volksgruppenrecht - Ein Beitrag zur Friedenssicherung (Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung Bd. 15), München 1980, S. 9.

Sowohl innen- als auch außenstaatsrechtlich hängt die Qualifizierung als „Staat“ nicht davon ab, wer das betreffende Gebilde als Staat bezeichnet. Die noch heute in der Theorie und Praxis des Völkerrechts sowie in den meisten Staatsrechten angewandte „Drei-Elemente-Lehre“ lässt drei objektive Kriterien gelten, die den Staat ausmachen: ein gegenüber anderen Staaten abgrenzbares Staatsgebiet, eine effektive Regierung und ein eigenes Staatsvolk.<sup>48</sup> „Effektiv“ heißt in diesem Zusammenhang, dass die betreffende Regierung (dies schließt in der Gewaltenteilungsdemokratie alle drei Gewalten ein) in der Lage ist, die von ihr gesetzten Normen auch durchzusetzen, ohne dem Diktat einer außenstehenden Macht unterworfen zu sein. Ferner muss der Staat rechtlich unabhängig sein. Bei der Anlegung dieser Kriterien handelt es sich bei beiden Teilen der Insel um „Staaten“; darauf, dass sich ein Staat durch Sezession gebildet hat, kommt es staatsrechtlich nicht an. Die TRNZ ist zwar wirtschaftlich von der Türkei abhängig, nicht jedoch rechtlich. Sie ist auch nicht dem Diktat der Republik Türkei unterworfen, auch wenn die Türkei - keineswegs immer mit Erfolg - auf innenpolitische Prozesse in Nordzypern Einfluss zu nehmen sucht. Es handelt sich jeweils im Rechtssinne weder um eine Provinz noch um ein Protektorat noch um eine Marionettenrepublik. Auch der Umstand, dass die TRNZ nicht „anerkannt“ worden ist, spielt nicht ohne weiteres eine Rolle für die Staatseigenschaft. Denn es ist umstritten, ob eine Anerkennung deklaratorische oder konstitutive Wirkung für einen Staat im völkerrechtlichen Sinne hat.<sup>49</sup> Die Anerkennung ist nach wohl überwiegender Völkerrechtslehre deklaratorisch (Deklarationstheorie) und hat lediglich Auswirkungen auf die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit, da ein nicht anerkannter Staat in der Regel mit anderen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft keine Rechtsbeziehungen pflegen kann.

Wieder eine andere Frage ist, ob die Anerkennung Nordzyperns - und damit die Herstellung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit

<sup>48</sup> Vgl. Delbrück in Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht, Bd.1/1, Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte, 2. Aufl., Berlin/New York 1989, S. 129; Oppenheims', in Jennings/ Watts, International Law, Vol. 1, Peace, 9. London/New York 1992 (Neudruck 1996), S. 120 ff.

<sup>49</sup> Ausführlich von Laffert, Die völkerrechtliche Lage des geteilten Zypern und Fragen seiner staatlichen Reorganisation. Frankfurt 1995, S. 128, der der Anerkennung im Ergebnis die Schlüsselfunktion für die Frage der Staatsqualität zuschreibt.

- deshalb rechtswidrig und damit den Staaten der Völkergemeinschaft verboten sein kann, weil sie als Intervention gegen den Staat, von dem sich der neue Staat abgespalten hat, angesehen werden könnte.

Grundsätzlich kann also durchaus vertreten werden, dass wir es mit zwei Staaten auf der Insel zu tun haben, von denen - infolge der völkerrechtlichen Praxis - nur der eine, nämlich der Südteil, völkerrechtlich als Republik Zypern handlungsfähig und mit der 1960 gegründeten Republik Zypern identisch oder teildentisch ist oder deren Rechtsnachfolge angetreten hat.

Die Regierung der zyperngriechischen Volksgruppe ist zugleich als Regierung der Republik Zypern völkerrechtlich anerkannt.<sup>50</sup> Hieraus folgt im übrigen auch, dass diplomatischer Schutz für Mitglieder beider Volksgruppen nur durch die Regierung der Republik Zypern, also die Regierung der zyperngriechischen Volksgruppe gewährt werden kann. Dagegen ist es vertretbar, die TRNZ als Staat anzusehen.<sup>51</sup> Staatsangehörigkeitsrechtliche Akte der Regierung der TRNZ etwa lösen aber lediglich innenstaatsrechtlich, nicht jedoch völkerrechtlich Folgen aus.

Ungeachtet dessen, ob die TRNZ als Staat zu bezeichnen ist oder nicht, steht jedenfalls fest, dass sie zumindest eine eigene „Administration“ hat, die aufgrund einer eigenen Verfassung Normen umsetzt, die von einem eigenen, demokratisch legitimierten Parlament erlassen werden.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Leigh (Anm. 30) vertritt S. 7 die Auffassung, dass die zyperngriechische Volksgruppe die Staatsgewalt der Republik Zypern „usurpiert“ habe, sie sei nicht die Regierung des im Jahre 1960 von der Völkergemeinschaft anerkannten Staates „Republik Zypern“. Bei richtiger Unterscheidung zwischen „innenstaatsrechtlich“ und „außenstaatsrechtlich“ wird man jedoch sagen müssen, dass die zyperngriechische Regierung die Republik Zypern anerkanntermaßen nach außen vertritt. Sie wird dadurch völkerrechtlich legitim. Innenstaatsrechtlich ist sie unter den Bedingungen der Derogation der Volksgruppenverfassung legal. Da es völkerrechtlich jedem Staat freisteht, sich eine Verfassung zu geben und diese - im Rahmen weniger rudimentärer Grundsätze des Völkerrechts - beliebig zu ändern, ist es unerheblich, ob die gegenwärtige Regierung des Südteils innenstaatsrechtlich als Regierung der „Republik Zypern“ nach der Verfassungslage von 1960 anzusehen ist oder nicht.

<sup>51</sup> So die konsequente und richtige Schlussfolgerung von Leigh S. 8.

<sup>52</sup> Vgl. Proceedings (Anm. 37) S. 112.

## VII. Perspektiven

### 1. Der Beitritt zur EU und seine Folgen

Geplant war mit der Beitrittsakte v. 16.4.2003 der Beitritt der „Republik Zypern“. Gleichzeitig spiegelte sich jedoch schon im 10. Protokoll zur Beitrittsakte die Perspektive wider, dass es zu einem Beitritt zunächst nur des griechischen Teils kommen könnte; diese Variante ist dann auch, trotz erheblicher Bemühungen aller Beteiligten um eine vorherige Einigung auf der Grundlage des Annan-Plans in der Fassung v. 31.3.2004, eingetreten. Es ist also das pikante wie auch wenig erwünschte Ergebnis entstanden, dass die Demarkationslinie zwischen den Inselteilen gleichzeitig faktische Außengrenze der EU geworden ist. Will man die Fiktion der alten Republik Zypern im Sinne der bisherigen internationalen Anerkennungspolitik aufrechterhalten, so umfasst das Territorium der EU erstmals in ihrer Geschichte ein Gebiet, in welchem weder das Recht der EU noch das Recht eines EU-Mitgliedsstaates gilt und in welchem nicht nur die Freiheiten der EU keine Geltung haben, sondern sogar ein internationales Embargo gilt. Die einzige verbleibender Alternative dieses Zustandes ist die Anerkennung des status quo nunmehr auch als völkerrechtlich verbindlich, d.h. die Demarkationslinie wird auch rechtlich zur Außengrenze mit der Folge, dass die Sezession auch aus völkerrechtlicher Sicht vollzogen ist.

So hat sich bei Abschluss dieses Manuskripts tatsächlich die Tendenz abgezeichnet, dass es zur völkerrechtlichen Anerkennung der TRNZ kommen könnte. Gleichzeitig versucht die EU aber auch die Faktizität der neuen „Außengrenze“ dadurch abzumildern, dass die TRNZ, deren Bevölkerung mit großer Mehrheit für die Annahme des Annan-Planes gestimmt hatte, nun doch die Beachtung einer Wirtschaftspolitik der EU findet, die auch den Norden an die EU heranführen soll.

So bleibt also die Chance erhalten, dass auf der Grundlage der letzten Fassung des Annan-Planes weiterverhandelt wird und es am Ende doch noch zu einer Lösung des Zypernkonflikts kommt, der die Mitgliedschaft der ganzen Insel in der EU zur Folge hätte.



## 2. Das Foundation Agreement

Der Annan-Plan sieht in seinem Teil A - Foundation Agreement - die Grundzüge einer neuen Verfassungsordnung für ein Zypern mit dem Namen „*United Cyprus Republic*“ vor. Das Foundation Agreement ist zwischen den beiden Volksgruppen abzuschließen, wirt jedoch über den ebenfalls im Annan-Plan vorgesehenen „*Treaty on matters related to the new state of affairs in Cyprus*“, der auch von den Garantiemächten zu ratifizieren ist, in ein völkerrechtliches Instrument integriert.

Der Annan-Plan verzichtet also darauf, das Rad auf das Jahr 1960 oder 1974 zurück zu drehen. Interessant ist, dass sogar direkt auf ein Modell verwiesen wird, das der Neuordnung zugrunde liegen soll, nämlich das Modell der Schweiz als Konföderation von weitgehend eigenständigen Kantonen. Es soll also entstehen, was - hätte die internationale Gemeinschaft sich nicht gleich 1974 vorzeitig auf ihre im Wesentlichen antitürkische Haltung festgelegt - bereits im Jahre 1976 hätte bewerkstelligt werden können, nämlich eine Staatsordnung, die nicht dem gescheiterten Modell einer reinen Volksgruppenverfassung folgt, sondern bundesstaatlichen Vorbildern. Der Grundsatz der Bi-Zonalität gehört nunmehr zu den wichtigsten Strukturprinzipien der neuen Republik Zypern. Die Volksgruppen leben nicht mehr gleichmäßig auf die Insel verteilt, was seinerzeit vor allem für die türkische Volksgruppe erhebliche Schwierigkeiten nach sich gezogen hatte, sondern territorial weitgehend voneinander getrennt. Im Jahre 1976 wäre allerdings die Vorstellung, die im Jahre 1974 künstlich geschaffene Situation der territorialen Abgrenzung verfassungsrechtlich zu verfestigen, für die Zyperngriechen schlechthin unerträglich gewesen. Aber auch heute noch, gerade vor dem Hintergrund der politisch unglücklichen Loizidou-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, stellt der Grundsatz der Bi-Zonalität die größte Hürde für eine Zustimmung der Zyperngriechen zum Annan-Plan dar.

Obwohl der im Annan-Plan vorgeschlagene Grundsatz der Bi-Zonalität für eine neue, bundesstaatliche Verfassung, einerseits den Interessen der beteiligten Volksgruppen auf pragmatische Weise Rechnung trägt, haben sich die Zyperngriechen am 24.4.2004 zunächst

gegen einen Beitritt der gesamten Insel zur EU ausgesprochen. Auch mittelfristig werden sich die Zyperngriechen mit dieser Lösung schwer zufrieden geben, da sie die türkische Volksgruppe nach wie vor nicht als gleichberechtigten Partner, sondern als Minderheit in einem die ganze Insel umfassenden Staat Zypern anerkennen wollen. Dennoch wäre diese Lösung, gepaart mit territorialen Zugeständnissen durch die Zyperntürken und mit der Perspektive einer Lösung der Grundeigentumsfragen diejenige, die das höchste Friedenspotenzial bietet.

Der Grundsatz der Bi-Zonalität hat Art. 10 des Foundation Agreements zufolge sogar Vorrang vor der Restitution von Grundeigentum. Tatsächlich bedeutet eine konsequente Umsetzung einer bundesstaatlichen Ordnung, dass der Zustand vor dem 20.7.1974, als die türkische Volksgruppe auf die ganze Insel in einzelnen Dörfern und Stadtgemeinden verstreut war, nicht wieder gewaltsam hergestellt werden kann und darf. Dennoch gehen die Bestimmungen des Art. 10 Zif. 3 des Foundation Agreements recht weit. Hiernach sollen vertriebene Grundeigentümer die Möglichkeit haben, restituiert zu werden oder eine Entschädigung zu verlangen. Gleichzeitig werden jedoch die aktuellen Besitzer enteigneten Grundeigentums geschützt. Sie erhalten Anspruch auf Zuweisung von Ersatz.

Besonderes Gewicht hat auch Art. 12 des Foundation Agreements. Hiernach sollen alle Akte einer Behörde auf der Insel Zypern (ausgenommen: die exterritorialen Militärbasen), die vor Inkrafttreten des Foundation Agreements erlassen wurden und nicht gegen internationales Recht verstoßen, fort gelten. Dies gilt für beide Seiten. Es wird anerkannt, dass beide Seiten eine Rechtslage geschaffen haben, die für die jeweilige Bevölkerung ein gültiges Regelwerk darstellt, in welchem sie sich jeweils eingerichtet hat. Für die TRNZ würde dies allein zwar sicherlich nicht die völkerrechtliche Anerkennung als Staat bedeuten - das Foundation Agreement gilt zunächst einmal inter partes und bindet selbstverständlich nicht die Völkerrechtsgemeinschaft -, doch wäre die Lösung ein Hinweis darauf, dass die

TRNZ mehr war und ist als ein „*Marionettenstaat*“ oder „*Protektorat*“ der Republik Türkei und durchaus in der Lage war, eigenes Recht zu schaffen, das durch eine effektive Verwaltung umgesetzt wurde. Aber

auch die Frage der Verfassungsmäßigkeit zyperngriechischer Akte dürfte im Falle einer Annahme des aktuellen Konzepts nicht mehr gestellt werden. So wäre das Foundation Agreement ein Regelwerk, das nur so weit in den gegenwärtig bestehenden Zustand eingreift, als es zur Erreichung des Ziels einer Vereinigten Republik Zypern erforderlich ist. Damit ist ein weicher und möglichst konfliktarmer Übergang gewährleistet. Aber auch hier wird vor allem die griechische Volksgruppe Schwierigkeiten haben, mitzumachen. Denn die Anerkennung von Rechtsakten der TRNZ kann gleichzeitig als nachträgliches Bestreiten der Legitimität der zyperngriechischen Regierung verstanden werden.

Das größte Problem des Foundation Agreements stellt die politisch-emotionale Befindlichkeit der Zyprioten, vor allem der Zyperngriechen dar. Der Blick in die Vergangenheit und der von der internationalen Gemeinschaft durch konsequente Ausgrenzung der Türkischen Republik Nordzypern und ausschließliche Anerkennung der zyperngriechischen Regierung in Nikosia als Regierung der Republik Zypern dreißig Jahre lang gepflegte Alleinvertretungsanspruch der Zyperngriechen für eine Gesamtrepublik Zypern wird jetzt wie auch in der Zukunft die Umsetzung des Foundation Agreements als Basis für ein friedliches Zusammenleben auf der Insel Zypern in Frage stellen.

Insoweit kommt auf die gemäß Art. 11 des Foundation Agreements einzusetzende Reconciliation Commission eine wichtige wie auch schwierige Aufgabe zu.

### **3. Eine neue Verfassung für Zypern**

Die Grundprinzipien des Foundation Agreements spiegeln sich auch im Entwurf für eine neue Verfassung der Vereinigten Republik Zypern wider. Der wesentliche Unterschied zur Verfassung von 1960 besteht darin, dass es sich nun nicht mehr um eine Volksgruppenverfassung, sondern um die Verfassung eines Bundesstaates handelt. Auch dies zu akzeptieren wird für die griechische Volksgruppe, deren Führung im Jahre 1963 mit dem Programm angetreten war, die türkische Volksgruppe in einen Status als Minderheit zu drängen, schwer werden.

Denn schon die der türkischen Volksgruppe gewährten Rechte in der Volksgruppenverfassung waren bei den Zyperngriechen auf wenig Verständnis gestoßen. Jetzt kommt noch die territoriale Abgrenzung hinzu, die der türkischen Volksgruppe zweifellos verbesserten Schutz bietet.

Der Grundsatz der Bi-Zonalität im Entwurf für eine neue Verfassung von Zypern wird ähnliche Probleme aufwerfen wie der Grundsatz der Bi-Kommunalität in der Verfassung von 1960.

Vor diesem Hintergrund kommt einem neuartigen weiteren Element eine besondere Funktion zu. Gemäß Art. 19 der Verfassung ist die Vereinigte Republik Zypern Mitglied der EU. Erstmals in der Geschichte der Europäischen Integration ist hier die Schaffung einer neuen Verfassung für einen Mitgliedstaat so unmittelbar mit dem Beitritt zur Gemeinschaft - EU - verknüpft worden. Der Beitritt ist hier verfassungsrechtliches Gebot. Die Vorschrift enthält Regelungen zur Haftung des Bundes oder eines seiner beiden Staaten für Verstöße gegen EU-Recht. Sie regelt ferner den Vorrang von EU-Recht vor Verfassungsrecht und enthält Anordnungen zur Übernahme des *acquis communautaire*.

Der Beitritt zur EU und der Vorrang von EU-Recht vor zyprischem Verfassungsrecht sind Verfassungsgebote.

Erwähnenswert ist auch Art. 9 Abs. 4 der Verfassung. Diese Bestimmung ordnet an, dass jeder Zyprierte beide Amtssprachen - Griechisch und Türkisch - zu lernen hat. Diese Regelung dürfte für eine mittel- und langfristige Befriedung der Insel mindestens dieselbe Bedeutung haben wie ein ausgeklügeltes System der *checks and balances*, in dem zum Teil sogar die Verfassung von 1960 als Vorbild wieder zu erkennen ist.

Der Grundrechteteil ist nicht in der Verfassung selbst enthalten, sondern in einem Annex. Er entspricht den heute üblichen europäischen Standards, auf Einzelheiten soll hier nicht eingegangen werden.

Einzelheiten zur Struktur von Legislative, Exekutive und Judikative sollen hier noch nicht behandelt werden. Es sei nur soviel gesagt:

Die Spitze der Exekutive findet sich in einem Präsidialrat. Es handelt sich hierbei um nichts anderes als die Regierung. Die Bezeichnung rechtfertigt sich jedoch damit, dass Präsident und Vizepräsident nicht mehr den Posten einer präsidialen Doppelspitze wie unter der Verfassung von 1960 innehaben. Vielmehr sind Präsidialamt und Regierung in diesem Rat vereinigt. Präsident und Vizepräsident sind Vorsitzende dieses Rates, die durch Rotation in das Amt kommen und, über ihre Funktion als Mitglieder des Präsidialrats und damit der Regierung hinaus, lediglich repräsentative Funktionen haben, die sie wieder als „*Doppelspitze*“ wahrnehmen (Art. 26 ff. der Verfassung).

### VIII. Zusammenfassung.

Die zypriische Verfassungslage ist diffus. Im Ergebnis ist jedoch davon auszugehen, dass wir es gegenwärtig nicht nur mit zwei „*Administrationen*“, sondern mit zwei Verfassungsordnungen auf der Insel zu tun haben, die mit der 1960 begründeten Verfassungsordnung nicht identisch sind. Letztere ist derzeit „*tot*“, die zur Begründung der Verfassung der Republik Zypern geschlossenen Verträge laufen derzeit leer.

Für die Aufnahme Zyperns in die EU bedeutet dies, dass klar sein muss, dass unter dem Namen „*Republik Zypern*“ mit dem Südteil ein „*aliud*“ aufgenommen worden ist, nicht jedoch dasjenige staatliche Gebilde, das 1960 aus der Taufe gehoben worden war. Nach der erfolgten Ratifizierung der Beitrittsakte v. 16.4.2003 ist es müßig, darüber zu diskutieren, ob hier die „*richtige Republik*“ Zypern in die EU aufgenommen wird bzw. aufgenommen worden ist. Es ist allerdings zu hoffen, dass - sollte es nicht alsbald zu einer Einigung über das Zypernproblem kommen - die Einsicht der internationalen Gemeinschaft so weit reicht, dass dem Nordteil Zyperns, der Türkischen Republik Zypern, die für einen dauerhaften Frieden und letztlich sogar für die Chance einer Lösung im Sinne aller erforderliche Anerkennung des Nordteils als völkerrechtlich handlungsfähiger Staat zuteil wird. Dies würde den Konflikt nicht vertiefen, sondern entschärfen und der türkischen Bevölkerung im Norden zu einem menschenwürdigen Dasein verhelfen.

Es erscheint schließlich noch angebracht hervorzuheben, dass es hier nicht darum gehen kann, die Türkei und die türkische Volksgruppe auf Zypern von jeglicher Verantwortung für den gegenwärtigen Zustand freizusprechen. Jedoch ist bzw. war die EU durchaus mitverantwortlich für die missliche Lage auf Zypern. Denn sie hatte es bislang versäumt, sich der eigenen Verantwortung für die Lösung des Zypernproblems zu stellen. Diese Verantwortung erwächst spätestens daraus, dass zwei der Garantiemächte Vollmitglieder der EU sind und mit ihren Vetorechten maßgeblichen Einfluss auf die Aufnahme der dritten Garantiemacht, der Türkei, ausüben können. Das Mitglied Griechenland hat lange Zeit hiervon regen Gebrauch gemacht und damit selbst maßgeblich zur fortdauernden Verletzung der Verträge von Zürich und London bzw. zu deren Leerlauf sowie zum sich perpetuierenden Verfassungsbruch durch die griechische Volksgruppe auf der Insel beigetragen. Aus der Sicht der EU richtig gewesen wäre, nicht etwa die Aufnahme der Türkei von der Lösung des Zypernproblems abhängig zu machen (die beiden anderen, zweifellos mitverantwortlichen Garantiemächte sind selbst bereits Mitglied der EU, beide nach der türkischen Intervention aufgenommen, für welche sie beide mitverantwortlich zu zeichnen haben), sondern die Aufnahme Zyperns selbst. Mit der Aufnahme der Türkei vor der Republik Zypern wäre möglicherweise die Diskussion um den Annan-Plan überflüssig gewesen.

# World Environment Organization: A Desperate Need for Global Environmental Management

Firuz Demir YAŞAMIŞ\*

**E**nvironmental calamities and destruction do not recognize national borders. Furthermore, environmental 'crimes' are being committed everyday throughout the whole planet. Hundreds of international documents have been put into effect over the last few years, however, since there is no global monitoring organization, the implementation status of these treaties is not clearly known.

All these indicate that global environmental planning and management needs require institutional remedies to be set by the international community. However, on the other hand, the available international organizations such as the United Nations, The United Nations Environment Program (UNEP) and Global Environmental Facility (GEF) do not have the necessary global organizational setup, global power and global financial resources. Therefore, these organizations cannot provide any hope for the global future.

The world's environmental problems desperately need a unique and comprehensive body to run the planning, organizing, execution, coordination and cooperation functions of global environmental management. This organization should be the World Environment Organization.

---

\* Assoc. Prof. Dr., Sabancı University, İstanbul.

## 1. Introduction

The past 30 years have witnessed two important environmental phenomena: first; the glamorous success in environmental diplomacy that has created many global, bilateral and multilateral environmental agreements, conventions and protocols that have further enhanced the legal framework and the enrichment of international environmental law; and second, the continuing deterioration in global environmental quality, despite national and international actions and remedies already taken against this ongoing process.

Meadows and his associates' work *The Limits to Growth, A Global Challenge; a Report for the Club of Rome Project on the Predicament of Mankind*<sup>1</sup> (Meadows, 1972) was the first eye opening research in this regard. Having its own thoughts traced back to Malthus (*An Essay on the Principle of Population*), P. and A. Ehrlich (*The Population Bomb*) and G. Hardin (*The Tragedy of Commons*), Meadows and his associates have made this astonishing statement:

*If the present trends in world population, industrialization, pollution, food production and resource depletion continue unchanged, the limits to growth on this planet will be reached within the next 100 years. The most probable result will be sudden and uncontrollable decline in population and industrial capacity ... It is possible to alter these growth trends and to establish a condition of ecological and economic stability that is sustainable for the future*'.

Similarly, during the same period, an eye-opening report<sup>2</sup> (US Government 1980) submitted to the President of the USA repeated the statement: *If public policies (remain) unchanged through the end of the century, a number of serious world problems will become worse*'. This Report indicated that the world population will go up to 6.35 billion in the year 2000, GNP will still be low and the food problem will be unsolved in developing countries, there will be more pollution but less stable economies, national states will be more vulnerable to social and

---

<sup>1</sup> D. Meadows, *The Limits to Growth, A Global Challenge; a Report for the Club of Rome Project on the Predicament of Mankind* (New York; Universe Books, 1972).

<sup>2</sup> US Government, *The Global 2000 Report to the President of the USA* (Washington DC; The Government Printing House, 1980).



political disruptions, regional water shortages will be observed, the year 2050 will be a turning point for global climate change and the rate of extinction of plants and animals will be accelerated.

The works of Mishan (*The Costs of Economic Growth*), Odum (*The Strategy of Ecosystem Development*), White Jr. (*The Historical Roots of Our Ecological Crisis*), Stone (*Should Trees Have Standing*), Komarov (*The Destruction of Nature in the Soviet Union*), Commoner (*Closing Circle*), Boulding (*The Economics of Coming Spaceship Earth*) and Lovelock (*Gaia*) have also indicated the same problem and destiny: the World's resources are finite and under threat of irrational consumption and are thus endangering the right to life of the next generations on this Globe.<sup>3</sup>

Amidst these theoretical and philosophical understandings, perceptions and conceptions, the well-known Brundtland Report<sup>4</sup> has finally shaped the commonly shared belief of the Globe's inescapable fate: 'there are also environmental trends that threaten to radically alter the planet, that threaten the lives of many species upon it, including the human species.'

The authors of *The Limits to Growth* repeated their study almost 20 years later<sup>5</sup> and show that 'the world has already overshot some of its limits and, if present trends continue, we face the prospect of a global collapse—perhaps within the lifetimes of children alive today'.

This statement is also supported by another very important independent study which has been carried out by the World Resources Institute (WRI) under the title of *Page: Pilot Analysis of Global Ecosystems*<sup>6</sup>—a study to be completed by another but more global study called *MEA: Millennium Ecosystem Assessment*.<sup>6</sup> Page has analyzed five of the World's major ecosystems, namely, agroecosystems,

<sup>3</sup> N. Nellisen, J. Van Der Straaten and L. Klinkers, *Classics in environmental studies: An overview of classical texts in environmental studies* (Utrecht: International Books, 1997).

<sup>4</sup> UN, The World Commission on Environment and Development. *Our Common Future* (London: Oxford University Press, 1997).

<sup>5</sup> D. Meadows, D. Meadows and J. Randers, *Beyond the limits; Confronting global collapse; Envisioning a sustainable future* (London: Earthscan Publications, 1991).

<sup>6</sup> World Resources Institute, *People and ecosystems: The fraying web of life* (Washington DC, 2000).

forest ecosystems, freshwater ecosystems, grassland ecosystems and coastal and marine ecosystems. Study on agroecosystems revealed that environmental damage threatens future world food production. Forest ecosystems study showed that forest areas in the developed countries continue to increase slightly, while clearance for agriculture, development and logging in the developing countries is reducing forests by at least 140.000 square kilometres every year. Likewise, freshwater systems study also revealed that the world's freshwater systems are so degraded that the ability to support human, plant and animal is greatly in peril. Grassland ecosystem study warned that the world's grasslands have declined in their extent and condition, as well as their ability to support human, plant and animal life. Finally, the coastal and marine ecosystems study indicated that the Planet's coastal zone is in danger of loosing its capacity to provide fish, protect homes and businesses, reduce pollution and erosion and sustain biological diversity.

Hilary French, from the Worldwatch Institute (WWI), has also proclaimed similar findings for the global environment in her book.<sup>7</sup> French said:

*The world economy and the natural world that it relies on are both in precarious states as we enter the new millennium, provoking fears that an era of global instability looms on the horizon. Over the course of the twentieth century, the global economy stretched the planet to its limits'.*

Based upon this belief, and given so much convincing data and evidence, French came to the conclusion that

*The time is now ripe to build international governance structures needed to ensure that the world economy of twenty-first century meets people's aspirations for a better future without destroying the natural fabric that underpins itself.*

However, a considerable amount of effort has been spent to change the ongoing trends and the course of global environmental fate. These include dealing with the individual cases and episodes of environmental pollution and establishing technological and institutional infrastructure for more effective environmental management. Countries, mainly

<sup>7</sup> H. French, *Vanishing borders; Protecting the Planet in the age of globalization* (New York: Norton/Worldwatch Books, 2000).

in the north and some in the south, have taken steps to stop the environmental calamities, problems and nuisances.

On the other hand, more than 200 multilateral environmental agreements have been signed to protect and enhance the global environmental quality. To name just a few—Cites—Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora; Ramsar—Convention on Wetlands of International Importance, Especially as Waterfowl Habitat; Bonn—Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals; Basel—Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal; Convention to Combat Desertification; Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change; UN Convention on Biological Diversity; Convention on the Protection of the Ozone Layer.

These international legal documents covered almost every aspect of global environment including climate change, global warming, acid rain, ozone layer depletion, extinction of rare species and deforestation of tropical rain forests. Undoubtedly, these international endeavours have played a very important role in diminishing the environmental nuisances. For instance, the Montreal Protocol, on ozone layer depletion succeeded in achieving the original objectives. The Cites, the Basel, and the Ramsar conventions can also be seen as successful initiatives. Naturally some others were not so successful due to several reasons. Consequently, it would not be wrong to believe that the international conventions and other instruments adopted in this field represent a glamorous success for global environmental diplomacy.

As far as the monitoring, implementation, compliance management and enforcement of these multilateral environmental agreements are concerned, two distinctive institutional models have materialized: first, to set-up a unique institutional framework for each individual agreement in which the original and the ratified documents are deposited, secretarial works are provided and management functions are performed or, secondly, to set-up a world-wide institutional entity such as the United Nations Environment Program (UNEP) or the Global Environmental Feasibility (GEF) to deal with the global and regional environmental problems.

Unfortunately, both suffer from great problems. These problems range from securing the adequate financial contribution, to facilitating cooperation and coordination among the parties to the multilateral environmental agreements. Additionally, the UNEP was too institutionally and financially weak to deal with the complicated global environmental problems and the GEF has so far resulted in disappointment, especially for the southern countries. The overall consequence of these global trends and actions has only been the continuance of global environmental and ecological deterioration. The destiny of the Globe seems to have remained in the direction forecasted in the studies detailed above.

## **2. Institutional Reasons of the Failure:**

### **Inadequacies in Organization, Management and Finance**

The present global institutional set-up for managing the global environment is rather weak and ineffective. The UNEP, the GEF and the United Nations Sustainable Development Commission (CSD) are the main constituents of the present system. The UNEP with its current financial and personnel difficulties cannot cope with the global environmental problems. Additionally, the legal status within which the UNEP is trying to fulfill its mission cannot provide a base for an effective and efficient handling of global matters. As far as the GEF is concerned, it would be unrealistic to expect that it would be successful in re-coursing the global environmental problems such as climate change, bio-diversity, deforestation and desertification. The CSD of ECOSOC (the Economic and Social Council of the United Nations) does not have its own financial resources to cope with the global environmental problems.

In addition to these global organizations, there are several other indirectly related global organizations. These include the World Bank (WB), the International Monetary Fund (IMF), the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the World Trade Organization (WTO). Some of these organizations have not yet incorporated the environmental concerns within their own mandates and some of them have attached secondary importance to the global environmental concerns.

The third group of global environmental organizations is the 'secretariats' established by the multilateral environmental agreements. Some of these secretariats have been successful in fulfilling the missions such as ozone layer depletion and whale protection but the majority of them have failed. Furthermore, institutional relations amongst these secretariats are not satisfactory. Similarly, the relations between the secretariats and other international organizations are virtually non-existent. These secretariats are dispersed all over the World and, as a result, experience communication, cooperation and coordination problems, even whilst most of them are unaware of the priorities of others. Political priorities differ amongst these organizations and contradictions in terms of strategies, policies, and objectives are highly likely. It seems unlikely to expect that these secretariats will unite and form a global collaboration platform to meet the global environmental problems. Naturally and expectably, the NGOs (national and international), despite their intense efforts, cannot be a leverage to modify and reshape the global organizational misgivings and shortcomings described above. Under these circumstances, planning the global environmental problems is almost impossible yet it is of the utmost necessity.

Scientists, due to the lack of data and information on the nature and characteristics of the issues, have not yet adequately defined most of the global environmental problems. Genetically modified organisms, some of the toxic and hazardous chemicals such as PCB and ozone layer depletion are the known examples in this regard. The boundaries of the environmental sciences have been reached in most cases and further additional knowledge is an absolute necessity to make accurate predictions and to develop secure solutions. Scientific research needs have not yet been adequately met for global ecological and environmental problems.

Similarly, directing and/or managing the Globe's ecosystem are not possible under the given conditions. There is no global management of the World's ecosystems and under the present circumstances there will not be. The global rules have to be developed, formulated and codified and certain organizations should be set up to monitor the developments and implement the sanctions agreed upon internationally. Technical and administrative infrastructures should be established. New sources of

finance should also be secured to run all these procedures and facilities. International courts should be able to issue binding resolutions on the offenders and rule breakers. Environmental funds should be available to help those countries, which are in need of financial assistance. However, none of these crucial systemic inputs is available at the moment. As a result, an effective global management of ecosystems is not in sight for the near future.

Consequently, the global ecosystems will continue to deteriorate, the global environmental quality will be jeopardized and the extinction processes of certain living creatures will continue. This process will not only damage the global ecosystems but will also threaten and endanger the future political stability of the nations as well as the life conditions of all human kind living on this planet.

### 3. World Environment Organization (WEO): A Desperate Global Need

This alarming phenomenon necessitates the establishment of a global institution to deal with the problem, to forecast the future, to identify the required counter-measures, to develop rules, norms and sanctions to be applied to all related parties, to generate funds, to finance the expenditures, to establish the global monitoring systems and laboratories and to try the polluters and offenders.

Similar thoughts have also been reflected in the 'OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century'<sup>8</sup> which was adopted by the OECD Environment Ministers on May 16, 2001. Although, the Strategy did not call for the establishment of the WEO, the following statement from the document is remarkable in this regard:

*Efforts are needed to better manage the environmental affects of globalisation through improved national and international environmental governance. Over time, non-OECD countries will account for an increasing share of environmental pressures at regional and global levels. Action by OECD countries to combat these pressures will only be effective if accompanied by countries require robust policy and institutional*

<sup>8</sup> OECD, *Environmental strategy for the first decade of the 21<sup>st</sup> Century* (Paris, 2001).

*frameworks to play their role in addressing global and regional environmental problems and to ensure that maximum benefits are derived from globalisation ... Stronger efforts are needed to ratify, implement and ensure compliance with and enforcement of existing Multilateral Environmental Agreements and instruments. Best practices in the implementation of existing multilateral environmental agreements should routinely disseminated. Some new multilateral instruments may need to be developed to address gaps in the existing international environmental governance system, but the priority should be on making existing multilateral environmental agreements as effective as possible. Improved cooperation and coherence between existing multilateral environmental agreements should also be promoted'.*

Several important calls came from prominent world leaders and global organizations. The Prime Minister of France, M. Jospin, in his speech at the World Bank Conference on Development Economics in Paris on 26 June, 2000, said: *Problems are now global and require global solutions. States acting in isolation are not in position to protect their citizens' interest and guarantee them the benefits of globalization'.* Jospin, called for the strengthening of the United Nations and other institutions *'which endeavor to guarantee international public assets, especially in areas where there are still gaps'.* Jospin said *'to this end, France will propose a new World Environment Organization' to enforce international commitments. France will be taking an initiative along these lines, based on the UN system, when it assumes the Presidency of the European Union'.*

Similar ideas were voiced by Germany in June 1977 at the Special Session of the UN General Assembly (Rio + 5). Germany proposed the establishment of a *'World Environment Organization'* under the possible formats of World Environment Council at the level of UN ECOSOC or even at the level of UN Security Council or as an independent Global Environment Organization with competencies similar to WTO.

WTO also proposed the establishment of a World Environment Organization. The Director General of WTO, Renato Ruggiero, in his speech in Geneva on March 15, 1999 suggested that *'we need a WTO-similar, multilateral, rules-based system for the environment—a "World Environment Organization" to also be the institutional and legal counterpart to the World Trade Organization'.*

Recently, in a meeting held in Canberra at the Global Greens Conference, in June 2001, delegates from more than 60 countries proposed that the WTO should be subject to environmental controls imposed by the new WEO, which would be backed by an environmental court.

Several academicians also support the idea and propose the establishment of a 'World Environment and Development Organization'. Biermann and Adonis, in their article<sup>9</sup> have stated the following conclusion:

*While improved efficiency and more coordination are desirable, they will not suffice on their own to upgrade the efficacy of the existing system of international institutions in global environmental and development policy. This system, therefore, needs to be complemented by a further specialised agency of the United Nations: a World Environment and Development Organization that integrates existing programs and institutions. This could, first, serve to give an enhanced status to the urgent tasks of global environmental and development policy among national governments, international organizations, NGOs and civil society at large. Secondly, it could help to improve the institutional setting for the negotiation of new conventions and programs of action and for the implementation and coordination of existing ones. Thirdly, this would be a way to strengthen the capacity for action of states, particularly in Africa, Asia and Latin America, through improved international cooperation and support.'*

#### 4. What Kind of New Global Institutional Framework?

The recently published WRI Report (2000) reveals the following:

*The Pilot Analysis of Global Ecosystems (PAGE) shows that the overall capacity of ecosystems to deliver goods and services is decreasing. Yet human demand for ecosystem products -from water to food to timber- continues to increase. Globally, we have managed agriculture, forests and freshwater systems to achieve remarkable growth in the output of food and fiber. But, when PAGE researchers examined the full range of goods and services produced by five major ecosystems, they found that the increased output of some goods and services has resulted in steep declines in virtually*

<sup>9</sup> F. Biermann and U.E. Simonis, 'Pleading for a world environment and development organization in Biopolitics' in *The Bio-Environment* 7, 1999, 51-67.



*all others -from water quality and quantity to biodiversity and carbon storage. In many cases, these trade-offs were unconscious. Nonetheless, even with a new awareness of the value of traditionally overlooked ecosystem services like biodiversity and carbon storage, we can't simply reverse the trade-offs we've made ... The poor and disadvantaged would pay the human consequences of such strategy'.*

Therefore, the correct answer to the question of 'What kind of management?' lies within the limits of the management approach to be adopted for the global environmental and ecological problems. Since the present approach is based upon continuous and extensive abuse of scarce resources for social and economic development, which naturally creates additional pressures for ecosystems, the new approach should be based upon the concept of ecosystem management of global resources.

The WRI Report (2000) also points out five major criteria of ecosystem approach:

- takes an integrated approach;
- reorients the boundaries that have traditionally defined our management of ecosystems;
- takes the long view;
- includes people; and
- maintains the productive potential of ecosystems.

Although, the criteria are developed mainly for local and regional ecosystems, the same principles can also be applied to global ecosystems and the WEO should try to manage the global ecosystems in the same line. This approach, if adopted, also specifies the statute, functions, duties, responsibilities, authorities and powers of the new institution.

However, the proponents and adversaries of the WEO seem to have contradicting ideas over the characteristics of the new institution. While the proponents are supporting the idea, the adversaries are sceptical about the chances of success of the proposed organization. Both parties are expressing their opinions taking into consideration

the environmental and political realities of today's World. Since, the ecological problems are always analyzed and discussed simultaneously with the problem of global unemployment and achieving global economic growth, especially in poor and developing countries, it is expected that consolidation of the contradicting interests of world nations will not be an easy task.

Despite this discouraging difficulty, the proponents of the idea seem to be convinced on the merits of the new organization. In this regard, two main strategic options for the establishment of the new WEO are detailed below:

- Radical option: A totally brand-new and comprehensive international body.
- Incremental and transient option: Utilization of present international organizations such as the UNEP and the GEF.

Naturally, the first option is the ideal solution. However, the feasibility of this option is doubtful. The existing serious contradictions between the north and south as materialized in Kyoto and its aftermath and the problem of securing revenue sources for the operational expenses of the WEO, as has been observed in the GEF practices where the donor countries have much more power and right to say than the receiving countries, make this option rather difficult—if not impossible.

Therefore, the second option seems to be more practicable. In this regard, the UN path should be followed and the UNEP, the GEF and the CSD should be united under a single umbrella. Likewise, the World Meteorological Organization (WMO) and the International Maritime Organization (IMO) may also take part in the new organization. What would be more significant is the integration of individual secretariats of multilateral environmental agreements in the scheme. These organizations must be effectively incorporated into the new system.

The management functions of the new body should also be planned. At the first phase, which would be the transition phase, status gaining and institution development functions should be given the

priority. Upon the completion of this stage, a full-scale management of global ecosystem—perhaps incorporating an international court into the system—should be the overall target for the new entity. International arbitration over environmental disputes and the management of ISO 14000 series of standards known as the International Environmental Management System Certificates should also be incorporated within the new process.

As indicated in a recent article<sup>10</sup> (Cone 2002) the WTO is certainly a good example in this regard. First, the international experience gained in the Uruguay Round should be repeated for the enhancement of the idea and then again the WTO model should be replicated in terms of status, structure, relations, decision-making, functions, duties, authorities and fund raising. Therefore, the main functions of the WEO should be similar to those of WTO as follows:

- Administering multilateral environmental agreements
- Acting as a forum/platform for environmental negotiations
- Settling environmental disputes
- Reviewing national environmental policies
- Assisting developing countries in environmental policy issues through financial and technical assistance and training programs
- Cooperating with other international organizations.

Organizationally, the WTO structure, which is mainly comprised of the Ministerial Conference, the General Council, the specialized committees, the multilateral environmental agreements secretariats and the General Secretariat, can be adopted. Biermann and Simonis<sup>11</sup> seem to be certain about the sources of finance. These researchers are basically pointing out the sources to be derived from the developed countries' already promised environmental financial assistance (like Sweden and the Netherlands) to developing countries, the buying

---

<sup>10</sup> S.M. Cone, *The environment and the World Trade Organization*, 2002. <http://ssrn.com> Id 345120.

<sup>11</sup> F. Biermann and U.E. Simonis, 'Pleading for a world environment and development organization in Biopolitics' in *The Bio-Environment* 7, 1999, 51–67; F. Biermann, 'The case for a World Environment Organization' in *Environment*, 2000 42/9, 22–32.

French, Hilary, 2000b. *Coping with ecological globalization*. In 'State of the World 2000'. The Worldwatch Institute. Norton/Worldwatch Book. New York. 184–202.

up of developing countries' debts by the developed ones, a levy on international air travel and a levy on foreign exchange transactions.

## 5. Conclusion

The ongoing deterioration of global environmental and ecological quality parameters should create an effective alarm for world leaders, leading countries and international organizations. It is already proven that even the spectacular success in environmental diplomacy is not adequate to reverse the well-known adverse, unmitigable and irrevocable impacts of global environmental deterioration. The establishment of the WEO can only achieve such a revolution. The existing bodies of the UNEP and the GEF, as well as the huge accumulation of international relations expertise in the UN can provide very effective leverage in this regard.

Consequently, the time has arrived to revolutionize the global environmental governance. Hilary French's comments and expectations on the venue are inspiring:

*Thirty years ago, photographs taken from space by the Apollo expeditions indelibly impressed on all who saw them that our planet, while divided by political boundaries, is united by ecological systems. These photos helped inspire the first Earth Day, which in turn motivated numerous countries to pass environmental laws and create environmental ministries. This year, the world will celebrate Earth Day 2000. The time has come for a comparable groundswell in support of the international governance reforms that are needed to safeguard the health of the planet in the new millennium.*

# The Dilemma of Gender Issues in Turkish Law: Women's Surnames as a Telling Example

Ozan ERGÜL

For a long time, the concept of gender equality has continued to produce problems in Turkish law, and some of those problems which are thought to be solved in some way or other still breed new ones. Indeed, the struggle for gender equality has forced the Turkish Parliament and the Constitutional Court to deal with such problems several times. None of these decisions deserves to be called a revolution and most of them are conceived as not satisfactory at all. On the other hand, the surnames' of women is a leading example for those who seek a case concerning the issue of gender inequality, both dealt with by the Parliament and the Constitutional Court in an incorrect manner. Actually, the step taken by the Parliament in 1997<sup>1</sup> to mitigate the inequality created by the former Civil Code, which previously forced women to use their husbands' surname as their sole surname, was found satisfactory by most of the lawyers and politicians, including women. The new regulation gave women the right to use their maiden names, with the conditions that they use their maiden

---

Dr., Faculty of Law, Ankara University.

<sup>1</sup> The amendment made to the Art. 153 of the Civil Code by the Law no: 4248 and dated 14.05.1997 (*Official Gazette*, 22.05.1997) reads as follows: 'The wife shall take the surname of her husband when she gets married; however, she may use her previous surname in front of her husband's surname provided that she applies to the registry official or subsequently to the registry administration. The wife previously bearing two surnames may, however, exercise such right only for one of the surnames'.

names in front of their husband's surname, and make an application during the wedding ceremony or after. The new regulation did not give the women the right to keep their maiden name as their sole surname. The Constitutional Court, reviewing the regulation brought before it by an application of a first instance court, accepted that the new regulation created inequality in favor of men (husbands), but at the end concluded that this inequality was justified by social and legal reasons. According to the Court the reasons for the lawmaker to set such a provision were to be found in social needs, i.e. protection of the family union, public order and public interest. Additionally, a reference to the legal theory justifying the position of the husband as a protector and the representer of the unity of the family, which relied on the natural weakness of the women, was made. After such reasoning, it was not startling to see the Constitutional Court refusing women's right to carry exclusively their maiden names as their surnames.<sup>2</sup>

Some predictions set forth, including warnings for a new era of problems about the surnames of women, after the amendment made to the Civil Code had little reflection in society or among lawyers.<sup>3</sup> We should not omit though, that the dissenting judges to the decision of the Court drew attention on the inadequacy of the amended law, which gave limited rights to married women and excluded their right to carry their surnames exclusively.<sup>4</sup> Therefore, those who realized the inappropriate reasoning the Court followed, did expect the decision of the European Court of Human Rights (ECHR) which explicitly stated that the Turkish regulation on the surnames of women contradicted with the European Convention on Human Rights.<sup>5</sup> ECHR in its decision made this statement: *'the Court considered that The Turkish Government's argument that the fact of giving the husband's surname to the family stemmed from a tradition designed to reflect family unity by having the same name*

<sup>2</sup> E. 1997/61, K. 1998/59, T. 29.09.1998, Journal of the Constitutional Court (hereinafter JCC) Issue 38, vol. 2003, pp. 124-134.

<sup>3</sup> For such a prediction see, Ece Göztepe, 'Anayasal Eşitlik İlkesi Açısından Evlilikte Kadınların Soyadı', *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 54, S. 2, (1999), pp. 102-131; ['The Surnames of Women In Wedlock From the Perspective of Constitutional Equality Principle', *The Journal of Ankara University Faculty of Political Sciences*, vol. 54, Issue 2, 1999, pp. 102-131].

<sup>4</sup> For dissenting opinions see p.260.

<sup>5</sup> *Ünal Tekeli v. Turkey*. Application no. 29865/96.

was not a decisive factor'. Thus, it is seen clearly that the social factors, which are assessed as decisive by the Turkish Constitutional Court did not satisfy ECHR at all.

Some amendments made to the Constitution regarding "gender equality" deserve to be mentioned here. First, the amendments made to the Constitution in 2001 by the Parliament, which were very important in making 'equality in the family' a Constitutional regulation should be considered.<sup>6</sup> This amendment explicitly stating the equal status of the spouses led the way for the new Civil Code, which abandoned the husband's primary position in the family.<sup>7</sup> This amendment should not be underestimated considering the patriarchal nature of Turkish society and can be regarded as Parliament's attempt to comply with the changing face of society.<sup>8</sup> However, it should not be omitted that this amendment, giving strength and supplying ground to gender specific claims, is a result of the demands directed to Turkey from the Council of Europe in 1999.<sup>9</sup>

There has been another recent attempt, this time to include the 'benign discrimination' clause to the equality regulation of the Constitution (Art. 10) in 2004, but this could not be accomplished in full. Instead, after debates in the Parliament, a clause stating that, 'Men and women shall have equal rights. The State is obliged to put this equality into effect' was added to Article 10 of the Constitution. Before this amendment the original text of Article 10 stated that, 'all individuals are equal without any

<sup>6</sup> Amended by the Law Numbered 4709 and dated 3 October, 2001 Article 41 of the Turkish Constitution reads as follows: 'The family is the foundation of the Turkish society and based on the equality between the spouses'. With the amendment 'based on the equality of the spouses' is added to the Article.

<sup>7</sup> The New Civil Code, which was accepted by the Parliament on 22 November, 2001, abandoned the regulation of old Civil Code stating that, 'Husband is the chief of the union' and instead prescribed that 'The union is presided together by the spouses' in Article 186. It is interesting though, that the new Civil Code handled the surname's of women in the same manner as the old amended Civil Code did. Article 187 of the new Civil Code has the same regulation of the amended Article 153 of the previous Civil Code.

<sup>8</sup> Levent Göncü, 'The 2001 Amendments to the 1982 Constitution of Turkey', *Ankara Law Review*, vol. 1, no. 1, Summer (2004), p. 104.

<sup>9</sup> Hilâl Elver, 'Gender Equality from a Constitutional Perspective: The Case of Turkey' in B. Baines and R. Rubio-Marin (eds) *The Gender of Constitutional Jurisprudence*, Cambridge University Press, (2005), p. 283.

*discrimination before law, irrespective of language, race, color, sex, political opinion, philosophical belief, religion and sect, or any such consideration. No privilege shall be granted to any individual, family, group or class'.*

The 2004 amendment to the Constitution, which is promulgated in the Official Gazette on 22 May, 2004, was not the same with the draft submitted to the Parliament regarding the gender equality clause. When the draft came before the parliamentary committee, namely the Constitutional Committee, in accordance with the amendment procedure, the deputies of the opposition party (Republican People's Party), submitted a proposal which seemed to be giving ground for 'benign discrimination', to be added to Article 10 of the Constitution

The first proposal submitted to the Parliament regarding the constitutional amendment only included the statement that 'men and women shall have equal rights'. The proposal set forth by the deputies in the Committee who were opposition party deputies, suggested that a benign discrimination clause should be included into the regulation. The proposal stated that, 'women and men shall have equal rights. The State is obliged to put this equality into effect in actual fact. The temporary and special measures taken to accomplish this aim shall not be regarded as privilege or discrimination'.<sup>10</sup> After the debates in the Committee, this proposal was rejected, but with the votes of the deputies of the governing party, the statement, 'The State is obliged to put this equality into effect' was accepted. Those deputies insisting that benign discrimination should be added to Article 10, reiterated their proposal during the debates in the General Assembly, but this was again rejected. The clause refused in the general assembly was formulated more like a provision, aiming to prevent the Constitutional Court from annulling the legislation under constitutional review, which carried the goal of releasing inequalities in a positive manner. In other words if the proposal was accepted, it would ban the Constitutional Court from annulling legislation on the grounds that it contradicts the general equality clause of the Constitution. This proposal shows that the deputies who proposed such an amendment did not trust the Constitutional Court. Another reason for such a proposal might be preventing criticisms coming

<sup>10</sup> The text of the proposal in Turkish can be reached from the web site of TGNA: <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b086m.htm>.



from the Parliament or from society at large, directed to legislative bills favoring women.

Actually, the regulation accepted by the Parliament at last, resembles the German regulation to a large extent. This was explicitly stated by a deputy of the governing party during the parliamentary debates. Article 3/2 of the German Constitution, after being amended in 1994, reads as follows: *'The State shall promote the actual implementation of equal rights for women and men and take steps to eliminate disadvantages that now exist'*. As this resemblance proves, and taking into consideration the jurisprudence of the Federal Constitutional Court, there is still a hope to accomplish substantial gender equality with the help of the provision accepted by the Turkish Parliament.<sup>11</sup> But there is still more for the Constitutional Court to do, which sometimes even lags behind the formal equality standards. On the other hand, the effect of the new regulation deserves to be contested among the lawyers, at least for its loose formulation, especially when recalling the effect of such provisions which are prescribed in the Constitution. As put forward by Gönenç, *'there is no doubt that this new provision is more comprehensive and effective compared to the old one, but it is also no more than a "wishful provision", which shows the State what to do'*.<sup>12</sup> As set forth in this statement, such provisions can be prolific only in cases where the Parliament, as the policy maker, chooses to endeavour for the fulfillment of its constitutional duties. If it chooses not to, then a very hard and dangerous task for the Constitutional Court emerges, which brings out the dilemma of a policy-making court versus a constrained court, no matter whether it is because of internal or external factors.

<sup>11</sup> Ece Göztepe, 'Anayasal Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık', [Constitutional Equality Principle and Benign Discrimination], *Güncel Hukuk*, Sayı 10 (2004), p. 52; for Federal Constitutional Court's jurisprudence see also, B. Rodriguez Ruiz and U. Sacksofsky, 'Gender in the German Constitution' in B. Baines and R. Rubio-Marin (eds), *The Gender of Constitutional Jurisprudence*, Cambridge University Press, (2005), pp. 99-121.

<sup>12</sup> Levent Gönenç, '2004 Anayasa Değişiklikleri' [2004 Amendments to the Constitution], *Güncel Hukuk*, Sayı: 7, Temmuz (2004), p. 46; Göztepe (2004), p. 52.

# JUDGEMENT of the Turkish Constitutional Court

**Official Gazette date/No: 15.11.2002 – 24937**

**Case No: 1997/61**

**Decision No: 1998/59**

**Decision date: 29.09.1998**

**Applicant: Ankara 4. Civil Court of First Instance**

Scope Of Objection: Claim for annulment of the first paragraph of Article 153 of the Turkish Civil Code dated 17.02.1926 and no. 743, as amended by the Law no. 4248 dated 14.05.1997 on the grounds that it is contrary to Articles 12 and 17 of the Constitution.

## I. EVENT

In the course of an action filed by a woman in order to use her maiden name as her family name, where the woman took her husband's surname upon marriage, the court considered the claim of unconstitutionality of the first paragraph of Article 153 of the Turkish Civil Code no. 743 serious and applied for annulment thereof.

## II. TEXTS OF LAW

### A. Provision of Law Subject to Objection

Amended first paragraph of Article 153 of the Law no. 743 reads as follows: "*The wife shall take the surname of her husband when she gets married;*

*however, she may use her previous surname in front of her husband's surname provided that she applies to the registry official or subsequently to the registry administration. The wife previously bearing two surnames may, however, exercise such right only for one of the surnames."*

## V. Review of the Merits

After the application decision of the first instance court and enclosures thereof, report regarding the merits of the case, provision of Law subject to objection, provisions of the Constitution relied on and rationales thereof, and other legislative documents have been read and reviewed, a decision was hereby rendered.

### A. Meaning and Scope of the Provision Subject to Objection

In the first paragraph of Article 153 as amended by the Law no. 4248 (dated 14.05.1997) under the fifth part of the Civil Code governing the "*General Provisions of Marriage*", It is provided that the wife shall take the surname of her husband when she gets married, however, she may use her previous surname provided that she applies to the registry official or subsequently to the registry administration and that a wife previously bearing two surnames may, however exercise such right only for one of the surnames. Thus, in principal a wife shall take the surname of her husband when she gets married, however, if she opts for it, she may also use her maiden name before her husband's surname and in case she marries again after her husband's death or divorce, she may choose to use her ex-husband's surname together with her new husband's surname. In accordance with the last sentence of the paragraph, such right can be exercised for only one of the surnames.

The name stated in the Civil Code is composed of first name and surname. It can be seen that the term "*family name*" is used in the Civil Code instead of surname as well. In the doctrine, surname is defined as the family name, which introduces a family, distinguishes its members from the other individuals, forms the common element of the identity of the family members and which is transferred from generation to generation.

Surname was introduced to Turkish law by the Law on Surname dated 21.06.1934 and no. 2525. Accordingly, every Turk shall bear a surname as well as a first name. Duty and right to choose a surname belongs to the husband, who is the head of the conjugal community. Nevertheless, in case the husband is deceased and the wife is not married again, or the husband is under guardianship due to mental disorder or mental weakness and when the marriage is continuing, the right and duty to choose a surname belongs to the wife.

In accordance with the first sentence of the first paragraph of Article 153 of the Civil Code, the wife shall take the surname of her husband when she gets married. Thus, if the husband changes his surname for any reason, surname of the wife shall also change. A married woman is not entitled to request to change her surname individually as she bears the surname of her husband. The Court of Appeals, in one of its judgments, ruled that in case the husband's surname changes, the wife's surname should also be changed "*automatically*" and that it is an administrative duty imposed on the registry administration to make such changes in the records.

In Article 141 of the Civil Code as amended by the Law no. 3678 governing the personal status of the divorced woman, it is set forth that a divorced woman shall bear her maiden name again and it is stipulated that the judge will allow the woman to use the surname of her ex-husband after divorce subject to some conditions. Such conditions are as follows; the woman should have an interest for continuing to bear the surname of her husband, it should be established that such use will not harm the husband, and the woman should request this.

### **B. The Unconstitutionality Problem**

The first instance court, in its decision to apply, states that, everybody holds inherent, inviolable and inalienable fundamental rights and freedoms and rights to live, to protect and to develop his/her physical and mental existence, that exercising, limiting and assigning such rights and freedoms peculiar to a person is dependent on his/her own will and that everyone should live without harming anyone or impairing rights of others and by exercising and developing in the widest sense

possible the rights and freedoms entailed for being a social individual and asserts that the free inner worlds of the individuals are put under pressure due to customs, morals and similar reasons in societies, where the state has an important impact, assimilated desires of freedom dim the inner and outer worlds of the individuals and the man, who turns out to be domineering in such a society pattern uses the power he holds against the woman and the child, yet the Turkish woman inspired by Europe as well, has started to search for her own identity. It further states that the aim of such struggle of honour, however, is not excluding the man or surpassing him, but walking side by side on equal terms and putting an end to sex discrimination from then on and upon agreement by the man and woman thereon just as in the subject matter of the case, the surname of the woman should be entered in the records as the family surname, however first paragraph of Article 153 of the Civil Code outlaws such option and thus, such provision is contrary to Articles 12 and 17 of the Constitution.

Article 12 of the Constitution sets forth that everyone holds inherent, inviolable and inalienable fundamental rights and freedoms and Article 17 stipulates that everyone holds rights to live, protect and develop his/her physical/mental existence.

The provision that “the wife shall take the surname of her husband when she gets married” stems from the dictates of some social realities and the institutionalisation of long tradition by the legislation. There are some legal theories in Family Law putting forward that women were created different in comparison to the men and should be protected against some social realities and dictates, family relations should be strengthened and family unity should be ordered and uniform, and there is a necessity of prevention of the two-headedness in the family.

When a family name is transferred from one generation to another, the family unity and entity is maintained. The lawmaker recognised the priority of one of the spouses in order to protect the family union. The public order, the public interest and some dictates have led to preference for husband’s surname. Moreover, the impugned provision does not state that the surname of the husband shall be the sole family name, but allows the woman to use her surname with her husband’s surname upon application to the registry.

The allegation that, wife shall take the surname of her husband discriminates against women on the basis of sex is not valid. Equality governed by Article 10 of the Constitution does not mean that everyone will be subject to the same rules in all manners. The principle of equality enshrined in Article 10 of the Constitution does not mean that all individuals shall be subject to the same rules in all manners.

It is not contrary to the principle of equality for individuals to be bound by different rules on just grounds. Peculiarities in their positions and status can require different rules and applications for some persons or societies. Preference by the lawmaker of the husband's surname as the family surname does not constitute violation of the equality principle when the aforementioned lawful reasons are considered. Since there are just grounds for that issue, it is not contrary to the principle of equality for the lawmaker to prefer the surname of the husband as the family surname.

Therefore, the provision subject to objection is not inconsistent with Articles 10, 12 and 17 of the Constitution. The claim of annulment should be dismissed.

Yalçın Acargün, Mustafa Bumin and Fulya Kantarcioğlu did not agree to such opinions.

### III. CONCLUSION

It is hereby decided on 29.09.1998 by Majority and with the dissenting opinions of Yalçın Acargün, Mustafa Bumin and Fulya Kantarcioğlu that the rule "*the wife shall take the surname of her husband*" stipulated under the first paragraph of Article 153 of the Turkish Civil Code no. 743 dated 17.02.1926 as amended by the Law no. 4248 is not contrary to the Constitution and thus it is decided to Reject the application.

#### **Rationale of the Dissenting Opinion**

In accordance with the first paragraph of Article 153 of the Turkish Civil Code as amended by the Law no.4248 of 14.05.1997; "*The wife*

*shall take the surname of her husband when she gets married; however, she may use her previous surname in front of her husband's surname provided that she applies to the registry official or subsequently to the registry administration. The wife previously bearing two surnames may, however, exercise such right only for one of the surnames.*" The first sentence of such paragraph reading as "The wife shall take the surname of her husband when she gets married", which was reviewed in accordance with the restricting rule of such paragraph, it is envisaged that the woman shall take the surname of her husband upon marriage without having any freedom of choice. In spite of this, "marriage" does not cause any change in the surname of the husband.

In Article 10 of the Constitution, by stating that "all individuals are equal without any discrimination before the law regardless of their language, race, colour, sex, political view, philosophical belief, religion, sect and any such considerations" "equality before the law" is described. Although in our Constitution there is no substantial rule such as "woman and man possesses equal rights" like in Article 3 of the German Constitution, there is no doubt that the general equality description under Article 10 comprises such principle as well. In this context, the principle that different sexes possess equal rights, as a solid implementation of the general equality principle, requires that the man and woman are subjected to the same legal status regardless of their sex and as a result of this an absolute equality is provided as regards rights, freedoms and responsibilities.

In the "Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women", which is one of the international documents deriving from the understanding of contemporary law that places the individual's rights of living, protecting and developing his physical and mental existence, living an honourable life in the top of the list of inherent, inviolable and inalienable fundamental rights and freedoms and that aims to provide the necessary environment and conditions to achieve such rights and which Convention we have participated in the year 1985, it can be seen that the principle of "equal rights for different sexes", which is a solid illustration of the general equality principle is taken as basis. In this respect, after stating in the preamble of the Convention that "discrimination against women violates the principles of equality of rights and respect for human dignity" in Article 1 it is set forth that any distinction, exclusion or restriction concerning the right and freedoms made on

the basis of sex irrespective of the marital status of the women shall be regarded as "*discrimination against women*"; in Article 2 paragraph (g) that the States Parties have undertaken to take all appropriate measures, including legislation, to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices which constitute discrimination against women; in paragraph (a) of Article 5, that States Parties shall take all appropriate measures to modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women and in paragraph (c) of Article 16 that, States Parties shall ensure the same rights and responsibilities during marriage and at its dissolution.

Placing the "*equal rights for different sexes*" principle of the Convention rules prohibiting discrimination on the basis of sex, to the international platform and turning them into common ideals has a great importance as it will be a compelling power to reflect such principle in the national regulations.

The aim of attaining the standards of contemporary civilization as mentioned under the Preamble and Article 174 of the Constitution requires that the international documents concerning the rights and freedoms, which are the reflection of such civilization in the legal area, are considered together with the constitutional provisions.

When considered in line with this view, the rule subject to objection, reading "*The wife shall take the surname of her husband when she gets married*", and which is considered to impose restriction only on the side of the woman, renders the husband prevailing over the wife, where the two parties of the conjugal community ought to be in equal legal status with regard to rights and liabilities. It is not possible to justify such inequality with elusive concepts such as public interest or public order, since it is obvious that such kinds of reasons can only be justifiable if there are substantial facts impairing the public order or harming the public interest. It can not be asserted that restricting the right of married woman over her surname relying on some probabilities or assumptions complies with the requirements of a democratic public



order. Therefore, the rule subject to objection is not in compliance with Article 13 of the Constitution either.

The German Constitutional Court in its decision of 05.03.1991 found that it is unconstitutional to choose the surname of the husband as the secondary family name, where it reviewed the rule in the German Marriage and Family Law Act dated 1976, that the spouses shall use a common surname, and either the surname of the wife or the husband can be chosen as the family surname and if the spouses fail to reach an agreement thereon, the surname of the husband shall be chosen as the family surname. In the rationale of the annulment decision the following views were stipulated; "... the traditional structure of a relationship can not justify inequality. If the existing social reality is taken as data, achieving the principle of equal rights for different sexes, which is a constitutional order, will cease its effect. This principle should be strictly followed. This is mainly at issue where women face discrimination as the second paragraph of Article 3 of the Constitution serves for the aim of eliminating such discrimination. The inherent name is the manifestation of a person's individualism and identity. Thus, individual may claim the legal order to respect his/her name and protect it. A change in the name can not be claimed unless there are crucial reasons. (Ece Göztepe, *Anayasal Eşitlik İlkesi Açısından Evlilikte Kadının Soyadı (Woman's Surname in Marriage in View of the Constitutional Equality Principle)*, Periodical of Ankara University Law Faculty, Volume 45, P.17)<sup>1</sup> European Court of Human Rights, in its decision dated 1994 resulting in conviction of Switzerland, stated that the name means the identity of an individual and any interference therewith shall mean interference with the private life of the family and thus, it is contrary to the principle of equality.

The rule, which does not leave the choice of family surname to free will of the spouses, who are the individuals of the conjugal community holding equal rights but giving the husband an absolute priority, causes inconsistency not only with the equality principle but also with Article 17 of the Constitution as it restricts the personality rights of woman

---

<sup>1</sup> The reference made is wrong. It should be 'The Journal of Ankara University Faculty of Political Sciences', vol. 54, Issue 2, 1999, pp. 102-131.

## Judgement of the Turkish Constitutional Court

over her surname and thus it has the nature of interference with her rights of protecting and developing her physical and mental existence.

For the reasons stated above, we do not agree with the majority opinion considering that the rule subject to objection, which is contrary to Articles 10, 13 and 17 of the Constitution, should be annulled.

Presiding Judge  
Mustafa Bumin

Judge  
Yalçın Acargün

Judge  
Fulya Kantarcioğlu

16.11.2004

# JUDGEMENT

## European Court of Human Rights

STRASBOURG  
16 November 2004

This judgment will become final in the circumstances set out in Article 44 § 2 of the Convention. It may be subject to editorial revision. In the case of *Ünal Tekeli v. Turkey*,

The European Court of Human Rights (Fourth Section), sitting as a Chamber composed of:

Sir. Nicolas BRATZA, President,  
Mr. M. PELLONPÄÄ,  
Mr. R. TÜRMEN,  
Mrs. V. STRÁŽNICKÁ,  
Mr. J. CASADEVALI,  
Mr. S. PAVLOVSKI,  
Mr. J. BORREGO BORREGO, judges, and Mr. M. O'BOYLE,  
Section Registrar,

Having deliberated in private on 13 January 2003 and 26 October 2004,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

**PROCEDURE**

1. The case originated in an application (no. 29865/96) against the Republic of Turkey lodged with the European Commission of Human Rights (*"the Commission"*) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (*"the Convention"*) by a Turkish national, Mrs Ayten Ünal Tekeli (*"the applicant"*), on 20 December 1995.

2. The applicant, who had been granted legal aid, was represented by Mrs Aydan Demirel Ersezen, a lawyer practising in İzmir. The Turkish Government (*"the Government"*) were represented by their Agent.

3. The applicant alleged that the refusal by the domestic courts to allow her to bear only her maiden name unjustifiably interfered with her right to protection of her private life. She further alleged that she had been discriminated against in that only married men could continue to bear their own family name after they married. In that connection she relied on Article 8 of the Convention, read alone and in conjunction with Article 14.

4. The application was transmitted to the Court on 1 November 1998, when Protocol No. 11 to the Convention came into force (Article 5 § 2 of Protocol No. 11).

5. The application was allocated to the Fourth Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). Within that Section, the Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1.

6. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed Fourth Section (Rule 52 § 1).

7. By a decision of 1 July 2003 the Chamber declared the application admissible.

8. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 13 January 2004 (Rule 59 § 3).

**There appeared before the Court**

a. for the Government

Mrs DENİZ AKÇAY,

Mrs BURÇE ARI, co-Agent

Mrs IŞIK BATMAZ KEREMOĞLU,  
Mrs BANUR ÖZAYDIN, Advisers

b. for the applicant

Mrs AYDAN DEMİREL ERSEZEN, Counsel  
Mr HAYATİ TORUN, Interpreter

The applicant also attended the hearing.

**THE FACTS**

**I. The Circumstances of the Case**

9. The applicant, Ayten Ünal Tekeli, is a Turkish national, born in 1965 and living in İzmir.

10. After her marriage on 25 December 1990 the applicant, who was then a trainee lawyer, took her husband's name pursuant to Article 153 of the Turkish Civil Code. As she was known by her maiden name in her professional life, she continued putting it in front of her legal surname. However, she could not use both names together on official documents.

11. On 22 February 1995 the applicant brought proceedings in the Karşıyaka Court of First Instance (*"the Court of First Instance"*) for permission to use only her maiden name, *"Ünal"*. On 4 April 1995 the Court of First Instance dismissed the applicant's request on the ground that, under Article 153 of the Turkish Civil Code, married women had to bear their husband's name throughout their married life.

12. An appeal by the applicant on points of law was dismissed by the Court of Cassation on 6 June 1995. The decision was served on the applicant on 23 June 1995.

13. By one of the amendments made to Article 153 of the Civil Code on 14 May 1997, married women acquired the right to put their maiden name in front of their husband's surname. The applicant preferred not to make use of that possibility because, in her view, the amendment in question did not satisfy her demand, which was to use her maiden name alone as her surname.

On 22 November 2001 the new Civil Code was enacted. Article 187 was worded identically to the former Article 153.

## **II. Relevant Domestic Law And Practice**

### 14. The Civil Code;

Article 153 of the former Civil Code (as in force at the material time)

*"Married women shall bear their husband's name. ..."*

Article 153 of the former Civil Code (as amended by Law no. 4248 of 14 May 1997), now Article 187 of the new Civil Code enacted on 22 November 2001

*"Married women shall bear their husband's name. However, they can make a written declaration to the Registrar of Births, Marriages and Deaths on signing the marriage deed, or at the Registry of Births, Marriages and Deaths after the marriage, if they wish to keep their maiden name in front of their surname ..."*

### 15. The Constitution;

Article 10;

*"All individuals shall be equal before the law without any distinction based on language, race, colour, sex, political opinion, philosophical belief, religion, membership of a religious sect or other similar grounds.*

*..."*

Article 90;

“...

*International treaties that are duly in force are legally binding. Their constitutionality cannot be challenged in the Constitutional Court.”*

Article 152;

*“Where a court considers that the applicable provisions of a law or legislative decree are contrary to the Constitution or that one of the parties has raised a serious objection on grounds of unconstitutionality, it shall defer its decision until the Constitutional Court rules on the question.*

...

*The Constitutional Court shall rule and deliver its judgment publicly within five months of the date on which the case was referred to it. If judgment has not been delivered within the aforesaid time-limit, the lower court shall rule on the case in accordance with the statutory provisions in force. However, if it receives the judgment of the Constitutional Court before the judgment on the merits becomes final, the lower court is obliged to comply with it.*

...”

16. After Article 153 of the Civil Code was amended the Ankara District Court raised an objection with the Constitutional Court, arguing that the provision was unconstitutional. In a decision of 29 September 1998 (E 1997/61, K 1998/59) the Court dismissed the objection for the following reasons:

*“The rule according to which married women bear their husband’s name derives from certain social realities and is the result of the codification of certain customs that have formed over centuries in Turkish society. According to the thinking behind family law, the purpose of the rule is to protect women, who are of a more delicate nature than men, strengthen family bonds, nurture the prosperity of the marriage, and preclude bicephalous authority within the same family.*

*For the sake of protecting family unity the legislature has recognised the primacy of the husband’s name over the wife’s. Considerations of public interest and policy have been decisive. Moreover, under the new provision women are now allowed to keep their maiden name in front of their surname ...*

*Furthermore, the contention that this provision infringes Article 10 of the Constitution, which prohibits any discrimination on the ground of sex, is not founded either. The principle of equality within the meaning of Article 10 of the Constitution does not mean that everyone is subject to the same rules of law. The special characteristics of each person or each group of persons may reasonably justify the application of different rules of law... .”*

### **III. International Law**

#### **A. Work by the Council of Europe**

##### **1. Committee of Ministers**

17. Two texts of the Committee of Ministers deal with the issue of family name or equality between the sexes in general contexts: Resolution (78) 37 of 27 September 1978 on equality of spouses in civil law (which precedes the said Protocol) and Recommendation R (85) 2 of 5 February 1985 on legal protection against sex discrimination.

In the resolution the Committee of Ministers observes that certain forms of sex discrimination still exist in the legislation and practice of some member states and calls on these states to eliminate all such discrimination in the choice of family name and the transmission of parents' surnames to their children. Paragraph 6 of the resolution proposes a number of solutions to this effect:

*“6. ... regulate matters concerning the family name of the spouses to ensure that a spouse is not required by law to change his family name in order to adopt the family name of the other spouse and, in doing so, to be guided for instance by one of the following systems:*

*i. choice of a common family name in agreement with the other spouse, in particular the family name of one of the spouses, the family name formed by the addition of the family names of both spouses or a name other than the family name of either spouse;*

*ii. retention by each spouse of the family name he possessed prior to marriage;*

*iii. formation of a common family name by the operation of law by the addition of the family names of both spouses;”*



In the recommendation the Committee of Ministers, aware that equality between men and women has not yet been fully achieved in this area in spite of the extensive work carried out by member states, recommends the member states to take or reinforce, as the case may be, all measures they consider appropriate with a view to achieving that equality in respect of, among other things, the family name. The measures may be implemented not only by legislative changes, but also by the creation of effective legal remedies against discrimination and sanctions in case of failure to comply with such provisions. It also recommends the adoption of suitable machinery to promote this equality (mediation body for example).

## 2. Parliamentary Assembly of the Council of Europe

18. In its Recommendation 1271 (1995) of 28 April 1995 on discrimination between men and women in the choice of a surname and in the passing on of parents' names to children the Assembly recommends that the Committee of Ministers identify those member states which retain sexist discrimination and ask them to take the appropriate measures to, inter alia, "*ensure strict equality in the event of marriage with regard to the choice of a common surname for both marriage partners*" (no. 5, ii).

19. In its reply of 3 April 1996 the Committee of Ministers accepted that each country had its own legal system in this area, depending on "*customs and local traditions*", but stressed that these legal systems should not include any discriminatory provisions. It was with this in mind that the recommendation was transmitted to the Governments of the member states.

20. In its Recommendation 1362 (1998) of 18 March 1998 the Assembly considered that it was not enough for the Committee of Ministers merely to transmit the 1995 recommendation to member states. It recommended that the Committee of Ministers ask each member state to advise it of the period within which it undertook to comply with the principle of non-discrimination. As to the rest, it reiterated its previous recommendations.

21. In reply the Committee of Ministers stated on 20 October 1998 that it shared the views of the Parliamentary Assembly in that respect and informed it that it had transmitted both recommendations to the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) and to the Steering Committee for Equality between Women and Men (CDEG) for them to examine the situation in detail and suggest action to be taken within a reasonable time scale.

### **3. European Committee on Legal Co-operation (CDCJ)**

22. The Committee had already examined the issues raised by the choice of family name by married couples in 1982-1983 as a follow-up to Recommendation no. 2 of the XIIIth Conference of European Ministers of Justice. In its final activity report of 5 October 1983 concerning the acquisition of a family name the Committee concluded that the wide variety of solutions adopted by national laws made any attempt at harmonisation in this field difficult.

23. The Committee reconsidered the question in 1995 and then in 1999 after the Committee of Ministers had transmitted the two recommendations by the Parliamentary Assembly. The examination of the issue was entrusted to the Committee of Family Law Experts. Experts from different countries were asked to submit observations on the legal position and practice in their country. From the observations submitted by the various Governments it emerged that many countries had recently reformed their legislation or that a reform was then underway in respect of other countries (see, for example, Albania, CDCJ (99) 33, Switzerland, CDCJ (99) 9, Turkey, CDCJ (99) 23). The reforms promoted greater clarity and complete equality between men and women before the law regarding their surname.

24. The Committee examined these observations in the light of Resolution (78) 37 and Recommendation R (85) 2 of the Committee of Ministers. While noting that the solutions provided by the resolution were still valid, it found that implementation of the resolution by some countries was still incomplete even if most had eliminated all discrimination concerning the surname of spouses. Although the existence of different customs and traditions precluded a unique

solution, paragraph 6 of Resolution (78) 37 provided a large choice of non-discriminatory solutions. The committee proposed, lastly, that the Committee of Ministers fix a time-limit for undertaking legislative reforms.

25. The European Committee on Legal Co-operation reconsidered the matter on the basis of that opinion. In 1995 it noted that certain States did not meet the conditions contained in the resolution regarding, among other things, the joint name of married couples (Extract from the report of the 64th meeting of the CDCJ, CDCJ (95) 76, Appendix III) and asked them to re-examine their laws on this subject. It also encouraged them to implement the principle contained in paragraph 1.g of Article 16 of the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women (adopted by the General Assembly of the United Nations on 18 December 1979, Treaty Series, vol. 1249, 1981, no. I-20379, pp. 24 et seq.) and to withdraw the reservations made to this provision. In its conclusions the CDCJ considered that the diversity of customs and local traditions should be respected, but that the States concerned should be requested to take all necessary steps to avoid such discrimination between men and women (nos. 9 and 10).

26. In its draft opinion sent to the Committee of Ministers in 1999 the CDCJ found that several States had recently amended their domestic laws in this respect, but that others had not yet done so (no. 4). It considered that the diversity of customs and local traditions should be respected and that there was no reason to impose a uniform system. Paragraph 17 of Resolution (78) 37 already provided a large choice of solutions (no. 5). States which still have provisions that discriminate against women in respect of surnames must take all necessary steps, in due course, to avoid such discrimination (no. 6).

## B. United Nations

27. Article 3 of the International Covenant on Civil and Political Rights (adopted by the General Assembly of the United Nations on 19 December 1966) provides that *"the States Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights set forth in the present Covenant."* This requirement of

equality is confirmed in respect of marriage in Article 23, paragraph 4, the text of which served as a basis for Article 5 of Protocol No. 7 to the Convention, which Turkey has not yet ratified (see above):

*“States Parties to the present Covenant shall take appropriate steps to ensure equality of rights and responsibilities of spouses as to marriage, during marriage and at its dissolution. In the case of dissolution, provision shall be made for the necessary protection of any children.”*

The Covenant has been ratified by many member states of the Council of Europe, but not by Turkey (which signed it on 15 August 2000).

28. The United Nations Human Rights Committee has interpreted Article 23, paragraph 4, as obliging States Parties to ensure that there is no discrimination between men and women, including in respect of the right of each spouse to keep using their own surname or to have an equal say in the choice of new surname.

29. In addition, Article 16, paragraph 1(g) of the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women provides:

*“States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in all matters relating to marriage and family relations and in particular shall ensure, on a basis of equality of men and women:*

...

*(g) The same personal rights as husband and wife, including the right to choose a family name, a profession and an occupation;”*

30. Many member states of the Council of Europe have ratified this convention, including Turkey. When it ratified it, on 19 January 1996, Turkey made a reservation to the effect that certain provisions of the Civil Code concerning family relations might not be compatible with Articles 15 and 16 of the Convention, including Article 16, paragraph 1(g). In a declaration of 20 September 1999 the Turkish Government withdrew that reservation.

31. The committee with the task of applying this convention (Part V, Articles 17 et seq.) has, in reports concerning different countries

(CEDAW Report of 1 May 2000, A/55/38 part I (2000) 21, §§ 172-75 and CEDAW Report of 20 April 2001, A/56/38 part I (2001) 26, §§ 211-16), affirmed women's rights regarding the choice of family name and the possibility of keeping their own name if they so desire.

## THE LAW

### I. The Government's Preliminary Objections

32. The Government raised two preliminary objections based, respectively, on the applicant's lack of victim status and the failure to comply with the six-month time-limit.

#### A. Applicant's victim status

33. The Government disputed that the applicant was a victim within the meaning of Article 34 of the Convention. They observed that at the time of her marriage the applicant, who was a trainee lawyer, was not qualified to practise as a lawyer. When she began practising she had already taken her husband's name. The Government therefore maintained that the applicant's change of name following her marriage could not have created problems in her professional life.

34. The applicant contended that it was during their legal training that trainees established their first professional links and that this period could not be dissociated from the rest of their career. She also submitted that, beyond the professional aspect, a person's name was particularly important in the construction of their identity. The obligation on the applicant to change her maiden name as a result of her marriage had thus given rise to an irreversible severance with her past.

35. The Court is not required to determine whether the obligation on the applicant to change her surname as a result of marrying when she was a trainee lawyer may adversely affect her subsequent professional life. It reiterates that besides professional or business contexts, the surname concerns and identifies a person in their private and family life regarding the ability to establish and develop social, cultural or other relationships with other human beings (see, *mutatis*

mutandis, *Niemietz v. Germany*, judgment of 16 December 1992, Series A no. 251-B, § 29). The Court considers that in the instant case the refusal to allow the applicant to use just her own surname, Ünal, by which she claimed to have been known in private circles and in her cultural or political activities may have considerably affected her non-professional activities.

The applicant is therefore a victim of the impugned decisions (see, to the same effect, *Burghartz v. Switzerland*, judgment of 22 February 1994, series A no. 280-B, § 18).

### **B. Compliance with the six-month rule**

36. The Government pleaded failure to comply with the six-month rule. In their submission, given that the situation complained of flowed from the domestic law the national courts were not in a position to accede to the applicant's request. In these conditions the application should have been lodged within six months of the date of her marriage, that is, by 25 June 1991 at the latest.

37. The Court reiterates that where no domestic remedy is available in respect of an act alleged to be in violation of the Convention, the six-month time-limit in principle starts to run from the date on which the act complained of took place or the date on which an applicant was directly affected by such an act. However, special considerations might apply in exceptional cases where applicants first avail themselves of a domestic remedy and only at a later stage become aware of the circumstances which make that remedy ineffective. In such a situation, the six-month period might be calculated from the time when the applicant becomes aware of these circumstances (see *Aydın v. Turkey (dec.)*, nos. 28293/95, 29494/95 and 30219/96, ECHR 2000-III (extracts)).

38. In the instant case it is true that the position complained of before the Court was actually in conformity with the provisions of Article 153 of the Civil Code. However, the Court notes that in the proceedings before them the domestic courts could have directly applied the provisions of the Convention, which forms an integral part of the domestic law by virtue of Article 90 of the Constitution, or raised an objection that

Article 153 of the Civil Code was unconstitutional (under Article 152 of the Constitution) and, lastly, they could have granted the applicant's request. Consequently, even if it is accepted that the remedy offered only a remote prospect of success, as alleged here, it was not a futile step. Accordingly, it had the effect at least of postponing the beginning of the six-month period (see, *mutatis mutandis*, A. v. France, judgment of 23 November 1993, Series A no. 277-B, § 30).

This preliminary objection of the Government must therefore be rejected.

## II. Alleged Breach of Article 14 of the Convention Taken in Conjunction With Article 8

39. The applicant submitted that the national authorities' refusal to allow her to bear only her maiden name after her marriage amounted to a breach of Article 8 of the Convention, read alone and in conjunction with Article 14.

Article 8 of the Convention provides;

*"1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.*

*2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others."*

Article 14 provides;

*"The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."*

40. In view of the nature of the allegations made, the Court considers it appropriate to examine the case directly under Article 14 of the Convention taken together with Article 8.

### **A. Applicability**

41. The Government disputed the applicability of Article 8 of the Convention in the present case. They maintained that the choice of name was not entirely a matter of a person's individual choice and that the States had a wide margin of appreciation in the area. In their submission, the legislation on assigning names had to remain within the State's domain and did not come within the scope of the Convention.

42. The Court reiterates that Article 8 of the Convention does not contain any explicit provisions on names, but as a means of personal identification and of linking to a family, a person's name nonetheless concerns his or her private and family life. The fact that there may exist a public interest in regulating the use of names is not sufficient to remove the question of a person's name from the scope of private and family life, which has been construed as including, to a certain degree, the right to establish relationships with others (see *Burghartz*, cited above, § 24).

The subject-matter of the complaint thus falls within the scope of Article 8 of the Convention.

### **B. Compliance with Article 14 of the Convention Read in Conjunction with Article 8**

#### **1. The parties' submissions**

43. The applicant complained that the authorities had refused to allow her to bear only her own surname after her marriage whereas Turkish law allowed married men to bear their own surname. She submitted that this resulted in discrimination on grounds of sex and was incompatible with Article 8 taken together with Article 14 of the Convention.

44. The Government acknowledged that it amounted to a difference in treatment on grounds of sex but argued that this was based on objective and reasonable grounds which prevented it from being in any way discriminatory.



45. Referring to the Burghartz judgment cited above, they submitted that there was a link between family unity and the family name and that by providing that families should take the husband's surname the Turkish legislature had opted for a traditional arrangement whereby family unity was reflected in a joint name. In the Government's submission, family unity was a public policy consideration and private life ceased where the individual entered into contact with public life.

46. Referring to the Constitutional Court's decision of 29 September 1998 (E 1997/61, K 1998/59, see above), the Government argued that the difference of treatment on grounds of sex was justified in view of the social reality in Turkey. Pointing out that "*68.8% of women had very limited economic freedom*", the Government argued that a joint surname – reflected through the husband's surname – was designed to strengthen the wife's position in the family.

47. The Government reiterated that since Article 153 of the Civil Code had been amended on 14 May 1997 married women could now keep their maiden name in front of their family name.

48. The Government also pointed out that major difficulties would be occasioned by a change in the system of keeping registers of births, marriages and deaths.

## **2. The Court's assessment**

### **a. Applicable principles**

49. The Court reiterates that Article 14 of the Convention affords protection against discrimination in the enjoyment of the rights and freedoms safeguarded by the other substantive provisions of the Convention. However, not every difference in treatment will amount to a violation of this Article. It must be established that other persons in an analogous or relevantly similar situation enjoy preferential treatment and that this distinction is discriminatory (see, for example, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. the United Kingdom*, judgment of 23 October 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-VII, § 88).

50. According to the Court's case-law a difference of treatment is discriminatory within the meaning of Article 14 if it has no objective and reasonable justification. The existence of such a justification must be assessed in relation to the principles which normally prevail in democratic societies. A difference of treatment in the exercise of a right laid down by the Convention must not only pursue a legitimate aim: Article 14 is likewise violated when it is clearly established that there is no "*reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised*" (see, for example, *Petrovic v. Austria*, judgment of 27 March 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-II, § 30, and *Lithgow and Others v. the United Kingdom*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 102, § 177).

51. In other words, the notion of discrimination includes in general cases where a person or group is treated, without proper justification, less favourably than another, even though the more favourable treatment is not called for by the Convention (see *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, judgment of 28 May 1985, Series A no. 94, § 82). Article 14 does not prohibit distinctions in treatment which are founded on an objective assessment of essentially different factual circumstances and which, being based on the public interest, strike a fair balance between the protection of the interests of the community and respect for the rights and freedoms safeguarded by the Convention (see, among other authorities, *G.M.B. and K.M. v. Switzerland* (dec.), no. 36797/97, 27 September 2001).

52. The Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment in law. The scope of the margin of appreciation will vary according to the circumstances, the subject-matter and its background (see *Rasmussen v. Denmark*, judgment of 28 November 1984, Series A no. 87, § 40, and *Inze v. Austria*, judgment of 28 October 1987, Series A no. 126, § 41).

53. However, very weighty reasons have to be put forward before a difference of treatment based on the ground of sex alone can be regarded as compatible with the Convention (see *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, judgment of 24 June 1993, Series A no. 263, § 67).

54. Since the Convention is first and foremost a system for the protection of human rights, the Court must however have regard to the changing conditions in Contracting States and respond, for example, to any emerging consensus as to the standards to be achieved (see, *mutatis mutandis*, *Stafford v. the United Kingdom* [GC], no. 46295/99, § 68, ECHR 2002-IV).

**b. Whether there has been a Difference in Treatment  
Between Persons in Similar Situations**

55. The applicant's complaint concerns the fact that, legally, married women cannot bear their maiden name alone after they marry whereas married men keep the surname they had before they married. This is undoubtedly a "*difference in treatment*" on grounds of sex between persons in an analogous situation.

56. The factual differences between the two categories (married men and married women) to which the Government refer, that is, those relating to their social situation and their economic independence respectively, do not lead the Court to a different conclusion.

It is precisely this distinction which is at the heart of the issue whether the difference in treatment complained of is justifiable.

**c. Whether there is Objective and Reasonable Justification**

57. In the Government's submission, the interference in question pursued the legitimate aim of reflecting family unity through the husband's surname and thereby ensuring public order. The applicant refuted that argument.

58. The Court reiterates that although the Contracting States have a certain margin of appreciation under the Convention regarding the measures to be taken in reflecting family unity, Article 14 requires that any such measure, in principle, applies even-handedly to both men and women unless compelling reasons have been adduced to justify a difference in treatment.

In the present case the Court is not persuaded that such reasons exist.

59. The Court reiterates in the first place that the advancement of the equality of the sexes is today a major goal in the member States of the Council of Europe. Two texts of the Committee of Ministers, namely, Resolution (78) 37 of 27 September 1978 on equality of spouses in civil law and Recommendation R (85) 2 of 5 February 1985 on legal protection against sex discrimination, are the main examples of this. These texts call on the member states to eradicate all discrimination on grounds of sex in, among other things, choice of surname. This objective has also been stated in the work of the Parliamentary Assembly (see paragraphs 19-22 above) and the European Committee on Legal Co-operation (see paragraphs 23-27 above).

60. On an international level, developments in the United Nations concerning the equality of the sexes are heading in this specific area towards recognition of the right of each married partner to keep his or her own surname or to have an equal say in the choice of new family name (see paragraphs 23-27 above).

61. Moreover, the Court notes the emergence of a consensus among the Contracting States of the Council of Europe in favour of choosing the spouses' family name on an equal footing.

Of the member states of the Council of Europe Turkey is the only country which legally imposes – even where the couple prefers an alternative arrangement – the husband's name as the couple's surname and thus the automatic loss of the woman's own surname on her marriage. Married women in Turkey cannot use their maiden name alone even if both spouses agree to such an arrangement. The possibility made available by the Turkish legislature on 22 November 2001 of putting the maiden name in front of the husband's surname does not alter that position. The interests of married women who do not want their marriage to affect their name have not been taken into consideration.

62. The Court observes, moreover, that Turkey does not position itself outside the general trend towards placing men and women on an equal footing in the family. Prior to the relevant legislative amendments, particularly those of 22 November 2001, the man's position in the family was the dominant one. The reflection of family

unity through the husband's surname corresponded to the traditional conception of the family maintained by the Turkish legislature until then. The aim of the reforms of November 2001 was to place married women on an equal footing with their husband in representing the couple, in economic activities and in the decisions to be taken affecting the family and children. Among other things the husband's role as head of the family has been abolished. Both married partners have acquired the power to represent the family. Despite the enactment of the Civil Code in 2001, however, the provisions concerning the family name after marriage, including those obliging married women to take their husband's name, have remained unchanged.

63. The first question for the Court is whether the tradition of reflecting family unity through the husband's name can be regarded as a decisive factor in the present case. Admittedly, that tradition derives from the man's primordial role and the woman's secondary role in the family. Nowadays the advancement of the equality of the sexes in the member states of the Council of Europe, including Turkey, and in particular the importance attached to the principle of non-discrimination, prevent States from imposing that tradition on married women.

64. In this context it should be recalled that while family unity can be reflected by choosing the husband's surname as the family name, it can be reflected just as well by choosing the wife's surname or a joint name chosen by the couple (see *Burghartz*, cited above, § 28).

65. The second question that the Court is asked to address is whether family unity has to be reflected by a joint family name and whether, in the event of disagreement between the married partners, one partner's surname can be imposed on the other.

66. The Court observes in this regard that, according to the practice of the Contracting States, it is perfectly conceivable that family unity will be preserved and consolidated where a married couple chooses not to bear a joint family name. Observation of the systems applicable in Europe supports this finding. The Government have not shown in the present case that concrete or substantial hardship for married partners and/or third parties or detriment to the public interest would be likely to flow from the lack of reflection of family unity through a

joint family name. In these circumstances the Court considers that the obligation on married women, in the name of family unity, to bear their husband's surname – even if they can put their maiden name in front of it – has no objective and reasonable justification.

67. The Court does not underestimate the important repercussions which a change in the system, involving a transition from the traditional system of family name based on the husband's surname to other systems allowing the married partners either to keep their own surname or freely choose a joint family name, will inevitably have for keeping registers of births, marriages and deaths. However, it considers that society may reasonably be expected to tolerate a certain inconvenience to enable individuals to live in dignity and worth in accordance with the name they have chosen (see, *mutatis mutandis*, *Christine Goodwin v. the United Kingdom* [GC], no. 28957/95, § 91, ECHR 2002-VI).

68. Consequently, the objective of reflecting family unity through a joint family name cannot provide a justification for the gender-based difference in treatment complained of in the instant case.

Accordingly, the difference in treatment in question contravenes Article 14 taken in conjunction with Article 8.

69. Having regard to that conclusion, the Court does not consider it necessary to determine whether there has also been a breach of Article 8 taken alone.

### **III. Application of Article 41 of the Convention**

70. Article 41 of the Convention provides

“If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.”

### **A. Damage**

71. The applicant alleged that she had sustained non-pecuniary damage which she assessed at 15,000 euros (EUR).

72. The Government disputed that claim.

73. The Court considers that it is for the Turkish State to implement in due course such measures as it considers appropriate to fulfil its obligations to secure to each married partner, including the applicant, the right to keep their own surname or to have an equal say in the choice of their family name in compliance with this judgment.

While there is no doubt that the applicant has suffered distress and anxiety in the past, it is the inability of married women under Turkish law to keep their maiden name which lies at the heart of the complaints in the instant case. The Court does not therefore find it appropriate to make an award to the applicant, seeing that in the circumstances of the present case the finding of a violation, with the consequences which will ensue for the future, may be regarded as constituting just satisfaction.

### **B. Costs and Expenses**

74. The applicant also claimed EUR 1,750 for the costs and expenses incurred before the domestic courts and the Court. She referred to resolution no. 36 of 24 June 2003 of the executive committee of the İzmir Bar (rate applicable from 1 July 2003 to 31 December 2003).

75. Having regard to the information before it and to its relevant case-law, the Court awards the applicant EUR 1,750.

### **C. Default Interest**

76. The Court considers it appropriate that the default interest should be based on the marginal lending rate of the European Central Bank, to which should be added three percentage points.

**FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY**

1. *Dismisses* the Government's preliminary objections;
2. *Holds* that the applicant may claim to be a "victim" for the purposes of Article 34 of the Convention;
3. *Holds* that there has been a violation of Article 14 of the Convention in conjunction with Article 8;
4. *Holds* that it is unnecessary to consider the application under Article 8 of the Convention taken alone;
5. *Holds* that the finding of a violation constitutes in itself sufficient just satisfaction for the non-pecuniary damage sustained by the applicant;
6. *Holds*
  - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 1,750 (one thousand seven hundred and fifty euros) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable and to be converted into Turkish liras at the rate applicable at the date of settlement;
  - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
7. *Dismisses* the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in French, and notified in writing on 16 November 2004 pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.



# LEGISLATION

## A selected list of Laws and International Instruments adopted in 2004 and published in OG (*Official Gazette; Resmi Gazete*)

### OG 29 January 2004 /25361

5075 Law regarding Approval of the Ratification of the Trust Fund Agreement Between the United Nations Industrial Development Organization and the Republic of Turkey

### OG 14 February 2004 /25373

5086 Law regarding Sales of Second-hand Vehicles to Foreigners

5094 Law regarding Approval of Ratification of the Convention for the Establishment of the European Radiocommunications Office

5095 Law regarding Approval of Ratification of the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

### OG 28 April 2004 /25446

5136 Law regarding the Amendment of Some Articles of the Turkish Commercial Code

5138 Law regarding Approval of Ratification of the Agreement between the European Community and the Republic of Turkey on precursors and chemical substances frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs or psychotropic substances

5139 Law regarding Approval of Ratification of the Agreement between the Republic of Turkey and the Republic of Peru on

## *Legislation*

---

Protection, Conservation, Seizure and Restitution of the Illicitly Traded, Exported or Trafficked Cultural, Archaeological, Artistic, and Historical Objects

### **OG 4 May 2004 /25452**

5150 Law regarding Approval of Participation in the Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects

5151 Law regarding Approval of Participation in the Convention on Registration of the Objects Launched into Outer Space

### **OG 7 May 2004 /25455**

5153 Law regarding Approval of Ratification of the Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space

### **OG 12 May 2004 /25460**

5163 Law regarding Approval of Ratification of Marrakech Plenipotentiary Conference Final Acts Amending the International Telecommunication Union Constitution and Convention

5166 Law regarding Approval of Ratification of the European Agreement relating to Persons Participating in Proceedings of the European Court of Human Rights

### **OG 6 July 2004 /25514**

5203 Law Amending the Law on Turkish Citizenship

### **OG 26 October 2004 /25625**

5242 Law regarding Approval of Ratification of the Additional Protocol to the European Agreement on the Transmission of Applications for Legal Aid

5244 Law regarding Approval of Participation in the Kimberley Process Certification Scheme

5247 Law regarding Approval of Ratification of the Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the participation of the Republic of Turkey in the European Union-led forces in the Former Yugoslav Republic of Macedonia and the relevant Financial Arrangement

5250 Law regarding Approval of Ratification of the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects and the Amendment to the Convention, Annex I, Amended II. and IV. Protocols thereof

**International Treaties**

**OG 8 January 2004 /25340**

2003/6684 Decree on Ratification of the Convention between the International Refugee Organization and the Republic of Turkey on Legal Status, Privileges and Immunities of the Organization in Turkey

**OG 12 January 2004 /25344**

2003/6644 Decree on Ratification of the 4th Additional Protocol of the Agreement on Multinational Peace Force South-eastern Europe

**OG 14 January 2004 /25346**

2004/6713 Decree on Ratification of the Protocol on the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal

**OG 16 January 2004 /25348**

2004/6706 Decree on Ratification of the Memorandum of Understanding between the United Nations, the Government of the Hellenic Republic and the Government of the on Cooperation in the Field of Humanitarian Emergency Response

**OG 25 January 2004 /25357**

2004/6740 Decree on Ratification of the Convention no.133 concerning Crew Accommodation on Board Ship (Supplementary Provisions)

**OG 02 Mart 2004/25390**

2004/6809 Decree on the Ratification of the 'Financing Memorandum' between the Republic of Turkey and the European Commission

## *Legislation*

---

2004/6810 Decree on Ratification of the 'Geothermal Heat Pump Assisted Greenhouse Project' between the United Nations Development Programme and our Government

**OG 12 March 2004 /25400**

2004/6939 Decree on Ratification of the Memorandum of Understanding between the Republic of Turkey and the European Community on Participation of Turkey in the 'Community Programme on Interchange of Data between Administrations (IDA)'

**OG 20 April 2004 /25439**

2004/7019 Decree on Ratification of the Trust Fund Agreement between United Nations Industrial Development Organization and the Republic of Turkey

**OG 21 April 2004/25440**

2004/7028 Decree on Ratification of the Project Document of the Technical Cooperation of Turkey with the other Developing Countries—II. Phase and Annexes thereto

2004/7047 Decree on Ratification of the Agreement on the Regional Workshop for Central Asia and the Caucasus on International Cooperation against Terrorism and the Transnational Organized Crime

**OG 26 April 2004/25444**

2004/7097 Decree on Ratification of the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

**OG 8 May 2004/25456**

2004/7223 Decree on Ratification of the Memorandum of Understanding between the European Community and the Republic of Turkey on the Participation of the Republic of Turkey in the Community Programmes Leonardo da Vinci II, Socrates II and Youth

**OG 15 June 2004/25493**

2004/7346 Decree on Ratification of the Agreement between the European Community and the Republic of Turkey on precursors and chemical substances frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs or psychotropic substances

**OG 15 July 2004 /25523**

2004/7577 Decree on ratification of the Agreement of Cooperation between the Republic of Turkey and Europol

**OG 4 August 2004 /25543**

2004/7644 Decree on Ratification of the 'Annex to the Financing Memorandum of the 2002 Turkish National Programme TR 0201.01-TR 0206.02' between the Republic of Turkey and the European Commission

**OG 7 August 2004 /25546**

2004/7655 Decree on Ratification of the Exchange of Letters concerning Amendment to the Agreement between the European Commission and the Republic of Turkey regarding Establishment of the Delegation of the European Commission in Turkey and the Privileges and Immunities of the Delegation

**OG 12 August 2004 /25551**

2004/7637 Decree on Ratification of the Financing Memorandum pertaining to the year 2003 between the Republic of Turkey and the European Union

**OG 23 September 2004 /25592**

2004/7849 Decree on Participation of Turkey as of 1/1/2005 in the Geneva Act of the Hague Convention on the Industrial Registration of Industrial Designs and the Trademark Law Treaty

**OG 2 October 2004 /25601**

2004/7894 Decree on Ratification of the Additional Protocol to the European Convention on Information on Foreign Law with an Annex of Declaration

## *Legislation*

---

### **OG 8 October 2004 /25607**

2004/7896 Decree on Ratification of the 'European Agreement on the Exchange of Tissue-Typing Reagents (ETS 84)' and the 'Additional Protocol (ETS 89)'

### **OG 1 November 2004 /25630**

2004/8022 Decree on Ratification of the Amendment Document and the Annex of the 'National Software Development Project' between Turkey and the United Nations Development Programme

### **International Agreements**

#### **OG 2 March 2004 /25390**

2004/6771 Decree on Ratification of the Criminal Law Convention against Corruption

#### **OG 16 March 2004 /25404**

2004/6922 Decree on Ratification of the Agreement on Providing Life Certificates

2004/6950 Decree on Ratification of the Convention on the Recognition and Updating of Civil Status Booklets

2004/6958 Decree on Ratification of the Convention no.155 concerning Occupational Safety and Health and the Working Environment and the Convention no.161 concerning Occupational Health Services

#### **OG 18 March 2004 /25406**

2004/6934 Decree on Ratification of the Convention on Providing Citizenship Certificates

2004/6938 Decree on Ratification of the Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict annexed to the Convention on the Rights of the Child by annexing Declarations thereto

2004/6951 Decree on Ratification of the Convention on the International Exchange of Information Relating to Civil Status

#### **OG 19 March 2004 /25407**

2004/6927 Decree on Ratification of the Agreement on Encoding the Information in the Civil Status Certificates

**OG 19 April 2004 /25438**

2004/7087 Decree on Ratification of the Convention on Cooperation on Protection of Children and International Adoption

**OG 20 April 2004 /25439**

2004/7024 Decree on Ratification of the Convention for the protection of Human Rights and dignity of the human being with regard to the application of biology and medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine

**OG 15 June 2004 /25493**

2004/7340 Decree on Ratification of the Convention on the Taking of Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters with Reservation and Declarations

2004/7361 Decree on Participation of Turkey in the Convention on the Safety of the United Nations and Associated Personnel with Reservations and Declarations

2004/7402 Decree on the Ratification of the Agreement on Social Security between the Republic of Turkey and the Czech Republic

**OG 8 July 2004 /25516**

2004/7502 Decree on Ratification with annexed Declarations and Reservations of the 'International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families', which was approved to be ratified through the Law no.4662

**OG 26 July 2004 /25534**

2004/7614 Decree on Ratification of the Agreement on International Exhibitions signed on 22 November 1928 in Paris, amended and finalized by Protocols of 10 May 1948, 16 November 1966, and 30 November 1972 and the Amendment Proposal dated 24 June 1982

**OG 12 August 2004 /25551**

2004/7648 Decree on Ratification of the Black Sea Biodiversity and Landscape Conservation Protocol to the Convention of the Protection of the Blacksea against Pollution and the Protocol

*Legislation*

---

**OG 1 September 2004 /25570**

2004/7712 Decree on Ratification with Declarations and Reservation of the Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime

**OG 6 September 2004 /25575**

2004/7800 Decree on Ratification of the European Convention on Cinematographic Co-Production

**OG 21 October 2004 /25620**

2004/7905 Decree on Ratification with Reservations of the Agreement on Temporary Importation



BIS IN HAC REGIONE QUAM  
COLIMUS IUS RENOVATUM  
ET FIRMATUM EST PRAESTANTI  
MENTE VIRI OPERA:  
IUSTINIANI IMPERATORIS OLIM  
CUM IS ANNO DXXX AD DXXXIV  
CORPUS IURIS COLLIGENDUM  
CURAVIT,  
GAZI (MUSTAFA KEMAL ATATÜRK)  
CUM ANNO MCMXXIV AD XXVII  
IUS TURCHIAE REDINTEGRATAE  
CONDIDIT.

SICUT ENIM IUSTINIANI MANDATIS  
CORPORIS IURIS ORDINANDI ROMANARUM  
LEGUM NOTITIA ET SCIENTIA NOBIS  
SERVATA EST, ITA  
GAZI (MUSTAFA KEMAL ATATÜRK),  
CUM LEGES NOVAS ADOPTANDAS  
DECREVISSET, TURCARUM NOSTRI TEMPORIS  
IURIS PRUDENTIAE FUNDAMENTA  
IECIT. ATQUE, UT IUSTINIANI MULTA  
SAECULA OPUS MANSIT, ITA  
GAZI (MUSTAFA KEMAL ATATÜRK)  
NOSTRI ISTUD TANTAE MOLIS OPUS  
IN PERPETUUM STATUET IURIS  
PRUDENTIAM GENTIS SVAE.



ORD. PROF. DR. RICHARD HONIG  
(University of Istanbul)  
(April 1934- CAPITOLIVM)

10 Euro  
15 YTL  
15.000.000 TL





*Pioneer and Leader  
for 25 years  
We are Grateful for our  
Collective Accomplishment*

[www.tuyap.com.tr](http://www.tuyap.com.tr)

**TUYAP FAIRS AND EXHIBITIONS ORGANIZATION INC.**