

NATIONALE VERFASSUNG UND BEITRITT ZUR EU BEISPIEL TURKEI

Dr. Christian RUMPF*

Die gegenwärtige politische Konstellation scheint zwar eher gegen einen Beitritt der Türkei zur EU zu sprechen, doch sollte diese Möglichkeit nach wie vor nicht aus den Augen gelassen werden. Vielleicht liegt sogar in einem Beitritt gerade der Schlüssel zur Lösung der Probleme, die die Europäer mit der Türkei haben. Allein die Sache der Türkei ist es allerdings, einige Grundentscheidungen zu treffen, die den Beitritt aus türkischer Sicht erleichtern oder überhaupt erst ermöglichen. Dazu gehört die Änderung der türkischen Verfassung. Denn der besondere Charakter der EU ist mit den Vorgaben der türkischen Verfassung nicht ohne weiteres in Einklang zu bringen.

I. Die wesentlichen Charakteristika der EU

1. Souveränität

Souveränität ist die Befugnis eines Staates, unter Ausschluß anderer Staaten und Organisationen die eigenen Rechte und Pflichten nach außen frei zu gestalten und zu erfüllen (äußere Souveränität) und auf einem bestimmten Territorium über die dort lebenden Menschen umfassende Herrschaftsgewalt auszuüben (innere Souveränität). In der modernen Staatswissenschaft ist für die Zuschreibung von Souveränitätsrechten nicht mehr das feudale Eigentum bestimmend, sondern die Verwurzelung der staatlichen Herrschaftsgewalt in der Gesellschaft eines Staates. Ist diese Gesellschaft nach den Grundsätzen der Demokratie organisiert, so hängt innere Souveränität eng mit der Art und Weise der Gestaltung der demokratischen Ordnung zusammen.

Wesentliches Merkmal umfassender Souveränität ist die Kompetenzkompetenz, das heißt die Befugnis, die Kompetenzen zur Ausübung von Herrschaftsgewalt selbst zu schaffen und zu umreißen, mit anderen Worten: sich seine Verfassung selbst zu geben.

*Mannheim, Heidelberg, Karlsruhe barosu avukatlarından. Heilderberg Max-Plank Enstitüsü Türkiye Uzmanı. Frankfurt Üniversitesinde ders veriyor.

So wie jedoch die Freiheit eines Menschen ihre Grenze in der Freiheit der anderen findet, so findet auch die Souveränität ihre Grenze in der Souveränität der anderen Staaten. Diese Grenzen können sich aus dem allgemeinen Völkerrecht ergeben, aber auch aus der Einbindung in völkerrechtliche Vertragsbeziehungen.

2. Staatenkooperation als Grenze der Souveränität

a) Allgemein

Je intensiver Verkehr und Kommunikation über die Grenzen hinweg werden und damit die Gesellschaften und Staaten wirtschaftlich und politisch zusammenführen, desto größer wird das Bedürfnis, die Beziehungen gemeinschaftlich zu gestalten. Jedes Zusammenwirken zur Verfolgung gemeinschaftlicher Interessen und jeder völkerrechtliche Vertrag birgt ein Stück Begrenzung von Souveränität in sich. Dies kann bis zur Aufgabe wichtiger Souveränitätsrechte führen, wogegen dann oft die nationalen Verfassungen ihrerseits Grenzen ziehen, indem sie genau bestimmen, wie weit der Verzicht auf Souveränität gehen darf. Intensität und Varianten der Kooperation können beliebig sein, doch gibt es einige Grundbegriffe, die einiges auch zur Frage der Souveränitätsbeschränkung aussagen.

b) Konferenz

Die unverbindlichste Form der Kooperation ist die Konferenz. Schon ihr Begriff impliziert Souveränitätsbegrenzung allenfalls insoweit, als für jede Konferenz Regeln gelten, denen sich die Teilnehmer unterwerfen müssen. Es handelt sich dabei allerdings nicht um Rechtsregeln, sondern um Regeln des Anstands, der Konvention, möglicherweise auch um Regeln einer Geschäftsordnung, die sich die Konferenz gibt. Sanktionen für Regelverletzungen bestehen allenfalls darin, daß dem Regelverletzer nahegelegt wird, der Konferenz fernzubleiben.

Ein Beispiel für die Verfestigung einer Konferenz zur ersten Stufe echter Organisation stellt die KSZE dar. Ihre Dokumente wurden von den Konferenzteilnehmern zwar nicht als völkerrechtlich verbindlich angesehen, dennoch beriefen sie sich etwa gegen Verletzer solcher Dokumente eben auf diese. Die Türkei ist ein Beispiel dafür, daß diese völkerrechtlich unverbindlichen Dokumente auch von einzelnen Staaten durchaus als Wiedergabe von Rechtsgrundsätzen gelten können, die sogar Einfluß auf die innerstaatliche Rechtsordnung haben können¹. Sowenig sich dies aus dem Begriff der Konferenz ergibt, so sehr haben diese Verhaltensweisen dazu beigetragen, daß aus der KSZE (türk.: AGIK) -das K steht für Konferenz- die OSZE (türk.: AGIT) -das O steht für Organisation- wurde.

c) Internationale Organisation

Eine Internationale Organisation ist ein Zusammenschluß von Staaten auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages zur Verfolgung bestimmter Interessen. Der Gegenstand ihrer Tätigkeit ist durch den Vertrag eng umrissen, oft hat die Organisation

¹Danıştay, 12. Daire, Urt. v. 24.4.1978, E. 1977/1349, K.1978/955, Danıştay Dergisi 30-31, S. 50.

nicht einmal die Befugnis, zu diesem Gegenstand mit Nichtmitgliedern oder anderen Organisationen in vertragliche Beziehungen zu treten. Die Internationale Organisation zeichnet sich dadurch aus, daß es ihr nicht erlaubt ist, aus eigener Kompetenz in die inneren Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten einzugreifen. Die Mitgliedstaaten geben allenfalls ein Stück äußere Souveränität auf, indem sie sich verpflichten, auf dem Tätigkeitsfeld der Organisation sich an die Bedingungen und Vorgaben der Organisation zu halten. In der Regel haben die Bürger der Mitgliedstaaten völkerrechtlich keine eigenen Rechte und Pflichten. Ausnahmen bestehen nur in Rekursmöglichkeiten, wie sie Bürger etwa zu menschenrechtlichen Organen der Vereinten Nationen, des Wirtschafts- und Sozialausschusses der UN oder des Internationalen Paktes für die Bürgerlichen und Politischen Rechte haben, oder zu den Organen der EMRK. Dennoch bleibt hier der Souveränitätsverlust begrenzt, in die inneren Verhältnisse der Mitgliedstaaten kann, sieht man von begrenzten Ermittlungsbefugnissen ab, keines der Organe rechtswirksam eingreifen. Schließlich steht bei Internationalen Organisationen der Austritt den Mitgliedern frei².

d) Supranationale Organisation

Im Falle der Supranationalen Organisation gehen die Souveränitätseinbußen erheblich weiter. Zwar wird eine solche Organisation ebenfalls durch einen völkerrechtlichen Vertrag gegründet, doch zeichnet sich eine solche Organisation durch besonders weitreichende Kompetenzen und vor allem dadurch aus, daß ihre Organe Rechtsakte setzen können, die unmittelbar in die innere Rechtsordnung der Mitgliedstaaten eingreifen. Die Organe der supranationalen Organisation treten an die Stelle nationaler Organe. Es wird hier nicht nur äußere, sondern auch innere Souveränität aufgegeben; der Austritt aus der Organisation ist erschwert oder -rechtlich- unmöglich. Gerade für einen demokratischen Rechtsstaat ergeben sich hier besonders schwierige Probleme, wenn eine solche Organisation selbst nicht unmittelbar demokratische Legitimation aufweist. Es liegt auf der Hand, daß es hier zu Konflikten mit nationalen Verfassungen kommen kann, die in der Regel die Ausübung der inneren Souveränität abschließend regeln, wobei die Verfassungen unterschiedlich flexibel sind.

Eine solche Organisation stellt die EU dar.

e) Bundesstaat

Der Bundesstaat ist eine Organisationsform, in der die Mitgliedstaaten völkerrechtlich wesentliche Merkmale von Souveränität aufgeben. Die äußere Souveränität steht nur noch dem Bund zu, der in der Regel die Außenpolitik und Verteidigungspolitik bestimmt, zumindest wesentlichen Einfluß auf die Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen hat. Soweit etwa die Kantone der Schweiz noch als völkerrechtlich selbständige Subjekte gelten, so ist dies von der Völkerrechtsgemeinschaft nicht mehr anerkannt und schlägt auch aus Schweizer Sicht nicht mehr nach außen durch. Die Schweiz ist also, wie auch Deutschland, die USA, Kanada und viele andere Staaten ein echter Bundesstaat. Die innere Souveränität kann sehr unterschiedlich ausgestaltet

²Eine gesonderte Entwicklung macht wohl die EMRK durch, die inzwischen von der Kommission und dem Gerichtsof für Menschenrechte als eigenständige, übernationale Verfassungsordnung bezeichnet wird.

sein, doch werden in der Regel die drei Gewalten jeweils auf Bundesebene vertreten sein und auf die Gestaltung der Gesamtstaatsordnung wesentlichen Einfluß haben. So ist etwa für die Wahrung der Einheit der Rechtsordnung im Bundesstaat mindestens ein oberstes Gericht zuständig.

3. Die EU als supranationale Organisation

a) Entwicklung der Integration

Die EU geht auf drei Organisationen mit jeweils eigenen Gründungsverträgen zurück: die EGKS (Vertrag v. 18.4.1957), EWG (Vertrag v. 25.3.1957) und die Euratom (Vertrag v. 25.3.1957). Um diese Organisationen herum hat sich im Laufe der Zeit ein Kranz von Abkommen gebildet, die den Gemeinschaften auf vielen Gebieten zusätzlichen Zusammenhalt geboten haben. Zugleich wurde die Zahl der Mitgliedstaaten schrittweise von ursprünglich sechs auf inzwischen fünfzehn erhöht.

Die wichtigsten Schritte weiterer Integration der Gemeinschaften waren

- die Fusion der Organe der Gemeinschaften (in Kraft seit 1.7.1967), die die Praxis beschleunigte, nur noch von "der Europäischen Gemeinschaft" zu sprechen,

- die Schaffung eigener Finanzmittel der Gemeinschaften durch einen Ministerratsbeschluß im Jahre 1970 (mit späteren Ergänzungen),

- die Stärkung des Europäischen Parlaments durch die Einführung direkter Wahlen (in Kraft seit 1.7.1978) und durch die Erweiterung von Haushaltsbefugnissen (Verträge v. 22.4.1970 und 22.7.1975) (in Kraft seit 1.7.1977), später die stärkere Einbindung in gesetzgeberische Entscheidungsprozesse,

- die Einheitliche Europäische Akte v. 17.2. und 28.2.1986, in der erstmals die Zielsetzung einer Europäischen Union festgeschrieben wurde, zum Teil bereits funktionierende Aktivitäten wie die des "Europäischen Rates" und der EPZ aufgegriffen wurden (vor allem: der Binnenmarkt, in Kraft seit 1.1.1993),

- der Vertrag von Maastricht v. 7.2.1992, mit dem die EG zur Europäischen Union (EU) wurde,

- das nur für einen Teil der EU-Mitgliedstaaten geltende Schengener Abkommen v. 14.6.1985 zur Aufhebung der Grenzkontrollen, Koordinierung der Asylverfahren und Visapolitik u.a. (in Kraft seit 26.3.1995).

Was sich nicht an so eindeutigen Daten festmachen läßt, ist die Integration der EG bzw. EU durch die Rechtsetzung der zuständigen Organe und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg, mit denen den Mitgliedstaaten immer mehr Regelungsbefugnisse in wesentlichen Tätigkeitsbereichen eines Staates genommen worden sind. Dies gilt nicht nur für den Bereich von Landwirtschaft und Fischerei, Waren- und Kapitalverkehr, sondern auch für Umwelt und Gesundheit, das Arbeitsleben u.v.a.m. Selbst die Politik der inneren Sicherheit, die Zusammenarbeit der Justiz und die Außenpolitik sind nach Maastricht Felder zunehmender Integration.

b) Kompetenzen

Soweit die Gründungsverträge und der Maastrichter Vertrag Bestimmungen über die Tätigkeitsbereiche der EU enthalten, sind damit auch die Handlungskompetenzen beschrieben. Dies bedeutet zwar nicht, daß die Staaten auf den betreffenden Gebieten nicht mehr handeln können, doch führt das Handeln der EU zum Ausschluß entsprechender Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Die Kompetenzen können nicht nur nach innen, sondern auch nach außen ausgeübt werden. Die EU kann also in ihrem Tätigkeitsbereich völkerrechtliche Verträge abschließen und damit die Mitgliedstaaten binden.

c) Handlungsformen

Als Handlungsformen mit Wirkung nach außen sind die Verordnung, die Richtlinie, die Entscheidung und die Stellungnahme bzw. Empfehlung vorgesehen. Für das Funktionieren des Rechtssystems der EU entscheidend sind die Verordnungen und Richtlinien. Die Verordnungen haben letztlich Gesetzescharakter und wirken unmittelbar in den Mitgliedstaaten; die Organe der Mitgliedstaaten sind hieran gebunden und müssen gegebenenfalls entgegenstehendes nationales Recht außer acht lassen. Die Richtlinien bedürfen noch der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, die hierzu -meist unter Setzung einer bestimmten Frist- verpflichtet sind. Die Rechtsprechung des EuGH hat in den letzten Jahren klargestellt, daß -wenn ein Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht umsetzt- diese dann doch unmittelbare Wirkung entfalten kann.

d) Organe

Die Kompetenzen der EU werden durch verschiedene Organe ausgeübt. Das wichtigste Organ ist der Ministerrat, bei dem es sich nicht etwa um eine "Regierung" handelt, sondern um diejenige Gremium, das die entscheidenden Rechtsvorschriften erläßt, insbesondere die Verordnungen und Richtlinien. Aber auch die Kommission, die über einen eigenen Verwaltungsapparat verfügt und somit praktisch die Funktionen einer Regierung wahrnimmt, kann Verordnungen und Richtlinien erlassen. Die Rechtsprechung wird durch den Europäischen Gerichtshof ausgeübt. Das Parlament ist zwar demokratisch legitimiert, hat aber noch immer vergleichsweise geringe Kompetenzen. Es ist praktisch nur Konsultativorgan, kann aber über seine Zustimmungsbefugnis bei der Erstellung des Haushalts und in bestimmten, ausdrücklich im EGV vorgesehenen Konzertierungsverfahren einige wichtige Kontrollfunktionen ausüben.

e) Die Souveränitätsfrage

Hierzu genügt es, den EuGH selbst zu zitieren³:

"Das Ziel des EWG-Vertrages ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die der Gemeinschaft angehörigen Einzelnen

³EuGH 5.2.1963 - 26/62, van Gend & Loos, Slg. 1963, 1 ff.

unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, daß dieser Vertrag mehr als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragsschließenden Staaten begründet. Diese Auffassung wird durch die Präambel des Vertrages bestätigt, die sich nicht nur an die Regierungen, sondern auch an die Völker richtet. Sie findet eine noch augenfälligere Bestätigung in der Schaffung von Organen, welchen Hoheitsrechte übertragen sind, deren Ausübung in gleicher Weise die Mitgliedstaaten wie die Staatsbürger berührt. Zu beachten ist ferner, daß die Staatsangehörigen der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten dazu berufen sind, durch das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß zum Funktionieren dieser Gemeinschaft beizutragen. Auch die dem Gerichtshof im Rahmen von Artikel 177, der die einheitliche Auslegung des Vertrages durch die nationalen Gerichte gewährleisten soll, zukommende Aufgabe ist ein Beweis dafür, daß die Staaten davon ausgegangen sind, die Bürger müßten sich vor den nationalen Gerichten auf das Gemeinschaftsrecht berufen können.

Aus alledem ist zu schließen, daß die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch auf Grund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt."

Diese Ausführungen stammen aus dem Jahre 1963. Daß Souveränitätsrechte heute nicht mehr "in begrenztem Rahmen", sondern sehr weitreichend auf die EU übergegangen sind, zeigt der Blick auf den heutigen Integrationsstand. Hierzu das Bundesverfassungsgericht 1993 in seinem Urteil, das den Weg zur Unterzeichnung des Maastricht-Vertrages durch Deutschland freimachte⁴:

"Der Vertrag begründet einen europäischen Staatenverbund, der von den Mitgliedstaaten getragen wird und deren nationale Identität achtet; er betrifft die Mitgliedschaft Deutschlands in supranationalen Organisationen, nicht eine Zugehörigkeit zu einem europäischen Staat. Die Aufgaben der Europäischen Union und die zu ihrer Wahrnehmung eingeräumten Befugnisse werden dadurch in einer hinreichend voraussehbaren Weise normiert, daß das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung eingehalten, keine Kompetenz-Kompetenz für die Europäische Union begründet und die Inanspruchnahme weiterer Aufgaben und Befugnisse durch Europäische Union und Europäische Gemeinschaften von Vertragsergänzungen und Vertragsänderungen abhängig gemacht, mithin der zustimmenden Entscheidung der nationalen Parlamente vorbehalten wird. Durch den Umfang der eingeräumten Aufgaben und Befugnisse und die im Vertrag geregelte Form der Willensbildung in der Europäischen Union und den Organen der

⁴BVerfG, Ur. v. 12.10.1993, EuGRZ 1993, S. 429 ff.

Europäischen Gemeinschaften werden die Entscheidungs- und Kontrollzuständigkeiten des Deutschen Bundestages noch nicht in einer Weise entleert, die das Demokratieprinzip, soweit es Art. 79 III GG für unantastbar erklärt, verletzt."

Aus dieser Passage läßt sich herauslesen, daß die innere Souveränität der Mitgliedstaaten in weitreichender Weise auf die Organe der EU übergegangen ist. Darüber täuscht auch nicht der nach wie vor geltende Grundsatz der Einzelermächtigung hinweg, der besagt, daß der EU nicht umfassende Kompetenzen und insbesondere nicht die Kompetenz-Kompetenz übertragen wurden, sie also sich nicht selbst neue Organe und neue Kompetenzen zulegen kann. Dennoch ist das Netz der "begrenzten Einzelermächtigungen" zugunsten der EU derartig dicht geworden, daß es kaum noch Regelungsgegenstände gibt, in denen nicht europarechtliche Bestimmungen zu beachten sind oder die EU-Organe Vorshriften erlassen könnten.

4. Verhältnis von EU-Recht zum nationalen Recht

Das wichtigste Problem hinsichtlich der Souveränitätsfrage ist das Verhältnis zwischen EU-Recht und nationalem Recht. Die Rechtsprechung höchster Gerichte in den Mitgliedstaaten spiegelt hier die Entwicklung der Integration wider. Berühmt-auch über die deutschen Grenzen hinaus-ist die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts, die lange Zeit keineswegs konform mit derjenigen des Europäischen Gerichtshofs ging. Denn während grundsätzlich frühzeitig anerkannt wurde, daß das Gemeinschaftsrecht Vorrang vor dem nationalen Gesetzesrecht hatte, meinte das Bundesverfassungsgericht, daß die Normen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz überprüft werden könnten. Noch im Jahre 1975 nahm das Verfassungsgericht dies in seinem Solange-I-Beschuß jedenfalls für die Grundrechte an⁵.

Das Bundesverfassungsgericht wörtlich:

"Solange der Integrationsprozeß der Gemeinschaft nicht soweit fortgeschritten ist, daß das Gemeinschaftsrecht auch einem von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist, ist nach Einholung der in Art. 177 des Vertrages geforderten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs die Vorlage eines Gerichts der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren zulässig und geboten."

Diese Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht schrittweise aufgegeben⁶. Im Solange-II-Beschuß heißt es dann:

"Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell

⁵BVerfGE 37, 271 ff.

⁶BVerfGE 58, 1 (Eurocontrol, "Vielleicht"); BVerfGE 73, 339 (Solange II).

gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleichzuachten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte und Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen; entsprechende Vorlagen nach Art. 100 Abs. 1 GG sind somit unzulässig".

Im bereits zitierten Maastricht-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung bestätigt, aber zugleich klargemacht, daß der zur Zeit geltende Minimalstandard an demokratischer Legitimation der entscheidenden europäischen Organe nicht weiter wird verringert werden können.

Dies bedeutet, daß die nationalen Gerichte einschließlich der Verfassungsgerichte europarechtlichen Vorschriften, soweit sie wie die Verordnungen und unter bestimmten Voraussetzungen wie auch die Richtlinien unmittelbare Wirkung entfalten, den Vorrang selbst vor der Verfassung einzuräumen haben. Damit spielt der EuGH eine ganz herausragende Rolle beim Schutz des Bürgers vor Grundrechtseingriffen durch Staatsgewalt, weil die Ausübung von Staatsgewalt heute weitgehend im Vollzug europarechtlicher Vorgaben besteht.

5. Beitritt

Der Beitritt zur EU, der aufgrund eines sogenannten gemischten Vertrages unter Beteiligung der EU und der anderen Mitgliedstaaten erfolgt, wird zwar in der Praxis nicht zu einem bestimmten Stichtag in umfassender Weise, sondern stufenweise vollzogen. Dennoch bedeutet ein Beitritt spätestens mit Ablauf bestimmter Übergangszeiten die vollständige Integration in die Gemeinschaft: der neue Mitgliedstaat darf und muß sich dem gesamten Rechtsbestand der EU unterwerfen. Je weiter die Integration der EU im Beitrittszeitpunkt vorangeschritten ist, desto größer sind die Anforderungen an die Aufgabe von Souveränität.

6. Verfassungsrechtliche Grunddispositionen

Das deutsche Grundgesetz hat mit seinem Art. 24. von vorneherein die Möglichkeit geschaffen, zugunsten einer übernationalen Organisation Hoheitsrechte abzugeben. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem oben zitierten Solange-II-Beschluß gesagt, daß die Möglichkeit der Hoheitsübertragung dort endet, wo sie "die Identität der geltenden Verfassung der Bundesrepublik Deutschland durch Einbruch in die sie konstituierenden Strukturen aufheben würde"⁷. Das Bundesverfassungsgericht weiter:

"Art. 24 GG ermächtigt nicht eigentlich zur Übertragung von Hoheitsrechten, sondern öffnet die nationale Rechtsordnung (in der angegebenen Begrenzung) derart, daß der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der

⁷BVerfGE 73, S. 279.

unmittelbaren Geltung and Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird".

Entscheidend ist an dieser Passage, daß Art. 24 GG als Grundlage für die Möglichkeit nicht der "Übertragung", aber jedenfalls der Delegation von Hoheitsrechten an eine Organisation dient, die dann gewissermaßen in die Bundesrepublik Deutschland hineinregieren kann.

Ähnlich hat sich auch Griechenland auf den Beitritt zur EU vorbereitet. Anders als die Türkei 1982 hat Griechenland mit der Rückkehr zur Demokratie 1975 die Ausarbeitung einer neuen Verfassung dazu benutzt, einen Art. 28 einzuführen, der das Postulat von der "offenen Verfassung" normativ umsetzt⁸. Die Vorschrift lautet:

"Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts sowie die internationalen Verträge nach ihrer gesetzlichen Ratifizierung und ihrer in ihnen geregelten Inkraftsetzung sind Bestandteil des inneren griechischen Rechts und gehen jeder entgegenstehenden Gesetzesbestimmung vor. Die Anwendung der Regeln des Völkerrechts und der internationalen Verträge gegenüber Ausländern erfolgt stets unter der Bedingung der Gegenseitigkeit.

Um wichtigen nationalen Interessen zu dienen und um die Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu fördern, ist durch Verträge oder Abkommen die Zuerkennung von Zuständigkeiten an Organe Internationaler Organisationen gemäß dieser Verfassung zulässig. Zur Verabschiedung von Ratifizierungsgesetzen für solche Verträge oder Abkommen ist eine Mehrheit von drei Fünfteln der Gesamtzahl der Abgeordneten erforderlich.

Griechenland stimmt freiwillig durch ein Gesetz, das der absoluten Mehrheit der Gesamtzahl der Abgeordneten bedarf, einer Beschränkung der Ausübung seiner nationalen Souveränität zu, wenn dies ein wichtiges nationales Interesse erfordert, die Menschenrechte und die Grundlagen der demokratischen Staatsordnung nicht berührt werden und wenn es in Gleichberechtigung und Gegenseitigkeit erfolgt".

Mit dieser Bestimmung beschränkt sich die griechische Verfassung nicht auf eine unspezifische Völkerrechtsfreundlichkeit, wie sie in jeder modernen Verfassung enthalten sein sollte, um Brüche zwischen innerstaatlichem Recht und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten zu vermeiden. Vielmehr eröffnet sie der griechischen Staatsgewalt die Möglichkeit integrationsfreundlichen Handelns und damit die Abgabe von Souveränität. Der Text dieser Bestimmung erinnert ein wenig an das, was das Bundesverfassungsgericht aus dem Art. 24. GG gemacht hat.

Eine solche Bestimmung fehlt in der türkischen Verfassung.

⁸Umfassend dazu Theodora Antoniou, Europäische Integration und griechische Verfassung, Frankfurt 1985.

II. Erlaubt die türkische Verfassung den Beitritt zur EU?⁹

1. Völkerrechtsfreundlichkeit

a) Die Stellung der völkerrechtlichen Verträge

Gemäß Art. 90 Abs. 5 TV haben alle völkerrechtlichen Verträge Gesetzeskraft und können nicht in einem Normenkontrollverfahren beim Verfassungsgericht angegriffen werden.

Diese Vorschrift hat einigen Streit in der türkischen Rechtswissenschaft ausgelöst. Auch die türkische Rechtsprechung ist hier uneinheitlich. Während das Verfassungsgericht schlicht der Auffassung ist, daß völkerrechtliche Verträge auf Gesetzesebene anzusiedeln seien¹⁰, meint der Staatsrat, zumindest die EMRK auf Verfassungsebene anzusiedeln zu können¹¹. Der Kassationshof wiederum ordnet völkerrechtliche Verträge, soweit sie unter Beteiligung der Nationalversammlung zustandegekommen sind, auf Gesetzesebene ein¹². Für die extreme Ansicht des Staatsrats und einiger türkischer Autoren ist es die eben genannte verfassungsrechtliche Immunität völkerrechtlicher Verträge, aus der hin und wieder geschlossen wird, daß völkerrechtliche Verträge gegenüber "gewöhnlichen" Gesetzen höherrangig seien oder gar Verfassungsrang hätten.

Für eine solch weitgehende Ansicht hätte es mehr bedurft als nur des Ausschlusses des Verfassungsrechtswegs, etwa einer klaren Rangbestimmung. Weder wird durch Art. 90 Abs. 5 TV die Vermutung der Verfassungsmäßigkeit aufgestellt (es fehlt nur an der Sanktion der Nichtigkeitserklärung durch das Verfassungsgericht) noch wird eine Aussage über die Einordnung des völkerrechtlichen Vertrages in die Normenhierarchie getroffen. Entscheidend ist wohl das Argument, daß die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen gemäß Art. 90 Abs. 1 TV durch einfaches Gesetz erfolgt, für das eine einfache Mehrheit in der Nationalversammlung genügt. Wenn man dagegen sieht, wie schwierig und umständlich durch Art. 175 TV die Änderung der Verfassung gemacht worden ist, so ist es unvorstellbar, daß die Nationalversammlung über Art. 90 TV ermächtigt worden sein

⁹Vgl. dazu Fusun Arsava, *Wie offen ist die türkische Verfassung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft? EG-Türkei - Kolloquium über Freizügigkeit und Familiennachzug* (hrsg. v. Michael Will), Saarbrücken 1988, S. 135 ff.; dies., *Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar* (Das EG-Recht und die aus der Anwendbarkeit dieses Rechts auf nationaler Ebene erwachsenden Probleme), Ankara 1985, S. 436 ff., Hüseyin Pazarıcı, *Cumhuriyet v. 19.4.1987*, S. 1/12; Halûk Günügür, *Certains problèmes juridiques qu'entraînera l'adhésion de la Turquie à la CEE*, *Turkish Yearbook of Human Rights* 7-8/1985-86, S. 119 ff.

¹⁰Z.B. in Urt. v. 16.6.1994, E.1993/3, K.1994/2 (Parteiverbot), RG Nr. 21976 bis v. 30.6.1994, S. 5 ff. (90).

¹¹Danıştay 5. Daire, Urt. v. 22.5.1991, E.1986/1723, K.1991/933, *Anayasa Mahkemesi Bülteni* 1994/1, S. 14 ff.

¹²Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, Urt. v. 11.7.1994, E.1993/8217, K.1994/6585, *Yargıtay Kararları Dergisi* 1995, S. 24 ff., Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, Urt. v. 6.12.1994, E.1994/12170, K.1994/19856, *Yargıtay Kararları Dergisi* 1995, S. 416 ff.

soll, mit dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge beliebige Änderungen der Verfassung herbeizuführen. Die Völkerrechtsfreundlichkeit des Art. 90 TV beschränkt sich daher zugunsten der Verlässlichkeit der Türkei im internationalen Rechtsverkehr auf den Ausschluß der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, ermächtigt jedoch nicht zu grundlegenden Entscheidungen, die dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten sind. Wäre es anders, dann hätte sich der Verfassungsgeber nicht damit begnügt, den völkerrechtlichen Verträgen schlicht Gesetzeskraft zuzuschreiben.

b) Die Stellung des allgemeinen Völkerrechts

Die Stellung des allgemeinen Völkerrechts braucht in unserem Zusammenhang nicht erörtert zu werden. Hier geht es um die Frage, inwieweit die türkische Verfassung Rücksicht auf Völkerrechtsregeln nimmt, die nicht vertraglich festgelegt sind. Es genügt hier die Feststellung, daß die Verfassung an einigen Stellen im Bereich des Schutzes von Grundrechten die Beachtung auch des allgemeinen Völkerrechts gebietet.

2. Abgabe von Souveränitätsrechten?

a) Allgemeines

Die relative Offenheit der türkischen Rechtsordnung für das Völkerrecht, insbesondere die Unantastbarkeit völkerrechtlicher Verträge durch türkische Gerichte, könnte als Begründung dafür herhalten, daß es der Türkei möglich sei, der EG beizutreten, ohne die Verfassung zu ändern.

Eine solche Auffassung verkennt, daß der Gesetzgeber auch im Zuge der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge an die Verfassung gebunden bleibt. Die Ratifikation eines verfassungswidrigen völkerrechtlichen Vertrages führt zu einem Verfassungsbruch, der aufgrund von Art. 90 Abs. 5 TV allenfalls toleriert, jedoch nicht geheilt wird. Noch weniger ist es dem Gesetzgeber möglich -dies widerspräche auch dem Sinn und Zweck dieser Vorschrift-, über Art. 90 Abs. 5 TV das Verfassungssystem aus den Angeln zu heben. Dies hat zum Beispiel das Bundesverfassungsgericht dem deutschen Gesetzgeber noch nicht einmal aufgrund des Art. 24 GG erlaubt, der die Delegation von Souveränitätsrechten ausdrücklich ermöglicht. Dies gilt ganz besonders für die Grundlagen der Republik und der Staatsordnung.

b) Das Souveränitätskonzept der türkischen Verfassung

Die Verfassung von 1982 hat das Souveränitätskonzept fortgeschrieben, das seit Beginn der Republik gilt. Die Art. 6 ff. TV enthalten eine strikte Zuweisung der Kompetenzen an die drei Gewalten, die sich ihrer Kompetenzen ohne ausdrückliche Ermächtigung durch die Verfassung nicht entäußern dürfen.

Die türkische Staatsorganisation beruht heute -anders als in den frühen zwanziger Jahren- auf dem Grundsatz der dreigeteilten Staatsgewalt: gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt. Auf gewisse Kompromisse zugunsten einer effektiven Ausübung von Herrschaftsgewalt, etwa die stärkere Beteiligung der Exekutive am Gesetzgebungsprozeß in Form der Institutionalisierung der "Rechtsverordnung mit Gesetzeskraft" oder die Verstärkung der Kontrolle der Legislative und der Exekutive durch Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, braucht hier nicht eingegangen zu werden.

Gewaltenteilung bedeutet nicht Teilung der Souveränität; jedenfalls die türkische Verfassung geht von einem unteilbaren Souveränitätsbegriff aus. Dieser Souveränitätsbegriff ist jedoch bestimmend für die gewaltenteilende Kompetenzordnung; denn zum einen beruht die innere Konsistenz der Kompetenzordnung auf der Einheit der Souveränität, zum anderen schreibt die Kompetenzordnung nur solche Befugnisse zu, die sich direkt oder indirekt als Ausfluß der Souveränität darstellen.

Gemäß Art. 6 TV gehört die "Souveränität" uneingeschränkt und unbedingt der Nation, die wiederum mit dem Staatsvolk identisch ist. Dieses besteht aus den gemäß Art. 66 TV als Staatsangehörige definierten Personen. Dabei bedeutet Souveränität hier zunächst nicht die äußere -völkerrechtliche- Souveränität, die den Staat als Träger von Herrschaftsgewalt nach außen gegenüber den anderen Staaten abgrenzt und seiner unabhängigen "Persönlichkeit" im Völkerrechtsverkehr zugrundeliegt. Vielmehr geht es hier um Wurzel und Wirkung dieser Herrschaftsgewalt nach innen, um ihre im Staat selbst begründete und dem Staatsvolk entspringende Quelle. Auf diesem Prinzip der Souveränität der Nation als Staatsvolk ist die Kompetenzordnung der Verfassung aufgebaut. Dem Aufbau dieser Kompetenzordnung ist durch die Art. 6 bis 9 TV der Verfassung nicht nur eine Grundlage gegeben, sondern auch einen Rahmen gesetzt worden, der sich auf die Souveränität nach außen auswirkt und die Offenheit der türkischen Verfassung gegenüber einer Integration in der Europäischen Union bzw. der EG in Frage stellt.

Die Verfassung geht von einem starren System der Kompetenzverteilung aus. Starr in diesem Sinne bedeutet, daß die Kompetenzen sich ausschließlich nach der Verfassung richten und kein Staatsorgan befugt ist, eine Neuverteilung der Kompetenzen vorzunehmen. Ausgenommen hiervon ist allenfalls der verfassungändernde Gesetzgeber, der sich allerdings seinerseits an die in Art. 2 TV niedergelegten Grundprinzipien zu halten hat. Diese Starrheit schließt natürlich nicht aus, daß die Verfassung selbst die Möglichkeit der Delegation von Aufgaben vorsieht. Dafür stellt sie dann aber auch bestimmte Verfahren und ein grenzende Kriterien zur Vergung. Dies gilt ganz besonders für die Wahrnehmung von gesetzgeberischen Befugnissen durch den Ministerrat im Wege der Rechtsverordnung mit Gesetzeskraft. Wenn es also in Art. 7 Satz 2 TV heißt, daß die Zuständigkeit der GNVT nicht übertragbar sei, so bedeutet dies, daß die GNVT (oder ein anderes Organ) seine eigenen Aufgaben, die durch Gesetz zu erfüllen sind, nicht einem anderen Organ überlassen kann und darf. Daß die Verfassung über die Möglichkeit des Erlasses von Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft gemäß Art. 91 TV den Ministerrat an Gesetzgebungsaufgaben beteiligt, wird hiervon nicht berührt. Denn diese Ausnahme ist bereits von der Verfassung selbst, nicht aber durch ein Staatsorgan bestimmt und im übrigen an einen strengen Kanon von Kriterien gebunden worden. Auch die Exekutive ist eindeutig dem Ministerrat und dem Präsidenten der Republik zugeschrieben worden (Art. 7 TV), so daß es nur konsequent ist, wenn Art. 125 Abst. 4. TV festschreibt, daß die Gerichte durch ihre Entscheidungen nicht das Handeln der Verwaltung ersetzen dürfen. So ist es ihnen versagt, in das rechtmäßig ausgeübte Ermessen der Verwaltung dadurch einzugreifen, daß sie Verwaltungsakte mit der Begründung aufhaben, man hätte es - ebenfalls rechtmäßig- auch anders machen können. Und Art. 9 TV schließlich macht deutlich, daß Aufgaben, die typischerweise von Gerichten wahrgenommen werden -also die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staat und Individuum-, von Gerichten zu erfüllen sind, die den Bestimmungen des Art. 138 TV über die Unabhängigkeit der Gerichte entsprechen. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, daß Streitigkeiten auch

seitens anderer Institutionen beigelegt werden können, sofern die Beteiligten dies wünschen (z.B. Schiedsgerichtsbarkeit im Handelsverkehr). Kein Staatsorgan darf jedoch Institutionen zur Ausübung von Rechtsprechungsaufgaben einsetzen, die nicht den Anforderungen der Verfassung, insbesondere des Art. 138 TV (Unabhängigkeit der Gerichte) und Art. 37 TV (Garantie des gesetzlichen Richters) entsprechen. Damit ist etwa die Möglichkeit der Einsetzung von Sondergerichten ausgeschlossen.

Die Ausübung der Volkssouveränität ist damit in der türkischen Verfassung abschließend geregelt.

c) Die kemalistischen Prinzipien

Inwieweit die Ideologie der türkischen Verfassung, die sich aus den Prinzipien Atatürks, also dem Kemalismus ergibt, einem Beitritt zur EU entgegenstehen könnte, soll hier nur angedeutet werden. Zu denken wäre an das Nationalismusprinzip, das sich in der ganzen Verfassungs- und Rechtsordnung auf der Grundlage des Prinzips der unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk niederschlägt, oder an den Etatismus, der dem Staat die wirksame Kontrolle über die Märkte garantieren soll. Hier besteht noch Klärungsbedarf. Eine moderne Interpretation des Kemalismus würde allerdings vermutlich erlauben zu sagen, daß der Kemalismus der Aufgabe von Souveränität zugunsten außertürkischer Hoheitsgewalt durchaus positiv gegenüberstehen würde, wenn es die nationalen Interessen erfordern. Denn die internationalen, insbesondere europäischen Bedingungen, unter denen sich der Kemalismus mit seinen Aussagen zur inneren und äußeren Souveränität etabliert hat, haben sich grundlegend verändert. Anders als der Marxismus ist der Kemalismus keine starre Ideologie, sondern birgt mit seinem Teilprinzip des revolutionären Reformismus Elemente in sich, die eigentlich eine stete Erneuerung im Hinblick auf die Erreichung der zivilisatorischen Ziele erlauben würden. Dazu könnte auch eine stärkere Einbindung in europäische Organisationen gehören.

3. Sonstige Vorschriften der Verfassung

Geht man vom Fehlen eines Hinweises auf die Möglichkeit der Übertragung echter Hoheitsbefugnisse auf die Organe einer Supranationalen Organisation aus, so entfalten auch zahlreiche weitere Vorschriften ihre eigene Bedeutung gegen die Möglichkeit der Integration in die EU. Auf solche Vorschriften - etwa zu den wirtschaftlichen und sozialen Rechten - braucht hier nicht eingegangen werden. Wäre nämlich der Beitritt zur EU generell möglich, so würde ein solcher infolge der Direktwirkung des Europarechts auf die übrigen Verfassungsvorschriften zurückwirken, falls nicht ohnehin die betreffenden Vorschriften in eine europafreundliche Verfassungsreform mit einbezogen werden.

III. Möglichkeit und Notwendigkeit einer Verfassungsänderung

1. Souveränitätskonzept der türkischen Verfassung und EU

Das Souveränitätskonzept der türkischen Verfassung ist mit einem Beitritt zur EU nicht zu vereinbaren. Denn das Konzept erlaubt nicht, daß Hoheitsgewalt durch andere Organe als die in der Verfassung bestimmten ausgeübt wird. So könnten die Urteile des EuGH den türkischen Richter nicht binden, da er nur an Recht und Gesetz gebunden ist, das wiederum ausschließlich von der Großen Nationalversammlung zu schaffen ist. Direkt in der Türkei wirkende Ministerratsverordnungen sind unter der türkischen Verfassung

undenkbar. Gleiches gilt für Richtlinien, die eine verbindliche Anordnung an den nationalen Gesetzgeber darstellen; der türkische Gesetzgeber ist jedoch allenfalls dem Willen der Nation unterworfen. Davon stellt die türkische Verfassung -anders als das deutsche Grundgesetz mit seinem Art. 24 oder die griechische Verfassung mit ihrem Art. 28-keine Ausnahme zur Verfügung.

Noch weniger denkbar wäre nach dem Konzept der türkischen Verfassung, daß Europarecht türkischem Verfassungsrecht vorgeht.

2. Möglichkeit und Notwendigkeit einer Verfassungsänderung

Vor diesem Hintergrund ist eine Auslegung des Art. 90 TV dahingehend, daß der Beitritt mit einem einfachen Zustimmungsgesetz erfolgen könnte, nicht möglich. Der Beitritt zur EG setzt also eine Verfassungsänderung voraus. Selbst damit sind die Probleme aber noch nicht vollständig gelöst. Denn auch der verfassungsändernde Gesetzgeber kann an einige Grundlagen gebunden sein, die es ihm verwehren, Verfassungsänderungen vorzunehmen, die an diese Grundlagen rühren. Auch Verfassungsänderungen können verfassungswidrig sein, falls man den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht mit dem Verfassungsgeber gleichsetzt. Die türkische Verfassung selbst enthält Aussagen, die dafür sprechen, daß der verfassungsändernde Gesetzgeber -anders als der Verfassungsgeber- nicht beliebig in den Bestand verfassungsrechtlicher Normen eingreifen kann. So verbietet Art. 4 TV dem verfassungsändernden Gesetzgeber den Eingriff in die Grundnormen des Art. 2 und 3 TV, wo unter anderem die Grundlage des Nationalismusprinzips zu finden ist. Sähe man etwa das Souveränitätskonzept der türkischen Verfassung in diesem Sinne als unantastbar an, so wäre auch die Vorbereitung eines Beitritts durch eine Verfassungsänderung verfassungsrechtlich nicht möglich. Ein extremes Nationalstaatsverständnis würde dies verbieten. Gerade für die Türkei spricht jedoch dagegen, daß zwar einerseits das Interesse am Fortbestand des Nationalstaats ungebrochen ist, jedoch andererseits das nationale Interesse am Souveränitätsverlust größer sein könnte als der Erhalt von Souveränität in einem Maße, der weder dem Staat als Ganzes noch seinen Bürgern dient. Die Abwägung mit anderen durch die Verfassung geschützten Interessen kann es regelrecht erfordern, daß die Verfassung für die Abgabe von Hoheitsrechten vorbereitet wird. So ist etwa der türkische Staat dem in Art. 5 TV und in den Abschnitten über die wirtschaftlichen und sozialen Rechte niedergelegten Sozialstaatskonzept nicht gewachsen. Erfüllbar wird es jedoch langfristig möglicherweise nur mit einem Beitritt zur EU. Vielleicht ist sogar die territoriale Integrität des Staates nur durch Einbindung in die EU zu retten, wenn davon ausgegangen werden kann, daß der türkische Staat nicht in der Lage ist, die für die nationale und territoriale Existenz unbedingt notwendige wirtschaftliche und soziale Kraft zu entfalten. Das Souveränitätskonzept in der jetzt bestehenden Form ist also nicht Existenzbedingung für ein modernes, demokratisches Staatswesen Türkei. Eine Verfassungsänderung ist also möglich und -wie gezeigt- notwendig.

3. Ergebnis

Im Ergebnis kann und muß die türkische Verfassung in einer ganz bestimmten Weise geändert werden, um den Beitritt zur EU zu ermöglichen. Die zuständigen Verfassungsorgane der Republik Türkei sollten sich davor hüten, ohne eine solche Änderung Verhandlungen über einen Beitritt überhaupt zu führen. Denn die Bereitschaft, das eigene Recht zu beachten und sich an die eigenen Verfassungsregeln zu halten, ist ein

wichtiger Maßstab für die Bereitschaft, sich an die durch einen Beitritt entstehenden Bindungen und Vorgaben anzupassen und damit würdiges Mitglied einer Gemeinschaft zu werden, für die rechtsstaatliche Grundsätze nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch im Bereich des Gemeinschaftsrechts zunehmend Bedeutung gewinnen.

Abgesehen vom bekannten und noch nicht ganz gelösten Demokratisierungsproblem dürfte für einen Beitritt schon jetzt ausreichen, mit den notwendigen Mehrheiten des Art. 175 TV eine Bestimmung einzuführen, die als Art. 9a TV wie folgt lauten könnte:

"Die in den vorstehenden Artikeln bestimmte Kompetenzordnung steht einer begrenzten Abtretung von Hoheitsrechten auf eine Staatengemeinschaft nicht entgegen, soweit diese Staatengemeinschaft der friedlichen Integration Europas dient, ihre Rechtsordnung rechtsstaatlichen Grundsätzen entspricht und insbesondere den Schutz der Grundrechte gewährleistet und das Selbstbestimmungsrecht der türkischen Nation nicht berührt."