



Sylvie Brahy

Europäische Union und Türkei:
Nationale Verfassung und
supranationale Ordnung im
Spannungsverhältnis



EINLEITUNG

A. Problemstellung

Nach einem langjährigen Prozess sind am 3. Oktober 2005¹ die Beitrittsverhandlungen zwischen der Republik Türkei und der Europäischen Union eingeleitet worden. Nach dem Abschluss des Assoziierungsabkommens im Jahre 1964², bekannt als das Abkommen von Ankara, und dem Inkrafttreten der Zollunion zwischen der EU und der Türkei am 01. Januar 1996³ stellt die Einleitung der Beitrittsverhandlungen den letzten Meilenstein der Entwicklung der rechtlichen Bindungen zwischen der EU und der türkischen Republik dar.

Obwohl die Annäherung zwischen den beiden Parteien kein neues Ereignis ist, da sie vor mehr als 40 Jahren begonnen hat, sorgt der mögliche EU-Beitritt der Türkei sowohl in der europäischen als auch in der türkischen Öffentlichkeit für große Aufregung. Es wird über viele Punkte heftig debattiert, unter anderen über die Achtung der Grundrechte in der Türkei, die kulturelle und religiöse Identität Europas, die wirtschaftliche Lage der Türkei und schließlich die finanzielle Belastung eines eventuellen Beitritts der Türkei für die EU. All diese Themen sind sicherlich von entscheidender Bedeutung und die Diskussion trägt auf jeden Fall zur deren Weiterentwicklung bei. Sie weisen jedoch nur teilweise juristische Anhaltspunkte auf, sind dafür aber derart subjektiv geprägt, dass oft kein objektives Gespräch stattfinden kann.

Rein juristisch betrachtet ist das Beitrittsverfahren durch verschiedene Vertragsbestimmungen und Beschlüsse des Europäischen Rates geregelt⁴. Diesem Ver-

-
- 1 Das Datum der Beitrittsverhandlungen war von dem Europäischen Rat von Brüssel v. 16. u. 17. Dezember 2004 festgelegt worden (Bull. EU 12-2004, Ziff. I.7.22.).
 - 2 Assoziationsabkommen v. 12. September 1963, BGBl. 1964, Teil II, S. 509; in Kraft seit 01. Dezember 1964, BGBl. 1964, Teil II, S. 1959, ABl. EG 1964, 3685; BT-Drs. 4/1788, 1982.
 - 3 ARB v. 06. März 1995 (über einen gemeinsamen Standpunkt der Gemeinschaft im Assoziationsrat EG - Türkei betreffend die Durchführung der Endphase der Zollunion), ABl. EG L 035, 13. Februar 1996, S. 0001-0047, Vorschlag der Kommission am 28. April 1995; Zustimmung des Europäischen Parlaments am 13. Dezember 1995. Die Zollunion ist am 01. Januar 1996 in Kraft getreten.
 - 4 Siehe den Beschluss des Rates betreffend das Verfahren der Beitrittsverhandlungen v. 8. u. 9. Juni 1970 (Bull. EG 8-1970, Nr. 8, S. 127-128) sowie Art. 49 EUV.

fahren entsprechend und auf der Grundlage von Art. 28 AssAbk⁵ und Abs. 4 der Präambel zum AssAbk⁶ im Besonderen, aber zugleich Art. 237 EWGV, Art. 205 EAGV und Art. 98 EGKSV⁷ im Allgemeinen, hat die Türkei am 14. April 1987 einen Beitrittsantrag eingereicht. Im Jahre 1999 erkannte der Europäische Rat von Helsinki⁸ die Beitrittskandidatur der Türkei an.

Zu dem jetzigen Zeitpunkt werden im Rahmen der Beitrittsverhandlungen alle Kapitel des *acquis communautaire* einem Screening unterworfen, außer acht Kapiteln. Letztere sind aus den Verhandlungen herausgenommen worden, nachdem die Türkei sich am 12. Dezember 2006 weigerte, Zypern in die Zollunion einzuschließen⁹. Dieses aktuelle Beispiel zeigt wie ernst die Folgen der Kollision zwischen Staatssouveränität einerseits und Beitritt in eine supranationale Organisation andererseits werden können. Ein weiteres Beispiel bietet die Diskussion, die durch die Aufforderung seitens der EU an die Türkei ausgelöst wurde, das im Jahre 1915 in Armenien vorgekommene Massaker als Völkermord anzuerkennen.

Um der EU beizutreten, gilt es grundsätzlich vier Voraussetzungen zu erfüllen: Neben den drei sog. *Kriterien von Kopenhagen*¹⁰, d.h. politischen, wirtschaftlichen Kriterien sowie der Übernahme des *acquis communautaire*, wird nämlich nunmehr die Aufnahmefähigkeit der EU als viertes Kriterium anerkannt¹¹. Gemeint ist damit die Fähigkeit der EU, neue Mitgliedstaaten aufzunehmen, ohne dass sie dabei an Macht verliert. Die allseitige Auseinandersetzung mit der Beitrittsfrage soll in dem optimalen Moment erfolgen; dies jedoch bestimmt nicht

5 Art. 28 AssAbk lautet: „Sobald die Türkei die Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft vollständig übernimmt, prüfen die Vertragsparteien die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei zur Gemeinschaft.“

6 Abs. 4 der Präambel zum AssAbk lautet: „[...] in der Erkenntnis, dass die Hilfe, welche die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft dem türkischen Volk bei seinem Bemühen um die Besserung seiner Lebenshaltung zuteil werden lässt, später den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft erleichtern wird, [...]“.

7 Art. 237 EWGV, 205 EAGV und 98 EGKSV sind aufgehoben worden und durch Art. 49 EUV ersetzt worden.

8 Bull. EU 12-1999, Ziff. I.1. ff.

9 Dazu siehe *Kramer*, EU-Türkei-Beitrittsverhandlungen – nur teilweise aufgeschoben?, in: Südost Europa, Heft 4, 2006, S. 461-473.

10 Europäischer Rat von Kopenhagen v. 21 u. 22. Juni 1993 (Bull. EG 6-1993, Ziff. I.1.ff.).

11 *Oppermann*, Die Grenzen der Europäischen Union oder das vierte Kopenhagener Kriterium, in: Europa und seine Verfassung, FS für Manfred Zuleeg, 2005, S. 77.

vor dem Jahr 2014, der Empfehlung der Europäischen Kommission entsprechend¹².

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden keine Argumente *pro* oder *contra* eine EU-Vollmitgliedschaft der Türkei ausgesprochen. Die Problematik des EU-Beitritts der türkischen Republik wird in dieser Arbeit ausschließlich aus der Perspektive der Kompatibilität des türkischen Verfassungssystems mit den supranationalen Eigenschaften der Europäischen Union unter die Lupe genommen. Die Übernahme des *acquis communautaire* von dem Beitrittskandidat setzt in der Tat voraus, dass der neue EU-Mitgliedstaat bereit und in der Lage ist, mit dem supranationalen Hauptmerkmal der Supranationalität der EU zu Recht zu kommen. Sollte das Bewerberland nicht in der Lage sein, diese Sondereigenschaft der Europäischen Union anzunehmen, so müsste seine EU-Mitgliedschaft schlichtweg ausgeschlossen sein – und eine Diskussion über die problematischen Auswirkungen eines Beitritts wäre somit überflüssig.

B. Ziel der Untersuchung

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es festzustellen, inwiefern die türkische Verfassung eine Anpassung an die Supranationalität der Europäischen Union erlaubt, und anschließend Vorschläge zur entsprechenden Verfassungsänderung zu formulieren. Die Arbeit wird in drei Teile gegliedert:

Im ersten Teil (*Kapitel I*) wird die Bedeutung der Supranationalität der Europäischen Union klargestellt. Dabei wird der sog. Vertrag von Lissabon¹³, der den gescheiterten Vertrag über eine Verfassung für Europa ersetzt hat, als ergänzende Quelle berücksichtigt: Der Vertrag von Lissabon ist nach der Ablehnung der irischen Bevölkerung am 13. Juni 2008¹⁴ zwar noch nicht in Kraft

12 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament v. 6. Oktober 2004, Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt [KOM(2004) 656 endg.], S. 6, 8, 10 und 12.

13 Der Vertrag von Lissabon wurde am 13. Dezember 2007 unterzeichnet (Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. EU Nr. C 306 v. 17. Dezember 2007). Der Vertrag von Lissabon übernimmt die Substanz des Vertrages über eine Verfassung für Europa. Zur Entstehungsgeschichte des Vertrag von Lissabon siehe *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 16 ff.; *Mayer*, Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon, *ZaöRV* 67 (2007)4, 1141-1217; *van Raepenbusch*, La réforme institutionnelle du traité de Lisbonne, 2007, S. 573-622.

14 Irland war der einzige Mitgliedstaat, in dem der Vertrag von Lissabon durch Volksabstimmung ratifiziert werden musste.

getreten¹⁵. Der Text zeigt allerdings die beabsichtigte Richtung der Weiterentwicklung der EU und wird aus diesem Grunde neben dem bislang geltenden Recht hier auch dargestellt. Als Hauptzüge der EU-Supranationalität werden vor allem die Übertragung von Hoheitsrechten, die unmittelbare Anwendung von EU-Bestimmungen und der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht skizziert. Die supranationale Struktur, auf der die EU beruht, bringt eine Einschränkung der nationalen Souveränität mit sich und wirft folglich die Frage der Legitimation der EU auf. Folglich ist als Gegengewicht die Beteiligung der nationalen Parlamente an die EU-Gesetzgebung erforderlich, die anschließend berücksichtigt wird.

Im zweiten Teil der Arbeit (*Kapitel II*) wird der Begriff der Souveränität allgemein und im türkischen Recht insbesondere erörtert. Die Mitgliedschaft in einer supranationalen Organisation erfordert nämlich eine gewisse Anpassung der nationalen Souveränität des Mitgliedstaates; ein klares Verständnis des Begriffs ist demnach notwendig, damit konkrete Schlussfolgerungen gezogen werden können.

Im dritten Teil (*Kapitel III*) wird schließlich die aktuelle verfassungsrechtliche Lage in der Türkei hinsichtlich der erklärten supranationalen Haupteigenschaften der EU untersucht. Gleichzeitig wird aus einer rechtsvergleichenden Analyse der Verfassungen EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der gleichen Frage eine Reihe von möglichen Antworten formuliert. Die in den anderen EU-Mitgliedstaaten unternommene Harmonisierung des Verfassungsrechts in diesem Hinblick ist in der Tat eine wichtige Inspirationsquelle für die Europäisierung des nationalen Verfassungsrechts diesbezüglich in der Türkei.

Abschließend (*Ergebnisse und Ausblicke*) werden aus den in den verschiedenen Kapiteln der Untersuchung gewonnenen Erkenntnissen Rückschlüsse zur Weiterentwicklung der türkischen Verfassung in Bezug auf die Teilnahme der Türkei an der supranationalen EU gezogen.

15 Laut Art. 48 EUV treten „die Änderungen in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind“.

Art. 48 (4) Satz 2 EUV n.F. bestätigt: „Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind“.