Nicole Betz*

Eine kritische Gegendarstellung zum Beitrag von *Straub*

Abstract

Der vorliegende Artikel befasst sich mit der Frage einer Beitrittsmöglichkeit der Türkei zur Europäischen Union am Maßstab des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE). Entscheidend für die Beurteilung sind Art. I-1 und I-2 des VVE, die als Fundamentalnormen zur Definition der Identität der Europäischen Union verstanden werden.
Die Autorin entwickelt anhand einer Gegenüberstellung zur bisherigen Rechtslage, der Auslegung der verschiedenen Merkmale und einer Betrachtung der Verfassungs- und Rechtswirklichkeit der Türkei Argumente gegen den Beginn von Beitrittsverhandlungen. Sie nimmt damit eine kritische Gegenposition zum Beitrag von *Straub* in dieser Ausgabe der StudZR ein.

* Die Verfasserin studiert Rechtswissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität in Heidelberg und ist Wissenschaftliche Hilfskraft bei Prof. Dr. *Armin von Bogdandy* am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Die vorliegende Arbeit wurde betreut von Dr. *Jürgen Bast* und *Michael Roetting*, LL.M. Eur., wissenschaftliche Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

I. Einleitung

Die Beitrittsmöglichkeit der Türkei zur Europäischen Union und der Verfassungsvertrag sind zwei aktuelle Themenkomplexe, die das Gesicht der Europäischen Union sehr unterschiedlich beeinflussen werden. Entsprechend kontrovers werden beide in der Öffentlichkeit diskutiert.

Der Verfassungsvertrag[1] wurde am 29. Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet, beruhend auf einem ersten Entwurf, den der Konvent zur Zukunft Europas ausgearbeitet hat.[2] Notwendig ist nun eine Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten nach den jeweils in ihren Verfassungen vorgesehenen Verfahren.[3]

Zur Frage des Beitritts der Türkei hat der Europäische Rat am 17. Dezember 2004 beschlossen, Beitrittsgespräche mit der Türkei am 3. Oktober 2005 zu beginnen.[4]

Eine Untersuchung des Themenkomplexes Türkeibeitritt ist aber keineswegs durch diese Entscheidung obsolet geworden. Erstens sind die Verhandlungen explizit ergebnisoffen und eine Beschäftigung gerade mit den problematischen Aspekten der Lage der Türkei ist und bleibt aktuell und notwendig.[5] Zweitens liegt eine kombinierte Betrachtung nahe: Wie wäre, bei Geltung des VVE und Betrachtung der in Art. I-1 und I-2 VVE festgelegten Identität der Union, die Beitrittsmöglichkeit der Türkei zur Europäischen Union zu beurteilen?

Was die tatsächliche Lage in der Türkei angeht, stimmt die Autorin in weiten Teilen mit den auf Berichte der Kommission gestützten Feststellungen durch *Straub* (in dieser Ausgabe der StudZR, S. 199 ff.) überein. Sie kommt jedoch im Hinblick auf die Beitrittsmöglichkeit der Türkei zu einer abweichenden Beurteilung. Das Argument wird in drei Schritten entwickelt. Zunächst wird in Abschnitt II eine Gegenüberstellung zur bisherigen Rechtslage vorgenommen und eine Verschärfung der Beitrittskriterien aufgezeigt. Dann werden in Abschnitt III das notwendige Maß und der Zeitpunkt der Erfüllung der Kriterien bestimmt. In Abschnitt IV wird eine Untersuchung einiger Kriterien durch Auslegung und Betrachtung der Verfassungs- und Rechtslage sowie Rechtswirklichkeit in der Türkei vorgenommen.

---

1 Endgültige Fassung vom 16. Dezember 2004, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union 47, Jahrgang 2004/C 310/01, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri= OJ:C:2004:310:SOM:DE:HTML (Stand Januar 2005).

2 Siehe zur Arbeit im Konvent z. B. *Brok*, in: Verfassung für Europa, 1. Auflage (2004), S. IX f.; *Fischer*, Konvent zur Zukunft Europas, 1. Auflage (2003) S. 19 ff.

3 Zum Ratifizierungsprozess: http://europa.eu.int/futurum/referendum_de.htm (Stand Januar 2005).

4 Schlussdokument des EU-Gipfels von Brüssel siehe http://www.eiz-niedersachsen.de/news/2004-12/17-eurat.pdf (Stand Januar 2005).

5 Siehe eine aktuelle Version der türkischen Verfassung in deutscher Übersetzung: http://www.tuerkei-recht.de/Verfassung2004.pdf (Stand Januar 2005).

II. Verschärfung der Kriterien

1. Vergleich mit Art. 6 I, 49 I EUV

Die in Art. 6 I EUV aufgezählten Prinzipien sind Verfassungsstruktur- und Homogenitätsanforderungen an die Mitgliedstaaten.[6] Diese fundamentalen Rechtsprinzipien, die das Selbstverständnis der Union prägen,[7] stellen auch in den Mitgliedstaaten gängige Verfassungsprinzipien dar.[8] Adressat der Prinzipien sind die Union als Gesamtheit und die Mitgliedstaaten.[9]

Die Formulierung der Identität der Union (und damit der Beitrittskriterien der Art. I-1 II, I-2 VVE) unterscheidet sich bemerkenswert von Art. 6 I, 49 I EUV.[10] So wurden nur einige Kriterien wörtlich übernommen, andere wurden umformuliert oder gänzlich neu eingeführt. Dieser Beitrag weist auf die wörtlich übernommenen Kriterien (zuvor Art. 49 I EUV, nun Art. I-1 II VVE) des europäischen Staates, der Freiheit, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit (jeweils zuvor Art. 6 I EU, nun Art. I-2 VVE) hin, eine intensivere Betrachtung erfahren aus Platzgründen nur die umformulierten und neuen Kriterien.

a) Umformulierte Kriterien und Formulierungen

Ähnlich, aber nicht wörtlich gleich, sind die Kriterien der Notwendigkeit der Achtung der Werte (Art. I-1 II VVE, vormals: Achtung der Grundsätze, Art. 49 I EU) sowie des Sich-Gründens der Union auf Werten (Art. I-2 VVE, vormals: Beruhen der Union auf Grundsätzen, Art. 6 I EU). Dieser Formulierungsunterschied wiederholt sich „Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten [...] gemeinsam" (Art. I-2 S. 2 VVE, vormals: Grundsätze, Art. 6 I EU).[11] Der Begriff „Werte" enthält eine stärkere (positivere) Bedeutung als der Begriff „Grundsätze".[12]

Ein weiterer Unterschied zeigt sich zwischen den Begriffen der Achtung und der Wahrung (Art. 6 I EU/Art. I-2 VVE). Auch hier ergibt bereits der Wortlaut eine Steigerung des Bedeutungsgehalts des betroffenen Prinzips, da der Begriff der „Achtung" eine eher passive Akzeptanz und Wertschätzung, der Begriff der „Wahrung" jedoch auch eine positive Aktivitätsentfaltung auf das betroffene Prinzip beinhaltet.[13]

---

6 *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert EUV/EGV, Art. 6 EUV Rdn. 1.
7 *Geiger*, in Geiger EUV/EGV, Art. 6 EUV Rdn. 1.
8 *Stumpf*, in: Schwarze EU-Kommentar, Art. 6 Rdn. 4.
9 *Geiger* (Fn. 7), Art. 6 EUV Rdn. 2.
10 *Müller-Graff*, Die Kopfartikel des Verfassungsentwurfs für Europa, Integration 2003, S. 111, 116.
11 Zum Begriff „Werte" im EU siehe *Beutler*, in: von der Groeben/Schwarze EU-/EG-Kommentar I, Art. 6 EU Rdn. 20.
12 Siehe zum Themenkomplex Werte/Grundsätze den Beitrag von *Straub* in dieser Ausgabe der StudZR auf S. 201 f. *Straub* nimmt zwar eine „Identität stiftende Aufladung" der Norm an, folgert daraus jedoch keine wie hier hergeleitete deutliche Verschärfung der Beitrittskriterien.
13 Diese Veränderung weist keine Parallele in der englischen oder französischen Version auf – Änderungen des Ausdrucks „Achtung der Menschenrechte" enthalten jedoch auch die niederländische und italienische Version, wenn auch bezüglich des Begriffs „Menschenrechte".

b) Neue Kriterien und Formulierungen

Gänzlich neu ist die Aufnahme der Verpflichtung zur gemeinsamen Förderung (Art. I-1 II VVE), der Achtung der Menschenwürde (Art. I-2 VVE) und der Gleichheit (Art. I-2 VVE) sowie der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören (Art. I-2 S. 1 VVE). Diese zusätzlichen Kriterien erschweren den Beitritt, da die Verpflichtung zur gemeinsamen Förderung eine stärkere Identifikation mit den Werten der EU voraussetzt als der bisherige Begriff der Achtung. Die Achtung der Menschenwürde, der Gleichheit und der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören, stellen erhöhte Anforderungen an den Grad der übrigen in Art. I-2 VVE genannten Prinzipien.

Eine weitere, sich bereits durch die Fülle der Kriterien auszeichnende besondere Veränderung ist durch die Einführung des Begriffs der Gesellschaft der Mitgliedstaaten (Art. I-2 VVE) und der Notwendigkeit der Auszeichnung dieser Gesellschaft durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit von Frauen und Männern (jeweils Art. I-2 VVE) eingetreten. Ein Bezug auf die Gesellschaft der Mitgliedstaaten bringt eine erhebliche Verschärfung der EU Beitrittskriterien mit sich, da nun nicht nur die verfassungs- und gesetzesrechtliche Seite, sondern auch die Rechtswirklichkeit umfasst wird.[14]

2. Ergebnis

Es ist von einer deutlichen Verschärfung der Beitrittskriterien durch den VVE auszugehen.[15] Besonders auffällig ist die generelle Tendenz, passive durch aktive Begriffe abzulösen, welche stärkeren Einsatz fordern. Beachtlich ist die Fülle an neuen Kriterien, die zu den hergebrachten Kriterien hinzutreten und die besondere Bezugnahme auf die Gesellschaft. Die Europäische Kommission stellt fest, dass sich *acquis* und Beitrittskriterien entwickeln, insbesondere durch den VVE.[16] Aussagen bezüglich der Erfüllung der bisherigen Kriterien können daher nicht ohne weiteres auf den Beitritt der Türkei unter Geltung des VVE herangezogen werden. Eine Neubeurteilung anhand der verschärften Kriterien ist nötig.

Ein weiteres Beispiel für die Verwendung von stärker aktiven Begriffen im VVE stellt die Umformulierung von „Beruhen" zu „Sich-Gründen" in Art. I-2 VVE dar. Während der Begriff „Beruhen" eine passiv erscheinende Fundierung zum Ausdruck bringt, enthält der Begriff „Sich-Gründen" ein aktives Element. Diese Umformulierung findet sich zwar weder in der englischen noch in der französischen Version, die Verstärkung von „se basa" (beruht auf.) zu „se fundamenta" (begründet/gründet sich) zeigt jedoch auch der spanische Text.

14 *Fischer*, Der Europäische Verfassungsvertrag, 1. Auflage (2005), S. 125. Siehe dazu auch unten Abschnitt IV. 5.

15 *Fischer* (Fn. 14), S. 124 f. Anderer Ansicht *Straub* in dieser Ausgabe der StudZR, S. 201 f. unter Bezug auf die Kriterien im EUV.

16 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt vom 6. 10. 2004, SEK(2004) 1201, S. 3, siehe http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_de.pdf (Stand Januar 2005).

III. Zeitpunkt und Maß der notwendigen Erfüllung

1. Zeitpunkt der notwendigen Erfüllung der Kriterien

Von besonderer Bedeutung für eine Entscheidung über den Beginn von Beitrittsverhandlungen ist, zu welchem Zeitpunkt eine Erfüllung der Kriterien nach dem VVE zu fordern ist.

In Frage kommen als mögliche Zeitpunkte[17] eine Erfüllung erstens vor dem Beginn von Beitrittsverhandlungen, zweitens zum Termin des Beitritts sowie drittens eine Erfüllung grundsätzlich zum Beitritt, wobei einzelne Kriterien auch erst danach erfüllt werden könnten.

Die Wortwahl der deutschen Version des VVE lässt mit der Formulierung „die Union steht [...] Staaten offen, die ihre Werte achten und sich verpflichten, sie gemeinsam zu fördern" auf die Notwendigkeit der Erfüllung der Kriterien zum Zeitpunkt des Beitritts schließen, also die erste vorgeschlagene Alternative. Die Union steht für den Fall offen, dass die Werte geachtet werden. Bemühungen und teilweise Umsetzungen wie in der zweiten und dritten vorgeschlagenen Alternative reichen folglich nicht aus. Der Beginn der Offenheit – und damit die Beitrittsverhandlungen – ist daher zeitlich auch erst bei Erfüllung und damit Beweiserbringung der Achtung der Werte zu sehen. Die Formulierung „Verpflichtung zu gemeinsamer Förderung" ist auf Grund der notwendigen „gemeinsamen" Förderung nicht als Option zur nachträglichen Erfüllung der Kriterien, sondern als weitere Stärkung, aufbauend auf dem erreichten gemeinsamen Erfüllungsgrad aller Mitgliedstaaten, zu sehen.

Der englische Text („States which respect [...] and are comitted") deutet ebenso wie die französische Ausgabe („États [...] qui respectent [...] et qui s'engagent") auf die Notwendigkeit einer vorherigen Erfüllung der Kriterien hin.

Auch Art. 49 EUV sollte sicherstellen, dass im Vorfeld des Beitritts bereits insoweit gesicherte Verhältnisse bestehen.[18] Der Sinn und Zweck der Versicherung der Achtung der Werte und damit der Bekräftigung ist im VVE weitergeführt worden. Beitrittsverhandlungen sind nach dem VVE folglich erst mit Erfüllung der Beitrittskriterien zu eröffnen.[19]

---

17 Zum Zeitpunkt der notwendigen Erfüllung der Beitrittskriterien nach bisheriger Rechtslage siehe *Vedder*, in: Grabitz/Hilf EGV I, Art. 49 Rdn. 63; *Altan*, in: Turkey at the crossroads (2002), S. 16, 18; *Dietert*, Menschen und Minderheitenrechte: die Türkei und die europäischen Standards, http://www.bpb.de/themen/T3SFAJ,0,0,Menschen_und_Minderheitenrechte%3A_die_T%FCrkei_und_die_europ%E4ischen_Standards.html (Stand Januar 2005).

18 *Stumpf* (Fn. 8), Art. 49 Rdn. 48.

19 Eine andere Beurteilung der Europäischen Kommission, wie von *Straub* in dieser Ausgabe der StudZR auf S. 224 f. angeführt, ist diesem Ergebnis nicht hinderlich, da im vorliegenden Artikel die Kriterien des VVE ausschlaggebend sind und daher andere Bewertungsmaßstäbe gelten. Siehe Abschnitt II.

2. Maß der notwendigen Erfüllung der Kriterien

Fraglich ist weiterhin, in welchem Maß die Kriterien zu erfüllen sind, ob also auch eine teilweise Umsetzung mit verbleibenden Defiziten ausreichend ist.

Abzulehnen sind zwei Extreme: weder kann eine höhere Stufe als in den langjährigen Mitgliedstaaten gefordert noch eine zu geringe, nur ansatzweise Erfüllung akzeptiert werden. Auf jeden Fall ist daher ein Maß zu fordern, welches nicht gleichzeitig als schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Grundsätze zu klassifizieren ist, da sonst bereits die Schwelle des Art. I-59 VVE[20] überschritten wäre (und somit auch die Schwelle zu Sanktionen wegen ungenügender Umsetzung). Eine andere Auslegung wäre systematisch inkonsequent.

Auch die Europäische Kommission fordert die Unterbrechung der begonnenen Beitrittsgespräche mit der Türkei im Falle einer Verletzung nach Art. I-59 VVE.[21] Da die Kommission den Beginn dieser Beitrittsgespräche nach anderen Kriterien beurteilt hat,[22] ist diese Folgerung der Unterbrechung logisch. Bei Geltung des VVE sind jedoch verschärfte Kriterien anzuwenden – Beitrittsgespräche können daher erst beginnen, wenn nicht auf Grund einer vorliegenden Verletzung der Prozess sofort wieder unterbrochen werden müsste.

Der Anreiz[23] des Beginns von Beitrittsverhandlungen sollte genutzt werden, um eine homogene Gemeinschaft mit zumindest fundamental gleichen Rechtssystemen[24] (i. S. v. ansatzweise struktureller Homogenität[25]) zu schaffen und um die beitrittswilligen Länder zur größtmöglichen Erfüllung der Kriterien zu bewegen. Die Union kann so in ihrer Funktion als Modernisierungs- und Stabilisierungsanker[26] mehr Gewicht erlangen.

Die Europäische Union ist keine Option „à la carte", sondern muss von den Neumitgliedern umfassend angenommen werden.[27] Eine höchstmögliche Erfüllung der Kriterien ohne wesentliche Defizite, nahe am Erfüllungsmaß der Mitgliedsländer, ist daher erforderlich.

---

20 Zum entsprechenden Artikel 7 des EUV siehe *Geiger* (Fn. 7), Art. 6 EUV Rdn. 4.

21 Kommission (Fn. 16), S. 9.

22 Siehe dazu unten Abschnitt II.

23 *Ögüt*, Die Beitrittsoption zur Europäischen Union, 1. Auflage (2003), S. 209; *Cizre*, Problems of democratic governance of civil-military relations in Turkey and the European Union enlargement zone, European Journal of Political Research 2004, S. 107, 111.

24 Den Darlegungen von *Straub* in dieser Ausgabe der StudZR auf S. 203 f. bezüglich der Existenz unterschiedlicher Verfassungstraditionen ist zuzustimmen. Nach der Präambel des VVE „in Vielfalt *geeint*", ist aber eine Umsetzung der konkretisierten Inhalte der genannten Prinzipien als Einheitsbildung zu fordern. Zur Ausdeutung der Grundsätze durch den EUGH siehe Abschnitt IV.

25 *Oppermann*, Europarecht, 2. Auflage (2002), § 5 Rdn. 240.

26 *Lippert*, Der Erweiterungsgipfel von Kopenhagen: Abschluss der Beitrittsverhandlungen und Neubeginn für die EU, Integration 2003, S. 48, 62.

27 *Meng* (Fn. 11), Art. 49 EU Rdn. 2.

IV. Identität der Union und Beitrittsmöglichkeit der Türkei

Aus Platzgründen befasst sich der Beitrag mit einer exemplarischen Auswahl an Identitätsmerkmalen nach Art. I-2 VVE.[28]

1. Demokratie (türk.: demokrasi)

Demokratie[29] bedeutet die Fundierung allen staatlichen Handelns im Willen des Volkes[30] und bildet somit das Gegenbild zur Herrschaft eines Einzelnen oder weniger Personen[31]. Zum unverzichtbaren Kernbereich des kollektivbezogenen Demokratieprinzips[32] gehören die grundlegenden, den europäischen Staaten gemeinsamen Prinzipien[33] der Selbstbestimmung, des Minderheitenschutzes, der Meinungsfreiheit, der Transparenz des Entscheidungsprozesses und der Parteienmehrheit[34]. Eine Demokratie erfordert freie, gleiche und geheime Wahlen in angemessenen Zeitabständen.[35]

Hinzuweisen bleibt, ungeachtet der Fortschritte und Bemühungen der Türkei zur Erfüllung des Demokratie-Standards, auf folgende verbleibende Kritikpunkte und Probleme.[36]

Die Demokratie wurde in die Türkei als Modernisierung und Teil-Verwestlichung mit autoritären Mitteln eingebracht[37] und hat Militär-Interventionen erleben müssen[38] (1960 mit späterer Einführung des Nationalen Sicherheitsrats, 1980 und zuletzt 1997[39]). Noch heute übt das Militär große Macht aus,[40] stellt sich selbst über Beschränkungen, öffentliche Kritik und über demokratische Kontrolle[41] und erfreut sich breiter öffentlicher Unterstützung[42].

---

28 Bezüglich der Beurteilung des Kriteriums „europäischer Staat" wird den Ausführungen von *Straub* in dieser Ausgabe der StudZR auf S. 201 zugestimmt.

29 Zur Bedeutung des Demokratieprinzips im Konventsentwurf siehe *von Bogdandy*, Europäische Verfassung und europäische Identität, JZ 2004, S. 53, 59.

30 *Kaller*, Rechtslexikon, 1. Auflage (1996), S. 101; Creifelds Rechtswörterbuch, 17. Auflage (2002), S. 313.

31 *Schmitt Glaeser*, Deutsches Rechtslexikon I, 3. Auflage (2001), S. 1039.

32 *Müller-Graff* (Fn. 10), S. 111, 116.

33 *Kleger/Karolewski/Munke*, Europäische Verfassung, 2. Auflage (2002), S. 186 f.

34 *Beutler* (Fn. 11), Art. 6 EU Rdn. 30.

35 *Geiger* (Fn. 7), Art. 6 EUV Rdn. 5.

36 Die bedeutendsten Merkmale und Entwicklungen im Bereich der Türkei wurden von *Straub* in dieser Ausgabe der StudZR auf S. 213 ff. behandelt.

37 *Penner Angrist*, Party Systems and Regime Formation in the Modern Middle East, Explaining Turkish Exceptionalism, Comparative Politics 2004, S. 229, 238.

38 *Cizre* (Fn. 23), S. 107, 107.

39 *Moser/Weithmann*, Die Türkei, 1. Auflage (2002), S. 299 f.; *Tessler/Altinoglu*, Political Culture in Turkey: Connections Among Attitudes Toward Democracy, the Military and Islam, Democratization, S. 21, 22 f.

40 Kommission (Fn. 16), S. 11.

41 *Salt*, Turkeys Military „Democracy", Current History 1999 (Vol. 98), S. 72, 72.

42 *Tessler/Altinoglu* (Fn. 39), S. 21, 24; *Cizre* (Fn. 23), S. 107, 113 f., welcher dies auf inoffizielle Machtausübung durch die Medien zurückführt.

Das System der Türkei ist noch keine gefestigte Demokratie.[43] Im Bereich der Parteigründung und des Parteiverbots sowie der Einflussmöglichkeiten und enormen Macht des Militärs bestehen erhebliche Demokratiedefizite.[44] Die Vertretung von Minderheiten im Parlament wird durch die 10 % Klausel abgeblockt, wodurch Pluralismus und Minderheitenrechte beschnitten werden. Bedeutsam ist auch der fehlende Rückhalt für Demokratisierung in Bevölkerung[45] und Verwaltung, weshalb Reformen nur langsam und uneinheitlich umgesetzt werden.[46]

2. Gleichheit (türk.: eşitlik)

Nach dem Prinzip der Gleichheit dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, eine Differenzierung wäre objektiv gerechtfertigt.[47]

Der Gleichheitssatz in der Türkischen Verfassung findet in Art. 10 TV seinen Platz. Er wird eher als Leitprinzip denn als Grundrecht eingeführt, da er vor dem Grundrechtsteil steht.[48] Es werden ein allgemeiner Gleichheitssatz, die Gleichheit der Geschlechter und die Gleichheit vor dem Gesetz statuiert.

Nach türkischem Recht ist im Interesse der unteilbaren Einheit von Staatsvolk und -gebiet die Differenzierung auf Grund bestimmter Unterschiede[49] ausgeschlossen. Diese Einschränkung untergräbt den Gleichheitssatz und gerät in Kollision mit dem Minderheitenschutz.

Zur Verbesserung der Gleichbehandlung der Geschlechter wurde das Strafgesetzbuch geändert, die allgemeine Bestimmung unter „äußerster Provokation" begangener Straftaten bleibt jedoch bestehen.[50]

In der Rechtswirklichkeit ist von der verfassungsrechtlich festgeschriebenen Gleichheit von Mann und Frau wenig spürbar.[51] Gewalt gegen Frauen ist weit verbreitet, die Hälfte der weiblichen Bevölkerung ist noch heute Gewalt im Kreis der Familie ausgesetzt.[52]

---

43 *Tessler/Altinoglu* (Fn. 39), S. 21, 24.

44 Kommission (Fn. 16), S. 11 ff.

45 *Rumpf*, Verfassungssystem, Einführung mit vollständigem Verfassungstext, 1. Auflage (1996), S. 31; *Tessler/Altinoglu* (Fn. 39), S. 21, 24 f. und 43.

46 Kommission (Fn. 16), S. 11 ff.

47 *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der EU, 2. Auflage (2002), § 4 Rdn. 149.

48 *Rumpf*, Einführung in das türkische Recht, 1. Auflage (2004), § 8 Rdn. 2, 157.

49 Zum Beispiel ethnische Identität, Religion und Sprache, siehe *Ebd.*, § 8 Rdn. 158.

50 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, 2003, S. 40.

51 *Ögüt*, Die Beitrittsoption zur europäischen Union, Eine Chance zur Gleichstellung der Geschlechter in der türkischen Republik, 1. Auflage (2003), S. 98 ff.; Kommission (Fn. 50), S. 40 zeigt auf, dass eine effektive Garantie des Grundsatzes der Gleichberechtigung in Beschäftigungsfragen trotz gesetzlicher Anerkennung nicht gegeben ist; auch das Hosenverbot für weibliche Beamte ist ein Zeichen der bestehenden Ungleichheit, siehe: *Ebd.*, S. 40.

52 *Ebd.*, S. 40.

3. Rechtsstaatlichkeit (türk.: hukuk devleti niteliğinde olma)

Das Grundanliegen des „freiheitssichernden"[53] Rechtsstaats ist der Schutz des Individuums und seiner Freiheit gegen hoheitliche Machtausübung. Unter dem Begriff der Rechtsstaatlichkeit[54] werden weiterhin folgende konkretisierende Grundsätze[55] als besonders wichtige,[56] ausdifferenzierende Prinzipien[57] zusammengefasst: Gewaltenteilung, Achtung der Grundrechte, Rechtmäßigkeit der Gewaltausübung, Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte, Rechtssicherheit, Bestimmtheitsgebot,[58] Vertrauensschutz, Rückwirkungsverbot und Verhältnismäßigkeit,[59] welche vom EuGH ausformuliert wurden.[60]

Das Rechtsstaatsprinzip wird ausdrücklich in Art. 2 TV erwähnt[61] und einzelne Prinzipien werden durch die Verfassung in Form von Grundrechtsschutz, unabhängiger Gerichtsbarkeit, umfassender Rechtsweggarantie, Kontrolle des Gesetzgebers durch das Verfassungsgericht, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowie des Grundsatzes eines fairen Verfahrens auf Grundlage wesentlicher Prozessgarantien gewährt.[62] Eine Einschränkung des Rechtsstaatsprinzips[63] erlauben allerdings die Prinzipien des Nationalismus und Laizismus durch eine ideologisch begründete Begrenzung.[64]

Besonders deutlich wird die Problematik im Bereich des Rechtsstaats durch die Existenz[65] des Nationalen Sicherheitsrates seit 1961 (Art. 118 TV), einem Organ der Einflussnahme des Militärs.[66] Auch andere Beitrittskandidaten hatten Probleme mit der zivilen Kontrolle des Militärs, die Lage der Türkei[67] ist hiermit jedoch kaum zu vergleichen, da das Militär in der Türkei wesentlich höhere Truppenstärken und erheblich mehr Macht hat.[68]

---

53 *Müller-Graff* (Fn. 10), S. 111, 116.

54 Zum Begriff siehe *Straub* in dieser Ausgabe der StudZR auf S. 218.

55 *Geiger* (Fn. 7), Art. 6 R EUV Rdn. 5.

56 i. S. v. Gemeinsamkeiten, *Schwarze*, in: Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, 1. Auflage (2000), S. 463, 479 ff.

57 *Borchardt* (Fn. 47), § 4 Rdn. 133 f.

58 *Beutler* (Fn. 11), Art. 6 EU Rdn. 35.

59 *Stumpf* (Fn. 8), Art. 6 EU Rdn. 15.

60 *Ebd.*, Art. 6 EU Rdn. 15. Die Ausformulierung durch den EuGH führt zur Konkretisierung eines Fundamentalgehalts der Grundsätze, welcher bei der Bestimmung des notwendigen Maßes der Erfüllung des Beitrittskriteriums hilfreich ist.

61 *Rumpf* (Fn. 48), § 8 Rdn. 3.

62 *Ebd.*, § 8 Rdn. 3, 16.

63 Ein Beispiel für die Beschränkung des Rechtsstaats durch das Prinzip des Laizismus ist das Kopftuchurteil, siehe Türkisches Verfassungsgericht EuGRZ 1990, S. 146 ff.

64 *Rumpf* (Fn. 48), § 8 Rdn. 16.

65 Trotz der Durchführung von Reformen existiert dieses Organ weiterhin, siehe Kommission (Fn. 16), S. 11 ff.

66 *Rumpf* (Fn. 48), § 8 Rdn. 78.

67 Auch ging in der Türkei die Einmischung in die Politik originär vom Militär und nicht von einer Kommunistischen Partei, die sich das Militär zu Hilfe nahm, aus: *Cizre* (Fn. 23), S. 107, 112.

68 *Cizre* (Fn. 23), S. 107, 112.

Die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit soll nach türkischer Verfassung dadurch gewährt werden, dass die Gerichte keinerlei Weisungen oder Empfehlungen unterliegen (Art. 9, 11, 138 TV). Die Richtergarantie in Art 139 f. TV sichert die materielle und personelle Unabhängigkeit der Richter, die aber praktisch durch organische Verbindungen wie die Angliederung der Verwaltung an das Justizministerium und die Möglichkeit der Absetzung und Versetzung durch den Obersten Rat der Richter und Staatsanwälte ausgehöhlt wird.[69]

Die Gerichtsbarkeit hat lange Verfahrensdauern und eine überwältigende Arbeitsbelastung zu verkraften, es bleibt nicht genug Zeit für Anhörungen, was sich negativ auf die Rechte der Verteidigung auswirkt.[70] Weiterhin ist eine uneinheitliche Anwendung der Gesetze zu beklagen sowie Befangenheit.[71] Ein weiteres großes Problem bleibt die Korruption in Bereichen wie Regierung, Medien, Bau- und Gesundheitswesen.[72]

Die Reichweite der politischen Reformen des Parlaments wurde in einigen Fällen durch die Umsetzung in Form äußerst strenger Auflagen erheblich eingeschränkt.[73] Auch im Bereich der Rechstaatlichkeit ist daher noch kein ausreichendes Maß an Erfüllung erreicht.

4. Wahrung der Menschenrechte (türk.: insan hakları)

Der Begriff der Menschenrechte hat, wie oben gesehen, keine Wortlaut-Veränderung erfahren und konkretisiert die in Art. I-2 VVE zuvor genannten Prinzipien[74] unter systematischer Bezugnahme zur Charta der Grundrechte der Union in Teil II des VVE.

Die Menschenrechte nehmen einen eigenen Grundrechtsteil in der Türkischen Verfassung ein[75] und werden in allgemeine Grundlagen (Art. 12 bis 16 TV), Freiheits-, Persönlichkeits- und Prozessgrundrechte (Art. 17 bis 40 TV), soziale und wirtschaftliche Rechte (Art. 41 bis 65 TV) sowie politische Rechte und Teilhaberechte (Art. 66 bis 74 TV) untergliedert.[76] Diese Einordnung in Art. 12 bis 74 TV und die Reihenfolge innerhalb dieses Abschnitts scheint der fundamentalen Bedeutung der Grundrechte jedoch nicht vollständig gerecht zu werden. Der Staat und das öffentliche Interesse haben in der türkischen Verfassung immer noch stärkeres Gewicht als die

69 Kommission (Fn. 50), S. 23. Dieser Hohe Richter- und Staatsanwälterat, welchem der Justizminister vorsitzt, ist problematisch ob der starken Stellung der Exekutive in diesem Organ, zumal der Innenminister der Behörde auch die Infrastruktur zur Verfügung stellt: *Rumpf* (Fn. 48), § 8 Rdn. 98.

70 Kommission (Fn. 50), S. 22.

71 *Ebd.*, S. 23.

72 Kommission (Fn. 16), S. 11; Kommission (Fn. 50), S. 24.

73 *Ebd.*, S. 20.

74 *Müller-Graff* (Fn. 10), S. 111, 116.

75 *Rumpf* (Fn. 48), § 8 Rdn. 3.

76 *Ebd.*, § 8 Rdn. 2.

Rechte des Einzelnen.[77] Die geringere Bedeutung der Grundrechte in der Türkei im Vergleich zum europäischen Raum[78] zeigt der Aufbau des Grundrechtsteils in der türkischen Verfassung: an erster Stelle wendet sich die Verfassung nicht der Gewährung von Rechten sondern der Beschränkbarkeit dieser Rechte zu.

Die Pressefreiheit[79] wurde erweitert, da nun nicht mehr zur Offenlegung der Quellen gezwungen werden kann, Veröffentlichungen nicht mehr aus moralischen Gründen verboten werden können und die Zerstörung beschlagnahmter Werke nun untersagt ist.[80] Es bleibt aber Grund zur Besorgnis, da uneinheitliche Anwendung, harte Strafen und Beschlagnahmung, Schließung oder Belegung weiter vorkommen.[81]

Eine ausreichende Achtung der Menschenrechte ist noch lange nicht ersichtlich, Presse-, Meinungs-, Religions- und weitere Rechte werden nicht im von der Union geforderten Maße umgesetzt und zeigen noch in zahlreichen Fällen erhebliche Grundrechtsverkürzungen.

5. Gesellschaft

Neu im Vergleich zu Art. 6 I EU ist, wie oben gesehen, der nunmehr ausdrückliche Bezug auf die Gesellschaft der Mitgliedstaaten in Art. I-2 S. 2 VVE. Die Auslegung und Konkretisierung des Begriffs der Gesellschaft und ihrer notwendigen Auszeichnung durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern ist fraglich.

Aus sprachlichen und systematischen Gründen ist zu erwarten, dass sich dieses neue Kriterium nicht auf die politische Führung eines Landes oder seine Verfassungslage bezieht, sondern direkt die Gesellschaft anspricht. Die Frage nach einer europäischen Identität wurde vielfach gestellt und bearbeitet[82] und wird auch in Absatz 1 der Präambel angesprochen.

Eine Verpflichtung der Gesellschaft bezüglich der Beitrittskriterien ist juristisch nicht möglich, wird aber auch nicht bezweckt. Art. I-2 S. 2 VVE stellt vielmehr auf

---

77 *Rumpf*, Die türkische Verfassung, S. 1, siehe http://www.tuerkei-recht.de/Verfassung%20Kurzeinf%FChrung.pdf; *Derselbe* (Fn. 48), § 8 Rdn. 122.

78 Als Beispiele der Grundrechtsgewährung im europäischen Raum können folgende Verfassungen europäischer Staaten dienen: Art. 1 ff. GG der Bundesrepublik Deutschland, §§ 66 ff. Verfassung Dänemarks, Section 10 ff. Spanische Verfassung, Art. 1 Verfassung Frankreichs, Art. 30 ff. Polnische Verfassung. In jeder dieser Verfassungen werden zuerst die Rechte gewährt und nicht als erstes deren Beschränkbarkeit klargestellt, siehe www.ecln.net.

79 Die Pressefreiheit wird hier exemplarisch untersucht, aber auch im Bereich anderer Menschenrechte zeigt sich ein ähnliches Bild: Kommission (Fn. 50), S. 34 f.; Kommission (Fn. 16), S. 12 f.

80 Kommission (Fn. 50), S. 34.

81 *Ebd.*, S. 34.

82 z. B. *von Bogdandy* (Fn. 29), S. 53, 53 ff.; *Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, European Law Journal 1995, S. 282, 282 ff.; *Theisen*, Überdehnung oder Überwindung? Europas kulturelle Grenzen, Osteuropa 2004, S. 34, 37; *Demesmay*, Les Européens existent-ils?, politique étrangère 2003, S. 773, 773 ff.

die Rechtswirklichkeit ab und führt zur Verschärfung der Kriterien durch notwendige Reformauswirkungen auch in der Rechtswirklichkeit.[83]

Zusammenfassend ist zu sagen, dass eine Umsetzung vieler Reformen und Anstrengungen in der Türkei in der Rechtswirklichkeit noch keine ausreichenden Auswirkungen zeigt.[84]

V. Fazit

Die Untersuchung der Identität der Union nach Art. I-1 II und I-2 VVE hat eine Verschärfung der neuen Beitrittskriterien ergeben. Hierfür sprechen die Tendenz der Benutzung „aktiverer" und damit fordernderer Begriffe sowie die Vielzahl an neuen Kriterien.

Die Kriterien müssen zu Beginn der Verhandlungen in hohem Maße erfüllt sein. Dies resultiert aus der sprachlichen Fassung des Textes, Systematik sowie Ziel und Zweck der Kriterien, eine homogene Grundlage der Union zu schaffen und diese Werte zu fördern. Eine umfassende und tief greifende Identifikation mit den Werten ist vorauszusetzen.

Die Anwendung der einzelnen neuen Kriterien auf die Türkei, welche die Identität der Union nach dem VVE ausmachen, verdeutlicht zwei große Problemkreise. Erstens ist in vielen Bereichen nur eine ungenügende Umsetzung in das Verfassungsrecht zu beobachten. Zweitens fällt das häufige Auseinanderklaffen von Verfassungsrecht und Gesetzeslage, Verwaltungsumsetzung und Wirklichkeit in der Gesellschaft deutlich ins Auge. So wurden Reformen häufig uneinheitlich und schleppend umgesetzt und nicht selten durch exekutiv- und justizbehördliche restriktive Bedingungen eingeschränkt.[85]

An vielen Stellen wurden zwar Ansätze zur Verbesserung unternommen, teilweise sogar sehr umfassend, es verbleiben aber Probleme im Bereich der starken Stellung des Militärs.

Die Menschenrechte werden in erheblich geringerer Weise als für eine „Achtung der Menschenrechte" nötig gewährt und in der Praxis häufig verletzt.

Auch andere Beitrittskandidaten hatten länderspezifische Hindernisse[86] oder ähnliche Probleme wie die Türkei zu überwinden,[87] aber die Probleme der Türkei sind an Umfang und Tiefe sowie fehlendem Rückhalt in der Bevölkerung[88] mit jenen nicht zu vergleichen.

---

83 Siehe auch *Straub* in dieser Ausgabe der StudZR auf S. 202.

84 Siehe Kommission (Fn. 16), S. 3, 6, 13 ff.

85 Kommission (Fn. 50), S. 47.

86 *Phinnemore*, European Union Enlargement: Towards A Genuinely „European" Union, The European Union Encyclopedia and Directory 2004, S. 156, 156 f.; *Schübel*, Nach Kopenhagen: Die letzten Hürden auf dem Weg zum Beitritt, EuZW 2003, S. 161, 161.

87 Zum Minderheitenschutz *Fischer*, Eine Verfassung für das große Europa, Der Bürger im Staat 2004, S. 56, 58.

88 Siehe hierzu *Arnold*, Wie viel Einigung braucht Europa?, 1. Auflage (2004), S. 141.

Aus diesen Gründen ist die Türkei, gemessen an der Identität der Union, noch nicht reif für einen Beitritt.[89] Es sind daher nach den Beitrittskriterien des VVE keine Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Zunächst ist eine Verbesserung in den oben genannten Problembereichen und eine Schaffung von Rückhalt in der Gesellschaft und Umsetzung auch in die Rechtswirklichkeit nötig – ein schwieriger Prozess, der viel Zeit in Anspruch nehmen wird.

89 Diese Beurteilung widerspricht nicht dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Beitrittskandidaten, da noch keine anderen Beitrittskandidaten an den verschärften Kriterien des VVE gemessen wurden.