

# **MENSCHENRECHTLICHE DIMENSION DES EUROPARECHTS DIE BEDEUTUNG DER MENSCHENRECHTE BEI DER VOLLMITGLIEDSCHAFT IN DER EU**

Ayşe Füsün Arsava

Die EU überschreitet die Eigenschaften einer klassisch internationalen Organisation. Sowohl die Integrations- als auch die Koordinationspolitik der EU werden durch das Gemeinschaftsrecht durchgeführt. Die Folgen des Gemeinschaftsrechts als objektives Recht gelten nicht nur für die Mitgliedsstaaten, sondern auch für Drittstaaten, soweit sie mit der EU Kontakt aufnehmen.

Das Gemeinschaftsrecht stellt im EU-Gebilde ein Integrationsmittel dar.

Jeder Staat, der die Integrationsabsicht bezüglich der EU hat, muß sich darüber im klaren sein, daß sein Rechtsgebilde, Wirtschaftsgebilde und politisches Gebilde von der Integration geprägt wird. Der Vertrag Ankara vom Jahre 1963 bildet die Grundlage der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei. In der Präambel und im Artikel 28 dieses Vertrages wird als Ziel dieses Vertrages die Vollmitgliedschaft angegeben. Der Weg, der die Türkei zur Vollmitgliedschaft führt, ist in dem Vertrag in drei Phasen aufgeteilt: die Vorbereitungsphase, die Übergangsphase und die Endphase.

Die Übergangsphase ist mit der Vollendung der Zollunion beendet. Das Assoziationsverhältnis der Türkei zur EU befindet sich jetzt in der Endphase. Falls die Bestimmungen des Assoziationsratsbeschlusses vom 6. März 1995, die das Inkrafttreten der Zollunion regeln, ins Auge gefaßt werden, muß festgestellt werden, daß aus diesem Beschluß für die Türkei eine Zollunion weit überschreitende Verpflichtungen entstehen. Erklären nur dadurch, daß die Folgen des Gemeinschaftsrechts als objektives Recht auch für die Türkei verbindlich sind. Die Türkei ist noch kein Mitglied der EU. Soweit aber im Assoziationsratsbeschluß vom 6.3.1995 betont wird, wird die Rechtsangleichungspflicht der Türkei als Mittel der Anpassung an die EU-Politik dienen.

Mit dem Assoziationsratsbeschluß vom 6.3.1995 wurde ein wichtiger Schritt auf dem Weg der Integration zwischen der EU und der Türkei getan und dadurch ist zwischen der Türkei und der EU eine Solidarität entstanden. Diese Entwicklung wird durch die Koordinierung der Wirtschaftspolitik einerseits und durch die Rechtsangleichung andererseits vollendet.

Der Erfolg wird die Anwendung des Artikels 28 vom Ankara-Vertrag auf die Tagesordnung bringen. Die Verwirklichung der Zollunion ist gemäß dem Ankara-Vertrag nicht die Endstation. Gemäß dem Artikel 237 des Römischen Vertrages kann jeder europäische Staat einen Antrag auf Beitritt in die EU stellen. Welche Kriterien als ausschlaggebend in Betracht zu ziehen sind, um einen Staat als europäisch zu definieren, wurde in der Vergangenheit viel diskutiert und wird immer noch diskutiert. "Europäischer Staat" wird heutzutage nicht mehr geographisch begriffen, sondern als Gesamtheit der Werte verstanden, die die Mitglieder der Europäischen Union eng miteinander verbinden.

Diese Werte entstehen aus langen Rechtsstaats- und Demokratietraditionen der westlichen Staaten, die als allgemeine Rechtsgrundsätze sowohl in nationalen (überwiegend in Verfassungen als Grundrechtsbestimmungen) als auch in internationalen Dokumenten (z.B. Europäische Menschenrechtskonvention des Europarats; Pariser Charta zu einem neuen

Europa) zum Ausdruck kommen. Zum Gemeinschaftsrecht zählen auch allgemeine Rechtsgrundsätze, auf die zum Teil im Römischen Vertrag und im Maastrichter Vertrag ausdrücklich Bezug genommen werden (so in Art.F Abs.2 EuV; in Art. 215, II EGV). Diese Werte führen zu einem immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker. Jeder Beitrittsantrag in die EU wird deswegen an diesen Kriterien gemessen.

Die Überprüfungskriterien sind also nicht nur wirtschaftlich und formell, sondern auch politisch zu definieren. Anlässlich der Zollunion hat die Türkei gewisse Schritte vollzogen, um einerseits dem wirtschaftlichen und formellen Verpflichtungen nachzukommen, andererseits um ihr Rechtssystem mit der EU in Einklang zu bringen. Die Rechtsangleichung ist auch im Rahmen der Assoziationsbeziehungen zwischen der Türkei und der EU als ein Integrationsfaktor erklärt worden. Sowohl im Ankaravertrag als auch in Zusatzprotokollbestimmungen wird betont, daß während der Endphase bezüglich der die freie Marktwirtschaft sichernden Faktoren im Wirtschaftsrecht, Urheberrecht, in Staatssubventionen, bezüglich Monopolen (und zwar im Kartellrecht und im Steuerrecht), Rechtsangleichungsmaßnahmen getroffen werden. Die Rechtsangleichung in diesen Gebieten werden dafür sorgen, daß die Industrieprodukte ohne Hindernisse in den EU-Ländern Freizügigkeit erlangen.

Das EU-Recht ist ein dynamisches Recht. Es entwickelt sich von Tag zu Tag. Die Rechtsangleichungsverpflichtung der Türkei ist in dem Sinne eine permanente Verpflichtung. Die Türkei muß sich an das vorhandene und das künftige Gemeinschaftsrecht anpassen.

Die Integration der Türkei in die EU ist selbstverständlich nicht nur auf das Wirtschaftsrecht beschränkt. Die Rechtsangleichung an das Wirtschaftsrecht wird gewiß für den Ablauf der Zollunion vorausgesetzt. Aber die EU hat heute nicht nur wirtschaftliche Aspekte, sondern eher politische Aspekte.

Ein Staat, der sich in die EU integrieren will, muß genauso wie das Wirtschaftsrecht auch die politischen Aspekte des Gemeinschaftsrechts in Betracht ziehen.

Die Kriterien des Artikels 237 des Römischen Vertrags werden heutzutage extensiver ausgelegt. Der Artikel F Absatz II des Maastrichter Vertrages legt fest, daß die Union Grundrechte achtet, "wie sie in der am 4.November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben".

Die Kriterien des Artikels F des Maastrichter Vertrages wurden auch im Juni 1993 auf dem Kopenhagener Gipfeltreffen bestätigt. Der Kopenhagener Text legt die Vollmitgliedschaftskriterien genau fest. Die Kopenhagener Kriterien lassen sehr gut erkennen, inwieweit die EU heutzutage politische Aspekte erhalten hat.

### **I. Die Kriterien der Vollmitgliedschaft sind wie folgt angegeben:**

- Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und Minderheitenrechte, Dauerhaftigkeit des demokratischen Gebildes;
- die freie Marktwirtschaft, Widerstands- und Wettbewerbskapazität der Landesökonomie;
- den aus der Politischen - Wirtschafts- und Währungsunion entsprungenen sowie den im allgemeinen aus der Vollmitgliedschaft entstehenden Verpflichtungen nachkommen zu können;
- die Union darf als Folge einer Vollmitgliedschaft ihr Momentum nicht verlieren.

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bilden gemäß der Kopenhagener Kriterien eine *conditio sine qua non* für die Vollmitgliedschaft in der EU. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind eng mit Menschenrechten verbunden. Menschenrechte können sich nur in demokratisch-rechtsstaatlichen Gebilden verwirklichen lassen.

Menschenrechtsnormen sind im internationalen Recht und in beinahe allen nationalen Rechtsordnungen formell anerkannt. Die Verankerung der Menschenrechte in internationalen Kodifikationen ist eine verhältnismäßig neue Erscheinung im Völkerrecht. Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges war das Verhältnis zwischen Bürger und Staat fast ausschließlich eine Frage des jeweiligen nationalen Rechts. Eine grundlegende Veränderung dieser Lage ergab sich mit der Annahme der UNO - Charta sowie durch die Proklamation der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Der Kernbereich menschenrechtlicher Fundamentalnormen beansprucht universelle und unbedingte Geltung. Jeder Staat ist verpflichtet, diese Normen zu beachten und ihre Beachtung durch Staaten wie Individuen sicherzustellen.

Die Fundamentalnormen als absolute Normen sind nach überwiegender Ansicht für alle Staaten verbindlich und die Verpflichtungen aus den Fundamentalnormen bestehen gegenüber allen Staaten. Es handelt sich um Verpflichtungen "ergo omnes". Daher kann jeder Staat ein rechtliches Interesse an der Befolgung der Normen durch Dritte geltend machen; darüber hinaus haben alle Staaten die Pflicht, die Befolgung der Normen untereinander sicherzustellen. Dann muß aber auch die UN als Weltorganisation der Staaten, die sich die Verwirklichung der Menschenrechte zum Ziel gesetzt hat und auf deren Initiative hin zahlreiche Abkommen geschlossen worden sind, zur Verwirklichung der Fundamentalnormen verpflichtet sein. Auch den Sicherheitsrat trifft demnach im Rahmen seiner Kompetenzen und Aufgaben eine entsprechende Verpflichtung.

Die menschenrechtlichen Fundamentalnormen mögen insofern zu einem Grundanliegen der internationalen Staatenwelt geworden sein, als kein Staat sich ihnen vollkommen und auf Dauer zu entziehen vermag.

Nach dem Weltrechtsprinzip kann jeder Staat Delikte verfolgen, die gegen Rechtsgüter gerichtet sind, an deren Schutz ein universelles Interesse besteht und die daher als "delikta iuris gentium" gelten.

Neben der Verantwortlichkeit des einzelnen kennt das internationale Recht auch die Verantwortlichkeit der Staaten für Rechtsverstöße. Der Entwurf einer Konvention zur Staatenverantwortlichkeit der UNO - Völkerrechtskommission qualifiziert die Verletzung von bestimmten Verpflichtungen als "international crimes".

Ihre Verletzung begründet die Verantwortlichkeit des Staates gegenüber der gesamten Staatenwelt. Die Fundamentalnormen stehen damit unter dem Schutz sowohl des Weltrechtsprinzips als auch der Grundsätze der Staatenverantwortlichkeit.

Die Suche nach menschenrechtlichen Fundamentalnormen hat ergeben, daß das Recht auf Leben, das Verbot von Folter und Sklaverei und das Diskriminierungsverbot in den zentralen Kodifikationen des human rights law und des humanitären Völkerrechts fast vollständig übereinstimmend verbürgt sind. Die Normen erlegen den Staaten bindende Verpflichtungen auf. Sie gelten grundsätzlich für jedermann und jederzeit; insbesondere ist eine Außerkraftsetzung unter Berufung auf einen Notstand unzulässig. Als absolute Rechte sind die Normen weder einem Grundrechtsverzicht noch der Erklärung von Vorbehalten zugänglich. Der Grundsatz der Reziprozität hat auf sie keine Anwendung.

Die Menschenrechtsnormen sind in besonderem Maß durch staatliche Willkür und Gewalt bedroht. Folter, willkürliche Verurteilungen und Hinrichtungen sind in vielen Staaten an der

Tagesordnung; mit dem Verschwindenlassen von Menschen ist eine neue Steigerung erreicht worden. Die massenhafte Verletzung dieser Menschenrechte allein vermag ihre Gültigkeit jedoch nicht in Frage zu stellen, auch dann nicht, wenn Regierungen zur Rechtfertigung von bewußten Verletzungen angebliche kulturelle Eigenheiten oder andere Ausnahmen von der Norm in Anspruch nehmen und damit indirekt die Gültigkeit der Norm beseitigen wollen. Vor allem ist jedoch zu bedenken, daß eine Reihe von Menschenrechtsnormen, darunter die Fundamentalnormen, ohne Rücksicht auf den Stand der Entwicklung eines Staates einzufordern sind: Der Schutz des Lebens, das Sklaverei- und Folterverbot und das Diskriminierungsverbot gehören zu den Normen, die primär staatliche Einhaltung verlangen und absolute Geltung beanspruchen können.

## **II. Die Abschlusserklärung der Wiener Weltmensenrechtskonferenz (Wiener Erklärung und Aktionsprogramm vom 25 Juni 1993) stellt klar:**

"Der universelle Charakter der Menschenrechte steht außer Frage. ...zwar ist die Bedeutung nationaler und regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher historischer, kultureller und religiöser Voraussetzungen im Auge zu behalten, doch ist es die Pflicht der Staaten, ohne Rücksicht auf ihre jeweilige politische, wirtschaftliche und kulturelle Ordnung alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen".

Die Abschlusserklärung der Wiener Weltmensenrechtskonferenz erkennt die Gefahr der Menschenrechtsverletzungen und läßt den Vorbehalt mangelnder wirtschaftlicher Entwicklung ebenso wenig gelten wie den der kulturellen Eigenheiten, wenn es darum geht, daß Menschenrechtsverletzungen gerechtfertigt werden sollen. Sie hält fest: "Wenngleich durch Entwicklung der Genuß aller Menschenrechte erleichtert wird, ist es nicht zulässig, sich auf Entwicklungsrückstände zu berufen, um die Einschränkung international anerkannter Menschenrechte zu rechtfertigen".

Die Fundamentalnormen gelten unabhängig von völkerrechtlichen Verträgen oder von der Zustimmung der einzelnen Staaten. Sie berechtigen alle Individuen und verpflichten jeden Staat. Die gesamte Staatenwelt kann ein rechtliches Interesse an der Befolgung der Normen geltend machen, es besteht sogar eine korrespondierende Verpflichtung für die Staaten, diese sicherzustellen.

Diese vier Normen stellen einen menschenrechtlichen "Minimumstandard" dar, der allgemeine und unbedingte Geltung beansprucht. Die Staaten sind zur Durchsetzung wenigstens dieser Normen verpflichtet. Zumindest dieser Mindeststandard kommt demnach als Schutzgut der humanitären Intervention in Betracht.

Einigkeit besteht in Lehre und Rechtssprechung auch, insofern die menschenrechtlichen Fundamentalnormen ius cogens, zwingendes Recht, darstellen, entgegenstehendes Völkervertrags- oder Gewohnheitsrecht ist nichtig.

Als Ergebnis festgestellt werden kann, daß zumindest ein Kernbereich menschenrechtlicher Normen, unabhängig vom Völkervertragsrecht, Verbindlichkeit besitzt.

Die Menschenrechte werden im Rahmen der fortschreitenden Integration und des fortschreitenden Kompetenzzuwachses bei der Europäischen Gemeinschaft immer wichtiger. Das Europäische Unionsrecht ist ein partikuläres Völkerrecht; so gelten die Menschenrechtsnormen des Völkerrechts mit universellem Charakter genauso für das Europäische Unionsrecht. Das europäische Unionsrecht verfügt eigentlich über keinen geschriebenen Grundrechtskatalog. Ein Verweis auf die Grundrechte findet sich lediglich in Art.F Abs.II des Vertrages von Maastricht, wonach die Union die Grundrechte achtet, "wie sie in der am 4.11.1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den

gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft, der seit langem davon ausgeht, daß die Europäische Menschenrechtskonvention Maßstäbe für den Inhalt der Menschenrechte als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gibt. Dieser lediglich richterrechtliche Grundrechtsschutz ist zwar eine große, begrüßenswerte und notwendige Errungenschaft des EuGH; er stellt jedoch unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit nicht ganz zufrieden.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wendet die Europäische Menschenrechtskonvention am Anfang nur mittelbar, als Erkenntnisquelle für den Inhalt der Menschenrechte als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts an. Hierbei ist eine stetige Bedeutungszunahme der EMRK festzustellen. Heutzutage ist sogar der Beitritt der EU in die EURK an der Tagesordnung. Eine direkte Anwendung der EMRK im Unionsrecht ließe sich durch die direkte Inbezugnahme der EMRK in Art.F Abs.II EuV abstützen. Ein hinreichender Grundrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht ist Bedingung für die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts mithin für die fortschreitende Integration.

Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Grundrechte des Gemeinschaftsrechts tragen zusammen zur Entwicklung und Festigung eines gemeinsamen europäischen ordre public bei. Die Menschenrechte liegen der Grundstruktur des Gemeinschaftsrechts zugrunde. Durch Klauseln in Verträgen mit Drittstaaten, wonach die Nichteinhaltung fundamentaler Menschenrechte zur Suspendierung oder Kündigung vertraglicher Leistungen berechtigt, versucht die Europäische Gemeinschaft sogar die Lage der Menschenrechte auch außerhalb der Gemeinschaft zu verbessern.

Seit Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht bieten Art.130u Abs.II und Art. 130y EGV die Grundlage für derartige Klauseln als Bestandteil der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft.

Die Europäische Gemeinschaft ist also nur zuständig, seit Inkrafttreten des EUV, Menschenrechtsklauseln in Verträge im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik aufzunehmen. Dies dürfte aber auch der wichtigste Anwendungsbereich solcher Klauseln sein.

In der "Agenda 2000", die am 16.Juli 1997 vorgelegt wurde, stellt die Europäische Kommission die Perspektiven für die weitere Entwicklung und zukünftige Politik der Europäischen Union bis 2006 dar. Weiters gibt sie ihre Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen der zehn mittel- und osteuropäischen Kandidaten ab. Die Kommission empfiehlt Beitrittsverhandlungen mit Ungarn, Polen, Estland, Tschechien und Slowenien aufzunehmen, hinzu kommt Süd-Zypern, dem die Verhandlungen bereits 1993 zugesichert worden waren.

### **III. Die Türkei steht nicht auf der Beitrittskandidatenliste.**

Es liegt nicht an den wirtschaftlichen Maßstäben, sondern mehr an politischen Maßstäben. Auch wenn die hohe Inflationsrate, die hohen Staatsschulden, das Haushaltsdefizit der Türkei in die Konvergenzkriterien der Europäischen Währungsunion nicht passen, kann man nicht behaupten, daß die von der Europäischen Kommission bestimmten Kandidaten diese Kriterien besser als die Türkei erfüllen. Keiner der Beitrittskandidaten, mit welchen die EU Beitrittsverhandlungen aufnehmen wird, erfüllen die genannten Kopenhagener Beitrittskriterien vollkommen. Die Auswahl der Beitrittskandidaten seitens der Europäischen Union ist deswegen subjektiv und politisch.

Wenn man diese Beitrittskandidaten mit der Türkei in diesem Sinne vergleicht, kann man leicht feststellen, daß die Türkei mehr positive Erfahrungen an Rechtsstaatsprinzipien, an Demokratie und an freier Marktwirtschaft besitzt. Die türkische Industrie ist überwiegend

wettbewerbsfähig. Die verwirklichte Zollunion zwischen der EU und der Türkei ist ein Beweis dafür. Die Türkei steht trotz all dieser positiven Aspekte nicht auf der Liste der Beitrittskandidaten. Der Grund hierfür ist sicherlich auch die hohe Bevölkerungszahl der Türkei sowie kulturelle und religiöse Unterschiede sowie Probleme mit Nachbarstaaten. Die EU möchte sich mit diesen Problemen nicht belasten.

Wie ich ausgeführt habe, sind Demokratie und Achtung der Menschenrechte eng miteinander verknüpft. Politische Kriterien sind heutzutage maßgebender als wirtschaftliche. Menschenrechtlicher "Minimumstandard" gilt als objektives Recht nicht nur für Mitgliedsstaaten der EU, sondern auch für Drittstaaten, soweit sie sich mit der EU in Verbindung setzen. Bedenken wegen Menschenrechtsverletzungen bilden ein großes Problem für die Vollmitgliedschaft der Türkei. Die Demokratietradition der Türkei beläuft sich auf 51 Jahre. Die Rechtsstaatlichkeit ist auch verfassungsmäßig gesichert. Die Türkei ist der Europäischen Menschenrechtskonvention schon im Jahre 1954 beigetreten. Das Verfahren für Individuellbeschwerden ist seit dem Jahre 1986 in Gang. Seit dem Jahre 1989 können auch die Mitglieder des Europarates gegen die Türkei beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Klage erheben.

Für Menschenrechtsverletzungen haften die jeweiligen Staaten. Der türkische Staat geht bewußt gegen Verletzungen der Menschenrechte vor. Ein Staatsministerium ist verantwortlich für die Menschenrechte. Sowohl die Regelungsprobleme als auch Praktizierungsprobleme sollen dadurch überwunden werden. Die Europäische Union hat die Aufgabe, die Grenzen in Europa im wirtschaftlichen und politischen Sinne zu beseitigen und Europa zu vereinen. Eine erweiterte Europäische Union muß auch die Türkei einschließen, falls sie vollständig sein soll und ihrer Aufgabe gerecht werden will. Europa braucht die Türkei, sowie die Türkei Europa braucht.

Die Türkei ist sich dessen bewußt, daß die wirtschaftlichen Kriterien und die politischen Kriterien einander ergänzen. Die EU muß sich aber auch darüber im klaren sein, daß die Türkei sich gemäß ihrer politischen Ausrichtung und gemäß ihres Rechtssystems Europa zugehörig fühlt und sich aufrichtig bemüht, mit den Menschenrechtsproblemen fertig zu werden. Wir hoffen deswegen darauf, daß die Türkei, Zollunionspartner und Assoziationsmitglied der EU, bald als Vollmitglied in der EU ihren Platz finden wird.

ARSAVA, Ayse Fusun  
Vizedekanin der Fakultät für Politikwissenschaft,  
Universität Ankara.

Erschienen in:  
Informationen zur Sicherheitspolitik Nr. 5 Februar 1998,  
Die Türkei und Europa