

Die Anerkennung des Individualbeschwerderechts gemäß Art.25 EMRK durch die Türkei

Christian Rumpf^{*,†}

I. Einleitung

»Die Erklärung wirkte wie ein im Winde angezündetes Streichholz, das kurz aufflackert, um dann zu erlöschen«.

Nicht nur die wenig euphorische Reaktion in der Beratenden Versammlung des Europarates auf die Erklärung des türkischen Außenministers Vahit Halefoğlu, daß die Türkei gemäß Art.25 EMRK das Individualbeschwerderecht anerkenne, sondern auch die Reaktionen türkischer Kolumnisten und Juristen rechtfertigen dieses von einem ehemaligen türkischen Botschafter, Semih Günver, verwendete Bild¹. Und:

»Mit der Anerkennung des Individualbeschwerderechts ist die türkische Regierung in das Schwimmbecken ›Demokratie‹ des Europarats gesprungen, nicht ohne eine Schwimmweste anzulegen. Diese Schwimmkorken werden in absehbarer Zeit reißen oder ihr entrissen werden. In der Zwischenzeit wird sie, um nicht zu ertrinken, unbedingt schwimmen lernen müssen«².

* Wissenschaftlicher Assistent an der Universität Frankfurt/Main, Türkeireferent am Institut.

Abkürzungen: ABIEG = Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; ECHR = European Convention on Human Rights; EG = Europäische Gemeinschaften; EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention; EuGH = Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; EuGRZ = Europäische Grundrechte Zeitschrift; GO = Geschäftsordnung; HRLJ = Human Rights Law Journal; JöR = Jahrbuch des öffentlichen Rechts; RG = Resmî Gazete [Amtsblatt]; Rs. = Rechtssache; TV = Türkische Verfassung; Yb = Yearbook of the European Convention on Human Rights.

¹ Semih Günver, kurzer Kommentar in der türkischen Tageszeitung Milliyet vom 16.2.1987.

² Siehe Günver, *ibid.*

Der Hintergrund: Am 23. Januar 1987 hatte der Ministerrat der Republik Türkei beschlossen, gemäß Art.25 EMRK die Zuständigkeit der Kommission für Individualbeschwerden gegen Akte der türkischen Staatsgewalt anzuerkennen. Am 28. Januar 1987 gab Außenminister Halefoğlu in der Beratenden Versammlung eine entsprechende mündliche Erklärung ab, und am 29. Januar 1987 wurde ein Schreiben beim Sekretariat des Europarats hinterlegt³.

Die Türkei stiftete damit eine Verwirrung, die nicht nur die Politiker, sondern auch die Juristen ergreifen mußte.

II. Politische Zusammenhänge

Seit dem Zusammentritt des ersten Parlaments am 25. November 1983 – nach der durch den Staatsstreich vom 12. September 1980 ausgelösten Übergangszeit – hatte die Regierung Özal sich zunächst bemüht, neben der Gewährleistung der inneren Sicherheit die marode Wirtschaft auf die Beine zu bringen. Während der neue Geist der neuen Verfassung von 1982 nicht nur in den fortdauernden Staatsschutzprozessen, sondern auch in der allgemein restriktiven Handhabung von Freiheiten wie die der Meinungsäußerung, Presse, Vereinigung, Koalition und Ausreise wehte, wurden die Märkte ausländischem Kapital wieder stärker geöffnet, Importbeschränkungen drastisch vermindert. Dabei richtete sich das Augenmerk nicht nur auf die Kapazitäten nahöstlicher islamischer Staaten, sondern vor allem auch – alter Tradition entsprechend – auf Europa.

Schon Mitte des letzten Jahrhunderts waren die kulturellen, militärischen und wirtschaftlichen Verknüpfungen des Osmanischen Reiches vor allem mit der mittel- und westeuropäischen Staatenwelt zunehmend enger und stärker geworden.

Der endgültig große Bruch mit der islamischen Kultur- und Rechtsstradition im osmanischen Staatswesen durch Mustafa Kemal Pascha (später: Atatürk) stand unter der Devise: Zivilisatorische Revolution durch Annäherung an »europäische Werte« bis hin zu ihrer Übernahme. Innerhalb kürzester Frist wurden Erziehungs- und Rechtswesen säkularisiert und vollkommen neugestaltet. Nach dem Zweiten Weltkrieg – ausgerechnet in einer Phase gewisser Re-Islamisierungstendenzen – trieb die Türkei die »Europäisierung« durch rege Beteiligung an wichtigen Abkommen und Verträgen voran. Zwei bedeutsame Stationen waren die Ratifizierung der

³ Türkischer Text in Resmî Gazete (RG) [Amtsblatt] Nr.19438 vom 21.4.1987 (deutscher Text im Anhang zu diesem Beitrag).

EMRK am 19. März 1954 (in Kraft für die Türkei am 18. April 1954)⁴ und der Assoziationsvertrag mit den EG vom 12. September 1963⁵, der mit dem Zusatzprotokoll vom 23. November 1970⁶ eine wichtige Ergänzung erfuhr.

Diese beiden Stationen wurden in den letzten Jahren auf eigenartig widersprüchliche Weise entscheidend für die Lage der Beziehungen der Türkei zum übrigen Europa: Je mehr die Regierung Özal die Öffnung der türkischen Wirtschaft nach Europa betrieb und die Reaktivierung des Assoziationsverhältnisses mit der EG forcierte, um so mehr wurde der bereits vom Europarat ausgehende Druck⁷ durch die EG und einen größeren Teil ihrer Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Lage der Menschenrechte in der Türkei verstärkt⁸. Es war nicht mehr zu übersehen, was sich in der innergemeinschaftlichen Entwicklung schon lange und spätestens mit der Rezeption einschlägiger EMRK-Rechte durch den EuGH in Luxemburg abgezeichnet hatte: Die Menschenrechte und damit die EMRK waren, wenn auch noch nicht Gegenstand geschriebenen EG-Rechts, so doch nicht mehr zu trennen von der EG-Politik.

Der im September 1986 erfolgten Wiederbelebung des Assoziationsverhältnisses mußte ein Schritt folgen, der – nach der Kulmination scharfer und kaum widerlegter oder widerlegbarer Kritik aus den anderen europäischen Staaten und aus dem Europarat an der Situation der Menschenrechte in der Türkei, die ihren letzten, allerdings wenig überzeugenden Höhepunkt in der Staatenbeschwerde von fünf Staaten gefunden hatte⁹ –, nur

⁴ RG Nr. 8662 vom 19.3.1954.

⁵ ABIEG 1964 Nr. L 217/3703; RG Nr. 11858 vom 17.11.1964.

⁶ ABIEG 1972, L 293/1; RG Nr. 14406 vom 22.8.1972; in Kraft seit dem 1.1.1973.

⁷ Vgl. z. B. folgende Dokumente des Europarats: Richtlinie Nr. 398 vom 14.5.1981, EuGRZ 1981, S. 414; Stellungnahme des Rechtsausschusses (Berichtersteller: Bardens) vom 27.1.1982, Doc. 4849; Steiner-Bericht und Resolutionsentwürfe des Rechtsausschusses vom 30.9.1982, Doc. 4965, und vom 14.1.1983, Doc. 5008 (*révisé*); Vorläufiger Bericht des Rechtsausschusses vom 11.1.1983, Doc. 5014 (*provisoire*), und Stellungnahme vom 24.1.1983, Doc. 5014; Resolution 822, HRLJ 5 (1984), S. 121 ff.; Stellungnahme des Rechtsausschusses vom 15.4.1985, Doc. 5391.

⁸ Vgl. vor allem das Europäische Parlament, z. B. ABIEG Nr. L 296/40; Entschließungen vom 24.5.1984, EuGRZ 1984, S. 383 ff.; ABIEG Nr. C 343/60; Balfe-Bericht vom 9.10.1985, Doc. A 2-1117/85.

⁹ Vgl. dazu C. Rumpf, Die gütliche Einigung im Staatenbeschwerdeverfahren gegen die Türkei, Zugleich Anmerkung zum Bericht der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 7. Dezember 1985, EuGRZ 1986, S. 177 ff.; R. Kühner, Die gütliche Einigung nach Art. 28b) EMRK vom 7. Dezember 1985 im Fall der Staatenbeschwerden Frankreichs, Norwegens, Dänemarks, Schwedens und der Niederlande gegen die Türkei, ZaöRV 46 (1986), S. 75 ff.; davor schon H.-H. Lindemann, Die Zulässigkeitsentschei-

ein Schritt zur Belebung der Mitgliedschaft der Türkei im Europarat und vor allem auch in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sein konnte.

III. Die Türkei und die EMRK

1. Die Türkei in der EMRK

Seit dem 18. April 1954 gilt die EMRK in der Türkei, ebenso das 1. Zusatzprotokoll. Außerdem hat die Türkei die Zusatzprotokolle Nr.2¹⁰, Nr.3¹⁰ und Nr.5¹¹ ratifiziert.

Die Türkei war bislang nicht nur Zuschauer im Kreise der Konventionsstaaten gewesen. Insgesamt viermal war sie mit einer Staatenbeschwerde gemäß Art.24 EMRK konfrontiert, davon dreimal allein durch Griechenland im Zusammenhang mit Vorfällen nach dem türkischen Einmarsch auf Zypern im Jahre 1974¹².

Während die drei griechischen Beschwerden sich nicht gegen Akte türkischer Behörden im Rahmen der gewöhnlichen Ausübung von Hoheitsgewalt richteten, also nicht den politisch-rechtlichen Alltag auf dem Boden der Republik Türkei betrafen¹³, ging es bei der letzten Staatenbeschwerde um die Zustände innerhalb der Türkei selbst. Zum ersten Mal wurde die Türkei gezwungen, in einem EMRK-Verfahren Theorie und Praxis ihrer Rechtsordnung im Lichte der EMRK überprüfen zu lassen. Die Eigenschaft des Verfahrens gemäß Art.24 in Verbindung mit Art.32 EMRK hatte zwar den von der Türkei auch geschickt genutzten Vorteil, daß von Anfang an auch allgemein politische Erwägungen bei allen Beteiligten eine unübersehbare Rolle spielten. Zweifelhafte Prozesstaktik der fünf Beschwerdeführer und das Geschick der Türkei führten denn auch dazu, daß die Türkei in der abschließenden gütlichen Einigung politisch ohne

dung der Europäischen Menschenrechtskommission im Fall der Staatenbeschwerden Frankreichs, Norwegens, Dänemarks, Schwedens und der Niederlande gegen die Türkei vom 6. Dezember 1983, ZaöRV 44 (1984), S.346 ff.

¹⁰ In Kraft seit dem 25.3.1968, RG Nr.12819 vom 6.2.1968.

¹¹ In Kraft seit dem 20.12.1971, RG Nr.14028 vom 30.11.1971.

¹² Rs.6780/74 und Rs.6950/75, Yb 18, S.82 ff., sowie Rs.8007/77.

¹³ Die Kommission hat diesen Anlaß wahrgenommen, um in Bezug auf Art.1 EMRK klarzustellen, daß es für die Zuständigkeit der Kommission nicht darauf ankommt, ob die betreffende Handlung auf dem Boden des Beschwerdegegners stattgefunden hat, sondern darauf, ob die Betroffenen den die Staatsgewalt des Beschwerdegegners ausübenden Behörden tatsächlich unterworfen waren (Yb 18, S.118).

Verluste davonkam. Dennoch: Der entstandene Druck blieb nicht ohne Wirkung, die auf die Tagesordnung geratene Neubestimmung der Rolle der Türkei im Gefüge der EMRK führte zum Beginn der Vorbereitungen für eine Anerkennung des Individualbeschwerderechts¹⁴. Schließlich brachte es die Türkei sogar fertig, die Abgabe ihrer Erklärung gemäß Art.25 EMRK mit dem endgültigen Abschluß des Staatenbeschwerdeverfahrens zusammenfallen zu lassen.

2. Die EMRK in der Türkei

Die EMRK ist in der Türkei noch unter der Geltung der Verfassung von 1924¹⁵ ratifiziert und in Kraft gesetzt worden.

a) Die Ratifikation

Als die EMRK von der Türkei ratifiziert wurde, war der Abschluß völkerrechtlicher Verträge gemäß Art.26 TV 1924 eigentlich Sache der Großen Nationalversammlung der Türkei (GNVT). Die Praxis, wohl in Gang gesetzt ab Ende der zwanziger Jahre, hatte jedoch den wesentlichen Teil des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge von den ersten Verhandlungen an der Regierung zugewiesen. Diese, praktischen Bedürfnissen im Völkerrechtsverkehr entsprechende, verfassungsgewohnheitsrechtliche Entwicklung wurde bzw. wird gelegentlich mit Art.12 der GO der GNVT unter der Verfassung von 1924 begründet, in dem zwar nicht vom Ratifikationsverfahren *in toto*, aber immerhin von Zustimmungsgesetzen des Parlaments zu völkerrechtlichen Verträgen die Rede war – Grund genug für die Interpreten, hierin die wesentliche eigentliche Rolle der GNVT im Ratifikationsverfahren zu sehen¹⁶. Für manche völkerrechtliche Verträge, etwa wirtschaftlicher oder technischer Art, oder für Durchführungsverträge begann die GNVT überhaupt aus dem Ratifikationsverfahren auszuschneiden.

¹⁴ Vgl. schon die Tageszeitung Milliyet am 3.2.1985: »Die Türkei akzeptiert die Individualbeschwerde«; Hinweis auf Vorbereitungsarbeiten in der Tageszeitung Cumhuriyet vom 31.3.1986.

¹⁵ Text in deutscher Übersetzung bei E.E. Hirsch, Die Verfassung der Türkischen Republik (Die Staatsverfassungen der Welt, Bd.7) (Frankfurt 1966), S.209ff.; vgl. außerdem A. Talat, La Constitution Turque du 20 avril 1924 (Diss. Grenoble, Chambéry 1935).

¹⁶ Vgl. S. Bilge, Türk Hukukuna Göre Milletlerarası Andlaşmaların Akti [Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge nach türkischem Recht], SBFD/Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi [Zeitschrift der Politikwissenschaftlichen Fakultät Ankara] XII/2 (1967), S.97ff. (103ff.); H. Eroğlu, Devletler Umumi Hukuku [Völkerrecht] (2. Aufl. Ankara 1984), S.54f.

Die Regierung konnte solche Verträge vor dem Erlaß eines Zustimmungsgesetzes in Kraft setzen.

Die Reduktion der Rolle des Parlaments ging – ganz konsequent und an Art.26 TV 1924 vorbei – so weit, daß die GNVТ völkerrechtlichen Verträgen im ganzen, also nicht Artikel für Artikel zustimmte. Die Verträge wurden Bestandteil des Gesetzes und zusammen mit diesem im Amtsblatt bekanntgemacht. Sie traten mit dem Zustimmungsgesetz innerstaatlich in Kraft – so auch die EMRK im Jahre 1954.

Heute sieht das Ratifikationsverfahren anders aus. Die mit dem alten Verfahren verbundene Möglichkeit des Parlaments, den Zeitpunkt des innerstaatlichen Inkrafttretens zu bestimmen, empfand man als unpraktisch. Um das eigene Verhalten nach dem Vertragsschluß flexibler an dasjenige der übrigen Vertragspartner anpassen zu können, wurde es mit der Verfassung von 1961 (in Art.65) und einem den Abschluß völkerrechtlicher Verträge näher regelnden Gesetz¹⁷ der Ministerrat, der – soweit er die Ratifikation bestimmter völkerrechtlicher Verträge nicht ohnehin ohne die Zustimmung der GNVТ betreiben konnte – über die innerstaatliche Inkraftsetzung entschied und noch heute entscheidet. Völkerrechtliche Verträge werden nunmehr durch Ministerratsbeschluß, der mit der Unterschrift des Präsidenten der Republik zugleich dessen gemäß Art.97 TV 1961 bzw. Art.104 TV 1982 erforderlichen letzten Ratifikationsakt¹⁸ enthält, mit der Bekanntmachung im Amtsblatt innerstaatlich in Kraft gesetzt.

b) Der Rang der EMRK in der türkischen Rechtsordnung

Sicher ist, daß die EMRK in der Türkei mindestens Gesetzeskraft hat. Sie wurde als Bestandteil des Zustimmungsgesetzes in Kraft gesetzt. Heute gälte dies wegen Art.90 V1 TV 1982 (Art.65 V1 TV 1961).

¹⁷ Zur Verfassung von 1961 Hirsch (Anm.15), S.192, sowie sein Ergänzungsband Verfassungsänderung 1971 (Hamburg 1973) (Die Staatsverfassungen der Welt, Bd.7a); Y. Abadan, Die türkische Verfassung von 1961, JöR (N.F.) Bd.13 (1964), S.325ff. – Das Gesetz zu Art.65 TV 1961: Gesetz Nr.244, RG Nr.11425 vom 11.6.1963.

¹⁸ Die Rolle des Präsidenten der Republik bei der Ratifikation ist umstritten, vgl. E. Özbudun, 1961 T.C. Anayasasına Göre Anlaşmaların Onaylanması [Die Zustimmung zu Verträgen gemäß der Verfassung von 1961], in: Ş. Esmer'e Armağan [Gedenkschrift für Esmer] (Ankara 1984), S.211ff.; Bilge (Anm.16), S.143 (dort insbesondere Anm.98), je mit weiteren Nachweisen. Die von Özbudun, S.212f., bestrittene, aber m.E. richtige Auffassung von S. Kılıççı, Milletlerarası Anlaşmaların Onaylanması [Die Zustimmung zu internationalen Verträgen] (Ankara 1968), S.93ff.: Die Ratifikationskompetenz des Präsidenten entspricht seiner Rolle als »Staatsoberhaupt« – ist formell und sagt nichts darüber, wer die Entscheidung im verfassungsrechtlichen Sinne materiell trifft.

In der Türkei wurde aber auch schon die Frage gestellt, ob die EMRK nicht sogar Verfassungsrang genieße. Eine bejahende Antwort dieser Frage hätte das rechtspolitisch sicherlich wünschenswerte Ergebnis gehabt, daß die *lex posterior*-Regel, wonach die nur mit Gesetzesrang versehene EMRK vom Parlament durch schlichtes späteres Gesetz innerstaatlich beliebig geändert oder aufgehoben werden könnte, nicht eingreift. Tatsächlich wurde versucht, den Verfassungsrang mit Art.90V2 TV 1982 (Art.65V2 TV 1961) zu begründen¹⁹, wonach Vertragsgesetze nicht zum Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens beim Verfassungsgericht gemacht werden dürfen²⁰.

Diese Regelung dient jedoch allein der Sicherung der völkerrechtlichen Bindung des türkischen Staates, gewissermaßen als Durchbrechung des innerstaatlichen, durchsetzbaren Vorrangs der Verfassung zugunsten des völkerrechtlichen Grundsatzes *pacta sunt servanda*. Sie beinhaltet aber keine über den im Wortlaut klaren und ausreichenden Art.90V1 TV 1982 hinausgehende Rangbestimmung. Herrschend ist daher die Ansicht, daß es beim bloßen Gesetzesrang für die EMRK bleibt²¹.

Daß die EMRK jedenfalls unter der Verfassung von 1961 praktisch Verfassungsrang hatte und damit der beliebigen Beschränkbarkeit ihrer Gewährleistungen durch spätere Gesetze ein Riegel vorgeschoben wurde, ist der vom türkischen Verfassungsgericht mehrmals bestätigten Auffassung zu verdanken, daß der Grundrechtsteil der Verfassung von 1961 der

¹⁹ B. Savcı, Les «Normes-Principes» internationales relatives aux droits de l'homme, in: Ş. Eşmer'e Armağan (Anm.18), S.259 ff. (279). – Deutsche Übersetzungen der türkischen Verfassung von 1982: C. Rumpf, Beiträge zur Konfliktforschung 1983, S.105ff. (mit kurzer Einführung); O. Oehring, Orient 1983/2, S.301ff. (mit ausführlicher Einführung); E. E. Hirsch, JöR (N.F.) Bd.32 (1983), S.507ff.

²⁰ In der kommentierten Übersetzung von R. Wedekind, Die türkische Verfassung von 1982 (Hannover 1984), wird wegen eines gravierenden Übersetzungsfehlers die Neuerung begrüßt, daß Vertragsgesetze nun endlich vom Verfassungsgericht überprüft werden könnten. Was Wedekind nicht wußte: Tatsächlich war dies bei der Ausarbeitung der Verfassung von 1961 einmal diskutiert (vgl. Bilge [Anm.16], S.117; Özbudun [Anm.18], S.226, je mit weiteren Nachweisen), doch schließlich ausdrücklich im Namen der Völkerrechtssicherheit abgelehnt worden. Der Verfassungsgeber von 1982 sah keinen Anlaß, davon abzuweichen.

²¹ Vgl. z.B. F. Erem, Ceza Adaleti Açısından Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi [Die EMRK im Hinblick auf die Strafjustiz], in: İnsan Hakları Yıllığı [Jahrbuch für Menschenrechte] Bd.2 (1980), S.35; K.F. Arık, Türk Hâkimi ve İnsan Hakları Sözleşmesi [Der türkische Richter und die MRK], AD/Adalet Dergisi [Zeitschrift für Justiz] 1962, S.108ff.; Özbudun, S.227; Bilge, S.130.

EMRK entsprochen habe²², also ein EMRK-widriges Gesetz zugleich gegen die Verfassung verstoße. Dies ging sogar so weit, daß das Verfassungsgericht – in methodologisch sicherlich fragwürdiger Weise – den Grundrechtsteil an Hand der EMRK auszulegen begann²³.

Ob dies auch heute noch gälte, ist noch nicht klar. Die türkische Regierung jedenfalls – wenn auch nicht zur authentischen Auslegung der Verfassung berufen – scheint ihrer am 29. Januar 1987 hinterlegten Erklärung zufolge eine andere Position zu vertreten. Nach ihr ist umgekehrt die EMRK im Lichte der türkischen Verfassung auszulegen. Es bleibt abzuwarten, ob das türkische Verfassungsgericht die Gelegenheit haben wird, dieses *dictum* gegenstandslos zu machen, indem es dem Grundrechtsteil der Verfassung von 1982 durch Auslegung zu einer EMRK-konformen Gestalt verhilft – ein Unterfangen, das jetzt komplizierter erscheint als unter der Verfassung von 1961. Auch die türkische Lehre wird hier noch einige Arbeit zu leisten haben²⁴.

²² Urteil vom 1.7.1963, Esas (E.) [Rechtssache] 207/1963, Karar (K.) [Entscheidung] 175/1963, in: AMKD/Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi [Entscheidungssammlung des Verfassungsgerichts] Bd.1 (2. Aufl.), S.360ff. (364); Urteil vom 28.12.1967, E.10/1967, K.49/1967, in: AMKD 6, S.77ff. (87) u.a.; vgl. auch T. B. Balt a, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türkiye [Die EMRK und die Türkei], in: Türkiye'de İnsan Hakları [Menschenrechte in der Türkei] (Ankara 1970), S.257ff. (286).

²³ Urteil vom 27.1.1977, E.43/1976, K.4/1977, in: AMKD 15, S.106ff. (117); Urteil vom 27.11.1980, E.31/1979, K.59/1980, in: AMKD 18, S.339ff. (367).

²⁴ Vgl. z. B. schon T. Akıllıoğlu, 1982 Anayasasında Temel Hakların Genel Kuralları [Die allgemeinen Regeln der Grundrechte in der Verfassung von 1982], in: İnsan Hakları Yıllığı 5/6 (1983/84), S.50ff., der auf S.60 völkerrechtliche Normen als übergesetzliche Normen ansieht. Die Begründung scheint mir aber nicht allgemein tragfähig zu sein. Denn der Art.15 TV 1982, auf den sich Akıllıoğlu stützt, gilt nur für den Not- und Ausnahmezustand. Hier sollte einem totalen Versagen des für den Normalfall geltenden Beschränkungsmechanismus im Ausnahmefall durch die Einführung zweier sachgerechter »Ersatzschränken« entgegengetreten werden: das Übermaßverbot und die Völkerrechtsbestimmungen. Zu berücksichtigen ist ferner, daß sich der Verfassungsgeber bei der Übernahme des Art.15 TV 1982 aus Art.15 EMRK kaum darüber Gedanken gemacht hat, ob er so überhaupt in das Verfassungsregime paßt. Denn Art.15 EMRK hatte die Existenz von auf gleicher normativer Ebene rangierenden völkerrechtlichen Vertragsnormen zu berücksichtigen, wie etwa diejenigen des humanitären Kriegsvölkerrechts. Der türkische Verfassungsgeber statt dessen wäre aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht dazu verpflichtet gewesen. Daß er es getan hat, wird noch zu Auslegungsproblemen führen, wie sie sich in der Auffassung von Akıllıoğlu *ibid.* andeuten: Ausgerechnet im Not- oder Ausnahmezustandsregime wäre die türkische Notstandsverfassung infolge von Art.15 TV 1982 kraft eigener Anordnung EMRK-konform auszulegen!

c) Die Bindung des türkischen Richters

Die Richter »sprechen die Urteile gemäß ihrem Gewissen in Übereinstimmung mit der Verfassung, den Gesetzen und dem Recht« (Art.138I TV 1982). Die EMRK hat in der Türkei Gesetzesrang und ist daher von den Richtern anzuwenden.

In der türkischen Literatur sind jedoch immer wieder Klagen zu hören, wonach türkische Richter die EMRK nicht anwendeten²⁵. Sie sind der Anlaß, hier noch einmal klarzustellen, wie die Anwendung der EMRK in der innertürkischen Praxis aussehen sollte.

Zunächst ergibt sich die Bindung des Richters bzw. die unmittelbare Anwendbarkeit der EMRK nicht etwa aus Art.1 EMRK, wie ein türkischer Autor meint²⁶, sondern aus Art.138I TV 1982 in Verbindung mit Art.90I TV 1982 (siehe dazu oben). Auch ist die Frage, ob die Türkei ihre übrigen Rechtsvorschriften den Erfordernissen der EMRK angepaßt hat, für den türkischen Richter ohne Belang. Er hat – und da tut er sich in der Praxis tatsächlich schwer – die EMRK als Gesetz in den allgemeinen Prozeß der Konkretisierung türkischen Rechts einzubauen. Gerade das Verfassungsgericht, das sich im übrigen noch eine Diskussion des Rangverhältnisses zwischen der Verfassung von 1961 und der EMRK hätte erlauben können²⁷, hat dem türkischen Richter den Weg dazu gezeigt (vgl. oben). Ein paar abstrakte Beispiele:

aa) Entspricht etwa eine anzuwendende Vorschrift der türkischen Strafprozeßordnung (türk. StPO) nicht den Gewährleistungen der EMRK, so tritt die EMRK zurück, wenn die StPO insoweit die jüngere Regelung darstellt und Konformität durch die Anwendung zulässiger Auslegungsmethoden oder durch völkerrechtskonforme Auslegung nicht erreicht werden kann. Der Richter hat dann gegebenenfalls im Wege der konkreten Normenkontrolle (Art.152 TV 1982) die Verfassungsmäßigkeit der betreffenden Vorschrift der türk. StPO überprüfen zu lassen. Hier wird dann die EMRK als Standard im Rahmen der Verfassungskonkretisierung wirksam.

²⁵ Arık (Anm.21); Erem (Anm.21); ders., *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin Türkiye'deki Durumu* [Die Lage der EMRK in der Türkei], ABD/Ankara Barosu Dergisi [Zeitschrift der Rechtsanwaltskammer Ankara] 1969, S.5ff.

²⁶ So Erem (Anm.21), S.36f.

²⁷ Eine Unterordnung der EMRK unter höheres türkisches Recht (Verfassungsrecht), die nach den Grundprinzipien der türkischen Rechtsordnung möglich gewesen wäre, hat das Verfassungsgericht ausdrücklich nicht vorgenommen – obwohl die Rechtsordnung keine dem Art.24 GG vergleichbare Vorschrift bereithält, klare Regeln zur Normenhierarchie beinhaltet und – parallel dazu – eine strikte Kompetenzhierarchie für die Ausübung der »souveränen« Herrschaftsgewalt »des Volkes« aufgestellt hat.

bb) Ist die anzuwendende Vorschrift älter und kann durch die Anwendung zulässiger Auslegungsmethoden keine Konformität erzielt werden, so tritt die anzuwendende Vorschrift hinter der EMRK zurück – unabhängig davon, ob sie auch verfassungswidrig ist oder nicht.

Diese Beispiele gelten nur dort, wo es zu echten Überschneidungen von gesetzlichen Regelungsbereichen (Sachbereichen) kommt. Problematischer ist es dagegen, vom türkischen Richter die Beachtung der EMRK zu erwarten, wo etwa Verwaltungsentscheidungen wegen fehlerhafter Ermessensausübung angegriffen werden. Hier könnte die EMRK eine Rolle spielen, weil sie den Einzelnen Rechtspositionen zur Verfügung stellt, die im Rahmen einer Güterabwägung bzw. bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs oder zur normativen Begrenzung des Ermessens eingeführt werden könnten²⁸ – wenn nicht festzustellen wäre, daß das Instrument der Güterabwägung bzw. der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz tatsächlich noch ein Schattendasein in der türkischen Rechtsanwendungskultur führen²⁹.

d) Zwischenergebnis

Die EMRK hat in der Türkei den Rang eines Gesetzes und bindet als solches den Richter. Da jedenfalls der Normbereich des Grundrechtsteils der Verfassung von 1961 nach Auffassung der türkischen Lehre den gleichen Sachbereich »Schutz des Menschen und einiger seiner rechtswerten

²⁸ Dies könnte natürlich auch der Grundrechtsteil der Verfassung leisten. Das Verfassungsgericht hatte aber unter der Verfassung von 1961 gerade auch die Grundrechte im Lichte der EMRK ausgelegt. Ob das türkische Verfassungsgericht dies heute ebenfalls tun würde, ist noch nicht klar. Der 9. Strafsenat des Kassationshofs (ihm folgend der Große Strafsenat) hat kürzlich zum Beispiel den Art.163 türk. StGB (antilaizistische Propaganda) im Lichte des Art.24 TV 1982 (Religionsfreiheit) und nicht im Lichte des Art.9 I EMRK ausgelegt (Großer Strafsenat, Urteil vom 26.5.1986, E.1985/9-596, K.1986/293, hier in einer Ablichtung der Originalfassung vorliegend).

²⁹ In einem krassen Fall hat das oberste türkische Verwaltungsgericht, der Staatsrat (türk.: Danıştay), die Ausweisungsentscheidung des Innenministeriums gegen ein schwedisches Kamerateam aufgehoben und dies mit dem Verstoß gegen die Schlußakte von Helsinki, »welche die internationalen Rechtstexte, Verträge und Abkommen zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten wiederholt«, begründet (12.Senat, Urteil vom 24.4.1978, E.1977/1349, K.1978/955, DD/Danıştay Dergisi [Zeitschrift des Staatsrats] (vereinigt mit Entscheidungssammlung) 30–31, S.50ff.). Die gesetzlichen Grundlagen hatten dem Innenministerium einen Ermessensspielraum eingeräumt, der von den Verwaltungsgerichten unter den Gesichtspunkten *sebep* (Grund), *konu* (Gegenstand) und *maksat* (Ziel) überprüft werden kann. Im Ergebnis kann hierin ein Ansatz zu einer Art Verhältnismäßigkeitsprüfung gesehen werden.

Positionen gegenüber dem Staat« in gleicher Weise abdeckte wie die EMRK, brauchte die fehlende Anwendung der EMRK insoweit nicht vermißt zu werden (auch wenn die Anwendung unter methodologischen Gesichtspunkten möglicherweise angebracht gewesen wäre), wenn der Richter dem Normenbestand des Grundrechtsteils der türkischen Verfassung gerecht wurde³⁰.

In Bezug auf die Verfassung von 1982 sollte die Diskussion um das Verhältnis zwischen EMRK und türkischer Verfassung wieder umfassend aufgenommen werden, denn die Verfassung von 1982 enthält zahlreiche Neuerungen, die zu einem Teil sich in der Form der EMRK zu nähern scheinen, zu einem anderen Teil aber materielle Veränderungen gebracht haben, die entweder selbst nicht mehr konventionskonform ausgelegt werden können oder jedenfalls eine konventionswidrige Gestaltung der türkischen Rechtsordnung unterhalb der Verfassungsebene möglich gemacht haben.

IV. Die Erklärung gemäß Art.25 EMRK

1. Die Abgabe der Erklärung

Die Abgabe der Erklärung war von der Türkei einige Zeit vorbereitet worden³¹. Sie fiel dann schließlich mit dem Ende der letzten Phase der gütlichen Einigung im letzten Staatenbeschwerdeverfahren gegen die Türkei und mit der Übernahme des Vorsitzes im Ministerkomitee durch den türkischen Außenminister Halefoğlu zusammen. Die am 28. Januar 1987 vor der Beratenden Versammlung mündlich und am 29. Januar 1987 beim

³⁰ Die Beachtung der Grundrechte durch den Richter in der Rechtsprechungspraxis – parallel zur entsprechenden Verwaltungspraxis – ist ein weiteres Problem, zu dessen Lösung noch einiges getan werden muß. Beiträge dazu versuchen in der Literatur etwa F. Sağlam, *Temel Hakların Sınırlandırılması ve Özü* [Beschränkung und Wesensgehalt der Grundrechte] (Ankara 1982); Y. Sabuncu, *Temel Hakların Anayasal Konumu* [Die verfassungsmäßige Einordnung der Grundrechte], in: *İnsan Hakları Yılığ* (Anm.21) 7/8 (1986/87), S.15 ff.; B. Çağlar, *Anayasa Yargısında Yorum Problemi – Karşılaştırmalı Analizin Katkıları* [Das Problem der Auslegung in der Verfassungsrechtsprechung – Der Beitrag der vergleichenden Analyse], *İHİD/İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* [Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften] 5/1–3, S.3 ff. Das Problem wurde außerdem ausführlich auf einem von der Politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität Istanbul und dem Verfassungsgericht gemeinsam veranstalteten Symposium (13./14.6.1987) über »Das europäische Modell und die Türkei in der Verfassungsgerichtsbarkeit« diskutiert.

³¹ Vgl. Anm.9 und 14.

Generalsekretariat schriftlich abgegebene Erklärung sorgte für eine Welle der Kritik in Straßburg und in der Türkei³². Die Erklärung enthielt nämlich weitgehende »Präzisierungen«, die vom türkischen Ministerrat als »auslegende Erklärungen«, von den Kritikern als »Vorbehalte« bezeichnet wurden. Die Fronten spiegelten sich auch in einem Briefwechsel zwischen dem Generalsekretär³³ und der türkischen Botschafterin in Straßburg wider. In der Diskussion wurde zudem auch behauptet, daß die Türkei nach der Abgabe der Erklärung ihre Verfassung werde ändern müssen.

Der Inhalt der Erklärung findet sich im Anhang (unten S. 804f.).

2. Die Zuständigkeit des türkischen Ministerrats zur Abgabe der Erklärung

Die Zuständigkeit des türkischen Ministerrats für die Abgabe der Erklärung wird in der Türkei – anders als etwa im Zusammenhang mit dem Antrag auf Aufnahme in die Europäischen Gemeinschaften – nicht in Frage gestellt, obwohl die Anerkennungserklärung gemäß Art.25 EMRK – wenn auch weniger als diejenige gemäß Art.46 EMRK – Auswirkungen auf die souveräne Ausübung innerstaatlicher Herrschaftsgewalt hat, für die die türkische Verfassung eine klare Kompetenzverteilung vorgenommen hat.

Die Begründung für die Zuständigkeit des Ministerrats darf darin gesehen werden, daß der weitere Souveränitätsverlust von Anfang an in der Konvention angelegt war, so daß die seinerzeitige Zustimmung des Parlaments zur Konvention jenen mit einbegreift. Die Anerkennungserklärung stellt sich dadurch als ein weiterer Durchführungsakt zu einem völkerrechtlichen Vertrag dar. Für derartige Durchführungsakte ist der türkische Ministerrat seit jeher zuständig (heute Art.90 III TV 1982).

Wäre allerdings die türkische Auffassung zutreffend, daß der Kommission »zusätzliche« Kompetenzen eingeräumt wurden (siehe dazu aber unten), dann stellte sich die Frage der Zuständigkeit des Ministerrats doch noch einmal. Das soll hier jedoch nicht weiter vertieft werden.

³² Vgl. die gesamte türkische Tagespresse vom 30.1.1987.

³³ Der Brief des Generalsekretärs liegt dem Verfasser nicht vor, doch wird auf ihn in einem Antwortschreiben der türkischen Botschafterin beim Europarat vom 13.3.1987 Bezug genommen.

3. Anerkennungserklärung gemäß Art.25 EMRK und die »Vorbehalts«-Frage³⁴

Die zentrale Frage in der Diskussion um die Anerkennungserklärung der Türkei gemäß Art.25 EMRK besteht darin, wie die der Erklärung beigefügten »Präzisierungen« zu qualifizieren sind und welche Folgen das für die Anerkennungserklärung hat. Denn sollte es sich bei den »Präzisierungen« der türkischen Anerkennungserklärung um Vorbehalte handeln, könnte es zu einem Konflikt mit dem Vorbehaltsregime der EMRK kommen.

a) Allgemeines

Ausgegangen wird hier von Art.21d der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK), wonach der Vorbehalt »eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrages oder bei dem Beitritt zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung [ist], durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern« (Hervorhebung vom Verf.).

Die türkische Botschafterin beim Europarat hat in ihrem Brief³⁵, in dem sie das Vorliegen von Vorbehalten bestreitet, selbst auf diese Bestimmung verwiesen; sie gilt auch für Vorbehalte bezüglich der EMRK³⁶.

Eine »auslegende Erklärung« ist dagegen eine Erklärung, mit der ein vertragschließender Staat sein Verständnis vom Inhalt einer bestimmten Norm oder eines Rechtsbegriffs kundtut. Sie dient der Klarstellung, inwieweit sich der objektive Vertragsinhalt, auf den sich die Zustimmung bezieht, mit dem subjektiven Gehalt des Annahmewillens des erklärenden Vertragsstaates deckt.

Hieraus läßt sich der Unterschied zwischen Vorbehalt und »auslegender

³⁴ P.-H. Imbert, *Les réserves aux traités multilatéraux* (Paris 1979); R. Kühner, *Vorbehalte zu multilateralen völkerrechtlichen Verträgen* (Berlin etc. 1986) (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.91); D.M. McRae, *The Legal Effect of Interpretative Declarations*, BYIL 49 (1978), S.155ff.; C. Tomuschat, *Admissibility and Legal Effects of Reservations to Multilateral Treaties*, ZaöRV 27 (1967), S.463ff.; D. Brändle, *Vorbehalte und auslegende Erklärungen zur EMRK* (Zürich 1978); R. Kühner, *Vorbehalte und auslegende Erklärungen zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, ZaöRV 42 (1982), S.58ff.

³⁵ Siehe Anm.33.

³⁶ Vgl. den Bericht der Kommission in der Sache *Temeltasch* (9116/80), para.68f.

Erklärung« ableiten: Mit dem Vorbehalt sollen – gegebenenfalls teilweise – Rechtswirkungen einer Vertragsbestimmung explizit jenseits der Grenzen der Auslegungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden. Der Vorbehalt hat also eine textmodifizierende Funktion. Die »auslegende Erklärung« hingegen hat eine textauslegende Funktion. Der erklärende Staat bleibt explizit innerhalb der vom Text vorgegebenen Auslegungsmöglichkeiten.

Für die Rechtswirkungen, die eine »auslegende Erklärung« entfaltet, ist damit noch nicht viel gesagt. Einen Teil der »auslegenden Erklärungen« wird man in die Nähe des Vorbehalts rücken können und insoweit einem Teil der Lehre, die Vorbehalte und »auslegende Erklärungen« gleichsetzen will³⁷, recht geben können: Koppelt der erklärende Staat die »auslegende Erklärung« mit seinem Bindungswillen, so sucht er seine Auslegung festzuschreiben, die Dynamik eines zeitlich fortlaufenden Auslegungsprozesses in der Praxis des Vertragslebens wird für ihn blockiert. Je weiter sich seine Auslegung von derjenigen anderer authentischer Interpreten – durch den Vertrag geschaffene Organe oder Gesamtheit der Vertragsstaaten – entfernt, desto mehr nimmt die »auslegende Erklärung« den Charakter eines Vorbehalts an. Diese Tendenz ist jeder derartigen Erklärung eigen. In jedem Falle ist eine derartige Erklärung – McRae nennt sie "qualified interpretative declaration"³⁸ – wie ein Vorbehalt zu behandeln³⁹.

Der Begriff der »auslegenden Erklärung« ist damit aber noch nicht erschöpft. Es gibt auch Erklärungen, mit denen ein Staat seine Auslegung einer Vertragsbestimmung kundtun will, ohne sie mit seinem Bindungswillen zu koppeln. Sie haben dann keinen unmittelbaren Einfluß auf den konsentierten Vertragsinhalt, die Dynamik eines zeitlich fortlaufenden Auslegungsprozesses in der Praxis des Vertragslebens bleibt auch für den erklärenden Staat offen. Eine solche »auslegende Erklärung« entfaltet daher auch keine unmittelbaren und von denjenigen der konsentierten Vertragsnormen abweichenden Rechtswirkungen ("mere interpretative declaration")⁴⁰.

Auf die pure Bezeichnung der betreffenden Erklärung durch den Staat als »Vorbehalt« oder als »auslegende Erklärung« kommt es dabei nicht an, das ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art.2 Id WVRK.

³⁷ Brändle (Anm.34), S.2.

³⁸ McRae (Anm.34), S.160.

³⁹ *Ibid.*, S.161. So auch die Kommission in ihrem Bericht in der Sache *Belilos* (10328/83) vom 7.5.1986, para.91 ff., und oben Anm.36.

⁴⁰ McRae (Anm.34), S.161; Kühner, ZaöRV 42, S.63.

Was den Zeitpunkt der Abgabe von Vorbehalt oder »qualifiziert auslegender Erklärung« angeht, so ist Art.21d WVRK eindeutig: Mit dem Ende des letzten Aktes, mit dem ein Vertrag für den erklärenden Staat in Kraft tritt, hört die Möglichkeit der Abgabe eines Vorbehalts oder einer »qualifiziert auslegenden Erklärung« auf. Denn dann sollten die Parteien wissen, was sie mit welcher Tragweite für wen vereinbart haben. Die Friedensfunktion des Vertragsrechts kann nur gewahrt bleiben, wenn die Parteien nicht mit irgendwann nachgereichten einseitigen »auslegenden Erklärungen« den Konsens stören. Nach diesem Zeitpunkt vorgebrachte Vorbehalte oder »qualifiziert auslegende Erklärungen« können nur als Angebot zu einer einverständlichen Modifikation des Vertrages verstanden werden, das der Annahme – soll sie nicht zu einem Bruch des Vertrages führen – durch alle Vertragspartner bedarf (vgl. Art.31 WVRK).

Dies gilt nicht für »rein auslegende Erklärungen« (”mere interpretative declarations”). Zwar zeigen sie möglicherweise einen Konflikt zwischen den Parteien über Auslegungsfragen an, doch ist dieser Konflikt – wenn er im gegebenen Einzelfall offen zutage tritt – dann entweder durch die kompetenten Organe oder durch die Vertragsparteien gemeinsam als authentische Interpreten im Wege eines formellen oder informellen Streitbeilegungsverfahrens bzw. durch Einigung im Verhandlungswege zu lösen.

b) Die Zulässigkeit von Vorbehalt und »auslegender Erklärung« nach der EMRK

Die EMRK hat selbst Regelungen über die Abgabe von Vorbehalten getroffen: Art.64, 46 und 25 EMRK (Art.63 EMRK kann hier außer Betracht bleiben).

Zunächst ist auf Art.64 EMRK der Vorbehaltsbegriff der WVRK anzuwenden⁴¹. Dies braucht hier nicht diskutiert zu werden, zumal die Türkei selbst davon ausgeht.

Außerdem hat Art.64 EMRK die Zulässigkeit von Vorbehalten eingeschränkt. Sie können nur bezüglich materiellen Konventionsrechts abgegeben werden, weil nur materielles Konventionsrecht, also die die Menschenrechte und Grundfreiheiten materiell betreffenden Bestimmungen, mit innerstaatlichem Recht (soweit es zur Zeit des Beitritts – für die Türkei im April 1954 – in Kraft war) in Konflikt geraten kann.

⁴¹ J.A. Frowein/W. Peukert, EMRK-Kommentar (Kehl 1985) zu Art.64, S.488; Kühner, ZaöRV 42, S.60f.

Nach den oben skizzierten Grundsätzen ist die Anbringung eines Vorbehalts oder einer »qualifiziert auslegenden Erklärung« nach Art.64 EMRK wegen Verspätung heute nicht mehr möglich⁴².

Eine von Art.64 EMRK unabhängige Vorbehaltsmöglichkeit zu formellen Konventionsbestimmungen ist in der EMRK in besonderer Weise geregelt worden, nämlich gewissermaßen durch auflösend bedingte, der EMRK immanente »Vorbehalte«: Die Zuständigkeit der Kommission und des Gerichtshofs sind so lange nicht anerkannt, als nicht entsprechende Erklärungen abgegeben werden: Art.25 und 46 EMRK.

Dabei enthält Art.46 EMRK in sich eine weitere Regelung mit vorbehaltsähnlichem Charakter, die sich auf eine formelle Konventionsbestimmung, nämlich die Zuständigkeit des Gerichtshofs bezieht⁴³. Die Erklärung der Anerkennung der Zuständigkeit des Gerichtshofs kann mit bestimmten Bedingungen versehen werden, die die mit der Anerkennung ausgelösten Rechtswirkungen des Art.46 EMRK betreffen. Die eine Bedingung kann darin bestehen, daß der Eintritt der formellen Rechtswirkungen der Zuständigkeit des Gerichtshofs begrenzt wird: durch die »Bedingung der Gegenseitigkeit«. In der zweiten Möglichkeit wird eine »auflösende Bedingung der Geltungsfrist« stipuliert, der »konventionsimmanente Vorbehalt« also vollständig aufgehoben, jedoch unter dem Vorbehalt einer Geltungsfrist, mit deren Ablauf die Rechtswirkungen des Art.46 EMRK wieder aussetzen.

Die in Art.46 EMRK enthaltenen Möglichkeiten sind für die Türkei zur Zeit ohne Belang, da sie die Zuständigkeit des Gerichtshofs überhaupt nicht anerkannt hat.

Art.25 EMRK schließlich enthält allein eine auf die Bedingung der Geltungsfrist bezogene vorbehaltsähnliche Regelung.

Damit sind die Vorbehaltsmöglichkeiten der EMRK erschöpft, die entsprechenden Bestimmungen sind abschließend⁴⁴. Denn wenn die Konvention schon neben einigen speziellen Regelungen wie Art.25, 46 und 63 EMRK in einer eigenständigen Vorschrift die Zulässigkeit von Vorbehalten regelt (Art.64 EMRK) und dies durch Zulassung bestimmter Gegenstände von Vorbehalten einerseits und den Ausschluß von Vorbehalts-

⁴² Vgl. Ö. Madra, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Bireysel Başvuru Hakkı* [Die EMRK und das Individualbeschwerderecht] (Ankara 1981), S.41.

⁴³ Zu Vorbehalten nach Art.46 II EMRK vgl. Bericht der Kommission in der Sache *Kjeldsen, Busk Madsen und Pedersen*, ECHR Series B, Bd.21, S.115 ff. Aufschlußreich ist hier vor allem der Vergleich mit Art.36 IGH-Statut.

⁴⁴ Kühner, *ZaöRV* 42, S.75f.; Brändle (Anm.34), S.42f.; Bericht der Kommission (Anm.36), S.119 (zu Art.46 EMRK).

typen (genauer: eines Typus, nämlich den des »allgemeinen Vorbehalts«) andererseits tut, ohne eine Regelbeispieltechnik (etwa mit Hilfwörtern wie »insbesondere«) anzuwenden, dann spricht viel – nämlich diese Konstruktionsweise des Art.64 EMRK – dafür, daß die Regelung abschließend sein soll. Als weiteres Argument gilt, daß sich die Konventionsstaaten ohnehin nur auf einen Mindeststandard geeinigt haben, dessen Reduktion den Sinn dieser Konvention, d.h. zu einem einheitlichen, den Ansprüchen moderner und aufgeklärter Zivilisation und Kultur genügenden Menschenrechtsregime in Europa zu kommen, unterhöhlen würde. Auch die in dieser Weise restriktiv interpretierten Vorbehaltsbestimmungen haben bei bedächtiger Handhabung jedem Staat ausreichend Möglichkeiten geboten, die Wirkungen der materiellen Vorschriften der Konvention der eigenen Rechtsordnung zuliebe (vorläufig) zu mindern und sich für die Anpassung der Rechtsordnung an das Konventionsregime die für erforderlich erachtete Zeit zu nehmen.

Gerade bei den Erklärungen gemäß Art.25 und 46 EMRK hat der Staat den stärksten (konventionsimmanenten) »Vorbehalt« zur Verfügung, den er sich wünschen kann: Er kann bzw. konnte frei über den Eintritt der sich aus den genannten Vorschriften ergebenden Rechtswirkungen bestimmen. Selbst dann sind bzw. waren noch Einschränkungsmöglichkeiten gegeben: wegen der weitergehenden Sanktionsmöglichkeiten (endgültige, in rechtsförmigem Verfahren ergehende Entscheidung des Gerichtshofs, mit der weiteren Möglichkeit, gemäß Art.50 EMRK über die Gewährung einer Entschädigung zu entscheiden) sind es mehr bei Art.46 II EMRK (Geltungsfrist und Gegenseitigkeit), weniger bei Art.25 EMRK (Geltungsfrist).

Die Türkei – das ergibt sich aus dem oben Gesagten – konnte also zusammen mit ihrer Anerkennung der Zuständigkeit der Kommission weder einen Vorbehalt noch eine »qualifiziert auslegende Erklärung« abgeben. Neben der Bestimmung einer Geltungsfrist blieb ihr allein die Abgabe einer »rein auslegenden Erklärung«, die keinen der authentischen Interpreten, weder die Vertragsstaaten als Gesamtheit noch die Kommission⁴⁵ bin-

⁴⁵ Tatsächlich verfügt der Gerichtshof, soweit seine Rechtsprechung anerkannt ist, über ein Auslegungsmonopol bezüglich der Konventionsbestimmungen. Ihre Durchführung und Umsetzung hat seiner Interpretation, seiner Konkretisierung der Vorschriften zu folgen. Daran ändert sich auch nichts dadurch, daß seine Entscheidungen nur für den Einzelfall bindend sind, denn jeder neue Fall unterliegt – die Erklärung gemäß Art.46 EMRK vorausgesetzt – seiner endgültigen Entscheidung. Die Kommission ist authentischer Interpret dann, wenn sie nicht unter dem Revisionsvorbehalt des Gerichtshofs steht, also soweit die Unzulässigkeitserklärung einer Beschwerde in Frage kommt und außerdem soweit die

den kann⁴⁶ (vgl. aber noch unten c) am Ende).

c) Die »Präzisierungen« zur türkischen Erklärung

Die Teile der Erklärung, die der türkische Außenminister und die Botschafterin beim Europarat als »auslegende Erklärungen« bezeichnen, passen an fast keiner Stelle in das Bild, das zulässige Vorbehalte oder »auslegende Erklärungen« nach Konventionsrecht abzugeben hätten.

(i) Die Beschränkung des Beschwerderechts auf Akte türkischer Behörden »innerhalb der Grenzen des Gebietes, auf dem die Verfassung der Republik Türkei anwendbar« ist, scheint zunächst nichts weiter als die Feststellung einer Selbstverständlichkeit zu sein, nämlich dann, wenn es nur um die Ausklammerung Nordzyperns ginge. Dann könnte man sich eine Diskussion über den Charakter dieser Feststellung sparen.

Doch scheint mir dies nicht so unproblematisch zu sein. Denn es könnte Fälle geben, die zwar der türkischen Jurisdiktion unterliegen, aber durch diese »Feststellung« ausgeschlossen werden. Die Fragen seien nur aufgeworfen: Akte von türkischen Militärbehörden in Nordzypern, soweit sie der nordzyprischen Befehlsgewalt nicht unterstehen, geschehen außerhalb »der Grenzen des Gebiets ...«, unterliegen aber türkischer Jurisdiktion (ungeachtet dessen, ob dem Betroffenen in der Türkei tatsäch-

Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht anerkannt ist. In letzterem Fall unterliegt ihre authentische Interpretationsgewalt einem »Politikvorbehalt«: Entweder kommt es zu einem Kompromiß zwischen den Parteien (*friendly settlement*) oder es kommt zu einer Entscheidung des Ministerrats – beide sind keine im Wege der Rechtsfindung ergangenen juristischen Entscheidungen, sondern als Entscheidungen Ergebnisse politischen Diskurses, die sich im Laufe der Zeit durchaus im Wege der Rechtsschöpfung durch dauerhafte und von Rechtsüberzeugung getragene Praxis der Konventionsstaaten zu konventionsrechtlichen Normen verdichten können. Die durch die ganz große Mehrheit der Konventionsstaaten erfolgte Anerkennung der Rechtsprechung der Kommission und des Gerichtshofs wird jedoch auch für die Zukunft verhindern, daß die bisher so gut wie völlig fehlende Praxis von Entscheidungen des Ministerrats und gütlichen Einigungen die Praktiker zwingen werden, auf sie als »Konventionsgewohnheitsrecht« zurückzugreifen.

⁴⁶ Unzutreffend ist daher die im zweiten Schreiben der türkischen Botschafterin an den Generalsekretär des Europarats vom 26.6.1987 vertretene Auffassung, die Türkei dürfe die Gewährleistung von »zusätzlichen« Kompetenzen mit Bedingungen verknüpfen. Im übrigen geht es hier nicht um die Gewährleistung von »zusätzlichen« Kompetenzen, sondern um die schlichte Auslösung bereits in der EMRK angelegter und mit der Ratifikation, sozusagen unter immanentem Anerkennungsvorbehalt, konsentierter Kompetenzen durch die Erklärung, die ihrerseits einem vorbehaltsfeindlichen Regime unterworfen ist.

lich der Rechtsweg offensteht). Zur Zeit ist diese Frage möglicherweise ohne Bedeutung, da die türkischen Streitkräfte in Nordzypern sich wohl im wesentlichen auf die Erfüllung ihrer militärischen Aufgaben wie in Friedenszeiten beschränken, also etwa keine allgemeinen Verwaltungs- oder Polizeiaufgaben wahrnehmen.

Das gleiche gilt für die Akte türkischer Konsulate im Ausland, die z.B. die Ehen türkischer Arbeitnehmer schließen, ihnen aber auch Pässe entziehen können, womit sie etwa in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbaren Einfluß auf Aufenthaltsrecht und Arbeitsmöglichkeit der Betroffenen haben, von der Reisefreiheit ganz zu schweigen.

Durch diese »Feststellung« wird nicht der Geltungsbereich materiellen Konventionsrechts, sondern die Zuständigkeit der Kommission in einer durch die EMRK nicht vorgesehenen Weise eingeschränkt, Rechtswirkungen des Art.25 EMRK also zum Teil ausgeschlossen. Es handelt sich hier um einen unzulässigen Vorbehalt. Er hätte allein spätestens mit Abschluß des Ratifikationsverfahrens angebracht werden können oder – berücksichtigt man die erst seit 1974 veränderten Umstände durch die Stationierung der türkischen Truppen in Nordzypern – die Türkei hätte versuchen müssen, einen Konsens mit den übrigen Konventionsstaaten über diesen Punkt herbeizuführen.

(ii) In Bezug auf Art.15 EMRK macht die Türkei einen untauglichen Versuch, die Zuständigkeit der Kommission einzuschränken. Die Feststellung enthält die Kundgabe eines bestimmten Verständnisses vom Norminhalt des Art.15 EMRK, und zwar eine der französischen auslegenden Erklärung zu Art.15 EMRK⁴⁷ vergleichbare Aussage. Die örtliche, personelle und sachliche Zuständigkeit der Kommission bleibt vollkommen erhalten, nur ihre Interpretationsgewalt soll relativiert werden, indem die Türkei der Kommission ihre Auslegung des Art.15 EMRK aufzudrängen versucht, obwohl sie als einzelner Staat zur authentischen Interpretation nicht zuständig ist. Es handelt sich also nicht um eine – nach dem oben Gesagten ohnehin unmögliche – »(qualifiziert) auslegende Erklärung« zu Art.25 EMRK, sondern um eine solche zu Art.15 EMRK. Die aber kommt 33 Jahre zu spät und ist daher unzulässig. Sähe man sie als »rein auslegende Erklärung« an, wäre sie zwar zulässig, aber für niemanden bindend und daher unerheblich.

(iii) Die Herausnahme des Rechtsstatus des militärischen Personals und des Disziplinarsystems der Streitkräfte stellt einen unzulässigen Vorbehalt

⁴⁷ Yb 17, S.3ff. (S.5). Anders als die Türkei hat Frankreich sie in einem mehrere Bestimmungen der EMRK betreffenden Vorbehalt bei der Ratifikation im Jahre 1974 abgegeben.

zu Art.25 EMRK dar, weil die personelle Zuständigkeit der Kommission eingeschränkt, die Rechtswirkungen des Art.25 EMRK also teilweise ausgeschaltet werden. Die Ähnlichkeit mit dem entsprechenden französischen Vorbehalt⁴⁸ ist nur eine scheinbare. Dort hat der zulässige Vorbehalt zu den Vorschriften der Art.5 und 6 EMRK automatisch eine materiellrechtlich bedingte Beschränkung der Zuständigkeit der Kommission bewirkt. Hier kann der Vorbehalt mangels Zulässigkeit keine materiellrechtliche Wirkung entfalten. Soweit er nicht auf das materielle Recht, sondern auf die formelle Vorschrift des Art.25 EMRK gemünzt war, ist er wegen des abschließenden Vorbehaltensystems der Konvention unzulässig.

(iv) Im Hinblick auf die Schrankenschranke der »demokratischen Gesellschaftsordnung« in den zweiten Absätzen der Art.8–11 EMRK gilt das zu (ii) Gesagte: Die »auslegende Erklärung« betrifft allein das materielle Recht und ist wegen Verspätung unzulässig. Ohne daß sich am Ergebnis etwas änderte, wäre noch zu überlegen, ob der türkische Begriff der »demokratischen Gesellschaftsordnung« sich nicht so sehr von einer »europäischen« Definition unterscheidet, daß man bereits von einem Vorbehalt sprechen müßte, der diese Schrankenschranke außer Kraft setzen soll. Dagegen spricht aber, daß der Begriff außerordentlich weit ist und zur Zeit wohl kaum von einer Definition – sei es des »türkischen«, sei es des »europäischen« Begriffs – die Rede sein kann, die klar genug wäre, um einen gemeinsamen Nenner auszuschließen.

(v) Wie bei (ii) und (iv) handelt es sich bei der Feststellung zu den Art.33, 52 und 135 TV 1982 um eine wegen Verspätung unzulässige »qualifiziert auslegende Erklärung« zu Art.10 und 11 EMRK, auch wenn sie eher wie eine »auslegende Erklärung« zu den genannten Artikeln der türkischen Verfassung aussieht.

Die im letzten Absatz der Erklärung getroffene Bestimmung einer Geltungsfrist von drei Jahren ist gemäß Art.25II EMRK zulässig. Zulässig ist auch die Begrenzung auf Tatsachen, die nach der Hinterlegung der Anerkennungserklärung eintreten. Dies ist kein Vorbehalt, sondern ist mit Art.25 EMRK vereinbar, wonach die Abgabe der Erklärung für die Zuständigkeit der Kommission für eine Verletzung eines Konventionsrechts vorausgesetzt wird. Es läßt sich ohne weiteres vertreten, daß auf den Beginn der Verletzungshandlung abgestellt wird. Bei genauem Hinsehen handelt es sich vielleicht sogar hier um einen der raren Fälle einer »qualifi-

⁴⁸ *Ibid.* Der französische Vorbehalt zu den Art.5 und 6 EMRK bezieht sich auf die Geltung des Art.27 des Gesetzes Nr.72–662 vom 13.7.1972 über den Status von Militärpersonen hinsichtlich des Disziplinarregimes sowie Art.375 des Militärgerichtsgesetzes.

ziert auslegenden Erklärung« zu Art.25 EMRK, die – wenn ihr nicht unerwartet widersprochen wird – keinen Bedenken hinsichtlich ihrer Zulässigkeit unterliegt.

d) Die mittelbaren Folgen der »Präzisierungen«

Der Versuch der Türkei, die innerstaatlichen Folgen einer Erklärung gemäß Art.25 EMRK durch sogenannte »auslegende Erklärungen« zu mildern, ist gescheitert. Entweder gerieten ihr die »Präzisierungen« zu unzulässigen echten Vorbehalten oder sie waren diesen als »qualifiziert auslegende Erklärungen« gleichzustellen.

Ganz nebenbei ist es auch nicht in einem einzigen der Fälle (i)–(v) zu einer Auslegung des Art.25 EMRK gekommen, denn nirgends war Auslegungsgegenstand ein Normbereichselement des Art.25 EMRK, auch nicht das der »Zuständigkeit«. »Zuständigkeit« der Kommission ist nichts weiter als deren Befugnis, mit der Verletzung materiellen Konventionsrechts begründete Beschwerden zuzulassen und unter Auslegung und Konkretisierung materiellen Konventionsrechts eine Entscheidung zu treffen (hier: Zurückweisung als unzulässig oder Zulassung und Weiterleitung eines entsprechenden Berichts an das Ministerkomitee). Die Zuständigkeit betrifft das »Ob« der Entscheidungsbefugnis und der Auslegung, nicht aber den Umfang der Auslegung. Letzteres ist eine Frage der Bestimmung des Normbereichs der betreffenden materiellen Konventionsbestimmungen. Und auf solche allein beziehen sich die »auslegenden Erklärungen« der türkischen Regierung.

Gelungen sind der Türkei nur die Bestimmung der Geltungsfrist und die Feststellung, daß nur solche Ereignisse Gegenstand der Menschenrechtsbeschwerden sein können, die zeitlich der Hinterlegung der Anerkennungserklärung folgen. Letzteres hat allerdings eine Konsequenz, die die faktische Wirksamkeit der Erklärung in Frage stellt:

Der innerstaatliche Rechtsschutz – und auf das Erfordernis von dessen Erschöpfung hat die türkische Regierung in der türkischen Presse immer wieder ausdrücklich hingewiesen – ist in der Türkei wegen der weitgehenden Rechtswegsgarantie des Art.125 TV 1982 und ihrer Konkretisierung in den einschlägigen Prozeßordnungen und materiellen Gesetzen recht umfassend, obwohl es in der Türkei keine Berufungsinstanzen gibt. Deren Fehlen wird in der ordentlichen Gerichtsbarkeit häufig dadurch »ausgeglichen«, daß mit der Revisionsentscheidung des Kassationshofs der Rechtsweg keineswegs am Ende sein muß. Sollte sich das erstinstanzliche Gericht im Falle der Zurückverweisung durch den betreffenden Senat des Kassa-

tionshofs den Gründen der aufhebenden Entscheidung widersetzen, kommt es zur Befassung des Großen Senats. Rechnet man die chronische Überlastung der türkischen Gerichte hinzu, so ist die erforderliche Ausschöpfung des Rechtsweges innerhalb der Dreijahresfrist kaum vorstellbar. Die Erklärung läuft daher – abgesehen von Fällen der Rechtsschutzverweigerung – Gefahr, schon deshalb in die Leere zu gehen, sofern die türkische Regierung die Unterwerfung nicht nach Ablauf der Dreijahresfrist verlängert bzw. erneuert.

e) Die Wirksamkeit der Erklärung

Das wichtigste rechtliche Problem der türkischen Erklärung ist bis hierher noch nicht berührt worden: Kann die Erklärung im Rahmen der von der EMRK errichteten Rechtsordnung überhaupt die Rechtswirkungen entfalten, die zu erzielen die türkische Regierung behauptet, nämlich die Zuständigkeit der Kommission für die Verletzung von Konventionsbestimmungen materiellen Rechts in der Türkei zu begründen?

Die Frage wäre schnell zu bejahen, wenn die »Präzisierungen« nur als »rein auslegende Erklärungen« anzusehen wären. Dies geht in keinem Fall für die als Vorbehalte erkannten Erklärungen, aber auch nicht für die übrigen auslegenden Erklärungen. Denn bereits der Wortlaut ((ii), (iv), (v): "m u s t be interpreted" bzw. "m u s t be understood") spricht dafür, daß die türkische Regierung eine authentische, die Kommission bindende Interpretation vornehmen wollte. Aber auch der Wille der türkischen Regierung dürfte in diese Richtung gehen: Es war nicht eine bedingungslose Anerkennung gewollt, sondern eine solche, die der Regierung innerstaatlich weiter freie Hand in Bezug auf die Politik der inneren Sicherheit und auf ihre Ordnungspolitik läßt. Die Beobachtung des innertürkischen Verfassungslebens zeigt, daß die türkische Regierung in vielen Bereichen, die im Hinblick auf die Gewährleistungen der Konvention von Bedeutung sind, die von ihr definierte Verfassungspolitik mit ihren autoritaristischen Zügen bis auf weiteres nicht aufgeben will: in den Bereichen des Staatsschutzstrafrechts⁴⁹, der öffentlichen Meinungsbildung (Demonstrationsrecht, Rechte und Freiheiten im Bildungssektor, Presserecht), der Arbeit (Koalitionsfreiheit, Streikrecht), Staatsangehörigkeits- und Paßrecht (Ausbürgerungen, Beschränkungen der Ausreisefreiheit). Ob diese – hier nur

⁴⁹ Dazu C. R u m p f, Die asylrechtliche Relevanz der Art.125 ff. türkisches Strafgesetzbuch, Informationsbrief Ausländerrecht 1986, S.250 ff. (S.255 ff.) mit weiteren Nachweisen.

angedeutete – autoritäre Staatsauffassung ihre Grundlage in der türkischen Verfassungsordnung findet, sei dahingestellt. Die »Präzisierungen« passen jedenfalls in das gegenwärtig herrschende innenpolitische Bild.

»Gewollt« ist also eine Erklärung, deren objektiver Gehalt in einer durch die besagten »Präzisierungen« reduzierten Anerkennung gemäß Art.25 EMRK besteht.

Nach dem Wegfall der »Präzisierungen« wegen Unzulässigkeit bliebe ein objektiver Gehalt in Form einer unbeschränkten Anerkennung gemäß Art.25 EMRK. Ein solcher Gehalt ist aber nicht gewollt. Es zeigt sich also, daß der objektive Gehalt der Einzelteile der Anerkennungserklärung durch den Gesamtwillen zu einem untrennbaren Ganzen verbunden wird. Eine EMRK-konforme Auslegung in Form der Reduktion des objektiven Gehalts auf den Torso einer reinen, unbedingten Anerkennungserklärung scheidet bei einer Gesamtschau von Wortlaut und Genesis der Erklärung, insbesondere auch, weil man jedenfalls bei einer solchen einseitigen Erklärung am objektiv zum Ausdruck kommenden Willen des Erklärenden – und dieser Wille ist sowohl für die übrigen Konventionsstaaten als auch für die Kommission offensichtlich – nicht vorbeikommt. Die Erklärung ist daher mit ihrem gewollten objektiven Gehalt unzulässig und damit insoweit unwirksam, der nicht gewollte »Rest« der unbeschränkten Anerkennungserklärung desgleichen.

Es sei hier jedoch klargestellt, daß dieses Ergebnis in dem Augenblick seine Gültigkeit verliert, in dem sich neue Anhaltspunkte dafür ergeben, daß der Wille der Türkei eben nicht die zwingende Bindungswirkung der »Präzisierungen« umfaßt.

f) Die weiteren Konsequenzen

aa) Die Erklärung als neues Vertragsangebot

Wenn die Erklärung der Türkei nach all dem als einseitige Erklärung im Sinne von Art.25 EMRK keine Wirkung entfaltet, so bleibt nur noch eine Möglichkeit, ihr überhaupt noch irgendeine rechtsgeschäftliche Bedeutung zuzumessen: Man faßt sie als Angebot zum Abschluß einer Nebenabrede zur EMRK auf.

Da es im konkreten Fall nicht zur Annahme eines solchen Angebots von seiten auch nur eines Konventionsstaates gekommen ist – im Gegenteil:

Die Reaktionen waren durchweg negativ⁵⁰ –, seien nur zwei kurze Bemerkungen dazu gemacht⁵¹:

Die eine Bemerkung betrifft die Frage, ob ein solches Angebot zum Abschluß einer Nebenabrede überhaupt vorliegt. Dazu wären zwei Komponenten des türkischen Erklärungswillens zu untersuchen. Die eine Komponente besteht im sachlichen Inhalt der Willenserklärung. Er ergibt sich aus der Gesamtheit der »Anerkennungserklärung« einschließlich der »Präzisierungen«. Die zweite Komponente ist etwas problematischer. Es ist nämlich fraglich, ob der Erklärungswille statt einer einseitigen Anerkennungserklärung auch die Umdeutung als Vertragsangebot umfaßt. Über dieses Problem wird man jedoch wohl hinwegkommen können, wenn begründet angenommen werden kann, daß es der Türkei auf den Erfolg ihrer Erklärung ankam, nicht jedoch auf den Weg zu diesem Erfolg.

Die zweite Bemerkung betrifft die Frage, ob eine solche Nebenabrede überhaupt zulässig ist. Daran bestehen Zweifel. Zwar enthält die Konvention selbst kein ausdrückliches Verbot einer derartigen Nebenabrede, doch wäre zu bedenken, daß eine solche Nebenabrede in mehrfacher Hinsicht mit dem System der Konvention nicht zu vereinbaren wäre, und zwar unter den Aspekten der Privilegierung eines einzelnen Staates durch Schwächung der Durchsetzbarkeit der Konventionsbestimmungen und damit selbst des Mindeststandards, der Bindung der Auslegung der Konvention durch die zuständigen Organe an innerstaatliches Recht (wiederum zugunsten eines einzelnen Staates), des Bruchs des allseits konsentierten Mindeststandards durch Einführung des Vorrangs eines möglicherweise konventionsfeindlichen bzw. konventionswidrigen Verfassungsrechts. Derartige, das System der Konvention nicht – wie etwa die Zusatzprotokolle – ergänzende, sondern störende Nebenabreden wären wohl nur dann zulässig, wenn alle Konventionsstaaten beteiligt sind und eine Form eingehalten wird, die derjenigen beim Abschluß der Konvention selbst entspricht.

⁵⁰ Diese Reaktionen gehen aus dem zweiten Schreiben der türkischen Botschafterin an den Generalsekretär des Europarats vom 26.6.1987 hervor: Schweden mit Schreiben vom 21.4.1987, Luxemburg (21.4.1987), Griechenland (6.4.1987), Dänemark (30.4.1987) und Norwegen (4.5.1987).

⁵¹ Zur Frage der Zulässigkeit von Sondervereinbarungen vgl. Georg Dahm, *Völkerrecht*, Bd.3 (Stuttgart 1961), S.128; Eberhard Menzel/Knut Ipsen, *Völkerrecht* (2. Aufl. München 1979), S.323.

bb) Die Konsequenzen für die Kommission

Da es nach der hier vertretenen Auffassung an einer wirksamen Anerkennung der Zuständigkeit der Kommission gemäß Art.25 EMRK fehlt, können Individualbeschwerden aus der Türkei nicht für zulässig erklärt werden.

Man könnte sich natürlich noch fragen, ob gerade die Kommission befugt ist, über die Wirksamkeit der Zulassungsvoraussetzung einer Anerkennung ihrer Rechtsprechung gemäß Art.25 EMRK zu entscheiden. Abgesehen davon, daß es sich hier im Grunde um eine klassische Zuständigkeitsfrage handelt, wie sie von jedem nationalen Prozeßrecht gestellt, beantwortet und vom jeweils betroffenen Gericht geprüft wird – vgl. außerdem Art.36 VI IGH-Statut –, ergibt sich die positive Antwort folgendermaßen:

Es liegt hier ein Konflikt zwischen geltendem Konventionsrecht und einem damit kollidierenden Erklärungswillen einer Partei vor. Die Kommission hat die generelle Aufgabe, dem Konventionsrecht im Rahmen ihrer Befugnisse zur optimalen Geltung zu verhelfen. Sie ist dabei an das Konventionsrecht in der Form gebunden, die es durch die authentische Auslegung der zuständigen Organe und der Gesamtheit der Vertragsstaaten in der Praxis erhalten hat. Der Erklärungswille der Türkei, nach dem hier die Zuständigkeit der Kommission begründet werden sollte, ist konventionswidrig. Die Kommission darf einem solchen Erklärungswillen nicht durch ihren Spruch zur Geltung verhelfen.

Nimmt die Kommission die Anerkennungserklärung als wirksam an, so bestehen zwei Möglichkeiten:

Sie hält die Anerkennungserklärung insgesamt für wirksam. Dann verhilft sie der Erklärung zur Entfaltung normativer Wirkungen, weil sie in ihrer Interpretationsgewalt durch die Erklärung gebunden wäre – ein Vorgang, der nichts mehr mit Rechtsentwicklung durch Auslegung in Ausübung konventionsmäßiger Interpretationsgewalt zu tun hätte, sondern rechtsschöpferischen Charakter hätte. Damit würde die Kommission ihre Kompetenzen überschreiten.

Oder sie reduziert die Erklärung auf einen konventionsmäßigen Kern, der mit Art.25 EMRK übereinstimmt. Dann aber würde sie sich über den Erklärungswillen der Türkei hinwegsetzen, der die »Präzisierungen« als wesentlichen Erklärungsbestandteil mit umfaßt. Ein solches Vorgehen ist in der Konvention nicht vorgesehen. Die Bindung der Türkei an einen Erklärungsbestandteil durch Umdeutung als selbständige Erklärung gegen ihren offensichtlichen Willen ist weder durch Konventionsrecht noch durch sonstiges Völkerrecht zu rechtfertigen.

Ein Ausweg aus diesem Konflikt zwischen rechtspolitisch Wünschenswertem und rechtlich Gescheitertem wäre, daß die Türkei als Partei im ersten Individualbeschwerdeverfahren ihrer eigenen Anerkennungserklärung eine konventionsgemäße Deutung gibt⁵².

Summary*

The Recognition by Turkey of the Right of Complaint for Individuals in Accordance with Art.25 of the European Convention on Human Rights

On January 29, 1987, the Government of the Republic of Turkey deposited at the office of the Secretary General of the Council of Europe a declaration which was supposed to be in accordance with Art.25 ECHR. 33 years after the ratification of the Convention by Turkey, the declaration seemed to be quite late. Politically, however, it was supposed to be an important step on Turkey's way to Europe, especially at a time where the question of the implementation of human rights in Turkey is still on the agenda of several European institutions like the European Parliament or the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

None the less, the said declaration did not stop the discussions concerning human rights in Turkey. To the contrary, the reaction of the Secretary General of the Council of Europe and of some of the parties to the Convention indicated a new focus within that dispute. For the declaration is not a mere declaration in the sense of Art.25 ECHR. It is framed by a series of "conditions" of doubtful legal character by means of which – generally speaking – Turkey tries to prescribe to the Commission an interpretation of essential regulations (Arts.8 to 11, Art.15) of the Convention in accordance with the Turkish Constitution.

Initially, the Turkish Government considered those "conditions" as "mere interpretative declarations", thus not being covered by section 2 of the Vienna Convention on the Law of Treaties on reservations. Later, the Turkish Government

⁵² Dies würde nicht unbedingt zur Voraussetzung haben, daß dieses erste gegen die Türkei gerichtete Individualbeschwerdeverfahren die in der Anerkennungserklärung enthaltenen »Präzisierungen« in der Sache berührt. Es müßte jedoch zwischen Kommission und der Türkei Übereinstimmung darüber hergestellt werden, daß die Kommission in Zukunft bei der Auslegung der EMRK nicht an die durch die »Präzisierungen« umrissenen Vorgaben gebunden ist.

* Summary by the author.

added that it was allowed to subject a declaration according to Art.25 ECHR to conditions based upon the reasoning that "additional" competences were given to the Commission.

The Turkish approach to the legal problems posed by the declaration cannot be accepted. The "conditions" to which the declaration is subject are either *reservations* in the sense of the Vienna Convention or at least "qualified interpretative declarations" which are subject to the same legal rules as reservations. As far as the Turkish "conditions" have the effect of reservations or "qualified interpretative declarations" to the regulations of the ECHR concerning the human rights régime itself, they are 33 years late. As far as the "conditions" might be considered as reservations or "qualified interpretative declarations" to the declaration in accordance with Art.25 ECHR as such, they are void since the régime of the Convention on behalf of reservations is restricted to the rule of Art.64 ECHR and some special and exclusive regulations in Art.25 (possibility to bind the declaration to a limitation of time) and Art.46 ECHR (limitation of time as well as condition of reciprocity). Except for the limitation of the validity of the declaration to a period of three years, none of the "conditions" is covered by the Convention's restricted régime of reservations.

As a result, the whole declaration is void. Turkey has never had the intention to render an *unconditional* recognition of the right of complaint for individuals in accordance with Art.25 ECHR. The consideration of the "rest", the mere and unconditional declaration, as valid would ignore the deliberate will of Turkey.

As the Commission is neither competent to accept the "conditions" to which the declaration is subject, nor allowed to disregard the deliberate will of Turkey, the Commission will have to refuse any individual application alleging the violation of human rights by any administrative or judicial act under the jurisdiction of the Republic of Turkey.

Anhang

Erklärung der Regierung der Türkei gemäß Art.25 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Die Regierung der Türkei erklärt hiermit und gestützt auf Art.25 I der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, daß sie die Zuständigkeit der Europäischen Menschenrechtskommission zur Annahme von Beschwerden gemäß Art.25 der Konvention unter folgenden Voraussetzungen anerkennt:

(i) Die Anerkennung des Beschwerderechts erstreckt sich nur auf Vorbringen betreffend Handlungen oder Unterlassungen von Behörden in der Türkei, die innerhalb der Grenzen des Gebiets stattfinden, auf dem die Verfassung der Republik Türkei Anwendung findet.

(ii) Die Umstände und Bedingungen, unter denen die Türkei kraft Art.15 der Konvention von ihren Konventionspflichten unter besonderen Umständen abweicht, sind im Hinblick auf die der Kommission auf Grund dieser Erklärung zuerkannten Zuständigkeit im Lichte der Art.119–122 der türkischen Verfassung auszulegen.

(iii) Die der Kommission auf Grund dieser Erklärung zuerkannte Zuständigkeit soll keine Angelegenheiten umfassen, welche den rechtlichen Status des militärischen Personals und insbesondere die Disziplinarstruktur in den Streitkräften betrifft.

(iv) Im Hinblick auf die der Kommission auf Grund dieser Erklärung zuerkannte Zuständigkeit muß der Begriff der »demokratischen Gesellschaftsordnung« in den zweiten Absätzen der Art.8, 9, 10 und 11 der Konvention in Übereinstimmung mit den in der türkischen Verfassung, insbesondere in ihrer Präambel und ihrem Art.13 niedergelegten Grundsätzen aufgefaßt werden.

(v) Im Hinblick auf die der Kommission auf Grund dieser Erklärung zuerkannte Zuständigkeit müssen die Art.33, 52 und 135 der Verfassung als in Übereinstimmung mit Art.10 und 11 der Konvention aufgefaßt werden.

Diese Erklärung erstreckt sich auf Vorbringen im Hinblick auf Tatsachen, einschließlich Gerichtsurteilen, die auf Grund solcher Tatsachen ergangen sind, die nach dem Datum der Hinterlegung dieser Erklärung eingetreten sind. Diese Erklärung gilt für drei Jahre ab der Hinterlegung beim Generalsekretär des Europarats.