

Angelika Nußberger

Supranationales Recht jenseits des Ural

Zur Diskussion über die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen der Zollunion zwischen Russland, Kasachstan und Weißrussland

I. Einleitung

Das integrative Modell der Europäischen Union, so sehr es auch als schwerfällig und problematisch empfunden und kritisiert werden mag, dient doch auch aus außerhalb der Grenzen Europas als nachahmenswertes Vorbild. So hat die Afrikanische Union Strukturen aufgebaut, deren Namen – „Commission“, „Court of Justice“, „Pan-African Parliament“ und „Executive Council of Ministers of the Union“ – bereits die Verwandtschaft mit vergleichbaren Europäischen Institutionen verraten.¹ Ähnliches gilt auch für regionale Integrationsmodelle im post-sowjetischen Raum, insbesondere die 1991 gegründete Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (*Sodružestvo Nezavisimych Gosudarstv*)² oder die 2000 gegründete Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (*Evrazijskoe Ekonomičeskoe Soobščestvo*).³ Allerdings schien all diesen Integrationsansätzen – trotz weit reichender Vereinbarungen auf dem Papier – die Bereitschaft, Kompetenzen abzugeben, sowie die bei einem Miteinander verschiedener Staaten unerlässliche Kompromisskultur zu fehlen. Außerdem wurde, gerade im sowjetischen Raum, die Ungleichheit der Staaten aufgrund des Übergewichts der Russischen Föderation mit Blick auf Bevölkerung und Wirtschaftskraft als Hindernis für eine effektive Integration empfunden. Aufgrund der historischen Erfahrung schien es eher ratsam, die neu erlangte Unabhängigkeit faktisch und rechtlich abzusichern, als erneut Bindungen einzugehen, die die staatliche Souveränität einschränken könnten. Es war daher nicht verwunderlich, dass sich die neu geschaffenen Strukturen nur schwer mit Leben füllen ließen.⁴

Allerdings können Integrationsansätze auch eine Eigendynamik entfalten, die für die Beteiligten selbst überraschende Wirkungen zeigt. So war der Verfassungsrat von Kasachstan plötzlich mit der Frage konfrontiert, ob Entscheidungen einer Kommission, die auf der Grundlage des zwischen Russland, Kasachstan und Weißrussland geschlossenen Vertrags über die Gründung einer Zollunion geschaffen worden war, in Kasachstan bin-

¹ Daneben gibt es allerdings auch Institutionen wie den „Peace and Security Council“, die dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nachempfunden sind; zu den Institutionen der Afrikanischen Union vgl. *K.D. Magliveras, G.J. Naldi, The African Union – A New Dawn for Africa?*“, International and Comparative Law Quarterly 51 (2002), S. 415-425; *Michael W. Pletsch, Afrikanische Union: Rechtsgrundlagen und Institutionen für die Entwicklung der künftigen strategischen Sicherheitspartnerschaft Europa-Afrika*, http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/volltexte/2006/6447/pdf/African_Union_EU_Sicherheitspartnerschaft_final.pdf.

² Vgl. das Gründungsdokument vom 8.12.1991 (31 ILM 138 (1992)).

³ Vgl. den Gründungsvertrag vom 10.10.2000 (2212 UNTS 309).

⁴ Vgl. zu einer Bestandsaufnahme für die Afrikanische Union *Sebastian Gerlach, Innere Konfliktregelungsmechanismen der Afrikanischen Union vor dem Hintergrund der entsprechenden Mechanismen der Europäischen Union*, (unveröffentlichte) Dissertation 2010; zu einer Bestandsaufnahme für den postsowjetischen Raum vgl. *Zhenis Kembayev, Legal Aspects of the Regional Integration Processes in the Post-Soviet Area*, Berlin, Heidelberg 2009.

dende Wirkung entfalten könnten. Wie war auf diese neue Form supranationalen Rechts zu reagieren?

Nachdem der Verfassungsrat von Kasachstan zu dieser Frage eine *Amicus-curiae*-Stellungnahme der Venedigkommission angefordert hatte,⁵ entschied er am 5. November über die Frage im Rahmen eines abstrakten Normenauslegungsverfahrens.⁶ Im Folgenden sollen kurz die Entwicklung der Integrationsmodelle im postsowjetischen Raum, insbesondere auch die rechtlichen Grundlagen der Zollunion zwischen Weißrussland, Kasachstan, Kirgistan und Russland vorgestellt, die Problematik der Einschränkung der Souveränität aufgrund von auf die staatliche Legislative nicht rückgebundenen Kommissionsentscheidungen erläutert und die Entscheidung des Verfassungsrats von Kasachstan erklärt werden. Die Entscheidung ist nicht nur mit Blick auf das Verfassungsverständnis in Kasachstan von Interesse, sondern vermag darüber hinaus zu zeigen, wie in Europa entwickelte Ansätze eines neuen – offeneren – Staatsverständnisses auch in entfernten Gegenden der Welt rezipiert und weiterentwickelt werden.

II. Die Integrationsbestrebungen im postsowjetischen Raum

Aus der Sicht *ex ante* waren die Aussichten für erfolgreiche Kooperations- und Integrationsmodelle in Westeuropa in den 50er Jahren wesentlich schlechter als im postsowjetischen Raum in den 90er Jahren. Während es in Westeuropa die Folgen eines Weltkriegs zu verarbeiten galt, bei dem Schuldige Nicht-Schuldigen gegenüberstanden und die physischen und psychischen Wunden noch in keiner Weise verheilt waren, war der Zusammenbruch der Sowjetunion ein Ereignis, das nicht in erster Linie oder zumindest nicht nur zur Polarisierung zwischen den Nationalitäten, sondern vor allem zum Streit zwischen Bewahrern und Erneuerern geführt hatte, so dass sich die Konfrontationslinien in vielfacher Weise überschnitten. Gewaltsame Auseinandersetzungen hatten weitestgehend vermieden werden können. Anders als im postsowjetischen Raum, in dem das Russische *lingua franca* war, gab es in Westeuropa keine gemeinsame Sprache, so dass alle Vereinigungsbemühungen an den biblischen Mythos vom Turmbau zu Babel erinnern mussten. Was sich die Europäische Gemeinschaft mit der Ausarbeitung der Römischen Verträge zum Ziel gesetzt hatte – die rechtliche Absicherung eines gemeinschaftlichen Wirtschaftsraums – hatte es in der Sowjetunion und darüber hinaus im COMECON gegeben, auch wenn dieser aufgrund planwirtschaftlicher Vorgaben und des Diktats aus Moskau niemals frei gewesen war.

Die Entwicklung verlief dennoch umgekehrt proportional zu den infrastrukturellen Voraussetzungen. Während der Europäische Gerichtshof bereits in den frühen 60er Jahren mit seiner Grundsatzentscheidung im Fall van Gend & Loos⁷ den Weg für die Einschränkung nationaler Souveränität *de jure* und *de facto* absicherte und der ursprünglich nur aus sechs Staaten bestehenden Gemeinschaft immer mehr Staaten beitreten, ließen sich die auf dem Papier sehr weit gehenden Versprechungen der Vertragspartner der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten mit Blick auf Kooperation und Integration im post-

⁵ *Amicus Curiae* Brief on the Interpretation of the Kazakh Constitution Concerning the Participation In the Customs Union within the Euro-Asian Economic Community for the Constitutional Council of Kazakhstan, endorsed by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009) on the basis of comments by Mrs. Angelika Nussberger and Evgeni Tanchev.

⁶ Das Urteil ist auf der Internetseite des Verfassungsgerichtsrats in Kasachisch und Russisch (<http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=533>) zu finden.

⁷ EuGH Rs. 26/62, Slg. 1963, 1.

sowjetischen Raum nicht realisieren.⁸ Grundachse für eine effektive Vernetzung hätten aufgrund ihrer wirtschaftlichen und politischen Bedeutung wohl die Russische Föderation und die Ukraine sein müssen. Allerdings lief die politische Entwicklung in diesen beiden Ländern grundsätzlich unterschiedlich, wie nicht zuletzt die Orange Revolution in der Ukraine im Jahr 2004 für alle nach außen erkennbar demonstrierte. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass der große Wurf einer Reintegration des gesamten postsowjetischen Raumes⁹ Utopie blieb und kleinere regionale Zusammenschlüsse an seine Stelle traten. Die nicht nur unterschiedlichen, sondern zum Teil gegensätzlichen Interessen der Nachfolgestaaten der Sowjetunion wurden insbesondere mit der Gründung der GUAM¹⁰ evident, da diesen Zusammenschluss vor allem die Gegnerschaft zu Russland und die Hinwendung zur Europäischen Union eint.¹¹ Beteiligt sind die Ukraine, Georgien, Moldawien und Aserbeidschan; der Zusammenschluss wurde in einzelnen Schritten von 1997 bis 2006 vollzogen.¹² Dieser Teilintegrationsprozess machte klar, dass sich jeder von Russland initiierte Zusammenschluss notwendigerweise in den asiatischen Raum verlagern müsste. Dem entspricht denn auch die Gründung der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit und der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (*Evrazijskoe Ekonomičeskoe Soobščestvo*).

Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, deren Mitglieder China, Russland, Usbekistan, Kasachstan, Tadschikistan und Kirgistan gemeinsam etwa ein Viertel der Weltbevölkerung umfassen, hat eine eher sicherheitspolitische Schwerpunktsetzung. Am 15. Juni 2001 wurde die Gründung der Organisation mit der „Deklaration über die Gründung der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit“¹³ angekündigt. Ein Jahr später, am 7. Juni 2002, wurde die Gründungscharta unterzeichnet.¹⁴ Darin findet sich eine umfangreiche Liste der Bereiche, in denen eine Zusammenarbeit geplant ist. An prominenter Stelle wird aber der „gemeinsame Kampf gegen den Terrorismus, Separatismus und Extremismus in all seinen Erscheinungen, der Kampf gegen illegalen Drogen- und Waffenhandel und andere Arten transnationaler Kriminalität sowie die illegale Migration“ genannt. Aber auch Bereiche wie Handel, Naturschutz, Kultur und Bildung werden mit umfasst.

⁸ Kembayev (Fn. 4), S. 90 ff..

⁹ Die baltischen Staaten waren darin von vornherein nicht einbezogen. Sie hatten sich weder an den Verhandlungen über das Ende der Sowjetunion noch über die Neugründung der GUS in Belovežskaja Pušča nahe bei Minsk und in Alma Ata beteiligt.

¹⁰ Der Name ist ein Akronym der Anfangsbuchstaben der Mitgliedsstaaten.

¹¹ Als grundlegende Ziele werden in Art. 1 der Gründungssatzung der GUAM angegeben: die Unterstützung demokratischer Werte, die Sicherung der Vorherrschaft des Rechts und die Beachtung der Menschenrechte; die Sicherung einer stabilen Entwicklung; die Sicherung der internationalen und regionalen Sicherheit und Stabilität; die Vertiefung der europäischen Integration zur Schaffung eines gemeinsamen Raumes der Sicherheit sowie zur Erweiterung der wirtschaftlichen und humanitären Zusammenarbeit; die Entwicklung des Potenzials der Parteien mit Blick auf Soziales und Wirtschaft, Transport, Energie, Wissenschaft und Technik sowie den humanitären Bereich; die Aktivierung des gemeinsamen politischen Vorgehens und der praktischen Zusammenarbeit in Bereichen, die gemeinsame Interessen darstellen.

¹² Am 10.10.1997 wurde die GUAM in Straßburg als informelles Konsultationsforum im Rahmen eines Europaratsgipfels gegründet. Am 7.6.2001 unterzeichneten die Staatschefs die Charta von Jalta. Am 23.5.2006 wurde auf dem Kiewer Gipfel der Gründungsvertrag unterzeichnet und damit eine internationale Organisation gegründet.

¹³ Diplomaticeskij vestnik 2001, Nr. 7.

¹⁴ Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federazii SZ RF vom 23.10.2006, Nr. 43, Pos. 4417.

Die im wirtschaftlichen Bereich nachhaltigste Entwicklung ist allerdings, wie eingangs angemerkt, bei der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft zu verzeichnen. Sie wurde im Oktober 2000 in der kasachischen Stadt Astana gegründet; Gründungsmitglieder waren Russland, Weißrussland, Kasachstan, Tadschikistan und Usbekistan.¹⁵ Im Gründungsvertrag wird eine enge und effektive Zusammenarbeit im Bereich von Wirtschaft und Handel normiert. Die Ziele sind ehrgeizig: Es geht um die Bildung einer Zollunion und eines Einheitlichen Wirtschaftsraums. Vorausgegangen war bereits der Abschluss mehrerer Vereinbarungen, so der Vereinbarung über die Bildung einer Zollunion zwischen der Russischen Föderation und der Republik Weißrussland vom 6. Januar 1995¹⁶, die Vereinbarung einer Zollunion vom 20. Januar 1995¹⁷, die Vereinbarung über die Vertiefung der Integration im wirtschaftlichen und humanitären Bereich vom 29. März 1996¹⁸ und die Vereinbarung über eine Zollunion und einen Einheitlichen Wirtschaftsraum vom 26. Februar 1999;¹⁹ auf diese wird auch in der Präambel des Gründungsvertrags der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft Bezug genommen.

Von besonderem Interesse ist Art. 1 des Gründungsvertrags. Darin heißt es: „Die Vertragsparteien errichten hiermit die internationale Organisation „Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EAWG). Die EAWG soll diejenigen Kompetenzen haben, die ihr freiwillig von den Vertragspartnern in voller Übereinstimmung mit diesem Vertrag übertragen werden. Die Vertragspartner bleiben souverän und volle Subjekte des Völkerrechts.“²⁰

Organe der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft sind der aus den Staats- und Regierungschefs bestehende Zwischenstaatliche Rat,²¹ das Integrationskomitee,²² das Sekretariat,²³ die Zwischenparlamentarische Versammlung²⁴ und der Gerichtshof der Gemein-

¹⁵ Usbekistan trat allerdings im Jahr 2008 wieder aus der Organisation aus.

¹⁶ SZRF vom 4.11.1996, Nr. 45, Pos. 5057.

¹⁷ Rossijskaja gazeta vom 28.1.1995.

¹⁸ SZRF vom 28.4.1997, Nr. 17, Pos. 1915.

¹⁹ SZRF vom 15.10.2001, Nr. 42, Pos. 3983.

²⁰ SZRF vom 18.2.2002, Nr. 7, Pos. 632.

²¹ Der Zwischenstaatliche Rat ist zuständig für grundsätzliche, die Gemeinschaft betreffende Fragen, legt die Strategie und die Entwicklungsperspektiven der Integration fest und trifft Entscheidungen, die auf die Durchsetzung der Ziele und Aufgaben der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft gerichtet sind. Im Rahmen des Zwischenstaatlichen Rates treffen sich die Staatschefs mindestens einmal und die Regierungschefs mindestens zweimal im Jahr (Art. 5 des Gründungsvertrags). Entscheidungen werden im Konsens getroffen. Die Entscheidungen sind verbindlich in allen Mitgliedsstaaten der Organisation. Zur Durchführung werden die notwendigen nationalen normativen Rechtsakte in Übereinstimmung mit der nationalen Gesetzgebung getroffen (Art. 13, 14 des Gründungsvertrags).

²² Das Integrationskomitee ist ein permanentes Organ, das Koordinationsaufgaben übernimmt, Entscheidungen vorbereitet und für die Durchführung der Resolutionen des Zwischenstaatlichen Rates verantwortlich ist. Die Entscheidungen werden mit 2/3-Mehrheit getroffen. Die Stimmverteilung entspricht den finanziellen Beiträgen zum Budget der Gemeinschaft. Danach hat Russland 40 Stimmen, Weißrussland 20 Stimmen, Kasachstan 20 Stimmen, Kirgistan 10 Stimmen und Tadschikistan 10 Stimmen. Wie in der EU werden besondere Regeln zum Schutz von Abstimmungsminderheiten getroffen. So wird eine von vier Staaten im Integrationskomitee getroffene Entscheidung an den Zwischenstaatlichen Rat verwiesen, wenn damit nicht zugleich 2/3 der Stimmen erreicht werden.

²³ Das Sekretariat, dem ein Generalsekretär vorsteht, ist für die technische und verwaltungsmäßige Erfüllung der Aufgaben von Zwischenstaatlichem Rat und Integrationskomitee verantwortlich. Es befindet sich sowohl in Alma Ata als auch in Moskau.

²⁴ Die Zwischenparlamentarische Versammlung besteht aus von den nationalen Parlamenten abgeordneten Parlamentariern. Sie ist zuständig für die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen und soll

schaft.²⁵ Dass diese Organe in Zusammensetzung, Aufgabenzuweisung und Funktionsweise im Wesentlichen nach dem Modell der Europäischen Union gebildet sind, ist nicht zu übersehen.

Nach einem Konzept der Integration mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten wurde 2006 die Grundsatzentscheidung getroffen, eine Zollunion mit zunächst nur drei Staaten, die dazu bereit und in der Lage wären, zu bilden, nämlich mit Weißrussland, Russland und Kasachstan. Am 6. Oktober 2007 wurde der entsprechende Zollunionsvertrag angenommen.²⁶

III. Rechtliche Grundlagen der Zollunion zwischen Weißrussland, Kasachstan und Russland

Grundlegend ist die in Duschanbe getroffene Entscheidung Nr. 1 des Zwischenstaatlichen Rats der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft „Über die Bildung der rechtlichen Grundlage der Zollunion im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft“.²⁷ Darin wird beschlossen, einen Vertrag über eine Kommission der Zollunion sowie einen Vertrag über die Schaffung eines einheitlichen Zollgebiets und die Bildung einer Zollunion zu beschließen. Als grundlegende Aufgabe der Kommission der Zollunion wird in Art. 1 die Sicherung der Voraussetzungen für das Funktionieren und der Entwicklung der Zollunion genannt. Nach Art. 2 sind der Kommission freiwillig nach und nach ein Teil der Kompetenzen der staatlichen Organe der Vertragsparteien zu übergeben, wobei die gegenseitige Nutzung und die Berücksichtigung der nationalen Interessen sicherzustellen sind. Die Kommission besteht aus je einem Vertreter jeder Vertragspartei. Entscheidend ist die Regelung in Art. 7:

„Die Kommission trifft im Rahmen ihrer Kompetenzen Entscheidungen, die für die Vertragsparteien verpflichtenden Charakter haben. Diese Entscheidungen werden mit einer 2/3-Mehrheit getroffen, wobei Russland 57 Stimmen und Weißrussland und Kasachstan je 21,5 Stimmen haben.“

Das bedeutet, dass Russland grundsätzlich eine Vetomacht hat, aber nicht gegen den Willen der beiden anderen Vertragspartner im Alleingang entscheiden kann. Weiter heißt es: „Wenn eine der Parteien mit der getroffenen Entscheidung der Kommission nicht einverstanden ist, wird die Frage dem höchsten Organ der Zollunion auf der Ebene der Regierungschefs vorgelegt, die eine Entscheidung im Konsens trifft. Eine Überprüfung der Kommissionsentscheidung ist auf Antrag jeder Vertragspartei möglich. Auch wenn bei einer Entscheidung nicht die erforderliche Mehrheit erreicht wird, hat die Kommission das Recht die Entscheidung des obersten Organs der Zollunion einzuholen. Weiter ist noch ein Streitentscheidungsmechanismus geregelt. Danach sind Streitigkeiten, die mit der Auslegung und/oder Anwendung des Vertrags verbunden sind, durch Beratungen und Verhandlungen der Vertragsparteien zu lösen. Kann kein Kompromiss erreicht werden, entscheidet der Gerichtshof der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft.“

diese mit den im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft geschlossenen Verträgen in Übereinstimmung bringen. Auch hier erfolgt eine quotenmäßige Sitzverteilung (Art. 7 des Gründungsvertrags).

²⁵ Der Gerichtshof mit Sitz in Minsk sichert die Einheitlichkeit der Durchführung der Verträge und der in diesem Rahmen getroffenen Entscheidungen und entscheidet über in diesem Zusammenhang entstehende wirtschaftliche Streitigkeiten (Art. 8 des Gründungsvertrags).

²⁶ SZ RF vom 15.10.2007, Nr. 42, Pos. 4938.

²⁷ <http://www.evrazes.com/docs/view/73>

Mit Blick auf die nationale Souveränität gehen diese Regelungen sehr weit, da, wie auch im Recht der EU, die Möglichkeit besteht, dass die Vertragsstaaten bei einzelnen Entscheidungen überstimmt werden und gegen ihre Willen eine von „außen“ kommende Entscheidung zu implementieren haben. Die Besonderheit der hier getroffenen und nur drei Staaten betreffenden Regelung ist ihre Asymmetrie. Wirkt Russland mit Weißrussland oder mit Kasachstan zusammen, kann es den jeweils anderen Vertragsstaat überstimmen; überstimmt werden kann es dagegen nicht. Allerdings bleibt den bei der Abstimmung unterliegenden Staaten immer noch die Möglichkeit, eine Konsensentscheidung des Zwischenstaatlichen Rates zu fordern. Nicht geregelt ist die Rechtsfolge, wird keine Entscheidung im Konsens erreicht.

Mit Blick auf diese weit gehenden Regelungen erstaunt es nicht, dass der kasachische Premierminister *Masimov* die Angelegenheit vor den Verfassungsrat Kasachstans gebracht und den Antrag gestellt hat, die für die Zulässigkeit einer derartigen Regelung relevante Vorschrift der kasachischen Verfassung offiziell auszulegen.²⁸

IV. Geschlossene und offene Souveränitätskonzepte in den postsowjetischen Transformationsverfassungen

Rechtsvergleichend lassen sich grundsätzlich geschlossene und offene Souveränitätskonzepte in den verschiedenen Verfassungen gegeneinander stellen.

Bei Verfassungen mit offenen Souveränitätskonzepten wird nicht nur der Beitritt zu internationalen Organisationen, sondern darüber hinaus auch die Abgabe von souveräner Gewalt im Grundsatz akzeptiert, auch wenn in der Regel klare Grenzen gezogen werden. Das Grundgesetz etwa war nicht erst mit der Änderung von 1993, sondern bereits zuvor eine Verfassung mit einem offenen Souveränitätskonzept. So bestimmte bereits Art. 24 GG a.F., dass der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen könne. Auch könne er sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen. Ausdrücklich heißt es: „... er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“ Nach der Präambel von 1949 ist diese Regelung im Zusammenhang mit dem Wunsch, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen“ zu sehen.

In den nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in Mittel- und Osteuropa sowie in Zentralasien verabschiedeten Verfassungen ist eine derartige Integrationsoffenheit dagegen eine Ausnahme, da darin gerade in Abgrenzung zu der ungewollten Einbindung in den kommunistischen Machtbereich die national-staatliche Souveränität, ihre Unbeschränkbarkeit und auch Unübertragbarkeit, im Vordergrund steht.²⁹ Dies gilt auch

²⁸ Das Verfahren der „offiziellen Auslegung“ einzelner Verfassungsbestimmungen ist sowohl bei den Verfassungsgerichten der Nachfolgestaaten der Sowjetunion als auch bei den mittel- und osteuropäischen Verfassungsgerichten vergleichsweise häufig anzutreffen; vgl. dazu Angelika Nußberger, Das abstrakte Verfassungsauslegungsverfahren – eine Besonderheit des Verfassungsprozessrechts in verschiedenen Rechtsordnungen Mittel- und Osteuropas, in: Közjogi Intézmények a XXI. Században, Pécs 2004, S. 237-262.

²⁹ Vgl. dazu Anneli Albi, Postmodern versus Retrospective Sovereignty: Two Different Discourses in the EU and the Candidate Countries?, in: Neil Walker, Sovereignty in Transition, Oxford 2003, S. 401-421.

für die hier in Frage stehende Verfassung von Kasachstan, die keine Integrationsklausel enthält und damit als Verfassung mit einem geschlossenen Souveränitätskonzept anzusprechen ist. Anders als für die mittelosteuropäischen Staaten, die der Europäischen Union beigetreten sind und in je unterschiedlicher Form die Abgabe souveräner Rechte an die Europäische Union verfassungsrechtlich abgesichert haben,³⁰ gab es für Kasachstan keinen Grund, die Verfassung in diesem Punkt zu ändern.

Damit stellt sich für Kasachstan das Problem, ob die Abgabe von souveränen Rechten auch auf der Grundlage einer Verfassung mit einem geschlossenen Souveränitätskonzept möglich ist.

V. Die Entscheidung des Verfassungsrats von Kasachstan

Aufgrund der Wahl des abstrakten Auslegungsverfahrens hat der Verfassungsrat Kasachstans nicht die Vereinbarkeit der völkervertraglichen Regelung mit der Verfassung zu überprüfen, sondern vielmehr die Bedeutung von Art. 4 der Verfassung abstrakt auszulegen.³¹

Artikel 4 der Verfassung hat folgenden Wortlaut:³²

1. Geltendes Recht in der Republik Kasachstan sind die Normen der Verfassung, der ihr entsprechenden Gesetze, anderer normativer Rechtsakte, internationaler vertraglicher und anderer Verpflichtungen der Republik sowie auch normative Entscheidungen des Verfassungsrats und des Obersten Gerichts der Republik.
2. Die Verfassung hat die höchste juristische Kraft und gilt unmittelbar auf dem gesamten Territorium der Republik.
3. Völkerrechtliche Verträge, die von der Republik ratifiziert worden sind, haben Vorrang vor ihren Gesetzen und werden unmittelbar angewendet außer in den Fällen, in denen aus dem völkerrechtlichen Vertrag folgt, dass für seine Anwendung der Erlass eines Gesetzes erforderlich ist.
4. Alle Gesetze und völkerrechtlichen Verträge, an denen die Republik beteiligt ist, werden veröffentlicht. Die offizielle Veröffentlichung der normativen Rechtsakte, die die Rechte, Freiheiten und Pflichten der Bürger berühren, ist eine zwingende Voraussetzung für ihre Anwendung.

Konkret geht es nach dem Antrag des Premierministers beim Verfassungsrat um die Auslegung des Umfangs des von Art. 4 festgelegten Vorrangs völkerrechtlicher Verträge, insbesondere um die Frage, ob davon auch die Entscheidungen internationaler Organisationen und der von ihnen gebildeten Organe erfasst sind.

Der Verfassungsrat geht in seiner Entscheidung davon aus, dass einerseits die Souveränität Kasachstans als unabhängiger Staat und Völkerrechtssubjekt in vollem Umfang gewährleistet sei, dass aber andererseits zwischenstaatliche wirtschaftliche Organisationen eine wichtige Form der Zusammenarbeit darstellen. Klar wird festgestellt, dass die Verfassung „keine besondere Norm enthält, die die Möglichkeit einer Übertragung einzelner Vollmachten der staatlichen Organe des Landes auf internationale Organisationen und ihre Organe vorsehen würde“. Damit stellt sich die Frage, ob der Transfer hoheitlicher Rechte auch ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung zulässig sein könnte – eine Frage, die im Kontext der europäischen Einigung in der Regel verneint wurde mit

³⁰ Vgl. dazu Angelika Nußberger, Die „Zweite Wende“: Zur Verfassungsentwicklung in den Ländern Mittel- und Osteuropas im Zuge der EU-Erweiterung, DÖV 2005, 357–367.

³¹ Der Verfassungsrat Kasachstans ist kein Verfassungsgericht im eigentlichen Sinn, Georg Brunner, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 2002, S. 191–256 (201, 202).

³² Übersetzung der Verfasserin.

der Folge, dass entsprechende Verfassungsänderungen vorgenommen werden mussten.³³ Der Verfassungsrat Kasachstan aber sieht die Übertragung hoheitlicher Rechte in Übereinstimmung mit der Verfassung auch ohne explizite Regelung als zulässig an. Dabei verweist er auf die Präambel, die dem kasachischen Volk einen würdigen Platz in der Weltgemeinschaft zuweist, sowie auf Art. 8 der Verfassung, nach dem sich Kasachstan verpflichtet, die Prinzipien und Normen des Völkerrechts, eine Politik der Zusammenarbeit und der guten Nachbarschaft sowie die Prinzipien der Gleichheit der Staaten und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten einzuhalten. Diese Argumentation überrascht, denn all diese Normen spiegeln die Stellung des Staates im klassischen Völkerrecht, weisen aber gerade nicht den Weg hin zu neuen – supranationalen – Gestaltungsmöglichkeiten und zu einer Öffnung des Staatsrechts.

Zusätzlich verweist der Verfassungsrat auf das Gesetz „Über völkerrechtliche Verträge der Republik Kasachstan“ vom 30. Mai 2005, das die Teilnahme Kasachstans an internationalen Vereinigungen und internationalen Organisationen und auch die Übertragung hoheitlicher Rechte sowie die verpflichtende Wirkung der von den Organen der internationalen Organisationen erlassenen Akte zulässt. Damit habe das Parlament sein Placet zur Übertragung von Hoheitsrechten gegeben. Die Frage, ob diese gesetzliche Regelung der Verfassung widersprechen könnte, wird nicht thematisiert. Vielmehr wird auf Rechtsprechung zum Vorrang der Verfassung auch gegenüber in völkerrechtlichen Verträgen enthaltene Regelungen verwiesen.

Damit lässt der Verfassungsrat die Übertragung hoheitlicher Rechte grundsätzlich zu. Eine Einordnung in das von Art. 4 der Verfassung vorgegebene Rechtsquellsystem erfolgt über die „anderen Verpflichtungen der Republik“. Derartige Verpflichtungen könnten aus völkerrechtlichen Verträgen oder auch unabhängig davon erwachsen; im ersten Fall seien sie wie ratifizierte völkerrechtliche Verträge zu behandeln. Dies gelte auch mit Blick auf die Entscheidungen der im Rahmen der Zollunion mit Russland und Weißrussland geschaffenen Kommission. Damit wird ein Anwendungsvorrang der Kommissionsentscheidungen vor den kasachischen Gesetzen postuliert; im Zweifel sind die Gesetze anzupassen: „Folglich, wenn ein Akt der Kommission, der nach dem Vertrag verpflichtenden Charakter hat, einem Gesetz oder einem anderen normativen Rechtsakt der Republik Kasachstan widerspricht, so ist nach der allgemeinen Regel die von der Kommission erlassene Norm anzuwenden.“

Allerdings wird dieser Anwendungsvorrang zugleich auch wieder eingeschränkt. So gilt eine Ausnahme dann, wenn die Entscheidungen der Kommission die Grundfesten der Verfassungsordnung tangieren würden. Als Fundamentalnormen werden die territoriale Souveränität, die Einheit und territoriale Integrität des Staates sowie die Regierungsform aufgezählt. Über Art. 1 der Verfassung, der die Menschenrechte zu den höchsten Werten im Staat erklärt, wird der Vorrang von Regelungen der Kommission auch dann ausgeschlossen, wenn sie gegen die in der Verfassung garantierten Grundrechte verstossen würden. Damit arbeitet der Verfassungsrat – nicht unähnlich dem Bundesverfassungsgericht³⁴ – Ewigkeitsgarantien heraus, die supranationalem Recht niemals weichen können.

³³ Vgl. z.B. Art. 90 der Verfassung von Polen; Art. 3a der Verfassung von Slowenien; Art. 10a der Verfassung der Tschechischen Republik, Art. 7 Abs. 2 der Verfassung der Slowakei; Art. 120 Abs. 2 § 2a der Verfassung von Ungarn; Art. 68 Abs. 2 der Verfassung von Lettland.

³⁴ Vgl. BVerfGE 89, 155 (172): „Art. 38 GG schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung

Darüber hinaus hält der Verfassungsrat noch weitere Garantien für erforderlich, so dass der in den völkerrechtlichen Verträgen zum Ausdruck kommende Wille des kasachischen Volkes nicht durch nachgeordnete Kommissionsentscheidungen verfälscht werden kann. Hierfür sieht der Verfassungsrat die in dem Vertrag über die Kommission der Zollunion getroffenen Regelungen – die grundsätzliche Entscheidung im Konsens, die Möglichkeit, bei Uneinigkeit Entscheidungen auf den Zwischenstaatlichen Rat zu übertragen, der gleichermaßen im Konsens zu entscheiden hat, die unbegrenzte Möglichkeit, Kommissionsentscheidungen zu überprüfen – für ausreichend an.

Damit wagt der Verfassungsrat einerseits einen deutlichen vom Wortlaut der Verfassung nicht gedeckten Schritt nach vorne, indem er die kasachische Verfassungsordnung trotz ihres geschlossenen Souveränitätskonzepts öffnet und einen Vorrang „supranationalen“ Rechts vor nationalen Gesetzen zulässt. Allerdings postuliert er ein Letzt-mitentscheidungsrecht Kasachstans und definiert allgemeine Schranken zur Bewahrung der grundlegenden staatlichen Strukturen Kasachstans bei der Einbindung in neue Integrationsstrukturen.

VI. Rezeption europäischen Rechtsdenkens im postsowjetischen Raum

In einer globalisierten Welt benötigen Einzelstaaten – selbst wenn sie so groß und bevölkerungsreich sind wie die Russische Föderation – insbesondere im wirtschaftlichen Bereich Partner und Verbündete. Die Integration im postsowjetischen Raum hat sich, wie eingangs gezeigt, in den ersten Jahrzehnten nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion als besonders schwierig erwiesen. Nunmehr hat sie aber, wie die Bildung der Zollunion zwischen Russland, Kasachstan und Weißrussland zeigt, eine gewisse Eigendynamik, wenn auch nur für eine sehr begrenzte Zahl von Staaten, gewonnen. Der Weg zu einem gleichberechtigten Miteinander ungleicher Partner³⁵ ist besonders schwierig. Die Probleme, die sich stellen, gleichen jenen, mit denen sich die Architekten einer „immer engeren Union“ der Mitgliedsstaaten im Westen Europas auseinanderzusetzen haben. Für ähnliche Probleme lassen sich ähnliche Lösungen finden. Das rechtliche Konstrukt der Zollunion zwischen Russland, Kasachstan und Weißrussland ebenso wie die Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit des Vorrangs „supranationalen Rechts“ vor dem Verfassungsrat Kasachstans sind somit Beispiele der Ausstrahlung und Rezeption europäischen Rechtsdenkens im postsowjetischen Raum, die über die Kopie von Organisationsmodellen und Namen beim Aufbau neuer Institutionen deutlich hinausgehen.

durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, dass das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.“; BVerfG, Urt. vom 30. Juni 2009, Az.: 2 BvE 2/08, Rn. 216 f. – Lissabon-Vertrag: „Mit der sogenannten Ewigkeitsgarantie wird die Verfügung über die Identität der freiheitlichen Verfassungsordnung selbst dem verfassungändernden Gesetzgeber aus der Hand genommen.“

³⁵ 16,4 Millionen Einwohner von Kasachstan und 9,6 Millionen Einwohner von Weißrussland stehen 142 Millionen Einwohnern der R.F. gegenüber. Das Bruttoinlandsprodukt Kasachstan - 167,600 Mio. \$, Weißrussland - 105,200 Mio. \$, R.F. - 2,225,000 Mio. \$ (Alle Daten für das Jahr 2008).

**Normative Entscheidung des Verfassungsrats der Republik Kasachstan
vom 5. November 2009 (Nr. 6)¹**

„Über die offizielle Auslegung des Art. 4 Verfassung der Republik Kasachstan betreffend das Verfahren der Umsetzung von Entscheidungen internationaler Organisationen und ihrer Organe“

...

Der Verfassungsrat der Republik Kasachstan hat entschieden:

Im Verfassungsrat der Republik Kasachstan ist am 7. Oktober 2009 der Antrag des Premierministers der Republik Kasachstan auf offizielle Auslegung „der Norm des Art. 4 der Verfassung der Republik Kasachstan im Hinblick auf den in der betreffenden Norm festgelegten Vorrang der von der Republik ratifizierten Völkerrechtsverträge gegenüber den Gesetzen und deren unmittelbare Anwendung auf Beschluss internationaler Organisationen und von deren Organen, die nach Maßgabe derartiger Verträge errichtet wurden,“ eingegangen. Anlass des Antrags waren die von der Regierung erörterten Instrumente der Umsetzung der gemäß Art. 7 des Vertrags für die Parteien verbindlichen Beschlüsse der Kommission der Zollunion (fortan: Kommission) auf dem Territorium der Mitgliedsstaaten des Vertrags über die Kommission der Zollunion vom 6. Oktober 2007 (vorliegend: Vertrag).

Im Rahmen seiner Analyse der Norm des Art. 4 des Grundgesetzes im Zusammenhang mit den sonstigen Bestimmungen und Normen der Verfassung der Republik Kasachstan geht der Verfassungsrat im Hinblick auf den Antragsgegenstand von Folgendem aus:

1. Die Republik Kasachstan ist ein unabhängiger Staat und ein eigenständiges Subjekt der internationalen Beziehungen; sie realisiert im Interesse des Volkes von Kasachstan eine Politik der Zusammenarbeit und gutnachbarschaftlichen Beziehungen zu anderen Staaten auf der Grundlage der Verfassung und im Einklang mit den völkerrechtlichen Verträgen und den Gesetzen der Republik Kasachstan. Dabei erstreckt sich die Souveränität Kasachstans auf die internationalen Beziehungen; und „die in der Verfassung vorgesehenen allgemeinen Bestimmungen, Prinzipien und Normen, die zu den Grundlagen der Souveränität, der Unabhängigkeit und der Verfassungsordnung der Republik (Art. 1-5, 10-12, 34, 36, 39 etc.) zählen, werden in erster Linie durch die Verfassung und erst danach durch die auf ihr gründenden normativen Rechtsakte von geringerer rechtlicher Wirkung gewährleistet und geschützt“ (Entscheidung des Verfassungsrats vom 1. Dezember 2003 Nr. 12).

Zwischenstaatliche (Regierungs-)Wirtschaftsorganisationen sind eine wichtige Form der Zusammenarbeit der Völkerrechtssubjekte. In der heutigen Zeit steigt die Bedeutung der Entscheidungen derartiger Organisationen als eines der effektivsten Instrumente zur Regulierung der Wirtschaftsbeziehungen.

¹ Das Urteil ist auf der Internetseite des Verfassungsrechtsrats in Kasachisch und Russisch (<http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=533>) zu finden; Übers. aus dem Russischen.

Die Kommission die aufgrund des Vertrags über die Kommission der Zollunion vom 6. Oktober 2007, der durch Gesetz der Republik Kasachstan vom 24. Juni 2008 Nr. 45-IV „Über die Ratifizierung des Vertrags über die Kommission der Zollunion“ ratifiziert wurde, errichtet worden ist, ist ein Organ, dem auf freiwilliger zwischenstaatlich-vertraglicher Grundlage im Einklang mit dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten Kompetenzen übertragen wurden, um die Voraussetzungen für das Funktionieren und die Entwicklung der Zollunion unter den Prinzipien einer freiwilligen und allmählichen Übertragung eines Teils der Kompetenzen der Staatsorgane der Parteien an die Kommission zu gewährleisten.

2. Die Verfassung der Republik Kasachstan enthält keine spezielle Norm, die die Übertragung einzelner Kompetenzen der Staatsorgane des Landes an internationale Organisationen oder deren Organe vorsieht. Zugleich gestattet es der verfassungsrechtlich und völkerrechtlich anerkannte Status der Republik Kasachstan – als eines souveränen Staates, dessen Grundlage seine Unabhängigkeit und Selbständigkeit bei der Gestaltung und Realisierung der Innen- und Außenpolitik darstellt – der Republik, derartige Entscheidungen unter Beachtung der Bestimmungen und Normen des Grundgesetzes zu treffen.

Diese Annahme ist Ausfluss des in der Präambel der Verfassung der Republik verkündigten Wunsches des Volkes von Kasachstan, einen würdigen Platz in der Weltgemeinschaft einzunehmen, sowie der Bestimmungen des Art. 8 des Grundgesetzes, wonach von Kasachstan die Prinzipien und Normen des Völkerrechts geachtet und eine Politik der Zusammenarbeit und gutnachbarschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten sowie der Gleichheit und der wechselseitigen Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten realisiert wird.

Einige Quelle der Staatsgewalt Kasachstans ist das Volk, das die ihm gebührende Gewalt unmittelbar und (oder) durch die staatlichen Organe, an die es die Wahrnehmung seiner Gewalt delegiert hat, realisiert. Das Recht, im Namen des Volkes und des Staates aufzutreten, ist dabei dem Präsidenten der Republik und dem Parlament im Rahmen seiner Kompetenzen nach der Verfassung (Art. 3 Ziff. 1-3 Verfassung) zugewiesen.

Indem es im Namen des Volkes auftritt und dessen Willen realisiert, bestimmt das Staatsoberhaupt die Grundrichtungen der Außenpolitik, vertritt es Kasachstan in den internationalen Beziehungen (Art. 40 Ziff. 1 Verfassung), führt es Verhandlungen, unterzeichnet es völkerrechtliche Verträge der Republik und ratifiziert es Urkunden (Art. 44 Unterpunkt 11); mittels der Verabschiedung von Gesetzen ratifiziert und kündigt das Parlament völkerrechtliche Verträge (Art. 54 Ziff. 1 Unterpunkt 7 Verfassung).

Der Verfassungsrat ist der Ansicht, dass die angeführten Verfassungskompetenzen des Präsidenten und des Parlaments der Republik eine Form der Verkörperung des Volkswillens und der Souveränität des Staates, der Gewährleistung der Realisierung der Grundrichtungen der Außenpolitik sowie der Bestimmungen und Normen der Verfassung der Republik im Bereich der internationalen Beziehungen darstellen (Entscheidung des Verfassungsrats vom 18. Mai 2006 Nr. 2 und vom 26. Juni 2008 Nr. 5).

Nach dem Gesetz der Republik Kasachstan vom 30. Mai 2005 Nr. 54-III „Über völkerrechtliche Verträge der Republik Kasachstan“ sind völkerrechtliche Verträge „Über die Teilnahme der Republik Kasachstan an zwischenstaatlichen Vereinigungen und internationalen Organisationen“ zu ratifizieren, wenn diese völkerrechtlichen Verträge die

Übertragung eines Teils der souveränen Rechte der Republik Kasachstan vorsehen oder die rechtliche Verbindlichkeit der Beschlüsse von deren Organen für die Republik Kasachstan festlegen (Art. 11 Unterpunkt 5). Die Möglichkeit eines Beitritts Kasachstans zu internationalen Organisationen, einschließlich der Übertragung eines Teils der souveränen Rechte der Republik Kasachstan an diese oder der Festlegung der rechtlichen Verbindlichkeit der Entscheidungen von deren Organen für die Republik Kasachstan, wird vom Parlament selbst im Rahmen seiner Kompetenzen durch die Verabschiedung eines Gesetzes bestätigt.

3. Gemäß dem Grundgesetz der Republik Kasachstan sind geltendes Recht in der Republik die Normen der Verfassung, die sich mit ihr im Einklang befindlichen Gesetze und sonstigen normativen Rechtsakte, die völkervertragsrechtlichen und sonstigen Verpflichtungen der Republik sowie die normativen Entscheidungen des Verfassungsrats und des Obersten Gerichts der Republik. Die Verfassung besitzt die höchste rechtliche Kraft und gilt auf dem gesamten Territorium der Republik unmittelbar. Völkerrechtliche Verträge, die von der Republik ratifiziert wurden, haben Vorrang vor ihren Gesetzen und werden unmittelbar angewendet außer in den Fällen, in denen aus dem völkerrechtlichen Vertrag folgt, dass für seine Anwendung die Verabschiedung eines Gesetzes erforderlich ist (Art. 4 Ziff. 1-3).

In der Entscheidung des Verfassungsrats der Republik Kasachstan vom 7. Mai 2001 Nr. 6/2 „Über den Antrag des Gebietsgerichts Kyzylorda auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Art. 6 Ziff. 6.12. Abs. 2 des Vertrags über die Pacht des Komplexes ‚Bajkonur‘ und der Art. 5 und 11 der Übereinkunft über die Zusammenarbeit der Rechtsschutzorgane zur Gewährleistung der Rechtsordnung auf dem Territorium des Komplexes ‚Bajkonur‘“ wird das Prinzip des Vorrangs der Verfassung auf dem Territorium der Republik bekräftigt und auf das Erfordernis hingewiesen, dass sich diese im Einklang mit den völkerrechtlichen Verträgen befindet. In der Entscheidung des Verfassungsrats der Republik Kasachstan von 18. Mai 2006 Nr. 2 „Über die offizielle Auslegung von Art. 54 Unterpunkt 7) der Verfassung der Republik Kasachstan“ ist festgestellt, dass dann, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag der Republik Kasachstan oder einzelne seiner Bestimmungen im festgelegten Verfahren für nicht im Einklang mit der Verfassung, die gemäß Art. 4 Ziff. 2 des Grundgesetzes die höchste rechtliche Kraft auf dem Territorium der Republik besitzt, erklärt wurden, dieser Vertrag ganz oder insoweit, wie dieser für verfassungswidrig erklärt wurde, nicht zu vollziehen ist.

Dieses Prinzip des Vorrangs der Verfassung wurde vom Verfassungsrat in einer Reihe anderer Entscheidungen konkretisiert, in denen die rechtlichen Positionen im Hinblick auf einzelne Aspekte des Verhältnisses der Normen des Völkerrechts und der kasachischen Rechtsordnung, des Rangs der völkerrechtlichen Verträge im System des gelgenden Rechts sowie des Verfahrens ihres Abschlusses und Vollzugs bestimmt wurden (Entscheidungen vom 28. Oktober 1996 Nr. 6/2 „Über die offizielle Auslegung von Art. 4 Ziff. 1 und Art. 12 Ziff. 2 Verfassung der Republik Kasachstan“, vom 6. März 1997 Nr. 3 „Über die offizielle Auslegung von Art. 4 Ziff. 1, Art. 14 Ziff. 1, Art. 77 Ziff. 3 Unterpunkt 3, Art. 79 Ziff. 1 Und Art. 83 Ziff. 1 Verfassung der Republik Kasachstan“, vom 27. März 1998 Nr. 1/2 „Über den Antrag des Präsidenten der Republik Kasachstan „Über die Vereinbarkeit des zur Unterzeichnung vorgelegten Zivilgesetzbuchs der Republik Kasachstan (Besonderer Teil), das vom Parlament der Republik Kasachstan am 4. Februar 1998 verabschiedet wurde, mit der Verfassung der Republik“, vom 15. Juni 2000 Nr. 8/2 „Über die offizielle Auslegung von Art. 4 Ziff. 3 der Verfassung der Re-

publik Kasachstan“, vom 13. Dezember 2001 Nr. 16-17/3 „Über die offizielle Auslegung von Art. 54 Unterpunkt 7 der Verfassung der Republik Kasachstan“, vom 18. Mai 2006 Nr. 2 „Über die offizielle Auslegung von Art. 54 Unterpunkt 7 der Verfassung der Republik Kasachstan“).

4. Neben völkerrechtlichen Verträgen gehören zum geltenden Recht Kasachstans auch die Normen „der anderen Verpflichtungen der Republik“ (Art. 4 Ziff. 1 Verfassung). Der Verfassungsrat ist der Ansicht, dass die anderen Verpflichtungen sowohl im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen, aus denen diese erwachsen und als deren Bestandteile oder als deren inhaltliche (materielle) oder organisatorische (prozessuale) Fortführung sie erscheinen, als auch eigenständig, außerhalb von völkerrechtlichen Verträgen entstehen können. Erstere können bei Beachtung der in dieser normativen Entscheidung dargelegten Voraussetzungen die rechtlichen Eigenschaften des ratifizierten völkerrechtlichen Vertrags erlangen. Letztere besitzen derartige Eigenschaften nicht. Daher ist im Hinblick auf die nach vorliegendem Antrag zu untersuchende Realisierung von Rechten und die Erfüllung von Verpflichtungen Kasachstans aus den Beschlüssen der Kommission, die gemäß dem von Kasachstan ratifizierten Vertrag errichtet wurde, als Erfüllung anderer Verpflichtungen der Republik zu verstehen, die in Art. 4 Ziff. 1 des Grundgesetzes geregelt sind.

Durch den Vertrag ist die freiwillige allmähliche Übertragung eines Teils der Kompetenzen der staatlichen Organe der Republik Weißrussland, der Republik Kasachstan und der Russischen Föderation an das Organ einer internationalen Organisation – die Kommission, die im Rahmen ihrer Kompetenzen Beschlüsse fasst, die für die Parteien verbindlich sind (Art. 2 und 7 des Vertrags) – vorgesehen. Gemäß Art. 4 Ziff. 3 der Verfassung der Republik Kasachstan hat der Vertrag nach seiner Ratifikation die rechtlichen Eigenschaften der Unmittelbarkeit seiner Anwendung und des Vorrangs vor den kasachischen Gesetzen erlangt.

Art. 4 Ziff. 3 der Verfassung der Republik Kasachstan verkündet, dass „völkerrechtliche Verträge, die von der Republik ratifiziert wurden, Vorrang vor ihren Gesetzen haben und unmittelbar angewendet werden außer in den Fällen, in denen aus dem völkerrechtlichen Vertrag folgt, dass für seine Anwendung die Verabschiedung eines Gesetzes erforderlich ist“. Dies bedeutet im Hinblick auf die Akte internationaler Organisationen, die nach Maßgabe der von der Republik Kasachstan ratifizierten völkerrechtlichen Verträge errichtet wurden, sowie die Akte ihrer Organe, dass dann, wenn in dem betreffenden völkerrechtlichen Vertrag festgelegt ist, dass die angeführten Akte für die Mitgliedsstaaten verbindlich sind, die Partei sowie ihre Staatsorgane und Amtsträger verpflichtet sind, alle notwendigen organisatorisch-rechtlichen Maßnahmen zu ergreifen, die auf den Vollzug einer derartigen Forderung gerichtet sind, und zwar einschließlich einer Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften an diese. Folglich ist nach der allgemeinen Regel die von der Kommission erlassene Rechtsnorm wirksam, wenn sich ein nach dem Vertrag verbindlicher Akt der Kommission im Widerspruch zu einem Gesetz oder einem anderen normativen Rechtsakt der Republik Kasachstan befindet.

Zugleich ist der Verfassungsrat der Auffassung, dass keine Beschlüsse internationaler Organisationen oder ihrer Organe als für Kasachstan verbindlich erklärt werden können, die gegen die Regelungen des Art. 2 Ziff. 2 und des Art. 91 Ziff. 2 Verfassung verstößen, wonach sich die Souveränität der Republik auf ihr gesamtes Territorium erstreckt und die in der Verfassung verbrieft Einheit und territoriale Integrität des Staates und der Re-

gierungsform der Republik nicht geändert werden darf. Ausgehend von Art. 1 Ziff. 1 des Grundgesetzes, der den Menschen, sein Leben, seine Rechte und Freiheiten zum höchsten Wert des Staates erklärt, können Beschlüsse der Kommission, die die Verfassungsrechte und -pflichten des Menschen und Bürgers beeinträchtigen, nicht die Qualität eines Vorrangs vor den kasachischen Gesetzen und der unmittelbaren Anwendung erlangen.

Der Verfassungsrat hat zur Kenntnis genommen, dass nach der normativen Entscheidung des Obersten Gerichts der Republik Kasachstan vom 10. Juli 2008 Nr. 1 „Über die Anwendung der Normen völkerrechtlicher Verträge der Republik Kasachstan“, ratifizierte völkerrechtliche Verträge, die unmittelbar wirksam sind und zur Umsetzung keiner Verabschiedung von Gesetzen bedürfen, als Normen des materiellen (mit Ausnahme des Bereichs der Strafrechts- und Verwaltungsrechtsverhältnisse) oder prozessualen Rechts angewendet werden.

Das Verfahren des Erlasses von Beschlüssen internationaler Organisationen oder ihrer Organe, die für Kasachstan verbindlich sind, muss gerichtliche Garantien vorsehen, um die Möglichkeit auszuschließen, dass der Wille des Volks von Kasachstan, der im völkerrechtlichen Vertrag niedergelegt oder in Entscheidungen, die in einem Republikreferendum angenommen wurden, oder in Akten des Präsidenten und des Parlaments der Republik bei Abschluss und Ratifikation des Vertrags ersichtlich geworden ist, entstellt wird.

Im Hinblick auf den vorliegenden Antrag ist anzumerken, dass derartige Garantien bestehen.

Als Prinzipien der Tätigkeit der Kommission werden die Freiwilligkeit der allmählichen Übertragung eines Teils der Kompetenzen der Staatsorgane der Parteien, die Gewährleistung des wechselseitigen Nutzens und die Berücksichtigung der nationalen Interessen der Parteien, die wirtschaftliche Begründetheit der gefassten Beschlüsse sowie Offenheit, Transparenz und Objektivität verkündet (Art. 2 des Vertrags). Der Kommission gehören jeweils ein Vertreter für jede Partei im Status eines stellvertretenden Regierungsschefs oder Regierungsmembers an (Art. 4 des Vertrags). Beschlüsse werden mit der Mehrheit von 2/3 der Stimmen gefasst (Art. 7 des Vertrags).

Darüber hinaus sind zusätzliche Garantien für die Beachtung des souveränen Willens der Mitgliedstaaten festgelegt. „Stimmt eine der Parteien einem von der Kommission gefassten Beschluss nicht zu, wird die Frage dem höchsten Organ der Zollunion auf der Ebene der Staatsoberhäupter vorgelegt, der im Konsens entscheidet. Die Kommission fasst Beschlüsse auch im Konsens, wenn dies in völkerrechtlichen Verträgen vorgesehen ist, die die vertragsrechtliche Basis der Zollunion bilden. Jede Partei ist berechtigt, beim höchsten Organ der Zollunion die Überprüfung der Beschlüsse der Kommission anzuregen. Wurde bei der Beschlussfassung nicht die erforderliche Stimmenzahl erzielt, ist die Kommission berechtigt, die Angelegenheit zur Überprüfung an das höchste Organ der Zollunion weiterzuleiten“ (Art. 7 des Vertrags). Auf diese Weise gewährleistet das im Vertrag vorgesehene Verfahren des „mittelbaren Vetos“ [*oposredovannogo veto*] die verbindliche Berücksichtigung der Positionen aller Parteien.

Gemäß Art. 8 des Vertrags sind die Beschlüsse der Kommission offiziell bekanntzumachen. Dies entspricht dem Erfordernis des Art. 4 Ziff. 4 Verfassung, wonach alle völkerrechtlichen Verträge, deren Mitglied die Republik ist, veröffentlicht werden.

Die unmittelbare Anwendung von Beschlüssen der Kommission, die Vorrang vor den normativen Rechtsakten der Republik genießen, bedeutet nicht die Aufhebung der Normen des geltenden Rechts Kasachstans durch diese. Der Vorrang und die unmittelbare Anwendung von Beschlüssen der Kommission, die ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen gleichgesetzt werden, führt zur situationsgebundenen Vorrangstellung der Normen derartiger Verträge (Entscheidung des Verfassungsrats vom 11. Oktober 2000 Nr. 18/2). Dies bedeutet, dass im Fall der Kollision mit normativen Rechtsakten der Republik die Normen der verbindlichen Beschlüsse der Kommission bis zur Beseitigung dieser Kollision gelten. Beschlüsse der Kommission, die empfehlender Natur sind, haben keinen Vorrang vor den Rechtsvorschriften der Republik.

Auf der Grundlage des Vorstehenden und geleitet durch Art. 72 Ziff. 1 Unterpunkt 4 der Verfassung der Republik Kasachstan sowie Art. 17 Abs. 3 Unterpunkt 1, Art. 31-33 und Art. 41 Ziff. 1 Unterpunkt 2 des Verfassungsgesetzes der Republik Kasachstan vom 29. Dezember 1995 Nr. 2737 „Über den Verfassungsrat der Republik Kasachstan“ hat der Verfassungsrat der Republik Kasachstan

beschlossen:

1. Die Normen des Art. 4 der Verfassung der Republik Kasachstan bedeuten im Hinblick auf den Gegenstand des Antrags des Premierministers der Republik Kasachstan, dass auf die Beschlüsse internationaler Organe und ihrer Organe, die nach Maßgabe der völkerrechtlichen Verträge der Republik Kasachstan (einschließlich der Kommission der Zollunion, die gemäß dem Vertrag über die Kommission vom 6. Oktober 2007, der durch Gesetz der Republik Kasachstan vom 24. Juni 2008 Nr. 45-IV „Über die Ratifikation des Vertrags über die Kommission der Zollunion“ ratifiziert wurde, gebildet wurde), erichtet wurden, werden die Bestimmungen des Art. 4 der Verfassung der Republik Kasachstan über den Vorrang der von der Republik Kasachstan ratifizierten völkerrechtlichen Verträge vor den Gesetzen und die unmittelbare Anwendung derartiger Beschlüsse angewendet. Dabei dürfen die Beschlüsse internationaler Organisationen und ihrer Organe, die nach Maßgabe der völkerrechtlichen Verträge der Republik Kasachstan gebildet wurden, gemäß Art. 4 Ziff. 1 und 2 des Grundgesetzes nicht im Widerspruch zur Verfassung der Republik Kasachstan stehen.
2. Die Beschlüsse von internationalen Organisationen und deren Organen, deren Mitglied die Republik Kasachstan ist, können die rechtlichen Eigenschaften eines von der Republik ratifizierten völkerrechtlichen Vertrags unter der Voraussetzung erlangen, dass die Verbindlichkeit derartiger Beschlüsse für Kasachstan in dem von der Republik Kasachstan ratifizierten völkerrechtlichen Vertrag unmittelbar festgelegt ist. Nicht als für Kasachstan verbindlich erklärt werden können Beschlüsse internationaler Organisationen und ihrer Organe, die gegen die Bestimmungen des Art. 2 Ziff. 2 und des Art. 91 Ziff. 2 Verfassung verstößen, wonach sich die Souveränität der Republik auf ihr gesamtes Territorium erstreckt sowie die in der Verfassung verbrieft Einheit und territoriale Integrität des Staates und die Regierungsform der Republik nicht geändert werden dürfen.
3. Im Fall der Kollision von Beschlüssen einer internationalen Organisation und (oder) ihres Organs, die für Kasachstan verbindlich sind, und normativen Rechtsakten der Republik Kasachstan gilt der Beschluss der internationalen Organisation und (oder) ihres Organs bis zur Beseitigung dieser Kollision.

4. Beschlüsse internationaler Organisationen und ihrer Organisationen, die Verfassungsrechte und -freiheiten des Menschen und Bürgers beeinträchtigen, können nicht unmittelbar angewendet werden und können auch keinen Vorrang vor den normativen Rechtsakten der Republik Kasachstan haben.
5. Gemäß Art. 74 Verfassung der Republik Kasachstan tritt die vorliegende normative Entscheidung am Tag ihrer Fassung in Kraft; sie unterliegt keiner Beschwerde; sie ist allgemeinverbindlich auf dem gesamten Territorium der Republik und abschließend unter Berücksichtigung des Falls, der in Art. 73 Ziff. 4 der Verfassung der Republik Kasachstan vorgesehen ist.
6. Die vorliegende normative Entscheidung ist in Kasachisch und Russisch in den offiziellen Druckerzeugnissen der Republik zu veröffentlichen.

(Deutsche Übersetzung von Carmen Schmidt)