

Die aktuelle Lage der Verfassung der Türkei¹

Von Prof. Dr. Christian Rumpf²

A. Einleitung

Die politischen Verwerfungen der letzten Jahre in der Türkei werden im so genannten „Westen“ gerne als Zeichen einer fundamentalistischen Islamisierung gesehen, gepaart mit Ambitionen des früheren Ministerpräsidenten und jetzigen Staatspräsidenten Recep Tayyip Erdoğan, sich und seiner Partei mehr Macht zu verschaffen, als einem modernen demokratischen System nützlich ist. Seiner Regierung wurde die Einleitung der beiden großen Massen-Strafverfahren „Ergenekon“ und „Balyoz“ vorgeworfen, die in der ersten Instanz mit zahlreichen Verurteilungen geendet hatten. Sie richteten sich gegen hohe Offiziere, Intellektuelle und Bürokraten, die angeblich in Putschpläne verwickelt waren. Immerhin spielten dann der türkische Kassationshof und das Verfassungsgericht eine wesentliche Rolle bei der Bereinigung der Ergebnisse, indem Beweisfälschungen und grobe Verstöße gegen Prozessrecht festgestellt und die meisten der Urteile aufgehoben wurden. Allerdings ist – das ist das Verwirrende – nach heutigem Kenntnisstand durchaus unklar, wie weit hier die Verantwortung der Erdoğan-Regierung geht. Denn im September 2016 haben wir dann eine merkwürdige Umkehrung der Verhältnisse. Die ehemals Verurteilten werden hektisch auf ihre alten Posten zurückgerufen. Zwischenzeitlich hatte tatsächlich ein Putschversuch stattgefunden – aber unter völlig anderen Vorzeichen. Plötzlich gerieten Richter und Staatsanwälte, die noch für die Verfahren „Ergenekon“ und „Balyoz“ verantwortlich waren, in den Verdacht der Unterstützung der Gülen-Bewegung, der man den Charakter einer terroristischen Vereinigung zuschreibt, wurden entlassen, teilweise sogar verhaftet.³ Selbst zwei Verfassungsrichter verloren auf Beschluss des Verfassungsgerichts ihre Posten wegen dieses Verdachts.

Wenn wir all dies beobachten und kommentieren, was in Politik und Presse immer noch zu oft ohne den erforderlichen Sachverstand zu hören und zu lesen ist, sollten wir uns daran erinnern, dass auch bei uns Dinge geschehen, die im Ausland schwer zu verstehen sind. Das beginnt bei der viel zu späten strafrechtlichen Aufarbeitung der nationalsozialistischen

¹ Eine vorherige Version dieses Beitrags ist im Informationsbrief der deutsch-türkischen Juristenvereinigung erschienen (2013).

² Rechtsanwalt in Stuttgart, Honorarprofessor für türkisches Recht an der Universität Bamberg

³ Mehr dazu hier: http://tuerkei-recht.de/downloads/Tuerkei-aktuelle_Situation.pdf

Vergangenheit und setzt sich in den Merkwürdigkeiten des immer noch laufenden NSU-Prozesses in München fort.

Was wir Deutschen den Türken möglicherweise voraus haben, ist, dass wir – getrieben durch unsere Nazi-Vergangenheit – aus unserer Geschichte Lehren gezogen haben, die zu mehr Freiheit und Gerechtigkeit, ja sogar zu Wohlstand geführt haben. Allerdings ist uns dies nicht aus eigener Kraft gelungen. Es ist durchaus offen, wo wir jetzt stehen würden, hätte Deutschland nicht im Mittelpunkt amerikanischer Interessen im beginnenden Kalten Krieg gestanden.

Ganz anders die Türkei. Sie hat sich seit Mitte des 19. Jahrhunderts von politischen, militärischen und wirtschaftlichen Rückschlägen überwiegend aus eigener Kraft erholen müssen. Die verschiedenen Putsche waren, so paradox dies klingen mag, jedes Mal Bestandteil eines Läuterungsprozesses, die Einleitung einer Gesundung des rechtsstaatlichen Systems. Das gilt selbst für den Putsch v. 12.9.1980. Kein Mensch kann heute sagen, wo die Türkei heute ohne diesen Putsch stünde, dem das totale Versagen der politischen Organe vorausgegangen war und der die Grundlage für eine Neuorientierung der Türkei bildete, die auch eine Stärkung des demokratischen Systems mit sich brachte. Und tatsächlich war das System mit und nach Turgut Özal⁴ in der Lage, die Verfassung von 1982 in freiheitlichem Sinne fortzuentwickeln. Selbst das heutige Regime wäre ohne diesen Putsch nicht dort, wo es jetzt steht, denn das Militär hat es damals letztlich zugelassen, dass religiöse Strömungen sich verstärkt in Politik und Bürokratie ausbreiten und Einfluss in Staat, Politik und Verwaltung nehmen konnten, weil die sunnitische Religion einer nationalen Einheit dienlicher schien als ein abstrakter Laizismus. Genau dadurch ist es auch der Bewegung des „Khomeini von Pennsylvania“, Fethullah Gülen, gelungen, ihre Seilschaften auf Tausenden von Posten in der Staatsverwaltung, im Militär und in der Justiz zu etablieren.

Ob der Putschversuch v. 15.7.2016 dem Erdoğan-Regime tatsächlich als Geschenk Gottes mehr Macht verliehen hat, ist noch nicht entschieden. Denn die seither laufenden Säuberungsaktionen werden nicht nur als Reinigung eines möglicherweise durch ein religiös begründetes „Krebsgeschwür“ (Terminologie der Regierung) akzeptiert, sondern auch als Aktionismus wahrgenommen, der weit über das eigentliche Ziel hinausschießt. Die Regelungen zum Notstandsrecht in der türkischen Verfassung und im Notstandsgesetz werden kräftig überdehnt, es findet ein Umbau in allen wesentlichen Bereichen des Staates statt, der auf Kosten von Tausenden Bürgern, Akademikern und Justizmitgliedern geht, die

⁴ Zur Erinnerung: Özal hatte sich schon bei den ersten Wahlen nach dem Putsch *gegen* die durch das Militär 1983 bevorzugte Partei durchgesetzt.

schon aufgrund kaum wahrnehmbarer Verdachtsmomente ihre Posten und auch gleich – über eine völlig überdehnte Auslegung der Beschlagnahmenvorschriften der türkischen Strafprozessordnung – ihr Vermögen verlieren. Scheinbar wie ein Kollateralschaden stellen sich die zahlreichen Verhaftungen von Journalisten und Verbote von Zeitungen und anderen Medien dar, obwohl man hier den Eindruck nicht loswird, dass im Rahmen der Hexenjagd gegen die Gülen-Anhänger auch gleich unliebsame Kritiker aus dem Weg geräumt werden.

Und nebenbei läuft die Diskussion um eine neue Verfassung.

Was genau Präsident Erdoğan aus der Verfassung machen will oder wollte, ist bis heute unklar. Will Erdoğan das Land wirklich auf eine islamische Demokratie mit autoritären Zügen hin umbauen? Geht es ihm tatsächlich um ein Präsidialsystem, in dem alle Fäden in seinen Händen zusammenlaufen – also um die Errichtung einer Diktatur?

Wir Westeuropäer haben merkwürdigerweise auch nach der Reform 2010 nicht aufgehört, von einer unvollständigen Verfassungsreform zu sprechen und warten daher immer noch auf die große Reform – eine völlig verfehlte Haltung, die wir nicht nur dem Halbwissen deutscher und europäischer Politiker zu verdanken haben, sondern die auch in Kreisen der türkischen Verfassungsrechtswissenschaft weit verbreitet ist. Stattdessen wäre es richtig, sich darauf zu beschränken zu verlangen: Setzt Eure Verfassung doch bitte so um, wie Ihr es Euch selbst vorgegeben habt. Zeigt uns bitte, dass die Reformentwicklungen im Osmanischen Reich, die gewaltigen Bemühungen von Mustafa Kemal Atatürk, den Türken in oder an der Peripherie von Europa eine sichere, eigene Heimat zu schaffen, nicht umsonst waren, und die demokratischen Entwicklungen der letzten Jahre die absolute Konsequenz eines Prozesses sind, der die Türkei als starkes, demokratisches und rechtsstaatliches, verlässliches und angesehenes Mitglied der Völkergemeinschaft hervorgebracht hat. Denn die Verfassung in ihrem aktuellen Zustand ist ein Text, mit dem sich in einem demokratischen Rechtsstaat sehr gut leben lässt. Es ist ja auch bei uns in Deutschland nicht das 1949 mit heißer Nadel gestrickte Grundgesetz, das die Qualität der Verfassungsordnung ausmacht, sondern das grundsätzliche Selbstverständnis all derer, die daran beteiligt sind, diesem Grundgesetz und seinem Wesen zum Leben zu verhelfen. Und wenn sich Polen oder Ungarn neue, autoritär geprägte System zurechtzimmern, dann tun sie dies auch nicht auf sicherem verfassungsrechtlichen Boden. Es gehört die Überzeugung auch der politisch Handelnden dazu, dass langfristige Stabilität nur erreicht werden kann, wenn jeder daran arbeitet, das Gleichgewicht der Kräfte zu wahren, während dagegen Machtbesessenheit oder ideologische oder religiöse Verbohrtheit, wo immer sie ihre Wurzeln haben mag, nicht das Zeug dazu haben, dem Staat und seinem Volk ein langes Leben in Freiheit und Wohlstand zu gewährleisten.

B. Die heutige Verfassung

"Art. 2 - Die Republik Türkei ist ein auf den Menschenrechten und den in der Präambel zum Ausdruck kommenden Grundprinzipien ruhender nationaler, demokratischer, laizistischer und sozialer Rechtsstaat."

1. Einführung

Schon die erste schriftliche Verfassung des Osmanischen Reiches 1876 lehnte sich eng an europäische Vorbilder an. Die erste republikanische Verfassung 1924 zeichnete dann bereits die Grundstrukturen vor, die sich bis heute fortgesetzt haben.⁵

Die aktuell geltende Verfassung⁶, so ähnlich sie in Struktur und Wortlaut derjenigen von 1961⁷ sein mag, war im Zeitpunkt ihrer Entstehung das Produkt eines tiefgreifenden politischen Umbruchs und, bei großer äußerlicher Ähnlichkeit, von wesentlich anderem Charakter. Zwar ähnelt ihre Entstehungsgeschichte derjenigen ihrer Vorgängerin, nämlich als Ergebnis einer durch einen Militärputsch angestoßenen Änderung des politischen Systems. Allerdings wurde die Legitimität der Verfassung von 1961 weniger in Zweifel gezogen, auch wenn sich in den letzten Jahren eine Art spätes schlechtes Gewissen im Hinblick auf Adnan Menderes geregt hat, der seinerzeit durch ein Sondergericht wegen Verfassungsumsturzes zum Tode verurteilt und gehängt worden war. Während die Begeisterung für die Modernisierung des Systems 1961 und den Untergang der Diktatur der Parlamentsmehrheit unter Adnan Menderes bis zum Ende der Ära ungebrochen nachwirkte, litt die Verfassung von 1982 von Beginn an darunter, dass sich die Begeisterung für den Eingriff des Militärs am 12.9.1980 auf den Effekt der spontanen Befriedung der Gesellschaft beschränkte. Niemand dankte dem Militär die verordnete Radikalkur am Verfassungs- und Rechtssystem, mit der es aber auch gleichzeitig den eigenen Rückzug organisierte. Was die Kritiker letztlich zu beunruhigen schien, war, dass nicht nur der Putsch selbst einer Planung des Generalstabs folgend perfekt ablief, sondern das Militär sich in der Lage zeigte, unter Einbeziehung der Universitäten und Verbände ebenso generalstabsmäßig die Neuordnung durchzuführen, unter strikter Einhaltung des bereits im Zeitpunkt des Putsches vorgegebenen Zeitplanes von zwei Jahren. In diesem Zeitraum wurde auf Gesetzesebene in geradezu atemberaubendem Tempo ein System geschaffen, das in der Tat deutliche autoritäre Züge trug. Alle

⁵ Zur Verfassungsgeschichte bereits ausführlich: Christian Rumpf, Das Rechtsstaatsprinzip in der türkischen Rechtsordnung, 1992, S. 36 ff.

⁶ Deutscher Text jeweils aktuell unter <http://www.tuerkei-recht.de/downloads/verfassung.pdf>.

⁷ Christian Rumpf, Das türkische Verfassungssystem, Wiesbaden 1996, S. 68 ff.: „Der vorläufige Sieg moderner Rechtsstaatlichkeit“.

wesentlichen politisch relevanten Gesetze (Gewerkschaftsgesetz, Vereinsgesetz, Antiterrorgesetz, Hochschulgesetz uvm) wurden auf einen starken Staat zugeschnitten. 1982 war die Einführung des Einkammersystems und die Errichtung der 10%-Hürde im Wahlrecht der Ausdruck des Bedürfnisses, einer Wiederholung der unsicheren Zeiten vor 1980 entgegen zu wirken, wo ständig wechselnde Koalitionen, schwache Regierungen und zuletzt sogar das Scheitern der Wahl eines Präsidenten der Republik für eine Instabilität sorgten, für die es keine Therapie mehr gab, jedenfalls nicht im Rahmen des bestehenden Verfassungssystems.

Trotz der geradezu wissenschaftlichen Erarbeitung der Verfassung und trotz des Referendums am Ende blieb der Geruch, eben eine Verfassung des Militärs und damit ohne Legitimität zu sein, obwohl der Weg in die Zivilgesellschaft und zur zivilen Verfassung bereits 1983 begann. Daran änderte auch nichts, dass gleich zu Beginn der neuen Ära die ANAP unter Turgut Özal gegen den Willen des Militärs die erste parlamentarische Mehrheit und die Regierung stellte und damit einen bis heute andauernden Prozess der Anpassung des Verfassungssystems an die Erfordernisse des modernen demokratischen und sozialen Rechtsstaats einleitete. Daran änderte außerdem auch nichts, dass sich die Verfassung in diesem Sinne auch als durchaus wandlungsfähig erwies, wie die wichtigen Verfassungsänderungen 1999, 2001 und 2010 zeigen. Diese Wandlungsfähigkeit wird der Verfassung aber merkwürdigerweise nicht als schützenswerter Vorteil angerechnet, vielmehr stützen einige Kritiker gar ihre Forderung nach einer neuen Verfassung genau auf diesen Umstand, nämlich dass die Verfassung so oft geändert worden sei. Kurzum, was vor dem ambitionierten Verlangen nach einem Präsidialsystem an wirtschaftlicher, sozialer und rechtlicher Prosperität und Sicherheit erreicht worden war, hatte man nicht zuletzt der Funktionstüchtigkeit der Verfassung von 1982 zu verdanken – immer vorausgesetzt, dass sich die Anwender auch an die Regeln hielten, Entscheidungen des Verfassungsgerichts und der übrigen Gerichte respektierten.

2. Grundlagen

Richtig ist jedenfalls, dass sich die Verfassung von 1982 zunächst einmal als eine Verfassung dargestellt hat, in welcher Staatsautorität gegen Schutz der Freiheit zu stehen schien. Eine grundrechtfreundliche Rechtsprechung des Verfassungsgerichts sowie die durch die grundlegende Europaorientierung gestärkte Einsicht des Gesetzgebers haben nach dem Erlass der Verfassung die weitere Verfassungsentwicklung im westeuropäischen Sinne gefördert.

Sowohl die Präambel als auch die weiteren Grundlagenbestimmungen, insbesondere Art. 2 TV, zeigen die Züge einer Ideologie, des Kemalismus und damit die Wurzeln ihrer Entstehung, die auf den Unabhängigkeitskrieg nach 1919, bei genauer Betrachtung sogar noch ins Osmanische Reich zurückreichen (Verfassungen 1876, 1909).

Neben der türkischen Sprache, Flagge und Nationalhymne sind die Unteilbarkeit von Staatsgebiet und Staatsvolk im Sinne der kemalistischen Idee des Nationalismus (Präambel, Art. 2 und 3 TV)⁸, der Republikanismus („der Staat Türkei ist eine Republik“, Art. 1. TV) und der Laizismus (Art. 2. TV)⁹ unabänderliche Verfassungsvorschriften (Art. 4 TV). Grundlagen der Republik Türkei sind das Demokratieprinzip (die Nation gilt als Souverän, Art. 6 TV) sowie das Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzip (Art. 2 und 5 TV). Dabei entspricht die türkische Konzeption des Rechtsstaatsprinzips¹⁰ weitgehend der deutschen. Auch der umfassend formulierte Gleichheitssatz (Art. 10 TV) wird zu den Grundlagen gerechnet, obwohl er naturgemäß in einem engen Verhältnis zu den Grundrechten steht.

3. Grundrechte

Im türkischen Verfassungssystem sind die Grundrechte (Art. 12 – 74 TV) nicht nur Abwehrrechte gegen den Staat, sondern auch gegen jeden, der seinen Freiraum auf Kosten des anderen ausweiten will. Gemäß Art. 12 TV gilt der Grundsatz der Sozialpflichtigkeit für alle Grundrechte. Der Grundrechtskatalog enthält alle für eine moderne Demokratie typischen Grund- und Freiheitsrechte sowie wirtschaftliche und soziale Rechte, zu denen auch das Eigentumsrecht gezählt wird, für welche die Verfassung ein austariertes Schrankensystem bereithält. Danach hat die Ausübung eines Grundrechts seine Grenzen immer dort, wo die Grundrechte der Anderen oder ein schwerwiegendes, entgegenstehendes öffentliches Interesse beginnen. Es gilt ferner ein allgemeines verfassungsrechtliches Verbot des Gebrauchs von Grundrechten und -freiheiten zum Zweck der Zerstörung der unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk und der Gefährdung von Demokratie und Laizismus (Art. 14 TV, Missbrauchsverbot). Im Übrigen können viele Grundrechte und -freiheiten durch Gesetz beschränkt werden, wenn der Schutz der unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk, der nationalen Souveränität, der Republik, der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit der

⁸ Ausführlicher bei Rumpf, Verfassungssystem, S. 146 ff.; Rumpf, Das Nationalismusprinzip in der türkischen Verfassung, in: VRÜ 1992, S. 404 ff.

⁹ Christian Rumpf, Laizismus, Fundamentalismus und Religionsfreiheit in der Türkei in Verfassung, Recht und Praxis, in: VRÜ 1999, S. 164 ff.; Günther Seufert, Im Spannungsfeld zwischen Laizismus und Islamismus, in: Udo Steinbach (Hrsg.), Länderbericht Türkei, Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 1282, S.207 ff.

¹⁰ Christian Rumpf, Das Rechtsstaatsprinzip in der türkischen Rechtsordnung, Bonn 1992.

Allgemeinheit, des öffentlichen Interesses, des Sittengesetzes und der öffentlichen Gesundheit dies erfordert. Als „Schrankenschanke“ gemäß Art. 13 TV immer geschützt bleiben der Wesensgehalt, also der Kern eines Grundrechts, das Verhältnismäßigkeitsprinzip und die Erfordernisse einer demokratischen Gesellschaft. Damit folgt das türkische Grundrechtssystem dem System der EMRK und des deutschen Grundgesetzes. Weitergehende Grundrechtsbeschränkungen sind in den Fällen des Krieges, des Notstandes und des Ausnahmezustandes möglich (Art. 15 TV), wobei allerdings zentrale Garantien im Sinne von Art. 15 EMRK erhalten bleiben.

Gewährleistet wird der Grundrechtsschutz durch eine umfassende Rechtsweggarantie, und zwar einmal über das Grundrecht auf freien Zugang zu den Gerichten (Art. 38 TV) und zum anderen über den Rechtsschutz gegen staatliches Handeln (Art. 125 TV). Eine weitere Verbesserung des Grundrechtsschutzes ist mit der Verfassungsreform 2010 eingeführt worden, die Verfassungsbeschwerde (Art. 148 TV).

4. Staatsorganisation

a) Legislative

Die aus 550 Mitgliedern bestehende Große Türkische Nationalversammlung (GNVT) wird alle vier Jahre (früher alle fünf Jahre) in freien, gleichen, allgemeinen und geheimen Wahlen gewählt.

Das Parlament erfüllt seine zentralen Aufgaben (Art. 87 TV) durch direkt wirksame (formelle) Gesetze und durch Ermächtigungsgesetze, die den Rahmen für Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft abstecken, die vom Ministerrat erlassen werden dürfen (Art. 91 TV). Das Parlament verfügt über die Budgethoheit und ratifiziert die völkerrechtlichen Verträge, die dadurch Gesetzeskraft und, jedenfalls soweit sie grundrechtlichen Inhalt haben, Vorrang vor den nationalen Gesetzen erlangen (Art. 90 TV). Das Parlament hat ein Gnadenrecht und ist Herrin über Krieg und Frieden.

Statt eines Nachrückverfahrens sieht die Verfassung nach der Halbzeit Zwischenwahlen vor, mit denen frei gewordene Mandate wieder besetzt werden. Die Abgeordneten genießen Indemnität und Immunität. Meinungsdelikte, die im Parlament begangen wurden, können also nicht verfolgt werden, für sonstige Straftaten muss das Parlament erst die Immunität aufheben, bevor sich die Strafjustiz eines Abgeordneten bemächtigen kann.

Zu den üblichen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten gehört, dass die Fraktionen der Regierungspartei (bei Koalitionen der größten Regierungspartei) und der größten

Oppositionspartei das Recht haben, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen durch das Verfassungsgericht überprüfen zu lassen.

Soweit die Verfassung keine andere Vorschrift enthält, tritt die GNVT mit mindestens einem Drittel der Gesamtzahl ihrer Mitglieder zusammen. Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst, wobei diese Mehrheit allerdings ein Viertel plus eins der Gesamtzahl der Mitglieder der GNVT keinesfalls unterschreiten darf (Art. 96 TV). Die GNVT verrichtet die Tagesarbeit in Ausschüssen.

b) Exekutive

Der *Präsident der Republik* ist das „Staatsoberhaupt“, hat jedoch nur begrenzte Befugnisse, die es ihm ermöglichen, politisches Gewicht zu entfalten. Zu diesen Befugnissen gehört, neben verschiedenen Ernennungsrechten (Art. 104 TV), vor allem das Vetorecht gegen vom Parlament beschlossene Gesetze. Erlässt das Parlament das Gesetz unverändert ein zweites Mal, kann der Präsident das Verfassungsgericht anrufen. Seit 2007 ist der Präsident vom Volk für fünf Jahre mit einmaliger Möglichkeit der Wiederwahl (bis 2007: einmalig für sieben Jahre durch die GNVT) zu wählen, was allerdings noch nicht für Präsident Gül gilt, der in 2007 noch durch das Parlament gewählt wurde. Eine Parteimitgliedschaft des Präsidenten muss während seiner Amtszeit ruhen (Art. 101 TV). Neben der Anrufung des Verfassungsgerichts im Wege der Nichtigkeitsklage (abstrakte Normenkontrolle) steht dem Präsidenten als Weiteres die Möglichkeit zur Verfügung, die GNVT aufzulösen, sollte ein Ministerrat das Vertrauen nicht erhalten oder es ihm entzogen worden und die Aufstellung eines neuen Ministerrates innerhalb von 45 Tagen nicht möglich sein (Art. 116 TV). Im Übrigen kann der Präsident im Ministerrat den Vorsitz übernehmen; dazu ist er im Falle des Erlasses von Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft sogar verpflichtet. Als Vorsitzender des Ministerrats ist an der Ausrufung des Not- und Ausnahmezustands beteiligt.

Der aktuelle Präsident Erdoğan nutzt allerdings seinen politischen Einfluss auf die Mehrheitspartei AKP in einer Weise aus, die es ihm ermöglicht, die Tätigkeit der Regierung und des Parlaments weit über seine eigenen Befugnisse hinaus zu beeinflussen.

Die *Regierung* wird vom Ministerrat gebildet. Sie besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Ressortministern.

Der Ministerpräsident wird vom Präsidenten der Republik ernannt. Ihm und seinen Ministern hat die GNVT anschließend das Vertrauen auszusprechen (Art. 110 TV). Wird das Vertrauen erteilt, erfolgt die förmliche Ernennung der Minister durch Bestätigung der vom Ministerpräsidenten vorgelegten Liste. Dem Parlament stehen verschiedene Instrumente zur

Verfügung, um die Regierung zu kontrollieren, darunter ein „destruktives“ Misstrauensvotum. Anders als nach dem deutschen Grundgesetz kann also das türkische Parlament einen Ministerpräsidenten abwählen ohne gleichzeitig einen neuen zu wählen.

Mit der parlamentarischen Ermächtigung (im Notstand: ohne Parlament direkt durch Art. 15 TV) zum Erlass von „Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft“ (Art. 91 TV) kann der Ministerrat auch Gesetzgebungsaufgaben übernehmen.

Aktuell (September 2016) ist der politische Notstand gemäß Art. 120 f. der Verfassung ausgerufen worden. Den Mangel an aktueller richterlicher Kontrolle nutzt die Regierung zu umfangreichen Gesetzgebungsmaßnahmen, die mit den Gründen des Notstandes oft nichts mehr zu tun haben. Allerdings hatte das Verfassungsgericht in den 1990er Jahren eine Rechtsprechung entwickelt, wonach es Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft dann bzw. insoweit für verfassungswidrig erklären darf, als sie nicht mehr der Bekämpfung der Gründe für den Notstand dienen, sondern weiter reichende Regelungsinhalte haben, wie etwa die Änderung allgemeiner Gesetze.

Der *Nationale Sicherheitsrat*, seit 1961 in der Verfassung verankert, ist beratendes Organ in Fragen der inneren und äußeren Sicherheit (Art. 118 TV). Er besteht seit 2001 überwiegend aus „Zivilisten“, nämlich aus dem Präsidenten der Republik als Vorsitzenden, dem Ministerpräsidenten, dem Außenminister, dem stellvertretenden Ministerpräsidenten (seit 2001), dem Innenminister und dem Verteidigungsminister auf Seiten der zivilen Regierung, sowie aus den Kommandeuren des Heeres, der Luftwaffe, Marine und Gendarmerie sowie dem Generalstabschef auf Seiten des Militärs. Seit 2004 kommt auch der Generalsekretär nicht mehr aus dem Militär. Diese Strukturänderung war der wesentliche Schritt zur Entmilitarisierung der Verfassung, auch wenn die politische Praxis auch vor 2001 dem Nationalen Sicherheitsrat mehr Gewicht beigemessen hat, als ihm von Verfassungs wegen zukam. obwohl bei genauerer Betrachtung des Systems der Nationale Sicherheitsrat auch vor 2001 keineswegs die Bedeutung hatte, die man ihm oft zuschrieb.

Die türkische *Verwaltung* ist nach dem französischen Modell in 81 Provinzen, Bezirken und selten auch noch in Unterbezirken organisiert. Die Aufteilung in acht Verwaltungsregionen nach dem französischen Muster der *régions*, wie sie durch die Militärregierung 1981 geplant und bereits in einer Rechtsverordnung mit Gesetzeskraft geregelt worden war, wurde kurz nach dem Zusammentritt des ersten Parlaments gleich wieder verworfen. Lediglich im Notstandsfall können mehrere Provinzen zu einer „Notstandsregion“ zusammengefasst und einem Notstandspräfekten unterstellt werden; dies kam im Osten der Türkei zwischen 1987 und 2002 dann auch zur Anwendung.

Die Organisation der allgemeinen Verwaltung wird zentral gesteuert, mit der Regierung und den Ministerien an der Spitze bis auf die untersten Verwaltungsebenen in den Bezirken. Der Verwaltungsunterbau der Ministerien besteht aus Generaldirektionen und Direktionen in den Provinzen und Bezirken.

Neben der Zentralverwaltung regelt die Verfassung auch den Status bestimmter autonomer Körperschaften des öffentlichen Rechts. Hierzu zählen neben den *Universitäten*, die im Hochschulrat über eine eigene Fach- und Rechtsaufsicht verfügen, der *Oberste Rundfunk- und Fernsehrat*, die *Kapitalmarktaufsicht*, die *Wettbewerbsbehörde*, die *Regulierungsbehörde für Energie*, das *Patentinstitut*, die *Bankenaufsicht* mit dem Einlagensicherungsfonds und die *Zentralbank*.

Eine Sonderstellung nimmt das „*Präsidium für Religionsangelegenheiten*“ ein, das seit 1961 ausdrücklich in der Verfassung verankert ist (Art. 136 TV). Es ist dem Premierministerium zugeordnet und für die Regulierung der Religionsausübung, den Bau von religiösen Einrichtungen und deren verbeamtetes Personal zuständig. Ihm wird oft vorgeworfen, vor allem den Interessen des sunnitischen Islam zu dienen.

Auf der Ebene von Provinz und Gemeinden gibt es *Selbstverwaltungsbehörden*. Insoweit können die Verwaltungsspitzen auf der Ebene der 81 Provinzen (Präfekte), Bezirke (Bezirksvorsteher), Großstadtgemeinden (Großstadtbürgermeister), Stadtgemeinden (Bürgermeister) und Dörfer (Dorfvorsteher) neben ihren Aufgaben der Zentralverwaltung gemeinsam mit den Räten in Selbstverwaltungsangelegenheiten (Provinzversammlung, Stadtrat, Ältestenversammlung) in gesetzlich bestimmten Angelegenheiten eigenständige Entscheidungen.

c) Judikative¹¹

Gemäß dem Grundsatz der *Unabhängigkeit der Justiz*¹² (Art. 9, 138 ff. TV) unterliegen die Gerichte keinerlei Weisungen oder Empfehlungen anderer Organe oder Personen. Die *Richtergarantie* ist untrennbar mit der Unabhängigkeit der Gerichte verknüpft und steht für die verfassungsrechtliche Sicherstellung der materiellen und personellen Voraussetzungen für eine unabhängige Ausübung des Richterberufs. Als Institutionalisierung der Unabhängigkeit der Gerichte gilt der *Hohe Richter- und Staatsanwälterat* (Art. 159 TV). Auch diese Form der Institutionalisierung der Unabhängigkeit der Justiz ist in Deutschland

¹¹ Zum Gerichtssystem: http://www.tuerkei-recht.de/downloads/Gerichtssystem_Tuerkei.pdf

¹² A. Ülkü Azrak, Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit in der Türkei, in: Depenheuer/Dogan/Can, Der Schutz staatlicher Ehre und religiöser Gefühle und die Unabhängigkeit der Justiz, 2008, S. 83 ff.; Tayal Senol, Unabhängigkeit der Justiz und Rechtspraxis, *ibidem*, S. 97 ff.

unbekannt, während etwa Frankreich und Italien über ähnliche Modelle verfügen. Der Rat ist in 2010 gründlich reformiert worden und besteht jetzt aus zweiundzwanzig ordentlichen und zwölf Ersatzmitgliedern und arbeitet in drei Senaten. Vorsitzender des Rates kraft Amtes ist der Justizminister, sein Staatssekretär ist ebenfalls Mitglied des Rates. Die Ernennungsbefugnisse teilen sich der Präsident der Republik, der Kassationshof, der Staatsrat und die „Justizakademie der Türkei“ (Türkiye Adalet Akademisi, eine Forschungs- und Ausbildungsinstitution für die Justiz) sowie die gesamte Gerichtsbarkeit. Die Exekutive hat infolge dieser Struktur kaum noch Einfluss auf die Justiz.

Auch wenn die Exekutive eigentlich keinen Einfluss auf die Justiz haben sollte, ist doch zu beobachten, dass der Hohe Richter- und Staatsanwälterat die „Anweisungen“ des Präsidenten der Republik willig umsetzt. Auch wenn man viele Beschlüsse des Rates nachvollziehen zu können glaubt, ist doch der Eindruck entstanden, als müssten kritische Richter und Staatsanwälte um ihre Posten fürchten, wenn sie mit ihren Entscheidungen nicht dem von Erdoğan verordneten Mainstream folgen.

Ferner sind die obersten Gerichte – Kassationshof, Staatsrat, Militärkassationshof, Militärverwaltungsgerichtshof, Konfliktgerichtshof (Art. 154 ff. TV) – sowie das Verfassungsgericht (s.u.) je eigenständig geregelt.

Auch die Möglichkeit, anstelle der staatlichen Justiz auf Schiedsgerichtsbarkeit zuzugreifen – selbst im Verhältnis zwischen Staat und privatem Investor – ist seit 1999 durch die Verfassung garantiert.

d) Verfassungsgericht

Das Verfassungsgericht ist in den Art. 146 ff. TV und im Verfassungsgerichtsgesetz (VerfGG) geregelt. Es tagte bis zur Reform im Oktober 2010 mit elf Mitgliedern, hinzu kamen vier Ersatzmitglieder. Die Ernennung erfolgte durch den Präsidenten der Republik aus Kandidaten, die überwiegend von den obersten Gerichten vorgeschlagen wurden. Seit der Reform verfügt es über 17 Richter, die wie folgt ernannt werden:

- Parlament: *Zwei* Mitglieder des Rechnungshofes, für jeden Posten stellt der Rechnungshof drei Kandidaten.
- Parlament: *Ein* Mitglied aus der Anwaltschaft, drei Kandidaten werden durch die Kammerpräsidenten gewählt.
- Präsident der Republik: *Drei* Mitglieder des Kassationshofs, *zwei* Mitglieder des Staatsrats, *ein* Mitglied des Militärkassationshofs, *ein* Mitglied des Militärverwaltungsgerichtshofs, die Gerichte stellen je drei Kandidaten für jeden Posten.

- Präsident der Republik: *Drei* Mitglieder aus den Hochschulen, je drei Kandidaten stellt der Hochschulrat; mindestens zwei Mitglieder müssen Juristen, sonst Wirtschafts- oder Politikwissenschaftler sein.
- Präsident der Republik: *Vier* Mitglieder aus eigenem Kontingent; sie müssen Spitzenverwaltungsbeamte, Rechtsanwälte, Richter bzw. Staatsanwälte Erster Klasse oder Berichterstatter am Verfassungsgericht mit mindestens fünf Jahren Berufserfahrung sein.

Die Amtszeit beträgt einmalig zwölf Jahre und ist aber gleichzeitig durch die Altersgrenze von 65 begrenzt. Das Mindestalter beträgt 45 Jahre, es wird zwanzig Jahre Berufserfahrung verlangt.

Das Verfassungsgericht kontrolliert *Entscheidungen der GNVT zum Abgeordnetenstatus, Gesetze und Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft*. Für das *verfassungsändernde Gesetz* ist die verfassungsgerichtliche Überprüfung auf die Einhaltung der Abstimmungsregeln im parlamentarischen Verfahren beschränkt. Für Formfehler bei einfachen Gesetzen ist die Antragsbefugnis auf den Präsidenten der Republik oder ein Fünftel der Gesamtzahl der Mitglieder der GNVT beschränkt.

Im Wege der *abstrakten Normenkontrolle* können Gesetzgebungsakte innerhalb von 60 Tagen nach ihrer Verkündung auf Antrag des Präsidenten der Republik, der Fraktion der (bei einer Koalition: größten) Regierungspartei, der Fraktion der (ggf.: größten) Oppositionspartei oder einer Gruppe von mindestens einem Fünftel der Gesamtzahl der Mitglieder der GNVT vor das Verfassungsgericht gebracht werden. Im *konkreten Normenkontrollverfahren* wird aufgrund einer Vorlage eines Gerichts im Rahmen eines dort anhängigen Verfahrens die Verfassungsmäßigkeit eines gesetzgeberischen Aktes überprüft, der in dem betreffenden Verfahren entscheidungserheblich ist.

Mit der Reform 2010 ist auch die *Verfassungsbeschwerde* zugelassen worden. Nach einer entsprechenden Änderung des Verfassungsgerichtsgesetzes ist sie nun seit September 2012 möglich. Sie kann gegen Gerichtsurteile gerichtet werden, wobei wie in Deutschland zunächst der Rechtsweg auszuschöpfen ist.¹³ Die Verfassungsbeschwerde kann nicht direkt gegen ein Gesetz gerichtet werden.

Die Verfassungsbeschwerde hat sich zu einem wichtigen Instrument zu Korrekturen von Fehlern vor allem der Strafjustiz im Zusammenhang mit Haftbefehlen entwickelt.

¹³ Eine Ausnahme hat das Verfassungsgericht bereits für Verfassungsbeschwerden gegen überlange Untersuchungshaftzeiten gemacht (Tagespresse am 3.7.2013).

Die Möglichkeit des Erlasses einer *einstweiligen Anordnung* ist seit 1993 vom Verfassungsgericht anerkannt,¹⁴ gesetzlich gibt es bis heute keine Regelung dazu.

In die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts fällt auch die *Kontrolle der Parteien*, bis hin zu deren Verbot. In der Funktion als *Staatsgerichtshof* übt das Verfassungsgericht zudem Strafgewalt zur Verfolgung von Straftaten im Amt bei Präsident, Regierungsmitgliedern, Mitgliedern oberster Justizorgane und der militärischen Spitze aus; das Verfahren folgt der Strafprozessordnung. Der *Organstreit* ist dem türkischen Recht unbekannt.

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts sind *unanfechtbar* und treten in der Regel mit der Bekanntmachung im Amtsblatt in Kraft. Ist eine gesetzliche Bestimmung einmal in einem Verfassungsgerichtsverfahren für verfassungsmäßig gehalten worden, ist eine erneute Vorlage an das Gericht erst wieder nach dem Ablauf von zehn Jahren möglich. Entscheidungen des Verfassungsgerichts gelten nur für die Zukunft.

e) Die politischen Parteien¹⁵

Das türkische Parteienrecht ist in den Art. 68 ff. TV und im Parteiengesetz aus dem Jahre 1983 geregelt, wobei sich die wesentlichen Bestimmungen bereits aus der Verfassung ergeben. Die Stellung der politischen Parteien als unabdingbare Voraussetzung der Demokratie zeichnet sich durch die durch den Kemalismus als ideologischem Bedingungsrahmen gezogenen Grenzen und durch verschiedene begleitende Verbote aus. Mit mehreren Verfassungs- und Gesetzesänderungen wurde das Konzept demokratisiert.

Die *Gründung von Parteien* ist erlaubnisfrei. Sie erlangen Rechtspersönlichkeit mit der Abgabe der erforderlichen Anmeldeunterlagen und der durch die konstituierende, aus mindestens dreißig Mitgliedern bestehende Versammlung verabschiedete Gründungserklärung beim Innenministerium. Die Parteien tagen mit dem *Großen Kongress*, der aus Delegierten der Provinzversammlungen und aus Parlamentsabgeordneten, Ministern sowie Inhabern von Ämtern in zentralen Parteiorganen besteht. Der vom Großen Kongress gewählte *Parteivorsitzende* ist zugleich Vorsitzender des *Zentralen Entscheidungs- und Verwaltungsrats*, der als Parteiführungsgremium ebenfalls vom Großen Kongress gewählt wird. Schließlich gibt es noch einen *Zentralen Disziplinarrat*.

¹⁴ Zafer Gören, Die einstweilige Anordnung in der Rechtsprechung des türkischen Verfassungsgerichts, in: EuGRZ 1994, S. 597 ff.

¹⁵ Christian Rumpf/Ekrem Akartürk, Parteiverbotsverfahren in der Türkei: Der Fall AKP, Südosteuropa Mitteilungen 05-06/2008, S. 68 ff.

Die Parteien sind verpflichtet, sich auf Provinz- und Bezirksebene in ähnlichen Strukturen zu organisieren. Schülern bzw. Studenten, Beamten, Richtern, Staatsanwälten und Mitgliedern der Streitkräfte sowie politischen Straftätern ist der Beitritt verboten. Das Beitrittsalter liegt bei mindestens 18 Jahre. Jede Partei ist der freiheitlich demokratischen Grundordnung verpflichtet. Separatistische, antilaizistische und antidemokratische Bestrebungen einer Partei können zu ihrem Verbot führen.

Die *Kontrolle der Parteien* seitens des Staates erfolgt durch die Generalstaatsanwaltschaft der Republik. Ihr gegenüber haben die Parteien umfangreiche Offenlegungspflichten, sie beobachtet auch die Einhaltung der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen durch die Parteien. Das Verfassungsgericht hat die Buchführung der Parteien und auf Antrag der Generalstaatsanwaltschaft der Republik beim Kassationshof die Übereinstimmung der Aktivitäten mit der Verfassung und dem Parteiengesetz zu prüfen. Mögliche Sanktionen sind die Verwarnung und das – vorher anzudrohende – Verbot. Der Verbotsantrag wird von der Generalstaatsanwaltschaft beim Kassationshof an das Verfassungsgericht gestellt, nicht seitens eines politischen Organs. Die Generalstaatsanwaltschaft kann auch von einer Partei verlangen, solche Mitglieder auszuschließen, die nicht die Beitrittsbedingungen erfüllen oder sich ehrenrühriger Straftaten schuldig gemacht haben. Bleibt eine Partei nach ihrer Gründung mangels Mitgliedern oder aus anderen Gründen unfähig, sich am politischen Leben zu beteiligen, kommt auch die Feststellung ihrer Nichtexistenz durch das Verfassungsgericht in Betracht. Mit dem Verbot geht das Vermögen der Partei auf den Fiskus über; löst sich die Partei während eines anhängigen Verbotsverfahrens selbst auf, so werden die Rechtswirkungen eines Verbotsurteils hierdurch nicht berührt. Mit dem Verbot der Partei verlieren diejenigen Abgeordneten, die für das Verbot mit ursächlich waren, ihre Parlamentsmandate; des Weiteren unterliegen diejenigen Mitglieder, deren Verhalten den ausdrücklichen Feststellungen des Verfassungsgerichts zufolge ursächlich für das Parteiverbot war, einem „Politikverbot“ – sie bleiben von der Mitgliedschaft in einer anderen Partei und von der Kandidatur für das Parlament für fünf Jahre nach Bekanntmachung des Verfassungsgerichtsurteils im Amtsblatt ausgeschlossen. Schließlich ist auch die Gründung von „Nachfolgeparteien“ verbotener Parteien untersagt.

C. Die aktuelle Verfassungsdiskussion

1. Einführung

Seit einiger Zeit wartet die Türkei auf den Abschluss der Diskussion über eine neue Verfassung. Die AKP hat zwar eine breite Unterstützung, doch fehlt noch die für die

Änderung erforderliche Mehrheit für das Änderungsvorhaben der aktuellen Regierung. Aber auch aus anderen politischen Ecken kommt die Forderung nach einer neuen Verfassung.¹⁶ Der Autor dieses Beitrages allerdings zählt sich zu einer Minderheit, die die aktuelle Verfassung nicht nur für ausreichend, sondern auch für gut hält.

Tatsächlich hatte die Diskussion um eine neue Verfassung gleich mit dem Erlass der aktuell geltenden Verfassung begonnen. Neu entfacht wurde sie durch den durch die AKP in Auftrag gegebenen Entwurf einer Kommission rund um Prof. Dr. Ergun *Özbudun*, einem der renommiertesten Verfassungsrechtler des Landes.¹⁷ Es gehörte geradezu zum guten Ton eines Verbandes, ob nun Wirtschaftsverband oder Anwaltskammern, irgendwann einmal einen Verfassungsentwurf an die Öffentlichkeit zu bringen. Die amtliche Webseite der Großen Nationalversammlung der Türkei eingeschlossen, sieht man allenthalben ein breites Spektrum an Vorschlägen, Berichten und Kommentaren.¹⁸ Im Zentrum der politischen Diskussionen stehen dabei die Kurdenfrage und das Laizismusprinzip sowie der Ruf der AKP nach einem Präsidialsystem. Anfang April 2013 haben die wichtigsten politischen Parteien (AKP, BDP, CHP, MHP) ihre Entwürfe bei der Verfassungskommission des Parlaments abgegeben¹⁹. Seit einiger Zeit tagt der Verfassungsausschuss, bislang allerdings ohne erkennbare Fortschritte.

2. Die Legitimitätsfrage

Die ungeklärte Grundfrage ist aber, ob das türkische Parlament überhaupt die Kompetenz hat, eine neue Verfassung zu machen. Diese Grundfrage der Verfassungstheorie und Verfassungsgebung wird in den aktuellen Diskussionen kaum erörtert.²⁰ Selbst *Özbudun* geht wie selbstverständlich davon aus, dass die derzeitige Verfassung nicht legitim sei („nicht der Wille des Volkes als Verfassungsgeber, sondern der Wille von fünf Generälen“) und es an der Zeit sei, den eigentlichen, demokratisch legitimierten Verfassungsgeber handeln zu lassen, wobei sich die Beteiligten schwertun, den „demokratisch legitimierten Verfassungsgeber“

¹⁶ Einen guten Überblick über die Argumente gibt das Sonderheft der Zeitschrift für Geschichte und Kultur „Tarih Bilinci“, Sonderheft 15-16, Oktober 2011.

¹⁷ www.tuerkei-recht.de/downloads/Verfassung_Entwurf_Oezbudun.pdf

¹⁸ yenianayasa.tbmm.gov.tr

¹⁹ t24.com.tr/haber/dort-partinin-kismi-anayasa-taslaklarinin-tam-metni/227180

²⁰ Kritisch Kemal Gözler, TBMM Yeni Bir Anayasa Yapabilir mi? (Darf die Große Nationalversammlung eine neue Verfassung machen?), in: Ece Göztepe/Adnan Çelebi, Demokratik Anayasa – Görüşler ve Öneriler (Eine demokratische Verfassung – Meinungen und Vorschläge), İstanbul 2012, S. 45 ff.

schlüssig zu definieren²¹ und auch nicht hinterfragt wird, was Legitimation eigentlich ist und wie sie zustandekommt.

Die Frage nach der Legitimation der Schaffung einer neuen Verfassung ist so alt wie die Verfassungstheorie bzw. der verfasste Staat. *Gözler* bestreitet die Kompetenz des Parlaments. Das aktuelle Verfassungskonzept erlaubt die „Änderung“ (Art. 175 TV), bis auf die ersten Bestimmungen, die gemäß Art. 4 TV als unabänderlich gelten. Hier zeigt sich auch die Gefährlichkeit des Einsatzes eines unreflektierten Legitimitätsbegriffs, aus dem die „Illegitimität“ der aktuellen Verfassung hergeleitet wird, was ja nichts anderes bedeutet, als dass sie gegen ein der Verfassung übergeordnetes Recht verstoßen soll. Es wird damit eben auch Art. 4 TV grundsätzlich in Frage gestellt, der ja eigentlich demokratische und rechtsstaatliche Grundwerte vor dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers schützen soll. Lässt man die Argumentation mit der angeblichen Illegitimität gelten, ist die durch die Regierung Erdoğan initiierte Aktion staatsrechtlich unbedenklich.

Weiter wird argumentiert, die Verfassung sei bereits mehrfach, zum Teil substantiell geändert worden. Allein das Geburtsdatum der Verfassung – 1982 – zeige noch die Wurzeln im Militärputsch von 1980. *Özbudun* dagegen geht nach wie vor davon aus, dass dies allein bereits die Illegitimität begründe. Er stellt auch die Bindungswirkung der Veränderungsverbote grundsätzlich in Frage. Keine Generation könne die nächsten Generationen mit solchen Klauseln binden.

Der Irrtum dieser Argumentation liegt darin begründet, dass die Verfassung ihre Legitimität allein schon dadurch erlangt hat, dass sie ein demokratisch funktionierendes System installiert hat, in welchem der Souverän, nämlich das Volk bzw. die Nation mehrfach die Möglichkeit hatte und auch genutzt hat, den normativen Inhalt der Verfassung zu gestalten. Ein Verfassungsgericht, das unter der Verfassung von 1961 begründet wurde und seither – auch über den Putsch v. 12.9.1980 hinaus – ununterbrochen tätig gewesen ist, hat durch die Auslegung des Verfassungstextes das aktuelle Verfassungssystem mitgestaltet. Allein der Umstand, dass der aktuell geltende Text auf Initiative des Militärs, das selbst nicht demokratisch legitimiert und – rechtlich – auch nicht zum Erlass einer neuen Verfassung befugt war, redigiert worden und so zustande gekommen ist, macht die Verfassung mit ihrem aktuell geltenden normativen Inhalt weder illegitim noch illegal. Es ist also purer politischer Opportunismus, der den Begriff „Legitimität“ als Hebel dazu zu verwenden sucht,

²¹ Vgl. TBMM Araştırma Merkezi (Forschungszentrum der Nationalversammlung), *Anayasa Değişiklik Yönetimleri – Venedik Komisyon Raporu ve Ülke İncelemeleri* (Methoden der Verfassungsänderung – Bericht der Venedig-Kommission und Länderuntersuchungen), 2010.

eine geltende und funktionierende Verfassung gegen die dort enthaltenen Regeln, die sich nicht etwa die fünf Generäle ausgedacht haben, sondern die einer bereits unter der Verfassung von 1961 geltenden und in vielen Verfassungen dieser Welt reflektierten universellen ratio folgen, schlicht abzuschaffen und durch etwas Neues zu ersetzen, was ja ebenfalls nur das Spiegelbild einer aktuellen politischen Befindlichkeit sein wird. Während häufigere Änderungen der Verfassung als Schwäche fehlinterpretiert werden, ist genau dieser Umstand, nämlich Änderung und Änderbarkeit, der beste Garant für das, was eine Verfassung leisten soll: die Schaffung von Kontinuität und Stabilität im Wandel im Sinne des Zeitgeistes. Je öfter eine Verfassung neu erlassen wird, desto schwächer wird sie und um so mehr offenbart sich eine Gesellschaft als unfähig zu politischer Stabilität und Kontinuität. Voraussetzung für einen Neubeginn, der ja durch den Erlass einer neuen Verfassung impliziert wird, muss daher das außerordentliche Ereignis bleiben, die aktuelle historische Erfahrung, die den Neubeginn zu dem Zweck erzwingt, Staat und Gesellschaft in Einheit und als respektiertes Mitglied der Völkerfamilie zu erhalten. Eine solche Situation ist für die Türkei nicht gegeben.

Die Forderung, diese Verfassung vom Geruch des Militärputsches 1980 zu befreien²², reicht als Begründung nicht aus. Zwar ist richtig, dass der Verfassung von 1982 – wie übrigens auch derjenigen von 1961 – ein Verfassungsbruch vorausgegangen ist. Diesem Argument für eine neue Verfassung kann aber zweierlei entgegengesetzt werden.

Zum einen wäre zu klären, ob der *Verfassungsbruch* im September 1980 nicht durch einen *Verfassungsnotstand* gerechtfertigt war. Das Militär war damals, was auch unter Kritikern unstrittig ist, die einzige Institution im Staate, die noch in der Lage war, dessen Funktionstüchtigkeit zu gewährleisten. Der Putsch richtete sich nicht gegen eine bestimmte politische Richtung und folgte nicht einer bestimmten Ideologie, sondern wurde durch das Zusammenbrechen der Institutionen und zunehmendes Blutvergießen auf den Straßen veranlasst. Es ging um das Überleben dieses Staates, und nicht – wie am 27.5.1960 – um eine gewählte, stabile Regierung mit diktatorischen Ansprüchen.

Zum andern hat sich die Verfassung in dreißig Jahren als moderne Verfassung eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates bewährt. Es gibt weder einen Anlass wie 1958 in Frankreich noch einen Neubeginn wie 1975 in Griechenland oder 1978 in Spanien. Es gibt lediglich die politische Ambition einer starken politischen Partei und die Faszination der

²² Mehmet Altan in einem Interview mit der fundamentalistischen Tageszeitung „Taraf“, wiedergegeben in Tarih Bilinci S. 55 ff.

meisten Beteiligten, an der Schaffung einer neuen Verfassung mitzuwirken. Es gibt keinen rational begründbaren Bedarf.

Auch die Regierung Erdoğan, nicht anders als General Evren am 7.11.1982, wird am Ende einen Verfassungstext zur Abstimmung des Volkes stellen, für den es keine Alternative gibt, außer ganz einfach „nein“ zu sagen. Man kann darüber diskutieren, wie das überwältigende Ergebnis von General Evren zustande kam. Die Alternativlosigkeit führt aber nicht notwendig zu einem Legitimationsdefizit. Eine neue Verfassung läuft Gefahr, zu scheitern oder mit einer geringen Mehrheit auskommen zu müssen – ganz einfach, weil es bereits eine funktionierende Verfassung gibt. Dann haben wir zwar eine formal-demokratisch zustande gekommene Verfassung (einmal abgesehen von dem damit verbundenen Verfassungsbruch, der ja nur mit Legitimationsdefizit begründet werden könnte, das wiederum nur mit einer fehlerhaften Verwendung des Begriffs der Legitimität zu erklären ist), aber nicht das, was die präkonstitutionelle Legitimität ausmacht, nämlich Krise und Konsens.

3. Legitimität und Stabilität

Ein Bericht der Nationalversammlung²³ verweist zu Recht auf alte Verfassungen wie diejenigen Norwegens oder der Niederlande, die heute kaum noch einen Satz enthalten, der schon bei ihrer Verabschiedung bestanden hat. Aber niemand käme ernsthaft auf den Gedanken, die Legitimität dieser Verfassungen zu bestreiten. Es ist im Gegenteil geradezu die Bestätigung dafür, wie eine Verfassung die Zeiten überstehen kann, eben weil sie flexibel, interpretierbar und zugleich auf Kontinuität angelegt ist.

Die Verfassung von 1982 hat mit ihren 14 Änderungen, was ihr gerne als Makel angehängt wird, gezeigt, dass sie den behutsamen Wandel von der autoritätsorientierten Verfassung unmittelbar nach dem Putsch v. 12. September 1980 zur heutigen, sehr viel rechtsstaatlicheren und freiheitlicheren Verfassung geschafft hat. Die wichtigsten Forderungen nach Demokratisierung wurden mit den Reformen der letzten Jahre erfüllt. Der Nationale Sicherheitsrat wurde 2001 grundlegend umstrukturiert. Die Regierung Erdoğan hat die Einsatzpläne des Militärs aus den Schubladen geholt und damit das Militär entmachtet.

Wenn es darum geht, der in der Verfassung von 1982 zum Ausdruck kommenden kemalistischen Ideologie ihre Schärfe zu nehmen, so genügt eine Änderung der Präambel im Sinne des Özbudun-Entwurfs, der den Kemalismus zu Recht auf den Willen reduziert, die Türkei und ihr Volk dem modernen zivilisatorischen Zeitgeist zuzuführen. Tatsächlich ist nach

²³ TBMM Araştırma Merkezi (Forschungszentrum der Nationalversammlung), Anayasa Değişiklik Yönetemleri – Venedik Komisyon Raporu ve Ülke İncelemeleri (Methoden der Verfassungsänderung – Bericht der Venedig-Kommission und Länderuntersuchungen), 2010.

Auffassung auch des Autors dieses Beitrages der Kemalismus ganz einfach eine „Modernisierungsideologie“, die genau das in sich trägt, was wir unter Modernisierung von Schwellenländern verstehen, die den Anschluss an die demokratischen Industrienationen suchen, nämlich die Mutation des Staatssystems in einen modernen demokratischen und sozialen Rechtsstaat, der weder in ideologischen noch in religiösen Verblendungen und Grenzen verfangen ist.

4. Wenn Änderungen – dann welche?

Es besteht Einigkeit darüber, dass es die Verfassung eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates sein soll. Trotzdem wird um die Tragweite und Bedeutung des Art. 2 TV, der die unabänderlichen Grundelemente unteilbare Einheit (Nationalismus), Laizismus und des sozialen Rechtsstaates gerungen. Die meisten Parteien halten an den bisherigen Grundsätzen fest, allein die „prokurdische“ BDP plädiert für ethnische und ideologische Vielfalt, akzeptiert zwar Türkisch als Amtssprache, will aber Regionalparlamenten erlauben, eine zweite Amtssprache einzuführen.

Schwierig einzuordnen ist der Streit um das laizistische Wesen der Republik Türkei. Dieses Prinzip wird zwar nicht grundsätzlich in Frage gestellt, doch gibt es Stimmen, die das Laizismus-Prinzip von seinem ideologischen Charakter²⁴ befreien und es auf den Begriff „Säkularität“ reduzieren wollen.²⁵ Obwohl die französische „sécularité“, die in Art. 2 der französischen Verfassung von 1958 verankert ist, tatsächlich diese Reduktion beinhaltet, andere Staaten wie Deutschland lediglich von der religiösen Neutralität des Staates sprechen und deren Praxis zeigt, wie die Trennung von Staat und Religion ohne Ideologisierung der Säkularität funktionieren kann²⁶, wird in der Türkei jeder Angriff auf den Begriff „laiklik“ gerne als Angriff auf einen der beiden wichtigsten der sechs Pfeiler der kemalistischen Ideologie gewertet. Allein einem harten Laizismus wird die Fähigkeit zugeschrieben, die islamische Fundamentalisierung des Staates aufzuhalten, auch wenn Befürworter der Reduktion wie der konservative Verfechter einer islamisch orientierten nationalen Kultur, Nevzat Yalçıntaş, gerne und nicht zu Unrecht betonen, dass nur der Begriff der Säkularität mit den Grundsätzen eines religionsneutralen Staates zu vereinbaren sei, der dem

²⁴ Kritisch bereits Christian Rumpf, Das Laizismus-Prinzip in der Rechtsordnung der Republik Türkei, JÖR 36 (1987), S. 179 ff.

²⁵ Z.B. Nevzat Yalçıntaş, Yeni T.C. Anayasası hakkında bazı teklifler (Einige Vorschläge zur neuen Verfassung der Republik Türkei), https://yeniayanayasa.tbmm.gov.tr/docs/nevzat_yalcintas.pdf, S. 10.

²⁶ Interessant ist hier der Bericht von Hüdai Şencan, Bazı Avrupa Ülkelerinde Din ve Devlet İlişkisi (Die Religion und die Beziehungen zwischen Religion und Staat in einigen europäischen Ländern), November 2011 (https://yeniayanayasa.tbmm.gov.tr/docs/bazi_avrupa_devletlerinde_din_ve_devlet_iliskileri.pdf)

Individuum und den gesellschaftlichen Organisationen außerhalb des Staates die vollständige Freiheit lässt, ihre Religion zu leben.²⁷ Wenn es den Befürwortern des bisherigen ideologischen Laizismus darum geht, die Islamisierung der Gesellschaft und des Staates aufzuhalten, so ist dies ein Problem, das auf Verfassungsebene kaum zu lösen ist, sondern die Gesellschaft und ihre politische Kultur direkt betrifft. Hier würde bereits genügen, dass der Gesetzgeber das Präsidium für Religionsangelegenheiten grundlegend überarbeitet, um die Gleichbehandlung der Religionen sicherzustellen. Oder diese Institution wird – dies dann über eine Verfassungsänderung – ganz abgeschafft. Auch wenn früher die Existenz dieser Behörde regelmäßig mit dem Schutzbedürfnis des Laizismusprinzips gerechtfertigt wurde – dies würde die Abschaffung wegen Art. 4 TV erschweren –, ist sie heute nichts anderes als eine autonome Verwaltungsbehörde für den sunnitischen Islam. In der aktuellen Verfassungsdiskussion wird allerdings die Existenz dieser Behörde kaum in Frage gestellt, sondern vielmehr nach einem besseren Ausgleich der Interessen der Religionen und ihren einzelnen Richtungen gerufen.

Der dritte wichtige Diskussionspunkt betrifft die Frage, ob das aktuelle System der parlamentarischen Demokratie einem Präsidialsystem weichen soll. Letzteres fordert vor allem die AKP, allen voran der derzeitige Präsident Erdoğan. Das wird unter anderem damit begründet, dass ein Präsidialsystem die Einheit der Nation und den gesellschaftlichen Frieden stärken würde. Die Lösung der Kurdenfrage sei unter einem solchen System schneller zu erzielen. Das Vorbild für ein solches System wird dabei anscheinend weniger in Frankreich denn in den USA gesehen. Dabei weist *Özbudun* zu Recht auf einen wesentlichen Punkt hin, nämlich darauf, dass die AKP dem Präsidenten auch mehr Macht gegenüber dem Parlament geben will, wie man es aber nicht aus den USA, sondern aus südamerikanischen Staaten kenne.²⁸ Die AKP führt also die Diskussion nicht aufgrund einer sorgfältigen Analyse der eigenen Verfassungsgeschichte, noch weniger einer Analyse der Geschichte solcher Länder, in denen das Präsidialsystem derzeit gegeben ist und auf die gerne zum Vergleich verwiesen wird. Es bleibt unklar, worauf die Funktionstüchtigkeit des amerikanischen Präsidialsystems zurückgeführt wird und wo seine Wurzeln liegen. Es wird kaum beachtet, dass die europäischen Demokratien, ob es nun parlamentarische Monarchien oder Republiken sind, in der Regel das Staatsoberhaupt auf repräsentative Aufgaben beschränkt haben und aufgrund historischer Erfahrungen Präsidialdemokratien kritisch gegenüber stehen. Während die Deutschen mit dem Notstandsrecht eines Präsidenten sehr schlechte historische Erfahrungen gemacht haben, weil dies das Einfallstor für das Hitler-Regime war,

²⁷ Yalçıntaş aaO.

²⁸ Interview mit der Tageszeitung Taraf (Internetausgabe), 18.3.2013.

leben die Franzosen problemlos mit einer ähnlichen Bestimmung in ihrer 1958 erlassenen Verfassung. Selbst Charles de Gaulle hat seine Drohung im Mai 1968, Art. 16 der Verfassung anzuwenden, nicht wahrgemacht. Wie hier ein türkisches Präsidialsystem aussehen soll, bleibt bisher im Nebel.

Im Ergebnis spricht also vieles dafür, den bisherigen Reformprozess fortzusetzen – im Rahmen der geltenden Verfassung, die sich bereits mitten in die modernen europäischen Verfassungen einreicht.

5. Aktualisierung 14.1.2017: Was die so genannte Verfassungsreform bringt

Heute kam die Nachricht, dass das Parlament mehrheitlich 12 Artikel der Verfassungsänderung verabschiedet haben. Es fehlen noch 6. Ein beispielloser Vorgang, in dem sich das Parlament sehenden Auges selbst demontiert. Zwischen den Befürwortern und denen, die den Vorgang für Verrat an der Demokratie, Verrat an der Republik, Verrat am zivilisatorischen Erbe, für den Anfang vom Untergange halten, gibt es kaum noch Zwischentöne. Terror in der Türkei? Kein Terror, den die AKP unter ihrem Führer nicht hätte mit demokratischen Maßnahmen verhindern können. Der Terror in der Türkei ist kein Produkt „ausländischer Machenschaften“ – ein beliebtes Motiv aller Diktaturen in Ost und West. Er ist überwiegend selbstgemacht. Wenn ihn der alte und neue starke Mann eindämmt – dann sicherlich nicht mit den aktuell eingesetzten Mitteln der Gewalt, die nichts als Gegengewalt erzeugen.

Der Glaube der Befürworter der so genannten Verfassungsreform hat mit politischer Vernunft nichts zu tun, sondern nur noch mit Angst. Vorseilender Gehorsam gegenüber dem zukünftigen besonders starken Mann, dem aktuellen Präsidenten Erdoğan. Angst davor, Posten zu verlieren. Angst davor, aus dem System zu fallen, wenn man nicht zustimmt. Und Erdoğan drohte unverblümt der Opposition: „Ihr solltet wissen, wohin Ihr gehört“. Die oppositionellen Abgeordneten werden die Terroristen sein, so wie die Redakteure der linksliberalen und kemalistischen Tageszeitung Cumhuriyet, die inzwischen seit mehreren Monaten ohne Anklage im Gefängnis sitzen, nicht wissend was ihnen tatsächlich vorgeworfen wird.

Ich zitiere einen türkischen Staatsrechtslehrer in kurzer Zusammenfassung:

„Mit dem neuen System wird die Gewaltenteilung aufgehoben und das Parlament der Kontrolle durch den Präsidenten unterworfen. Was scheinbar wie eine scharfe Trennung aussieht – vom Parlament unabhängige Regierung – bewirkt den gegenteiligen Effekt. Denn es ist vorgesehen, dass die Wahlen für das Parlament und für den Präsidenten am gleichen

Tag stattfinden. Und der Präsident hat mit der neuen Verfassung die Macht, Neuwahlen sowohl für das eigene Amt als auch für das Parlament anzuordnen.

Die Befugnisse des Präsidenten bergen darüber hinaus die Gefahr in sich, dass der Präsident auch die Kontrolle über die Justiz erhält. Ein Präsident, der ein Parlament auflösen kann, hat damit ein Druckmittel auch auf die Gesetzgebung.

Ein solches System kann auch nicht mehr als Präsidialsystem bezeichnet werden, weil auch ein modernes Präsidialsystem die Gewaltenteilung respektiert.

Nur darum geht es im Vorschlag über die Verfassungsänderung. Und ein System ohne Gewaltenteilung kann man nicht mehr als "Verfassung" bezeichnen. Denn ohne Gewaltenteilung lassen sich die Grundrechte auch nicht mehr wirksam garantieren.“