

Die Verfassung der Türkei – ein Überblick

Von RA Prof. Dr. Christian Rumpf

(Zum Verfassungstext: www.tuerkei-recht.de/downloads/verfassung.pdf)

Verfassungsgeschichte	- 1 -
Vor der Republik	- 1 -
Verfassung von 1924	- 1 -
Verfassung von 1961	- 2 -
Die Verfassung heute	- 3 -
Vorbemerkung	- 3 -
Grundlagen	- 3 -
Grundrechte	- 4 -
Staatsorganisation	- 5 -
Legislative	- 5 -
Exekutive	- 6 -
Präsident der Republik	- 6 -
Der Nationale Sicherheitsrat	- 7 -
Die Verwaltung	- 7 -
Judikative	- 8 -
Der Richter- und Staatsanwälterat	- 8 -
Gerichtssystem	- 9 -
Verfassungsgericht	- 9 -
Die politischen Parteien	- 11 -
Der Notstand	- 12 -
Wirtschaftsverfassung	- 12 -

VERFASSUNGSGESCHICHTE

VOR DER REPUBLIK

Schon die erste schriftliche Verfassung des Osmanischen Reiches 1876 (ausführlicher zur Verfassungsgeschichte: <http://www.tuerkei-recht.de/downloads/rezeption.pdf>) lehnte sich eng an europäische Vorbilder an. Sie hatte ein Zwei-Kammer-System, nämlich ein durch das Volk gewählte Unterhaus und ein durch Vertreter bestimmter Volksgruppen, insbesondere auch religiöser Minderheiten, besetztes Oberhaus. Seit 1839 gab es bereits die Grundlagen des Eigentumsschutzes und des Habeas Corpus, also der Beschränkung der Eingriffsmöglichkeiten des Staates in Freiheit und körperliche Integrität.

VERFASSUNG VON 1924

Die erste republikanische Verfassung von 1924 (ausführlich dazu in türkischer Sprache: <http://www.atam.gov.tr/dergi/sayi-05/1924-anayasasi>; Text in deutscher Sprache: <http://www.verfassungen.eu/tr/tuerkei24-index.htm>) ging vom Grundsatz der absoluten

Herrschaft des Parlaments aus, welches auch Exekutive und Justiz beherrschte. Das Parlament bestand aus einer durch das Volk gewählten Kammer, seit 1934 auch unter Beteiligung der Frauen. Die Exekutive übte der durch das Parlament gewählte Präsident im Auftrag und Namen des Parlaments aus. Der Republikgründer Mustafa Kemal Atatürk hatte sich damit bewusst unter die direkte Kontrolle des Parlaments gestellt. Anders als etwa der deutsche Reichspräsident hatte er keine Notstandsbefugnisse. Die Unabhängigkeit der Justiz war noch nicht vollständig ausgeprägt; nicht zuletzt gesetzgeberische Eingriffe in die Justiz, die deren Unabhängigkeit bedrohten, gehörten zu den Auslösern des Putsches am 27.5.1960. Ein Verfassungsgericht gab es noch nicht. Dafür gab es bereits einen Grundrechtekatalog, wie wir ihn auch aus der Weimarer Verfassung von 1919 kennen.

VERFASSUNG VON 1961

Die zweite republikanische Verfassung von 1961 (Text in deutscher Sprache: <http://www.verfassungen.eu/tr/tuerkei61-index.htm>) folgte der Idee des Militärs vom perfekten Rechtsstaat mit konsequenter Gewaltenteilung und führte einen grundlegenden Systemwechsel herbei.

Erhalten blieben die kemalistischen Grundprinzipien Republikanismus, Nationalismus, Laizismus, revolutionärer Reformismus, Etatismus und Volksnähe. Sie gaben der Verfassung von 1961 eine oft als starr empfundene ideologische Grundlage. Der Nationalismus wird als unteilbare Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk verstanden. Der Laizismus, der vor allem auch die Religion aus dem öffentlichen Leben heraushalten soll, wird inzwischen zunehmend als Beeinträchtigung der Religionsfreiheit begriffen. Der Etatismus wirkte bis in die 1990er Jahre hinein, in denen dann zugunsten der Anpassung an die Marktbedingungen der EU die großen Privatisierungswellen begannen.

Das Parlament wurde nach dem französischen Vorbild in zwei Kammern aufgeteilt, Nationalversammlung und Senat. Der Grundrechteteil kam an den Anfang nach den Grundprinzipien des Staates. Der Ministerrat unterstand als Exekutive der Kontrolle des Parlaments, der durch die Kammern gemeinsam gewählte Präsident wurde weitgehend auf repräsentative Befugnisse reduziert. Die Justiz war jetzt vollständig unabhängig, es wurde ein Verfassungsgericht etabliert. Diese Verfassung kann als eine der modernsten und freiheitlichsten Verfassungen ihrer Zeit bezeichnet werden. Infolge der auch in der Türkei hochkochenden 1968er Bewegung kam es zu einem weiteren, gemäßigten Eingriff des Militärs, aufgrund dessen die Verfassung nochmals überarbeitet wurde. Wichtigstes Element war die Einführung einer Staatsschutzgerichtsbarkeit, die allerdings durch das Verfassungsgericht wegen eines Formfehlers gestoppt wurde. Gegen Ende der 1970er Jahre zeigten sich die Defizite des Zwei-Kammer-Systems, in dem das Parlament infolge allzu ausgeglichener Wahlergebnisse so gelähmt wurde, dass es faktisch die Gesetzgebungstätigkeit einstellte und nicht einmal in der Lage war, für den Präsidenten Fahri Korutürk, dessen Amtszeit abgelaufen war, einen Nachfolger zu wählen. Das Land versank in bürgerkriegsähnlichen Zuständen, denen das Militär mit einem durch den Generalstab geplanten und durchgeführten weiteren Putsch am 12.9.1980 ein Ende setzte.

Am 7. November 1982 trat dann die Verfassung von 1982 in Kraft.

DIE VERFASSUNG HEUTE

VORBEMERKUNG

Die große Frage ist: Gilt heute eigentlich noch die Verfassung von 1982? Oder gilt irgendetwas anderes?

Tatsächlich besteht die heutige Verfassung überwiegend aus dem Text der Verfassung von 1982. Es ist aber nicht die Verfassung von 1982. Mit der Verfassungsänderung 2017 hat das türkische Verfassungssystem den größten Systemwandel seit 1876 durchgemacht.

GRUNDLAGEN

Die auf Anordnung des Militärs unter strikter Einhaltung des Zeitplans ausgearbeitete Verfassung von 1982 setzte auf der Verfassung von 1961 auf. Vollständig neu verabschiedet, bestand die wichtigste Systemänderung lediglich in der Wiederherstellung des Ein-Kammer-Systems. Auch der Rückzug staatlicher Wirtschaftsplanung zugunsten der Marktwirtschaft ließ sich erkennen. Richtig ist jedenfalls, dass sich die Verfassung von 1982 zunächst einmal als eine Verfassung dargestellt hat, deren wichtigstes Anliegen nicht der Schutz der Freiheit, sondern der Schutz der Staatsautorität war. Eine grundrechtfreundliche Rechtsprechung des Verfassungsgerichts sowie die durch die grundlegende Europaorientierung gestärkte Einsicht des Gesetzgebers haben aber nach dem Erlass der Verfassung die weitere Verfassungsentwicklung im europäischen Sinne gefördert. Es war die Verfassung eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates, der auf dem Prinzip der Volks- und Parlamentsouveränität beruhte.

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, der Republikanismus („der Staat Türkei ist eine Republik“, Art. 1. TV) und der Laizismus (Art. 2. TV) 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 Rechtsstaatsprinzips 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.

Die kemalistische Staatsideologie gilt, wie soeben angedeutet, auch nach den umfangreichen politischen Veränderungen der letzten Jahre noch fort. Das gilt vor allem für den Nationalismus, der eine Autonomisierung einzelner Regionen verhindert und immer wieder einer flexiblen Lösung der Kurdenfrage im Wege steht. Dagegen ist der Laizismus stark aufgeweicht worden. Ursprünglich war er dazu gedacht gewesen, die strikte Trennung zwischen Religion und Staat zu zementieren. Über das Grundrecht der freien Religionsausübung sind jedoch vor allem islamische Elemente immer stärker in den

politischen Alltag vorgezogen. Begleitet von monströsen Moscheebauten bestimmt der Islam zunehmend Bildung und Erziehung wie auch tagespolitische Themen.

GRUNDRECHTE

Der Grundrechtsschutz orientiert sich strukturell und formal an den Standards westeuropäischer Staaten und der EMRK. Gleiches gilt für das Gleichheitsgebot bzw. Diskriminierungsverbot.

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 (Drittwirkung). Gemäß Art. 12 TV gilt der Grundsatz der Sozialpflichtigkeit für alle Grundrechte, nicht nur für das Eigentum. Der Grundrechtekatalog enthält alle für eine moderne Demokratie typischen Grund- und Freiheitsrechte sowie wirtschaftliche und soziale Rechte, zu denen auch das Eigentumsrecht gezählt wird. Für alle Grundrechte hält die Verfassung ein austariertes Schrankensystem bereit. 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 Allgemeinheit, des öffentlichen Interesses, des Sittengesetzes und der öffentlichen Gesundheit dies erfordert. Als „Schrankenschranke“ 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. Weiter gehende 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 sollen.

Gewährleistet werden soll 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). Allerdings hat die „Reform“ 2017 dazu geführt, dass infolge des Wegfalls der Parlamentsouveränität und der erheblichen Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Justiz durch spürbare Stärkung der Eingriffsmöglichkeiten des Präsidenten der Grundrechtsschutz nicht mehr mit der in einem demokratischen Rechtsstaat erforderlichen Effizienz gewährleistet ist.

STAATSORGANISATION

LEGISLATIVE

Die aus 600 Mitgliedern (bis 24.6.2018 waren es 550 Mitglieder) bestehende Große Türkische Nationalversammlung (GNVT) wird alle fünf Jahre (früher alle fünf, dann alle vier Jahre) in freien, gleichen, allgemeinen und geheimen Wahlen gewählt. Das aktive und passive Wahlalter liegt bei 18 Jahren.

Die Wahlen finden grundsätzlich zusammen mit den Wahlen zum Präsidialamt statt. Das gilt auch bei Neuwahlen, die der Präsident nach Belieben ansetzen kann, während das Parlament dazu einer Mehr von drei Fünfteln benötigt.

Das Parlament erfüllt seine zentralen Aufgaben (Art. 87 TV) durch direkt wirksame (formelle) Gesetze. Infolge des Entfalls des Ministerrats (dazu unten) gibt es keine Ermächtigung der Exekutive mehr zum Erlass Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft, die vom Ministerrat erlassen werden durften (ehemals 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 (Indemnität), für sonstige Straftaten muss das Parlament erst die Immunität aufheben, bevor sich die Strafjustiz eines Abgeordneten bemächtigen kann (Immunität). Allerdings hat das Parlament bisher recht leichtfertig von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, was regelmäßig dazu führt, dass vor allem kurdische Abgeordnete buchstäblich zum Abschuss durch die Strafjustiz freigegeben werden.

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. In bestimmten Zusammenhängen gibt es auch andere Mehrheitserfordernisse.

Eine Kontrolle der Exekutive durch das Parlament ist nicht mehr vorgesehen. Allein die Möglichkeit, gegen den Präsidenten der Republik, seine Minister und Vertreter ein Ermittlungsverfahren einzuleiten, das in einen Strafprozess vor dem Verfassungsgericht münden kann, ist vom alten System übriggeblieben. Der Beschluss auf Einleitung des Ermittlungsverfahrens erfolgt in geheimer Abstimmung mit drei Fünfteln der Gesamtzahl der Mitglieder. Schlägt der Ausschuss die Anklage vor, stimmt das Parlament ab, es benötigt dann zwei Drittel der Gesamtzahl der Mitglieder. Eine effiziente Kontrolle ist bei solchen Mehrheitsanforderungen nicht möglich.

Eine gewisse Kontrolle besteht noch insoweit, als das Parlament Präsidialverordnungen (zu diesem neuartigen Instrument siehe unten) per Gesetz gegenstandslos werden lassen kann.

Die beiden größten Parteien haben auch die Möglichkeit, gegen Präsidialverordnungen das Verfassungsgericht anzurufen.

In der Summe ist festzustellen, dass der Grundsatz der Parlamentsouveränität aufgegeben worden ist.

EXEKUTIVE

Präsident der Republik

Der *Präsident der Republik* ist das „Staatsoberhaupt“ und seit Juli 2018 auch „die Regierung“. Er wird gleichzeitig mit dem Parlament gewählt (siehe oben). Die Gleichzeitigkeit ist nur dann nicht gegeben, wenn das Amt mehr als ein Jahr vor der nächsten regulären Wahl frei wird. Der dann gewählte Präsident bleibt nur bis zur regulären Wahl im Amt; diese Zeit gilt nicht als Teil der verfassungsmäßigen Amtszeit (Art. 106). In der kurzen Zeit bis zur Wahl (maximal 45 Tage) übernimmt der Stellvertreter. Die in Art. 104 aufgeführten Befugnisse, die bislang überwiegend formalen Charakter hatten, sind jetzt mit den ursprünglichen Kompetenzen des Ministerrates, welcher bis Ende Juni 2018 für die Durchführung der Gesetze zuständig war, verschmolzen worden. Zu diesen Befugnissen gehört auch das Vetorecht gegen vom Parlament beschlossene Gesetze. Das Veto kann durch das Parlament nur durch ein neues Gesetz überwunden werden, das erneut dem Vetorecht ausgesetzt ist, oder mit der Mehrheit der Gesamtzahl der Parlamentsmitglieder. Dann kann der Präsident nur noch 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 GNV) zu wählen. Seit dem Referendum 2017 kann der Präsident auch Mitglied einer politischen Partei sein und dort beliebige Funktionen übernehmen. Recep Tayyip Erdoğan ist seither Vorsitzender der AKP. Damit läuft das Neutralitätsprinzip, auf das der Präsident seinen Eid leistet, leer.

Der Präsident ernennt und entlässt nach Belieben Minister und Berater, eine Kontrolle durch das Parlament gibt es nicht mehr. Auch die üblichen Kontrollmechanismen, die dem Prinzip der Parlamentsouveränität zur Geltung verhelfen, wurden aufgegeben. Der Präsident braucht dem Parlament weder Rede noch Antwort zu stehen noch hat das Parlament die Möglichkeit, Einfluss auf die Zusammensetzung des Minister- und Beraterstabes rund um den Präsidenten zu nehmen. Zwar ist in der Verfassung jetzt von einer schriftlichen Anfrage an die Vertreter des Präsidenten die Rede, doch eine Verpflichtung zur Beantwortung solcher Anfragen ist dem Verfassungstext nicht zu entnehmen. Das Parlament hat keine Möglichkeit, die Beantwortung zu erzwingen.

Soweit das Parlament die Möglichkeit hat, gegen den Präsidenten bzw. Minister oder Stellvertreter ein Ermittlungsverfahren wegen strafrechtlicher Verstöße einzuleiten (das ist selbst beim Präsidenten nicht mehr auf den Tatbestand des Hochverrats beschränkt), ist die erforderliche Mehrheit von drei Fünftel zu hoch, als dass dieses Verfahren ein wirksames Kontrollinstrument darstellen könnte.

Während der Ministerrat noch aufgrund eines konkreten und bestimmten Ermächtigungsgesetzes Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft (RVOMG) erlassen konnte, die durch das Parlament abzusegnen waren (Art. 91 TV), kann der Präsident mit Präsidialverordnungen Akte erlassen, die im Ergebnis gesetzesähnlichen Charakter haben.

Eine Überprüfung durch das Parlament gibt es im Normalzustand nicht. Allerdings darf er damit nicht - wie es zuvor mit der RVOMG möglich war - Gesetze ändern oder in durch Gesetz abschließend geregelte Gebiete eingreifen. Auch darf der Präsident nicht in Grundrechte eingreifen (Ausnahme: Notstand, dazu unten). Der Präsident entscheidet alleine, früher war dies immerhin ein Gremium, der Ministerrat. Gegen die Präsidialverordnung darf eine der beiden größten Parteien oder ein Fünftel der Parlamentsmitglieder das Verfassungsgericht anrufen, dazu ist nach Verkündung im Amtsblatt 60 Tage Zeit (Art. 150 TV). Auch Gerichte können Präsidialverordnungen im Vorlagewege vor das Verfassungsgericht bringen (Art. 152 TV). Dieses neue Verfahren gewährt nicht mehr Schutz, wie im Wahlkampf vor dem Referendum 2017 behauptet, sondern weniger. Denn die Beschlüsse des Ministerrates konnten noch von jedermann vor dem obersten Verwaltungsgericht angegriffen werden, jetzt steht eben nur noch der eng definierte Weg zum Verfassungsgericht offen.

Auch das Parlament selbst kann reagieren, in dem es durch eine gesetzliche Regelung der Präsidialverordnung die Grundlage nimmt. Das kann durch Aufhebung geschehen. Das ergibt sich zwar nicht direkt aus dem Verfassungstext, aber aus dem Vorrang der Gesetzgebung gegenüber der Exekutive. Wird nicht ausdrücklich aufgehoben, darf eine gegen das Gesetz verstoßende Präsidialverordnung nicht mehr angewandt werden.

Der Nationale Sicherheitsrat

Der *Nationale Sicherheitsrat*, seit 1961 in der Verfassung verankert, ist beratendes Organ in Fragen der inneren und äußeren Sicherheit (Art. 118 TV). Er galt lange Zeit - zu Unrecht - als institutionalisiertes Instrument einer verdeckten Prädominanz des Militärs. Er bestand schon seit 2001 überwiegend aus „Zivilisten“, nämlich aus dem Präsidenten der Republik als Vorsitzenden, dem Ministerpräsidenten und mehreren Ministern. Jetzt wird der Rat durch den Präsidenten kontrolliert. Der militärische Teil besteht aus den Kommandeuren des Heeres, der Luftwaffe, der Marine und dem Generalstabschef; der Chef der Gendarmerie ist nicht mehr dabei. Letzteres ist unverständlich, weil der Rat immerhin auch für Fragen der inneren Sicherheit zuständig ist.

Die Verwaltung

Die Spitze der zentral organisierten Verwaltung ist nicht mehr der Ministerrat, sondern der Präsident. Damit hat sich die Hierarchie geändert, denn ein Weisungsrecht des Ministerpräsidenten hat es bislang nicht gegeben. Der Umstand, dass der Präsident nicht nur die Spitze der Exekutive ist, sondern auch Parteichef und zudem dem Parlament gegenüber nicht verantwortlich ist, hat zu einer neuen Qualität der Möglichkeiten politischer Einflussnahme bis in die letzten Ränge der Bürokratie geführt.

Die Verwaltung folgt seit 150 Jahren dem französischen Modell des Departement-Systems und ist nach dem französischen Vorbild 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 auch zur Anwendung.

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 *Patentbehörde*, die *Bankenaufsicht* mit dem Einlagensicherungsfonds und die *Zentralbank*. Von wirklicher Unabhängigkeit kann aber im Hinblick darauf, dass die Besetzung der Posten letztlich vom Präsidenten entschieden wird, kaum die Rede sein.

Eine Sonderstellung nimmt das *Präsidium für Religionsangelegenheiten* ein, das seit 1961 ausdrücklich in der Verfassung verankert ist (Art. 136 TV). Es ist 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 und ihn mit zu großem Engagement in das öffentliche Leben zu tragen. Ihm sind die beamteten Imame unterstellt. Beamtete Priester oder Pfarrer oder alevitische Seelsorger gibt es nicht, was den Schluss erlaubt, dass es - in Widerspruch zum Laizismus-Prinzip - einen Staatsislam sunnitischer Konfession gibt.

Auf den Ebenen von Provinzen 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 treffen.

JUDIKATIVE

Der Richter- und Staatsanwälterat

Gemäß dem Grundsatz der *Unabhängigkeit der Justiz* (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 *Richter- und Staatsanwälterat* (Art. 159 TV), dem man mit der Reform 2017 das Attribut „Hoher“ genommen hat. Dies wird symbolisch für den Verlust seiner Unabhängigkeit im neuen Verfassungssystem aufgefasst. Der Rat war noch 2010 gründlich reformiert, seine Autarkie erheblich gestärkt worden. Damit ist nach der Reform 2017 nun endgültig Schluss, er fällt, was die Unabhängigkeit angeht, buchstäblich in osmanische Zeiten zurück. Der Rat besteht aus 13 Mitgliedern unter dem Vorsitz des Justizministers und seines Staatssekretärs. Die Justiz hat keinen direkten Einfluss mehr auf seine Zusammensetzung. Unter dem Vorwand der „Demokratisierung“ erfolgt die Besetzung jetzt politisch. Der Präsident der Republik hat ein eigenes Kontingent, das sich aus drei

Mitgliedern aus der Richterschaft und Staatsanwälterschaft Erster Klasse und einem Mitglied aus der Verwaltungsrichterschaft zusammensetzt. Die Große Nationalversammlung hat ein Kontingent von drei Mitgliedern, die aus dem Kassationshof kommen, einem Mitglied aus dem Staatsrat und drei Mitgliedern aus Hochschulen und Anwaltschaft. Zählt man den Justizminister und seinen Staatssekretär als weitere Mitglieder hinzu, ergibt sich, dass der Präsident insgesamt sechs Mitglieder bestimmt (wobei der Staatssekretär der Justiz nicht direkt durch den Präsidenten, sondern durch den Justizminister ernannt wird), während das Parlament sieben Mitglieder bestimmt. Ein weiterer Nachteil ist, dass die Mitglieder wiederwählbar sind.

Gerichtssystem

Die obersten Gerichte - Kassationshof, Staatsrat, Konfliktgerichtshof (Art. 154 ff. TV) und das Verfassungsgericht (s.u.) - sind je eigenständig geregelt.

Die Militärgerichtsbarkeit, die früher aus den Militärgerichten mit dem übergeordneten Militärkassationshof und dem Hohen Militärverwaltungsgerichtshof bestand, ist abgeschafft worden. Es besteht jetzt nur noch eine Art Truppendienstgerichtsbarkeit (Disziplinargerichtsbarkeit).

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

Verfassungsgericht

Man kann darüber streiten, ob das Verfassungsgericht Teil der Judikative ist oder einen eigenständigen Status hat. Es 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. Dann wurde die Zahl auf 17 Mitglieder angehoben und die Bildung von Kammern eingeführt. Seit Juli 2018 hat das Verfassungsgericht 15 Mitglieder, ist also um diejenigen zwei Mitglieder geschrumpft, die zuvor aus der Militärgerichtsbarkeit kamen. Am Wahlmodus, der vor allem durch die Aufstellung von Kandidaten durch oberste Gerichte u.a. bestimmt wird, hat sich kaum etwas geändert.

Die Ernennung erfolgt durch den Präsidenten der Republik aus Kandidaten, die überwiegend von den obersten Gerichten vorgeschlagen 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, 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.

Über den Einfluss des Präsidenten auf das Parlament und Institutionen wie den Hochschulrat und die übrige Justiz wird sich bei den nächsten Ernennungen starker politischer Einfluss seitens des Präsidenten geltend machen. Die Amtszeit beträgt einmalig zwölf Jahre - was die Unabhängigkeit wiederum stärkt - 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 *Präsidentialverordnungen*. 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 und Präsidentialverordnungen innerhalb von 60 Tagen nach ihrer Verkündung auf Antrag des Präsidenten der Republik, der Fraktion der größten oder zweitgrößten Partei 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 oder einer Präsidentialverordnung überprüft, der/die in dem betreffenden Verfahren entscheidungserheblich ist.

Mit der Reform 2010 ist auch die *Verfassungsbeschwerde* zugelassen und 2012 eingeführt worden. Sie kann nach Ausschöpfung des Rechtsweges nur gegen Gerichtsurteile gerichtet werden, nicht gegen Gesetze oder Präsidentialverordnungen.

Die Möglichkeit des Erlasses einer *einstweiligen Anordnung* ist seit 1993 vom Verfassungsgericht anerkannt, 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 *Strafgerichtshof* übt das Verfassungsgericht zudem Strafgewalt zur Verfolgung von Straftaten des Präsidenten, von Ministern 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.

DIE POLITISCHEN PARTEIEN

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*.

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 Staatsordnung 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. 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.

DER NOTSTAND

Bis zur Verfassungsänderung 2017 konnte die türkische Verfassung den politischen Notstand, den Notstand wegen einer wirtschaftlichen Krise oder Katastrophen, eine extreme Form des Notstandes - „Ausnahmestandsverwaltung“ -, in der das Militär an der Verwaltung beteiligt wurde und Militärgerichte Aufgaben im Bereich des Staatsschutzstrafrechts übernehmen konnten sowie den Kriegszustand und die Mobilmachung.

Jetzt gibt es gemäß Art. 119 TV nur noch eine Form des Notstandes sowie den Kriegszustand und die Mobilmachung.

Ausgerufen werden kann der Notstand durch den Präsidenten für zunächst maximal sechs Monate, der dann den entsprechenden Beschluss dem Parlament zur Genehmigung vorlegen muss. Verlängerungen sind jeweils für drei Monate möglich. Das Parlament kann auch selbst den Notstand verlängern, verkürzen oder aufheben. Im Notstand haben die Präsidialverordnungen Gesetzeskraft und können - in den Grenzen des Art. 15 TV - auch Grundrechte einschränken. Art. 15 TV ist dem Art. 15 EMRK nachempfunden und soll den Kernbereich einiger Grundrechte auch im Notstand schützen. Ob das funktioniert, ist jedoch zweifelhaft. Denn die Präsidialverordnungen, mit denen dann auch in Grundrechte eingegriffen werden kann, sind jeglicher gerichtlichen Kontrolle entzogen. Sie haben im Notstand Gesetzeskraft, haben also einen anderen Charakter als im Normalzustand. Zwar sind sie unverzüglich dem Parlament vorzulegen, das innerhalb von drei Monaten die Präsidialverordnung zu bestätigen hat, andernfalls treten sie außer Kraft. Ist der Präsident der Vorsitzende der Mehrheitspartei, dürfte dies jedoch die Effizienz der parlamentarischen Kontrolle einschränken.

WIRTSCHAFTSVERFASSUNG

Die Verfassung von 1982 folgt einem Wirtschaftsmodell, das zwar grundsätzlich auf der Gewährleistung der Eigentumsfreiheit, der unternehmerischen Freiheit und dem freien Wirken der Märkte beruht, andererseits aber auch dem Staat eine wichtige regulierende Rolle zuschreibt (Art. 166), die vor allem mit der Geltung des Sozialstaatsprinzips (Art. 2, Art. 5, Art. 41 ff.) zu erklären ist. Geplant wird in Fünfjahresplänen. Dazu wurde eigens ein Staatliches Planungsamt gegründet, das 2011 in das Entwicklungsministerium übergegangen ist. Nach Art. 167 soll der Staat die - im Übrigen frei wirkenden - Märkte überwachen, Monopole kontrollieren, durch Subventionen und Belastungen steuern. Die Rohstoffquellen sind als ein Wirtschaftsgut mit Schlüsselfunktion direkt der Verfügungsgewalt des Staates unterstellt (Art. 168). Das Eigentum an einem Grundstück berechtigt also noch nicht dazu, die unter diesem Grundstück befindlichen Erdöllager zu erschließen oder Bergbau zu betreiben. Auch der Wald steht unter einem strengen Regime (Art. 169 f.), das kaum Privateigentum an Waldgebiet zulässt. Das führt häufig zu Problemen, wenn aufgrund der entsprechenden Gesetzgebung, Privatgrundstücke entschädigungslos auf den Staat überschrieben werden.

Die Privatisierungspolitik der letzten Jahre hat dazu geführt, dass die staatliche Monopolverwaltung TEKEL (Branntwein, Tabak) zunächst in ein staatliches Wirtschaftsunternehmen (İktisadi Devlet Teşebbükülü - İDT) und dann in eine staatlich beherrschte AG (tta A.Ş.) umgewandelt wurde. Die İDT werden zusammen mit den Öffentlichen Wirtschaftseinrichtungen (Kamu İktisat Kuruluşları) unter dem Begriff

Öffentliche Wirtschaftsunternehmen (Kamu İktisat Teşebbüsleri - KİT) zusammengefasst, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen (die KİT in der Form der AG). Ausschreibungen öffentlicher Projekte an Privatunternehmen folgen strengen Vergaberegeln, die den europäischen Vergaberichtlinien nachempfunden sind.