

# Die geplante Verfassungsänderung

19.05.2017

Von RA Prof. Dr. Christian Rumpf

zum Verfassungstext in synoptischer Darstellung:

[www.tuerkei-recht.de/downloads/Verfassung\\_mit\\_Aenderung.pdf](http://www.tuerkei-recht.de/downloads/Verfassung_mit_Aenderung.pdf)

Vorbemerkung .....	- 2 -
Was wird anders?.....	- 2 -
Überblick .....	- 2 -
Inkrafttreten .....	- 3 -
Einleitung.....	- 3 -
Bündelung der Exekutive in einer Person .....	- 3 -
Verhältnis Präsident – Parlament.....	- 5 -
Präsident als Vorsitzender einer politischen Partei .....	- 6 -
Wahl des Präsidenten.....	- 6 -
Rechtsakte des Präsidenten und richterliche Kontrolle .....	- 7 -
Präsident als Spitze der Bürokratie .....	- 7 -
Präsident als Gesetzgeber .....	- 7 -
Parlament und Abgeordnete.....	- 8 -
Gemeinsame Wahl von Parlament und Präsident .....	- 9 -
Notstand.....	- 10 -
Nationaler Sicherheitsrat .....	- 10 -
Abschaffung der Militärgerichtsbarkeit .....	- 11 -
Verfassungsgericht.....	- 11 -
Gerichtsbarkeit und ihre Organisation.....	- 11 -
Staatshaushalt .....	- 12 -
Verfassungsreform – ja oder nein?.....	- 14 -
Zusammenfassung und Ausblick.....	- 15 -

## VORBEMERKUNG

Die Vorbereitung des Referendums war davon geprägt, dass die aktuelle Regierung, statt eine offene Diskussion zuzulassen, alles getan hat, um die „Nein-Sager“ aus dem Verkehr zu ziehen oder einzuschüchtern. Der knappe Erfolg mit wenig über 51% der Stimmen hat der Regierung daher auch nicht Recht gegeben, sondern einen bitteren Nachgeschmack hinterlassen. Hinzu kommt, dass der Hohe Wahlrat in seinem Beschluss Nr. 560 auch noch unter klarem Verstoß gegen Art. 101 des Wahlgesetzes ungültige Stimmzettel für gültig erklärt hat. Vertreter der „Nein-Sager“ behaupten, dass die Wahlfälschungen entscheidend für den Ausgang des Referendums gewesen seien.

Andererseits ist auch nicht zu verkennen, dass die Opposition schwach auftritt. Das ist nicht allein mit der Einschüchterung der Presse zu erklären, sondern auch damit, dass die CHP insgesamt ein schwaches Bild abgibt. Ihr Vorsitzender Kılıçdaroğlu hat weder das erforderliche Charisma noch trifft er die richtigen Worte. Die Partei konnte zu keinem Zeitpunkt richtig erklären, was sie dem Wähler für den Fall des „nein“ anbieten sollte. Und jetzt sucht sie Hilfe beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte - ein juristisch zweifelhaftes und politisch noch zweifelhafteres Unterfangen.

Von der MHP braucht man als Opposition erst gar nicht mehr zu reden. Sie hat sich mit ihrem „Ja“ im Grunde selbst abgeschafft. Innerlich zerrissen gibt ihr Vorsitzender Bahçeli, der noch nie als charismatische Persönlichkeit gegolten hatte, das Bild eines rückgratlosen Ja-Sagers ab, der in seinen Reden lediglich wiederholt, was die AKP vorgibt.

Die früheren Wertungen und Charakterisierungen der Regierung brauchen wir an dieser Stelle nicht mehr zu wiederholen. Denn es ist klar, dass jetzt nichts mehr so bleiben wird wie es vor dem Referendum war. Ob im Guten oder Schlechten - ein Urteil ist schwierig. Jedenfalls wird derzeit an der Umformung der Regierung gebastelt. Es ist davon die Rede, dass mindestens ein Ministerium an die MHP gehen und Babacan wieder die Zügel für die wirtschaftliche Entwicklung in die Hand nehmen soll. Zumindest letztere Nachricht wäre positiv zu bewerten, denn die Regierung hat Persönlichkeiten, die auch die Sprache der westlichen Welt sprechen, bitter nötig.

Klar ist, dass noch nie eine türkische Verfassung so schwach legitimiert war wie diejenige, die nach dem Referendum gelten soll. Und die Skepsis, dass diese schwache Volksmehrheit die schicksalsträchtige Entscheidung richtig getroffen hat, bleibt berechtigt.

## WAS WIRD ANDERS?

### ÜBERBLICK

Ziel der Verfassungsänderung ist eine Restrukturierung der Exekutive. Im Zentrum steht dabei die Idee strikter Gewaltenteilung. Dabei meinen die „Reformer“ allerdings nur die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Exekutive nach amerikanischem Muster. Die noch wichtigere Trennung gegenüber der Justiz erfährt eine Verwässerung. Vor allem aber werden das Parlament entmachtet und die inneren Kontrollmechanismen, die einen dem Parlament verantwortlichen und in sich als mehrköpfiges Gremium arbeitenden und entscheidenden Ministerrat ausmachen, ausgeschaltet. Was den Sinn und Zweck der

Gewaltenteilung ausmacht, nämlich wichtige Exekutivbefugnisse der Kontrolle von Parlament und Justiz zu unterwerfen, wird aufgeweicht. Das als Gegenmodell zum absoluten Herrscher konzipierte System der Gewaltenteilung lebt eben nicht von der Trennung, sondern von der Kontrolle, den richtigen „checks and balances“. Der Entwurf negiert diese Grundsätze.

Die Restrukturierung erfolgt in der Weise, dass der Präsident zwar weiterhin das Oberhaupt des Staates als Repräsentationsfigur bleibt, gleichzeitig aber in eigener Person die Funktion des Ministerrates übernimmt und der Kontrolle durch das Parlament entzogen bleibt. Die Macht des Präsidenten wird zusätzlich ausgebaut, indem er nicht nur die Exekutive beherrscht, sondern auch einer Partei vorsitzen darf. Diese Partei - davon geht die neue Verfassung jedenfalls aus - wird in der Regel diejenige Partei sein, die auch im Parlament die Mehrheit erringt. Und jetzt kommen wir auf das oben Gesagte zurück: Die aktuelle Parteienstruktur ist in der Türkei - mit Ausnahme der kurdischen HDP - auf mächtige Parteivorsitzende zugeschnitten. Das heißt, die Fraktion der Parlamentsmehrheit wird aus Abgeordneten bestehen, welche ohne die persönliche Billigung des Parteivorsitzenden - und damit nach dem neuen System ohne die persönliche Billigung des Präsidenten - erst gar nicht zu Kandidaten gemacht werden. Das Parlament, das theoretisch als Gesetzgeber jederzeit sich gegen den Präsidenten stellen kann, wird dies praktisch nicht tun - aus ureigenem Interesse jedes einzelnen Abgeordneten am politischen und damit letztlich auch wirtschaftlichen Überleben.

#### **INKRAFTTRETEN**

Das Referendum hat zunächst einmal formell zur Annahme der gravierenden Änderungen geführt.

Das Inkrafttreten ist im Wesentlichen für den Tag nach den für **November 2019** vorgesehenen Wahlen von Parlament und Präsident vorgesehen. Allerdings sind wesentliche Gesetze, welche die Änderungen umsetzen, schon jetzt zu ändern. Der Wandel hat auch schon begonnen, die ersten Posten des neuen Richter- und Staatsanwälterrates sind durch AKP und MHP bereits besetzt worden, Präsident Erdoğan ist Mitglied und (voraussichtlich ab 19.5.) Vorsitzender der AKP. Ob allerdings für Erdoğan alles nach Wunsch laufen wird, ist inklar. Auch in der eigenen Partei regt sich hie und da Widerstand.

#### **EINLEITUNG**

Die neue Verfassung entsteht nicht durch die Schaffung eines neuen Textes, sondern durch die Änderung einiger Artikel mit gravierenden Folgen. Hier entsteht eine Präsidialverfassung, die den Vorstellungen ihrer Autoren folgend der US-amerikanischen Verfassung ähneln soll, letztlich aber als Fundament für eine Diktatur geeignet ist. Auf das Parlament wird kaum gezählt werden können. Denn Widerspruch gegen den Präsidenten ist kaum zu erwarten, die Opposition hat zu wenige Möglichkeiten in diesem System, Gewicht zu entfalten.

#### **BÜNDELUNG DER EXEKUTIVE IN EINER PERSON**

Die wichtigste Änderung besteht in der Verschmelzung des Amtes des Präsidenten mit der Institution des Ministerrats. Der Ministerrat wird als eigenständiges Organ abgeschafft, an

seine Stelle tritt der Präsident der Republik. Die Minister werden auf den Status politischer Beamter reduziert, die einer bestimmten Verwaltungseinheit, die sich weiterhin „Ministerium“ nennen wird, vorstehen und beliebig ausgetauscht werden können. Es entscheidet nicht mehr das Kabinett als Rat, der schon in sich ein kleines Stück Demokratie lebt, sondern eben der Präsident. So ist zwar nur eine geringe Zunahme der Befugnisse der Exekutive zu verzeichnen - der Präsident kann seine Präsidialverordnungen ohne Ermächtigung durch das Parlament erlassen (dazu unten) -, es werden aber die auf Präsident, Ministerpräsident und Ministerrat verteilten Befugnisse allein in der Person des Präsidenten gebündelt.

Insoweit scheint die Reform eine Anlehnung an das US-amerikanische System zu versuchen, wo es ebenfalls nur „die“ Administration gibt mit dem Präsidenten an der Spitze, aber keinen „Ministerrat“. In Frankreich dagegen gibt es immerhin noch den Ministerrat als ausführendes Organ, das durch das Parlament kontrolliert wird und sich daher nicht als bloßes Beratungsgremium des Präsidenten darstellt.

Die eben genannten Präsidialverordnungen treten an die Stelle der bisherigen Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft, die der Ministerrat aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung durch das Parlament erlassen konnte. Anders als bei jenen RVOmG darf der Präsident mit ihnen aber keine Regelungen treffen, die dem Gesetz vorbehalten sind. Er kann auch keine Gesetze mehr damit ändern - das ist jedenfalls die Auffassung des Autors dieses Beitrages. Wie diese Einschränkung bereits zeigt, wird hier durch eine neuartige Regelung Unsicherheit erzeugt. Der Präsident könnte das ausnutzen, wäre aber dann auch wieder mit dem Verfassungsgericht konfrontiert, das dann die Unklarheiten beseitigen müsste. Bestenfalls also wird hier eine verfassungsrechtliche Unsicherheit erzeugt, die ggf. durch die Verfassungsrechtsprechung (vorausgesetzt, das Verfassungsgericht bleibt mutig und bereit, sich gegen den Präsidenten zu stellen) und eine behutsame Praxis der Beteiligten im Lauf der Zeit beseitigt werden kann. Allerdings ist der Weg zum Verfassungsgericht keine Errungenschaft, sondern ein Nachteil, d.h., die Kontrolle wird stark verdünnt. Denn bisher konnten Ministerratsbeschlüsse vor dem Staatsrat als oberstem Verwaltungsgericht angefochten werden - durch jeden, der direkt betroffen wurde. Danach konnte man immer noch zum Verfassungsgericht gehen. Das entfällt jetzt. Der Weg zum Verfassungsgericht ist also eigentlich ein Engpass, weil nur noch die in der Verfassung hierfür bestimmten Gruppen im Parlament klagen können.

Der hin und wieder zu hörende Hinweis, der Präsident habe ja in Art. 104 eine unendlich lange Reihe von Befugnissen und sei schon früher stark gewesen, geht fehl. Denn der Präsident darf zwar dem Ministerrat vorsitzen. Präsident Erdoğan zelebriert dies besonders gerne. Aber es ist eben nur ein „Vorsitz“, ohne jegliche entscheidende Funktion. Die Regierungsarbeit einschließlich der einschlägigen Beschlüsse wird durch den Ministerrat als Kollektiv geleistet. Gleiches gilt für den Vorsitz im Nationalen Sicherheitsrat. Der Präsident hat keinerlei verfassungsrechtlich begründetes Entscheidungsinstrument, mit welchem er gestaltend in die Arbeit der Exekutive eingreifen kann. Zwar könnte er schon mal die Unterschrift unter eine Ernennungsurkunde verweigern, im Rechtssinne berechtigt ist er dazu nicht. Sein Recht, ein kleines Kontingent von Verfassungsrichtern zu ernennen, gibt ihm keinen maßgeblichen Einfluss auf das Verfassungsgericht. Und Einfluss auf die Justiz hat er an keiner Stelle, jedenfalls nicht von Rechts wegen. Das wird sich jetzt ändern.

## VERHÄLTNIS PRÄSIDENT - PARLAMENT

Der Präsident hat gegenüber dem Parlament weiterhin ein Vetorecht. Das Parlament kann das Veto aber nicht mehr mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder, sondern nur mit der Mehrheit der Gesamtzahl der Mitglieder überstimmen. Wenn richtig ist, dass die Mehrheit der Gesamtzahl in der Regel aus den Parteigängern des Präsidenten bestehen wird, bedeutet dies, dass das Parlament in der Praxis der Begründung des Vetos Folge leisten wird - wenn es überhaupt jemals zu einem Veto kommt, das ja eigentlich voraussetzt, dass zwischen Präsident und Mehrheit keine organische Verbindung und eine unterschiedliche Meinungslage bestehen. Hat die Partei des Präsidenten nur eine relative Mehrheit, kann das den Gesetzgebungsprozess „entschleunigen“, weil die Handlungsfähigkeit fehlt. Denn zum Konsens gezwungene Koalitionsregierungen sind unter dem neuen System nicht mehr möglich. Zwar hatte schon die originale Verfassung von 1982 eigentlich das Ziel, starke Parteien hervorzurufen, weil türkischen Politikern bekanntermaßen unterstellt wird, nicht die ausreichende Konsensbereitschaft besitzen, um stabile Koalitionsregierungen zu schaffen. Das aber ist kein zulässiges Argument - so aber die AKP -, um die Möglichkeit von Koalitionen, also auf dem Konsens unterschiedlicher Politikauffassungen beruhender Regierungen, per Verfassung auszuschalten und durch eine Ein-Mann-/-Frau-Regie zu ersetzen. Denn Demokratie funktioniert eben gerade deshalb und dann erfolgreich, weil Entscheidungen aufgrund eines offenen Diskurses in der Gesellschaft und den entsprechenden Organen gefällt werden.

Die strafrechtliche Verantwortung des Präsidenten ist differenzierter geregelt, insbesondere ist das Parlament für eine Präsidentenanklage (impeachment) nicht mehr auf den Tatbestand des Vaterlandsverrats beschränkt, sondern darf auch wegen sonstigen strafrechtlich relevanten Verhaltens ermitteln. Diese Bestimmung ist ein Entgegenkommen gegenüber dem Rechtsstaat. Das Argument, hier habe man mehr Kontrolle als zuvor, zieht aber dennoch nicht. Denn die wichtigsten parlamentarischen Kontrollmechanismen wie Misstrauensvotum oder Vertrauensfrage sind abgeschafft, ein gegen den Präsidenten erzielt Ergebnis eines Ermittlungsausschusses eher zweifelhaft, solange der Präsident Einfluss auf die stärkste im Parlament vertretene Partei hat.

Das Parlament kann die Exekutive nicht entlassen, es kann keine Vertrauensfrage mehr gestellt und kein Misstrauensvotum mehr abgegeben werden. Anfragen sind jetzt an einen stellvertretenden Präsidenten zu richten, der sie schriftlich beantwortet - ohne irgendeine Konsequenz. Er muss nicht einmal im Parlament Rede und Antwort stehen. Antwortet er nicht - die Verfassung sieht dafür keine Sanktion vor.

Das wichtigste Element, was eine sinnvolle Gewaltenteilung ausmacht, ist eben die Kontrolle der Exekutive durch die Legislative - und die ist nun weitgehend ausgeschaltet, ja geradezu umgekehrt worden.

Aber es sind noch andere Konstellationen zu betrachten. So ist es denkbar, dass der Präsident zwar der stärksten Partei vorsitzt, die Mehrheit der Sitze aber einer Anzahl anderer Parteien zusteht. Es wäre dann möglich, dass sich hier Koalitionen bilden, welche Gewicht gegen die stärkste Partei entfalten. In diesem Falle würden die Kontrollmechanismen tatsächlich greifen, die gesetzgebende Gewalt des Präsidenten (siehe unten) tatsächlich auch effektiv begrenzt. Das wäre die Situation, in welcher das

Parlament in der Tat auch ein Gegengewicht zum Präsidenten bilden kann. Dem wiederum steht dann aber die Befugnis des Präsidenten gegenüber, das Parlament aufzulösen. Das führt dann erst einmal zum eigenen Amtsverlust, stellt aber die Umkehrung und damit letztlich die Auflösung der Gewaltenteilung: Die Exekutive kontrolliert das Parlament statt umgekehrt - ein Rückfall in das Europa der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Ob das Stabilitätsversprechen funktioniert, hängt nicht von der Verfassung ab, sondern davon, ob der Präsident ausreichend Akzeptanz im Volk hat. Fehlt diese, ist Unruhe und Gewalt geradezu vorprogrammiert.

#### **PRÄSIDENT ALS VORSITZENDER EINER POLITISCHEN PARTEI**

Weiterer wesentlicher Punkt der Reform ist, dass der Präsident Parteimitglied sein darf. Und die Verfassung verbietet ihm auch nicht, ein Parteiamt zu übernehmen. Man mag ja darüber streiten, wie wirksam die von Verfassung wegen erzwungene Neutralität des Präsidenten bisher war. Die Neutralität hat aber in der Vergangenheit gut funktioniert. Bisher haben sich seit 1961 alle Präsidenten weitgehend aus der Tagespolitik herausgehalten. Das ist selbst hochpolitischen Persönlichkeiten wie Turgut Özal und Süleyman Demirel gelungen, die zuvor als Parteiführer und Ministerpräsidenten tätig waren. Erdoğan ist seit Beginn des Mehrparteiensystems 1946 der erste Präsident, der dezidiert Parteipolitik betreibt und sich "seiner" Partei zum Ausbau und Erhalt eigener Macht bedient, er stiftet - jedenfalls derzeit - mehr Unfrieden, als es dem ausdrücklichen Wunsch nach mehr Stabilität entspricht. An dieser Stelle entstehen der eigentliche Zuwachs politischer Macht für den einen Mann, den Präsidenten, und die dazu gehörigen Probleme. Der mag zwar dennoch demokratisch legitimiert sein, stellt aber zugleich auch eine große Gefahr für ein demokratisches System dar, weil ihm die Apparate einer starken Partei und des Staates direkt und persönlich, ohne Kontrolle durch Minister oder Parlament, zu Gebote stehen. Hinzu kommt noch, dass ein neutraler Präsident, der Richter ernennt, natürlich etwas völlig anderes ist, als ein Parteivorsitzender, der dies tun darf. Das ist der Grund, warum in Frankreich dem Präsidenten die Einflussmöglichkeiten auf die Besetzung der Justiz im Laufe der Zeit entzogen wurden und in Staaten wie Spanien, Brasilien, Portugal oder Italien die Unabhängigkeit der Justiz dadurch sichergestellt wird, dass die Exekutive allenfalls formale Ernennungsbefugnisse - z.B. Auswahl unter durch die Justiz selbst vorgeschlagene geeigneten Kandidaten - erhalten hat. Ein Korruptionsverfahren, wie es im Mai 2017 in Brasilien gegen den amtierenden Präsidenten eingeleitet worden ist, wäre unter den Bedingungen der türkischen Verfassung völlig undenkbar.

#### **WAHL DES PRÄSIDENTEN**

Die Aufstellung von Kandidaten für das Präsidentenamt ist volksnah gestaltet. Nicht nur Parlamentsfraktionen, sondern auch nicht im Parlament vertretene politische Parteien, soweit sie - auch als Gruppe von Parteien - 5% der Stimmen in den letzten Parlamentswahlen auf sich vereinigt haben, und eine bestimmte Anzahl von Bürgern können Kandidaten für das Präsidentenamt aufstellen. Dieses System ist durchaus demokratisch, setzt aber voraus, dass der Präsident während der Wahlphasen sein Amt nicht dazu missbraucht, den gesamten Staatsapparat für seine Zwecke zu mobilisieren, wie er es jetzt schon tut, um sich damit einen illegitimen Vorteil am Wahltag zu verschaffen.

## **RECHTSAKTE DES PRÄSIDENTEN UND RICHTERLICHE KONTROLLE**

Die Rechtsakte des Präsidenten der Republik, die bisher zum Teil der gerichtlichen Kontrolle entzogen waren, unterliegen jetzt durchweg der richterlichen Überprüfung. Allerdings ist auch klarzustellen, dass die nicht der richterlichen Kontrolle unterstehenden Rechtsakte des Präsidenten in rein formalen Befugnissen beruhen. Es gibt in der Türkei innerstaatlich kein Konzept des Vorrangs der Politik, das bestimmte Entscheidungen der Exekutive von richterlicher Kontrolle ausnimmt.

Dass die Präsidialverordnungen (dazu unten) wie Gesetze der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterworfen sind, ist keine Errungenschaft (so die Wahlpropaganda). Zwar ist, solange der Präsident den gebotenen Respekt gegenüber dem Verfassungsgericht übt, hier in der Tat eine rechtliche Kontrolle gegeben. Aber es ist weniger Kontrolle als zuvor. Denn Ministerratsbeschlüsse, an deren Stelle diese Präsidialverordnungen treten, waren vor dem obersten Verwaltungsgericht, dem Staatsrat, anfechtbar, und zwar durch jedermann, der die eigene Betroffenheit nachweisen konnte. Zum Verfassungsgericht können sie jetzt nur durch die in der Verfassung genannten Kläger gebracht werden, also durch eine der beiden stärksten Parteien. Der Präsident selbst entfällt naturgemäß als Kläger.

## **PRÄSIDENT ALS SPITZE DER BÜROKRATIE**

Der Verwaltungsunterbau des Präsidenten der Republik wird nach der Reform dem des bisherigen Premierministeriums entsprechen, zumal einige besondere Verwaltungseinheiten, die dem Premierministerium zugeordnet waren, nun dem Präsidenten zugeordnet sind. Daher entfällt konsequenterweise das Amt des „Generalsekretariats“. Anders als vorher wird damit der Präsident auch rechtlich und faktisch zum Chef der türkischen Bürokratie. Über die Minister, die vollständig von ihm und seiner Gnade abhängig sind, kontrolliert er die Bürokratie in jedem Zweig. Das konnte nicht einmal der Ministerpräsident, der im Ministerrat die Zustimmung der Minister benötigte und mit diesen gemeinsam der Kontrolle durch das Parlament standzuhalten hatte. Das kann auch nicht der französische Präsident, auf den die Reformer gerne verweisen. Und selbst die Macht des amerikanischen Präsidenten, einmal abgesehen von der traditionell scharfen Kontrolle durch die beiden Häuser des Parlaments, versickert auf Bundesebene, während die Musik zu einem großen Teil auf Landesebene (Ebene der Bundesstaaten) spielt. Im Vergleich zu diesen beiden beliebten Beispielen erhält also der türkische Präsident deutlich mehr Macht.

## **PRÄSIDENT ALS GESETZGEBER**

Das türkische Verfassungssystem kannte bisher neben dem durch das Parlament in einem bestimmten Verfahren (Vorlage, Ausschlussdiskussionen, Plenum, Abstimmung, Zustimmung oder Veto des Präsidenten) verabschiedeten Gesetz noch die Rechtsverordnung mit Gesetzeskraft (RVOMG). Im bisherigen System konnte der Ministerrat solche RVOMG oder Gesetzesdekrete nur aufgrund einer Ermächtigung des Parlaments erlassen. Die Ermächtigung hatte präzise vorzuschreiben, auf welchem Gebiet und für wie lange die RVOMG erlassen werden sollte. Im erklärten Notstand war dies auch ohne ausdrückliche Ermächtigung des Parlaments möglich. Nach dem Erlass war die RVOMG unverzüglich dem

Parlament vorzulegen, sie trat dann vorläufig in Kraft, war also vollziehbar, trat aber wieder außer Kraft, wenn das Parlament nicht zustimmte.

Diese bisherige Regelung wird jetzt durch die Präsidialverordnung ersetzt. Nicht ein aus mehreren Personen bestehendes Entscheidungsgremium entscheidet, sondern der Präsident alleine. Das Verfahren, wonach die RVOmG ohne Vorlage zum Parlament nicht in Kraft treten kann, entfällt jetzt. Das Parlament muss also von selbst tätig werden, um die Präsidialverordnung zu beseitigen. Das funktioniert, wenn eine entsprechende Mehrheit zustande kommt. Hat die Partei des Präsidenten die Mehrheit im Parlament, dürfte die Kontrolle entfallen, solange der Präsident als Parteivorsitzender seine starke Stellung in der Partei hält. Funktionieren kann das nur in dem Fall, in dem die Partei des Präsidenten zwar die stärkste ist, aber nicht die absolute Mehrheit im Parlament hat, also die übrigen Parteien die Möglichkeit haben, sich gemeinsam gegen den Präsidenten zu stellen. Nur dann besteht die realistische Möglichkeit, dass Präsidialverordnungen zu Fall gebracht werden, andernfalls ist das infolge der traditionellen Loyalität politischer Parteien zu ihrem Führer nicht zu erwarten. Im Übrigen wäre genau das eine Situation, in welcher der Präsident dann mit der Anberaumung von Neuwahlen reagieren könnte.

Wie die Präsidialverordnung in die Normenhierarchie einzuordnen ist, ist unklar. Grundsätzlich ist sie nicht im Teil über die Gesetzgebung, sondern bei den Bestimmungen zur Exekutivgewalt des Präsidenten geregelt. Solange das Parlament aber nicht eingreift, kann sie jedenfalls wie ein Gesetz wirken. Man könnte auch die Anfechtbarkeit vor dem Verfassungsgericht als Indiz für einen Gesetzescharakter nehmen. Dagegen spricht, dass die Verfassung ausdrücklich ausschließt, dass die Präsidialverordnung in Räume eingreift, die durch Gesetze besetzt werden. Die wesentliche Einschränkung aber besteht darin, dass die Präsidialverordnung dort nicht erlassen werden darf, wo der Vorbehalt des Gesetzes gilt (*Gesetzesvorbehalt*), bereits ein Gesetz besteht (also keine Gesetzesänderung durch Präsidialverordnung möglich) oder aus sonstigen Gründen ein Bereich besteht, der der Gesetzgebung vorbehalten ist (*Parlamentsvorbehalt*). Letztlich wird man eine Gelegenheit abwarten müssen, in der sich das Verfassungsgericht zur Charakterisierung der Präsidialverordnung äußert.

Im Falle der Handlungsunfähigkeit des Parlaments oder wenn die Partei des Präsidenten die Mehrheit im Parlament hat, kann der Präsident also mit den Präsidialverordnungen „durchregieren“. Eine Chance für Demokratie und Rechtsstaat besteht also nur, wenn entweder der Präsident nicht die Mehrheit im Parlament kontrolliert oder er sich selbst kontrolliert.

#### **PARLAMENT UND ABGEORDNETE**

Das Parlament soll 600 Abgeordnete bekommen. Die Begründung hierfür ist offiziell der Anstieg der Bevölkerung. Logisch ist das aber nicht. Es wird die Parlamentsarbeit nicht erleichtern und die Sitzverteilung nicht gerechter werden lassen. Man mag nun den Verdacht hegen, dass es hier eher um eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für arbeitslose Politiker geht. Andererseits muss man den Verfechtern der Vergrößerung des Parlaments zugestehen, dass sie damit Vorbildern anderer Staaten folgen. Deutschland leistet sich - neben zahlreichen Landesparlamenten - derzeit 631 Bundestagsabgeordnete (gesetzlich: 598, zzgl. Überhangsmandate).



Das passive Wahlrecht ist auf 18 Jahre herabgesetzt worden. Das wird mit allen möglichen Behauptungen kritisiert, vor allem damit, dass manipulierbare junge Leute in das Parlament geholt werden könnten. Das halte ich aber für abwegig. Die Maßnahme entspricht einem weltweiten Trend. Und ob nun neben alten manipulierbaren Hasen zwei drei manipulierbare junge Leute ins Parlament kommen, ist kaum relevant. Dagegen dürften eher positive Argumente durchschlagen, nämlich den Anreiz an junge Leute zu erhöhen, sich aktiv in der Politik zu engagieren, der Jugend gegenüber alternden Machtmenschen stärkeres Gewicht zu verleihen.

Das Parlament wird jetzt nur noch alle fünf Jahre gewählt. Damit wird die Amtsdauer des Parlaments derjenigen des Präsidenten der Republik angepasst. Damit folgt die Türkei dem Vorbild Frankreichs.

#### **GEMEINSAME WAHL VON PARLAMENT UND PRÄSIDENT**

Konsequenterweise finden nunmehr auch die Wahlen sowohl zum Parlament als auch zum Präsidenten der Republik am gleichen Tage statt. Damit soll erreicht werden, dass der Präsident im Einklang mit der politischen Mehrheit im Parlament steht. Das muss natürlich nicht sein, vorausgesetzt, das insoweit zu ändernde Wahlgesetz sieht zumindest getrennte Wahlzettel vor. Gemeint ist aber die Stabilisierung durch Gleichlauf. Und hier liegt das Problem. Es mag politische Stabilität erzeugen, wenn die parlamentarische Mehrheit und der Präsident derselben Partei angehören. Aber die Gefahr der Manipulation der Partei durch einen Präsidenten ist vor dem oben geschilderten Hintergrund politischer „Führer-Kultur“ entschieden viel größer als die Chance, dass diese Mehrheit den Präsidenten unter Druck setzt. Der Vorteil fehlenden Gleichlaufs hatte in Frankreich etwa zur Belebung der demokratischen Diskussion geführt, allerdings haben die Franzosen die „Cohabitation“, also das Nebeneinander zweier politischer Richtungen in Parlament und Präsidialamt, ebenfalls als nachteilig empfunden, dort finden die Wahlen jetzt im gleichen Jahr statt, indem zwischen der Präsidentenwahl und der Parlamentswahl ein Monat geschoben wurde.

Ein weiteres Problem ist bislang überhaupt noch nicht diskutiert worden, nämlich was geschieht, wenn die Partei des Präsidenten zwar stärkste Partei wird, aber keine absolute Mehrheit erlangt. Da hülfe nur die Neuwahl, was wiederum voraussetzt, dass Parteien oder Präsident - er selbst Parteiführer - ein entsprechendes Bedürfnis haben. Denn wird das Parlament handlungsunfähig, wird es keine Neuwahlen beschließen können. Dies wiederum stärkt die Position eines Präsidenten, der dann mit Präsidialverordnungen regieren kann.

Andererseits können sich in den nach wie vor möglichen Zwischenwahlen noch kleinere Verschiebungen ergeben.

Sowohl das Parlament als auch der Präsident können Neuwahlen beschließen. Die Wahlen bleiben auch in diesen Fällen miteinander verknüpft. So hat also der Präsident die Möglichkeit, sich selbst und gleichzeitig das Parlament neu zur Wahl zu stellen. Die gleiche Möglichkeit hat auch das Parlament. Allerdings benötigt das Parlament für einen solchen Beschluss eine Mehrheit von drei Fünfteln, während an einen Beschluss des Präsidenten keine besonderen Bedingungen geknüpft werden. Auch hier wieder wird das „Präsidialsystem“ kopflastig. Zudem kann der Präsident durch Anberaumung einer Neuwahl seine Amtsperiode verlängern: denn die angebrochene zweite Amtsperiode wird nicht

angerechnet. Mit ein wenig Geschick lässt sich dies trefflich missbrauchen, auch wenn ich die Regelungen so interpretiere, dass durch eine Neuwahl vor Ablauf der zweiten Amtsperiode effektiv nur eine Verlängerung auf knapp unter 15 Jahre Amtszeit erfolgen kann. Das ist dennoch viel - fast doppelt so viel wie in den USA.

So hat also der Präsident das Recht, das Parlament aufzulösen - wobei er aber gleichzeitig sein eigenes Amt zur Verfügung stellt.

#### **NOTSTAND**

Neu geregelt ist der Notstand. Es gibt neben dem Kriegszustand nur noch eine Notstandsform, die aus drei alten Notstandsformen zusammengefasst worden ist. Die entscheidende Neuerung dabei ist, dass die „Ausnahmezustandsverwaltung“ als Variante entfällt; in dieser Form, die bei extremer Gefährdung der Sicherheitslage und des Verfassungssystems ausgerufen werden konnte, übernahm das Militär auch Verwaltungsfunktionen, Militärgerichte konnten Funktionen in der Strafjustiz ausüben. Verfassungsrechtler haben dies schon immer bekämpft, während andere Teile der Bevölkerung, vielleicht sogar die Mehrheit, prinzipiell nichts gegen diese Variante hatten, weil letztlich das Vertrauen der Bevölkerung in das Militär größer war als in die zivile Politik. Jedenfalls ist die Abschaffung dieser Notstandsvariante ein Teil der Verfassungspolitik, die das Militär nur noch in den Kasernen oder an der Front sehen will, und grundsätzlich zu begrüßen.

Entscheidend im Zusammenhang mit der Reform des Notstandsregimes ist, dass zwar - wie bisher - die verfassungsgerichtliche Kontrolle entfällt, aber auch die Kontrolle durch das Parlament erhalten bleibt. Das Problem aber ist auch hier wieder allgemeiner Art: Ein Parlament, dessen Mehrheit parteiintern durch den Präsidenten gesteuert und manipuliert wird, ist hier als Kontrollinstanz nicht ernst zu nehmen. Im Notstand kommt es also noch zu einer Erhöhung der Machtfülle des Präsidenten.

#### **NATIONALER SICHERHEITSRAT**

Einige Änderungen erfährt der Nationale Sicherheitsrat. Hier entfällt die Mitgliedschaft des Kommandeurs der Gendarmerie. Grund ist, dass die Gendarmerie entmilitarisiert und auf ihre Funktion als Polizei reduziert wird. Dennoch hätte das Beibehalten der Präsenz ihres Kommandeurs im Hinblick darauf, dass der Nationale Sicherheitsrat sich ja eigentlich auch mit Fragen der inneren Sicherheit zu befassen und ohnehin keine eigenen Entscheidungsbefugnisse hat, durchaus Sinn gemacht.

Konsequent wäre aber gewesen, den Nationalen Sicherheitsrat als Verfassungsorgan ganz abzuschaffen. Denn ursprünglich wurde er nur deshalb zum Verfassungsorgan erhoben, um dem Militär in Sicherheitsfragen ein Mitspracherecht zu garantieren und durch Empfehlungen sicherheitspolitische Entscheidungen zu stützen. Die Mehrheitslage in diesem Rat, wobei die mitwirkenden Minister und Stellvertreter des Präsidenten in jeder Hinsicht von diesem abhängig sind, macht das Organ überflüssig. Denselben Effekt können auch monatliche Routinebesprechungen im Präsidentenpalast erzielen oder ein Sicherheitsrat nach dem Muster des deutschen Bundessicherheitsrates. Der Nationale Sicherheitsrat mutiert daher zu einer zusätzlichen Bühne für einen „starken“ Präsidenten und demonstriert die Macht der zivilen Politik über das Militär. Man kann es auch so lesen:

Der Fortbestand dieses Organs enthüllt den neuen Charakter dieser Verfassung, nämlich den Charakter einer konstitutionellen Diktatur.

#### **ABSCHAFFUNG DER MILITÄRGERICHTSBARKEIT**

Die Militärgerichtsbarkeit wird abgeschafft und auf ihre ureigene Funktion reduziert, nämlich auf die interne Verfolgung disziplinarischer Vergehen von Angehörigen des Militärs. Der vor allem auch für Personalentscheidungen in der Militärführung zuständige Hohe Militärerrat wird der richterlichen Kontrolle unterworfen. Diese Änderung ist grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn manche bedauern mögen, dass damit eine Gerichtsbarkeit verschwindet, die oft zuverlässiger gearbeitet hat als die zivile Strafgerichtsbarkeit.

#### **VERFASSUNGSGERICHT**

Das Verfassungsgericht bleibt im Wesentlichen unberührt, die Mitgliederzahl wird von siebzehn auf fünfzehn Richter abgesenkt. Auch am Wahlmodus, der vor allem durch die Aufstellung von Kandidaten durch oberste Gerichte u.a. bestimmt wird, hat sich kaum etwas geändert. Insbesondere hat der Präsident der Republik nur in Bezug auf vier Richterstellen die Möglichkeit, nach Gutdünken Richter in das Amt zu wählen. Einfluss hat er allerdings auch über das Kontingent des Hochschulrats, weil dessen Mitglieder wieder überwiegend von der Exekutive, nach der Reform also durch den Präsidenten allein ernannt werden. Neben den Gesetzen und der Geschäftsordnung des Parlaments sind nunmehr - anstelle der Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft - die Präsidialverordnungen der Kontrolle durch das Verfassungsgericht unterworfen. Eine qualitative Änderung ergibt sich jetzt aber daraus, dass das Kontingent nicht mehr von einem neutralen Präsidenten besetzt wird, sondern von einem Präsidenten, der gleichzeitig Parteivorsitzender ist. Die Nutzung dieses Kontingents erhält also einen deutlich politischeren Charakter, das Neutralitätsgebot entfällt. Bei den drei Positionen, die durch das Parlament zu besetzen sind, kann sich wieder der Einfluss des Präsidenten als Parteivorsitzender bemerkbar machen. Allerdings kann auch das Parlament nur aus drei Kandidaten pro Position auswählen, die von Dritten gestellt werden. So bleibt trotzdem an dieser Stelle also die Hoffnung, dass wenigstens das Verfassungsgericht seine Kontrollfunktion unabhängig ausüben wird. Ob dies geschieht, hängt aber naturgemäß davon ab, ob sich der Präsident und seine politische Partei dem auch unterwerfen.

Zu erwähnen ist ferner, dass die Rolle des Verfassungsgerichts als „Strafgerichtshof“ bleibt.

Insoweit ändere ich meine seit 1982 verwendete Terminologie „Staatsgerichtshof“, denn diese hat im Hinblick auf die Existenz von „Staatsgerichtshöfen“ in deutschen Bundesländern und den Umfang der Befugnisse des Reichsgerichts unter der Weimarer Verfassung als Staatsgerichtshof zu Irritationen geführt. Von Begriffen wie „Oberster Gerichtshof“ oder „Supreme Court“ (als Übersetzung des türkischen Begriffs Yüce Divan) rate ich ab.

#### **DIE GERICHTSBARKEIT UND IHRE ORGANISATION**

Am Kassationshof hat sich nichts geändert. Der Staatsrat hat jetzt nicht mehr die Kompetenz, zu durch den Ministerrat erstellten Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen,

was kaum als Nachteil empfunden werden wird. Die Kontrolle der Ministerratsbeschlüsse ist jetzt als Kontrolle der Präsidialverordnungen auf das Verfassungsgericht übergegangen, insoweit ist die Kontrolle der Justiz gegenüber der Exekutive zurückgedrängt worden. Denn wie oben erläutert ist die Kontrolle durch das Verfassungsgericht kein angemessener Ersatz für eine effektive richterliche Kontrolle von Entscheidungen des Präsidenten.

Der Hohe Richter- und Staatsanwälterat verliert das Attribut „hoch“. Das wird von Kritikern als Signal für die Respektlosigkeit des aktuellen Regimes gegenüber der Justiz gedeutet. Dieser Rat bleibt das oberste und einzige Kontrollorgan der Justiz, das auch für die Ernennung und Entlassung von Richtern und Staatsanwälten zuständig ist. Er besteht nur noch aus 13 Mitgliedern, die Ersatzmitglieder entfallen. Geändert hat sich das Ernennungsverfahren. 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. Die obersten Gerichtshöfe selbst haben keinen Einfluss mehr auf die Zusammensetzung. Damit gerät der Rat unter die Kontrolle von Parlament und Präsident, wobei der Präsident über seine Partei entsprechenden Einfluss auf das Parlament haben wird. Es bedarf keiner Phantasie, um sich vorzustellen, dass das wichtigste Organ zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz damit unter die Kontrolle eines starken Präsidenten gerät.

Allein mit dieser Regelung gerät alles aus den Fugen, was den Rechtsstaat ausmacht: Nämlich sicherzustellen, dass der Bürger sich gegenüber über der Exekutive auf die innere und äußere Unabhängigkeit der Gerichte verlassen kann. Darüber kann auch nicht ein kompliziertes Ernennungsverfahren im Parlament hinwegtäuschen, sowenig wie die überflüssige Hinzufügung des Attributs „unparteiisch“ in Art. 9 über die unabhängige Justiz. Zu bedenken ist auch, dass die Amtsdauer vier Jahre beträgt und die Möglichkeit der Wiederwahl besteht. Dies bekommt eine ganz andere Dimension, wenn die Ratsmitglieder durch die Politik gewählt werden, als würden sie wie bisher überwiegend von der Justiz selbst bestimmt. Anders wäre das vielleicht zu beurteilen, wenn der Präsident tatsächlich seine bisherige neutrale Position beibehalten würde.

Eine Justiz mit einer solchen Struktur wird nicht in der Lage sein, Korruption und sonstige Kriminalität an den politischen Schaltstellen wirksam zu bekämpfen.

## **STAATSHAUSHALT**

Im Zusammenhang mit dem Staatshaushalt ersetzt der Präsident die Funktionen des Ministerrats. Die Behauptung, er habe jetzt die Kontrolle über den Staatshaushalt, trifft nicht zu.

## ÄHNLICHKEIT MIT DEM US-SYSTEM?

Dieses Thema ist hier anzusprechen, weil die Propaganda für die Verfassungsänderung gerne darauf verwiesen hat, dass der Präsident in den USA ja auch solch eine starke Position habe. Diese Propaganda verfällt aber einem weit verbreiteten Irrtum und einer gravierenden Fehleinschätzung der Funktionsweise des amerikanischen Verfassungssystems.

Die einzige Ähnlichkeit mit dem US-System besteht darin, dass auch die USA keinen Ministerrat haben und die Exekutive beim Präsidenten liegt.

Zunächst einmal kennen die USA keine Tradition, in welcher ein Parteivorsitzender in der Regel auch Chef der Exekutive wird. Der Präsident, wenn er denn überhaupt Mitglied der ihn im Wahlkampf stützenden Partei ist, stellt sich regelmäßig als prinzipiell unabhängige Persönlichkeit dar, die nicht etwa ihre Mehrheit im Parlament zur Machtausübung nutzt, sondern vielmehr darauf angewiesen ist, dass ihm seine Unterstützer auch im Verlauf der Amtsausübung weiter folgen. Gerade die aktuelle Situation unter dem Präsidenten Trump zeigt hier sehr deutlich, wer hier wen kontrolliert, nämlich die Republikaner den Präsidenten und nicht umgekehrt.

Hinzu kommt, dass amerikanische Innenpolitik vor allem auf der Ebene der Bundesstaaten betrieben wird, wo der Präsident keinen Einfluss hat. Das föderale System gibt also dem Gesamtsystem der USA einen ganz anderen und vor allem demokratischeren Charakter als das streng zentralistische System der Türkei.

Auch das Justizsystem der USA ist völlig anders aufgebaut als das in der Türkei. Es gibt nicht die geringste Vergleichsmöglichkeit mit einem System in Europa. Es wurzelt auch in einer völlig anderen Ideologie, nämlich der des amerikanischen Traums, in dessen Zentrum der Begriff der Freiheit steht. Das prägt das System und die Akteure in diesem System. Und dies ist das wichtigste Korrektiv. Die Bundesrichter werden durch eine Person ernannt, den Chief Justice, der zugleich Präsident des Supreme Court ist. Der wiederum wird vom Präsidenten ernannt - auf Lebenszeit, muss sich also nicht um eine Wiederwahl sorgen und ist auch nicht absetzbar. Mit der Ernennung verschwinden jegliche Abhängigkeiten. Mit den übrigen Mitgliedern des Supreme Court verhält es sich ähnlich. Die Richter werden auf Lebenszeit ernannt, außerdem spricht der Senat mit. Jeder Präsident hat während seiner Amtszeit Gelegenheit, allenfalls zwei drei Richter zu ernennen. So schwankt die Grundstimmung im Supreme Court zwischen konservativ und liberal - aber dies unabhängig von der aktuellen politischen Zusammensetzung der Volksvertretungen und im Amt des Präsidenten. Hinzu kommt, dass wir in den USA ja nicht nur die Bundesgerichte haben, sondern eine regionale Justiz, die ihrerseits vom Bund unabhängig agiert. Letztlich hat der amerikanische Präsident gar keine Möglichkeit, durch Ernennungen dauerhaften Einfluss auf die Justiz zu nehmen.

Das wird im neuen türkischen System grundlegend anders. Man merkt es ja jetzt schon - die Richter, die kürzlich an der Freilassung von Journalisten beteiligt sind, wurden bereits suspendiert. Der Hohe Richter- und Staatsanwälterat verliert mit der Reform das Attribut "Hohe" zu Recht - er degradiert sich schon jetzt zu einem willigen Instrument der jeweils vorherrschenden Partei, während die eigentlichen Vorbilder dieses Rates, nämlich

Frankreich, Spanien und Italien, in den letzten Jahren ihren Systemen tatsächlich immer mehr Unabhängigkeit gewährt haben, wie ja der Fall Berlusconi und der spanischen Königstochter Cristina oder die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen gegen den amtierenden Präsidenten in Brasilien zeigen. Solche Verfahren werden durch das neue System in der Türkei geradezu ausgeschlossen.

### VERFASSUNGSREFORM - JA ODER NEIN?

Nach dem Putsch vom 12.9.1980 hatte das Militär versprochen, innerhalb von zwei Jahren eine neue Verfassung zu machen, welche das marode türkische Staatssystem, das am 11.9.1980 längst bewegungslos in Parteienstreitigkeiten verharrt war, keine Gesetze mehr machen und die Sicherheit im vom Terror und bürgerkriegsähnlichen Zuständen gebeutelten Land nicht mehr gewährleisten konnte, wieder auf Vordermann bringen sollte. Mit geringfügiger Verspätung wurde die Verfassung dann in einem Referendum mit gut 95% der Stimmen verabschiedet. Darüber, ob das Referendum etwas mit Demokratie zu tun hatte, brauchen wir uns keine Illusionen zu machen. Was zählt, ist der verabschiedete Text. Und der ist den Machern dieser Verfassung sehr wohl gelungen. Diese Meinung habe ich schon als junger Wissenschaftler vertreten. Und ich habe auch Recht behalten. Denn was das türkische Verfassungsgericht und die Politik in der Zeit Turgut Özal daraus gemacht haben, kann sich sehen lassen. Und letztlich haben die AKP ihre Existenz und die Türkei ihren wirtschaftlichen Aufschwung auch dieser Öffnung unter eben dieser Verfassung zu verdanken.

Dennoch kamen ständig aus allen Ecken die Rufe nach einer neuen Verfassung, und zwar zuerst aus der linken und liberalen Ecke. Man schimpfte über den Ursprung dieser Verfassung, die ja durch das Militär erlassen worden sei. Die islamische Rechte behauptete, die Verfassung sei freiheitsfeindlich, womit sie im Wesentlichen die Freiheit meinte, in der öffentlichen Verwaltung Kopftuch tragen und nach Belieben Moscheen bauen zu dürfen, denn die Religionsausübung war jedenfalls für den sunnitischen Islam nie angefochten. Seriöse Verteidiger dieser Verfassung traten kaum auf - es war nicht opportun, sie waren politisch verdächtig. Damit wurden die langfristigen Überlebenschancen der Verfassung von 1982 mit ihrem System der checks and balances erheblich beeinträchtigt.

Und diese Situation hat die AKP ausgenutzt. Schon früher hatten Politiker wie Süleyman Demirel über eine Stärkung des Präsidenten nachgedacht - Wasser auf die Mühlen der AKP. Renommierete Verfassungsrechtler wie der liberale und international renommierte Staatsrechtslehrer Ergun Özbudun verlangten eine neue Verfassung und legten eigene Entwürfe vor. Damit geriet eine immer besser werdende Verfassung ohne Not in Verruf, es wurde allenthalben und insbesondere beim Wahlvolk der Eindruck erweckt, eine neue Verfassung müsse her, die würde dann irgendwelche Misstände beseitigen.

Doch *keiner* der Gründe, den die Reformer für die Notwendigkeit der Totalrevision des Regierungssystems angeführt haben, ist stichhaltig. Die Änderung stellt eine leichtfertige Gefährdung für den langfristigen gesellschaftlichen Frieden dar.

## ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Mit der Verfassungsreform gibt es jetzt im Hinblick auf die Machtverteilung zwischen Präsident und Parlament folgende Szenarien:

- (1) Das Szenario, dass die Türkei in eine Diktatur abrutschen könnte, hat dann Aussicht auf sein Eintreten, wenn wir es mit einer Konstellation zu tun haben, in welcher die Partei des Präsidenten die absolute Mehrheit im Parlament hat, das Parlament also letztlich nur akklamiert, was der Präsident tut. Ob das Volk tatsächlich die Chance hat, durch Wahl einzugreifen, hängt davon ab, ob der Präsident von einem Missbrauch der Institutionen zur Wahlbeeinflussung Abstand nimmt. Bleibt die Grundidee des Textes erhalten, hat natürlich das Volk alle fünf Jahre die Möglichkeit, einzugreifen. Das wiederum setzt voraus, dass der Opposition die reale Möglichkeit gegeben wird, sich als Alternative zu positionieren.
- (2) Der Präsident hat die Möglichkeit „durchzuregieren“ auch dann, wenn seine Partei nicht die absolute Mehrheit hat, aber in der Lage ist, geeignete Koalitionen zu schmieden, wie es derzeit mit der MHP der Fall ist.
- (3) Der Präsident hat ferner die Möglichkeit „durchzuregieren“, wenn seine Partei nicht die absolute Mehrheit hat und sich auch keine Koalitionen bilden, die ihm zustimmen, also Handlungsunfähigkeit entsteht und keine Gesetze mehr gemacht werden. Er kann dann mit Präsidialverordnungen regieren. Es liegt dann allein an ihm, ob er bereit ist, die Situation durch Neuwahlen, von denen er selbst ebenfalls betroffen wäre, zu bereinigen. Das Parlament jedenfalls dürfte in einer solchen Situation nicht einmal bereit sein, sich selbst aufzulösen.
- (4) Das Parlament kann in effektiver Weise gegen den Präsidenten regieren, wenn der Präsident mit seiner Partei keine absolute Mehrheit im Parlament hat und sich Koalitionen bilden, welche die Mehrheit der Stimmen haben. In diesem Falle wird Widerstand der Exekutive gegen die Parlamentsmehrheit schwierig, da sie einer weitreichenden Kontrolle der Justiz unterliegt. Das Parlament kann den Präsidenten durch Erlass einschlägiger Gesetze „einfangen“.

Die Kritik an der Verfassung entzündet sich daran, dass zwar die Exekutive demokratisiert, durch die unmittelbare Verknüpfung der Wahlen zum Parlament und zum Amt des Präsidenten dieser Effekt jedoch nicht nur verwässert wird, sondern das System zu einer Schwächung des Parlaments führt; das gilt jedenfalls in den Konstellationen 1-3. Das Parlament kann zwar die Rechtssetzungstätigkeit des Präsidenten kontrollieren, der aber kann erst einmal nach Belieben schalten und walten. Es kommt allein auf ihn an, ob er die Präsidialverordnung als dasselbe ansieht wie zuvor den Ministerratsbeschluss, oder ob er sich durch die Verfassung ermächtigt sieht, überall dort einzugreifen, wo es scheinbar an einer gesetzlichen Regelung fehlt.

An dieser Stelle wird sich dann ein anderes Defizit zeigen. Es steht zu erwarten, dass das Parlament unberührt lässt, was der Präsident an Recht setzt. Denn der Umstand, dass der Präsident Mitglied einer politischen Partei sein und auch ihr Vorsitzender werden darf, führt angesichts der traditionellen türkischen politischen Kultur dazu, dass der Präsident regelmäßig auch der Vorsitzende der stärksten Partei sein wird, deren Abgeordnete er letztlich bestimmt. Und da die übrigen Kontrollmittel des Parlaments gegenüber der Exekutive entfallen sind, wird die Opposition weiter geschwächt.

Allerdings kann auch die Situation eintreten, dass eine Mehrheit aus kleineren Parteien die Regie im Parlament übernimmt. Neben der Krisenanfälligkeit kann dadurch aber auch ein Anpassungsdruck gegen den Präsidenten entstehen, dem dieser im Interesse des Ganzen nachgeben muss.

Die Kritik an den Eingriffsmöglichkeiten des Präsidenten in der Justiz ist berechtigt. Es ist richtig, dass er Einfluss auf die Zusammensetzung des Richter- und Staatsanwältirates haben wird, der seinerseits wiederum die Besetzung der Gerichte bestimmt. Die Mitglieder des Richter- und Staatsanwältirates werden auf vier Jahre gewählt. Die Wiederwahlmöglichkeit kann - anders als zuvor - das Verhalten der Mitglieder politischem Einfluss aussetzen, weil die Wiederwahl eben durch die Politik erfolgt. Zwar sind einmal ernannte Richter formal unabhängig, an den obersten Gerichten auch nicht mehr im Rotationsverfahren umsetzbar. Hier haben schon frühere Justizminister ihre Befugnis, die entsprechenden Listen anzufertigen, dazu missbraucht, politische Umsetzungen vorzunehmen, indem zum Beispiel Richter bestimmter politischer Richtungen bei der Ortsbestimmung privilegiert oder in neuralgische Gerichtssprengel versetzt werden. Dies gelingt einem Justizminister, weil es dem Rat schon faktisch nicht möglich ist, im Rotationsverfahren alle Personalien zu prüfen und über die politische Neutralität zu wachen. Jetzt kommt hinzu, dass bei einem politisch ernannten Rat auch Richterschaft und Staatsanwälterschaft ihre Karrierepläne an politischen Gegebenheiten ausrichten könnten.

Wichtig ist auch die Feststellung, dass die Akte des Präsidenten der richterlichen Kontrolle unterworfen sind. Der Einfluss bei der Zusammensetzung des Richter- und Staatsanwältirates könnte sich auch auf diese Kontrolle auswirken. Da aber ein wesentlicher Teil der Kontrolle durch das Verfassungsgericht stattfindet, das nichts mit dem Richter- und Staatsanwältirat zu tun hat, wäre hier ein entsprechender Einwand der Einflussmöglichkeit nicht gegeben.

Unberührt bleibt insgesamt der Grundrechteteil. Zwar wird kritisiert, dass mit der Stärkung des Präsidenten, der Schwächung des Parlaments und die Einflussnahme der Exekutive auf die Justiz der effektive Grundrechtsschutz gefährdet wird. Allerdings bedeutet allein der Umstand, dass über die Einflussnahme des Präsidenten auf die Zusammensetzung des Richter- und Staatsanwältirates bestimmte Richter mit bestimmten politischen Präferenzen bei Beförderungen am Ende bevorzugt werden könnten, nicht, dass solche Staatsanwälte und Richter nicht auch in der Lage wären, anlässlich der Ausübung ihrer Ämter den Grundrechtsschutz zu pflegen. Hier gibt es andere konkrete Gefahren, die schon immer die türkische Justiz in den Fokus von Kritikern gerückt haben, sei es ihre Langsamkeit, sei es die Neigung, voreilig Untersuchungshaft anzuordnen und zu lange andauern zu lassen.