

## Die Verfassungsänderung 2017

21.06.2018

Von RA Prof. Dr. Christian Rumpf

(Der neue Verfassungstext: [www.tuerkei-recht.de/downloads/verfassung.pdf](http://www.tuerkei-recht.de/downloads/verfassung.pdf))

Vorbemerkung.....	- 1 -
Was wird anders? .....	- 2 -
Überblick .....	- 2 -
Inkrafttreten .....	- 3 -
Das Wesen der Änderung.....	- 4 -
Bündelung der Exekutive in einer Person .....	- 4 -
Verhältnis Präsident - Parlament .....	- 5 -
Präsident als Vorsitzender einer politischen Partei .....	- 7 -
Wahl des Präsidenten.....	- 7 -
Rechtsakte des Präsidenten und richterliche Kontrolle .....	- 8 -
Präsident als Spitze der Bürokratie.....	- 8 -
Präsident als Gesetzgeber .....	- 9 -
Parlament und Abgeordnete.....	- 10 -
Gemeinsame Wahl von Parlament und Präsident.....	- 10 -
Notstand .....	- 12 -
Nationaler Sicherheitsrat.....	- 13 -
Abschaffung der Militärgerichtsbarkeit .....	- 13 -
Verfassungsgericht .....	- 14 -
Die Gerichtsbarkeit und ihre Organisation.....	- 14 -
Staatshaushalt .....	- 15 -
Ähnlichkeit mit dem US-System? .....	- 15 -
Ähnlichkeit mit dem französischen System? .....	- 17 -
Das Märchen vom Bedarf für eine Verfassungsreform .....	- 17 -
Zusammenfassung und Ausblick .....	- 18 -

### VORBEMERKUNG

Am 16.4.2017 billigten 51.4% der türkischen Wähler in einem Referendum eine Verfassungsänderung, welche die größte Systemänderung seit Gründung der Republik herbeiführte. Um es vorweg zu nehmen: Herausgekommen ist eine Verfassung, die mit „Demokratie“ oder „Rechtsstaat“ nichts mehr zu tun hat.

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. Vor diesem Hintergrund ist der knappe Erfolg mit wenig über 51% nicht geeignet, dieser Änderung eine ausreichende Legitimität zu verschaffen. Denn im Parlament hatte die AKP die verfassungsändernde Mehrheit nicht erreicht. 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. Das Verfassungsgericht hat in einem [Beschluss v. 7.6.2017](#) allerdings eine entsprechende Verfassungsbeschwerde als unzulässig verworfen.<sup>1</sup>

Die Opposition hat insgesamt einen schwachen Eindruck gemacht. Die HDP litt unter der Aufhebung der Immunität vieler ihrer Abgeordneter und zahlreichen Strafverfahren, die CHP fand kein Konzept für gute Überzeugungsarbeit und die MHP ließ sich in Teilen von einer ebenfalls schwachen Führung dazu verleiten, die AKP zu unterstützen.

Die früheren Wertungen und Charakterisierungen der Regierung brauchen wir an dieser Stelle nicht mehr zu wiederholen. Unsere Prognose, dass jetzt nichts mehr so bleiben wird wie es vor dem Referendum war, traf leider in vollem Umfang zu. Die allgemeine Atmosphäre, angeheizt durch den Präsidenten, der immer wieder sein Unverständnis für die Freiheiten Andersdenkender lautstark zum Ausdruck bringt und unverfroren gegenüber Journalisten und Andersdenkenden seine Vor-Urteile verkündet mit der Folge, dass Polizei und Justiz entsprechend zugreifen, macht es unmöglich, dem neuen System irgendeinen positiven Aspekt im Sinne eines sozialen und demokratischen Rechtsstaats abzugewinnen.

Klar ist auch, dass noch nie eine türkische Verfassung so schwach legitimiert war wie diese Änderung. Und die Skepsis, dass diese schwache Volksmehrheit die schicksalsträchtige Entscheidung richtig getroffen hat, bleibt berechtigt. Denn in diesem Teil des Volkes haben Elemente sich lautstark ihre Position in der öffentlichen Meinung verschafft, die eine gefährliche Mischung aus religiös-konservativem Fanatismus und unzeitgemäßem Nationalismus, um nicht zu sagen Größenwahn, vertritt

## WAS WIRD ANDERS?

### ÜBERBLICK

Ziel der Verfassungsänderung ist eine Restrukturierung der Exekutive. Im Zentrum steht dabei die Idee angeblich 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 gefährliche Verwässerung. Vor allem aber werden das Parlament entmachtet und die inneren Kontrollmechanismen,

---

<sup>1</sup> Die Diskussion, ob es gegen Beschlüsse des Hohen Wahlrats einen Rechtsweg zum Verfassungsgericht gibt, ist nicht neu. Selbst ob die Verfassungsbeschwerde dann statthaft ist, wenn der Beschwerdeführer die Betroffenheit in einem durch die Verfassung und/oder die EMRK geschützten eigenen Grundrecht geltend machen kann, ist zweifelhaft, weil Art. 79 Abs. 2 der Verfassung die Anrufung einer „anderen Behörde“ gegen Beschlüsse des Hohen Wahlrats ausschließt. Der EGMR sieht eine Möglichkeit, ihn anzurufen, allenfalls gemäß Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK, also wenn es um Parlamentswahlen geht. Vgl. Kemal Gözler unter <http://www.anayasa.gen.tr/ysk-baglayicilik.html>.

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“. Die Verfassung in ihrer neuen Form 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, die in ihrer inneren Führungskultur eher den deutschen Grünen ähnelt - 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. Trotz allem sollte aber auch bedacht werden, dass die Verfassung Szenarien erlaubt, die den demokratischen Wandel ermöglichen - gegen die ursprüngliche Intention des aktuellen Präsidenten und seiner Partei, die eigene Macht zu zementieren.

#### **INKRAFTTRETEN**

Das Referendum hat zunächst einmal formell zur Annahme der gravierenden Änderungen geführt. Versuche, das Referendum noch mit Hilfe des Verfassungsgerichts zu kippen, sind gescheitert.

Das Inkrafttreten ist im Wesentlichen für den Tag nach den ersten Wahlen von Parlament und Präsident nach dem Referendum vorgesehen. Wäre der ursprüngliche Fahrplan eingehalten worden, wäre das Inkrafttreten der wesentlichen Vorschriften im November 2019 erfolgt. Durch die plötzliche Anberaumung von Neuwahlen am 24.6.2018 ist das Inkrafttreten entsprechend vorverlegt worden. Allerdings ist mit der Umsetzung der Reform bereits unmittelbar nach dem Referendum begonnen worden. Manche Regelungen kamen zu früh, wie etwa die Unterstellung des Geheimdienstes unter den Präsidenten der Republik. Der Wandel ist also bereits seit mehr als einem Jahr in vollem Gange, die Neubesetzung des Richter- und Staatsanwälterats, dem das ehrenvolle Tribut „Hoher“ genommen worden ist, mit AKP- und MHP-Getreuen ist bereits erfolgt, Präsident Erdoğan ist Mitglied und Vorsitzender der AKP. Der große Schlag kommt nach dem 24.6.2018, wenn der Ministerrat abgeschafft wird und der Präsident allein mit erheblich geschwächter parlamentarischer und gerichtlicher Kontrolle die Exekutive bildet.

## **DAS WESEN DER ÄNDERUNG**

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 weitaus besser geeignet ist als das amerikanische System. Auf das Parlament wird kaum gezählt werden können. Denn Widerspruch gegen den Präsidenten ist kaum zu erwarten. Tatsächlich sind seit Anfang 2017 kaum noch Gesetze gemacht worden, sieht man einmal von zahlreichen Gesetzen zur Ratifikation völkerrechtlicher Verträge ab. Der Notstand wurde mehrfach - verfassungswidrig - verlängert, praktisch alles wird - ebenfalls verfassungswidrig - mit Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft geregelt, gegen welche ein Rechtsweg nicht (mehr) gegeben ist.

Allerdings gibt es vereinzelte Ansätze, mit denen die Opposition sich bemerkbar machen kann.

## **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 ohne Mitwirkung des Parlaments 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, was von türkischen Befürwortern des neuen Systems häufig verkannt wird.

Die eben genannten Präsidialverordnungen treten an die Stelle der Ministerratsbeschlüsse, werden aber auch als Gesetzgebungsakt begriffen, obwohl sie jedenfalls hinter den Gesetzen nachrangig bleiben.

Der Ministerrat hatte die RVOmG (Rechtsverordnung mit Gesetzeskraft) aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung durch das Parlament erlassen können. Anders als bei jenen RVOmG darf der Präsident mit den Präsidialverordnungen aber keine Regelungen treffen, die dem Gesetz vorbehalten sind. Er kann auch keine Gesetze mehr damit ändern. Allerdings wird hier durch einen für die Türkei neuartigen Normtyp Unsicherheit erzeugt. Der Präsident könnte das ausnutzen und sich zum Gesetzgeber aufschwingen, wie schon jetzt die Regierung die RVOmG dazu missbraucht, Verwaltungsakte zu erlassen, um den Bürgern den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten zu nehmen. Immerhin ist gegen die Präsidialverordnung der

Weg zum Verfassungsgericht eröffnet. Hier hat die Opposition, wenn sie eine der beiden stärksten Parteien stellt oder ein Fünftel aller Abgeordneten mobilisieren kann, eine Eingriffsmöglichkeit. Bestenfalls also wird hier eine verfassungsrechtliche Unsicherheit erzeugt, die ggf. durch die Verfassungsrechtsprechung (vorausgesetzt, das Verfassungsgericht ist 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 besondere Errungenschaft, wie von den Befürwortern gerne zu Unrecht behauptet wird, sondern ein Nachteil, d.h., die Kontrolle wird stark reduziert. Denn bisher konnten Ministerratsbeschlüsse vor dem Staatsrat als oberstem Verwaltungsgericht angefochten werden - durch jeden, dessen Interessen direkt betroffen wurden. 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, nicht jedoch der Bürger.

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 (durfte) zwar dem Ministerrat vorsitzen. Aber es ist eben nur ein „Vorsitz“, ohne jegliche entscheidende Funktion. Die Regierungsarbeit einschließlich der einschlägigen Beschlüsse wird (wurde) durch den Ministerrat als Kollektiv geleistet. Gleiches gilt für den Vorsitz im Nationalen Sicherheitsrat. Der Präsident hat(te) keinerlei verfassungsrechtlich begründetes Entscheidungsinstrument, mit welchem er gestaltend in die Arbeit der Exekutive eingreifen kann (konnte). Zwar konnte er schon mal die Unterschrift unter eine Ernennungsurkunde verweigern, im Rechtssinne berechtigt ist (war) er dazu nicht. Sein Recht, ein kleines eigenes Kontingent von Verfassungsrichtern zu ernennen, gibt ihm keinen unbedingt maßgeblichen Einfluss auf das Verfassungsgericht. Und Einfluss auf die Justiz hat(te) er an keiner Stelle, jedenfalls nicht von Rechts wegen. Das hat sich jetzt geändert.

#### **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 - und nicht durch irgendwelche autokratischen Besserwisser.

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 soll ein Entgegenkommen gegenüber dem Rechtsstaat sein, dürfte aber kaum richtig funktionieren. Denn Der Antrag auf Einleitung eines Ermittlungsverfahrens kommt von einer Mehrheit der Gesamtzahl der Mitglieder des Parlaments. Wenn die AKP die Mehrheit hat, kann man das vergessen. Wenn die Opposition die Mehrheit hat, muss die Opposition entsprechend zusammenwirken. 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. Das Argument, hier habe man mehr Kontrolle als zuvor, zieht also 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. Die Kontrolle ist also gleich null.

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.

Wie die mit RVOMG 694 vollzogene Unterstellung des Geheimdienstes deutlich macht, ist ein weiteres wichtiges Element demokratischer Kontrolle verloren gegangen. Selbst wenn jetzt das Parlament ein neues Geheimdienstgesetz erlasse und einen Parlamentsausschuss zu seiner Kontrolle gründen würde - wie soll diese Kontrolle funktionieren, wenn der Präsident als Chef des Geheimdienstes ganz einfach die Zusammenarbeit mit dem Parlament verweigert, indem - was dem Präsidenten in RVOMG 694 ausdrücklich als Kompetenz eingeräumt worden ist - er dem Geheimdienst untersagt, sich einer Anhörung zu stellen?

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 eben doch Koalitionen bilden, welche Gewicht gegen die stärkste Partei entfalten. In diesem Falle würden die Kontrollmechanismen tatsächlich greifen, die gesetzgebende Gewalt des Präsidenten (siehe unten) wäre 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 dar: 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 Verfassungen wegen erzwungene Neutralität des Präsidenten bisher war. Die Neutralität hat aber in der Vergangenheit gut funktioniert. Bislang 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 entsteht 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 - nicht nur Geheimdienst, der in verfassungswidriger Weise bereits im August 2017 direkt dem Präsidenten unterstellt worden ist. 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 vorgeschlagenen, geeigneten Kandidaten - erhalten hat. Ein Korruptionsverfahren, wie es im Mai 2017 in Brasilien gegen den amtierenden Präsidenten eingeleitet worden ist oder gar eine Amtsenthebung eines Ministerpräsidenten durch das Verfassungsgericht, wie sie gegen Ende Juli 2017 in Pakistan (!) erfolgt ist, wäre unter den Bedingungen der türkischen Verfassung völlig undenkbar. Selbst die Annullierung einer Präsidentenwahl, wie wir sie Anfang 2017 in Kenia erlebt haben, ist unter den Bedingungen der neuen Verfassung kaum denkbar, hat doch bereits der dafür zuständige Hohe Wahlrat mit der völlig offensichtlich gegen Wortlaut und Sinn und Zweck des Wahlgesetzes und der Verfassung verstoßenden Entscheidung, ungültige Stimmen mitzählen zulassen, gezeigt, dass er nicht in der Lage ist, eine unabhängige Entscheidung zu treffen.

#### **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 für das Referendum), sondern im Gegenteil ein deutlicher Verlust an Rechtsstaatlichkeit. 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. Und die Möglichkeit der Gerichte, eine eventuell für die Entscheidung erhebliche Präsidialverordnung dem Verfassungsgericht vorzulegen, bietet keine Verbesserung des Rechtsschutzes. Denn die Gerichte sind zur Vorlage nicht verpflichtet, zudem werden die Verfahren übermäßig verlängert.

Schließlich ist noch ein anderer wichtiger Punkt nicht außer Acht zu lassen: Im Notstand ist die Präsidialverordnung auch vor der Überprüfung des Verfassungsgerichts geschützt. Wenn also der Präsident gleichzeitig Vorsitzender der Mehrheitspartei ist, haben wir die Diktatur.

#### **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, wie bereits dargestellt, 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 entfällt. Dort, wo das Gesetz keine Regelungen getroffen hat oder Lücken aufweist, kann der Präsident mit Präsidialverordnungen Akte erlassen, die im Ergebnis gesetzesähnlichen Charakter haben. Verfassungswidrig sind sie nur dort, wo sie gegen den Gesetzesvorbehalt verstoßen, also etwa wenn sie Grundrechte betreffen. Da der Ministerrat entfällt, entscheidet auch nicht mehr ein aus mehreren Personen bestehendes Gremium - das Kabinett -, sondern der Präsident alleine. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass die Präsidialverordnung, anders als bisher die RVOMG, keine Gesetze ändern darf. Wenn also eine Präsidialverordnung gegen ein bestehendes Gesetz verstößt oder in einem Bereich erlassen wird, der dem Gesetz vorbehalten oder bereits durch ein Gesetz besetzt ist, wird das Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit darin sehen müssen, dass die Präsidialverordnung in die Gesetzesebene eingreift, wo bisher der Staatsrat ganz einfach den Gesetzesverstoß oder die Kompetenzüberschreitung sanktioniert hätte - vorausgesetzt, es findet sich eine der beiden größten Parteien im Parlament als Kläger oder die Präsidialverordnung wird durch ein Gericht dem Verfassungsgericht zur Überprüfung vorgelegt.

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. Da die Präsidialverordnung direkt in die Exekutive eingreift, der Präsident also die Umsetzung direkt anordnen kann, besteht hier die Gefahr, dass der Präsident ggf. Fakten schafft, bis sich ein Kläger findet. Findet sich kein Kläger innerhalb der kurzen 60-Tagesfrist, bleibt die Konkurrenz zwischen Parlament und Präsident zunächst einmal ungeklärt. Allerdings unterliegt die Präsidialverordnung wie ein Gesetz auch dem konkreten Normenkontrollverfahren; im konkreten Gerichtsverfahren kann also das Gericht die Präsidialverordnung dem Verfassungsgericht zur Überprüfung vorlegen.

Verstößt die Präsidialverordnung gegen ein Gesetz, egal, ob es bei Erlass bereits bestand oder später erlassen wurde, hat das Verfassungsgericht die Präsidialverordnung wegen dieses Verstoßes wegen Entfall der Zuständigkeit des Präsidenten für verfassungswidrig zu erklären.

Man kann nur hoffen, dass das Verfassungsgericht dies so sehen wird. Deutlich wird hier allemal, dass das System der Präsidentialverordnung einen Systembruch darstellt und Gesetzgebung und Exekutive auf ungesunde Weise vermischt.

#### **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). Dennoch macht es keinen Sinn, wenn gleichzeitig die Kompetenzen des Parlaments zurückgefahren werden.

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 oder unbelehrbaren 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, die Türkei folgt hier 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 Präsidentialamt, ebenfalls als nachteilig empfunden, dort finden die Wahlen jetzt im gleichen Jahr statt, indem zwischen der Präsidentenwahl und der Parlamentswahl ein Monat geschoben wurde. Auch in Frankreich ist umstritten, ob ein solches System mehr Stabilität bringt oder nicht die Gefahr der Instabilität verschärft. Der aktuelle Präsident Macron hat geradezu Glück gehabt: gegen

die etablierten Parteien gewählt konnte seine neu gegründete Partei spontan die Mehrheit im Parlament erringen. Es hätte auch schiefgehen können.

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, falls sich kein Kläger für ein verfassungsgerichtliches Verfahren findet. Oder es sind doch wieder die doch eigentlich nicht gewünschten Koalitionen, welche die Stabilität sichern und verhindern müssen, dass der Präsident sich allzu intensiv des Instruments der Präsidialverordnungen bedient.

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.

In früheren Fassungen dieses Kommentars hatte ich geschrieben: 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 bis zu 14 Jahren Amtszeit erfolgen kann, sollte auch weiterhin gelten, dass Neuwahlen mindestens ein Jahr vor den nächsten regulären Wahlen liegen müssen. Das ist dennoch viel - fast doppelt so viel wie in den USA.

Ich muss mich korrigieren: Art. 101 Abs. 2 der Verfassung lautet unverändert seit 2007:

„Die Amtszeit des Präsidenten der Republik beträgt fünf Jahre. Eine Person darf höchstens zwei Mal zum Präsidenten der Republik gewählt werden.“

Hat der Präsident einen Anspruch auf volle zehn Jahre - auch wenn es zu einer dritten Wahl kommt? Auf den ersten Blick hat der verfassungsändernde Gesetzgeber (also Herr Professor Kuzu) hier offenbar ganz einfach übersehen, dass sich die Bestimmungen zu den Neuwahlen geändert haben. Die soeben zitierte Bestimmung scheint - auf den ersten Blick - so zu tun, als werde der Präsident tatsächlich nur alle fünf Jahre gewählt. Tatsächlich war ja bisher auch die Wahl des Präsidenten abgekoppelt, der Präsident hatte auch keine Möglichkeit, sich selbst zur Disposition zu stellen. Zudem geht es hier darum, die Amtszeit des Präsidenten von sieben auf zwei Mal fünf Jahre zu erweitern, aber auch gleichzeitig sie hierauf zu beschränken.

Jetzt kommt der völlig neue Art. 116 der Verfassung, der sich ursprünglich mit Vertrauen oder Misstrauen in den Ministerrat befasste und jetzt die Neuwahl regelt. Die Bestimmung besteht aus zwei zentralen Komponenten: (1) Ansetzen der Neuwahl durch das Parlament und (2) Ansetzen der Neuwahl durch den Präsidenten. In beiden Fällen kommt es zur Neuwahl beider Organe.

Allein wenn das Parlament mit der Mehrheit von drei Fünftel aller Mitglieder (man beachte dieses Quorum!) die Neuwahl ansetzt, könnte ausnahmsweise eine Verlängerung der Amtszeit entstehen, nämlich dann, wenn der Beschluss des Parlaments den Präsidenten in seiner zweiten Amtszeit trifft. Nur in diesem Fall kann es theoretisch zu einer Amtszeit von 14 Jahren kommen. Kommt der Beschluss aber während der ersten Amtszeit des Präsidenten, kann er sich nur noch einmal stellen (siehe Art. 101 Abs. 2). In diesem Falle kommt es also - vorausgesetzt, der Präsident wird wiedergewählt - zu einer Verkürzung der Gesamtsamtszeit. Diese Regelung ist also eindeutig als Ausnahme konzipiert mit dem Ergebnis. Eine dritte Wahl des Präsidenten mit der Folge der Amtszeitverlängerung ist also nur möglich, wenn das Parlament mit oben genannter Mehrheit die Neuwahl beschlossen hat.

Auch wenn - in der Gesamtschau - diese Regelung keinen tieferen Sinn erkennen lässt, bleibt die Anwendung auf den Fall Erdoğan am 24.6.2018 eindeutig:

- (1) Erdoğan befindet sich in seiner ersten Amtszeit als Präsident.
- (2) Er hat die Neuwahlen angesetzt, nicht das Parlament.
- (3) Für ihn ist es die letzte Wahl zum Präsidenten (es sei denn, er wird für eine zweite Amtszeit gewählt und es kommt noch einmal zu einer durch das Parlament angesetzten Neuwahl während einer nun folgenden zweiten Amtszeit).
- (4) Sollte Erdoğan während dieser zweiten Amtszeit (vorausgesetzt, er wird gewählt) selbst Neuwahlen ansetzen, beendet er damit sein Amt endgültig.

Die Stromlinienpresse bastelt bereits an neuartigen Interpretationen, die insbesondere darauf aufbauen, am 16.4.2017 habe ja alles neu begonnen. Diese Interpretation ist falsch und auch nicht vertretbar. Sie ist völlig aus der Luft gegriffen. Denn wir alle wissen, dass die AKP mit dem Referendum am 16.4.2017 keine neue Verfassung, sondern nur einige - wenn auch wesentliche - Änderungen durchgesetzt hat. Sie hat die aktuelle Verfassungslage dem türkischen Volk als „geänderte“ Verfassungslage verkauft. Art. 101 der Verfassung blieb von den Änderungen unberührt. Und - auch wenn sich der tiefere Sinn der Regelung nicht recht erschließt (wie auch der Sinn anderer Regelungen dieser verkorksten Verfassungsänderung) - die gängigen Auslegungsmethoden (Wortlaut, Zusammenhang, Sinn und Zweck, historisch und genetisch, oder auch subjektiv und objektiv) lassen nur das oben dargestellte Ergebnis zu.

Aber völlig unabhängig von dieser künstlich durch einige Medien in der Türkei angezettelten Diskussion kann bei einer unbefangenen Betrachtung der möglichen Szenarien jedenfalls eines mit Bestimmtheit sagen: Mehr Stabilität kann durch die neue Verfassung nicht erwartet werden.

## **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 oder gar Strafgerichtsbarkeit. 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 - nach mittel- und westeuropäischen Maßstäben - 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. Denn seine Präsidialverordnungen können im Notstand nicht vor das Verfassungsgericht gebracht werden.

#### **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. Es ist eine kaum aufgefallene Kleinigkeit - aber allein diese Regelung zeigt bereits, wie wenig Gefühl die Macher dieser Verfassung für verfassungsrechtliche Vernunft hatten.

Konsequent wäre dagegen 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, das wie alles ebenfalls unter die alleinige Kontrolle des Präsidenten gerät, enthüllt den Charakter dieser Verfassung, nämlich den Charakter einer konstitutionellen Diktatur, deren demokratisch orientiertes Funktionieren vom guten Willen des Präsidenten abhängt.

#### **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 Militärat 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 pro Position nur aus drei Kandidaten 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. 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. Da dürfte auch wenig helfen, dass in Art. 9 - entsprechend Art. 6 EMRK - für die Justiz noch das Attribut „unparteiisch“ eingeführt wurde.

#### **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. Das Parlament hat weiterhin die Budget-Hoheit. Jedenfalls in der Theorie. Denn auch hier wird sich die innere Verbindung des Präsidenten mit der Mehrheitspartei auswirken, das bisherige Haushaltssystem also faktisch unter die Kontrolle des Präsidenten geraten.

Was die Haushaltshoheit und die Kontrolle durch das Parlament in der Türkei überhaupt wert ist, wollen wir hier nicht vertiefen. Es gibt eine gesetzlich verankerte Schwarze Kasse für die Exekutive, die der parlamentarischen Kontrolle entzogen ist.

#### **ÄHNLICHKEIT MIT DEM US-SYSTEM?**

Dieses Thema ist hier anzusprechen, weil die Propaganda für die Verfassungsänderung gerne darauf verwiesen hatte, 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, dass Trump immer wieder auf erfolgreichen Widerstand seiner eigenen Unterstützer stößt.

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 waren, 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. Das neue System festigt Korruption und Paternalismus statt die Werte von Recht, Freiheit und politischem Anstand zu fördern.



## ÄHNLICHKEIT MIT DEM FRANZÖSISCHEN SYSTEM?

Das türkische Präsidialsystem hat mit dem französischen System viel weniger gemein, als man auf den ersten Blick vermuten könnte. Der türkische Ministerrat ist vom Parlament völlig entkoppelt, er muss dem Parlament nicht einmal mehr berichten. Das ist in Frankreich anders. Das Parlament spricht bei der Ernennung der Regierung durch den Präsidenten mit. Ohne die Mitwirkung des Parlaments kann der Präsident keine Regierung installieren. Auch die Justiz ist von der Exekutive entkoppelt.

## DAS MÄRCHEN VOM BEDARF FÜR EINE VERFASSUNGSREFORM

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 im Umfeld einer europäischen Verfassungspraxis 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 geradezu vorbildlichen System der checks and balances erheblich beeinträchtigt. Wir Deutschen kennen das Problem aus Weimar: eine hochmoderne und gute Verfassung wird so lange als aufgezwungene Folge irgendeines politischen Ereignisses und damit als „illegitim“ diffamiert, bis sie sich selbst erledigt oder durch ein paar lautstarke Populisten erledigt wird.

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. Renommiertere Verfassungsrechtler wie der liberale und international hochgeachtete 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 gefühlten Missstände beseitigen, die beim besten Willen nichts mit der Verfassung zu tun hatten. Oder der Türkei zu neuer Größe verhelfen.

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 oder anordnet. Das war vor dem Referendum bereits der Fall. 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 und sie nicht, wie zum Beispiel die HDP, demontiert wird. Greift das Volk erfolgreich ein, dann entstehen andere Szenarien.
- (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 in der Lage sein, sich selbst aufzulösen. Allerdings hätten hier die beiden größten Parteien immerhin die Möglichkeit, die Präsidialverordnungen vor dem Verfassungsgericht anzugreifen. Es könnten sich auch Mehrheiten gegen den Präsidenten bilden, die im Wege der Gesetzgebung wieder die Zügel in die Hand zu nehmen versuchen könnten. Dann allerdings hätte der Präsident als Gegenmaßnahme die Möglichkeit, das Parlament aufzulösen.

Bei genauer Betrachtung ist diese Verfassung völlig untauglich, dauerhaft den gesellschaftlichen Frieden zu sichern. Misst man diese Verfassung am Versprechen der AKP und des Chef-Texters der Verfassung, des als „Verfassungsrechtler“ weithin wenig ernst genommene Verfassungsrechtsprofessor Dr. Burhan Kuzu, dass diese Verfassung mit einer starken Exekutive mehr Stabilität schafft, so liegt auf der Hand, dass dieses Mehr an Stabilität nur dadurch erzeugt wird, dass der Präsident zum verfassungsmäßigen Diktator wird. Wie wenig Stabilität dies mittel- bis langfristig erzeugt, kann man in jedem guten Geschichtsbuch nachlesen. Und wird der Präsident nicht durch eine Mehrheit im Parlament gestützt, besteht die Gefahr ständiger Konkurrenz und Konflikte zwischen Parlament und Präsident. Und das Schlimmste: Diese Verfassung wieder in ihre alte Form zu bringen wird schwieriger sein, als sie in den aktuellen Zustand gebracht zu haben.

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 - ein krasser Verstoß gegen den Sinn und Zweck des Gewaltenteilungsprinzips. Das Parlament kann zwar die Rechtssetzungstätigkeit des Präsidenten kontrollieren, der aber kann erst einmal nach Belieben schalten und walten. Ist er Vorsitzender der Mehrheitspartei, wird das Parlament ihn auch kaum angreifen.

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. Gleichzeitig würde das aber bedeuten, dass das Stabilitätsversprechen in einer solchen Konstellation nicht eingelöst werden kann.

Die Kritik an den Eingriffsmöglichkeiten des Präsidenten in der Justiz ist berechtigt. Es ist richtig, dass er Einfluss auf die Zusammensetzung des Richter- und Staatsanwältersrates haben wird, der seinerseits wiederum die Besetzung der Gerichte bestimmt. Die Mitglieder des Richter- und Staatsanwältersrates 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 wurden. Dies konnte einem Justizminister gelingen, 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.

Richtig ist zwar die Feststellung, dass die Akte des Präsidenten der verfassungsrichterlichen Kontrolle unterworfen sind. Infolge der entfallenen verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit ist die Kontrolle allerdings nicht stärker, sondern schwächer geworden.

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. Es scheint sich in den letzten Monaten seit der Verfassungsänderung bereits zu zeigen, dass über die Einflussnahme des Präsidenten auf die Zusammensetzung des Richter- und Staatsanwältersrates bestimmte Richter mit bestimmten politischen Präferenzen bei Beförderungen am Ende bevorzugt werden könnten, dass Staatsanwälte und Richter das Strafprozessrecht und auch das materielle Strafrecht im Sinne des aktuellen Regimes zurechtbiegen, also nicht in der Lage sind, anlässlich der Ausübung ihrer Ämter den Grundrechtsschutz im Sinne von Recht und Freiheit zu pflegen. Zudem gibt es hier noch 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.

Schließlich ist noch festzuhalten, dass der stetige und im Übrigen inzwischen kaum noch zu hörende Hinweis der „Reformer“ auf die französische und die US-amerikanische Verfassung als Vorbilder die wahren Intentionen und Vorstellungen der Macher vernebeln sollen. Bei näherem Hinsehen zeigen sich - vor allem in Bezug auf das US-System - gravierende Unterschiede. Das türkische Präsidialsystem hat mit den westlichen Präsidialsystemen nichts gemein.

Um es an dieser Stelle deutlich zu sagen: Dass die AKP diese staatsrechtlich erbärmliche Verfassungsänderung mit Brachialgewalt durchgesetzt hat, ist politisch verantwortungslos.

Wenn Erdoğan die Wahl am 24.6.2018 gewinnt (falls er sie nicht doch wieder aufschiebt, weil die Umfragen hinter seinen Erwartungen zurückbleiben), wird diese Verfassung das Grundgesetz einer Diktatur sein. Wenn ein Demokrat die Wahl gewinnt, wird er alle Mühe haben, dieser Verfassung so etwas wie die Seele eines demokratischen und rechtsstaatlichen Systems einzuhauchen. Die Verfassung wieder in ihren alten, deutlich besseren Zustand zurückzusetzen, würde voraussetzen, dass ein solcher Demokrat ausreichende Mehrheiten erzielt - eine derzeit noch kaum erkennbare Perspektive.