

Die Verfassungsänderung 2017

Stand 10.07.2020

Von RA Prof. Dr. Christian Rumpf

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

| | |
|--|--------|
| Vorbemerkung..... | - 1 - |
| Was ist anders geworden?..... | - 3 - |
| Überblick..... | - 3 - |
| Inkrafttreten | - 4 - |
| Das Wesen der Änderung | - 4 - |
| Bündelung der Exekutive in einer Person | - 4 - |
| Verhältnis Präsident - Parlament | - 6 - |
| Präsident als Vorsitzender einer politischen Partei | - 8 - |
| Wahl des Präsidenten | - 9 - |
| Rechtsakte des Präsidenten und richterliche Kontrolle | - 9 - |
| Präsident als Spitze der Bürokratie | - 10 - |
| Präsident als Gesetzgeber | - 10 - |
| Parlament und Abgeordnete..... | - 11 - |
| Gemeinsame Wahl von Parlament und Präsident..... | - 12 - |
| Amtszeit der Präsidenten | - 13 - |
| Notstand | - 14 - |
| Nationaler Sicherheitsrat..... | - 15 - |
| Abschaffung der Militärgerichtsbarkeit..... | - 15 - |
| Verfassungsgericht | - 16 - |
| Die Gerichtsbarkeit und ihre Organisation | - 16 - |
| Staatshaushalt..... | - 18 - |
| Ähnlichkeit mit dem US-System?..... | - 18 - |
| Ähnlichkeit mit dem französischen System? | - 19 - |
| Die Grundrechte | - 19 - |
| Ein Rückblick: Das Märchen vom Bedarf für eine Verfassungsreform | - 20 - |
| Zusammenfassung und Ausblick | - 21 - |

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. So unfair ist nicht einmal das Referendum durchgeführt worden, das zur Verabschiedung der Verfassung von 1982 führte. 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.

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.¹

Die Opposition hat insgesamt einen schwachen Eindruck gemacht. Die HDP litt unter der Aufhebung der Immunität vieler ihrer Abgeordneten und zahlreichen Strafverfahren, die CHP fand kein Konzept für gute Überzeugungsarbeit und die MHP ließ sich in Teilen von einer ebenfalls schwachen, aber dennoch fest im Sattel sitzenden 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.

¹ Vgl. Kemal Gözler unter <http://www.anayasa.gen.tr/ysk-baglayicilik.html>.

WAS IST ANDERS GEWORDEN?

ÜBERBLICK

Dieser Beitrag wurde erstmals kurz vor dem Referendum am 16.4.2017 ins Netz gestellt. Inzwischen ist die ursprünglich für November 2019 vorgesehene nächste Wahl am 24.6.2018 abgehalten worden. Die AKP hat weiter an Stimmen eingebüßt und ist auf die Mitwirkung der MHP angewiesen, der Präsident konnte sich behaupten. Unmittelbar nach der Wahl wurde daher auch mit der Vollendung der Umsetzung der neuen Verfassung begonnen.

Ziel der Verfassungsänderung war eine Restrukturierung der Exekutive. Im Zentrum stand dabei die von der AKP behaupteten Idee angeblich strikter Gewaltenteilung. Dabei meinten die „Reformer“ allerdings nur die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Exekutive nach amerikanischem Muster. Im Übrigen beruht das neue System auf einem grundlegenden Missverständnis des Prinzips.

Denn die besonders wichtige Trennung gegenüber der Justiz erfuhr eine gefährliche Verwässerung.

Vor allem aber wurde das Parlament entmachtet, indem ihm jegliche wirksame Möglichkeit, die Exekutive zu kontrollieren, entzogen wurde. Das als Gegenmodell zum absoluten Herrscher konzipierte System der Gewaltenteilung lebt eben nicht von der bloßen Trennung, sondern von der Kontrolle, den richtigen „checks and balances“. Die neue Verfassung negiert diese Grundsätze.

Die Restrukturierung erfolgte 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, ohne sich auch der entsprechenden Kontrolle durch das Parlament stellen zu müssen. Die Macht des Präsidenten wurde 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 würden. 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. Dennoch 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. Schon jetzt zeigt sich tatsächlich, dass die AKP ohne Partner über keine ausreichende Mehrheit mehr verfügt.

INKRAFTTRETEN

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

Anders als ursprünglich vorgesehen traten die Änderungen im Wesentlichen nach den vorgezogenen Wahlen am 24.6.2018 in Kraft. Allerdings war 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 war also bereits seit mehr als einem Jahr in vollem Gange, die Neubesetzung des Richter- und Staatsanwältersrats, dem das ehrenvolle Attribut „Hoher“ genommen worden ist (Argument: Da es keine „einfachen“ Richterräte gibt, kann es auch keinen „übergeordneten“, also: „Hohen“ Richter- und Staatsanwältersrat geben), mit AKP- und MHP-Getreuen war bereits erfolgt, Präsident Erdoğan wurde nach wenigen Wochen wieder Mitglied und Vorsitzender der AKP.

Nur wenige Tage nach den Neuwahlen am 24.6.2018 wurde der Ministerrat abgeschafft, die entsprechenden Bestimmungen in den Gesetzen, die „durch den Ministerrat“ durchzuführen war, nunmehr auf den Präsidenten umgestellt.

DAS WESEN DER ÄNDERUNG

Eine neue Verfassung entsteht nicht allein durch die Schaffung eines neuen Textes, sondern kann auch durch die Änderung einiger Artikel der bestehenden Verfassung mit gravierenden Folgen entstehen. Das war hier der Fall. Die Änderung hat nichts „geändert“, sondern ein neues System geschaffen. Wir haben in der Türkei jetzt 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. 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 und einzelnen Gesetzen zur Festschreibung von Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft ab. Der Notstand wurde mehrfach - verfassungswidrig - verlängert, praktisch alles wurde - ebenfalls verfassungswidrig - mit Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft geregelt, gegen welche ein Rechtsweg nicht (mehr) gegeben war. So wurde zum Beispiel eine Änderung im Personenstandsgesetz, wonach im Ausland geschiedene türkische Ehegatten das ausländische Urteil jetzt über das für sie örtlich zuständige Generalkonsulat anerkennen und registrieren lassen können, durch eine „Notstandsverordnung“ vorgenommen.

Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft gibt es jetzt nicht mehr (dazu unten), stattdessen wurde der Notstand durch ein Parlamentsgesetz perpetuiert.

BÜNDELUNG DER EXEKUTIVE IN EINER PERSON

Die wichtigste Änderung besteht in der Verschmelzung des Amtes des Präsidenten mit der Institution des früheren Ministerrats. Der Ministerrat ist als eigenständiges Organ

abgeschafft, an seine Stelle ist der Präsident der Republik getreten. Die Minister wurden auf den Status politischer Beamter reduziert, die jeweils einer bestimmten Verwaltungseinheit, die sich weiterhin „Ministerium“ nennt, 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, während sich die Minister nur noch als Vollstrecker auf bestimmten Sektoren darstellen. Genau dies macht die gravierende Machterweiterung für den Präsidenten aus.

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 verkannt wird.

Die eben genannten Präsidialverordnungen treten an die Stelle der Ministerratsbeschlüsse, werden aber auch als Gesetzgebungsakt begriffen, obwohl sie aber jedenfalls hinter den Gesetzen nachrangig bleiben und – im Sinne eines materiellen Gesetzesbegriffs – nicht die Qualität der ehemaligen Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft haben.

Der Ministerrat hatte die RVOmG aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung durch das Parlament erlassen und damit ggf. auch Gesetze ändern 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, zumal die Präsidialverordnung gerne als Nachfolgerin der RVOmG bezeichnet wird. Der Präsident könnte das ausnutzen und sich zum Gesetzgeber aufschwingen, wie schon vorher unter dem Notstand nach dem Putschversuch 2016 die Regierung die RVOmG gerne dazu missbraucht hat, Verwaltungsakte zu erlassen, die, weil eben nicht als Verwaltungsakte gekennzeichnet, für die Bürger nicht vor den Verwaltungsgerichten angegriffen werden konnten. 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.

Inwieweit die Möglichkeit, Präsidialverordnungen beim Verfassungsgericht anzugreifen, ein wirksames Kontrollmittel darstellt, muss sich erst noch zeigen. Die fehlende parlamentarische Kontrolle ist ein echtes Manko, aber immerhin kann eine verfassungsgerichtliche Kontrolle, angestoßen durch ein Quorum der Mitglieder des

Parlaments oder die stärkste Oppositions- oder gar die Mehrheitspartei, durchaus wirksam sein, wenn das Verfassungsgericht mutig und rechtsstaatsgemäß auftritt. Die Nichtbefolgung von Verdikten des Verfassungsgerichts ist allerdings kaum sanktionierbar.

Soweit der Präsident in die Fußstapfen des Ministerrats tritt, erlässt er „Beschlüsse“. Die sind dann verwaltungsgerichtlich überprüfbar.

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 die Befugnisse waren früher eher formaler Natur, weil die eigentlichen Kompetenzen dem parlamentarisch kontrollierten Ministerrat zustanden. Da dies entfallen ist, sind die formalen Befugnisse zu echten materiellen Kompetenzen mutiert. Die Regierungsarbeit war einschließlich der einschlägigen Beschlüsse durch den Ministerrat als Kollektiv geleistet worden, jetzt wird sie durch den kaum kontrollierten Präsidenten geleistet. Der dominiert, anders als zuvor, jetzt auch den Nationalen Sicherheitsrat, da er mit seinen von ihm abhängigen Ministern und Stellvertretern eine erdrückende Mehrheit hat. Sein Recht, ein kleines eigenes Kontingent von Verfassungsrichtern zu ernennen, gab ihm bislang keinen maßgeblichen Einfluss auf das Verfassungsgericht. Jetzt kontrolliert er – als Parteivorsitzender eventuell der Mehrheitspartei – das Kontingent des Parlaments und über seinen Einfluss auf die Justiz (dazu unten) indirekt auch die Kontingente der obersten Gerichte.

VERHÄLTNIS PRÄSIDENT – PARLAMENT

Merkwürdig ist an der neuen Verfassungssituation, dass der Präsident kein Initiativrecht in der Gesetzgebung hat, wie es früher der Ministerrat hatte. D.h., der Präsident kann keine Gesetzesvorlagen einbringen. Man mag nun darauf verweisen, dass er ohnehin Vorsitzender einer Partei sein kann, die im Parlament Gesetzesvorlagen einbringen kann. Dennoch ist hier eine Lücke entstanden, deren Sinn schwer vermittelbar ist. Es kann nur vermutet werden, dass das etwas mit der Idee strikter Gewaltenteilung zu tun hat. Und Machtverlust bedeutet dies auch nicht.

Denn der Präsident hat gegenüber dem Parlament weiterhin ein Vetorecht, das sogar gestärkt worden ist. Das Parlament kann das Veto nicht mehr mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder, sondern nur mit der Mehrheit der Gesamtzahl der Mitglieder überstimmen. So oder so – wenn richtig ist, dass die Mehrheit 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 (tatsächlich ist bislang kein Veto bekannt geworden), das ja eigentlich voraussetzt, dass zwischen Präsident und Mehrheit keine organische Verbindung besteht. 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, wie wir sie aktuell auch aus den USA und Brasilien kennen.

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. Das Verfahren wäre dann an ein Strafgericht abzugeben, während in Ausübung des Amtes begangene Straftaten vor dem Verfassungsgericht zu verhandeln sind (Art. 148 Abs. 6 TV). Die neue 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 Partei des Präsidenten die Mehrheit hat, kann man das vergessen. Wenn die Opposition die Mehrheit hat, muss die Opposition entsprechend mitwirken – auch dies kann nur selten erwartet werden. 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 mehr als zwei Fünftel der Abgeordneten 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 – oder auch nicht. Ohne irgendeine Konsequenz. Antwortet er nicht, dann kann das nicht sanktioniert werden. Von „Kontrolle“ kann also selbst auf niedrigstem Niveau keine Rede sein.

Die Parlamentssouveränität, der zentrale Begriff eines demokratischen Rechtsstaats, ist damit abgeschafft.

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 erließe 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.

Allein das Wahlvolk hat die Möglichkeit, in den Wahlen eine gewisse Kontrolle auszuüben, falls das Parlament nicht zuvor die Regeln so einrichtet, dass die Chancen von Konkurrenten gemindert werden.

PRÄSIDENT ALS VORSITZENDER EINER POLITISCHEN PARTEI

Ein weiterer wesentlicher Punkt der Reform ist, dass der Präsident Parteimitglied sein darf. Und die Verfassung verbietet ihm auch nicht, ein Parteiamt zu übernehmen. Damit ist ein wesentlicher Grundsatz aufgehoben, nämlich der der Neutralität des Präsidenten – obwohl der Präsident genau darauf – wie auch auf den Rechtsstaat – noch seinen Amtseid schwört.

Man mag darüber streiten, wie wirksam die von der Verfassung 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 dagegen ist seit Beginn des Mehrparteiensystems 1946 der erste Präsident, der dezidiert Parteipolitik betreibt und sich in der Presse regelmäßig auch "Präsident der Republik und Vorsitzender der AKP" titulieren lässt. An dieser Stelle entsteht der eigentliche Zuwachs politischer Macht für den einen Mann, den Präsidenten (eine Frau als Präsidentin ist derzeit noch eher unwahrscheinlich), 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 vorgeschlagenen,

geeigneten Kandidaten – erhalten hat. Ein Korruptionsverfahren, wie es im Mai 2017 in Brasilien gegen den damals 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 vorstellbar, 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 zu lassen, gezeigt, dass er nicht in der Lage ist, eine unabhängige Entscheidung zu treffen. Wiederholt hat er diese Unfähigkeit mit seiner Entscheidung, die Oberbürgermeisterwahl von Istanbul wiederholen zu lassen, auch wenn das danach erzielte Wahlergebnis – 800.000 Stimmen Vorsprung statt nur 13.000 – für neuen OB letztlich besser ausfiel.

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, 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 kein verfassungsrechtliches Konzept des Vorrangs der Politik, das bestimmte Entscheidungen der Exekutive von richterlicher Kontrolle ausnimmt.

Zunächst war nach der Verfassungsänderung der Eindruck entstanden – und dieser wurde von mir auch so als neue Rechtslage wiedergegeben –, dem Präsidenten der Republik stehe die Befugnis zu, mit Präsidialverordnungen Beschlüsse zu fassen, die auch die bisherigen Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft ersetzen sollen. Verstärkt wurde dieser Eindruck, weil die Verfassung gegen diese Akte ausschließlich den Weg zum Verfassungsgericht öffnet. Ferner habe ich aufgrund des Verfassungstextes angenommen, dass diese Präsidialverordnungen gleichzeitig die Nachfolge der Ministerratsbeschlüsse antreten. Dies hätte dann zur Folge gehabt, dass – so die Optik – die Beschlüsse des Präsidenten auch nicht mehr durch die Verwaltungsgerichte überprüft werden könnten.

Richtig ist aber, dass der Präsident der Republik in zwei Rechtsformen handelt, wie die Veröffentlichungen im Amtsblatt zeigen, nämlich sowohl in der Form der

Präsidentialverordnung (*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*) als auch in der Form des Beschlusses des Präsidenten (*Cumhurbaşkanı Kararı*). Damit wird also eine Grenze zwischen der Präsidentialverordnung mit ihrer gewissen Ähnlichkeit mit der früheren Rechtsverordnung mit Gesetzeskraft (angreifbar vor dem Verfassungsgericht) und dem Beschluss des Präsidenten gezogen, der die Nachfolge des Ministerratsbeschlusses antritt und somit dann doch vor dem obersten Verwaltungsgericht (Staatsrat) angegriffen werden kann.

Die ursprünglich befürchtete Rechtsschutzlücke gibt es also nicht.

Im Notstand ist die Präsidentialverordnung (mehr zu dazu unten) auch vor der Überprüfung des Verfassungsgerichts geschützt.

PRÄSIDENT ALS SPITZE DER BÜROKRATIE

Der Verwaltungsunterbau des Präsidenten der Republik entspricht nach der Reform dem des bisherigen Premierministeriums, 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, bis hinunter zu den Bezirksverwaltungen. 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.

Als Spitze der Bürokratie handelt der Präsident mit „Beschlüssen“, die Verordnungs- und Verwaltungsaktcharakter haben.

PRÄSIDENT ALS GESETZGEBER

Das türkische Verfassungssystem kannte, wie bereits dargestellt, bisher neben dem durch das Parlament in einem bestimmten Verfahren (Vorlage, Ausschussdiskussionen, Plenum, Abstimmung, Zustimmung oder Veto des Präsidenten) verabschiedeten Gesetz noch die bereits mehrfach genannte 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. Im Notstand erlassene RVOMG traten mit dem Notstand außer Kraft.

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. Deutlich wird hier, dass das System der Präsidialverordnung einen Systembruch darstellt und Gesetzgebung und Exekutive auf ungesunde Weise vermischt.

Es sei auch noch einmal hervorgehoben, dass – anders als der Ministerrat zuvor – der Präsident keine Gesetzesinitiativen in das Parlament einbringen kann. Insoweit ist er am eigentlichen Gesetzesgebungsprozess nicht beteiligt, er kann nur über sein Vetorecht, das aufschiebende Wirkung hat, eingreifen.

PARLAMENT UND ABGEORDNETE

Die Zahl der Abgeordneten ist von 550 auf 600 aufgestockt worden. 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 ging. Andererseits muss man den Verfechtern der Vergrößerung des Parlaments zugestehen, dass sie damit Vorbildern anderer Staaten folgen. Deutschland leistet sich - neben sechzehn Landesparlamenten - derzeit 631 Bundestagsabgeordnete (gesetzlich: 598, zzgl. Überhangsmandate). Dennoch macht die Aufstockung keinen Sinn, wenn gleichzeitig die Kompetenzen des Parlaments zurückgefahren werden und seine Aktivitäten nachlassen.

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 ist 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. 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 seinerzeit 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. Auch in Frankreich ist umstritten, ob ein solches System mehr Stabilität bringt oder doch die Gefahr der Instabilität erhöht. 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. Und Erdoğan, der sich selbst mit knapper Mehrheit behaupten konnte, regiert mit einer geschwächten AKP, die nur mit Unterstützung der MHP die wünschenswerte Mehrheit im Parlament hat. Das hätte auch schiefgehen können.

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 Präsidentialverordnungen bedient. Tatsächlich agieren derzeit sowohl die Mehrheit als auch die Opposition – in Ermangelung ausreichender Stärke der jeweils größten Parteien – in Bündnissen.

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

Auch im Falle von Neuwahlen werden die Wahlen des Parlaments und des Präsidenten zwangsläufig miteinander verbunden. 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.

AMTSZEIT DER PRÄSIDENTEN

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 nur auf volle zehn Jahre – auch wenn es zu einer dritten Wahl kommt? Auf den ersten Blick hat der verfassungsändernde Gesetzgeber 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 wirklich 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 einmal 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 Gesamtamtszeit. Diese Regelung ist also eindeutig als Ausnahme konzipiert. 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 befand 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, es kommt noch einmal zu einer durch das Parlament angesetzten Neuwahl während der aktuellen zweiten Amtszeit).
- (4) Sollte Erdoğan während dieser zweiten Amtszeit (vorausgesetzt, er wird gewählt) selbst Neuwahlen ansetzen, beendet er damit sein Amt endgültig.

Die Stromlinienpresse hat bereits an neuartigen Interpretationen gebastelt, 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 die AKP vertritt selbst die Auffassung, dass sie 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 große 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. Das ist natürlich zu begrüßen, vorausgesetzt, man darf mit einer demokratischen und rechtsstaatlich orientierten zivilen politischen Führung rechnen.

Ausgerufen werden kann der Notstand durch den Präsidenten, der dann den entsprechenden Beschluss dem Parlament zur Genehmigung vorlegen muss. Im Notstand haben die Präsidialverordnungen Gesetzeskraft und können - in den Grenzen des Art. 15 der Verfassung - auch Grundrechte einschränken.

Das Gefährliche an dieser Regelung ist die fehlende verfassungsgerichtliche Kontrolle. Die parlamentarische Kontrolle ist ebenfalls kaum wirksam. Zwar muss eine Präsidialverordnung am Tage der Bekanntmachung dem Parlament vorgelegt werden, das sie dann innerhalb von drei Monaten bestätigen muss, wenn sie nicht wieder automatisch außer Kraft treten soll. Sehr effektiv ist diese Kontrolle aber dann nicht, wenn der Präsident die parlamentarische Mehrheit kontrolliert. Im Notstand kommt es also noch zu einer Erhöhung der Machtfülle des Präsidenten.

Auch Verfassungsbrüche des Präsidenten dadurch, dass er eine Präsidialverordnung nicht vorlegt, sondern nach ihrem Verfall ständig neu erlässt, sind im Notstand nicht sanktionierbar.

NATIONALER SICHERHEITSRAT

Auch der Nationale Sicherheitsrat ist verändert worden. 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 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 verfassungspolitische 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. Dem Gesetzgeber sollte es versagt sein, in Struktur und Tätigkeit des Rates einzugreifen. Die Mehrheitslage in diesem Rat, die vollständig vom Präsidenten kontrolliert wird, macht das Organ als Verfassungsorgan 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, repräsentiert 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 wurde 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 Militärrat wurde der richterlichen Kontrolle unterworfen. Diese Änderung ist grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn manche bedauern mögen, dass damit eine Gerichtsbarkeit verschwindet, die meist zuverlässiger gearbeitet hat als die zivile Strafgerichtsbarkeit.

Zudem hat der Hohe Militärrat, der wesentliche Verwaltungsfragen und insbesondere auch über Personalfragen im Militär entscheidet, auch zivile Mitglieder erhalten. Neu ist, dass gegen fast alle Entscheidungen dieses Rates der Rechtsweg gegeben ist.

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. Allerdings gibt es Verschiebungen, die systembedingt die Einflussmöglichkeiten der Exekutive erhöhen. Die Kontingente sehen aktuell so aus:

| | |
|--|---|
| Große Nationalversammlung | 3 |
| Präsident der Republik | 4 |
| Präsident der Republik auf Vorschlag der Obersten Gerichtshöfe | 5 |
| Präsident der Republik auf Vorschlag des Hochschulrats | 3 |

Damit hat der Präsident der Republik, der auch die Mitglieder des Hochschulrats ernennt, aktuell Vorsitzender der größten im Parlament vertretenen Partei ist und entsprechenden Einfluss auch auf die Zusammensetzung des Richter- und Staatsanwältersrats und damit indirekt auf die Zusammensetzung der Obersten Gerichtshöfe hat, eine insgesamt besonders starke Stellung.

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 einen Ministerrat erstellten Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen, was kaum als Nachteil empfunden werden wird, obwohl gerade jetzt der erhobene Zeigefinger eines Justizorgans durchaus angebracht wäre. 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.

Der Richter- und Staatsanwälterat hat sein Attribut „Hoher“ verloren. Das wird von Kritikern als Signal für die Respektlosigkeit des aktuellen Regimes gegenüber der Justiz gedeutet. Befürworter sehen dies als richtig an, weil es ja keine „Unterräte“ gebe. Das ist scheinheilig, weil es noch andere Räte mit dem Attribut „Hoch“ gibt, zudem es sich um eine Anleihe aus ausländischen Verfassungsordnungen handelt (supérieur, superiore etc.). Der 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 hat sich nach dieser Reform sehr schnell gezeigt, dass das wichtigste Organ zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz damit unter die Kontrolle eines starken Präsidenten geraten und nicht mehr in der Lage ist, die Unabhängigkeit der Strafjustiz zu gewährleisten.

Allein mit dieser Regelung gerät alles aus den Fugen, was den Rechtsstaat ausmacht: Nämlich sicherzustellen, dass der Bürger sich gegenüber 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. Sie wird sich auch – so erleben wir es gerade – in Bezug auf die Behandlung politischer Delikte leichter in den Dienst der Exekutive begeben und deren Definitionsversuche annehmen, wie es die Generalstaatsanwaltschaft Istanbul in einer Presseerklärung Mitte August 2017 hat verlauten lassen, als sie die Verfolgung kritischer Berichterstattung über die prekäre Wirtschaftslage im Lichte der Terrorismus-Paragraphen ankündigte. Tatsächlich hat sie eine „Terror“-Definition übernommen, die nichts mehr mit Terrorbekämpfung zu tun hat, sondern der Repression von Opposition dient, mit geradezu unfassbaren Ausmaßen, die sich jetzt in groben Unrechtsurteilen vor allem gegen Journalisten niederschlagen. Da dürfte auch wenig helfen, dass in Art. 9 – entsprechend Art. 6 EMRK – für die Justiz noch das Attribut „unparteiisch“ eingeführt wurde.

Auch wenn der Präsident des Kassationshofs in seiner Eröffnungsrede zum neuen Gerichtsjahr 2018/2019 erneut die Unabhängigkeit der türkischen Justiz beschworen hat, so ist das als geradezu verzweifelter Appell der letzten Aufrechten zu verstehen.

STAATSHAUSHALT

Im Zusammenhang mit dem Staatshaushalt ersetzt der Präsident die Funktionen des Ministerrats. Das Parlament hat weiterhin die Budget-Hoheit. Letztlich aber ist der Präsident jetzt ohne jegliche parlamentarische Kontrolle der Herr der Staatsausgaben, die vor einigen Jahren eingeführten schwarzen Kassen noch gar nicht eingerechnet.

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. Zudem gibt es in den USA auch keine „Führertradition“, d.h. die Beherrschung politischer Parteien durch den Parteiführer. Nicht zu unterschätzen ist schließlich, dass das amerikanische Zweikammersystem, in dem regionale politische Strömungen sich über den Senat Geltung verschaffen können, eine Kontrolle des Präsidenten über „seine“ Mehrheit geradezu ausschließt.

Tatsächlich wird amerikanische Innenpolitik vor allem auf der Ebene der Bundesstaaten betrieben, wo der Präsident nur wenig Einfluss hat. Das föderale System gibt also zusätzlich 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 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, insbesondere die Kontrolle des Präsidenten über die Justiz. 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 und damit dem Supreme Court eine bestimmte politische Einfärbung zu verleihen. 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. Eine Justiz als Akklamationsapparat für einen Präsidenten ist im amerikanischen Verfassungssystem undenkbar. Hinzu kommt, dass wir in den USA 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 ist im neuen türkischen System grundlegend anders. Die Exekutive war in der beispiellosen Lage, die Selbst-Demontage der türkischen Justiz zu initiieren. Die Jagd auf Gülen-Anhänger in der Justiz erfolgt nach Anleitung aus dem Präsidenten-Palast und trifft die gesamte Gesellschaft, insbesondere auch die Justiz selbst - nur nicht die Drahtzieher, die nach wie vor auf Regierungsebene vermutet werden. Richter, die kürzlich an der Freilassung von Journalisten beteiligt waren oder versucht haben, den Geheimdienst-Skandal zu den illegalen Waffentransporten nach Syrien aufzuklären, stehen plötzlich selbst vor Gericht. Der Richter- und Staatsanwälterat hat seinen guten Ruf als unabhängiges oberstes Organ der Rechtspflege verloren. Verfahren gegen Spitzenpolitiker, wie wir sie aus Italien, Frankreich, Spanien oder Brasilien kennen, 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?

Dazu hatten wir schon oben ein paar Worte verloren. Das türkische Präsidialsystem hat mit dem französischen System viel weniger gemein, als man auf den ersten Blick vermuten könnte. Der türkische Ministerrat ist abgeschafft, die Exekutive vom Parlament völlig entkoppelt; sie muss dem Parlament nicht einmal mehr berichten. In Frankreich spricht das Parlament 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. Ein französischer Präsident kann also weder am Parlament vorbeiregieren noch kann er auf die Justiz Einfluss nehmen.

DIE GRUNDRECHTE

Unberührt geblieben ist 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. Tatsächlich ist die Zahl willkürlicher und nicht nachvollziehbarer Verhaftungen seit dem Putschversuch am 15.7.2016 stark angestiegen und bis heute (12.6.2020) nicht abgebrochen, was Kritiker als Folge der Einflussnahme des Präsidenten ansehen. Zwischenzeitlich sind in den Gülen-Verfahren auch zahlreiche Urteile ergangen, in welchen offenkundig „kleine Lichter“ der

Bewegung als angebliche Unterstützer einer terroristischen Vereinigung zu langjährigen und lebenslänglichen Freiheitsstrafen verurteilt worden sind. Grundrechte und Freiheiten spielen in der aktuellen Strafjustiz praktisch keine Rolle, das Verfassungsgericht kann dem Unwesen, das die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte treiben, infolge der langen Dauer der Beschwerdeverfahren nicht effizient genug entgegenzutreten. Anfang Mai 2019 wurde eine Statistik bekannt, welche die Türkei mit immensem Vorsprung vor Russland bei Verletzungen der Meinungsäußerungsfreiheit vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zeigt. Das lässt sich auch nicht mehr allein damit erklären, dass die türkische Strafjustiz schon immer kein Problem damit hatte, Menschen wertvolle Lebenszeit zu stehlen, die nach Jahren freigesprochen werden müssen oder mit viel zu strengen Urteilen lange Jahre hinter Gitter geschickt werden. Wir reden hier nicht von Räufern, Vergewaltigern und Mördern, sondern von Journalisten, Rechtsanwälten, Hochschullehrern und sonstigen Oppositionellen, die vor allem durch ihre Tätigkeit (Strafverteidigung, Lehre und Forschung, objektive und kritische Berichterstattung), die eigentlich unter dem Schutz der Verfassung steht, Opfer von immer neuen, irren Definitionen des Begriffs „Terror“ werden.

EIN RÜCKBLICK: 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 infolge unendlicher Parteienstreitigkeiten ins Koma versunken 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, kann man streiten. Was zählt, ist der verabschiedete Text. Und der ist den Machern dieser Verfassung sehr wohl gelungen. Diese Meinung habe ich schon als junger Wissenschaftler vor fast 40 Jahren vertreten. Was das türkische Verfassungsgericht und die Politik in der Zeit Turgut Özals daraus gemacht haben, konnte sich im Umfeld einer europäischen Verfassungspraxis tatsächlich sehr gut sehen lassen. Und letztlich haben die AKP ihre Existenz und die Türkei ihren wirtschaftlichen Aufschwung auch dieser Öffnung unter eben dieser Verfassung zu verdanken, so wie sie umgekehrt das aktuelle wirtschaftliche Desaster ihrer Verfassungsreform zu verdanken haben.

Dennoch kamen ständig von allen Seiten 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 in Frage gestanden. 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 für die Zwecke des heutigen Präsidenten 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, die bis heute niemand zu definieren weiß.

Doch keiner der Gründe, den die Reformer für die Notwendigkeit der Totalrevision des Regierungssystems angeführt haben, war stichhaltig. Stattdessen ist der Türkei jetzt ein System übergestülpt worden, das eine leichtfertige Gefährdung für den langfristigen gesellschaftlichen Frieden darstellt. Vor allem erfüllt es nicht nur nicht das Versprechen nach mehr Stabilität, sondern hat überhaupt erst die Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass eine prosperierende Wirtschaft wieder zugrunde gerichtet werden konnte.

ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

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

- (1) Der Präsident verfügt über die absolute Mehrheit im Parlament. In diesem Falle versagt jegliche Kontrolle. Der Präsident kann jederzeit seinen Einfluss als Parteivorsitzender geltend machen und damit die Gesetzgebung steuern oder einstellen. 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.
- (2) Der Präsident hat nicht die absolute Mehrheit seiner Partei hinter sich. Dennoch kann vorheriger Effekt eintreten, wenn er sich diese Mehrheit mit Hilfe einer Koalition verschafft. Dies ist das aktuelle Szenario. Es genügt, wenn sich der Präsident - mit welchen Mitteln auch immer - der Loyalität des Führers einer kleinen Partei versichert.
- (3) Der Präsident hat nicht die absolute Mehrheit hinter sich, die auch keine Koalition bilden kann. Es gibt auch keine andere Partei, welche die Mehrheit hat oder sich durch eine Koalition verschaffen kann. In diesem Fall entsteht die Stärke des Präsidenten durch die Handlungsunfähigkeit des Parlaments. Er regiert unangefochten durch.

- (4) Der Präsident hat keine Mehrheit. Eine andere Partei hat die Mehrheit. In diesem Falle entsteht ein Konflikt, in welchem das Parlament den Präsidenten durch entsprechende Gesetzgebungstätigkeit unter seine Kontrolle bringen kann. Allerdings hat der Präsident noch ein Vetorecht, das nur mit der Mehrheit der Gesamtzahl der Mitglieder des Parlaments überstimmt werden kann. In diesem Szenario kommt es also darauf an, dass die Mehrheitspartei Geschlossenheit zeigt. Dann bleibt der Präsidentenpartei und dem Präsidenten nur das Normenkontrollverfahren zum Verfassungsgericht.

Betrachtet man diese Szenarien, scheint diese Verfassung 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 genommenen Verfassungsrechtsprofessors 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 anhand der aktuellen Wirtschaftszahlen erkennen. 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 und damit zu einem Verstoß gegen den Sinn und Zweck des Gewaltenteilungsprinzips führt. 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.

Kommt es zum Übergewicht der „Anderen“, entsteht ein Verfassungskonflikt, der allein vom Präsidenten durch Rücktritt oder Neuwahlen gelöst werden kann. Für durch das Parlament beschlossene Neuwahlen wird regelmäßig die erforderliche Mehrheit fehlen.

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 hat, 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. Auf den anderen Ebenen wird sich der Einfluss jedoch auswirken. Denn das türkische Justizsystem kennt keinen absoluten Versetzungsschutz, sondern erlaubt die Rotation. Das

hatte ursprünglich den Zweck, alle Regionen möglichst gleichzeitig mit qualifiziertem Justizpersonal besetzen zu können und zu verhindern, dass z.B. kurdische Richter und Staatsanwälte den Justizapparat im Osten beherrschen. Schon frühere Minister haben dieses System ausgenutzt und ihren Einfluss auf den Richter- und Staatsanwälterat genutzt, um politische Besetzungen vornehmen zu können.

Richtig ist zwar die Feststellung, dass die Akte des Präsidenten der verfassungsrichterlichen und verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterworfen sind. Die Wirksamkeit dieser Kontrolle unterliegt aber Zweifeln.

Unangetastet geblieben ist der Grundrechteteil der Verfassung, was allerdings im Hinblick darauf, dass die Schutzmechanismen verwässert worden sind, keine gute Nachricht ist.

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.

Aus europäischer Sicht zu begrüßen ist auch, dass das Militär jetzt endgültig keine politische Rolle mehr spielt. Im Interesse der Türkei und der Türken ist das jedoch nicht. Die sind jetzt bedingungslos ihren zivilen Politikern ausgeliefert, die bisher noch nicht den Nachweis erbringen konnten, dass sie von politischem Verantwortungsbewusstsein getrieben sind.