

DIE VERFASSUNG DER TÜRKEI

CHRISTIAN RUMPF || Die Türkei ist in der muslimischen Welt die einzige pluralistische und säkulare Demokratie mit einem Rechtssystem, das mit seinen Strukturen und Inhalten kontinentaleuropäischen Mustern entspricht und auch so funktioniert. Dabei ist insbesondere erkennbar, dass die Türkei in den einschlägigen Belangen von Wirtschaft und Verfassung EU-Richtlinien umgesetzt und EU-Verordnungen als Vorbild für eigene Gesetze und Rechtsvorschriften genommen hat. Dabei war sie teilweise schneller als viele EU-Mitgliedstaaten, Deutschland eingeschlossen. Dies gilt für Zollangelegenheiten, Verbraucherschutz, Schutz des geistigen Eigentums, Wettbewerbsrecht oder Umweltrecht; gleichermaßen aber auch für Sektoren wie Energie, Telekommunikation oder Bauwesen.

Aus nur bedingt nachvollziehbaren Gründen ist im Jahre 2007 mit der Vorlage eines neuen Verfassungsentwurfs durch die regierende AKP von Ministerpräsident Erdoğan die Diskussion um eine neue Verfassung neu angefacht worden.

Im Folgenden wird die aktuelle Verfassungssituation dargestellt, am Ende dann auf die aktuelle Diskussion eingegangen.

DIE HEUTIGE VERFASSUNG

Schon die erste schriftliche Verfassung des Osmanischen Reiches 1876 lehnte sich eng an europäische Vorbilder an. Die erste republikanische Verfassung 1924 zeichnet dann bereits die Grundstrukturen vor, die sich bis heute fortgesetzt haben.¹

Die aktuell geltende Verfassung,² so ähnlich sie in Struktur und Wortlaut derjenigen von 1961³ sein mag, war im Zeitpunkt ihrer Entstehung das Produkt eines tiefgreifenden politischen Umbruchs und von wesentlich anderem Charakter. Zwar ähnelt ihre Entstehungsgeschichte derjenigen der Verfassung von 1961, nämlich als Ergebnis einer durch einen Militärputsch angestoßenen Änderung des politischen Systems. Allerdings wurde die Legitimität der Verfassung von 1961 nie in Zweifel gezogen. Während die Begeisterung für die Modernisierung des Systems 1961 und den Untergang der Diktatur der Parlamentsmehrheit unter Adnan

Menderes bis zum Ende der Ära ungebrochen nachwirkte, litt die Verfassung von 1982 von Beginn an darunter, dass sich die Begeisterung für den Eingriff des Militärs am 12. September 1980 auf den Effekt der spontanen Befriedung der Gesellschaft beschränkte. Was die Kritiker letztlich zu beunruhigen schien, war, dass das Militär sich in der Lage zeigte, unter Einbeziehung der Universitäten und Verbände generalstabsmäßig die Neuordnung durchzuführen, unter strikter Einhaltung des bereits im Zeitpunkt des Putsches vorgegebenen Zeitplanes von zwei Jahren. In diesem Zeitraum wurde auf Gesetzesebene in geradezu atemberaubendem Tempo ein System geschaffen, das in der Tat deutliche autoritäre Züge trug. Alle wesentlichen politisch relevanten Gesetze (Gewerkschaftsgesetz, Vereinsgesetz, Antiterrorgesetz, Hochschulgesetz u. v. a. m.) wurden auf einen starken Staat zugeschnitten. 1982 war die Einführung des Einkammersystems und die Errichtung der 10-%-Hürde im Wahlrecht nichts weiter als der Ausdruck des Bedürfnisses, einer Wiederholung der unsicheren Zeiten vor 1980 entgegenzuwirken.

Trotz der geradezu wissenschaftlichen Erarbeitung der Verfassung und trotz des Referendums am Ende blieb der Geruch, eben eine Verfassung des Militärs und damit ohne Legitimität zu sein, obwohl der Weg in die Zivilgesellschaft und zur zivilen Verfassung bereits 1983 begann. Daran

änderte auch nichts, dass gleich zu Beginn der neuen Ära die ANAP unter Turgut Özal gegen den Willen des Militärs die erste parlamentarische Mehrheit und die Regierung stellte und damit einen bis heute andauernden Prozess der Anpassung des Verfassungssystems an die Erfordernisse des modernen demokratischen und sozialen Rechtsstaats einleitete. Daran änderte außerdem auch nichts, dass sich die Verfassung in diesem Sinne auch als durchaus wandlungsfähig erwies, wie die wichtigen Verfassungsänderungen 1999, 2001 und 2010 zeigen. Diese Wandlungsfähigkeit wird der Verfassung aber merkwürdigerweise nicht als schützenswerter Vorteil angerechnet, vielmehr stützen einige Kritiker gar ihre Forderung nach einer neuen Verfassung genau auf diesen Umstand, nämlich dass die Verfassung so oft geändert worden sei.

Grundlagen

Richtig ist jedenfalls, dass sich die Verfassung von 1982 zunächst einmal als eine Verfassung dargestellt hat, deren wichtigstes Anliegen nicht der Schutz der Freiheit, sondern der Schutz der Staatsautorität war. Eine grundrechtfreundliche Rechtsprechung des Verfassungsgerichts sowie die durch die Europaorientierung gestärkte Einsicht des Gesetzgebers haben nach dem Erlass der Verfassung die weitere Entwicklung im europäischen Sinne gefördert.

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

Neben der türkischen Sprache, Flagge und Nationalhymne sind die Unteilbarkeit von Staatsgebiet und Staatsvolk im Sinne der kemalistischen Idee des Nationalismus (Präambel, Art. 2 und 3 TV),⁴ Republikanismus („der Staat Türkei ist eine Republik“, Art. 1 TV) und der Laizismus (Art. 2 TV)⁵ unabänderliche Verfassungsvorschriften (Art. 4 TV). Grundlagen der Republik Türkei sind das Demokratieprinzip (die Nation gilt als Souverän, Art. 6 TV) sowie das Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzip (Art. 2 und 5 TV). Dabei entspricht die türkische Konzeption des Rechtsstaatsprinzips⁶ weitgehend der deutschen. Auch der

umfassend formulierte Gleichheitssatz (Art. 10 TV) wird zu den Grundlagen gerechnet.

Grundrechte

Im türkischen Verfassungssystem sind die Grundrechte (Art. 12-74 TV) nicht nur Abwehrrechte gegen den Staat, sondern auch gegen jeden, der seinen Freiraum auf Kosten des anderen ausweiten will. Gemäß Art. 12 TV gilt der Grundsatz der Sozialpflichtigkeit für alle Grundrechte. Der Grundrechtskatalog enthält alle für eine moderne Demokratie typischen Grund- und Freiheitsrechte sowie wirtschaftliche und soziale Rechte, zu denen auch das Eigentumsrecht gezählt wird, für welche die Verfassung ein austariertes Schrankensystem bereithält. Danach hat die Ausübung eines Grundrechts seine Grenzen immer dort, wo die Grundrechte der Anderen oder ein schwerwiegendes, entgegenstehendes öffentliches Interesse beginnen. Es gilt ferner ein allgemeines verfassungsrechtliches Verbot des Gebrauchs von Grundrechten und -freiheiten zum Zweck der Zerstörung der unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk und der Gefährdung von Demokratie und Laizismus (Art. 14 TV, Missbrauchsverbot). Im Übrigen können viele Grundrechte und -freiheiten durch Gesetz beschränkt werden, wenn der Schutz der unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk, der nationalen Souveränität, der Republik, der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit der Allgemeinheit, des öffentlichen Interesses, des Sittengesetzes und der öffentlichen Gesundheit dies erfordert. Als „Schrankenschanke“ gemäß Art. 13 TV immer geschützt bleiben der Wesensgehalt, also der Kern eines Grundrechts, das Verhältnismäßigkeitsprinzip und die Erfordernisse einer demokratischen Gesellschaft. Damit folgt das türkische Grundrechtssystem dem System der EMRK und des deutschen Grundgesetzes.

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

Staatsorganisation

Legislative

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

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

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

Zu den üblichen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten gehört, dass die Fraktionen der Regierungspartei (bei Koalitionen der größten Regierungspartei) und der größten Oppositionspartei das Recht haben, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen durch das Verfassungsgericht überprüfen zu lassen.

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

Exekutive

Der Präsident der Republik ist das „Staatsoberhaupt“, hat jedoch nur begrenzte Befugnisse, die es ihm ermöglichen, politisches Gewicht zu gewinnen. Zu diesen Befugnissen gehört, neben

verschiedenen Ernennungsrechten (Art. 104 TV), vor allem das Vetorecht gegen vom Parlament beschlossene Gesetze. Erlässt das Parlament das Gesetz unverändert ein zweites Mal, kann der Präsident das Verfassungsgericht anrufen. Seit 2007 ist der Präsident vom Volk für 5 Jahre mit einmaliger Möglichkeit der Wiederwahl (bis 2007: einmalig für 7 Jahre durch die GNVT) zu wählen, was allerdings noch nicht für Präsident Gül gilt, der 2007 noch durch das Parlament gewählt wurde. Eine Parteimitgliedschaft des Präsidenten muss während seiner Amtszeit ruhen (Art. 101 TV). Neben der Anrufung des Verfassungsgerichts im Wege der Nichtigkeitsklage (abstrakte Normenkontrolle) steht dem Präsidenten als Weiteres die Möglichkeit zur Verfügung, die GNVT aufzulösen, sollte ein Ministerrat das Vertrauen nicht erhalten oder es ihm entzogen worden und die Aufstellung eines neuen Ministerrates innerhalb von 45 Tagen nicht möglich sein (Art. 116 TV). Im Übrigen kann der Präsident im Ministerrat den Vorsitz übernehmen; dazu ist er im Falle des Erlasses von Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft sogar verpflichtet. Als Vorsitzender des Ministerrats ist er an der Ausrufung des Not- und Ausnahmezustands beteiligt.

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

Der Ministerpräsident wird vom Präsidenten der Republik ernannt. Ihm und seinen Ministern hat die GNVT anschließend das Vertrauen auszusprechen (Art. 110 TV). Wird das Vertrauen erteilt, erfolgt die förmliche Ernennung der Minister durch Bestätigung der vom Ministerpräsidenten vorgelegten Liste. Dem Parlament stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um die Regierung zu kontrollieren, darunter ein „destruktives“ Misstrauensvotum. Anders als nach dem deutschen Grundgesetz kann also das türkische Parlament einen Ministerpräsidenten abwählen, ohne gleichzeitig einen neuen zu wählen.

Mit der parlamentarischen Ermächtigung zum Erlass von „Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft“ (Art. 91 TV) kann der Ministerrat auch Gesetzgebungsaufgaben übernehmen.

Der Nationale Sicherheitsrat, seit 1961 in der Verfassung verankert, ist beratendes Organ in Fragen der inneren und äußeren Sicherheit (Art. 118 TV). Er besteht seit 2001 überwiegend aus „Zivi-

listen“, nämlich aus dem Präsidenten der Republik als Vorsitzenden, dem Ministerpräsidenten, dem Außenminister, dem stellvertretenden Ministerpräsidenten, dem Innenminister und dem Verteidigungsminister auf Seiten der zivilen Regierung, sowie aus den Kommandeuren des Heeres, der Luftwaffe, Marine und Gendarmerie und dem Generalstabschef auf Seiten des Militärs. Seit 2004 kommt auch der Generalsekretär nicht mehr aus dem Militär. Diese Strukturänderung war der wesentliche Schritt zur Entmilitarisierung der Verfassung, auch wenn die politische Praxis auch vor 2001 dem Nationalen Sicherheitsrat mehr Gewicht beigemessen hat, als ihm von Verfassung wegen zukam.

Die türkische Verwaltung ist nach dem französischen Modell in 81 Provinzen, Bezirken und selten auch noch in Unterbezirken organisiert. Die Aufteilung in 8 Verwaltungsregionen nach dem französischen Muster der *régions*, wie sie durch die Militärregierung 1981 geplant und bereits in einer Rechtsverordnung mit Gesetzeskraft geregelt worden war, wurde wieder verworfen. Lediglich im Notstandsfall können mehrere Provinzen zu einer „Notstandsregion“ zusammengefasst werden; dies kam im Osten der Türkei zwischen 1987 und 2002 dann auch zur Anwendung.

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

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

Eine Sonderstellung nimmt das „Präsidium für Religionsangelegenheiten“ ein, das seit 1961 ausdrücklich in der Verfassung verankert ist (Art. 136 TV). Es ist dem Premierministerium zugeordnet und für die Regulierung der Religions-

ausübung, den Bau von religiösen Einrichtungen und deren verbeamtetes Personal zuständig. Ihm wird oft vorgeworfen, vor allem den Interessen des sunnitischen Islam zu dienen.

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

Judikative

Gemäß dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz⁷ (Art. 9, 138 ff. TV) unterliegen die Gerichte keinerlei Weisungen oder Empfehlungen anderer Organe oder Personen. Die Richtergarantie ist untrennbar mit der Unabhängigkeit der Gerichte verknüpft und steht für die verfassungsrechtliche Sicherstellung der materiellen und personellen Voraussetzungen für eine unabhängige Ausübung des Richterberufs. Als Institutionalisierung der Unabhängigkeit der Gerichte gilt der Hohe Richter- und Staatsanwälterat (Art. 159 TV). Auch diese Form der Institutionalisierung der Unabhängigkeit der Justiz ist in Deutschland unbekannt, während etwa Frankreich und Italien über ähnliche Modelle verfügen. Der Rat ist 2010 gründlich reformiert worden und besteht jetzt aus 22 ordentlichen und 12 Ersatzmitgliedern und arbeitet in drei Senaten. Vorsitzender des Rates kraft Amtes ist der Justizminister, sein Staatssekretär ist ebenfalls Mitglied des Rates. Die Ernennungsbefugnisse teilen sich der Präsident der Republik, der Kassationshof, der Staatsrat und die „Justizakademie der Türkei“ (Türkiye Adalet Akademisi, eine Forschungs- und Ausbildungsinstitution für die Justiz) sowie die gesamte Gerichtsbarkeit. Die Exekutive hat infolge dieser Struktur kaum noch Einfluss auf die Justiz.

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

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

Verfassungsgericht

Das Verfassungsgericht ist in den Art. 146 ff. TV und dem Verfassungsgerichtsgesetz (VerfGG) geregelt. Es tagte bis zur Reform im Oktober 2010 mit 11 Mitgliedern, hinzu kamen 4 Ersatzmitglieder. Die Ernennung erfolgte durch den Präsidenten der Republik aus Kandidaten, die überwiegend von den obersten Gerichten vorgeschlagen wurden. Seit der Reform verfügt es über 17 Richter, die wie folgt ernannt werden:

Parlament: 2 Mitglieder des Rechnungshofes, für jeden Posten stellt der Rechnungshof 3 Kandidaten.

Parlament: 1 Mitglied aus der Anwaltschaft, 3 Kandidaten werden durch die Kammerpräsidenten gewählt.

Präsident der Republik: 3 Mitglieder des Kassationshofs, 2 Mitglieder des Staatsrats, 1 Mitglied des Militärkassationshofs, 1 Mitglied des Militärverwaltungsgerichtshofs, die Gerichte stellen je 3 Kandidaten für jeden Posten.

Präsident der Republik: 3 Mitglieder aus den Hochschulen, je 3 Kandidaten stellt der Hochschulrat; mindestens 2 Mitglieder müssen Juristen, sonst Wirtschafts- oder Politikwissenschaftler sein.

Präsident der Republik: 4 Mitglieder aus eigenem Kontingent; sie müssen Spitzenverwaltungsbeamte, Rechtsanwälte, Richter bzw. Staatsanwälte Erster Klasse oder Berichterstatter am Verfassungsgericht mit mindestens fünf Jahren Berufserfahrung sein.

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

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

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

Mit der Reform 2010 ist auch die Verfassungsbeschwerde zugelassen worden. Nach einer entsprechenden Änderung des Verfassungsgerichtsgesetzes ist sie nun seit September 2012 möglich. Sie kann gegen Gerichtsurteile gerichtet werden, wobei wie in Deutschland zunächst der Rechtsweg auszuschöpfen ist.⁸ Die Verfassungsbeschwerde kann nicht direkt gegen ein Gesetz gerichtet werden.

Die Möglichkeit des Erlasses einer einstweiligen Anordnung ist seit 1993 vom Verfassungsgericht anerkannt,⁹ gesetzlich gibt es bis heute keine Regelung dazu.

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

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts sind unanfechtbar und treten in der Regel mit der Bekanntmachung im Amtsblatt in Kraft. Sie gelten nur für die Zukunft.

Die politischen Parteien¹⁰

Das türkische Parteienrecht ist in den Art. 68 ff. TV und im Parteiengesetz aus dem Jahre 1983 geregelt, wobei sich die wesentlichen Bestimmungen bereits aus der Verfassung ergeben. Die Stellung der politischen Parteien als unabdingbare Voraussetzung der Demokratie zeichnet sich durch die durch den Kemalismus als ideolo-

gischer Bedingungsrahmen gezogenen Grenzen und durch verschiedene begleitende Verbote aus. Mit mehreren Verfassungs- und Gesetzesänderungen wurde das Konzept demokratisiert.

Die Gründung von Parteien ist erlaubnisfrei. Sie erlangen Rechtspersönlichkeit mit der Abgabe der erforderlichen Anmeldeunterlagen und der durch die konstituierende, aus mindestens 30 Mitgliedern bestehende Versammlung verabschiedete Gründungserklärung beim Innenministerium. Die Parteien tagen mit dem Großen Kongress, der aus Delegierten der Provinzversammlungen und aus Parlamentsabgeordneten, Ministern sowie Inhabern von Ämtern in zentralen Parteiorganen besteht. Der vom Großen Kongress gewählte Parteivorsitzende ist zugleich Vorsitzender des Zentralen Entscheidungs- und Verwaltungsrats, der als Parteiführungsgremium ebenfalls vom Großen Kongress gewählt wird.

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

Die Kontrolle der Parteien seitens des Staates erfolgt durch die Generalstaatsanwaltschaft der Republik. Ihr gegenüber haben die Parteien umfangreiche Offenlegungspflichten, sie beobachten auch die Einhaltung der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen durch die Parteien. Das Verfassungsgericht hat die Buchführung der Parteien und auf Antrag der Generalstaatsanwaltschaft der Republik beim Kassationshof die Übereinstimmung der Aktivitäten mit der Verfassung und dem Parteiengesetz zu prüfen. Mögliche Sanktionen sind die Verwarnung und das – vorher anzudrohende – Verbot. Mit dem Verbot geht das Vermögen der Partei auf den Fiskus über. Diejenigen Abgeordneten, die für das Verbot mit ursächlich waren, verlieren ihre Parlamentsmandate; des Weiteren bleiben diejenigen Mitglieder, deren Verhalten den ausdrücklichen Feststellungen des Verfassungsgerichts zufolge ursächlich für das Parteiverbot war, von

der Mitgliedschaft in einer anderen Partei und von der Kandidatur für das Parlament für fünf Jahre nach Bekanntmachung des Verfassungsurteils im Amtsblatt ausgeschlossen. Schließlich ist auch die Gründung von „Nachfolgeparteien“ verbotener Parteien untersagt.

DIE AKTUELLE VERFASSUNGSDISKUSSION

Seit einiger Zeit wartet die Türkei auf den Abschluss der Diskussion über eine neue Verfassung. Die Regierung Erdoğan hat hierfür eine breite Unterstützung erhalten, wobei die Argumente durchaus unterschiedlich, ja sogar widersprüchlich sind.¹¹

Tatsächlich hat die Diskussion um eine neue Verfassung gleich mit dem Erlass der aktuell geltenden Verfassung begonnen. Neu entfacht wurde sie durch den durch die AKP in Auftrag gegebenen Entwurf einer Kommission rund um Prof. Dr. Ergun Özbudun, einen der renommiertesten Verfassungsrechtler des Landes.¹² Es gehörte geradezu zum guten Ton eines Verbandes, ob nun Wirtschaftsverband oder Anwaltskammern, irgendwann einmal einen Verfassungsentwurf an die Öffentlichkeit zu bringen. Die amtliche Webseite der Großen Nationalversammlung der Türkei eingeschlossen, sieht man allenthalben ein breites Spektrum an Vorschlägen, Berichten und Kommentaren.¹³ Im Zentrum der politischen Diskussionen stehen dabei die Kurdenfrage und das Laizismusprinzip sowie der Ruf der AKP nach einem Präsidialsystem. Anfang April 2013 haben die wichtigsten politischen Parteien (AKP, BDP, CHP, MHP) ihre Entwürfe bei der Verfassungskommission des Parlaments abgegeben.¹⁴

Die ungeklärte Grundfrage ist aber, ob das türkische Parlament überhaupt die Kompetenz hat, eine neue Verfassung zu machen. Diese Grundfrage der Verfassungstheorie und Verfassungsgebung wird in den aktuellen Diskussionen kaum erörtert.¹⁵ Selbst Özbudun geht wie selbstverständlich davon aus, dass die derzeitige Verfassung nicht legitim sei („nicht der Wille des Volkes als Verfassungsgeber, sondern der Wille von fünf Generälen“) und es an der Zeit sei, den eigentlichen, demokratisch legitimierten Verfassungsgeber handeln zu lassen, wobei sich die Beteiligten schwertun, den „demokratisch legitimierten Verfassungsgeber“ schlüssig zu definieren.¹⁶

Die Frage nach der Legitimation der Schaffung einer neuen Verfassung ist so alt wie die Verfassungstheorie bzw. der verfasste Staat. Gözler bestreitet die Kompetenz des Parlaments. Das aktuelle Verfassungskonzept erlaubt die „Änderung“ (Art. 175 TV), bis auf die ersten Bestimmungen, die gemäß Art. 4 TV als unabänderlich gelten. Erst wenn feststellbar wäre, dass das Änderungsverbot „illegitim“ ist, wäre die durch die Regierung Erdoğan initiierte Aktion staatsrechtlich unbedenklich. Vor allem sei die Verfassung bereits mehrfach, zum Teil substantiell, geändert worden. Allein das Geburtsdatum der Verfassung – 1982 – zeige noch die Wurzeln im Militärputsch von 1980. Özbudun dagegen geht nach wie vor davon aus, dass dies allein bereits die Illegitimität begründe. Er stellt auch die Bindungswirkung der Veränderungsverbote grundsätzlich in Frage. Keine Generation könne die nächsten Generationen mit solchen Klauseln binden.

Der Autor dieses Beitrages ist der Auffassung, dass die aktuelle Verfassung als Grundlage für ein modernes Staatswesen, das auf den Prinzipien des demokratischen und sozialen Rechtsstaates beruht, ohne Weiteres geeignet ist. Eine Verfassung ist kein beliebig abänderbares Gesetz. Sie muss dem Anspruch auf möglichst dauerhafte Kontinuität und Stabilität im Wandel im Sinne des Zeitgeistes gerecht werden können. Je öfter eine Verfassung neu erlassen wird, desto geringer wird ihr Wert und um so mehr offenbart sich eine Gesellschaft als unfähig zu politischer Stabilität und Kontinuität. Voraussetzung für einen Neubeginn, der ja durch den Erlass einer neuen Verfassung impliziert wird, muss daher das außerordentliche Ereignis bleiben, die aktuelle historische Erfahrung, die den Neubeginn zu dem Zweck erzwingt, Staat und Gesellschaft in Einheit und als respektiertes Mitglied der Völkerfamilie zu erhalten. Eine solche Situation ist für die Türkei nicht gegeben.

Schaut man allein auf die Verfassungsänderung 2010 oder schon auf diejenige aus dem Jahre 2001, so hat es bereits gravierendere Änderungen gegeben, als jetzt noch erforderlich wären, um das System endgültig auf die Spur einer „klassischen Demokratie“ bzw. eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates zu bringen.

Die Forderung, diese Verfassung vom Geruch des Militärputsches 1980 zu befreien,¹⁷ reicht als

Begründung nicht aus. Zwar ist richtig, dass der Verfassung von 1982 – wie übrigens auch derjenigen von 1961 – ein Verfassungsbruch vorausgegangen ist. Diesem Argument für eine neue Verfassung kann aber zweierlei entgegengesetzt werden.

Zum einen wäre zu klären, ob der Verfassungsbruch im September 1980 nicht durch einen Verfassungsnotstand gerechtfertigt war. Das Militär war damals, was auch unter Kritikern unstrittig ist, die einzige Institution im Staate, die noch in der Lage war, dessen Funktionstüchtigkeit zu gewährleisten. Der Putsch richtete sich nicht gegen eine bestimmte politische Richtung und folgte nicht einer bestimmten Ideologie, sondern wurde durch das Zusammenbrechen der Institutionen und zunehmendes Blutvergießen auf den Straßen veranlasst. Es ging um das Überleben dieses Staates, und nicht – wie bei dem Putsch vom 27. Mai 1960 – um eine gewählte, stabile Regierung mit diktatorischem Charakter.

Zum andern hat sich die Verfassung in dreißig Jahren als moderne Verfassung eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates bewährt. Es gibt weder einen Anlass wie 1958 in Frankreich noch einen Neubeginn wie 1974 in Griechenland oder 1978 in Spanien. Es gibt lediglich die politische Ambition einer starken politischen Partei und die Faszination der meisten Beteiligten, an der Schaffung einer neuen Verfassung mitzuwirken. Es gibt keinen rational begründbaren Bedarf.

Wir stehen hier vor dem unlösbaren Problem, dass einerseits der Anspruch der aktuellen Regierung und zahlreicher Befürworter aus allen Ecken der Gesellschaft darin besteht, eine Verfassung zu schaffen, die eine möglichst breite demokratische Legitimation hat, also eine tatsächlich durch das Volk entwickelte Verfassung, und andererseits dem bereits jetzt vorauszusehenden politischen Faktum, dass gerade bei diesem Verfahren am Ende derjenige Verfassungstext verabschiedet werden wird, der die beste Lobby im Parlament hat. Ein Verfassungstext, der in der aktuellen Legislaturperiode verabschiedet wird, wird den Stempel der AKP tragen. Und würde die Regierungsmehrheit wechseln, sähe plötzlich alles anders aus. Auch die Regierung Erdoğan, nicht anders als General Evren am 7. November 1982, wird am Ende einen Verfassungstext zur Abstimmung des Volkes stellen, für

den es keine Alternative gibt, außer ganz einfach „nein“ zu sagen. Eine neue Verfassung läuft Gefahr zu scheitern oder mit einer geringen Mehrheit auskommen zu müssen – ganz einfach, weil es bereits eine funktionierende Verfassung gibt. Dann haben wir zwar eine formal-demokratisch zustande gekommene Verfassung, aber nicht das, was die präkonstitutionelle Legitimität ausmacht, nämlich Krise und Konsens.

Der Mangel an formaler demokratischer Legitimation der Verfassung von 1982 ist allein durch das Funktionieren dieser Verfassung behoben worden. Sie hat die Legitimität einer real funktionierenden Verfassung eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates erlangt.

Dass sich jedermann an der Verfassungsdiskussion beteiligt, darf nicht zu dem Irrtum führen, die türkische Gesellschaft hätte tatsächlich aktuellen Bedarf. Das Ergebnis des Özbudun-Entwurfs kann durch ein paar einfache Korrekturen im Rahmen der Änderungsregelungen in der aktuellen Verfassung erreicht werden. Eine durch die Regierung Erdoğan oder irgendeine andere Regierung zur Abstimmung gestellte neue Verfassung wird trotz der tatsächlich weitgefächerten Beteiligung von Universitäten, Verbänden, Kommissionen aller Art und Individuen, also einer großen Beteiligung der „Basis“, im Staatsvolk keine größere Legitimität aufweisen. Die große Reform, die sich die Partner der Republik Türkei gewünscht haben, ist im Wesentlichen in 2010 erfolgt. Was jetzt kommt, soll eine grundlegende Systemänderung werden, für die der konkrete Bedarf fehlt. Spätestens wenn eine neue Verfassung ihre ersten Schwächen zeitigt oder infolge ihrer Umsetzung neue Grundsatzdiskussionen beginnen, wird sich die Frage nach ihrer Legitimität wieder neu stellen.

Der oben genannte Bericht der Nationalversammlung¹⁸ verweist zu Recht auf alte Verfassungen wie diejenigen Norwegens oder der Niederlande, die heute kaum noch einen Satz enthalten, der schon bei ihrer Verabschiedung bestanden hat. Aber niemand käme ernsthaft auf den Gedanken, die Legitimität dieser Verfassungen zu bestreiten. Es ist im Gegenteil geradezu die Bestätigung dafür, wie eine Verfassung die Zeiten überstehen kann, eben weil sie flexibel, interpretierbar und zugleich auf Kontinuität angelegt ist. Je öfter eine neue Verfassung erlassen wird, desto

weniger Sinn hat sie. Denn dann ist offenkundig, dass die betreffende Gesellschaft und ihr Staat ein Problem hat, das durch eine Verfassung nicht lösbar ist, nämlich den fehlenden Willen und Konsens, sich auf Dauer unter dem Dach gemeinsamer und universaler Werte zu organisieren.

Die Verfassung von 1982 hat mit ihren 14 Änderungen, was ihr gerne als Makel angehängt wird, gezeigt, dass sie den behutsamen Wandel von der autoritätsorientierten Verfassung unmittelbar nach dem Putsch vom 12. September 1980 zur heutigen, sehr viel rechtsstaatlicheren und freiheitlicheren Verfassung geschafft hat.

Eines der wichtigsten Argumente für eine neue Verfassung, nämlich der Ursprung im Willen von fünf Generälen, hat sich durch die Reformen der letzten Jahre erledigt.

Wenn es darum geht, der in der Verfassung von 1982 zum Ausdruck kommenden kemalistischen Ideologie ihre Schärfe zu nehmen, so genügt eine Änderung der Präambel im Sinne des Özbudun-Entwurfs, der den Kemalismus zu Recht auf den Willen reduziert, die Türkei und ihr Volk dem modernen zivilisatorischen Zeitgeist zuzuführen. Tatsächlich ist nach Auffassung auch des Autors dieses Beitrages der Kemalismus ganz einfach eine „Modernisierungsideologie“, die genau das in sich trägt, was wir unter Modernisierung von Schwellenländern verstehen, die den Anschluss an die demokratischen Industrienationen suchen.

Welche Änderungen?

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

Schwierig einzuordnen ist der Streit um den laizistischen Charakter der Republik Türkei. Dieses Prinzip wird zwar nicht grundsätzlich in Frage gestellt, doch gibt es Stimmen, die das Laizismus-

Prinzip von seinem ideologischen Charakter¹⁹ befreien und es auf den Begriff „Säkularität“ reduzieren wollen.²⁰ Obwohl die französische „sécularité“, die in Art. 2 der französischen Verfassung von 1958 verankert ist, tatsächlich diese Reduktion beinhaltet, andere Staaten wie Deutschland lediglich von der religiösen Neutralität des Staates sprechen und deren Praxis zeigt, wie die Trennung von Staat und Religion ohne Ideologisierung der Säkularität funktionieren kann,²¹ wird in der Türkei jeder Angriff auf den Begriff „laiklik“ gerne als Angriff auf einen der beiden wichtigsten der sechs Pfeiler der kemalistischen Ideologie gewertet. Allein einem harten Laizismus wird die Fähigkeit zugeschrieben, die islamische Fundamentalisierung des Staates aufzuhalten, auch wenn Befürworter der Reduktion wie der konservative Verfechter einer islamisch orientierten nationalen Kultur, Nevzat Yalçıntaş, gerne und nicht zu Unrecht betonen, dass nur der Begriff der Säkularität mit den Grundsätzen eines religionsneutralen Staates zu vereinbaren sei.²² Wenn es den Befürwortern des bisherigen ideologischen Laizismus darum geht, die Islamisierung der Gesellschaft und des Staates aufzuhalten, so ist dies ein Problem, das auf Verfassungsebene kaum zu lösen ist. Hier würde bereits genügen, dass der Gesetzgeber das Präsidium für Religionsangelegenheiten grundlegend überarbeitet, um die Gleichbehandlung der Religionen sicherzustellen. Oder diese Institution wird – dies dann über eine Verfassungsänderung – ganz abgeschafft. Auch wenn früher die Existenz dieser Behörde regelmäßig mit dem Schutzbedürfnis des Laizismusprinzips gerechtfertigt wurde, ist sie heute nichts anderes als eine autonome Verwaltungsbehörde für den sunnitischen Islam. In der aktuellen Verfassungsdiskussion wird allerdings die Existenz dieser Behörde kaum in Frage gestellt, sondern vielmehr nach einem besseren Ausgleich der Interessen der Religionen und ihren einzelnen Richtungen gerufen.

Der dritte wichtige Diskussionspunkt betrifft die Frage, ob das aktuelle System der parlamentarischen Demokratie einem Präsidialsystem weichen soll. Letzteres fordert vor allem die AKP. Das wird unter anderem damit begründet, dass ein Präsidialsystem die Einheit der Nation und den gesellschaftlichen Frieden stärken würde. Die Lösung der Kurdenfrage sei unter einem sol-

chen System schneller zu erzielen. Das Vorbild für ein solches System wird dabei anscheinend weniger in Frankreich denn in den USA gesehen. Dabei weist Özbudun auf einen wesentlichen Punkt hin, nämlich darauf, dass die AKP dem Präsidenten auch mehr Macht gegenüber dem Parlament geben will, wie man es nicht aus den USA, sondern aus südamerikanischen Staaten kenne.²³ Die AKP führt also die Diskussion nicht aufgrund einer sorgfältigen Analyse der eigenen Verfassungsgeschichte, noch weniger einer Analyse der Geschichte solcher Länder, in denen das Präsidialsystem derzeit gegeben ist und auf die gerne zum Vergleich verwiesen wird. Es bleibt unklar, worauf die Funktionstüchtigkeit des amerikanischen Präsidialsystems zurückgeführt wird und wo seine Wurzeln liegen. Es wird kaum beachtet, dass die europäischen Demokratien, ob es nun parlamentarische Monarchien oder Republiken sind, in der Regel das Staatsoberhaupt auf repräsentative Aufgaben beschränkt haben und aufgrund historischer Erfahrungen Präsidialdemokratien kritisch gegenüberstehen. Während die Deutschen mit dem Notstandsrecht eines Präsidenten sehr schlechte historische Erfahrungen gemacht haben, weil dies das Einfallstor für das Hitler-Regime war, leben die Franzosen problemlos mit einer ähnlichen Bestimmung in ihrer 1958 erlassenen Verfassung.

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

|| CHRISTIAN RUMPF

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

ANMERKUNGEN

- 1 Zur Verfassungsgeschichte bereits ausführlich Rumpf, Christian: Das Rechtsstaatsprinzip in der türkischen Rechtsordnung, Bonn 1992, S. 36 ff.
- 2 Deutscher Text jeweils aktuell unter <http://www.tuerkei-recht.de/downloads/verfassung.pdf>.
- 3 Rumpf, Christian: Das türkische Verfassungssystem, Wiesbaden 1996, S. 68 ff.: „Der vorläufige Sieg moderner Rechtsstaatlichkeit“.
- 4 Ausführlicher bei Rumpf: Verfassungssystem, S. 146 ff.; Rumpf, Christian: Das Nationalismusprinzip in der türkischen Verfassung, in: VRÜ 1992, S. 404 ff.
- 5 Rumpf, Christian: Laizismus, Fundamentalismus und Religionsfreiheit in der Türkei in Verfassung, Recht und Praxis, in: VRÜ 1999, S. 164 ff.; Seufert, Günther: Im Spannungsfeld zwischen Laizismus und Islamismus, in: Länderbericht Türkei, hrsg. von Udo Steinbach (Hrsg.), Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 1282, S. 207 ff.
- 6 Rumpf: Das Rechtsstaatsprinzip in der türkischen Rechtsordnung.
- 7 Azrak, A. Ülkü: Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit in der Türkei, in: Der Schutz staatlicher Ehre und religiöser Gefühle und die Unabhängigkeit der Justiz, von Otto Depenheuer, Ilyas Dogan und Osman Can, Münster 2008, S. 83 ff.; Senol, Tayal: Unabhängigkeit der Justiz und Rechtspraxis, in: Der Schutz staatlicher Ehre und religiöser Gefühle und die Unabhängigkeit der Justiz, von Otto Depenheuer, Ilyas Dogan und Osman Can, Münster 2008, S. 97 ff.
- 8 Eine Ausnahme hat das Verfassungsgericht bereits für Verfassungsbeschwerden gegen überlange Untersuchungshaftzeiten gemacht, siehe Tagespresse, 3.7.2013.
- 9 Gören, Zafer: Die einstweilige Anordnung in der Rechtsprechung des türkischen Verfassungsgerichts, in: EuGRZ 1994, S. 597 ff.
- 10 Rumpf, Christian / Akartürk, Ekrem: Parteiverbotsverfahren in der Türkei: Der Fall AKP, in: Südosteuropa Mitteilungen 5-6/2008, S. 68 ff.
- 11 Einen guten Überblick über die Argumente gibt das Sonderheft der Zeitschrift für Geschichte und Kultur „Tarih Bilinci“, Sonderheft 15-16/2011.
- 12 www.tuerkei-recht.de/downloads/Verfassung_Entwurf_Oezbudun.pdf
- 13 yenanayasa.tbmm.gov.tr
- 14 t24.com.tr/haber/dort-partinin-kismi-anayasa-taslaklarinin-tam-metni/227180
- 15 Kritisch Gözler, Kemal: TBMM Yeni Bir Anayasa Yapabilir mi? (Darf die Große Nationalversammlung eine neue Verfassung machen?), in: Demokratik Anayasa – Görüşler ve Öneriler (Eine demokratische Verfassung – Meinungen und Vorschläge), von Ece Göztepe und Adnan Çelebi, İstanbul 2012, S. 45 ff.
- 16 Vgl. TBMM Araştırma Merkezi (Forschungszentrum der Nationalversammlung), Anayasa Değişiklik Yönetemleri – Venedik Komisyon Raporu ve Ülke İncelemeleri (Methoden der Verfassungsänderung – Bericht der Venedig-Kommission und Länderuntersuchungen), Ankara 2010.
- 17 Mehmet Altan in einem Interview mit der fundamentalistischen Tageszeitung Taraf, wiedergegeben in: Tarih Bilinci, S. 55 ff.
- 18 TBMM Araştırma Merkezi (Forschungszentrum der Nationalversammlung), 2010.
- 19 Kritisch bereits Rumpf, Christian: Das Laizismus-Prinzip in der Rechtsordnung der Republik Türkei, in: JöR 36/1987, S. 179 ff.
- 20 Z. B. Yalçıntaş, Nevzat: Yeni T.C. Anayasası hakkında bazı teklifler (Einige Vorschläge zur neuen Verfassung der Republik Türkei), https://yenanayasa.tbmm.gov.tr/docs/nevzat_yalcintas.pdf, S. 10.
- 21 Interessant ist hier der Bericht von Şencan, Hüdayi: Bazı Avrupa Ülkelerinde Din ve Devlet İlişkisi (Die Religion und die Beziehungen zwischen Religion und Staat in einigen europäischen Ländern), Ankara 2011, https://yenanayasa.tbmm.gov.tr/docs/bazi_avrupa_devletlerinde_din_ve_devlet_iliskileri.pdf
- 22 Yalçıntaş: Yeni T.C. Anayasası hakkında bazı teklifler.
- 23 Interview mit der Tageszeitung Taraf, Internetausgabe, 18.3.2013.