

Die türkische Verfassung (Kurzeinführung)

von RA Dr. Christian Rumpf, Stuttgart

Schon im Jahre 1876 leistete sich das Osmanische Reich eine schriftliche Verfassung, die Ähnlichkeit mit damaligen europäischen Verfassungen und bereits zahlreiche demokratische und rechtsstaatliche Elemente aufwies. Kaum ein Jahr in Kraft, wurde sie bis 1909 faktisch ausgesetzt, als die Jungtürken den Sultan entmachteten und eine „parlamentarische Monarchie“ etablierten. Nach dem 1. Weltkrieg wurde im Zuge der kemalistischen Befreiungsbewegung in Konkurrenz zum dahinvegetierenden osmanischen Verfassungssystem 1921 eine provisorische „Kurzverfassung“ verkündet. Nach Ausrufung der Republik (1923) kam es dann zur ersten republikanischen Verfassung von 1924, ein Dokument radikaler Reform und der dauerhaften Zuwendung nach Europa. Das zunächst errichtete Einparteiensystem der Republikanischen Volkspartei wurde 1945 aufgegeben. Die Gründung weiterer Parteien führte jedoch, wie die Entwicklungen in den fünfziger Jahren zeigten, nicht zu wesentlich mehr Demokratie. Mit dem gegen die Regierung von Adnan Menderes gerichteten Putsch, der vor allem weite Unterstützung aus Universitätskreisen genöß, wurde im Mai 1960 der Weg zur Verfassung von 1961 freigemacht, die noch heute als diejenige Verfassung gepriesen wird, die der Türkei ein Höchstmaß an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit brachte. Innenpolitische Unruhe führte 1971/1973 zu durch das Militär angeregten Änderungen der Verfassung. Die Unfähigkeit türkischer Politiker, in politisch und wirtschaftlich schwierigen Zeiten zu Konsens- und Kompromißlösungen zu finden, hatte dann den Zusammenbruch des Systems und den Militärputsch vom 12. September 1980 zur Folge. In zwei Jahren gelang es dem Militär, eine neue Verfassung zu zimmern, die allerdings, so die Kritik schon damals wie auch heute, das Verhältnis zwischen Staat und Bürger umkehrte: Der „heilige türkische Staat“ – so wörtlich noch bis 1995 die Präambel – wurde über die Interessen und Rechte der Bürger gesetzt, ein Vorgang, der den Entwicklungen im übrigen Europa diametral entgegenlief, wo nicht zuletzt durch die Akzeptanz der Rechtsprechung der Europäischen Menschenrechtskommission und des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs sowie einiger nationaler Verfassungsgerichte Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit immer mehr eine Bedeutung gewannen, die sich auch außenpolitisch bemerkbar machte. Dem steht die Neigung der türkischen Verfassung gegenüber, der Beschränkung von Grundrechten größere Aufmerksamkeit zu widmen als ihrer Gewährleistung. Nichtsdestotrotz hat sich das seit 1961 bestehende Verfassungsgericht bemüht, dem Grundrechteteil der Verfassung eine Auslegung zuteil werden zu lassen, die immerhin Annäherungen an die europäischen Standards erlaubt. Mit der Verfassungsänderung vom Oktober 2001 hat der Verfassungsgeber versucht, dies auch im Text der Verfassung teilweise nachzuvollziehen.

Was die *Staatsorganisation* angeht, so verfügt die Türkei über ein zentralistisches Regierungssystem: Alle Behördenwege führen nach Ankara, die Delegation von Kompetenzen und Befugnissen in die Provinzen oder in Regionen, wie von der Verfassung eigentlich ebenfalls vorgesehen, ist noch sehr unterentwickelt. Der Präsident als Spitze der Exekutive hat vor allem Ernennungsbefugnisse, die es jedoch nicht erlauben, von einem „Präsidialsystem“ zu sprechen. Denn wenn man sich eine Machtskala zwischen dem französischen Präsidenten und dem deutschen Bundespräsidenten denkt, ist die Position des türkischen Präsidenten eher in der Nähe des letzteren zu finden.

Der auf Vorschlag des Parlaments vom Präsidenten der Republik ernannte Ministerrat bildet das Herz der Exekutive. Eine Stärkung der Machtposition des Ministerrats erfolgt durch die rege genutzte Möglichkeit, ihn durch Gesetz zum Erlass von „Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft“ zu ermächtigen. Dennoch unterliegt er den verschiedenen

Kontrollmöglichkeiten durch das Parlament, zu denen insbesondere auch ein „destruktives“ Misstrauensvotum gehört, das allerdings in der Praxis bisher keine große Rolle gespielt hat.

Das Parlament, die Nationalversammlung, besteht aus einer Kammer (1961 waren es zwei Kammern, Nationalversammlung und Senat) und ist oberstes Gesetzgebungsorgan. Die Abgeordneten werden demokratisch gewählt, kritisiert wird jedoch der zu große Einfluss der Parteiführer auf die Bestimmung der Kandidaten.

Was die Justiz angeht, so wird in der Türkei häufig die fehlende Unabhängigkeit kritisiert. Dennoch sind die Mechanismen in der türkischen Verfassung besser als diejenigen manch anderer Verfassungen, insbesondere auch des Grundgesetzes, geeignet, die Unabhängigkeit der Gerichte sicherzustellen. Eine positive Rolle spielt vor allem das Verfassungsgericht, das sowohl aus dem Parlament heraus oder vom Präsidenten der Republik („abstrakte Normenkontrolle“) als auch im konkreten Einzelfall auch von einem Gericht („konkrete Normenkontrolle“) angerufen werden kann. Im übrigen stellt die chronische Überlastung der Gerichtsorgane und die verbesserungsbedürftige Juristenausbildung eine größere Gefahr für die Unabhängigkeit dar als die Mängel in den Institutionen selbst, zu denen etwa die zu enge faktische Anbindung des Hohen Richter- und Staatsanwälters als oberstem Selbstverwaltungsorgan der Justiz an die Exekutive gehört.

Es ist historisch begründet, wenn die Regelungen der Verfassung zum Not- und Ausnahmezustand eine besonders wichtige Rolle spielen. Sie entsprechen durchaus internationalen Standards, insbesondere hat sich der Verfassungsgeber bemüht, die Kontrolle durch die Justiz nicht völlig zu vernachlässigen. Reformbedarf besteht hier aber vor allem auf Gesetzebene, wo sich einige Regelungen finden, die zum Teil rechtsstaatlichen Mindeststandards auch im Ausnahmezustand nicht mehr entsprechen.

Seit 1987 hat die Verfassung bereits einige Änderungen erlebt. Sie gehen von eher marginalen Änderungen – z.B. Heraufsetzung der Zahl der Abgeordneten im Parlament – zu substantiellen Änderungen, wie im Jahre 1995 insbesondere die Liberalisierung des Parteien-, Vereins- und Gewerkschaftenregimes, die zum Teil auch schon auf Gesetzebene umgesetzt worden ist. Im Oktober 2001 wurde das Grundrechteregime verändert, der Schrankenmechanismus neu gestaltet und die richterliche Kontrolle bei Eingriffen in die Persönlichkeit und in die Privatsphäre verstärkt. Grundrechtseinschränkungen Bisher unverändert blieb die starre Kompetenzstruktur auf der Grundlage der „nationalen Souveränität“, wonach die Ausübung von Souveränitätsrechten ausschließlich den türkischen Verfassungsorganen nach den Regeln der Verfassung erlaubt ist. Die etwa vom Grundgesetz und durch andere europäische Verfassungen eingeräumte Möglichkeit, Souveränitätsanteile auf übernationale Einrichtungen, sprich: die EU, zu übertragen, fehlt in der türkischen Verfassung. Sie ist „conditio sine qua non“ für einen verfassungsrechtlich korrekten Beitritt der Türkei zur EU.

Im Oktober 2001 gestrichen wurde auch Übergangs-Art. 15 Abs. 3 der Verfassung, der die verfassungsrechtliche Überprüfung von Gesetzen aus der Zeit zwischen 1981 und 1983 untersagt hatte, also gerade solcher Gesetze aus der militärisch regierten Übergangszeit, die noch heute das politische und gesellschaftliche System der Türkei mitbestimmen.