

Ece Göztepe

Über die Verteidigung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Türkei

Zusammenfassung: In Zeiten der Autokratisierung scheint es immer schwieriger zu werden, Kriterien für eine funktionierende rechtsstaatliche Demokratie aufzustellen. Doch bedarf es dieser Kriterien dringend, da sich der Abbau von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nicht über eine offene Aufhebung der Grundprinzipien vollzieht, sondern vermittels kleiner Schritte, durch Aushöhlung der Substanz bei Aufrechterhaltung der Form oder durch Lethargie der Institutionen, ihre Zuständigkeiten wahrzunehmen. Der Beitrag zeigt am Beispiel der Türkei, wie einfallsreich autoritäre Regierungen darin sein können, vorhandene demokratische Strukturen zu instrumentalisieren, auszuhöhlen und den Pluralismus der Demokratie abzubauen. Dabei wird ersichtlich, wie der sog. »Volkswille« manipuliert und gegen die rechtsstaatliche Demokratie gewendet werden kann.

Schlüsselwörter: Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der Türkei, präsidentielles Regierungssystem türkischer Art, Autokratisierung, effektiver Rechtsschutz, wehrhafte Demokratie

Ece Göztepe, On the Defense of Democracy and the Rule of Law in Turkey

Summary: Establishing criteria for functioning democracies that are based on the rule of law seems to be becoming more and more difficult in times of autocratization. Still, it is urgently necessary, since their decline does not take place through open abolition of their basic principles, but rather through small steps, through undermining their substance while maintaining the form, or through lethargy of the institutions in exercising their responsibilities. Using Turkey as an example, the article shows how inventive authoritarian governments can be in exploiting and undermining existing democratic structures and in dismantling democratic pluralism. It also becomes apparent how the so-called »will of the people« can be manipulated and used against democracy itself.

Keywords: The rule of law and democracy in Turkey, Turkish style presidential system, autocratization, effective legal remedies, militant democracy

Ece Göztepe, Dr. jur., Professorin für türkisches und vergleichendes Verfassungsrecht an der Juristischen Fakultät der Bilkent Universität (Ankara/Türkei).

Korrespondenzanschrift: goztepe@bilkent.edu.tr

1. Einleitung

Der Demokratietheoretiker Pierre Rosanvallon weist in seinen Schriften auf die ständige Dynamik der Demokratie hin und plädiert für die Überwindung eines *ex-ante* Demokratieverständnisses wie bei Rawls und Habermas. Denn die Geschichte der Demokratie sei nicht abgeschlossen, sondern entwickle sich – ebenso wie ihre Definition – fortwährend. Daher sollte versucht werden, durch eine *ex-post*-Normativität den Demokratiebegriff permanent zu korrigieren und in einem offenen Prozess zu einem egalitär verstandenen experimentellen Universalismus zu gelangen¹. Doch trotz seiner Offenheit geht selbst Rosanvallon von gewissen unverhandelbaren Rahmenbedingungen für eine funktionierende liberale Demokratie aus. Auch die institutionellen Versuche der Venedig-Kommission, normative Kriterien für eine *rechtsstaatliche* Demokratie aufzustellen, können in diesem Sinne verstanden werden. Legalität, Rechtssicherheit, Prävention des Machtmissbrauchs durch Staatsorgane, Gleichheit vor dem Gesetz, Zugang der Bürgerinnen und Bürger zur Justiz sowie faire Gerichtsverfahren werden in ihrem Bericht als die wichtigsten Kriterien benannt². Als konsentierte Voraussetzungen eines Rechtsstaates können die Rationalität und Berechenbarkeit aller staatlichen Handlungen, die ihren Ursprung in der Gesetzgebung als legitime Quelle haben, gelten; hinzu treten das Willkürverbot, die Bindung aller Hoheitsgewalt an das Gesetz (wobei sich die Frage stellt, wie und mit welcher Substanz die Gesetze gemacht werden)³, Vertrauensschutz und Rechtssicherheit, Gewaltenteilung, gerichtliche Kontrolle aller Hoheitsakte durch eine unabhängige Judikative, effektiver Rechtsschutz einschließlich einer Staatshaftung für staatlich verantwortetes Unrecht⁴. Diese Prinzipien dienen letztlich dem Zweck, jedwede hoheitliche Macht zu begrenzen, zu kontrollieren und gegebenenfalls zur Verantwortung zu ziehen.

Trotz dieser umfangreichen Kriterien als große Errungenschaften der westlichen Demokratien im 19. und 20. Jahrhundert sind die letzten zwanzig Jahre von Begriffen wie »democratic blacksliding«, »electoral authoritarianism«⁵, »competitive authorita-

1 Pierre Rosanvallon, »The Political Theory of Democracy« in: Oliver Flügel-Martinsen / Franziska Martinsen u.a. (Hg.), *Pierre Rosanvallon's Political Thought. Interdisciplinary Approaches*, Bielefeld, 2009, S. 24 und 37.

2 Venice Commission, *Rule of Law Checklist*, Study No. 711/2013, CDL-AD (2016)007rev (18.3.2016).

3 Siehe für die Warnung gegen eine substantielle Aushöhlung des Gesetzesbegriffs Susanne Baer, »The Rule of Law – and not by any – Law. On Constitutionalism« in: *Current Legal Problems* 71, Nr. 1 (2018), S. 335–368.

4 Vgl. Markus Kotzur, »Rechtsstaat als Sammelbegriff. Versuch der Konturierung und Kontextualisierung« in: Henning Rosenau / Philip Kunig u.a. (Hg.), *Rechtsstaat und Strafrecht. Anforderungen und Anfechtungen*, Tübingen 2021, S. 10–11.

5 Larry Diamond, »Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes« in: *Journal of Democracy* 13, Nr. 2 (2002), S. 21–35; Andreas Schedler, *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder 2004.

rianism«⁶, »illiberal democracy«⁷ oder Populismus⁸ geprägt. Die akuten Gefahren für liberale Demokratien werden ohne Zweifel erkannt, wobei hinsichtlich des Begriffs der Demokratie keine Einigkeit besteht. Doch ist es für die Beschäftigung mit Missständen in einer rechtsstaatlichen Demokratie unumgänglich, sich auf eine Definition zu einigen oder wenigstens den Begriff einzugrenzen. Eine Möglichkeit wäre, minimalistisch-elektoralistisch vorzugehen und die Demokratie als ein System zu definieren, »in dem amtierende Regierungen Wahlen verlieren und daraufhin abtreten«⁹. Gefährdet wäre die Demokratie in diesem Falle dann, wenn die Wahlen keinen tatsächlichen Regierungswechsel mehr ermöglichen würden, weil z. B. die Oppositionsparteien ausgeschaltet, die Meinungsfreiheit extrem eingeschränkt oder faire Wahlen durch Aufhebung gerichtlicher Kontrolle oder einseitige Regierungspropaganda nicht mehr möglich wären. Przeworski schreibt politischen Institutionen und Verfahren in dieser Hinsicht die wesentliche Aufgabe zu, gesellschaftlich-politische Konflikte zu strukturieren, zu absorbieren und beizulegen¹⁰. Aber das kann nur funktionieren, wenn alle Beteiligten bereit sind, sich an die Verfahren zu halten und der Unparteilichkeit der zuständigen entscheidenden Institutionen zu vertrauen. Der minimalistisch-elektoralistische Ansatz kann auch als prozedural bezeichnet werden, während die Attribute der Demokratie wie liberal, sozial, konstitutionell oder repräsentativ einen substantiellen Ansatz andeuten.

Die aktuelle Gefahr für rechtsstaatlich-liberale Demokratien besteht darin, dass die formellen wie substantiellen Kriterien für Rechtsstaat und Demokratie von zu Autoritarismus tendierenden Regierungen zwar nicht abgeschafft, aber ihrer Funktion und ihres eigentlichen Sinns beraubt werden. Tatsächlich werden die Aushöhlung der Unabhängigkeit der Judikative, der funktionelle Kompetenzverlust des Parlaments als Institution der repräsentativen Souveränitätsausübung des Volkes, der Ausfall institutioneller Rahmen für die Austragung gesellschaftspolitischer Konflikte oder den freien und kompetitiven Kampf um die politische Macht schleichend vorangetrieben. Wie Sadurski zutreffend betont, wird der Rückbau von Rechtsstaat und Demokratie in vielen Fällen durch für sich genommen harmlos erscheinende, nicht besorgniserregende kleine Schritte vorgenommen¹¹. Folglich stellt sich die Frage, welche Demokratien als besorgniserregende Fälle, von akutem Rückfall bedroht oder als bereits autoritär bezeichnet werden können? Während sich in Frankreich angesichts der bevorstehenden Präsidentschaftswahl im Mai 2022 und eines eventuellen Sieges von Marine Le Pen der Generalstabschef Francois Lecointre ein Jahr früher als geplant aus dem Amt verabschiedet hat, um bei der Wahl seines Nachfolgers »eine politische Instrumentali-

6 Steven Levitsky / Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, New York 2010.

7 Fareed Zakaria, »The Rise of Illiberal Democracy« in: *Foreign Affairs* 76, Nr. 6 (1997), S. 22 f.

8 Jan-Werner Müller, *What is Populism?*, Philadelphia 2016.

9 Adam Przeworski, *Krisen der Demokratie*, Frankfurt a.M. 2020, S. 15.

10 Przeworski, Krisen der Demokratie, aaO. (FN 9), S. 174.

11 So Wojciech Sadurski, »How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding« in: *Sydney Law School Research Paper No. 18/01*, 2018, S. 5.

sierung des Generalstabs zu vermeiden« (sprich, sich von Le Pen wählen lassen zu müssen)¹², wurde in Deutschland vor den Bundestagswahlen im September 2017 die Geschäftsordnung des Bundestages rasch geändert, um die neue Legislaturperiode in der konstituierenden Sitzung nicht von einem AfD-Mitglied als Alterspräsident eröffnen lassen zu müssen, sondern von dem Abgeordneten, der dem Bundestag am längsten angehört¹³. Sind dies Anzeichen eines schlechenden Rückfalls oder nur Einzelfälle aus (noch) ungerechtfertigter Angst?

Die Türkei bildet im Vergleich zu Frankreich und Deutschland einen klareren Fall. Dem Demokratiebericht des V-Dem-Instituts zufolge hat sich die Türkei seit 2010 von einer Wahldemokratie zu einer Wahlautokratie rückentwickelt. Dieser Rückschritt ist nicht zuletzt der Unterdrückung von Meinungs- und Pressefreiheit, von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten jeder Art, der Inhaftierung von Journalisten und politischen Oppositionellen sowie den gesetzlichen Änderungen geschuldet, die diese Restriktionen ermöglichten¹⁴. Auch Freedom House plazierte die Türkei im Jahre 2020 unter die »nichtfreien« Länder mit der Note 32/100. Laut World Justice Project Rule of Law Index 2020 steht die Türkei unter 128 Ländern auf Platz 107¹⁵. Unter diesen Umständen drängt sich die Frage auf, zu welchem Zweck man sich mit dem Rückgang der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in der Türkei befassen sollte. Ist es ein empirisches Interesse, das den Erscheinungsformen und Mitteln, die zu diesem Zustand geführt haben, nachgehen möchte, oder ist es ein normatives Interesse, das die Abweichung von und den Rückgang der Demokratie analysiert und normative Auswege aus der Krise aufzeigen möchte? Zudem kommt der Lebensmittelpunkt der Autorin oder des Autors hinzu. Schreibt man über einen politisch relevanten Zustand, um als Zeuge einen rein wissenschaftlichen Beitrag zu leisten, oder versucht man die eigenen Lebensbedingungen nüchtern zu analysieren und Strategien gegen die gegenwärtige Tendenz zu entwickeln? Dieser Beitrag soll dem letzten Zweck dienen und die kleinen Schritte, die zum Rückgang der rechtsstaatlichen Demokratie in der Türkei geführt haben, aufzeigen sowie auf die verbleibenden rechtlichen Mittel hinweisen, die zur Verteidigung der Demokratie ergriffen werden sollten, solange dies überhaupt noch realistisch ist.

2. Die Türkei als eine traditionell hinkende Demokratie

Genau wie in der aktuellen politik- und rechtswissenschaftlichen Literatur wird die Türkei (damals neben Deutschland und Italien) schon in dem Artikel »Militant De-

12 <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/franzoesischer-generalstabschef-ruecktritt-aus-angst-vor-le-pen-17388722.html> (14.6.2021).

13 Siehe für eine kritische Auseinandersetzung Christoph Schönberger, »Machenschaften im Maschinenraum« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28. Februar 2019, Nr. 50, S. 11.

14 *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021* (https://www.v-dem.net/media/filer_public/74/8c/748c68ad-f224-4cd7-87f9-8794add5c60f/dr_2021_updated.pdf).

15 https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf.

mocracy and Fundamental Rights« von Karl Loewenstein aus dem Jahr 1937¹⁶ als Fallbeispiel für eine Autokratie aufgeführt. Ohne die Frage beantworten zu wollen, was Deutschland und Italien in den vergangenen achtzig Jahren zu freien, relativ gut funktionierenden Demokratien gemacht hat, kann man für die Türkei festhalten, dass der Autoritarismus der Gründungsphase ab 1923 tiefe Spuren und kaum zu überwindende politische Dissonanzen hinterlassen hat. Die Einparteienregierung unter Mustafa Kemal Atatürk (dem erfolgreichen Kommandeur des Befreiungskrieges und Gründer der Republik Türkei nach der Niederlage und Okkupation des Osmanischen Reiches nach dem Ersten Weltkrieg) zwischen 1923–1938 und nach seinem Tod unter Ismet İnönü bis 1950 (einem anderen ruhmreichen Kommandeur des Befreiungskrieges und sehr engen Vertrauten von Atatürk) hat ein rasantes Modernisierungsprojekt vollzogen. Indem es aber auf Laizismus türkischer Art in einem mehrheitlich islamisch geprägten und wenig ausgebildeten Land baute und die Demokratie als einen monistischen Lern- und Bildungsprozess verstand, fühlten sich große Bevölkerungsschichten ausgeschlossen und gesellschaftspolitisch benachteiligt.

Auch die Einführung des Mehrparteiensystems im Jahre 1946 hat an diesem antipluralistischen, geschlossenen Demokratieverständnis ohne Volk kaum etwas geändert. Die Mitte-Rechts-Regierungen ab 1950 entsprachen mit ihrem wirtschaftlichen Liberalismus und politischen Autoritarismus eher einem »autoritären Liberalismus«¹⁷ als einer liberalen, rechtsstaatlich verfassten Demokratie. Hermann Heller beobachtete bei den Diktatoren der 1920er Jahre, wie sie alle die »wahre« Demokratie für sich in Anspruch nahmen. Die Umdeutung des demokratischen Volkswillens durch die Degradierung bürgerlicher Freiheiten habe aber aus Wahlen die Akklamation des Diktators gemacht¹⁸. Diese Feststellung trifft in der Türkei auch für die Zeit nach der Einführung des Mehrparteiensystems 1946 und dem Wahlsieg der ersten Mitte-Rechts-Partei 1950 zu. Das Hauptmotto der Demokratischen Partei (*Demokrat Parti*) bei den Wahlen 1950 als Opposition gegen die Staatsgründerpartei CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi / Republikanische Volkspartei*) »Es reicht! Das Volk soll das Sagen haben« und danach folgende Repressionen gegenüber jeglicher politischen wie gesellschaftlichen Opposition in der bis 1960 andauernden Regierungszeit können als Ursprung des türkischen Rechtspopulismus verstanden werden.

Die Militärputsche der Jahre 1960, 1971 und 1980 sowie die Drohung des Militärs mit einem weiteren Putsch 1997 können als Zeichen einer schwachen Demokratie verstanden werden, die sich nicht aus eigener Kraft stabilisieren und einen politischen Kompromiss als Ausweg aus einer Krise finden kann und den Pluralismus als potentielle Bedrohung sieht. Der immerwährende Konflikt zwischen einem starren Laizismus

16 Karl Loewenstein, »Militant Democracy and Fundamental Rights, I,« in: *American Political Science Review* 31 Nr. 3 (1937), S. 417f.; ders., »Militant Democracy and Fundamental Rights, II,« in: *American Political Science Review* 31 Nr. 4 (1937), S. 638f.

17 Hermann Heller, »Autoritärer Liberalismus« (1933) in: ders., *Gesammelte Schriften*, Bd. II, Tübingen 1992, S. 645f., 653.

18 Hermann Heller, »Rechtsstaat oder Diktatur?« (1929) in: ders., *Gesammelte Schriften*, Bd. II, Tübingen 1992, S. 457f.

mit falschen Präferenzen, der fast ausschließlich auf den symbolischen Wert des Kopftuchs fixiert war und die institutionell-gesellschaftlichen Aspekte der Religion außer Acht ließ, sowie die Instrumentalisierung der Religion durch Mitte-Rechts-Parteien nährten den Boden für den politischen Islam. Der politische Islam als Gefahr für die säkulare, demokatisch-rechtsstaatliche Republik wurde mit Mitteln der „wehrhaften Demokratie“ bis 2010 durch das Verfassungsgericht mit Erfolg bekämpft. Der von Karl Loewenstein geprägte Begriff und seine Annahme, die Feinde der liberalen Demokratie benutzten die demokratischen Instrumente zur Zerstörung der Demokratie, weswegen Demokratien zum Zwecke der Selbstverteidigung gegen diese Saboteure der Demokratie vorgehen müssten¹⁹, wurde vom Verfassungsgericht absolut gesetzt und vollzogen. Seit der Gründung des Verfassungsgerichts mit der Verfassung von 1961 wurden insgesamt 27 Parteien verboten, davon 20 unter der Verfassung von 1982. Hauptsächlich die Parteien mit islamistischen, marxistisch-sozialistischen oder prokurdischen Parteiprogrammen galten als Feinde der Demokratie und wurden Gegenstand von Maßnahmen der wehrhaften Demokratie.

Doch das größte Problem des Begriffs der wehrhaften Demokratie liegt darin, dass Loewensteins Vorschläge den Moment *vor* der Machtübernahme der Demokratiefeinde betreffen und einen Systemschutz bieten, solange noch Strukturen des liberalen Rechtsstaates vorhanden sind und gut funktionieren. Die zentrale Frage lautet, was nach der Machtübernahme der Demokratiefeinde passiert bzw. wie lange es dauert, die Substanz und das Wesen der Demokratie abzuschaffen bzw. auszuöhnen.

3. Der Wandel des politischen Islam in Form der AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi / Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung)

Die türkische Politik wird seit den allgemeinen Wahlen 1950 durch teilweise islamisch geprägte Mitte-Rechts-Regierungen bestimmt. Das parlamentarische Regierungssystem zwang immer wieder zu Koalitionen mit unterschiedlichen Erfolgsaussichten, doch die von etlichen Wirtschaftskrisen begleitete türkische Politik war seit den Wahlen von 1991 (und unter der Verfassung von 1982) nicht mehr im Stande, eine stabile Koalitionsregierung hervorzubringen. Die vorgezogenen allgemeinen Wahlen in den Jahren 1991, 1995 und 1999 führten immer wieder zu instabilen Koalitionen, dringende Rechts- und Wirtschaftsreformen konnten nicht verwirklicht werden. In diesem politischen Klima schlug die Stunde einer neuen Partei: Die 2001 gegründete pro-islamische Partei AKP schwor, sich von der ultrakonservativen Linie des politischen Islam unter der langjährigen Führung von Necmettin Erbakan abgewandt zu haben, und galt sodann als die Vertreterin einer wertkonservativen, wirtschaftsliberalen und innovativen Klientel. Angesichts instabiler Koalitionsregierungen seit dem Jahr 1991 verbanden viele (unter anderem auch die EU-Staaten und die USA) mit der Einparteienregierung der AKP die Hoffnung auf politische und wirtschaftliche Stabilität. Dabei ist zu be-

19 Loewenstein, »Militant Democracy and Fundamental Rights, I«, aaO. (FN 16), S. 417; 423 f.; 430.

denken, dass das nicht-proportionale Verhältniswahlrecht mit einer nationalen 10 %-Sperrklausel (das ist die höchste Sperrklausel unter den Mitgliedsstaaten des Europaparates) bei den allgemeinen Wahlen 2002 (wie bei den vorherigen Wahlen) eine unverhältnismäßige Verteilung der Parlamentssitze im Hinblick auf die erzielten Stimmen zur Folge hatte. So errang die AKP mit 34,3 % Stimmenanteil 365 der Parlamentssitze, während die einzige Oppositionspartei CHP im Parlament mit 19,4 % Stimmen nur 177 Parlamentssitze erhielt²⁰. So verwundert es nicht, dass die AKP-Regierung in ihrer Amtszeit seit 2002 keinen Versuch unternahm, diese Nicht-Proportionalität im Wahlrecht zu ändern und dadurch dem Parlament eine die Wählerstimmen besser repräsentierende, pluralistische Struktur zu geben.

Charakteristisch für die fast zwanzigjährige Regierungszeit der AKP ist auch der Einsatz von Verfassungsreferenden. Diese ersetzen als semi-demokratische Entscheidungsmittel die repräsentativen Institutionen und sollen für Volksnähe und eine zusätzliche Legitimation der Regierung sorgen. Doch die Ermittlung des unmittelbaren Volkswillens zu einem verfassungsändernden Text garantiert noch keine uneingeschränkte Legitimität und gewährleistet auch nicht die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien. Die Richtlinien der Venedig-Kommission zu Referenden²¹ im Allgemeinen zeigen deutlich, dass dieses beliebte politische Mittel der AKP-Regierung Referenden tendenziell als autoritäre Akklamation missbraucht. Das wird am Beispiel der Verfassungsreferenden von 2010 und 2017 unten näher erläutert.

Zuletzt muss auf den Wertkonservatismus und die Beziehung der AKP zur Religion eingegangen werden. Auch wenn die pro-islamische Partei die Bedeutung der Religion im gesellschaftlichen Leben besonders betont und den Wertkonservatismus über das Religiöse bestimmt, betrifft dieses Anliegen nur die sunnitische Konfession des Islam. Alle anderen Religionen, insbesondere weitere Konfessionen des Islam, darunter die zweitgrößte religiöse Glaubengemeinschaft der Aleviten, werden faktisch wie normativ weiterhin diskriminiert. Selbst die erfolgreichen Klagen der Aleviten beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte²² zeigen die Intoleranz der AKP gegenüber anderen Glaubensrichtungen und den Widerwillen, diesen Zustand zu verbessern.

20 Diese Stimmenverteilung änderte sich auch in den folgenden Jahren nicht. Auf nur die ersten zwei größten Parteien beschränkt sahen die Ergebnisse wie folgt aus:

2007: 46,7 %, 341 Sitze (AKP); 20,8 %, 112 Sitze (CHP)

2011: 49,8 %, 327 Sitze (AKP); 25,9 %, 135 (CHP)

1.11.2015: 49,5 %, 317 Sitze (AKP); 25,3 %, 134 Sitze (CHP)

2018: 42,56 % Stimmen, 295 von nun 600 Sitze (AKP); 22,65 % Stimmen, 146 Sitze (CHP).

21 Venice Commission, *Guidelines on the Holding of Referendums*, Study No. 371/2006, CDL-AD(2006)027rev (8.11.2006).

22 Hasan and Eylem Zengin v. Turkey (Appl. 1448/04) (9.1.2008) – final; Sinan Isik v. Turkey (Appl. 21924/05) (2.5.2010) – final; Izzettin Dogan and Others v. Turkey (Appl. 62649/10) (26.4.2016).

4. Verfassungsreferenden als unmittelbarer Volkswille und die Akklamation der AKP

Das türkische Rechtssystem sieht nur für Verfassungsänderungen ein Referendum vor. Die Kompetenz zur Durchführung liegt beim Präsidenten. Artikel 175 der Verfassung regelt das zwingende und fakultative Referendum: Wenn der verfassungsändernde Gesetzestext mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Gesamtzahl der Parlamentsmitglieder angenommen wird, muss der Präsident kein Referendum durchführen (fakultatives Referendum), während bei einem Quorum von drei Fünfteln oder weniger als zwei Dritteln der Gesamtzahl der Parlamentsmitglieder das Referendum bei Verfassungsänderungen zwingend ist. Die Präferenz des Verfassungsgebers war also die Erzielung eines Grundkonsenses bei Verfassungsänderungen im Parlament, der Volkswille sollte nur als endgültiger Schiedsrichter bei niedrigen Entscheidungsquoten zur Geltung kommen. Doch gemäß den von der Venedig-Kommission ausgearbeiteten Richtlinien²³ genügt es nicht, nur nach dem Volkswillen zu fragen. Die Substanz des Textes, das Verfahren vor der Stimmabgabe und die Freiheit zur Meinungsbildung müssen ebenfalls berücksichtigt werden. Insbesondere die zur Abstimmung gestellte Frage muss klar ausformuliert und darf nicht irreführend sein; die Wähler müssen über die Wirkung und Konsequenzen des Referendums informiert werden (Punkt I.3.1.c). Bei der abzustimmenden Frage ist es (abgesehen von einer Totalrevision der Verfassung) von besonderer Bedeutung, dass es zwischen den gestellten Fragen eine intrinsische Verbindung gibt, damit die Wähler nicht gezwungen werden, über unterschiedliche Fragen in einem Akt nur mit Ja oder Nein zu votieren (III.2.)

Daran gemessen erfüllten die in den Jahren 2010 und 2017 durchgeföhrten Referenden die erforderlichen Kriterien nicht. Das Verfassungsreferendum aus dem Jahr 2010 umfasste insgesamt 25 Artikel mit mehreren Subartikeln. Inhaltlich ging es sowohl um Grundrechte und -freiheiten als auch um Staatsorganisationsrecht. Und so spaltete sich die Wählerschaft in drei Lager: eines, das die Verfassungsänderung ablehnte, eines, das sie ohne Einschränkung bejahte, und schließlich dasjenige, das sich für »Nicht ausreichend, aber Ja« (*Yetmez ama Evet*) entschied. Der amerikanische Politikwissenschaftler Andrew Arato bezeichnet dieses nicht zusammenhängende Regelungen zusammenfassende verfassungsändernde Gesetz als eine Zwiebel, auf deren Kern es ankomme, nämlich die radikale Umstrukturierung des Verfassungsgerichts (*court-packing*) und des Hohen Rats der Richter und Staatsanwälte. Alles andere sei nur Augenwischerei²⁴. Diese Voraussage sollte sich nach den Neubesetzungen der genannten Institutionen ab 2010 bewahrheiten. Tatsächlich bereitete die Verfassungsänderung dem darauffolgenden Systemwechsel den Weg. Die CHP beantragte eine abstrakte Normenkontrolle ge-

23 Venice Commission, *Guidelines on the Holding of Referendums*, aaO. (FN 21).

24 Siehe das Interview mit Devrim Sevimay vom 26.4.2010 (<https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/devrim-sevimay/soganin-cucugu-anayasa-mahkemesi-1229780>).

Siehe für eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Verfassungsänderungsgesetz: Ece Göztepe, »Eine Analyse der Verfassungsänderungen in der Türkei vom 7. Mai 2010: Ein Schritt in Richtung mehr Demokratie?« in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ)* 22–23 (2010), S. 685–700.

gen dieses verfassungsändernde Gesetz Nr. 5982, doch dem Antrag, gestützt auf das Argument der Verfassungswidrigkeit mehrerer Artikel, wurde vom Verfassungsgericht nur in geringfügigen Punkten stattgegeben²⁵. Die Oppositionsparteien setzten ihren rechtlichen Kampf aber nicht mit politischen Mitteln fort, protestierten also zum Beispiel nicht gegen die Wahl der Verfassungsrichter-Kandidaten der Regierungspartei und entzogen sich auch nicht der Abstimmung.

Das dem Referendum von 2017 zugrundeliegende verfassungsändernde Gesetz Nr. 6771 könnte als die Wiederholung der ersten erfolgreichen Probe aus dem Jahr 2010 betrachtet werden. Die Verfassungsänderung sah erstens einen historischen Bruch mit dem parlamentarischen Regierungssystem in der Türkei vor und führte ein präsidentielles Regierungssystem türkischer Art ein, das weder eine strikte Gewaltenteilung noch effektive Kontrollmechanismen zwischen Exekutive und Legislative vorsieht. Das größte Defizit dieses Referendums betraf aber den Inhalt und die Form des verfassungsändernden Gesetzes. Formell umfasste das Gesetz nur 18 Artikel, doch durch die Aufzählung von mehreren aufgehobenen, geänderten oder verschobenen Artikelnummern wurden faktisch mehr als 75 Verfassungsartikel geändert. Hinzu kamen drei verschiedene Daten für das Inkrafttreten der Änderungen, was für sich genommen bereits eine Herausforderung darstellte. Aus diesen Gründen war es für die Wählerschaft, ja selbst für Verfassungsexperten, unmöglich, sich einen guten Überblick über die Auswirkungen dieser Verfassungsänderung zu verschaffen und ihr Votum auf der Basis gesicherten Wissens abzugeben.

Zudem wurde das Referendum während des am 21. Juli 2016 deklarierten Ausnahmezustands²⁶ abgehalten. Ferner wurden entgegen gesetzlicher Regelung in mehreren Wahllokalen auch nicht offiziell abgestempelte Wahlzettel als gültig anerkannt. Die Hohe Wahlbehörde wies alle Einsprüche der Oppositionsparteien »zum Schutze des abgegebenen Volkswillens« zurück²⁷. Obwohl die formelle und substantielle Verfassungswidrigkeit des Gesetzes auf der Hand lag, unterließ es die größte Oppositionspartei CHP, ein abstraktes Normenkontrollverfahren einzuleiten: Politik sei nicht vor Gericht zu machen, sondern an der Wahlurne – was ihr aber auch bei den vorgezogenen allgemeinen Wahlen am 24. Juni 2018 nur mäßig gelang.

Die »Ungeduld« des Populismus mit Institutionen und demokratischen Verfahren als Hindernis zum direkten Zugang zum Volk²⁸ spiegelt sich auch im Gesetzgebungsverfahren wider. Unter dem parlamentarischen Regierungssystem bis 2018 sah die Geschäftsordnung des Parlaments eine Unterscheidung zwischen Regierungsvorlagen (*kanun tasarısı*) und Gesetzesinitiativen der Abgeordneten (*kanun teklifi*) vor. Die Gesetzesvorlagen der Regierung mussten zunächst in den entsprechenden Ministerien von Fachkommissionen geprüft und anschließend in der zuständigen Parlamentskommission diskutiert werden, wo alle Parteien proportional repräsentiert waren. Dem

25 Vgl. E. 2010/49, K. 2010/87 vom 7.7.2010 (veröffentlicht im Gesetzesblatt vom 1.8.2010-Nr. 27659).

26 Entscheidung des Ministerrates Nr. 2016/9064 (Gesetzesblatt vom 21.7.2016 – Nr. 29777).

27 Entscheidung des Hohen Wahlrates (*Yüksek Seçim Kurulu*) Nr. 560 vom 16.4.2017.

28 Jan-Werner Müller, *What is Populism?*, aaO. (FN 8), S. 61.

parlamentarischen Majoritätsprinzip folgend war es nicht überraschend, dass fast 95 % aller verabschiedeten Gesetze eine Regierungsvorlage vorausging. Doch ab 2011, also der dritten Regierungsperiode der AKP, stieg der Anteil der durch AKP-Abgeordnete eingereichten Gesetzesinitiativen und verabschiedeten Gesetze auf 30 %. Dieser sprunghafte Anstieg kann als erster Schritt zur Aushöhlung parlamentarischer Gesetzgebungsverfahren, des öffentlichen Diskurses und der Degradierung der parlamentarischen Debatte sowohl in den Kommissionen als auch im Plenum betrachtet werden. Denn die Gesetzesinitiativen von Abgeordneten können anders als die Regierungsvorlagen direkt beim Parlamentspräsidium eingereicht und unmittelbar den zuständigen Parlamentskommissionen zugewiesen werden. Die Redezeiten im Parlament verkürzen sich dementsprechend, da die Regierung sich nicht äußern und auch nicht für Fragen zur Verfügung stehen muss. Auf diese Weise fand die AKP-Regierung ein effektives Mittel, die »lästigen« Wartezeiten in den Ministerien, die Korrekturen der Bürokratie und die Fragen im Parlament zu umgehen²⁹. Nach der Einführung des türkischen Präsidialsystems ist die Gesetzgebung nur noch aufgrund von Gesetzesinitiativen einzelner Abgeordneter möglich, da keine auf parlamentarischer Mehrheit basierende Regierung mehr existiert. Nach der Einführung des Präsidialsystems werden die Gesetzesentwürfe nunmehr im Präsidialamt vorbereitet und über einzelne AKP-Abgeordnete dem Parlamentspräsidium vorgelegt. Die in einem Präsidialsystem zu erwartende strikte Gewaltenteilung existiert also auch in diesem Bereich nicht.

5. Die »Omnibus«-Verfassungsänderung zur Aufhebung der Immunität von Abgeordneten und die fatalen Folgen für die Opposition

Art. 83 Abs. 1–6 der Verfassung gewährt den Abgeordneten parlamentarische Immunität und der Parlamentsbeschluss zur Aufhebung der Immunität unterliegt verfassungsgerichtlicher Kontrolle (Art. 85)³⁰. Gemäß Art. 83 Abs. 2 darf ein »Abgeordneter, der verdächtigt wird, vor oder nach der Wahl eine Straftat begangen zu haben, ohne Beschluss der Nationalversammlung nicht festgehalten, verhört, verhaftet oder einem Strafverfahren ausgesetzt werden«. Das bedeutet, dass jede Anklage gegen die Abgeordneten gesondert behandelt und dem Parlament zur Entscheidung vorgelegt werden muss.

2016 legte die AKP-Mehrheit eine Verfassungsänderung in Form einer Übergangsvorschrift Nr. 20 vor, die für die laufende Legislaturperiode ein einmaliges Gesamtverfahren zur Aufhebung der Immunität ohne Einzelfallüberprüfung ermöglichen sollte.

- 29 Siehe für das sich wandelnde Gesetzgebungsverfahren İsmail Yüksel, *TBMM'nin Kanun Yapma Yöntemi*, Ankara 2018, S. 20–29.
- 30 Art. 85: »Wird ein Beschluss auf Aufhebung der Immunität (...) gefasst, so kann innerhalb von sieben Tagen von dem Zeitpunkt des *Beschlusses* des Plenums des Parlaments *das betroffene Mitglied oder ein anderes Mitglied* zur Anfechtung des Beschlusses das Verfassungsgericht mit der Behauptung seiner Verfassungswidrigkeit, Gesetzwidrigkeit oder Unvereinbarkeit mit der Geschäftsordnung anrufen. Das Verfassungsgericht entscheidet über das Anfechtungsverlangen unanfechtbar innerhalb von fünfzehn Tagen.«

Betroffen waren alle Abgeordneten, gegen die ein Strafverfahren eingeleitet und wegen parlamentarischer Immunität eingestellt worden war. Die CHP als größte Oppositionspartei kündigte an, dass dieser Verfassungsänderungsvorschlag zwar offensichtlich verfassungswidrig sei, die Partei aber trotzdem dafür stimmen würde. Ihr ziemlich schwaches politisches Argument war, dass die Abgeordneten ihrer Partei nichts zu befürchten hätten und sie für eine »Weiße-Weste-Politik« stünden. Das verfassungsändernde Gesetz wurde auch mit Stimmen der CHP angenommen³¹.

Somit versäumte es die CHP als größte Oppositionspartei, die Verfassungswidrigkeit dieses verfassungsändernden Gesetzes gemäß Art. 150 durch ein abstraktes Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgericht klären zu lassen. Trotzdem versuchten 70 Abgeordnete der CHP und der prokurdischen Partei HDP (*Halkın Demokratik Partisi / Demokratische Partei des Volkes*) gemeinsam, das Gesetz aus formellen und substantiellen Gründen vor dem Verfassungsgericht anzugreifen. Denn in erster Linie wurde der von Art. 85 gewährleistete effektive Rechtsschutz aufgehoben, da kein Einzelfallbeschluss des Parlaments mehr vorliegen würde, gegen den von dem betroffenen Abgeordneten oder anderen Parlamentsmitgliedern Einspruch eingelegt werden könnte. Das Verfassungsgericht wies den Antrag wegen fehlender Klagebefugnis der Abgeordneten ab, da die Klage gemäß Art. 150 von mindestens einem Fünftel der 550 Abgeordneten (also 110) eingereicht hätte werden müssen, diese Zahl aber nicht erreicht sei.

Von dieser Verfassungsänderung waren ausschließlich die Abgeordneten der Oppositionsparteien betroffen. Die prominentesten Beispiele sind der damalige Ko-Parteivorsitzende der HDP Selahattin Demirtaş³², der seit dem 4. November 2016 in Haft sitzt und aufgrund mehrerer anhängiger Klagen nicht freikommen kann. Er kandidierte sogar bei der Präsidentschaftswahl im Juni 2018 vom Gefängnis aus und beteiligte sich symbolisch am Wahlkampf durch die ihm zur Verfügung stehenden Mittel unter Einzelhaftbedingungen. Auch der CHP-Abgeordnete Kadri Enis Berberoğlu³³, der wegen Offenlegung von Staatsgeheimnissen angeklagt worden war und über drei Jahre in Haft blieb, kann als Opfer seiner eigenen Partei bezeichnet werden. Die Aufhebung der parlamentarischen Immunität in einem Gesamtverfahren in Verbindung mit willkürlichen Anklagen gegen die Mitglieder der Oppositionsparteien führte zu einer Unterdrückung jeglicher Opposition, die in Form des »verfassungsändernden Volkswilens« zum Vorschein kam.

31 Gesetz Nr. 6718 vom 20.5.2016 (Gesetzesblatt vom 8.6.2016 – Nr. 29736).

32 Siehe für die erfolgreichen Klagen beim Türkischen Verfassungsgericht und dem EGMR: Selahattin Demirtaş (9), Verfassungsbeschwerde Nr. 2017/28948 (15.6.2021); Selahattin Demirtaş (3), Nr. 2017/38610 (9.6.2020); Selahattin Demirtaş (2) v. Turkey (Grand Chamber) (Appl. No. 14305/17) (22.12.2020).

33 Kadri Enis Berberoğlu (2), Verfassungsbeschwerde Nr. 2018/30030 (17.9.2020); Kadri Enis Berberoğlu (3), Nr. 2020/32949 (21.1.2021).

6. Anomie durch unübersichtliches Recht und Umwandlung des Ausnahmezustands in das Recht der Normallage

Der Wechsel vom parlamentarischen zum präsidentiellen Regierungssystem benötigte mehrere Gesetzesänderungen. Diese Vorbereitung auf das neue System wurde wiederum nicht vom Parlament selbst, sondern durch ein Ermächtigungsgesetz zum Erlass von Rechtsverordnungen durch den Ministerrat durchgeführt. In Art. 91 der Verfassung (vor den Änderungen aus dem Jahr 2018) war das Ermächtigungsgesetz als eine begrenzte Befugnis für den Ministerrat vorgesehen, dessen Ziel, Umfang, Prinzipien und Anwendungsdauer zum Erlass von Rechtsverordnungen klar aufgezählt werden mussten. Mit dem Ermächtigungsgesetz Nr. 7142³⁴ sollten laut Angaben der Regierung 521 Gesetze und 40 Rechtsverordnungen geändert werden, die insgesamt die Aufhebung von 2483 und Änderungen von 2470 Paragraphen zur Folge hatte³⁵. Zudem wurde dieses umfangreiche Gesetzesvorhaben nicht, wie in der Geschäftsordnung des Parlaments vorgesehen, an die Verfassungskommission als Hauptkommission zugewiesen, sondern nur an die Plan- und Haushaltskommission. Freilich wurden alle Einwände der Oppositionsparteien von den Kommissionsmitgliedern der Regierungspartei überstimmt. Die Änderungen in der Rechtsordnung aufgrund dieses uferlosen Ermächtigungsgesetzes sind nicht zu überblicken. Daher stellt sich die Frage, ob in einem solchen Fall die bloße Veröffentlichung jener Texte dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot überhaupt genügen kann.

Der versuchte Militärputsch vom 15. Juli 2016 bot der seit langem zu autoritären Mitteln greifenden Regierung einen willkommenen Anlass für den Erlass unzähliger Normen, die radikal mit der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts und der Rechtsdogmatik brachen. Die Ausnahmerechtsverordnungen, die gemäß Art. 121 der Türkischen Verfassung unter dem Vorsitz des Präsidenten durch den Ministerrat verabschiedet wurden, übertrafen alle vorherigen Ausnahmemaßnahmen in der türkischen Geschichte, einschließlich derjenigen, die nach den erfolgreichen Militärputschen von 1960 und 1980 erlassen wurden. Angefangen am 23. Juli 2016 mit der Ausnahmerechtsverordnung Nr. 667 endete diese Regelungswut am 8. Juli 2018 mit 32 Rechtsverordnungen. Diese Ausnahmerechtsverordnungen wurden wiederum vom Parlament mit etlichen Änderungen in reguläre Gesetze umgewandelt, gegen die beim Verfassungsgericht mehrere Klagen erhoben wurden. Am Ende des zweijährigen Ausnahmezustandes liegen 32 Gesetze mit Anhängen und 41 Verfassungsgerichtsentscheidungen vor, die zusammen mehrere tausend Seiten umfassen. Es lässt sich daher ohne weiteres sagen, dass eigentlich niemand weiß, welche normative Spuren der Ausnahmezustand hinterlassen hat.

Zuletzt soll auf die Fortführung des Ausnahmezustandes durch reguläre Gesetze eingegangen werden. Mit dem Gesetz Nr. 7145³⁶ wurden für die Dauer von drei Jahren mehrere Ausnahmezustandsmaßnahmen in die Strafprozessordnung (verlängerte U-

34 Gesetzesblatt vom 18.5.2018 (Nr. 30425).

35 Bericht der Plan- und Haushaltskommission, S. 10 (https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/done_m26/yil01/ss560.pdf).

36 Gesetzesblatt vom 31.7.2018 – Nr. 30495.

Haftdauer), die Disziplinarregelungen für Richter und Staatsanwälte (gesondertes Disziplinarverfahren) und die Rechtsschutzgesetze (Verbot von Entschädigungsklagen im Falle der Aufhebung der Entlassungsvorschriften) eingefügt. Am 9. Juli 2021 wurde mit einer Gesetzesvorlage der AKP-Mehrheit sogar die Verlängerung dieser Maßnahmen um weitere drei Jahre eingebracht. Es lässt sich daher ohne weiteres sagen, dass das Recht des Ausnahmezustands durch solche nur dem Anschein nach befristeten Sonderregelungen zum Normalfall wurde. Die Unverfrorenheit dafür findet man nur bei Fehlen jeglicher rechtsstaatlichen Kontrolle, der legalistischen Selbstzufriedenheit einer bequemen Opposition sowie der selbstmörderischen Lethargie eines Verfassungsgerichts, das seine – die Grundprinzipien einer rechtsstaatlichen Demokratie schützende – Funktion nicht ausschöpft.

7. Abschließende Bemerkungen

»Der Staat hat die Pflicht zur Selbsterhaltung, sich dagegen zu wehren, daß gerade den Parteien der parlamentarische Apparat zur Verfügung gestellt wird, die sich zum Programm gemacht haben, diesen Apparat zu zerschlagen«³⁷. Diese klaren Worte von Karl Loewenstein zur Pflicht des demokratischen Rechtsstaates zur Selbsterhaltung klingen heute angesichts der virulenten Autokratisierungstendenzen in der Welt ironischerweise etwas naiv. In vielen Staaten ist man bereits an dem Punkt angelangt, wo die Gefahr selbst zum Staat geworden ist. Von einem Rechtsstaat im engeren Sinne wird gesprochen, wenn das Recht nicht allein Mittel, sondern auch Maß der Herrschaft des Staates ist, dass also der Staat durch Recht nicht nur Ordnung schafft, sondern auch selbst dem Recht unterworfen wird³⁸. Damit ist aber über die Wertentscheidungen und die Substanz von Normen noch nichts gesagt. Zu nennen sind etwa die Beherrschung der Gesetzgebung für vorteilhafte und manipulative Gesetze, pseudo-legalistische Normen zur Unterdrückung von Minderheiten und die Abschaffung des Pluralismus.

Autoritäre politische Tendenzen scheinen die ganze Welt in unterschiedlicher Form erfasst zu haben. Die Begriffe liberal/illiberal und liberal/autoritär weisen auf einen fließenden Zustand hin, und auch die etablierten rechtsstaatlichen Demokratien können sich nicht mehr in institutioneller Sicherheit wiegen. Die Trump-Ära in der ältesten Demokratie der Welt sowie die Beispiele Ungarn und Polen, Mitgliedstaaten der EU, die die Grundsätze der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ausdrücklich anerkennt, sind mahnende Beispiele für die Notwendigkeit des täglichen Kampfes um die rechtsstaatliche Demokratie. Scheinbar legale und verfassungsgemäße Schritte, die die rechtsstaatliche Demokratie gefährden, müssen rechtzeitig erkannt und abgewehrt werden, damit sie nicht schleichend geschwächt wird³⁹. Freilich bleibt die Frage, wie

37 Karl Loewenstein, »Diskussionsbeitrag« zu Gerhard Leibholz' Vortrag über die Reform des Wahlrechtes, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 7, Berlin/Leipzig 1931, S. 193.

38 Herbert Schambeck, *Vom Sinnwandel des Rechtsstaates*, Berlin 1970, S. 1.

39 So die Warnung von Tom Ginsburg / Aziz Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago 2018, S. 91.

man diese Gefährdungsschritte erkennt und ob die Strukturen zur Machtbegrenzung, etwa die Gerichtsbarkeit, überhaupt noch funktionieren.

Abschließend soll die Wechselwirkung zwischen Autoritarismus und Wählerschaft angesprochen werden. Die Wähler werden zwar als Entscheidungsträger des legitimen politischen Willens verstanden, aber sie werden nicht als Teil des autoritären Regimes wahrgenommen bzw. als Verantwortliche des Systemwandels betrachtet. Doch ein autoritäres Regime hinterlässt auch Spuren bei den Wählern, sobald sie das Gefühl bekommen, dass die Rechtlosigkeit – das »System« – zu ihrem Gunsten funktionieren könnte. Dann stellt sich die Frage, was man mit diesem Volk machen soll.



„Der Staat ist von Verfassungs wegen nicht gehindert...“
National-liberaler Etatismus im Staatsverständnis des Bundesverfassungsgerichts
Von Prof. Dr. Robert Chr. van Ooyen und
Prof. Dr. Martin H. W. Möllers
2021, 301 S., brosch., 64,- €
ISBN 978-3-8487-8309-0
(Staatsverständnisse, Bd. 153)

Beim Bundesverfassungsgericht lässt sich eine problematische „deutsche Konstante“ beobachten: Es ist der „Staat“ als souveräne politische Einheit. Und es ist das „Volk“ als homogene Gemeinschaft. Sein „Staatsverständnis“ – so die These – „oszilliert“ regelrecht zwischen einer liberal-pluralistischen Konzeption von BürgerIn, Verfassung und Gesellschaft und einem national-identitären Etatismus. Dies wird exemplarisch.



Bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei online unter nomos-shop.de
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

