

**Das semipräsidentiale Regierungssystem
der Weimarer Republik im Vergleich
mit dem heutigen türkischen Regierungssystem
nach den Verfassungsänderungen in 2007 und 2017**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors

der Rechte

durch die

Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität

Bonn

vorgelegt von

Ahmet Mert Duygun

aus Istanbul

2019

Dekan: Prof. Dr. Jürgen von Hagen

Erstreferent: Prof. Dr. Stefan Haack

Zweitreferent: Prof.Dr. Christian Hillgruber

Tag der mündlichen Prüfung: 19.11.2018

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	1
ERSTES KAPITEL: DIE STELLUNG DES REICHSPRÄSIDENTEN NACH DER WEIMARER REICHsverFASSUNG	3
1. Die Vorgeschichte der Weimarer Republik: Die Gründung eines neuen Reiches nach der Niederlage im Krieg	3
1.1. Die Abschaffung der Monarchie und die Zusammensetzung der Rat der Volksbeauftragten als ein vorläufiges Organ	3
1.2. Die Beauftragung von Hugo Preuß für die neue Verfassung und die ersten Verfassungsentwürfe	6
1.3. Die Debatten in der Weimarer Nationalversammlung bezüglich des Präsidialamts	10
2. Die Kompetenzen des Reichspräsidenten nach der Weimarer Verfassung	15
2.1. Die Kompetenzen des Reichspräsidenten nach der Weimarer Reichsverfassung bezüglich der Exekutive	15
2.1.1. Der Ermessensspielraum des Reichspräsidenten zur Kabinettsbildung nach Art. 53 WRV	15
2.1.1.1. Die theoretische Debatte zur Regierungsbildung nach Art. 53 WRV	15
2.1.1.2. Die Verfassungswirklichkeit zur Kabinettsbildung in der Weimarer Republik	24
2.1.2. Das Verhältnis des Reichspräsidenten zur Reichsregierung insbesondere bezüglich der Geschäftsführung und der Richtlinienkompetenz des Reichskanzlers	33
2.1.3. Die völkerrechtliche Vertretung des Reiches durch den Reichspräsidenten nach Art. 45 WRV	41
2.2. Die Kompetenz des Reichspräsidenten bezüglich der Legislative	44
2.2.1 Die Auflösung des Reichstags durch den Reichspräsidenten nach Art 25. WRV	44
2.2.1.1. Die theoretische Debatte zur Auflösungskompetenz des Reichspräsidenten	44
2.2.1.2. Die Verfassungswirklichkeit bezüglich der Auflösungskompetenz des Reichspräsidenten	51
2.2.2. Die Kompetenz des Reichspräsidenten zum Erlass von außerordentlichen Notverordnungen nach Art. 48 WRV	54
2.2.2.1. Die Vorgeschichte des Art. 48 WRV und die Diskussionen in der Nationalversammlung	54
2.2.2.2. Die normative Inhalt und die Durchsetzung des Art.48 WRV	57
2.2.2.2.1. Die theoretische Debatte zur Reichsexekution nach Art. 48 Abs.1 WRV	58
2.2.2.2.2. Die theoretische Debatte zum Ausnahmezustand nach Art. 48 Abs.2 WRV	61
2.2.2.2.3. Die Verfassungswirklichkeit bei der Anwendung des Notstandsrecht nach Art. 48 WRV insbesondere bei der Anwendung des Notverordnungsrechts	79
2.2.3. Die Ausfertigung und die Verkündung der Reichsgesetze durch den Reichspräsidenten	88
2.2.4. Die Herbeiführung des Volksentscheids durch den Reichspräsidenten nach Art.73 WRV	91
2.3. Die Kompetenzen des Reichspräsidenten bezüglich der Judikative	93
2.3.1. Allgemein	93
2.3.2. Die positive Grundlage zur Kompetenzen des Reichspräsidenten bezüglich der Judikative	95

2.3.3. Die Vollstreckung der Entscheidungen des Staatsgerichtshofs durch den Reichspräsidenten nach Art 19 Abs.2 WRV _____	97
3. Die Wahl des Reichspräsidenten und seine Unparteilichkeit _____	98
4. Die Stellvertretung des Reichspräsidenten nach Art. 51 WRV _____	104
4.1. Die theoretische Debatte zur Stellvertretung des Reichspräsidenten nach Art. 51 WRV ____	104
4.2 Die Verfassungswirklichkeit zur Vertretung des Reichspräsidenten nach Art. 51 WRV _____	107
5. Die Grenzen und Verantwortlichkeiten der Akte des Reichspräsidenten _____	108
5.1. Die Erforderlichkeit der Gegenzeichnung nach Art. 50 WRV _____	109
5.2. Das Absetzungsverfahren des Reichspräsidenten nach Art. 43 Abs. 2 WRV _____	114
5.3. Die Präsidentenanklage vor dem Staatsgerichtshof nach Art. 59 WRV _____	116
5.4. Die strafrechtliche und die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten _____	120

ZWEITES KAPITEL: DIE STELLUNG DES TÜRKISCHEN STAATSPRÄSIDENTEN IM LICHT DER VERFASSUNGSÄNDERUNGEN IN 2007 SOWIE IM LICHT DER VERFASSUNGSÄNDERUNGEN IN 2017 _____ 122

1. Die Entwicklung des Staatsoberhauptes in der türkischen Verfassungsgeschichte _____	122
2. Die Kompetenzen des türkischen Staatspräsidenten nach der Verfassung von 1982 _____	140
2.1. Die Kompetenzen des Staatspräsidenten bezüglich der Exekutive _____	141
2.1.1. Der Ermessensspielraum des Staatspräsidenten nach der türkischen Verfassung zur Regierungsbildung nach den geltenden Verfassungsartikeln _____	141
2.1.2. Der Ermessensspielraum des Staatspräsidenten bezüglich der Regierungsbildung nach den Verfassungsänderungen in 2017 _____	149
2.1.3. Das Verhältnis des Staatspräsidenten zum Ministerrat unter Berücksichtigung der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten nach Art. 112 der türkischen Verfassung von 1982 _____	150
2.1.4. Die Kompetenz des Staatspräsidenten zur Unterzeichnung von Erlassen _____	154
2.1.5. Die Kompetenzen des Staatspräsidenten bezüglich der türkischen bewaffneten Mächte _____	157
2.1.6. Die Aufsicht des Staatspräsidenten über die Exekutive durch den Staatskontrollrat ____	161
2.1.6.1. Die rechtliche Lage des Staatskontrollrats nach der geltenden Verfassung _____	161
2.1.6.2. Die Lage und die Kompetenzen des Staatskontrollrats nach den Verfassungsänderungen von 2017 _____	164
2.1.7. Die völkerrechtliche Vertretung des Landes durch den Staatspräsidenten _____	164
2.2. Die Kompetenzen des Staatspräsidenten bezüglich der Legislative _____	165
2.2.1. Die Verkündung der Gesetze durch den Staatspräsidenten _____	165
2.2.2. Die Verkündung der Gesetze vom Staatspräsidenten nach der Verfassungsänderung von 2017 _____	171
2.2.3. Die Kompetenzen des Staatspräsidenten im Notstand unter der Berücksichtigung der gesetzeskräftigen Notverordnungen nach der geltenden Verfassung im Vergleich mit der Lage nach der Verfassungsänderungen von 2017 _____	172
2.2.3.1. Die Kompetenzen des Staatspräsidenten im Notstand nach den geltenden Artikeln der Verfassung _____	172
2.2.3.2. Die Kompetenz des Staatspräsidenten im Notstand nach den Verfassungsänderungen von 2017 _____	179

2.2.4. Das autonome Normsetzungsrecht des Staatspräsidenten: Die Präsidialverordnungen__	180
2.2.4.1. Die Stellung der Präsidialverordnungen nach der gültigen Fassung des Art.107 der Verfassung von 1982 _____	180
2.2.4.2. Die Präsidialverordnungen als Ersatz der Legislative nach den Verfassungsänderungen in 2017 _____	184
2.3. Die Kompetenzen des Staatspräsidenten bezüglich der Judikative _____	187
2.3.1. Die Ernennung von Richtern des Verfassungsgerichts durch den Staatspräsidenten ____	187
2.3.2. Die Erhebung der Nichtigkeitsklage vor dem Verfassungsgericht _____	190
2.3.3. Die Ernennung der Mitglieder der anderen Justizorgane insbesondere bei dem Rat der Richter und Anwälte _____	191
2.3.4. Die Minderung oder der Erlass von Strafen bestimmter Personen aus Gründen dauernder Krankheit, der Behinderung und des Alters _____	195
3. Die Wahl des Staatspräsidenten und seine Unparteilichkeit _____	196
4. Das Gegenzeichnungsbedürfnis und die Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten _____	209
4.1. Die Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten nach der geltenden Fassung der Verfassung von 1982 _____	209
4.2. Die Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten nach der Verfassungsänderung von 2017 ____	221
5. Die Vertretung des Staatspräsidenten nach der Verfassung von 1982 _____	222
5.1. Die Vertretung des Staatspräsidenten nach der geltenden Fassung der Verfassung von 1982	222
5.2. Die Vertretung des Staatspräsidenten nach den Verfassungsänderungen von 2017 _____	224

DRITTES KAPITEL: DER VERGLEICH DES REGIERUNGSSYSTEMS DER WEIMARER REPUBLIK MIT DEM HEUTIGEN TÜRKISCHEN SYSTEM NACH DER VERFASSUNGSÄNDERUNG VON 2007 IM LICHT DER VERFASSUNGSWIRKLICHKEIT 224

1. Die Typologie der Regierungssysteme _____	224
1.1. Die Parlamentarische Demokratie _____	224
1.2. Das Präsidialsystem _____	228
1.3. Das Semipräsidialsystem _____	231
2. Die Verfassungswirklichkeit und ihr Einfluss auf die Regierungstypologie _____	241
2.1. Der Begriff “Verfassungswirklichkeit” _____	241
2.2. Die Unterscheidung der Verfassungswirklichkeit vom Verfassungswandel, der Verfassungsänderung von der Verfassungsdurchbrechung _____	244
2.3. Der Einfluss der Verfassungswirklichkeit auf die Regierungstypologie _____	253
3. Die Qualifizierung des Regierungssystems der Weimarer Republik _____	257
3.1. Die Qualifizierung des Regierungssystems der Weimarer Republik unter der Präsidentschaft Friedrich Eberts _____	257
3.2. Die Qualifizierung des Regierungssystems der Weimarer Republik unter der Präsidentschaft Paul von Hindenburgs _____	258
4. Die Qualifizierung des Regierungssystems nach der Verfassung von 1982 in der Türkei _____	263
4.1. Die Qualifizierung des Regierungssystems der Türkei bis 2007 _____	263
4.2. Die Qualifizierung des Regierungssystem der Türkei ab 2007 _____	265

4.3. Die Qualifizierung des Regierungssystems der Türkei nach den Verfassungsänderungen in 2017	268
5. Der Vergleich des Weimarer Regierungssystem mit dem türkischen Regierungssystem unter Berücksichtigung der Verfassungswirklichkeit und Verfassungsänderungen	271
FAZIT	274
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	275
LITERATURVERZEICHNIS	278

EINLEITUNG

Heinrich Oberreuter schrieb in seinem Beitrag zum Verfall der Weimarer Republik den Satz: *“Wenn die Macht der Verfassung gilt, sind Verfassungsfragen nicht Machtfragen, sondern Rechtsfragen. Die Weimarer Verfassung allerdings konnte Macht nie entfalten.”*¹

Dieses kurze Zitat war eine Zusammenfassung des Schicksals der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919. Die Gründe des Untergangs der Weimarer Republik und somit der Untergang der Weimarer Reichsverfassung werden heute noch aus verschiedenen Blickwinkeln anders beurteilt und es werden verschiedene Gründe für den Untergang vorgebracht.

Es dauert zwar heute noch die wissenschaftliche Diskussion über den Untergang der Weimarer Reichsverfassung an, jedoch beeinflusste sie auch in der Folgezeit den Verfassungsprozess in zahlreichen Ländern. Die Beeinflussung wirkte sich nicht nur im negativen Sinne auf die Bonner Verfassung von 1949 aus, welche sich als eine Antiverfassung² zur Weimarer Reichsverfassung qualifizieren lässt, sondern auch im positiven Sinne, nämlich insofern die Weimarer Reichsverfassung als ein Vorbild für die Verfassungen anderer Länder war.³ Die positive Beeinflussung kommt vor allem in Bezug auf die Diskussionen der Regierungssysteme in Betracht, denn das Regierungssystem der Weimarer Reichsverfassung ist eines der prominenten Vorbilder des Semipräsidentialismus. Es kann selten eine Untersuchung über das semipräsidentiale System durchgeführt werden, welche die Weimarer Reichsverfassung außer Acht lässt.

Die langjährigen Diskussionen über das Regierungssystem der Republik der Türkei, welche sich durch erhebliche Verfassungsänderungen in den Jahren 2007 und 2017 neugestaltet haben, sind auch in diesem Zusammenhang zu betrachten.

Es soll jedoch auch die Frage gestellt werden, ob das Regierungssystem der Türkei schon vor diesen formellen Verfassungsänderungen in den Jahren 2007 und 2017 eine Wandlung durch die politische Praxis und Wahrnehmung erlebt hat.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit dieser Frage, ob die Weimarer Reichsverfassung und die Verfassung von 1982 der Türkei durch die Verfassungswirklichkeit bezüglich der Stellung des Staatsoberhauptes eine Wandlung erlebt haben. Diese Arbeit beschäftigt sich weiterhin detailliert mit den normativen und theoretischen Vorschriften zum Präsidialamt und der Stellung des Präsidialamts in der politischen Praxis. Es soll jedoch in diesem Zusammenhang betont werden, dass der Umfang der Arbeit sich in Bezug auf die Weimarer Republik nur bis zum Tode des Reichspräsidenten Hindenburg beschäftigt. Denn die nationalsozialistische Herrschaft nach dem Tode von Hindenburg fällt nicht unter demokratischen Regierungssystemen, auf die diese Arbeit eingeht.

¹ Oberreuter, Heinrich, Die Norm als Ausnahme, in: Machtverfall und Machtergreifung, München 1983, S.39.

² Zur Reaktion der Bonner Verfassung auf die Weimarer Reichsverfassung, siehe Fromme, Friedrich Karl, Von der Weimarer Reichsverfassung Zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1960.

³ Diese Beeinflussung lässt sich weitgehend in der Verfassungsgebung in Taiwan beobachten. Dieser sog. Weimar-Effekt der Verfassung hat in der Verfassungsrevision 1997 zugenommen und das Staatsoberhaupt dieses semipräsidentialen Landes hat mehrere Kompetenzen im Lichte dieser Weimarisierung des Regimes erlangt. Siehe Yu-Chung-Shen, A Shadow of the Constitution of the Weimar Republic: Semi-presidentialism in Taiwan, Taiwan Journal of Democracy, Volume 7, No. 1: 135-152.

Die vorliegende Arbeit ist als Dissertation an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät Bonn im Sommersemester 2018 geschrieben worden. Der Stand der Literatur und Rechtsprechung wurde bis zum 01.05.2018 berücksichtigt.

Die Arbeit besteht aus fünf Kapiteln einschließlich des Fazits. Im ersten Kapitel wird zunächst die Verfassungsgebung der Weimarer Republik im Lichte der Diskussionen in Schrifttum und Politik zum Reichspräsidenten erwähnt. Nach dieser historischen Einführung werden die Kompetenzen des Reichspräsidenten bezüglich der drei Gewalten des Staates sowohl aus theoretischer und normativer Sicht als auch aus der Sicht der Anwendung dieser Kompetenzen in der Verfassungswirklichkeit behandelt. Es soll dadurch dargelegt werden, wie die normative Bedeutung der Kompetenzen des Reichspräsidenten im Laufe der Zeit eine neue Dimension erlangt hat. Es wird im zweiten Kapitel die Stellung des Staatspräsidenten der türkischen Republik behandelt. Es wird in diesem Zusammenhang zunächst auf die historischen Entwicklungen bei der türkischen Verfassungsgeschichte, von der letzten Phase des Osmanischen Reich bis der Verfassungsänderungen in 2017, welche 94 Jahre nach der Gründung der Türkischen Republik in Kraft trat, eingegangen. Anschließend werden die Kompetenzen des türkischen Staatspräsidenten in Theorie und Wirklichkeit detailliert dargelegt.

Es wird zunächst im dritten Kapitel auf das Verhältnis zwischen dem Regierungssystem und der Verfassungswirklichkeit eingegangen, als dann wird es auf die Ergebnisse des Rechtsvergleiches zwischen der Weimarer Reichsverfassung und der der Türkischen Republik aus dem Jahre 1982 bezüglich der Stellung des Staatspräsidenten eingegangen. Es wird vorerst zu diesem Zweck wird die Regierungssysteme und deren Typologie kurz aufgeführt. Anschließend wird der Begriff „Verfassungswirklichkeit „und dessen Unterschied zu ähnlichen Begriffen des Verfassungsrechts diskutiert. Der Einfluss der Verfassungswirklichkeit auf die Regierungstypologie wird unter Berücksichtigung dieser Erklärungen dargelegt.

Nach dieser Darlegung wird die Qualifizierung der Regierungssysteme der Weimarer Republik und von der Türkischen Republik im Lichte der Verfassungswirklichkeit und Verfassungsänderungen ausgeführt und dazu Stellung genommen.

Letztendlich werden im Fazit die detailliert behandelten Themen zusammengefasst.

ERSTES KAPITEL: DIE STELLUNG DES REICHSPRÄSIDENTEN NACH DER WEIMARER REICHsverFASSUNG

1. Die Vorgeschichte der Weimarer Republik: Die Gründung eines neuen Reiches nach der Niederlage im Krieg

1.1. Die Abschaffung der Monarchie und die Zusammensetzung der Rat der Volksbeauftragten als ein vorläufiges Organ

Die parlamentarische Republik⁴, die nach der Abdankung des Kaisers ins Leben gerufen wurde, entstand nicht durch eine Forderung einer sog. republikanischen Bewegung oder durch Bemühungen der Agitatoren der deutschen Politik.⁵ Denn nur die SPD hatte eine solche Forderung in seinem Programm als nicht „vorrangiges Ziel“ festgelegt.⁶ Jedoch ist zu betonen, dass sich die Mehrheitsparteien im Reichstag zur Parlamentarisierung schon während der Kriegszeit bemüht hatten.⁷ Die militärische Niederlage hat für den Erfolg dieser Bemühungen gesorgt, so dass das neue Kabinett unter der Kanzlerschaft von Prinz Max von Baden am 3. Oktober 1918 nicht als ein Kaiserkabinett, sondern als ein parlamentarisches Kabinett⁸ gebildet wurde. Diese Entwicklung bahnte den Weg zur parlamentarischen Demokratie.⁹ Insbesondere wurde durch die militärische Niederlage der Einfluss des Militärs auf die Politik beseitigt.¹⁰ Den Streitigkeiten zwischen dieser ersten „parlamentarischen Regierung“¹¹ und der Oberen Heeresleitung bezüglich des Waffenstillstands folgte das Ultimatum des Präsidenten Wilson von den USA.¹² In diesem Ultimatum erwähnte er einen endgültigen Waffenstillstand, welcher nicht ohne Abdankung des Kaisers beschlossen werden konnte. Diese Forderung des Präsidenten Wilson verstärkte auch die Tendenzen in der Bevölkerung, die die Abschaffung der Monarchie gewünscht hatte.¹³

Die Verfassung von 1871 wurde am 28. Oktober 1918 geändert. Dies war eine Konsequenz des gesellschaftlichen Wandels.¹⁴ Somit begann die Transformation des Systems zu einer parlamentarischen

⁴ In Deutschland wurde erst 1872 eine parlamentarische Demokratie mit Monarchie von Robert von Mohl erwähnt. In seiner „*Encyclopädie der Staatswissenschaft*“ forderte er ein monarchisches Staatsoberhaupt als ein sog. „*reserve power*“. Zu diesen Gedanken von Robert von Mohl siehe Kaltefleiter, Werner, Die Funktion des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln 1970, S.90.

⁵ Kolb/Schumann, Die Weimarer Republik, 8. überarbeitete und erweiterte Auflage, S.1.

⁶ Ebenda. Die SPD hatte erstmal den Parlamentarismus in seinem Wahlprogramm zur Reichstagswahl von 1912 eingeführt. Bisher hatten nur einige bürgerliche Autoren (Friedrich Naumann, Alfred Weber, Georg Jellinek, Hugo Preuß) den Parlamentarismus in ihren Werken verteidigt. Siehe Fromme, Friedrich Karl, Von der Weimarer, Tübingen 1960, S.25.

⁷ Kolb/Schumann, S.2. Die Autoren betonen auch die Ähnlichkeit der Gründung der Weimarer Republik mit der Dritten Republik von Frankreich da das Inkrafttreten der Verfassung dort auch unter der Bedingungen eines verlorenen Kriegs geschah.

⁸ Die beachtenswerte Eigenschaft der sog. Kaiserkabinette bestand darin, dass die Regierungen nur auf dem Vertrauen des Kaisers beruhte. Siehe Arns, Günter, Regierungsbildung und Koalitionspolitik in der Weimarer Republik 1919-1924, Tübingen 1971, S.51

⁹ Laut Klaus Dieter Weber war durch diese erste parlamentarische Regierung schon eine Revolution erfolgreich gewesen. Darum bezog sich der Rest nur auf die Staatsform nach der Abdankung des Kaisers. Für diese Bewertung siehe Weber, Klaus- Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten, S.54.

¹⁰ Arns, S.48.

¹¹ Kolb/Schumann nennt dieses Kabinett Baden die erste parlamentarische Regierung. Siehe Kolb/Schumann, S.4.

¹² Hierzu wurde auch behauptet, dass die Oberste Heeresleitung diese Parlamentarisierung unterstützt habe da sie die Verantwortung der Niederlage nicht übernehmen wollte. Insofern konnte Ludendorff die Verantwortung dem Reichstag zuschieben. Siehe Durner, Wolfgang, Antiparlamentarismus in Deutschland, Würzburg 1997, S.92

¹³ Kolb/Schumann, S.5.

¹⁴ Huber behauptete, dass diese Verfassungsänderungen unter dem Druck des feindlichen Ausland gemacht wurden. Darum nannte er diese Verfassungsänderungen eine Verfassungskapitulation des monarchischen Staats.

Demokratie, da die neuen Änderungen die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Reichstag und dem Bundesrat voraussetzten. Jedoch überzeugte diese neue juristische Lage die Gesamtgesellschaft nicht, so dass Aufstände in vielen deutschen Staaten und in Truppen entstanden sind. Die Bevölkerung und die Truppen waren kriegsmüde. Die führenden Offiziere des Militärs haben infolge dieser Entwicklungen aufgehört, den Kaiser zu unterstützen.¹⁵

Der Reichskanzler Max von Baden bemühte sich die Abdankung des Kaisers sicherzustellen¹⁶, um dadurch die Überlebenschance des alten Reiches abzusichern.¹⁷ Nach seinen Bemühungen hat Max von Baden das Amt des Reichskanzlers an Friedrich Ebert, den Vorsitzenden der SPD, übergeben.

Die SPD war, wie bereits oben erwähnt, die einzige Partei, die die Einführung der Republik in ihrem Programm aufgenommen hatte. Im Einklang mit der Haltung seiner Partei war Eberts Ziel, die unverzügliche Ausrufung der Republik und die Ablösung der Monarchie zu realisieren. Ebert musste die Legitimität der Regierung trotz der Bemühungen der Soldatenräte, die die eigentliche Macht in Berlin¹⁸ besaßen, erweitern. Hierfür verhandelte die SPD-Führung mit den Führern der Unabhängigen Sozialdemokraten und sie beschlossen zusammen, eine neue Regierung zu bilden. Mit der Zusammenschließung der Berliner Arbeiter und der Soldaten betätigte sich die neue Regierung unter dem Vorbehalt der Bildung des sog Vollzugsrats als ein zweites Exekutivorgan.¹⁹ Der sog. Spartakusaufstand folgte dieser Entwicklung. Dieser Aufstand, dessen Führer Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht waren, bezweckte einen sozialistischen Staat ähnlich dem der Sowjetunion zu gründen. Dieser Aufstand veranlasste die Sozialdemokraten und die Rechten, die letztgenannten waren Monarchisten, eine Allianz einzugehen. Diese Allianz verstärkte die Sozialdemokraten, die die Gründung einer neuen Republik bezweckten. Der Rat der Volksbeauftragten, der vorläufig die Exekutive des Übergangsregimes darstellte, konzentrierte sich nach der Überwindung des Aufstands auf die Berufung der Nationalversammlung, die für das Inkrafttreten der neuen Reichsverfassung zuständig werden sollte. Zu diesem Zweck beschlossen sie die Wahl der Nationalversammlung am 29. November 1918. Diesem Beschluss folgte am 30. November 1918 der Erlass des Reichswahlgesetzes, das Wahlrecht für Frauen wurde erstmals anerkannt und das Wahlalter auf 20 Jahre herabgesetzt.²⁰ Weiterhin sah das Gesetz das Verhältniswahlrecht für die Zusammensetzung der Nationalversammlung vor, dessen Praxis später zu der Zersplitterung der Parteien im Parlament führen sollte.²¹

In den Nationalversammlungswahlen obsiegten die sozialdemokratische und die bürgerlich-demokratischen Parteien, die das neue Reich unterstützten. Die Koalition dieser Parteien aus SPD, Zentrum und DDP wurde als Weimarer Koalition bezeichnet. Diese Koalition bestand eigentlich aus

Siehe Huber, Ernst Rudolf Huber, Verfassungswirklichkeit und Verfassungswert im Staatsdenken der Weimarer Zeit, in: Arbeiten zur Rechtsgeschichte. Festschrift für Gustav Klemens Schmelzeisen (Hrsg. von Hans-Wolf Thümmel), Stuttgart 1980, S.128.

¹⁵ Aus diesem Grund habe nach dem Generalstreik in Berlin Groener die Befehle Kaiser Wilhelms II. abgelehnt, welcher einen sofortigen Einmarsch nach Berlin befohlen habe. Siehe Rumpf, Christian, The Military, The Presidency and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958, in: State-Democracy-and the Military: Turkey In the 1980's (Hrsg: Udo Steinbach), S.216.

¹⁶ Eigentlich wollte Kaiser Wilhelm II. nur als Kaiser abdanken. Seine Wille war, als König von Preußen zu bleiben. Dennoch konnte er im Lichte der Geschehnisse diese Politik nicht nach seinem Willen realisieren. Siehe Weber, Klaus- Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten, S. 52.

¹⁷ Kolb/Schumann, S.6.

¹⁸ Kolb/Schumann, S.7.

¹⁹ Kolb/Schumann, S.8.

²⁰ Diese Gewinne bedeuteten eigentlich die Erfüllung der alten Wünschen der Sozialdemokraten. Siehe Apelt, Willibat, Die Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1948, S.50.

²¹ Für die Bestimmung der Wahlkreise siehe Apelt, S.50.

den Parteien, die ab 1917 ein oppositionelles Bündnis darstellten und auch gegen bevorstehende kommunistische Revolutionsversuche Widerstand geleistet hatten.²²

Das erste Werk der Nationalversammlung war das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt, das als eine Verfassungsurkunde im materiellen Sinn²³ die Übergangszeit zur Republik am 10. Februar 1919 ins Leben gerufen wurde, und welches die Staatsorganisation gestaltete. Somit hatte die republikanische Revolution ihren offiziellen Abschluss.²⁴ Die Exekutive dieses Übergangsregimes war dem von der Nationalversammlung gewählten Reichspräsidenten und den von ihm ernannten Reichsministern anvertraut (§6 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt). Die Wahl des Reichspräsidenten war der absoluten Mehrheit der Nationalversammlung vorbehalten und seine Amtszeit dauerte bis zur Wahl eines Nachfolgers nach der "künftigen" Reichsverfassung (§ 7 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt) an. Deswegen fand die erste Reichspräsidentenwahl am 11. Februar 1919 in der Nationalversammlung statt. Friedrich Ebert, der bisher als Volksbeauftragte fungierte, wurde als erster Reichspräsident mit 277 von 379²⁵ Stimmen gewählt. Dieses Abstimmungsergebnis bezeugte das überparteiliche Vertrauen zu Ebert²⁶, das in der Folgezeit den Unterschied zwischen Ebert und seinem Nachfolger Hindenburg begründete.²⁷

Als Ebert gefragt wurde, wieso er das Reichspräsidentenamt bevorzugte, äußerte er, dass er die repräsentative Aufgabe²⁸ gewollt habe.²⁹ Dennoch sagte er Scheidemann³⁰, dass der Reichspräsident ungeheuer viel machen können werde.³¹ Aus diesem Gespräch ist die Konsequenz zu ziehen, dass Ebert auch bewusst war, dass der Reichspräsident nicht nur den Staat repräsentiere sondern auch dessen Politik

²² Bracher, Karl Dietrich, Die Auflösung der Weimarer Republik, 3. Auflage, S.24.

²³ Fromme qualifizierte diese Urkunde als ein Art Notverfassung. Siehe Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1960, S.37.

²⁴ Apelt, S.69.

²⁵ Gegen Ebert waren 49 Stimmen, die für den Grafen Posadowsky von der Deutschnationalen Partei abgegeben worden waren. Stamper, Friedrich, Die Vierzehn Jahre der Ersten Deutschen Republik, Hamburg 1947, S.97.

²⁶ Eyck, Erich, Geschichte der Weimarer Republik, Zürich 1954, S. 91.

²⁷ Diese indirekte Wahl wurde nach einigen zeitgenössischen Autoren mit der Volkswahl gleichgestellt da Ebert drei Wochen nach der Nationalversammlung gewählt wurde. Fischer meint, dass somit die Zusammensetzung der Nationalversammlung dem Volkswillen entsprochen habe. Siehe Fischer, Karl Friedrich, Mehrheitssystem und Mehrheitsfeststellung bei der Wahl des deutschen Reichspräsidenten, Thüringen 1930, S. 73 Fn. 144. Diese Behauptung ist fehlerhaft, weil der Autor in diesem Punkt die direkte Legitimität des Staatsoberhauptes als einen Machtfaktor nicht berücksichtigte. Darüber hinaus musste auch in Betracht gezogen werden, dass der Volkswille für die Nationalversammlung und für die Reichspräsidentwahlen unterschiedliche Entscheidungen treffen konnte.

²⁸ Widersprüchlich Weber, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten, S. 50. Laut K. Weber seien die offengelegten, tatsächlichen Motive Eberts zweifelhaft. Nach seiner Auffassung habe Ebert diese Entscheidung im Lichte der Ablösbarkeit des Kanzleramtes getroffen da im Ersten Weltkrieg der Staat mit vielen außen- und innenpolitischen Problemen beschäftigt war, die eine Regierung leicht zum Sturz hätten bringen können.

²⁹ Witt, Christian Peter, Friedrich Ebert, Bonn 2012, 4. Auflage, S. 135

³⁰ Scheidemann, Philipp, Memoiren eines Sozialdemokraten- Band 2-, Dresden 1928, S. 355. Anders als Ebert war Scheidemann der Meinung, dass das Staatsoberhaupt der neuen Republik eine reine Repräsentationsfigur sein sollte. Zu diesem Zweck hat er statt eines Parteimannes eine Figur aus Kunst oder Wissenschaft bevorzugt. Siehe Weber, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934, S.89

³¹ Ebert hatte in diesem Gespräch mit Scheidemann ausdrücklich hervorgehoben, dass er sich selbst eine andere Machtposition als Scheidemann vorstellte, der das Reichskanzleramt Ebert vorschlug da Ebert als Reichskanzler im Sinne eines Kapitäns oder Steuermanns fungieren könnte. Siehe Scheidemann, S. 354.

beeinflusse.³² Demzufolge konnte er auch im Reichspräsidentenamt aktiv werden.³³ Als Beweis zur Unterstützung seiner Auffassung ist anzuführen, dass Ebert seine Mitgliedschaft in der SPD nach seiner Wahl³⁴ nicht aufgegeben hat.

Eine andere bemerkenswerte Regelung durch die Nationalversammlung war die Übergangsregelung vom 04.03.1919, wonach der Reichspräsident an die Stelle des Kaisers trat und die Kompetenzen des Kaisers nach den geltenden Gesetzen und Verordnungen übernahm. Dadurch wurde die Auffassung hervorgehoben, dass das Reichspräsidentenamt als sog. Ersatzkaisertum ausgestaltet sei.³⁵

1.2. Die Beauftragung von Hugo Preuß für die neue Verfassung und die ersten Verfassungsentwürfe

Hugo Preuß war als liberal geprägter Mann einer der bekanntesten³⁶ Staatsrechtsgelehrten des Landes und wurde am 14. November 1918 beauftragt, die Verfassung der ersten deutschen Republik vorzubereiten.³⁷ Zu diesem Zweck verhandelte er zwischen dem 9. und dem 12. Dezember mit den berühmtesten Staatsgelehrten³⁸ einschließlich Max Weber, der sich schon für ein starkes Staatsoberhaupt der neuen Republik statt einer Monarchie ausgesprochen hatte,³⁹ den ersten Verfassungsentwurf.⁴⁰ Eines der in der Verhandlung diskutierten Themen war die Stellung des Staatsoberhauptes. Weber, der am Anfang die deutsche Monarchie am britischen Modell orientieren wollte⁴¹, hielt mehr von einem vom Volk gewählten Reichspräsidenten statt eines parlamentarisch

³² Insofern betonte Gusy auch, dass durch die Erkennung des Potentials des Präsidentsamtes Ebert mit dieser Wahl bevorzugt wurde. Siehe Gusy, Christoph, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1997, S.99. Bezüglich der Diskussionen zwischen Ebert und Scheidemann habe Scheidemann später gesagt, dass es einfach zu formulieren war, was Ebert unter den Aufgaben des Reichspräsidenten und Ministerpräsidenten verstand: *„Der Reichspräsident bestimmt die Politik und der Reichskanzler deckt sie.“* Dazu ausführlich Ribhegge, Wilhelm, Diese Hand musste nicht verdorren -Vor siebzig Jahren wurde der Sozialdemokrat Scheidemann erster Reichsministerpräsident, DIE ZEIT, Heft 42, 10 Februar 1989.

³³ Weber, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934, S.50.

³⁴ Somit konnte Ebert seine Partei beeinflussen. Dennoch hatte er am 13. Februar 1919 auf sein Mandat freiwillig verzichtet. Diese von Ebert angefangene Praxis wurde im Art 44. WRV positiviert, der die Mitgliedschaft im Reichstag mit dem Präsidentsamt für unvereinbar hielt. Siehe Huber, Ernst Rudolf, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789- Band VI Die Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart 1981, S.317.

³⁵ Weber, Klaus Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten, S.49.

³⁶ Preuß arbeitete seit 1906 an der neuen Berliner Handelshochschule. Schon damals hatte er seine umstrittenen Meinungen über die Tagespolitik und Verfassungspolitik geäußert. Durch sein Werk, das im Weltkrieg unter dem Titel *„Das deutsche Volk und die Politik“* erschien, nahm seine Reputation zu. Siehe Apelt, S.56. Ebenso Stolleis, Michael, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland- Dritter Band: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur, München 1999, S.81-82.

³⁷ Eigentlich verursachte die Wahl von Preuß zur Vorbereitung der neuen Verfassung eine große Verwirrung. Ebert lehnte diesen *„linken“* Staatsrechtler mit der Äußerung ab: *„Wir können das nicht, wir haben dafür keine Leute.“* Andererseits gab es die Auffassung, dass Preuß diese Aufgabe infolge der neuen gesellschaftlichen Verhältnisse durchaus erfüllen könnte. Für diese Äußerung siehe Lehnert, Deflet, Verfassungsdispositionen für die politische Kultur der Weimarer Republik- Die Beiträge von Hugo Preuß im historisch-konzeptiven Vergleich, in: Pluralismus als Verfassungs- und Gesellschaftsmodell- Zur politischen Kultur in der Weimarer Republik (Hrsg: Detlef Lehnert-Klaus Megerle), S.15. Auch war die Position von Preuß eine Orientierung der westlichen Demokratie gegen den Bolschewismus ein anderer wichtiger Faktor. Siehe, Lehnert, S.16.

³⁸ Für die vollständige Liste der Teilnehmer siehe Gillessen, Günther, Hugo Preuß: Studien zur Ideen und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik, Berlin 2000 (Erstveröffentlichung 1955), S. 106.

³⁹ Weber, Max, Deutschlands künftige Staatsform, in: Gesammelte Politische Schriften (Max Weber), Tübingen 1988, Nachdruck der 4. Auflage, S.453.

⁴⁰ Für den Einfluss Max Webers auf die Weimarer Reichsverfassung siehe Bahro, Horst, Max Weber's Influence on the Weimar Constitution and semi-presidential government in Portugal as a semi-presidential system in Transition, Köln 1995.

⁴¹ Kaltefleiter, S.138.

gewählten Staatsoberhauptes.⁴² Neben dieser Legitimität sollte der Reichspräsident mit weiten Kompetenzen wie Volksbefragung und Auflösung des Parlaments ausgestattet sein.⁴³ Diese Meinung beruhte auf Webers Idee des „Charisma“, nach der das Charisma der Staatsleitenden nicht auf ihren persönlichen Eigenschaften beruhen, sondern aus dem Amt hergeleitet werden sollte.⁴⁴ Das Ziel, welches im Hintergrund der Einführung eines solchen Amtes stand, war nach *Weber*⁴⁵ eine soziale Beziehung von Herrschaft, die die Sozialstruktur der Gesellschaft verändert. Auf der anderen Seite lehnte Weber ein Präsidialamt von amerikanischer Art ab, da die dort durchgeführte Wahlkampagne und die unterschiedlichen Parteiensysteme der USA und Deutschlands dies nicht plausibel machte.⁴⁶ Insbesondere betonte Weber hier den Einfluss von Parteien auf die Aufstellung der Kandidaten.⁴⁷ Nach seiner Auffassung könne das schwache Parteiensystem Deutschlands die Transformation in die neue Staatsform nicht sicherstellen.⁴⁸ Er kritisierte auch den Wechsel im führenden Beamtenstab mit jedem neuen Präsidenten in den Vereinigten Staaten.⁴⁹ Deswegen sollte ein Mitarbeiterstab von Ministern, der politisch gegenüber dem Parlament verantwortlich ist, eigentlich das Staatsoberhaupt stützen.⁵⁰

Auf die Frage, ob der Ministerpräsident oder Reichspräsident in dem von ihm vorgeschlagenen System stärker wäre, antwortete Weber, dass diese Situation von Fall zu Fall unterschiedlich sei.⁵¹

Weber war nicht der einzige Staatsgelehrte, der vor den Verfassungsberatungen seine Meinung über die neue Verfassung geäußert hatte. Schon *Stier-Somlo* hatte vor Weihnachten 1918 einen umfassenden Verfassungsentwurf vorgelegt⁵², in welchem er die Staatsform der USA bevorzugt hatte. Es folgten andere Werke von Wissenschaftlern, die sowohl von Juristen als auch von Wissenschaftlern anderer Fachbereiche geschrieben wurden.⁵³

Diese sog. „*nichtamtliche Verfassungsentwürfe*“ enthielten naturgemäß umfassende Regeln zum Amt des Staatsoberhauptes. In diesen Entwürfen war der Einfluss der Traditionen des Kaisertums ersichtlich.

⁴² Weber, Deutschlands künftige Staatsform, S. 469.

⁴³ Ebenda.

⁴⁴ Dazu ausführlich Bahro, Max Weber's Influence on the Weimar Constitution and semi-presidential government in Portugal as a semi-presidential system in Transition, S.5-12. Hierzu fasste *Bahro* zusammen, wieso Weber für einen Amt mit seinem eigenen Charisma schaffen wollte.

⁴⁵ Im folgenden ist das Zitat von Weber über Sozialisierung und Reichspräsidenten hinzuzufügen: „*Nur ein Reichspräsident, der die Millionenstimmen hinter sich hat, kann die Autorität besitzen, die Sozialisierung in die Wege zu leiten, für die ja durch Paragraphen von Gesetzen schlechthin gar nichts, durch eine strafeinheitliche Verwaltung dagegen alles zu leisten ist; Sozialisierung ist: Verwaltung.*“ Für dieses Zitat siehe Weber, Max, Der Reichspräsident, Gesammelte Politische Schriften, Tübingen 1988, S.498. Daraus folgt die Konsequenz, dass Weber die Sozialisierung nicht im Sinne der ökonomischen Struktur ausgelegt habe. Demnach meint Weber mit dem Begriff „Sozialisierung“ den effektiven Ablauf des Verwaltungsapparats.

⁴⁶ Weber, Deutschlands künftige Staatsform, S.470. Insofern brachte *Pokorni* unzutreffend vor, dass Weber seine Gedanken „aus dem amerikanischen Regierungssystem“ abgeleitet habe. Siehe *Pokorni*, Norbert, Die Auflösung des Parlaments: Bedeutungswandel und Zurücktreten eines Verfassungsinstituts, S.61.

⁴⁷ Ebenda.

⁴⁸ Bahro, Max Weber's Influence on the Weimar Constitution and semi-presidential government in Portugal as a semi-presidential system in Transition, S.11.

⁴⁹ Weber, Klaus Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934, Frankfurt Am Main 2001, S.38.

⁵⁰ Ebenda.

⁵¹ Max Weber, Deutschlands künftige Staatsform S. 471.

⁵² *Stier-Somlo*, Fritz, Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland-Ein Entwurf mit Begründung, Tübingen 1919.

⁵³ Für die detaillierte Zusammenfassung dieser Entwürfe siehe *Fenske*, Hans; Nichtamtliche Verfassungsentwürfe 1918/1919, AÖR 121, S. 24-58.

Denn die Autoren, von denen diese Entwürfe stammten, wollten eigentlich eine Art Ersatzkaisertum⁵⁴ errichten. Einer von diesen Wissenschaftlern, der für ein starkes Präsidialamt hervorgetreten ist, war *Stier-Somlo*. Er hatte weitergehende Kompetenzen als im Kaisertum, wie etwa die Auflösung des Parlaments und die Ankündigung des Kriegszustands in einem Teil des Reiches, vorgesehen.⁵⁵ Das starke Präsidialamt wurde in diesen Entwürfen nicht nur im Lichte des parlamentarischen Systems, sondern nach dem Vorbild des Präsidialsystems ausgestaltet. Hierzu verlangte *Erich Brandenburg* die Einführung des Präsidialsystems.⁵⁶ Abweichend vom amerikanischen Präsidialsystem konnte der Reichspräsident nach diesem Entwurf den Reichstag, der die Legislative bildete, auflösen, falls der Reichstag den Erwartungen des Volkswillens nicht entsprach⁵⁷. In dieser Hinsicht fügte *Bredt*⁵⁸ die Möglichkeit des Erlasses eines einstweiligen Gesetzes im Ausnahmezustand hinzu. Der Vorschlag von *Kaufmann* zur Definition des politischen Systems war auch bemerkenswert. Die Qualifizierung des politischen Systems der Weimarer Republik erfolgte später als semi-präsidial. Das ist darauf zurückzuführen, dass Kaufmann eine parlamentarische Präsidentschaftsrepublik ausgestalten wollte.⁵⁹

Preuß ist jedoch bereits vor Ende des Weltkriegs für ein parlamentarisches System, welches das Parteiensystem des Obrigkeitsstaats⁶⁰ ablehnte, eingetreten.⁶¹ Die Stellungnahme von Preuß stand mit den Aussagen der zeitgenössischen Parteien im Einklang, nach denen die Regierung auf dem Vertrauen des Reichstags beruhen müsse.⁶²

In den Beratungen wurde zwar das schweizerische System als Vorbild vorgeschlagen, jedoch nicht angenommen.⁶³

Preuß betrachtete insbesondere das amerikanische Präsidialsystem als nicht durchsetzbar, um die Gewaltenteilung zu verwirklichen. Denn dieses System wurde als ein sog. Renditesystem und somit als Vernichtung der deutschen Bürokratie betrachtet.⁶⁴ In der deutschen Praxis konnte eine solche Anwendung den Einfluss des Reichstags auf null reduzieren.⁶⁵ Daher wurden die Vorschläge von *Simon*, welche in einer vom Volk gewählten Präsidentschaft keine Gefahr sah und somit das amerikanische Modell unterstützte, zurückgewiesen.⁶⁶ Aus den Erfahrungen mit Preußen und dem Kaiserreich zog er die Konsequenz, dass der Parlamentarismus “die beste Organisationsform” sei.⁶⁷ Jedoch akzeptierte er nicht jede Art des parlamentarischen Systems. Nach Preuß konnte nur der “echte Parlamentarismus” überleben. Für die Geburt dieser Idee war es kein Geheimnis, dass Preuß das für in der Reichsverfassung vorgesehene System unter dem Einfluss von *Robert Redslob* entwickelt hatte.⁶⁸ Preuß erwähnte zwar

⁵⁴ Friedrich Meinecke dachte, dass das Konzept von 1849 auf einen reinen Parlamentarismus hinauslaufe und somit eine starke Staatsgewalt erforderlich sei. Insofern wollte er gegenüber der Macht der Parteien ein Ersatzkaisertum erstellen. Siehe, Fenske, S.31.

⁵⁵ Für die Feststellung siehe Fenske, S.43.

⁵⁶ Fenske, S.44.

⁵⁷ Ebenda.

⁵⁸ Fenske, S.45.

⁵⁹ Fenske, S.55.

⁶⁰ Im Kaiserreich spielte die parlamentarische Opposition keine wichtige Rolle, da der Kaiser entgegen dem System von Großbritannien ein dominanter Figur im politischen System war. Diese politische Praxis des Kaiserreichs wurde Obrigkeitsstaat genannt.

⁶¹ Lehnert, S. 28.

⁶² Groh, Kathrin, Demokratische Staatslehrer in der Weimarer Republik, Mohr Siebeck Tübingen 2010, S.390.

⁶³ Fenske, S.55.

⁶⁴ Needler, S.695.

⁶⁵ Needler, S.695-696.

⁶⁶ Fenske, S.57.

⁶⁷ Fenske, S.55.

⁶⁸ Friedrich, Manfred, Plan des Regierungsystems für die deutsche Republik – Zur Lehre vom echten und unechten Parlamentarismus: Robert Redslob und Hugo Preuß, in: Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft (Hrsg:

nicht in der für die Reichsverfassung verfassten Denkschrift die Studie von *Redslob* oder *Redslob* selbst, es ist jedoch erkennbar, dass er die Definition des echten und des unechten Parlamentarismus von *Redslob* angenommen hatte. Insofern konnten die Äußerungen des Berichterstatters vom Verfassungsausschuß (Dr. Ablast) in der Nationalversammlung lenkend gewesen sein, in dessen Vortrag *Redslob* deutlich zitiert wurde.⁶⁹ *Redslob*, der in Anlehnung zu *Duguit*⁷⁰ in seinem berühmten Buch “*Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*” einen Niederschlag gefunden hatte⁷¹, unterscheidet zwei Arten des parlamentarischen Regierungssystems. Der wahre Parlamentarismus, dessen Beispiel das englische System war, solle das Gleichgewicht zwischen der Exekutive und der Legislative ermöglichen. Dahingegen war diese Gleichgewichtslehre in der unechten Form der parlamentarischen Regierung nicht durchzuführen.

Als ein Beispiel für die unechte Form des Parlamentarismus zeigte *Redslob* die Verfassung der dritten Republik in Frankreich. Dementsprechend konnte der Ministerrat, der auf das Vertrauen des Parlaments beruhen, nur durch die Auflösungswaffe des Staatsoberhaupts sich selbst schützen. Dennoch war das Staatsoberhaupt in der dritten Republik vom Parlament gewählt⁷² und somit ein “Geschöpf” des Parlaments.⁷³ Hinzu musste der Staatspräsident für die Auflösung die Zustimmung des Senats erhalten, obwohl dieses Auflösungsrecht von manchen zeitgenössischen Autoren⁷⁴ als einziges echtes Recht des Staatsoberhaupts bezeichnet wurde. Aus diesen Gründen betrachtete *Redslob* die Auflösung der dritten Republik von Frankreich als “*unvollziehbar*”.⁷⁵ Neben seiner Wahlmethode, die seine Akzeptanz einer Gruppe im Parlament verdankt⁷⁶, setzte die Unmöglichkeit der Auflösung durch den Präsidenten den Staatspräsident “*in einer untergeordneten Stellung*” gegenüber dem Parlament ein.⁷⁷ Ebenso übte *Redslob* eine Kritik zur Praxis der Dritten Republik bezüglich der Kabinettsbildungen, da die dortigen

Lehnert/Müller) Baden-Baden 2003, S.189. *Wuermeling* behauptete, dass das Buch von Fahlbeck „Die Regierungsform Schwedens“ 1911 auch die Verfassungsschöpfer wie Preuß beeinflusst habe. Siehe *Wuermeling*, F.J, Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung, AÖR 1926, S.341-390.

⁶⁹ Friedrich, S.190.

⁷⁰ *Wuermeling*, S.351.

⁷¹ *Redslob*, Robert, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form: Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich, Tübingen 1918.

⁷² Eine Wiederwahl des Staatspräsidenten war nach der Verfassung der dritten Republik zulässig. Dennoch wurde nur Jules Grevy für zweites Mal gewählt. Dann musste er nach zwei Jahren das Amt aufgeben, weil er seinen Kampf gegen die Legislative verloren hatte. In diesem Fall hatte die Legislative alle Regierungen durch Missvertrauensvoten abgestürzt, um den Staatspräsidenten Grevy zum Rücktritt zu zwingen. Im Hintergrund dieses Kampfes standen die Korruptionen des Schwiegersohns von Grevy in der sog. Legion d’honneur Affaire. Vgl. Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Istanbul 2014, S.486. Fn.14

⁷³ Der französische Verfassungsgeber hatte diese Verfassung als eine Reaktion gegen den Verfassungstreik Louise Napoelons III. vorbereitet. Da Napoleon die Macht seines Amtes, das durch eine Volkswahl unter dem Einfluss des amerikanischen Regierungssystems entstanden ist, missbraucht hatte und schließlich die Verfassung wegen des Verbots der Wiederwahl des Staatspräsidenten aufgehoben hatte. Um ins Detail zu gehen, siehe Gmelin, Hans, Die Stellung des Präsidenten der französischen Republik und die Bedeutung der Präsidentenkrise von 1924, AÖR 1925, S. 192ff. Unter Berücksichtigung dieser Erfahrungen in der zweiten Republik Frankreichs kritisierte *Eyck* die Verfassungsväter der Weimarer Republik, da sie diese Erfahrungen versäumt und für die Wahlmethode zumeist das amerikanische Modell bevorzugt hatten. Siehe *Eyck*, S. 102. Zumeist bevorzugte die Deputiertenkammer den Mann als Staatsoberhaupt, der keine Gefahr für sich darstellte. Für die Beispiele aus der Praxis, Siehe Gmelin, S.207.

⁷⁴ Gmelin, S.199.

⁷⁵ *Redslob*, S.130. Zur Auflösung musste der Staatspräsident der dritten Republik auf jeden Fall einen Senat bereit finden, dessen Politik mit seinem Plan vereinbar war. So ist die Auflösung vom 1877 in der Präsidentschaft MacMahon geschehen. Jedoch entsprach die Wahl nicht den Erwartungen der Rechten im Senat sowie Mac Mahons, und die Republikaner erlangten eine deutliche Mehrheit.

⁷⁶ *Redslob*, S.122.

⁷⁷ *Redslob*, S.121.

Schwierigkeiten der Koalitionsbildung wegen des Parteiensystems ein Nachteil des französischen Regierungssystems darstellten.⁷⁸ Insofern sei der Ermessensspielraum des Staatspräsidenten zur Ernennung und Entlassung von Ministern auch begrenzt. Es stand ihm deswegen nur eine beratende und repräsentierende Rolle zu.⁷⁹ Zudem hielt sich das Parlament niemals von einer Einmischung in die Politik der Regierung und in Verwaltungsangelegenheiten, sogar in die Kriegspolitik, zurück.⁸⁰ Zusammenfassend könnte unter Verweis auf *Wuermeling*⁸¹ gesagt werden, dass die französische Verfassung der dritten Republik mittels eines parlamentarischen Systems auf eine begriffsnotwendige Ablehnung der Gewaltenteilung zielte, um dadurch die Volkssouveränität zu verwirklichen.

Ebenso wurde das Regierungssystem der Vereinigten Staaten durch Dr. Ablas fehlerhaft als ein Beispiel der unechten Parlamentarismus gezeigt.⁸² Vielmehr waren die USA ein klassisches Beispiel für das Präsidialsystem. Anders als die schwache Stellung des Staatspräsidenten von Frankreich war die politische Kraft des Präsidenten der Vereinigten Staaten stark. Dies hatten aufgrund der Rolle von Wilson im Ersten Weltkrieg die Verfassungsschöpfer berücksichtigt.⁸³

Mittels der Gleichgewichtslehre den echten Parlamentarismus ins Leben zu rufen bedarf das Regierungssystem eines starken Staatsoberhauptes, das, wenn Konflikte zwischen der Legislative und der Exekutive entstehen sollten, durch die Auflösung an das Volk appellieren konnte. Dieses System konnte am besten in einer Monarchie überleben.⁸⁴ Insofern hat *Preuß* die von *Redslob* vorgeschlagene Stellung des Staatsoberhauptes⁸⁵ mit der Rolle eines Reichspräsidenten, der mit den gleichen Kompetenzen einer Republik ausgestattet ist, geändert.⁸⁶⁸⁷

1.3. Die Debatten in der Weimarer Nationalversammlung bezüglich des Präsidialamts

Die Nationalversammlung trat in Weimar⁸⁸ am 6. Februar 1919 zusammen. Natürlich war eines der umstrittenen Themen die Stellung des Staatsoberhauptes.

⁷⁸ Redslob, S.106. Insofern ist hinzuzufügen, dass mehr als 40 Regierungen zwischen 1919 und 1939 in Frankreich gestürzt wurden. Siehe Grüner, Probleme des Weimarer Parteiensystems im Vergleich; in: Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie: Die Weimarer Republik im europäischen Vergleich, München 2007, S.122.

⁷⁹ Gmelin, S.205.

⁸⁰ Gmelin, S.200.

⁸¹ Wuermeling, F.J, Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung, AÖR 1926, S.349.

⁸² Siehe Fischer, Karl Friedrich, Mehrheitsystem und Mehrheitsfeststellung bei der Wahl des deutschen Reichspräsidenten, Thüringen 1930, S.53.

⁸³ Ebenda.

⁸⁴ Friedrich, S.195.

⁸⁵ Als eine große Ironie ist es zu bemerken, dass *Redslob* selbst nach dem Inkrafttreten der Weimarer Verfassung 1924 seine Befürchtungen bezüglich einer Präsidialdiktatur äußerte. Siehe Needler, S.698.

⁸⁶ Friedrich, S.197.

⁸⁷ Nach einer Behauptung von Willibalt Apelt (siehe Apelt, S57) hielt sich *Preuß* zu Beginn bezüglich der Wahl des Staatspräsidenten durch das Volk zurück. Während der Konferenz der Sachverständigen überzeugte ihn Max Weber von der Volkswahl anstatt der Wahl durch das Parlament. Gilllesen lehnte diese Behauptung ab da das Protokoll nach der Konferenz die Behauptung nicht bestätigte. Die Vermutung von Gilllesen waren die Meinungsunterschiede zwischen Weber und *Preuß* über die Kompetenzen des Staatsoberhauptes, da *Preuß* für dieses Thema seinen Plan dem britischen Modell annäherte. Siehe Gilllesen, S.111. Nach Needler berichtete Weber später, dass *Preuß* ihn respektvoll und im Einvernehmen angehört habe. Siehe Needler, Martin, The Theory of Weimar Presidency, in: Review of Politics Vol. 21(1959), S. 693

⁸⁸ Die rechtliche Grundlage für den Ort der Nationalversammlung war die Verordnung der Reichsregierung vom 21. Januar 1918. Eigentlich verursachte diese Wahl erhebliche Auseinandersetzungen in der Exekutive. Da es noch eine Gefahr der bewaffneten Spartakisten in Berlin gab, war Weimar als kleine mitteldeutscher Stadt gewählt worden. Siehe Scheidemann, S. 351. Um ins Detail zu gehen, siehe Lingelbach, Gerhard, Weimar 1919- Weg in

Während die Nationalversammlung die umstrittenen Themen diskutierte, waren die Entscheidungen eigentlich schon getroffen worden.⁸⁹ Hier ist insbesondere die Zusammensetzung der Mitglieder der Reichsregierung vom Rat der Volksbeauftragten und der beteiligten Reichsämtler unter dem Vorsitz Eberts zu zählen, da man sich hier über die verfassungsrechtlich relevanten Punkte geeinigt hatte.⁹⁰ Jedoch kann man nicht sagen, dass die Debatte über das Regierungssystem sich nicht schwierig gestaltete.⁹¹ Es war sogar die Amtsbezeichnung des Staatsoberhauptes umstritten.⁹²

Während der Verhandlungen in der Nationalversammlung nahmen die Redner der SPD eine positive Stellung zum parlamentarischen System ein und hoben hervor, dass die vom Entwurf vorgesehene parlamentarische Demokratie nicht nur als ein Scheinparlament ausgestaltet werden sollte. Nach dieser Vorstellung sollte die Verfassung den Reichstag mit vielen Kompetenzen genauso wie die Entlassung der Ministern ausstatten.⁹³ Gleichfalls erhoben die SPD-Redner auch Widerspruch gegenüber der Einführung eines starken Präsidialamtes durch die Verfassung.⁹⁴ Entgegen der SPD fand die Deutsche Demokratische Partei (DDP) die Stellung des Reichspräsidenten in der Verfassung weniger gefährlich. Nach deren Ansicht sollte das Staatsoberhaupt sich nicht in die Geschäfte der Exekutive und der Legislative einmischen. Dieses Amt sollte als ein Gegengewicht gegen die Herrschaft des Parlamentarismus⁹⁵ in der neuen Verfassung verankert werden.⁹⁶ Auch die Deutsche Volkspartei (DVP) kritisierte die Stellung des Reichspräsidenten.⁹⁷ Diese Partei übte eine starke Kritik gegen die in Entwurf vorgesehene Absetzbarkeit des Reichspräsidenten aus, und zwar wegen einer möglichen Rechtsverletzung. Denn die Durchführung dieser Maßnahme konnte die Würde des Staatsoberhauptes verletzen.⁹⁸ Da die Deutschnationale Volkspartei (DNVP) die Monarchie verteidigt hatte,⁹⁹ lehnte sie das parlamentarische System einschließlich des Präsidialamtes ab. Insofern widersprachen auch die Unabhängigen Sozialdemokraten (USPD) den Teilen des Verfassungsentwurfs, die das Regierungssystem betrafen, mit der Erklärung, dass das Parlament in diesem System die kapitalistische

eine Demokratie, in: 80 Jahre (Hrsg: Eberhard Eichenhofer), Tübingen 1999, S. 23. Jedoch blieb die Regierung während der ganzen Zeit dieser Verfassungsgebung ununterbrochen in Berlin. Siehe Kimminich, Otto, Deutsche Verfassungsgeschichte, 3. Auflage, S.487.

⁸⁹ Kuhli, Milan, Zur Verfassung von Weimar- eine Einführung, JURA 2009,S.328.

⁹⁰ Apelt, S.65.

⁹¹ Für die Gegenmeinung siehe Friedrich, S. 189. Nach *Friedrich* stellte die Frage über das Regierungssystem keinen kontroversen Gegenstand dar, weil nur die Territorialreform und die Struktur der föderalen Kammer umstritten waren. Insofern erläuterte *Kaltefleiter*, dass die Stellung von Preußen und die Frage der Föderalismus im Mittelpunkt des Interesses von *Preuß* standen. Siehe *Kaltefleiter*, Werner, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln 1970, S.138.

⁹² In der Nationalversammlung wurden verschiedene Begriffe zum Staatsoberhaupt vorgeschlagen. Diese Begriffe (Reichswalt, Reichswart, Reichsführer, Reichshauptmann, Reichsvorsteher, Reichsverweser usw.) fanden keine Zustimmung. Insbesondere wurde bezüglich des Begriff "Reichsverweser" hervorgehoben, dass dieser Begriff an einen Vertreter oder Platzhalter erinnerte. Siehe Weber, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934, S.72. Es wurde angenommen, dass der Begriff "Präsident" das republikanische Staatsoberhaupt besser repräsentiere. Siehe Pohl, Heinrich, Der Reichspräsident und die Reichsregierung, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts (Hrsg: Anschütz/Thoma), Erster Band, Tübingen 1930, S.479.

⁹³ Hoppe, Bernd, Von der parlamentarischen Demokratie zum Präsidialstaat: Verfassungsentwicklung am Beispiel der Kabinettsbildung in der Weimarer Republik, Berlin 1998, S.75.

⁹⁴ Hoppe, S.75.

⁹⁵ Insofern habe die Befürchtung der Fraktionsdisziplin diesen Gedanken gestärkt, der den sog. Parlamentsabsolutismus verhindern wollte. Siehe Weber, Klaus Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934 S.45.

⁹⁶ Hoppe, S.45.

⁹⁷ Hoppe, S.45.

⁹⁸ Hoppe, S.46.

⁹⁹ Diese Monarchie nannte der Abgeordnete von Delbrück (DVNP) in der 17. Sitzung der Verhandlungen am 28. Februar 1919 eine "demokratische Monarchie". Siehe Stein, Katrin, Die Verantwortlichkeit politischer Akteure, Tübingen 2009, S. 251.

Tendenz verteidige. Ebenso erachtete diese Partei das Reichspräsidentenamt als unnötig.¹⁰⁰ Die Vorschläge dieser Partei, bezüglich der Einführung des Direktorialsystems¹⁰¹, wie die Schweiz es vorsah, wurden abgelehnt.¹⁰² Insofern hob Preuß hervor, dass das kollegiale Staatsoberhaupt des Direktorialsystems an der Spitze eines großen Staats wie Deutschland¹⁰³ nicht funktionieren könne¹⁰⁴ und letztlich, die Volksstimmung die Sehnsucht nach einem Retter wie Bonaparte nach sich ziehen würde, der sich über die Verfassung hinwegsetzen werde.¹⁰⁵

Eine andere Debatte ging um die Erforderlichkeit der Gegenzeichnung für die Auflösung. Insofern wandte sich der rechte Flügel der Nationalversammlung gegen die Einschränkung der Auflösungskompetenz mit der Gegenzeichnung.¹⁰⁶ Diesen Widerspruch begründete Dr. Delbrück damit, dass der Reichstag der Regierung sein Vertrauen entziehen könnte, falls ein Verdacht zur Auflösung durch den Reichspräsidenten bestehe. In diesem Fall wäre die Auflösung wegen des Bedürfnisses der ministeriellen Gegenzeichnung unmöglich.¹⁰⁷ Dagegen schlug der linke Flügel der Nationalversammlung wie die Mehrheitssozialisten ein plebiszitäres Auflösungsrecht und das Selbstaufhebungsrecht des Parlaments vor.¹⁰⁸ Diese Ideen (Abberufungsrecht) fand Preuß nicht geeignet, da sie Unruhen und Unsicherheiten ins politische Leben bringen konnten.¹⁰⁹

Diese Stellungnahmen der Parteien änderten sich während der Beratungen im Verfassungsausschuss der Nationalversammlung nicht. Genauso wie in den Vorberatungen zwischen Preuß und anderen Staatsgelehrten diskutierten die Vertreter der Parteien auch die Eigenschaften von Regierungssystemen anderer Länder. Insofern ist die Feststellung des Berichterstatters des Ausschusses wichtig, dass Deutschland sich grundsätzlich für ein parlamentarisches System entschieden habe.¹¹⁰ In diesen Beratungen ergriff auch *Preuß* das Wort und hob hervor, dass die Stellung des Staatsoberhauptes als ein vom Volk gewählter Präsident der wichtigste Punkt der Staatsorganisation sei.¹¹¹ Aufgrund einer Frage deutete er an, dass der Reichspräsident den Ministern und der Regierung keine Befehle erteilen konnte, obwohl er das oberste Organ des Reiches war.¹¹² In diesen Beratungen ist auch die Warnung von Fischer bemerkenswert, da er schon vor der Erfindung des Begriffs "Cohabitation" die möglichen Streitigkeiten

¹⁰⁰ Hoppe, S.47.

¹⁰¹ Diese Vorschläge begründete man damit, dass die Kontrolle über das Direktorium einfacher sei als über andere Regierungssysteme. Siehe Fischer, Friedrich Karl, Mehrheitssystem und Mehrheitsfeststellung bei der Wahl des deutschen Reichspräsidenten, Thüringen 1930, S.10.

¹⁰² Apelt, S.100.

¹⁰³ Die gleiche Begründung führte *Wuermeling*. Nach seiner Auffassung sei die schweizerische Bundesverfassung nur in beschränktem Maße bezüglich der Staatsform diskutiert worden. Denn eine Übertragung der Schweiz, die räumlich ein verhältnismäßig kleines Land ist, auf einen Großstaat erscheine weniger zweckmäßig. *Wuermeling*, F.J., Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung, AÖR 1926, S.348.

¹⁰⁴ Auch begründete Dr. Ablaß aus der Nationalversammlung seine Ablehnung zum Direktorialsystem mit der Begründung, dass Deutschland eine starke Persönlichkeit brauche, die nicht an Direktiven gebunden sei. Siehe Weber, Klaus Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934, S.79.

¹⁰⁵ Pohl, Heinrich, Der Reichspräsident und die Reichsregierung, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts (Hrsg: Anschütz/Thoma), Erster Band, Tübingen 1930, S.467. Dennoch fügte Anschütz hinzu, dass die Nationalversammlung das Direktorialsystem für die Länder entgegen dem Reich für haltbar hielt. Siehe Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919: Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 14. Auflage, Berlin 1932, S. 242.

¹⁰⁶ Siehe Pokorni, S.66.

¹⁰⁷ Ebenda.

¹⁰⁸ Pokorni, S.67.

¹⁰⁹ Ebenda.

¹¹⁰ Hoppe, S.48.

¹¹¹ Hoppe, S.48.

¹¹² Hoppe, S.180

zwischen dem Reichspräsidenten und dem Reichskanzler erwähnt hatte.¹¹³ Diese Warnung von Fischer spiegelte sich in der Position der SPD wider. Wie *Hoppe* hervorhob, hatten sich diese Vorahnungen der SPD sich im Laufe der Zeit nicht geändert,¹¹⁴ obgleich dessen Vorsitzender das Reichspräsidentenamt besetzt hatte. Jedoch ist eine Änderung in der Position der Deutschnationalen Partei erkennbar, da deren Führung verstanden hatte, dass die Wiedereinführung der Monarchie unmöglich war. Aus diesem Grunde probierte sie nunmehr die Einführung des Präsidialsystems nach amerikanischer Art.¹¹⁵ Ebenso kritisierte diese Partei die Stellung der Reichsregierung als zentrale Gewalt.¹¹⁶ In der zweiten Lesung hatte SPD ihre Position nicht geändert. Nach deren Führern erinnerten die im Verfassungsentwurf befindlichen Kompetenzen an die absolute Herrschaft der Monarchie.¹¹⁷ Auch die DDP änderte ihre Position nicht. Nach ihrer Ansicht sollte der Reichspräsident den Reichstag kontrollieren. Diese Verpflichtung zur Kontrolle des Reichstags durch den Reichspräsidenten stelle keine Gefahr im monarchischen Sinne dar. Insofern forderte jedoch die DNVP mehr Machtbefugnisse für den Reichspräsidenten und die Neutralität dieses Amtes.¹¹⁸ Letztlich ist zu erwähnen, dass auch die USPD ihre Stellungnahme nicht änderte und sich bemühte, die Artikel über das Staatsoberhaupt zu ändern und seine Kompetenzen zu beschneiden. Nach ihrer Auffassung konnte eine persönliche Spitze in der Organisation des Reiches, wie das Amt des Reichspräsidenten, zu einem persönlichen Regiment führen.¹¹⁹ Aus diesem Grund forderte der Abgeordnete Cohn die Einführung einer Verpflichtung des Reichspräsidenten, welche eine Art Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und dem Volk darstellte.¹²⁰

In der dritten Lesung änderte die SPD ihre Position bezüglich des Reichspräsidenten nicht. Jedoch gaben die Mitglieder dieser Partei keine negative Stimme in Bezug auf die Artikel, die dieses Amt betrafen, da viele Kompetenzen, die im Entwurf standen, nicht mehr im Schlusstext blieben.¹²¹ In dieser Lesung betonte sie auch, dass der Reichspräsident nicht vom Volk sondern vom Parlament gewählt werden sollte. Ebenso verteidigte die DDP weiterhin ihre Stellungnahme und wiederholte, dass die Absetzbarkeit des Reichspräsidenten durch das Parlament eine Abhängigkeit dieses Amtes darstelle.¹²² Letztlich ist zu sagen, dass die USPD auch in der dritten Lesung das vorgesehene Regierungssystem in der neuen Verfassung wegen der Rückfallsgefahr zur Monarchie als gefährlich bezeichnete¹²³.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Etablierung eines starken Reichspräsidenten mit den oben erwähnten Ereignissen im November 1919 zusammenhängt¹²⁴ (Insbesondere für Art 48. WRV).

Nach der Einführung eines starken Präsidialamts war auch die Wahl des Reichspräsidenten umstritten.

Für die Wahl des Reichspräsidenten sah der Verfassungsentwurf IV gemäß Art. 61 eine Stichwahl vor, falls einer der Kandidaten die erforderliche Mehrheit nicht erlangen konnte. Gegen diesen Vorschlag gab es in der Nationalversammlung großen Einspruch, da durch die im Entwurf vorgesehene Bestimmung zur Wahl wegen der zersplitterten Lage des Parteiensystems einem Kandidaten das Amt

¹¹³ Hoppe, S.50.

¹¹⁴ Hoppe, S.50.

¹¹⁵ Hoppe, S.51.

¹¹⁶ Ebenda.

¹¹⁷ Hoppe, S.52.

¹¹⁸ Hoppe, S.53.

¹¹⁹ Hoppe, S.54.

¹²⁰ Weber, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten, S.68.

¹²¹ Hoppe, S.55.

¹²² Hoppe, S.56.

¹²³ Hoppe, S.57.

¹²⁴ Kuhli, Milan, Zur Verfassung von Weimar - eine Einführung, JURA 2009, S. 325.

anvertrauen könne¹²⁵, der in großen Teilen der Bevölkerung keine Unterstützung hatte. Auch die Vorschläge bezüglich der Eventualwahl konnte keine Zustimmung finden.¹²⁶ Infolge dieser Diskussionen bevorzugte der Verfassungsgeber einen Mittelweg. Die Wahl des Reichspräsidenten sollte danach nicht in der Verfassung verankert, sondern die Wahlmethode sollte in einem Reichsgesetz geregelt werden. Diese Stellungnahme der Nationalversammlung konnte als eine “dilatorische” Lösung bezeichnet werden¹²⁷.

Das Vorhaben der Regierung, die Wahl des Reichstags und die Einführung des Ausführungsgesetzes über die Wahl des Reichspräsidenten hinauszuzögern, scheiterte nach dem Kapp-Putsch.¹²⁸ Insofern spielten die Forderungen der Kapp-Anhänger, die die Abschaffung der Volkswahl verteidigt hatten, eine große Rolle.¹²⁹ Am 27. März 1920 wurde ein neuer Gesetzesentwurf vorgelegt. Dieser Entwurf sah diesmal weder eine Stichwahl noch eine Eventualwahl vor. Die vom Gesetz vorgesehene Methode für die Wahl ermöglichte dem neuen Kandidaten, in einem zweiten Wahlgang anzutreten. Die Forderung des Reichspräsidenten Ebert an die Reichsregierung unter der Kanzlerschaft Fehrenbach, den Wahltag für das Amt des Reichspräsidenten zu bestimmen, konnte keine Zustimmung finden. Die Begründung des Kabinetts¹³⁰ war die sog. Oberschlesien-Abstimmung¹³¹. Jedoch setzte die Regierung eine Verordnung über die Volkswahl für den Reichspräsidenten am 25. Oktober 1920 in Kraft, da die Regierung die wiederholten Forderungen von Ebert in der Öffentlichkeit nicht mehr Widerstand leisten konnte.¹³² Durch diese Entwicklung konnte auch die erste Volkswahl für das Amt des Staatsoberhauptes in der deutschen Geschichte stattfinden. Diesmal begründete der Reichstag für die Verzögerung der Wahl mit der gespaltenen Lage in der Politik, die nach dem Mord an Rathenau entstand. Es wurde durch die verfassungsändernde Mehrheit ein Antrag zur Verlängerung der Amtszeit von Ebert gestellt. Ein solcher Versuch wurde 1932 vor der zweiten Amtsperiode Hindenburgs gemacht, da damals die anstehenden Wahlen infolge des Aufstiegs der NSDAP politische Streitigkeiten verursachte.

Obwohl keine Volkswahl bis 1925 stattfand, wurde eine Gesetzeserneuerung über die Wahl des Reichspräsidenten durchgeführt, wodurch die Rolle der Parteien in Bezug auf die Nominierung der Kandidaten gestärkt wurde. Die neue Bestimmung auch 20 Unterschrift von Abgeordneten aus der Parteifractionen voraus. Wie schon festgestellt wurde¹³³, war diese Änderung auch für das

¹²⁵ Schiffers, Reinhard, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, S. 157.

¹²⁶ Schiffers, S.158.

¹²⁷ Schiffers, S.159.

¹²⁸ Der Kapp-Lüttwisch Putsch war der erste gescheiterte Putschversuch gegen die neue demokratische Republik. Der Auslöser des Putschversuchs war die Entscheidung der Reichsregierung infolge des Inkrafttretens des Versailles Vertrags die Armee von 400.000 auf 100.000 Soldaten zu verkleinern. Der eigentliche Grund aber bestand in der reaktionären Haltung von Offizieren wie General Walther von Lüttwitz gegen die neue demokratische Republik. Der Putschversuch, der am Anfang erfolgreich war und die Hauptstadt Berlin okkupiert hatte, konnte durch einen Generalstreik niedergeworfen werden. Detailliert in: Ecyk, S. 202ff. Bemerkenswert war, dass auch von linksgerichteter Seite der Politik gegen die aufgestiegene Putschgefahr von rechts infolge des Versailles Vertrag über einen Gegenputsch nachgedacht wurde. Für diese Information siehe Witt, Peter-Christian, Friedrich Ebert: Parteiführer – Reichskanzler – Volksbeauftragter- Reichspräsident, Bonn 2012, S.157-158.

¹²⁹ Fromme, S.37.

¹³⁰ Für das Schreiben des Kanzlers Fehrenbach an den Reichspräsidenten am. 23 August 1920 siehe Pohl, S.469ff.

¹³¹ Die Oberschlesien-Abstimmung war für die Wahl relevant, da die Reichsregierung durch diese Frage behaupten konnte, dass die Wahlkreise nicht bestimmt waren.

¹³² Schiffers, S.161.

¹³³ Detailliert in: Milatz, Wähler und Wahlen in der Weimarer Republik, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn Heft 66.

Regierungssystem erheblich, da die im Reichstag vertretenen Parteien zur Wahl des Staatsoberhauptes bestimmend waren, obgleich dieses Amt als Gegengewicht zum Reichstag ausgestaltet war.

Die mit der Weimarer Reichsverfassung eingeführte Volkswahl ist auch nach Inkrafttreten der Verfassung auf Kritik gestoßen.¹³⁴ Hier sind vor allem die Versuche der Sozialdemokraten zu beobachten, deren Bedenken sich auf die Gefahr fokussierten, dass die Möglichkeit der Abschaffung der Republik unter einem undemokratischen und republikfeindlichen Staatsoberhaupt bestehen könnte.¹³⁵ Dennoch wurden ihre Bedenken aufgrund des Widerstands anderer Parteien, insbesondere aufgrund des Widerspruchs von der Zentrumsparterie, nicht beachtet.¹³⁶

2. Die Kompetenzen des Reichspräsidenten nach der Weimarer Verfassung

Die Kompetenzen der Reichspräsidenten wurden im dritten Abschnitt unter dem Titel “Der Reichspräsident und die Reichsregierung“ geregelt. Zudem wurden in zahlreichen Artikeln weitere Kompetenzen - wie die Vollstreckung der Entscheidung durch den Staatsgerichtshof - für den Reichspräsidenten vorgesehen. Aus diesem Grunde wurden diese Kompetenzen unter Berücksichtigung des Verhältnisses dieser Kompetenzen zu den Gewalten (Legislative, Exekutive und Judikative) untersucht.

Erwähnenswert ist, dass die Weimarer Reichsverfassung die Kompetenzen des Reichspräsidenten in diesen Artikeln abschließend aufgezählt hat.¹³⁷ Im Schrifttum wurde hervorgehoben, dass keine weitere Übertragung der Reichsgewalt für das Amt des Reichspräsidenten außerhalb der in der Verfassung verankerten Kompetenzen vorgesehen wurde.¹³⁸

Trotz dieser Feststellung bezüglich der Stellung und Kompetenzen des Reichspräsidenten zeigte die Verfassungswirklichkeit eine widersprüchliche Entwicklung. Deswegen ist es erforderlich, im Folgenden auf die theoretischen Darlegungen bezüglich der Kompetenzen des Reichspräsidenten und auf die Auswirkungen dieser Kompetenzen in der Verfassungswirklichkeit einzugehen.

2.1. Die Kompetenzen des Reichspräsidenten nach der Weimarer Reichsverfassung bezüglich der Exekutive

2.1.1. Der Ermessensspielraum des Reichspräsidenten zur Kabinettsbildung nach Art. 53 WRV

2.1.1.1. Die theoretische Debatte zur Regierungsbildung nach Art. 53 WRV

Die Frage, die untersucht, wie die Regierung ins Amt geht, dient also zur Feststellung des Regierungssystems¹³⁹ in der Verfassung, da die Berufung der Regierungen gleichzeitig die gegenseitige Abhängigkeit der Gewalten zeigte.¹⁴⁰

¹³⁴ Schiffers, S.163.

¹³⁵ Pohl, S. 469.

¹³⁶ Ebenda.

¹³⁷ Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, S.256.

¹³⁸ Ebenda.

¹³⁹ Insofern ist die Erklärung von Heinze am 5. Juli aufklärerisch, der geäußert hatte, dass Art. 54 und Art 55. das parlamentarische Regierungssystem festlegen.

¹⁴⁰ Klinghoffer, Hans, Das parlamentarische Regierungssystem in den Nachkriegsverfassungen, Stuttgart 1928, S.16 Fn.1.

In der Verfassungsgebung wurde die direkte Wahl der Regierung durch das Parlament nicht angenommen. In der deutschen Staatslehre fand diese Idee auch keine Zustimmung. Hierzu gibt es als Ausnahme nur einen Staatslehrer, der wegen seiner österreichischen Herkunft die dortigen Diskussionen kannte, nämlich *Hans Kelsen*.¹⁴¹

Nach Art 53 WRV sollten der Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen werden. Jedoch bedurften der Reichskanzler und die Minister zu ihrer Amtsführung das Vertrauen des Reichstags. Jeder von ihnen musste zurücktreten, falls ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluss sein Vertrauen entzog. Der Kanzler, der vom Staatsoberhaupt beauftragt¹⁴² wurde, brauchte kein Abgeordneter des Reichstags zu sein. Insofern erlegte die Verfassung nicht den Zwang auf¹⁴³, einen Abgeordneten aus der Volksvertretung zu ernennen.

Der Zweck der Nationalversammlung bezüglich der Kabinettsbildung bestand darin, die Reichsregierung als ein Bindeglied zwischen dem Reichstag und dem Reichspräsidenten zu etablieren¹⁴⁴, deren Legitimität auf dem Volkswillen beruhte.¹⁴⁵

Diese Verfassungsausgestaltung verursachte unterschiedliche Auslegungen zur Frage der Regierungsbildung. In der ersten Zeit der Verfassung wurde zumeist angenommen, dass der Reichspräsident einen engen Ermessensspielraum zur Kabinettsbildung hatte.¹⁴⁶ Dementsprechend war das Ernennungsrecht des Reichspräsidenten nur eine formale Kompetenz. Er musste sich nur an Personen von Parteien wenden¹⁴⁷, die die Mehrheit im Reichstag erlangen konnten. Diese Meinung wurde damit begründet, dass die Regierung nur als ein geschäftsführender Ausschuss des Parlamentes

¹⁴¹ Kelsen, Hans, Die Verfassung Deutschösterreichs, JÖR 1920, S.245ff. Auch im österreichischen Gebiet wurden ähnliche Ereignisse zur Verfassungssetzung erlebt. Der Kaiser, der durch eine Umwandlung des Staates seine Throne schützen wollte, musste abdanken. Auf diese Weise wurde die österreichische Republik gegründet und die neue Verfassung Österreichs durch eine provisorische Nationalversammlung, die durch einen Beschluss als Verfassung im materiellen Sinne die oberste Gewalt des Staates übernommen hatte, vorbereitet. Anders als die deutsche Nationalversammlung beruhte diese provisorische Verfassung nicht auf einer neuen Wahl, sondern auf den Wahlen im Jahre 1911. Ebenso wie in Deutschland hat auch in Österreich die kommunistische Partei einen Putsch inszeniert, der ebenfalls scheiterte. Trotz der Identität bei der Tätigkeit der radikalen Linken blieb "*die als österreichische Sektion der NSDAP gegründete Nationalsozialistische Partei*" kein Mitspieler der österreichischen Politik bis 1938. Siehe Kimminich, S.539.

¹⁴² Im Schrifttum wurde während der Weimarer Verfassung der Unterschied zwischen der "*Beauftragung*" vor der Regierungsbildung und der "*Ernennung*" gemäß Art. 53 WRV nicht oft diskutiert. Für eine der Darstellungen, die diesen Unterschied auffällig gemacht haben, siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S. 31. Zudem wies *Fischer* auch darauf hin, dass die Beauftragung mit der Regierungsbildung nur eine Vorbereitungshandlung war. Darum brauchte der Reichspräsident keine Gegenzeichnung im Sinne Art 50 WRV. Siehe *Fischer*, S. 66. Ebenso machte *Poetsch-Hefter* auf den Begriff "*Auftrag*" aufmerksam da die beauftragte Persönlichkeit als Anwärter dem Reichspräsidenten den Auftrag zurückgeben sollte, wie es *Cuno* am 18. November 1922 gemacht hatte. Siehe *Poetsch-Hefter*, Kommentar zu Art. 53, S.261.

¹⁴³ *Apelt*, *Willibat*, Die Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1948, S.204.

¹⁴⁴ *Fromme*, *Friedrich Karl*, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1960, S.57.

¹⁴⁵ In den ersten Jahren der Weimarer Republik behauptete *Meuschel* unzutreffend, dass der Verfassungsentwurf zur Kabinettsbildung dem englischen Vorbild folge. Für diese Behauptung siehe *Meuschel*, *Adelheid*, Die Regierungsbildung im deutschen Reich und in seinen Ländern nach den Vorschriften der gegenwärtig gültigen Verfassung, AÖR 1921, S.2. Wie *Pokorni* bemerkte, positivierte dadurch die Nationalversammlung die Erwerbungen von 1918, die durch die erste parlamentarische Regierung gebildet werden konnten. Siehe *Pokorni*, S.102.

¹⁴⁶ *Boldt*, *Hans*, Parlament und Parteien in der Weimarer Reichsverfassung, München 1997, S.25.

¹⁴⁷ *Stier-Somlo*, *Fritz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 3. ergänzte Auflage, Bonn 1925, S.161.

amtierte.¹⁴⁸ Nach dieser Ansicht stellten die Mitglieder der Reichsregierung einschließlich der Reichskanzler die Vertrauenspersonen(Vertrauensausschuss) des Reichstags dar, obwohl sie vom Reichspräsidenten in ihr Amt berufen wurden.¹⁴⁹ Auffallend ist die Definition einiger deutschen Staatsrechtler, nach denen die Regierungsbildung durch das Parlament die Qualifizierung des Systems als parlamentarisch bedeutete,¹⁵⁰ so dass die Ernennung der Regierungsmitglieder, die kein Vertrauen des Reichstags genäßen, nicht mit der parlamentarischen Ausgestaltung der Verfassung zu vereinbaren und damit verfassungswidrig war.¹⁵¹

Diese Meinung beruhte auf den Erfahrungen der schwachen konstitutionellen Regierungen. Demnach könnte die Regierung nur stark bleiben, wenn sie den Rückhalt eines festen Vertrauens der Parlamentsmehrheit besaß.¹⁵²

Hier ist die Meinung von *Nawiavsky* zur Ernennung und Entlassung von Ministern¹⁵³ auffallend, weil es zwischen dem Reichspräsident für die Ernennung und für die Entlassung der Minister von zwei Institutionen abhängig.¹⁵⁴ Das Staatsoberhaupt musste nach der WRV sowohl das Vertrauen des Reichstags als auch die Vorschläge des Reichskanzlers berücksichtigen. Nach *Fritz Abraham*¹⁵⁵ hatte der Reichspräsident für die Ernennung von Ministern nur ein Zustimmungsrecht. In Anlehnung an diese Auffassung fügte *Thoma* hinzu,¹⁵⁶ dass der Reichspräsident einen neuen Vorschlag einfordern sollte, falls er den vorgeschlagenen Minister nicht ernennen wollte.¹⁵⁷ Insofern erschien der Reichskanzler nach *Thoma*¹⁵⁸ als „*der eigentliche Bildner der jeweiligen Reichsregierung*“ und der Reichspräsident war damit verpflichtet, eine den Voraussetzungen des Art. 54 entsprechende funktionsfähige Regierung bilden zu lassen. Aus dieser Situation konnte gefolgert, dass niemand ohne Zustimmung des Reichskanzlers Minister sein konnte.¹⁵⁹ Gleiches gilt auch für die Entlassung eines Reichsministers, dessen Entlassungsakt sich durch die Gegenzeichnung des Reichskanzlers bekundete.¹⁶⁰

¹⁴⁸ Groh, S.400.

¹⁴⁹ Für die Erklärungen von Friedrich Gießé, der erster Vertreter dieser Meinung war, siehe Herrfahrt, Heinrich, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis, Berlin, 1927, S.10.

¹⁵⁰ Groh, S.395.

¹⁵¹ Groh, S.400. Diese Verfassungswidrigkeit könnte die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten im Sinne Art. 59 WRV verursachen. Die Ernennung eines Kanzlers aus der Minderheit des Reichstages wurde nicht als verfassungswidrig betrachtet, da die Ernennung eines Reichskanzlers unter Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse im Reichstag nur eine politische Notwendigkeit darstellte. Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung, (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S. 41.

¹⁵² Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 52.

¹⁵³ Insofern stellte die Ernennung von Ministern nach Hubrich einen Staatsvertrag dar, der für die übrigen Behörden als Staatsdienstvertrag galt. Siehe Hubrich, Eduard, Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, Greifwald 1921, S.114.

¹⁵⁴ Für diese Meinung von *Nawiasky* siehe Wertheimer, Rudolf, Der Einfluß des Reichspräsidenten auf die Gestaltung der Reichsregierung, Heidelberg 1929, S.112.

¹⁵⁵ Abraham, Fritz, Die politische Machtstellung des Reichspräsidenten, Frankfurt 1925, S.69.

¹⁵⁶ Thoma, Richard, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungsystems, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts (Hrsg: Anschütz/Thoma), Erster Band, Tübingen 1930, S. 506.

¹⁵⁷ Nach *Wuermeling* sollte der Reichspräsident hierzu nur bemühen, wenn er auf den betreffenden Kanzler selbst Wert legte. Siehe *Wuermeling*, S. 380.

¹⁵⁸ Thoma, Richard, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungsystems, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts (Hrsg: Anschütz/Thoma), Erster Band, Tübingen 1930, S. 506.

¹⁵⁹ *Wuermeling*, S.380.

¹⁶⁰ *Wuermeling*, S.381. Jedoch habe die Entlassung als eine Drohung mehr Sinn als eine Ernennung, da der Reichspräsident auch den Reichskanzler entlassen konnte, falls er trotz entschlossener Haltung des Reichspräsidenten die Gegenzeichnung ablehnen würde.

Jedoch wurde diese Meinung im Laufe der Zeit abgelehnt, da das Ernennungsrecht des Staatsoberhauptes kein formeller Akt sei. Danach widersprach die erste Meinung dem Geist der Verfassung.¹⁶¹ Wenn der Verfassungsgeber beabsichtigen würde, dem Reichspräsidenten nur ein formales Recht zuzuweisen, würde er „eine weniger verwirrende“ Ausdruckform finden.¹⁶²

Dieser Meinung steht auch mit der Stellungnahme von Hugo Preuß, welcher der Vater der Verfassung war, im Einklang. Nach Preuß war die Ernennung des Reichkanzlers die wichtigste selbständige Funktion des Staatsoberhauptes. Diese Ansicht wies darauf hin, dass die Art. 53 und 54 WRV dem Reichspräsidenten die Kompetenz gaben, die Wahl des Reichkanzlers unabhängig von Parteimeinungen durchführen zu lassen.¹⁶³ Preuß hat 1921 seine Meinung geäußert, danach sollte die Regierungsbildung nicht den Absprachen der Fraktionen im Lichte der Parteizersplitterung übertragen werden.¹⁶⁴ Zu diesem Zweck sollte eine Persönlichkeit - in diesem Fall der Reichspräsident - die Verantwortung tragen.¹⁶⁵ Preuß verteidigte die Anordnung bezüglich der Auflösung nach Art. 25 WRV gegen den die Reichsregierung stützenden Reichstag, um die Mehrheit hinter der Regierung zur Minderheit zu machen.¹⁶⁶ Laut Preuß bedeutete diese Position, die „Mitwirkung“ des Reichstags für die Amtsführung der Regierung, eine Abweichung vom sog. echten Parlamentarismus, der wiederum von der Weimarer Reichsverfassung bezweckt wurde.¹⁶⁷ Die Mitwirkung der Parteien stellte eine bloße Fassade vor der Verfassungskonzeption eines „echten Parlamentarismus“ dar, falls der Reichspräsident nicht in der letzten Entscheidung die Initiative ergriff.¹⁶⁸

Auch wurde eine vergleichende Auslegung¹⁶⁹ unter Berücksichtigung der Praxis des Landes Preußen¹⁷⁰, welches das größte Territorium des Reiches war, abgelehnt, da kein Staatsoberhaupt (*Reichspräsident*) in Preußen existierte. Ein solcher Vergleich galt als unzulässig.¹⁷¹

In diesem Sinne sind die Schriften der „Verfassungsagitatoren“ aufklärend. Dafür kann die Schrift des ersten Reichspräsidenten Friedrich Ebert, adressiert an den Führer der Deutschen Nationalen Volkspartei, als ein Beispiel angeführt werden.¹⁷² Ebert hob in seiner Schrift hervor, dass die Verfassung zur Bestimmung des Reichkanzlers dem Reichspräsidenten seine freie EntschlieÙung zugestanden

¹⁶¹ Poetsch-Heffter, Fritz, Handkommentar der Reichsverfassung, Berlin 1928, Art.53, S.260.

¹⁶² Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.26.

¹⁶³ Wertheimer, S.113.

¹⁶⁴ Mit diesen Worten stellte Preuß mit der in dieser Arbeit vertretenen These einen Widerspruch zu seinen vorherigen Reden her. Denn er hatte in dritter Lesung in der Nationalversammlung gesagt, dass die Minister nicht mehr von oben kommen, sondern aus dem Volk und aus der Volksvertretung hervorgehen sollten. Für diese Erklärung siehe Hoppe, S.55.

¹⁶⁵ Gillessen, S.127.

¹⁶⁶ Weber, Klaus- Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934, S.96. Insofern schlug Preuß vor, ein neues Ministerium aus der Minderheit zu schaffen, damit er die Gegenzeichnungserforderlichkeit überschreiten konnte.

¹⁶⁷ Für die Zusammenfassung dieser Meinung siehe Groh, S.396.

¹⁶⁸ Huber, S.47.

¹⁶⁹ Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung, (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.29.

¹⁷⁰ Nach Art. 57 Abs. 1 der preußischen Verfassung wählte der Landtag den Ministerpräsident. Die übrigen Minister wurde vom Ministerpräsidenten ernannt. Das Staatsministerium im Sinne eines Kabinetts bedurfte zu seiner Amtsführung des Vertrauens der Volksvertretung. Jederzeit konnte der Landtag dem Staatsministerium oder einem einzelnen Staatsministerium durch einen ausdrücklichen Beschluß (*Misstrauensvotum*) sein Vertrauen entziehen.

¹⁷¹ Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S. 30.

¹⁷² Für diese Schrift siehe Poetsch-Heffter, Fritz, Vom Staatsleben unter der Weimarer Republik, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts Band XIII 1925, S.164.

haben. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme ist zu beachten, dass Ebert während der ersten Kabinettsbildung den Auftrag zur Kabinettsbildung nicht dem Anführer der größten Partei des Reichstags gegeben hat.¹⁷³

Nach den Vertretern des freien Ermessensspielraums des Reichspräsidenten konnte das freie Ernennungsrecht des deutschen Staatsoberhauptes nicht mit Willkür gleichgesetzt werden.¹⁷⁴ Danach wählte der Reichspräsident Personen in ein Kabinett, die mit ihrem Programm¹⁷⁵ dem Reichstag überzeugen mussten.¹⁷⁶ Dennoch bedeutete die Überzeugung nicht, dass der Reichstag befugt war, das politische Programm¹⁷⁷ der Reichsregierung zu bestimmen.¹⁷⁸ Andererseits konnte der Reichspräsident dem Reichskanzler nur in "limitierter Form" bestimmte Aufträge erteilen.¹⁷⁹ Denn die WRV hatte die parlamentarische Demokratie in einer begrenzten Form angenommen¹⁸⁰. Überdies war die Reichsregierung nicht als Vertrauensausschuss¹⁸¹ des Reichstags gestaltet, und dadurch konnte der Ermessensspielraum des Reichspräsidenten nicht auf das Vertrauen des Reichstags minimiert werden.¹⁸² Für die Unterstützung dieser Meinung wurde auf die Stellung des Reichspräsidenten hingewiesen, da die WRV das Staatsoberhaupt nicht als eine rein repräsentative Figur bezeichnet hatte.¹⁸³ Dementsprechend trat das Reichspräsidentenamt als ein anderes Organ auf, das auf dem Volkswillen beruht, sofern der Reichstag nicht operationsfähig war.

Poetsch unterstützt diese Meinung, wonach das Reichspräsidentenamt als ein Gegengewicht zum Reichstag zu gestalten sei. Dementsprechend war der Versuch nicht zutreffend, sein Ernennungsrecht auf eine bloße Kompetenz zu minimieren.¹⁸⁴ Deswegen hob *Poetsch* hervor, dass die Regierung zur Amtsführung keine Vertrauensvotum brauche. Nach *Poetsch* konnte die Regierung nur mit ausdrücklichem Misstrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden. Es wurde jedoch von dieser Waffe des Reichstags von den Unterstützern der Präsidentskabinette¹⁸⁵ Gebrauch gemacht. Bezüglich der

¹⁷³ Ebenda.

¹⁷⁴ Wertheimer, S.125.

¹⁷⁵ In diesem Punkt stellt sich die Frage, ob die Kabinette während der Koalitionsverhandlungen wirklich ein Programm dargelegt haben. *Arndt* beantwortete diese Frage negativ, da die Verteilung der Posten und andere Schwierigkeiten bei der Regierungsbildung die Vorbereitung eines detaillierten Regierungsprogramms zurücksetzte. Siehe *Arndt*, S.187-194.

¹⁷⁶ Auch *Wuermeling* sagte, dass eine Bestimmung der Richtlinien der Politik in dem Ernennungsrecht liege. Dementsprechend ernenne der Reichspräsident den Mann, der im wesentlichen die bekannten Richtlinien des Reichspräsidenten steuern wird. Siehe *Wuermeling*, S. 385.

¹⁷⁷ Bezüglich des Regierungsprogramms wies *Hermann Heller* darauf hin, dass der Kanzler in einer "scheinbar" parlamentarischen Demokratie seine Politik nicht als eine von außen aufgedrängte Situation führen kann, sonst wäre er schwächer als eine Obrigkeitsregierung. Siehe *Groh*, S.403.

¹⁷⁸ Wertheimer, S.113.

¹⁷⁹ *Pohl*, Der Reichspräsident und die Reichsregierung, S. 488ff. *Pohl* zählte die Ernennung von Dr. Heinze Dr. Brüning, Fehrenbach, Luther und Dr. Brüning zu dieser Kategorie, da die Ernennungen in diesen Fällen zu einem bestimmten Zweck ausgesprochen wurden.

¹⁸⁰ Wertheimer, S.128.

¹⁸¹ Dieser Gedanke, der die Regierung als einen Ausschuss des Parlaments einstuft, beruht auf der Unterscheidung zwischen zwei Begriffen (Parlamentsregierung-Kabinettsregierung) im deutschen Schrifttum. Dementsprechend entsprach die Parlamentsregierung den Regierungen, die aus dem "Fleisch vom Fleische und Blut vom Blute" des Parlaments und aus den Parlamenten zusammengesetzt ist. Auf der anderen Seite konnte das Parlament in der sog. "Kabinettsregierung" außerhalb seines Einflusses der Ernennung (hier soll die Amtsführung verstanden werden) keine wesentliche Kontrolle über die Regierung ausüben. Siehe *Wuermeling*, S. 356. Detailliert in: *Hassbach*, William Die parlamentarische Kabinettsregierung: Eine politische Beschreibung, Stuttgart 1919.

¹⁸² *Pohl*, Der Reichspräsident und Die Reichsregierung, S.488.

¹⁸³ Wertheimer, S.124.

¹⁸⁴ *Poetsch-Heffter*, Handausgabe der Reichsverfassung, 2.Auflage, S.105.

¹⁸⁵ Bezüglich dieses Begriffs detailliert siehe *Hausen, Hort*, Das Präsidentskabinett: Eine staatsrechtliche Betrachtung der Kabinette von Brüning bis Hitler, Erlangen 1933.

Drohung des Misstrauensvotums durch den Reichstag hob *Herrfahrdt*¹⁸⁶ hervor, dass der Reichspräsident als verfassungsgemäß stärkeres Organ ein Kabinett, das durch das Misstrauensvotum gestürzt war, im Amt halten könne. Nach *Herrfahrdt* endet das Amt der Regierung nicht mit dem Misstrauensvotum, sondern durch die Entlassung seitens des Reichspräsidenten. Jedoch sei der Reichspräsident nicht verpflichtet, den Rücktritt der Regierung zu befördern.¹⁸⁷ Als Begründung unterstrich *Herrfahrdt*, dass das reine Misstrauensvotum des Reichstags und zwar mit fehlender Mehrheit für die neue Regierungsbildung der parlamentarischen Theorie nicht entsprach,¹⁸⁸ sondern eine Drohung für die Rechtssicherheit verursachte.¹⁸⁹ Diese Meinung teilte auch *Carl Schmitt*.¹⁹⁰ Er erinnerte an die Auflösungskompetenz des Reichspräsidenten.¹⁹¹ Falls dieser in einem solchen Fall von der Auflösungskompetenz Gebrauch machte, konnte man die folgenden Wahlen fast eine Art Volksentscheid über die Fähigkeit der Parteien zur Bildung einer Regierung nennen.¹⁹² In diesem Fall war die Regierung, die trotz des Misstrauensvotums durch den Reichstag im Amt blieb, eine "Kampfgregierung"¹⁹³ zu nennen.¹⁹⁴ Die Unterstützung einer solchen Kampfgregierung¹⁹⁵ war zu halten, um die Handlungsfähigkeit des Staates zu gewährleisten. Somit wurde die vom Parlament gestürzte Regierung zu einer geschäftsführenden Regierung transformiert. Nach *Rothenbücher*¹⁹⁶, der in dieser Lage einen Diktaturverdacht¹⁹⁷ sah, könne eine solche Regierung im Amt bleiben, bis eine neue handlungsfähige Regierung gebildet werden konnte. Eine andere Idee war die wiederholte Ernennung des Reichskanzlers und seiner Minister durch den Reichspräsidenten nach der Entlassung des Reichskanzlers infolge des erfolgreichen Misstrauensvotums. Diese Idee basierte auf dem Schweigen der Verfassung, deren Inhalt keine Bestimmung zum gestürzten Reichskanzler beinhaltete. Eine

¹⁸⁶ Herrfahrdt, S.51 ff.

¹⁸⁷ In diesem Punkt erinnert man sich an die Kompetenz des Reichspräsidenten zur Entlassung des Reichskanzlers und der Minister, falls diese trotz des ausdrücklichen Missvertrauensvotums nicht zurücktreten. Siehe Thoma, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungsystems, S.506.

¹⁸⁸ Herrfahrdt, S.50.

¹⁸⁹ Diese Meinung unterstützt die Diskussion über die Einführung eines konstruktiven Vertrauensvotums in der Weimarer Republik.

¹⁹⁰ Schmitt, Carl, Verfassungslehre, Berlin 1970, S.345.

¹⁹¹ In die gleiche Richtung siehe Abraham, S.63. Gleichfalls siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.39.

¹⁹² Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.51.

¹⁹³ Zum Begriff "Kampfgregierung" siehe Wolgast, Ernst, Die Kampfgregierung: Ein Beitrag zur Lehre von der Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung, 1929.

¹⁹⁴ *Umbach* betont, dass diese Idee von *Schmitt* und *Herrfahrdt* noch nach dem Scheitern der Weimarer Republik überlebten und das Gefüge von Art. 68 GG darstellen könnten. Siehe *Umbach*, Dieter, Parlamentsauflösung in Deutschland, Berlin 1989, S.272.

¹⁹⁵ *Hausen* qualifizierte diese Regierung als Präsidialkabinett im weiteren Sinn und unterschied sie vom Präsidialkabinett im eigentlichen Sinn. Dementsprechend ziele eine Kampfgregierung nur auf das Erlangen eines Vertrauens des neuen Reichstags, dessen Vorgänger durch die Gegenzeichnung der Kampfgregierung aufgelöst wurde. Hingegen war der Reichspräsident im Fall des Präsidialkabinetts im eigentlichen Sinn gezwungen, selbst eine Regierung zu bilden und diese Regierung im Amt zu behalten. Zu diesem Zweck schaltete der Reichspräsident im Präsidialkabinett den Reichstag aus, obgleich der Reichstag mit seiner gewöhnlichen Stellung im politischen Leben noch bestand. Siehe *Hausen*, S.21-22.

¹⁹⁶ Für *Rothenbüchers* Meinung siehe *Groh*, S.404.

¹⁹⁷ Hier bedarf es bezüglich des Begriffs "Diktatur" einer Konkretisierung. Dieser Begriff wurde bereits in der ältesten republikanischen Zeit des Römischen Reiches erläutert. Er bedeutete die Vereinigung der Gewalten in einem Hand eines Magistrats, der vorübergehend ermächtigt wurde, den Staat aus Kriegsgefahr zu retten oder von einem Aufruhr im Innern zu befreien. Insofern kann ein Diktator nicht als ein absolut herrschender Tyrann eingestuft werden. Siehe *Friedmann*, Heinrich, Der Ausnahmezustand nach Art 48. Abs. II-v RV, Berlin 1927, S.9. Dahingegen deutete *Rothenbücher* hier mit dem Wort Diktatur einen absolut Herrschenden im Sinne eines Tyranns an.

beschränkte Auslegung, die diese Ernennung nicht erlaubte, wäre keine juristische, sondern eine politische Erwägung.¹⁹⁸

Entgegen dieser Meinungen müsse nach *Stier-Somlo*¹⁹⁹ der Reichspräsident die Regierung nicht im Amt halten. Wenn die Meinungen²⁰⁰ berücksichtigt werden, die die Absetzungsbefugnis der Minister oder Kabinette durch den Reichstag als einen großen Einfluss auf die Kabinettsbildung²⁰¹ bewerteten, kann geschlussfolgert werden, dass der Sinn des Misstrauensvotums durch das Parlament verschwand. Somit konnten die Regierungsmitglieder die Misstrauensabstimmung, die als eine Waffe fungierte, ignorieren.²⁰²

Diese Gefahr verstärkte sich insbesondere, wenn die Erforderlichkeit des Vertrauensvotums nicht geprüft werden sollte.²⁰³ In diesem Sinne sind die Billigungserklärungen der Reichstages als nicht herkömmliches Mittel der parlamentarischen Demokratie zur Amtsführung des Kabinetts zu beobachten. Somit konnte durch eine solche Billigungserklärung die allgemeine Vertrauenserklärung des Parlaments ersetzt werden. Der Hintergrund dieser Praxis waren die schwachen Gruppierungen im Parlament, die weder eine Koalition eingehen noch eine starke Opposition darstellen konnten.²⁰⁴ Insofern übte der Reichstag kein Vertrauen aus, sondern tolerierte die Regierung aufgrund eines mutmaßlichen Scheiterns der Mehrheitsregierung oder aufgrund der Sorge einer Auflösung durch den Reichspräsidenten nach Art 25 WRV.²⁰⁵ Darum können diese Erklärungen nur als eine zurückhaltende Unterstützung bewertet werden.²⁰⁶ Somit würden die im Reichstag vertretenen Parteien weniger Verantwortung für das Zustandekommen der Regierung übernehmen.²⁰⁷ Juristisch leitet diese Ausführung sich von unterschiedlichen Auslegungen von Art. 54 Abs. 1 ab, nach dessen Wortlaut die Regierung zur Amtsführung das Vertrauen des Reichstages bedürfe. Diese Auslegung verneinte das Bedürfnis eines ausdrücklichen positiven Vertrauensvotums zur Amtsführung²⁰⁸. Diese Idee basiert auf der Unklarheit des Art. 54 Abs 1 WRV. Deswegen standen die Bestimmung des Zeitpunktes und die Form der Vertrauensfeststellung dem Reichstag zu.²⁰⁹ Als Schlussfolgerung dieser Auffassung wurde angenommen, dass das Vertrauen des Reichstags für die Amtsführung bestand, bis der Reichstag die Regierung oder einen einzelnen Minister mit einem Misstrauensvotum stürzen konnte,²¹⁰ so dass die

¹⁹⁸ Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.37 f.

¹⁹⁹ Stier-Somlo, Fritz, Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919, 3. Ergänzte Auflage, Bonn 1925, S.167.

²⁰⁰ Scheuner, Ulrich, Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungsystems, AÖR 1927, S.229.

²⁰¹ Scheuner benutzte hier das Wort "*Ernennung*".

²⁰² Groh, S.405.

²⁰³ In dieser Hinsicht Scheuner, S.20.

²⁰⁴ Stürmer, S.244.

²⁰⁵ Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.333.

²⁰⁶ Ebenda. Deswegen hatte *Huber* diese Abstimmung ein sog. "Tolerierungsvotum" genannt. Siehe, Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.331.

²⁰⁷ Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.120 Fn. 24. Hier soll die Verantwortung als eine politische Verantwortung vor den Wählern verstanden werden.

²⁰⁸ Poetsch-Hefter, Kommentar zu Art. 54, S.263.

²⁰⁹ Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 331. Hier erhob Anschütz den Einwand, dass die Verfassung die Feststellung des Vertrauens im Sinne Art. 54 Abs. 1 dem Reichspräsidenten überlassen hatte. Siehe Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reichs, S.319.

²¹⁰ Stier-Somlo, S.167.

Ablehnung eines positiven Vertrauensvotum nicht mit der Entziehung des Vertrauens zum Parlament gleichgestellt werden konnte.²¹¹

In der Billigungserklärung, welche das positive Vertrauensvotum²¹² in der Weimarer Verfassungspraxis ersetzt hatte, versuchte jedoch die Regierung durch eine Regierungspartei einen Antrag abstimmen zu lassen, der zumeist die folgende Formel beinhaltete: *„Der Reichstag billigt die Erklärung der Reichsregierung und spricht ihr das Vertrauen aus.“*²¹³ Wenn der Reichstag diesen Antrag nicht ablehnte, wurde angenommen, dass die Regierung nach Art 54 Abs.1 WRV das erforderliche Vertrauen des Reichstags besitze.²¹⁴ Der Geschäftsordnungsausschuss des Reichstages bestätigte nach der Rede des Abgeordneten Rahl am 15. Oktober 1924 diese Vermutung. Es wurde in dieser Rede die Auslegung abgelehnt, wonach die Reichsregierung zu ihrer Amtsführung der Annahme eines ausdrücklichen Vertrauensvotums durch den Reichstag bedarf.²¹⁵

Mit dieser Besonderheit bezüglich des Vertrauensvotums fällt die Weimarer Vertrauensvotumpraxis²¹⁶ unter die Kategorie des sog. negativen Parlamentarismus.²¹⁷ Die Unterscheidung des negativen Parlamentarismus vom positiven Parlamentarismus beruht auf der Erforderlichkeit des

²¹¹ Für diese unzutreffende und mit dem positiven Parlamentarismus unvereinbare Auffassung siehe Thoma, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems, S.507. Zu Recht wurde zum Ausdruck gebracht, dass einer der äußersten Flügel des Reichstages gegen jede neue Regierung sofort ein Misstrauensvotum einbringen und somit den Zweck der Annahme der Billigungserklärung statt eines positiven Vertrauensvotum verhindern konnte. Natürlich wäre ein solcher Antrag juristisch nichts anders als ein später eingebrachtes Misstrauensvotum. Siehe Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), S.44.

²¹² Nur 5 von 20 Kabinetten beruhten auf einem positiven Vertrauensvotum. Den Rest stellten entweder die Minderheitsregierungen oder die Mehrheitsregierungen, die sich mit den sog. Billigungserklärungen begnügten. Siehe Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.331 ff.

²¹³ Schmitt, S.343. Auch hatte der Reichstag andere Formeln für diese Billigungserklärungen angewendet. z.B. hatte der Reichstag Folgendes vorgetragen: *“ Der Reichstag hat die Erklärung der Reichsregierung zur Kenntnis genommen und billigt, dass sie die Note vom 13. November zur Grundlage ihrer Politik machen will.”* oder: *“Der Reichstag nimmt von den Erklärungen der Reichsregierung Kenntnis und geht über alle anderen Anträge zur Tagesordnung über.“* Als eine beschränkte Billigungserklärung kann die Formel des Reichstags *“Der Reichstag würdigt die Gründe und erwartet.“* aufgezeigt werden. Für all diese Erklärungen siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S. 120. Fn 24.

²¹⁴ Diese Praxis spiegelte sich schon am 22. Oktober 1918 in einer Sitzung wider, bevor die Reichsverfassung in Kraft getreten war, so dass der damalige Vizekanzler v. Payer im ersten Vertrauensantrag ausgedrückt hatte, dass der Antrag für die Regierung herzlich willkommen war, obwohl sie schon Vertrauen besaß und somit kein ausdrückliches Vertrauensvotum bedurfte. Für die Details siehe Wolgast, Ernst, Zum deutschen Parlamentarismus: *“Der Kampf um Artikel 54 der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1929, S.67.*

²¹⁵ Siehe Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg. Bund zur Erneuerung des Reiches), S.49.

²¹⁶ Auch Lijphart hat betont, dass die Weimarer Regierungen auf sog. negative Mehrheiten beruhten. Siehe Lijphart, Arend, Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, 1984, Yale University 1984, S.75.

²¹⁷ Für den Begriff des negativen Parlamentarismus siehe Bergman, Torbjörn, Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 16 - No.4 1993, S.285 ff. Auch wurde in den zeitgenössischen Arbeiten dieses *negative* Merkmal des deutschen Parlamentarismus betont. Demnach definierte Mehmet Yavuz, der die deutsche Kabinettsbildung mit der türkischen Regierungsbildung mit der Verfassung der Türkei von 1924 verglichen hatte, das Recht des Reichstags bezüglich der Kabinettsbildung als *“negativ einschränkend”*. Darum deute die Reichsverfassung nach Art. 53 und Art. 54 WRV auf einen Vorrang des Willens vom Reichspräsidenten hin. Dementgegen sah die Verfassung von 1924 ein positives und ausdrückliches Vertrauensvotum vor. Somit deute entgegen der WRV die türkische Verfassung von 1924 auf den Vorrang des parlamentarischen Willens hin. Siehe Yavuz, Mehmet, Die Stellung des Präsidenten der türkischen Republik mit besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichspräsidenten, Heidelberg 1933, S.44-45.

Vertrauensvotums zur Amtsführung der Regierung. Demnach stellten die Länder, die ein ausdrückliches Vertrauensvotum im Parlament zur Amtsführung einer Neuregierung forderten, ein Beispiel für den positiven Parlamentarismus dar. Demgegenüber können die Regierungssysteme von Ländern wie Norwegen, Finnland oder Dänemark, die kein Vertrauensvotum zur Amtsführung der Regierung voraussetzen²¹⁸, als negativer Parlamentarismus bezeichnet werden.²¹⁹ Die natürliche Konsequenz dieses Regierungssystems ist der zügige Regierungsbildungsprozess in Verbindung mit der Toleranz gegenüber den Minderheitsregierungen in diesen Ländern.²²⁰ Somit konnte das Scheitern des Regierungsbildungsprozesses oder die Bildung einer unnatürlichen Mehrheitskoalition vermieden werden.²²¹

Es kann zusammenfassend gesagt werden, dass die Billigungserklärungen ein Rückschritt für die Herrschaft des Parlaments bei der Regierungsbildung darstellten.

Auf der anderen Seite besteht auch der Gedanke, dass der Reichspräsident und das Parlament bei der Kabinettsbildung gemeinsam ermächtigt waren.

Kuhli hob hervor, als eine Auseinandersetzung der Meinungen, die über den Ermessensspielraum des Reichspräsidenten zur Regierungsbildung entstanden waren, dass die Regierung im Lichte des Wortlauts von Art 54. WRV ein doppeltes Vertrauen brauche. Nach seiner Meinung musste die Regierung immer das Vertrauen beider Institutionen haben, da der Reichspräsident eine Regierung entlassen konnte, obgleich die Reichstagsmehrheit hinter dieser Regierung stand.²²² Ebenso bemerkte auch *Hausen*²²³ die Möglichkeit des Vertrauensentzugs durch den Reichstag nach Art. 54 WRV und zwar auch bei denjenigen Regierungen, bei deren Bildung der Reichspräsident eine starke Initiative ergriffen hatte.

Hierzu ist auch die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, dessen Haltung zum Regierungssystem der Weimarer Reichsverfassung in der sog. Bundestagsauflösungs I-²²⁴ Entscheidung Niederschlag gefunden hat, aufzuführen. In dieser Entscheidung hatte BVerfG bezüglich der Auflösungsbefugnis des Reichspräsidenten, die Regierungsbildungen hervorgehoben. Dem Reichspräsidenten war, insbesondere bei der Ministerernennungen, ein weiterer Ermessensspielraum zugestanden worden, als es später im Grundgesetz konzipiert wurde. Denn nach Art 63. GG können die Ministerernennungen auf Vorschlag des Bundeskanzlers erfolgen.²²⁵

²¹⁸ Hier kann Schweden als eine Ausnahme betrachtet werden, in dem ein Vertrauensvotum zur Amtsführung erforderlich ist, aber nicht im positiven Sinne. Dementsprechend schlug der Präsident des Parlaments einen Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten vor. Innerhalb von 4 Tagen ist dieser Vorschlag im Parlament abzustimmen. Jedoch müssen die ablehnenden Stimmen gegen die Regierung mehr als die Hälfte bilden, damit die Regierung nicht das Amt führt. Der Grund einer solchen Abweichung war die Absicht der opponierenden Rechtsparteien, die Macht eines vermutlich sozialdemokratischen Parlamentspräsidenten zu begrenzen. Schweden sei wegen dieses negativ ausgestalteten Vertrauensvotums zur Amtsführung eines der Länder, die den sog. negativen Parlamentarismus angenommen haben. Siehe Bergman, S.298-299.

²¹⁹ Bergman, S. 287.

²²⁰ Bergman, S. 289.

²²¹ Bergman, S. 294.

²²² Kuhli, Milan, Zur Verfassung von Weimar - eine Einführung, JURA 2009, S. 325. Die Verfassungswirklichkeit hatte ihn bestätigt, da der Reichspräsident Hindenburg im Jahre 1932 den Reichskanzler Brüning entließ.

²²³ Hausen, S.15.

²²⁴ BVerfGE, 62,1.

²²⁵ BVerfGE, 62,1, Rn. 114.

In der Tat fand der Sturz einer Regierung durch das Vertrauensvotum oder durch das Misstrauensvotum selten statt.²²⁶ Der Grund der kurzen Regierungsperioden lag meistens in den Streitigkeiten zwischen den Koalitionspartnern.²²⁷ Es werden daher im Folgenden die Handlungen der politischen Akteure kurz aufgeführt.

2.1.1.2. Die Verfassungswirklichkeit zur Kabinettsbildung in der Weimarer Republik

Die Bestimmung der Regierungsbildung wird von manchen Autoren - wie *Scheuner*²²⁸ - als ein Hauptmerkmal der parlamentarischen Demokratie betrachtet. Diese Meinung wurde auch von den Vätern der Weimarer Reichsverfassung vertreten, nach denen eine Partei, die in den Wahlen die Mehrheit erlangte, die Regierung bilden konnte.²²⁹ Jedoch konnte keine Partei alleine eine Regierung bilden. Deswegen sind die Regierungen durch Verhandlungen und Verträge der Parteien zustande gekommen.²³⁰ Diese Verhandlungen zur Kabinettsbildung fanden oft in geschlossenen Räumen statt.²³¹ Bei diesen Kabinettsbildungen konnten weder Reichspräsident noch der Reichskanzler eine erhebliche Rolle spielen. Die Rolle des Reichspräsidenten bei diesen Kabinettsbildungen beschränkte sich auf eine bloß formelle Unterzeichnung.²³²

Im Laufe der Zeit erlangte der Reichspräsident, anstatt der Parteifractionen, die Autorität über die Kabinettsbildung. Die letzteren besaßen einen gewissen Anteil für die Ministerposten.²³³ Der Zwang zur "Regierungskontinuität", welche eine rasche Bildung des Kabinetts erfordert²³⁴, ohne die Nachhaltigkeit der Verwaltung zu stören, verstärkte diese Autorität. Diese Entwicklung verursachte in der Praxis unzweifelhaft die Schwäche des Parlaments.²³⁵ Der Grund dieser Praxis war die bisherige Rolle der Parteien in der konstitutionellen Monarchie.²³⁶ Da die Parteien in dieser Monarchie lediglich eine Oppositionsfigur darstellten, konnten sie einen radikalen Machtwechsel, der die Parteien ins Zentrum des Regierungssystems stellten, nicht einfach durchsetzen.²³⁷ Darüber hinaus sollte unterstrichen werden, dass die Regierungsbildung auch vom Politikverständnis und der Interpretation der Art. 53 und

²²⁶ Der Absturz der Regierung Luther durch das ausdrückliche Missvertrauensvotum war der erste Fall.

²²⁷ Bracher, S.34.

²²⁸ Scheuner, Ulrich, Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems, AÖR 1927, S.209-233.

²²⁹ Glum, Friedrich, Das Parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, München und Berlin 1965, S.221.

²³⁰ Glum, S.234.

²³¹ Für diese kritische Feststellung siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.35. Nach dem gemeinsamen Gedanken der Autoren wäre somit der Art. 54, der eine Pflicht für die Volksvertretung bei der Kabinettsbildung vorsieht, gefährdet worden.

²³² Kaufmann, Erich, Die Regierungsbildung in Preußen und im Reiche und die Rolle der Parteien, in: Gesammelte Schriften Band I: Autorität und Freiheit, S.377. *Kaufmann* brachte erstmals den Begriff "lebendes Verfassungsrecht" in die Diskussion ein und behauptete, dass das lebende Verfassungsrecht die Realisierung des konstruktiven Gedankens in der Reichsverfassung verhindert hatte, da der Reichspräsident nicht die Initiative bei der Regierungsbildung ergreifen konnte und somit die Entstehung einer vom Reichstag unabhängigen Reichsregierung nicht möglich war. Siehe Kaufmann, S.376.

²³³ Der aus dem Kaiserreich entstammende Parteienproporz ermöglichte eine uneingeschränkte Entscheidungsbefugnis für die Erteilung der Ministerposten in den Koalitionsbildungen. Diese Praxis hat einige Beobachter der Politik wie *Koch-Wesers* besorgt, da die Homogenität und die Führungsmacht nicht gewährleistet werden konnten. Diese Sorgen sind teilweise gerechtfertigt, da die inneren Streitigkeiten der Fraktionen die Effektivität der Regierung gestört hatten. Siehe Arndt, S. 211 ff.

²³⁴ Bracher, S.34.

²³⁵ Fromme, S.59.

²³⁶ Yun Song, Seog, Politische Parteien und Verbände in der Verfassungsrechtslehre der Weimarer Republik, Berlin 1996, S.77.

²³⁷ Yun Song, S.77.

Art 54 WRV durch den Reichspräsidenten abhing.²³⁸ Die Disparität der Interpretation dieser Artikel durch Ebert und Hindenburg spiegelten sich natürlich auch in den Regierungsbildungen wider.

Die erste Regierung war eine rein parlamentarische Regierung, da sie durch die Einflüsse der Parteifractionen zustande gekommen war.²³⁹ Das Kabinett Müller, die erste Regierung nach Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung, entstand durch die Verhandlungen der politischen Führer. Es kam vom Reichspräsidenten Ebert kein Vorschlag für das Kanzleramt.²⁴⁰ Die erste Regierung Müller stützte sich, wie ihre Vorgängerregierungen,²⁴¹ bei denen sich Ebert nicht in die Regierungsbildung eingemischt hatte, auf die Mehrheitsfraktionen. Aber für die Regierung Fehrenbach gilt etwas anderes, weil der Reichspräsident Ebert erstmals wegen der Streitigkeiten zwischen den Parteifractionen zum Kanzleramt die Initiative für die Regierungsbildung ergriff.²⁴² Trotzdem kann die Regierung Fehrenbach nicht als ein sog. Präsidialkabinett bezeichnet werden, da die Rolle des Staatsoberhauptes in dieser Kabinettsbildung nur auf die Bestimmung des Kanzlers beschränkt war. Bezüglich der anderen Mitglieder der Regierung schwieg Ebert, und diese Posten waren zwischen den Parteien aufgeteilt worden. Darum konnte der Reichskanzler im Lichte der "komplizierten Koalitionsabläufe"²⁴³ eine Führungsrolle spielen. Es ist hier festzuhalten, dass Ebert durch "unparteiliche Methoden"²⁴⁴ die Regierungsbildung ermöglicht hat, ohne in die parlamentarische Zusammenkunft des Kabinetts einzugreifen.

Nach dem sog. Londoner Ultimatum²⁴⁵ trat das Kabinett Fehrenbach zurück. Nach Ebert, der von der Annahme des Londoner Ultimatums überzeugt war, musste eine einschlägige Regierung gebildet werden. Nachdem Ebert seine eigene Partei, nämlich die SPD, von der Beteiligung am Kabinett überzeugt hatte, haben sich auch die anderen Parteien an der Regierung beteiligt und die Regierung Wirth wurde zustandegebracht. Es wäre jedoch falsch, diese Regierung als sog. Präsidialkabinett zu qualifizieren, weil Ebert nur auf die Verständigung der Parteien seine Position ermittelt hatte.²⁴⁶ Nach dem Rücktritt des Kabinetts Wirth aufgrund der Entscheidung des Völkerbunds zur Teilung Oberschlesiens zwischen Deutschland und Polen, versuchte Wirth erneut die Bildung einer Großen Koalition. Aufgrund des Verständigungsdefizits der Reichstagsparteien ergriff wieder Reichspräsident Ebert die Initiative²⁴⁷ und beauftragte diesmal einen Nichtparlamentarier namens Wilhelm Cuno mit der Regierungsbildung. Insofern ist zu unterstreichen, dass Ebert diesmal nicht nur den Namen des Kanzlers bestimmt hatte, sondern auch auf die Richtlinien der zu befolgenden Politik hingewiesen hat. Darüber

²³⁸ Weber, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten, S.97.

²³⁹ Preuß selbst hat diese Methode "unparlamentarisch" genannt. Siehe, Groh, S.398.

²⁴⁰ Hoppe, Bernd, Von der parlamentarischen Demokratie zum Präsidialstaat: Verfassungsentwicklung am Beispiel der Kabinettsbildung in der Weimarer Republik, Berlin 1998, S.75.

²⁴¹ Stürmer, Michael, Koalitionen und Oppositionen, in: Die Weimarer Republik - Belagerte Civitas (Hrsg: Stürmer), S. 239.

²⁴² Zur Entstehungsgeschichte des Kabinetts Fehrenbach siehe Herrfahrdt, S.28; Hoppe, S.79 ff. Insofern spielte die Forderung des Abgeordneten Petersen an Ebert für die Ernennung des Kanzlers und die Bestimmung eines Regierungsprogramms eine große Rolle.

²⁴³ Stürmer, S.243.

²⁴⁴ Herrfahrdt, S.29.

²⁴⁵ Das Londoner-Ultimatum bestand in der Warnung der Alliierten nach dem ersten Weltkrieg (1921) gegen Deutschland, welches Deutschland zur Zahlung von 132-Milliarden Goldmark als Reparation gezwungen hatte. Die Alliierten drohten mit der Besetzung des Ruhr-Gebiets, falls Deutschland die Bedingungen dieses Ultimatums nicht akzeptieren sollte.

²⁴⁶ Hoppe, S.92.

²⁴⁷ Die Erklärung Eberts an die Parteiführer am 18. November 1922 bestätigte diese Initiative: "Wenn ich einen prominenten Mann (Cuno) zur Kabinettsbildung gewinne und es stellt sich dazu heraus, dass er nicht zur Stroh puppe der Fraktionen wird und ich mir in allen Details Vorschriften machen lasse. Eine solche Art der Kabinettsbildung gefährdet den Parlamentarismus..." Für diese Erklärung siehe Pohl, Der Reichspräsident und die Reichsregierung, S. 488.

hinaus stellten die sog. Fachmänner²⁴⁸, die weder Abgeordnete noch politisch orientiert waren, die Hälfte der Minister. Diese Ernennung sog. Fachmännern war auch während der Verfassungsgebung diskutiert worden. In dieser Diskussion war eine solche Ernennung nicht völlig abgelehnt worden. Insofern betonte *Preuß* in seiner Verfassungsdenkschrift, dass kein Erfordernis bestand, die Staatsmänner nur aus Parlamentsmitgliedern zu ernennen.²⁴⁹ Trotz dieser Entwicklung²⁵⁰ akzeptierte der Reichstag am 22. November 1922 durch die oben genannte Billigungserklärung diese Regierung. Es wäre zutreffend zu sagen, dass durch diese Regierungsbildung das erste Präsidialkabinetten entstanden ist.²⁵¹

Die Regierung von Stresemann, die nach dem Vertrauensvotum im Reichstag gescheitert war, trat am 23. November 1923 zurück. Ihr Rücktritt wurde von einigen Autoren kritisiert, da die Regierung eines Zwang zu einem positiven ausdrücklichen Vertrauensvotum nicht bedurfte, um ihre Amt zu führen.²⁵²

Auf der anderen Seite haben einige Politiker und Rechtswissenschaftler sich bemüht, diesen politischen Wandel auch verfassungsrechtlich zu legitimieren. Zu diesem Zweck schlug schon im 1920 der Abgeordnete Trimborn die Einführung einer Regierungsbildungsmöglichkeit ohne parlamentarische Mehrheit vor.²⁵³ Ebenso riet Graf Westarp am 18. Januar 1926, Art. 54 WRV zu ändern. Nach diesem Vorschlag zur Verfassungsänderung konnte der Reichspräsident die Minister ohne Vertrauen oder Misstrauen des Reichstags ernennen und entlassen.²⁵⁴ Dieser Antrag wollte auch dem Reichspräsidenten die Kompetenz zustehen, die Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers durch den Reichspräsidenten ohne Gegenzeichnung durchzuführen. Ein anderer Antrag wurde von den Deutschnationalen am 26. Februar 1926 gestellt. Dieser Antrag sah vor, den Art. 54 WRV aufzuheben oder zumindest im Sinne der Regierungsgewalt erheblich zu ändern. Beide Anträge wurden abgelehnt.²⁵⁵ Auch die Forderungen dieser rechtsgerichteten Partei²⁵⁶ zur Beauftragung der größten Oppositionsparteien mit der Regierungsbildung im Falle eines Rücktritts der Reichsregierung wurden von Ebert abgelehnt und danach nicht wieder gestellt.²⁵⁷ Zudem fanden auch die Entwürfe, die durch einen Volksentscheid Art 54 WRV streichen wollte, keine Unterstützung. Diese Idee, Art. 54 fallenzulassen, hatte sich die harte Gewaltentrennung der USA zum Vorbild genommen, wonach die Exekutive keines Vertrauensvotums bedurfte.²⁵⁸

²⁴⁸ *Bracher* sah als Grund des Eintritts von sog. Fächmännern, dass die neue Republik selbst die Idee der "Bürokratisierung" nicht überwunden hatte, und die Probleme der Regierungsbildungen durch unterschiedliche Parteien dieser Entwicklung Vorschub geleistet hatte. Insofern leistete das Parlament, das den Volkswillen vertrat, selten einen Widerstand gegen diesen Vorgehensweise. Ferner siehe *Bracher*, S.32-33.

²⁴⁹ Für diese Meinung von *Preuß* siehe *Arns*, S. 215.

²⁵⁰ Dazu ist noch hinzuzufügen, dass die die Mitglieder der Nationalversammlung auch die Idee des Fachministers für zulässig hielten, da der "Antiparteieneffekt" auch die Mitglieder der Nationalversammlung geprägt hatte. Siehe *Arns*, S.216.

²⁵¹ *Hoppe*, S.104. Mit derselben Meinung siehe *Duverger*, Maurice, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, S.73.

²⁵² *Apelt*, S.209.

²⁵³ *Needler*, S.697.

²⁵⁴ *Wertheimer*, S.80.

²⁵⁵ *Wertheimer*, S.81.

²⁵⁶ Diese Forderung kam namentlich aus der Deutschnationalen Volkspartei. Diese Partei hatte den Reichspräsidenten Ebert nach der Maiwahl 1924 kritisiert, da dieser nicht den Kanzler aus der DNVP als der größten Oppositionspartei im Reichstag ernannte. Diese Haltung von Ebert war damit zu begründen, dass die Auswahl der Reichsregierung der freien Entschliebung des Reichspräsidenten zustand. Siehe *Pohl*, *Der Reichspräsident und die Reichsregierung*, S.489.

²⁵⁷ *Apelt*, S.210.

²⁵⁸ Siehe *Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung* (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S. 21.

Diese Auffassung soll kritisiert werden, wenn die im amerikanischen Präsidialsystem durchgeführte Kontrolle des Senats über die Ernennung des Präsidenten für die Kabinettsmitglieder²⁵⁹ und wichtigen Bundesbeamten verglichen wird.²⁶⁰ Ohne Beibehaltung dieser Garantie im Sinne des amerikanischen Präsidialsystems würde eine Streichung von Art 54. WRV die Stellung des deutschen Reichspräsidenten von der des Präsidenten der USA abweichen.²⁶¹ Auch die Teilnahme an der Gesetzgebung durch die Gesetzesvorlagen und die Auflösungsbefugnis des Reichspräsidenten, waren mit der Struktur des amerikanischen Präsidialsystems unvereinbar und entkräfteten diese Idee.²⁶²

Es ist letztlich festzuhalten, dass alle Versuche bezüglich der verfassungsrechtlichen Legitimation eines starken Reichspräsidenten auf Ablehnung gestoßen sind.²⁶³ Somit blieb die Regierungsbildung in der Weimarer Verfassung auf die weiteren Transformationen offen.

In den ersten Jahren nach dem Tode Eberts mischte sein Nachfolger Paul von Hindenburg sich nicht ausdrücklich in die Regierungsbildung ein. Er überließ dies den Parteifraktionen, damit sie eine Mehrheitskoalition bilden konnten. Seine Einwirkung war mittelbar. Hindenburg hat den Abgeordneten Koch nach dem Scheitern des zweiten Kabinetts Luther wegen des Locarno-Vertrags mit der Regierungsbildung beauftragt. Koch sollte auf der Grundlage einer großen Koalition die Regierung bilden.²⁶⁴ Nach dem Misserfolg dieses Versuchs beauftragte Hindenburg erneut Luther mit der Regierungsbildung. Koch sollte diesmal eine Minderheitsregierung bilden. Diese Minderheitsregierung erwarb in der Vertrauensabstimmung 160 Stimmen gegen 150-Gegenstimmen und hatte dadurch das Vertrauen des Reichstags. Trotz dieser zurückhaltenden Position Hindenburgs bewertete *Hoppe* diese Regierungsbildung beim zweiten Kabinett Luther als eine Regierungsbildung im Übergang zum Präsidialkabinett.²⁶⁵

Dieses Verhalten spiegelte jedoch nicht die wahre Haltung Hindenburgs wider.²⁶⁶ Seine persönliche Idee²⁶⁷ bestand darin, eine Regierung aus loyalen Fachmännern zu bilden und die Parteipolitik in der

²⁵⁹ Natürlich handelt es sich hier vom Kabinett nicht als ein selbständiges Organ im Sinne der parlamentarischen Demokratie. Im Präsidialsystem stellt nur der Präsident die Exekutive dar.

²⁶⁰ Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.23.

²⁶¹ Ebenda.

²⁶² Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.24. Auch verstärkte die siebenjährige Amtsperiode des deutschen Reichspräsidenten, anstatt vierjähriger Amtsperiode für den Präsidenten der USA, die Befürchtungen bezüglich einer Diktatur.

²⁶³ Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.51. Deswegen wurde in dieser Schrift stark vorgeschlagen, die bisher geübte Praxis durch die „*Volksüberzeugung*“ verfassungsrechtlich zu gewährleisten. Und zwar sollte der Begriff „*Volksüberzeugung*“ die verfassungsgebende Kraft des Volkes symbolisieren.

²⁶⁴ Hoppe, S.158-159.

²⁶⁵ Hoppe, S.160.

²⁶⁶ Ebenso detailliert in Skach, S. 49-71.

²⁶⁷ Art. 42 Abs. 2 WRV sah die Leistung der folgenden Eidesformel des Reichspräsidenten vor dem Reichstag: „*Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, die Verfassung und die Gesetze des Reichs wahren, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde.*“

Regierung völlig abzuschaffen.²⁶⁸ Darum wies er oft auf seine Eidesformel nach Art. 42 Abs.2 WRV hin, die ihm eine solche Verpflichtung angeblich auferlegt hatte.²⁶⁹

Der Einfluss Hindenburgs auf die Regierungsbildung wurde nach dem Scheitern des zweiten Kabinetts Luther wegen des sog. Flaggenstreits größer.²⁷⁰ Nach langen Diskussionen in den Fraktionen ernannte Hindenburg den Abgeordneten Marx erneut als Reichskanzler. Diese sog. dritte Regierung Marx hat diesen Kanzler ohne eine Vertrauenserklärung ins Amt geführt. Diese Regierung kann man deswegen als Abweichung von der parlamentarischen Demokratie bezeichnen, als Übergang zur Präsidialregierung.²⁷¹ Insofern war der präsidiale Charakter dieser Regierung insbesondere für den Beitritt der DNVP ins Kabinett maßgeblich. Dieser Einfluss nahm bei der Bildung des vierten Kabinetts Marx, in welchem Hindenburg ursprünglich eine Rechtskoalition bilden wollte, zu.²⁷² Hindenburg erwähnte hierzu sowohl die Auflösungsmöglichkeit des Reichstages als auch die Anwendung der Notstandsmaßnahmen nach Art.48 WRV²⁷³ sowie sein eigenes Rücktrittsrecht.²⁷⁴

Nach den Wahlen im Jahre 1928 war der Fortbestand der Rechtskoalition von Marx unmöglich. Denn die Koalitionspartner hatten erhebliche Stimmen verloren. Darum beauftragte Hindenburg den Fraktionsvorsitzenden der SPD, Hermann Müller, dessen Partei der Sieger der Wahlen war, mit der Bildung einer Koalition. Nach der Überwindung der Schwierigkeiten²⁷⁵ mit DVP, Zentrum und BVP konnte Müller eine Koalition bilden, welche die letzte parlamentarische Regierung der Weimarer Republik war. Diese Regierung gelang durch eine Billigungserklärung ins Amt.²⁷⁶

²⁶⁸ Diese Idee von Hindenburgs stand eigentlich im Einklang mit dem Art. 130 der Weimarer Reichsverfassung. Art. 130 der Weimarer Verfassung deutete an, dass die Beamten nicht Diener einer Partei waren, sondern der Gesamtheit. Diese Regelung war eine Folge der Zurückhaltung der Verfassung bezüglich des Parteibegriffs sowie die Wahrnehmung der Parteien im Publikum. Gleichermäßen zeigte sich die Parallelität der Erwartungen des Verfassungsgebers bezüglich der Bürokratie und des Reichspräsidenten. Siehe Stolleis, S.108. Dennoch bedeutete diese Regelung nicht, dass die Beamten vom politischen Leben absolut ausgeschlossen waren. Die Beamten konnten auch am politischen Leben durch die Anwendung der Redefreiheit und der Versammlungsfreiheit unter dem Vorbehalt der Sonderregelungen für Beamte teilnehmen. Insofern gewährleistete Abs. 2. Von Art. 130 WRV die politische Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit der Beamten. Jedoch sollte diese politische Gesinnung vom öffentlichen Dienst streng unterschieden werden. Siehe Anschütz, Kommentar zu Art. 130 WRV, S.602-605.

²⁶⁹ Siehe Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg. Bund zur Erneuerung des Reiches), S. 44. Insofern ist als Exkurs zu bemerken, dass es auch umstritten war, ob der gewählte Reichspräsident den Eid verweigern könne. Diese Frage ist zu verneinen. Siehe Vogel, S.7. Nach Pyta habe Hindenburg den Eid bei seiner Amtsführung am 12. Mai 1925 jedoch in doppelter religiöser Formell geleistet. Siehe Pyta, Wolfram, Die Präsidialgewalt in der Weimarer Republik, in: "Parlamentarismus in Europa: Deutschland, England und Frankreich im Vergleich"(Hrsg:Recker), München 2004, S. 83.

²⁷⁰ Der Flaggenstreit war eigentlich ein durch den Reichskanzler Luther entstandenes Problem. Demnach forderte die Reichsregierung unter der Kanzlerschaft von Luther den Reichspräsidenten auf, die Flaggenverordnung zu ändern. Diese Entwicklung entflammelte eine große Diskussion im Reichstag. Denn diese Haltung der Reichsregierung trug einen republikfeindlichen Charakter. Schließlich musste das Kabinett Luther nach einem erfolgreichen Missbilligungsantrag gegen den Kanzler zurücktreten. Siehe Hoppe, S.162-164.

²⁷¹ Ablehnend Hoppe, S.166. Dem Autor zufolge wurde die Regierungsbildung nicht so stark von Hindenburg beeinflusst. Demnach wurden die Diskussionen weitgehend von der Fraktionen bestimmt und Hindenburg hatte keine andere Option, als Marx zu ernennen.

²⁷² Hoppe, S.180.

²⁷³ Haungs, Peter, Reichspräsident und parlamentarische Kabinetregierung, Eine Studie zum Regierungssystem der Weimarer Republik in den Jahren 1924 bis 1929, Köln und Opladen 1968, S.204ff.

²⁷⁴ Hoppe, S.180.

²⁷⁵ DVP und Bayerische Volkspartei (BVP) lehnten die sozialdemokratischen Forderungen wie die Bestimmung des 11. August als Verfassungstag ab. Siehe Hoppe, S.185.

²⁷⁶ Hier erlebte das Kabinett eine Diskussion zwischen den Koalitionspartnern. Denn der Reichskanzler Müller und der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes Stresemann sprachen sich für ein ausdrückliches Vertrauensvotum

Diese letzte parlamentarische Regierung,²⁷⁷ die im Rahmen einer sog. Großen Koalition²⁷⁸ bestand, hatte infolge der Verschlechterung der Reichswirtschaft nicht lange Bestand. Die Uneinigkeiten der vom Kabinett ausgeübten Wirtschaftspolitik²⁷⁹ wurden nicht mehr geduldet. Die SPD hat deswegen Reichskanzler Müller gezwungen, gegen seine eigene Haushaltsvorlage zu stimmen.²⁸⁰ Reichspräsident Hindenburg und seine Umgebung spielte beim Sturz der Regierung Müller eine ausgeprägte Rolle.²⁸¹ Hindenburg teilte dem Deutschnationalen Abgeordneten Westarp mit, wie er nach dem Sturz der Regierung Müller das neue Kabinett zusammenzusetzen gedenke. Diese neue Regierung sollte nach Hindenburg antiparlamentarisch und zugleich antimarxistisch sein.²⁸²

Nach dem Rücktritt der Regierung Müller am 27. März 1930 beauftragte Hindenburg Heinrich Brüning, nachdem dieser signalisiert hatte, für die Bildung einer antiparlamentarischen Regierung bereit zu sein.²⁸³

Im ersten "Präsidialkabinett" Brüning konnte durch die ursprüngliche Interpretation von Hugo Preuß und anderen Verfassungsvätern in der Nationalversammlung für Art. 53 WRV und Art. 54 WRV die erforderliche Unterstützung gefunden werden.²⁸⁴

Eigentlich fand die Regierung Brüning in ihrer Amtsführung eine parlamentarische Unterstützung. Diese Unterstützung änderte sich auch nicht nach dem Ausscheiden von DNVP und nach dem Rücktritt vom Justizminister Bredt.²⁸⁵ Dennoch konnte die Regierung Brüning I nicht nur durch die Toleranz von SPD überleben. Aus diesem Grunde ernannte der Reichspräsident Hindenburg am 16. Oktober 1931 Brüning erneut zum Reichskanzler. Diesmal war die Rolle des Reichspräsidenten bei der Regierungsbildung maßgeblich. Die Regierung Brüning II war trotz starker Verbindungen zum Reichspräsidenten parlamentarisch, weil der Reichstag alle Misstrauensanträge vom 23. März bis zum 12. Mai 1932 abgelehnt und somit sein Vertrauen für die Regierung ausgesprochen hatte. Dennoch kam der präsidiale Charakter der Regierung nicht durch die Amtsführung, sondern durch die Art seiner Entlassung zum Ausdruck. Durch die Entlassung Brünings zeigte Hindenburg, dass er allein die Grundlage des Kabinetts bildete.²⁸⁶

aus außenpolitischen Gründen aus, lehnten jedoch das Vertrauensvotum ab und hielten eine Billigungserklärung für tauglicher. Siehe Hoppe, S.188.

²⁷⁷ Hoppe bewertete die Haltung von DVP und Zentrum als eine Ablehnung des parlamentarischen Charakters dieser Regierung, da sie anstatt eines ausdrücklichen Vertrauensvotums die Billigungserklärung bevorzugt hatten. Zudem waren ihre Mitglieder im Kabinett nur als Beobachter im Sinne einer Übergangsregierung tätig. Darum hielten sie sich nach Hoppe nur von einer deutlichen Opposition gegen die Regierung zurück, die auch im Obrigkeitsstaat des Kaiserreichs verboten war. Für diese Feststellung siehe Hoppe, S.189.

²⁷⁸ Am Anfang war die Regierung nicht als eine Große Koalition zu qualifizieren. Denn die Koalition wurde nur aus den Sozialdemokraten und der Mittenparteien gebildet. Dennoch haben die anderen Parteien an der Regierung teilgenommen und sie zu einer großen Koalition umgewandelt. Siehe Poetsch-Hefter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung - Teil III, S.157.

²⁷⁹ Z.B. Gegen den Vorschlag Reichskanzler Müllers, die Arbeitslosenversicherungsfrage zu verschieben, drohte Finanzminister Moldenhauer mit seinem Rücktritt. Siehe Erdmann, Karl Dietrich, Die Weimarer Republik, Stuttgart 1978, S.276.

²⁸⁰ Kaltefleiter, S.162.

²⁸¹ Hoppe, S.190.

²⁸² Hoppe, S.191.

²⁸³ Hoppe, S.200.

²⁸⁴ Glum, S.241.

²⁸⁵ Am Anfang dieser Regierung habe die SPD zusammen mit der KPD Misstrauensanträge erhoben. Jedoch scheiterten diese Versuche, da Hindenburg angekündigt habe, dass er den Reichstag auflösen würde, falls der Reichstag die Annahme dieser Anträge wagen würde. Siehe Hoppe, S.201

²⁸⁶ Ebenso Hausen, S.46.

Bei der Regierungsbildung durch Franz von Papen²⁸⁷ bestimmte Hindenburg die Form dieser neuen Regierungsart. Demnach stellten die Unabhängigkeit der Regierung vom Parlament und die dauerhafte Amtszeit²⁸⁸ der Regierung die Säulen dieses Kabinetts dar. Die Rede des Reichskanzlers von Papen, in der ein neuer Regierungstyp ohne parlamentarische Traditionen vorgestellt wurde, bestätigte Hindenburg.²⁸⁹ Nach den Wahlen am 31. Juli 1932 ernannte Hindenburg von Papen erneut zum Reichskanzler. Nach dieser Ernennung wiederholte von Papen in seinem Interview zu Associated Press²⁹⁰, dass er keine Koalition beabsichtige. Er wolle mit einem Programm vor den Reichstag treten und die Unterstützung für eine objektive und unparteiliche Arbeit fördern. Jedoch scheiterte er, obwohl er auch viele Verhandlungen mit Zentrum und NSDAP geführt hatte. Aus diesem Grund beabsichtigte er einen sog. Staatsstreich und wollte für zwei Monaten nach einer Auflösung des Reichstags mit der präsidentialen Notverordnungen nach Art 48 Abs.2 allein regieren.²⁹¹ Es lag ein Verbot der NSDAP, einschließlich der Wehrorganisationen (SA, SS) dieser Partei auf dem Tisch. Letzendlich plante er seine Vorhaben durch eine Verfassungsreform zu legitimieren und einen "autoritären neuen Staat"²⁹² zu schaffen.²⁹³ Die Reichstagswahlen sollten zur Realisierung dieses Plans verschoben werden.²⁹⁴ Von Papen und General Schleicher glaubten, durch diese Vorgehensweise²⁹⁵ den Aufstieg der NSDAP verhindern zu können.²⁹⁶

Dennoch waren auch diese Versuche, welche von Reichsminister Gayl als „Revolution von oben“ bezeichnet wurden, gescheitert.²⁹⁷ Denn Reichspräsident Hindenburg hatte dabei nicht mitmachen

²⁸⁷ Das erste Kabinett von Papen bestand aus vier sog. Fachministern (von Neurath, von Schleicher, Warmbold und von Krosigk). Ebenso hatte die DNVP, die auch ein Gegner des Parlamentarismus war, zwei Ministerposten (von Gayl und Gürtner) im Kabinett erhalten. Siehe Skach, Cindy, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, S.62-63. Nach *Lucas* gelang es Hindenburg somit, die Tolerierung durch die DNVP für diese neue Regierung zu erhalten. Siehe *Lucas*, S.75.

²⁸⁸ Die Amtszeit der Regierung von Papen war nach der Erklärung des Reichswehrministers von Schleicher für 4 Jahre geplant worden. Siehe *Hausen*, S. 49.

²⁸⁹ *Hausen*, S.48.

²⁹⁰ Siehe *Hausen*, S.50.

²⁹¹ Hier ist als Exkurs zu bemerken, dass Brüning wie Franz von Papen einen solchen Plan für einen "präsidial-autoritativen Staat" durch die Rückkehr zur Monarchie bedachte, obgleich sein Amt parlamentarisch geführt wurde. Siehe *Willoweit*, S.332. Gleichfalls, *Lucas*, S.83. Insofern war nicht nur von Papen für die Rückkehr zur Monarchie. Schleicher hatte vor dem Absturz der zweiten Müller-Regierung Brüning erzählt, dass er nach dem Tod von Hindenburg durch Art.48 WRV die Monarchie wieder einführen wolle. Brüning zufolge hat er dieser Absicht von Schleicher widersprochen. Für diese Information siehe *Hoppe*, S.191.

²⁹² *Kurz*, Zur Interpretation des Artikels 48 Abs.2 WRV 1930-1933, S.408. Hinter diesen Plänen standen eigentlich der DNVP-Vorsitzende Alfred Hugenberg und General Kurt von Schleicher, die einen engen Kontakt zu F. von Papen geknüpft hatten. Siehe *Willoweit*, S.333.

²⁹³ Siehe *Huber*, S.1059

²⁹⁴ Von Papen begründete diese Verschiebung verfassungsrechtlich damit, dass die Auflösungsbefugnis nach Art. 25 der Reichsverfassung in einem besonderen Fall auch die Verschiebung der Reichstagswahlen auf einen späteren Termin umfasse. Der Eid des Reichspräsidenten erfordere auch eine solche Verschiebung, wenn die Reichstagswahlen einen Schaden für das Volk darstellten. Denn der Reichspräsident müsse nach seinem Amtseid das Volk vor Schaden bewahren. *Berthold, Lutz, Carl Schmitt und der Staatsnotstandsplan am Ende der Weimarer Republik*, Berlin 1999, S.19. Insofern hat Staatssekretar Meißner dem Reichspräsidenten auf eine erneute Frage bezüglich der Verschiebung der Reichstagswahlen dargelegt, eine solche Verschiebung sei nicht mit dem Art. 25 WRV vereinbar. Siehe *Berthold*, S.26.

²⁹⁵ Schleicher hat sich mit Carl Schmitt über die Frage beraten, ob dieser Übergang zur konstitutionellen Monarchie durch die Machtmittel der Armee verfassungsmäßig sei. Siehe *Pyta*, S.92.

²⁹⁶ *Berthold*, S.15.

²⁹⁷ *Berthold*, S.16.

wollen. Er fürchtete eine nach Art. 59 WRV mögliche Präsidentanklage.²⁹⁸ Ebenso wollte er nach Pyta²⁹⁹ mit dem Militär, welches ein Hauptakteur dieses Plans gewesen war, die Präsidiengewalt nicht teilen.

Die neuen Wahlen am 6. November 1932 brachten keine radikale Änderung in der Zusammensetzung des Reichstags, sondern verstärkten die Erforderlichkeit, die NSDAP in die Regierungsbildung einzubeziehen. Als letzter Ausweg wurde General Schleicher mit der Bildung eines sog. Versöhnungskabinetts³⁰⁰ beauftragt. Obwohl die Regierung das Kennzeichnen einer Präsidiarregierung trug, strebte auch Schleicher eine "Versöhnung" mit den Reichstagsparteien an. Jedoch scheiterte auch dieser letzte Versuch einer dauerhaften Regierungsbildung. Hier spielte insbesondere die Ablehnung der SPD eine große Rolle. Denn diese Ablehnung hatte die mögliche Unterstützung der freien Gewerkschaften für das Kabinett Schleicher verhindert. Ebenso scheiterten die Versuche von Schleichers, durch die Abspaltung des „sozialistischen“ Flügels der NSDAP Adolf Hitler „kaltzustellen“.³⁰¹

Im Präsidiaralkabinett war die größte Voraussetzung zu seiner Entstehung das Fehlen oder Versagen eines Vertrauens des Reichstags in eine Regierung gemäß Art. 54 der WRV.³⁰²

Persönlichkeiten wie Franz von Papen, Alfred Hugenberg und General Kurt von Schleicher stellten den Bestand dieser sog. Präsidiaralkabinetten sicher.³⁰³ Dies bestätigte Kanzler Brüning durch seine Regierungserklärung am 1. April 1930, in der das neue Kabinett nicht als Koalition definiert und die Kooperation der Regierung mit dem Reichspräsidenten betont wurde.³⁰⁴ Wegen dieser Kooperation sollten die Parteien die erforderliche Bereitschaft für die Kabinettsbildung zeigen. Jedoch daran fehlte es.³⁰⁵ Deswegen reichte dem Präsidiaralkabinett die Unterstützung des Reichspräsidenten aus.³⁰⁶ Das Fehlen des Vertrauens im Sinne Art 54 verursachte eine Schwerpunktverlagerung³⁰⁷ der Regierungspolitik in Richtung des Reichspräsidenten, was jedoch Art 53 WRV verletzte. Hierzu ist auch hinzuzufügen, dass eine rein theoretische Unterscheidung des Präsidiaralkabinetts von einer parlamentarischen Regierung schwierig war. Es war nicht einfach, aufgrund des in der Weimarer Praxis angenommenen negativen Parlamentarismus festzustellen, ob die Regierung in ihrer Amtsführung auf dem Vertrauen des Parlaments oder auf dem des Reichspräsidenten ruhte.³⁰⁸ In dieser Arbeit wird die These vertreten, dass dieses Vertrauen nur im Lichte der Verfassungswirklichkeit festgestellt werden kann. Dafür sollten neben der politischen Haltung des Reichspräsidenten auch die Anwendung seiner anderen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten wie die Auflösungskompetenz nach Art. 25 WRV in Betracht gezogen werden. Die präsidiarale Richtung der Regierung lässt sich einfacher aufdecken, wenn die Regierung nach einem erfolgreichen Misstrauensvotum als geschäftsführende Regierung weiter amtierte.³⁰⁹

Eine weitere Variation des Präsidiaralkabinetts waren diejenigen Regierungen, deren Amtsführung sowohl parlamentarisches als auch präsidiarales Vertrauen gemeinsam genauen. Diese Regierungen

²⁹⁸ Berthold, S.10.

²⁹⁹ Pyta, S.92.

³⁰⁰ Zum Begriff siehe Hausen, S.54.

³⁰¹ Willoweit, S.334.

³⁰² Hausen, S. 23.

³⁰³ Willoweit, S.333.

³⁰⁴ Glum, S.241.

³⁰⁵ Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, 11. Auflage München 2012, S.278.

³⁰⁶ Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.339.

³⁰⁷ Hausen, S.23.

³⁰⁸ Hausen, S.31.

³⁰⁹ Hausen, S.32ff.

können, wenn das Vertrauen des Reichstags hinweggedacht wird, als eine Art Präsidialkabinettt betrachtet werden.³¹⁰

Des weiteren stellt sich die Frage, ob die Überparteilichkeit³¹¹ ein Kennzeichen des Präsidialkabinetts darstellt. Es wurde bereits in der Regierung Cuno beobachtet, dass auch die überparteilichen Fächmänner genauso wie die parteipolitisch geprägten Abgeordneten eine parlamentarische Regierung darstellten. Insofern sollte diese Feststellung auch in Bezug auf Präsidialkabinette diskutiert werden, um die Unklarheit darüber auszuräumen, ob die Überparteilichkeit, im Gegensatz zu parlamentarischen Regierungen, eine Voraussetzung von Präsidialregierungen sein kann. Insofern war die Absicht Hindenburgs, eine Regierung bestehend aus unparteilichen Fachmännern zu bilden, eindeutig. Dennoch kann nicht einfach gesagt werden, dass diese Regierungen völlig überparteilich gewesen waren, da ihre antimarxistische Haltung die linken Parteien benachteiligte.

Das Präsidialkabinettt war keine grenzenlose Regierung. Sogar sein Unterstützer, der Staatssekretär Meißner,³¹² hatte hervorgehoben, dass die Präsidialregierungen aus Not an Zeit geboren sind. Darum war dessen wichtigste „Waffe“ Art. 48 WRV, dessen Inhalt³¹³ im Notstand den Reichspräsidenten mit weiten Kompetenzen ausstattete. Diese Präsidialregierungen konnten nur in außerordentlichen Zeiten entstehen und diese außerordentlichen Regierungen konnten nur mit außerordentlichen Maßnahmen überleben. Es kann geschlussfolgert werden, dass die Präsidialregierung eine zweckgebundene Regierung war. Wie oben erwähnt, zeigte die Regierung ihren präsidialen Charakter, falls die Reichsregierung eine auf Art 54. WRV basierende Rücktrittspflicht nicht erfüllen sollte. Der Widerspruch zwischen den Präsidialkabinetten und der parlamentarischen Demokratie zeigte sich insbesondere im Falle der Gründung des Kabinetts Hitler. Nach den Wahlen im Jahre 1932 (31. Juli 1932 und 6. November 1932)³¹⁴ hatte Hitler abgelehnt, unter seiner Kanzlerschaft eine parlamentarische Regierung zu bilden, da er glaubte mit einem sog. Präsidialkabinettt wie seine Vorgänger Papen und Brüning besser regieren zu können.³¹⁵ Die Präsidialregierungen wurden von der NSDAP als eine Voraussetzung zum Machterwerb angesehen.³¹⁶ Denn der parlamentarische Einfluss auf die Politik und auf die Regierungsbildung konnte durch die Präsidialregierung minimiert werden. Andererseits glaubte Paul von Hindenburg, dass die Errichtung der Diktatur unter der NSDAP verhindert werden könne, wenn ihrem Parteichef eine Tür für die Mitarbeit am Staat geöffnet würde.³¹⁷ Er glaubte nach Pyta,³¹⁸

³¹⁰ Hausen, S.39.

³¹¹ Zur Definition der Überparteilichkeit im Sinne der Regierungsbildung soll hier auf Hausen verwiesen werden: *„Überparteilichkeit ist gleich Zurückdrängung der Einflußnahme der Parteien auf das Zustandekommen und die Zusammensetzung des Kabinetts.“* Siehe Hausen, S.41.

³¹² Zur Erklärungen von Meißner siehe Hausen, S.24.

³¹³ Der Inhalt dieses Artikels wird unten detailliert diskutiert.

³¹⁴ Bevor der Auftrag zur Regierungsbildung von Hitler gegeben wurde, schlug Schleicher Hindenburg die Auflösung des Parlaments ohne Ankündigung einer Neuwahl des Reichstags mit einigen Maßnahmen wie dem Verbot von NSDAP und KPD vor. Diesem offensichtlich verfassungswidrigen Vorschlag wurde vom Reichspräsidenten nicht nachgegeben. Zu diesen Versuch siehe Willoweit, S.335.

³¹⁵ Glum, S.248. In dem Briefwechsel zwischen Hitler und Hindenburg ist festzustellen, dass Hindenburg sich ursprünglich von einer Präsidialregierung unter der Kanzlerschaft von Hitler zurückhielt. Die oben erwähnte Voraussetzungen des Präsidialkabinetts wie das Versagen des Reichstags, hat der Staatssekretär im Namen von Reichspräsident Hindenburg erwähnt. Jedoch überzeugten diese Thesen die NSDAP und ihren Führer nicht. Insofern konnte Hindenburg die Einbeziehung der NSDAP in die Reichsregierung durch diese im Briefwechsel hervorgehobenen Gedanken nur verschieben. Darum wollte er die Bildung des Kabinetts Schleicher. Ebenso Needler, Martin, *The Theory of Weimar Presidency*, in: *Review of Politics* vol 21 (1959), S.692-698.

³¹⁶ Fromme, S.74.

³¹⁷ Berthold, Lutz, *Carl Schmitt und der Staatsnotstandsplan am Ende der Weimarer Republik*, Berlin 1999, S.14. Aus diesem Grund schlug Hindenburg zuerst nur die Beteiligung der NSDAP-Mitglieder an der Regierung, ohne Hitler als Reichskanzler, vor. Hitler bestand aber auf dem Reichskanzleramt.

³¹⁸ Pyta, S.92.

dass die NSDAP die geteilten Rechten unter einem Dach vereinigen könne, denen er sich selbst immer verpflichtet gefühlt hatte.

Der Parlamentarismus war durch eine falsche Verfassungsinterpretation und eine fehlerhafte Verfassungswirklichkeit ausgeschaltet worden.³¹⁹ Die Lage des Reichstags, der keine Rolle mehr bei der Regierungsbildung spielte, war wieder dieselbe wie vor 1918.³²⁰

Die nicht-absolute Regelung von Art 54 WRV wurde stark kritisiert, da ihr Inhalt antiparlamentarischen Kräften eine Möglichkeit zur Blockierung des parlamentarischen Systems gegeben hatte.³²¹

Als ein Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Regierungsbildung in der Weimarer Republik nach Art. 53 und Art 54. WRV wegen seiner Unklarheit und wegen des Missbrauchs bei der Auslegung und Anwendung dieser Regelungen durch die Verfassungsorgane zu einer Säule der Präsidialdominanz umgewandelt wurde. Diese verfassungsrechtliche Lage beeinflusste natürlich das Verhältnis des Reichspräsidenten zur Reichsregierung. Beide bildeten zwei unterschiedliche Flügel der Exekutive.

Im Folgenden wird dieses Verhältnis aus der theoretischen und politischen Sichtweise dargestellt.

2.1.2. Das Verhältnis des Reichspräsidenten zur Reichsregierung insbesondere bezüglich der Geschäftsführung und der Richtlinienkompetenz des Reichskanzlers

Die Existenz der parlamentarischen Demokratie erforderte auch in der Weimarer Republik den Dualismus der Exekutive in der Reichsgewalt. Dieser Dualismus setzt die Zusammenarbeit des Staatspräsidenten mit der Regierung voraus. Jedoch bedeutet dies nicht, dass die Vollstreckung der Exekutive vollständig nur von diesen beiden Organen ausgeführt wird. Zumeist wurde angenommen, dass der Staatspräsident in einer parlamentarischen Demokratie keine Kompetenz bezüglich der Exekutive, ausgenommen seine repräsentativen Aufgaben, hat. Dennoch hatte die Weimarer Reichsverfassung nur einen Teil der Exekutivbefugnisse auf die Reichsregierung übertragen,³²² die ohne Mitwirkung des Reichspräsidenten durchgeführt werden konnten. Diese Kompetenzen und deren Ausgestaltung bezüglich der Politik macht es erforderlich, dass wir an dieser Stelle darauf eingehen.

Die Weimarer Reichsverfassung hatte die Reichsregierung, des weiteren das Innen- und Außenverhältnis der Reichsregierung weder als ein rein monokratisches System,³²³ in dem der Reichskanzler als ein unbestrittener Primat agierte, noch als ein reines Kollegialsystem, in dem alle

³¹⁹ Fromme, S.64. Es ist zu bemerken, dass die Regierungskrisen auch im Italien der Nachkriegszeit dem Aufstieg des Faschismus dienen. Für diese Feststellung siehe Bracher, S. 45.

³²⁰ Needler, S.697.

³²¹ Frotscher/Pieroth, S.284. Schon Preuß hatte in seinem Aufsatz "Um die Reichsverfassung" zum Ausdruck gebracht, dass die reaktionären Feinde der parlamentarischen Demokratie diesen Zustand missbrauchen und zur einer Diktatur schreiten werden. Siehe Preuß, Hugo, Um die Reichsverfassung von Weimar(1924), in: Politik und Verfassung in der Weimarer Republik - Gesammelte Schriften Band V (Hrsg: Detlef Lehnert/Christoph Müller) , S.399. Entgegen dieser Auffassung ist es zu behaupten, dass die Verfassung eigentlich für einen solchen Fall keine Lücke vorsah, die eine solche Präsidialregierung rechtfertigt. Siehe Needler, S. 697.

³²² Wuermeling, S.385.

³²³ Schmitt hob hervor, dass der Abgeordnete Koch in der Weimarer Nationalversammlung die Stellung des Reichskanzlers mit einem Oberbürgermeister, der sich in die einzelnen Magistargeschäfte nicht eingemischt habe, gleichstellte. Siehe Schmitt, Verfassungslehre, S.341.

Entscheidungen vom Kollegium getroffen werden, ausgestaltet.³²⁴ Die Weimarer Reichsverfassung bevorzugte es, diese beiden Systeme zu vereinigen.³²⁵

Dementsprechend sah Art. 56 der WRV ausdrücklich vor, dass der Reichskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt.³²⁶ Zugleich war er Vorsitzender der Reichsregierung nach Art. 55 WRV. Jeder Reichsminister sollte den ihm anvertrauten Geschäftszweig im Rahmen der vom Reichskanzler bestimmten Richtlinien selbständig leiten und gegenüber dem Reichstag die Verantwortung tragen. Demzufolge sollte jeder Fachminister unabhängig seine Politik bezüglich seiner Geschäftsführung durchsetzen und im Falle eines Konflikts im Kabinett seine Stellungnahme dartun. Jedoch war die Lage des Reichskanzlers in der Tat aufgrund der Richtlinienkompetenz des Art. 56 WRV schwerwiegend.³²⁷

Dieser Artikel war ursprünglich eine Idee von Hugo Preuß. Er hatte bereits im Jahre 1890 in seinem Aufsatz gegen die ausgeübte Kollegialregierung und somit gegen das Reichskanzleramt, das als Chef der Regierung ohne Stimme fungierte, Einwände erhoben.³²⁸ 20 Jahren nach der Erscheinung dieses Aufsatzes hatte diese Auffassung Preuß' die neue Lage des Reichskanzlers beeinflusst. Jedoch setzte sich der Begriff "Die Richtung" statt "Richtlinie" durch, weil der Begriff nämlich die Unabhängigkeit des Reichskanzlers assoziierte.³²⁹ Darüber hinaus diente die fehlende Weisungsgewalt des Reichstags der Einführung eines unabhängigen Verfassungsorgans anstatt eines "Vollzugsorgans des Parlaments". Dieses unabhängige Verfassungsorgan ließ sich jedoch mit dem von den Verfassungsvätern bezweckten echten Parlamentarismus nicht vereinbaren.³³⁰

Die Vorschläge von *Clemens Delbrück* im Verfassungsausschuss, der für die Ressortsfragen der Minister eine Abstimmung im Kollegium vorschlug, wurde von Preuß abgelehnt, da er diese Fragen der Praxis überlassen wollte.³³¹

Die Richtlinienkompetenz wurde in der Verfassungspraxis zumeist mit dem Regierungsprogramm gleichgestellt. Dementsprechend setzten die Richtlinien die Leitentscheidungen der Regierung über die Gesamtpolitik fest.³³² Darüber hinaus bestimmte die WRV durch Art. 56, dass die Geschäftsordnung der Reichsregierung von der Reichsregierung beschlossen und vom Reichspräsidenten genehmigt werden sollte.³³³ Infolge dieses Artikels trat die Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924 (RGBl. S. 173) und die Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien vom 2. September 1926 und vom 1. Mai 1924 in Kraft. Die Verzögerung von fünf Jahren wurde im Schrifttum damit begründet,

³²⁴ Wuermeling, S.358.

³²⁵ Die gemeinsamen Akten der Reichsregierung wie die Einbringung von Gesetzentwürfen nach Art. 57 WRV und die Reichsaufsicht nach Art. 15 WRV können als kollegiale Struktur der Regierung in der Weimarer Zeit aufgezeigt werden. Siehe Wuermeling, S.358. Dazu kritisch Hubrich, S.116. Der Autor weist darauf hin, dass materiell der Reichskanzler in der Weimarer Republik vorherrschte, obwohl die Reichsregierung formell nach dem Kollegialsystem organisiert war.

³²⁶ Mit dem Begriff "Bestimmen" ist gemeint, dass der Reichskanzler seine eigenen Entscheidungen trifft, ohne sich an die Vorschläge der anderen Staatsorgane und Minister gebunden zu sein. Siehe Sandler, Bernhard, Die Führung in den Koalitions- und Präsidialkabinetten der Weimarer Republik, S.18.

³²⁷ Sandler, S.9, Apelt, S.211.

³²⁸ Eschenburg, Theodor, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, Die öffentliche Verwaltung 1954, S.193.

³²⁹ Eschenburg, S.194.

³³⁰ Siehe Huber, S.46.

³³¹ Eschenburg, S.195.

³³² Sandler, S.17.

³³³ Der Autor bezeichnet diese Übergabe der Rechte des Reichspräsidenten auf den Reichskanzler als eine Delegation. *Wuermeling* erklärte die Erforderlichkeit einer Genehmigung durch den Reichspräsidenten zu einem Beweis. Dieser Beweis zeige, dass die Weimarer Verfassung selbst die Beteiligung des Reichspräsidenten an den Geschäften der Reichsregierung gewünscht hatte. Siehe Wuermeling, S. 388.

dass die Geschäftsordnung ein Teil des materiellen Verfassungsrechts war und nicht durch ein schnelles internes Verfahren geregelt werden konnte. Durch diese Geschäftsordnungen befestigte der Reichskanzler seine herausgehobene Stellung in der Reichsregierung³³⁴, die ihm die Reichsverfassung durch Art 56³³⁵ WRV zugestanden hatte.³³⁶ Insofern ist erneut zu betonen, dass der Reichskanzler nicht mehr, wie es in der alten Reichsverfassung von 1871 der Fall war,³³⁷ als Spitze eines bürokratischen Systems fungierte.³³⁸ Diese Geschäftsordnungen bestätigten die Wandlung des Reichskanzlersamts, welches seinen Ausdruck in der Richtlinienkompetenz fand. Dennoch besaß der Reichskanzler nicht die erforderlichen Mittel³³⁹, um diese Richtlinien durchzusetzen³⁴⁰ oder widersprechende Koalitionspartner auf seine Seite zu ziehen.³⁴¹ Darum fungierte der Reichskanzler als *primus inter pares* nur als „Geschäftsführer eines Gremiums von gleich starken Ministerkollegen“³⁴². Dagegen hatte der Reichspräsident effektive Rechtsmittel in der Hand - wie die Entlassung des Reichskanzlers³⁴³ oder den Oberbefehl über die gesamte Armee (nach Art. 47 WRV).³⁴⁴ Die Erforderlichkeit dieser Rechtsmittel wurde schon von *Friedrich Naumann* hervorgehoben.³⁴⁵ Naumann begründete seine Meinung mit der in der Weimarer Reichsverfassung verankerten Verhältniswahl³⁴⁶.

Die Abhängigkeit des Reichskanzlers vom Reichstag schwächte ihn, da er oder einer der Minister im Konflikt über diese Richtlinie durch einen Misstrauensantrag gestürzt werden konnte.³⁴⁷ Insofern vertiefte das Fehlen einer stabilen Parlamentsmehrheit, durch deren Unterstützung der Reichskanzler

³³⁴ Sendler, S. 18.

³³⁵ Insofern erinnerte *Thoma* an einen Ausspruch von Friedrich dem Großen, der sagte, dass die Politik, das Militär und die Finanzen fest in eine Hand gelegt werden sollten. Nach *Thoma* gehört diese Hand dem Reichskanzler unter der Reichsverfassung (Art. 56 WRV). Siehe *Thoma*, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungsystems, S. 509. Nach *Hausen* schließe der Art. 56 WRV weder die im Art. 53 WRV festgelegten Rechte des Reichspräsidenten aus, noch er diese Rechte. Siehe *Hausen*, S.8.

³³⁶ Nach §1 Satz 2 der Geschäftsordnung war die Entscheidung des Reichskanzlers in Zweifelsfällen einzuholen.

³³⁷ *Schöne*, *Siegfrid*, Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt: Eine Untersuchung zum Problem der Führung und Koordination in der jüngeren deutschen Geschichte, Berlin 1968, S.117. Bis zum Inkrafttreten der Geschäftsordnung wurde bezüglich des Geschäftsverkehrs von der Regierung auf die Praxis des preußischen Staatsministeriums verwiesen, da in der Praxis des preußischen Staatsministeriums auch eine schriftliche Geschäftsordnung fehlte. Siehe *Schöne*, S.119.

³³⁸ *Poetzch*-Heft, *Fritz*, Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts (Hrsg: *Anschütz/Thoma*), Erster Band, Tübingen 1930, S. 513.

³³⁹ Er konnte diese *ultima ratio* nur mit Zustimmung des Reichspräsidenten anwenden. Siehe *Eschenburg*, S.196.

³⁴⁰ *Sendler*, S.20 ff. Dennoch behauptete *Sendler* auch widersprüchlich, dass die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Reichskanzlersamts keine Anwendung auf die Richtlinienkompetenz fand. Zur Unterstützung zeigte *Sendler* die Ausführung von *Scheidemann*, die auf dem Gesetz über vorläufigen Reichgewalt basierte. Siehe *Sendler*, S.677.

³⁴¹ *Schöne*, S.102. Das Bonner Grundgesetz stellte diese erforderlichen Mitteln dem Bundeskanzler zur Verfügung, obgleich das Grundgesetz als Nachfolger der Weimarer Reichsverfassung fast den gleichen Wortlaut der Weimarer Reichsverfassung hatte. Für diese Mittel und Änderungen siehe *Eschenburg*, S.199.

³⁴² *Schöne*, S.137. In dieser Hinsicht *Haungs*, S.253-254. Ebenso *Zippelius*, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, S.314. Ablehnend *Hubrich*, S.117. Der Autor hob hervor, dass der Reichskanzler nach WRV mehr als ein *primus inter pares* sei, wenn man ihn mit dem Ministerpräsidenten des monarchischen Staatsrechts in Preußen vergleichen sollte.

³⁴³ *Pohl* betonte, dass dieses Mitwirkungsrecht des Reichspräsidenten über die Ernennungs- und Entlassungskompetenz des Reichspräsidenten gefolgt werden konnte. Siehe *Pohl*, Der Reichspräsident und die Reichsregierung, S.491.

³⁴⁴ *Sendler*, S.23.

³⁴⁵ *Kaltefleiter*, S.143.

³⁴⁶ Der Art. 22 Abs.1 der Weimarer Reichsverfassung lautete wie im folgenden: „Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.“

³⁴⁷ *Sender*, S.26.

den aus den Richtlinienkompetenzen hergeleiteten Verfassungsauftrag erfüllen konnte,³⁴⁸ diese Bedrohung.

In diesem Zusammenhang sollten die Schwierigkeiten für die Bestimmung einer politischen Richtlinie vom Reichskanzler gemäß Art. 56 WRV in den Koalitionen aus unterschiedlichen politischen Parteien³⁴⁹ betont werden. Denn diese Parteien wollten ihre verschiedenen Lebensvorstellungen durchsetzen.³⁵⁰

Aus diesen Gründen konnte der Reichspräsident sich selbst an den alltäglichen politischen Problemen orientieren,³⁵¹ obgleich die Verfassung den Reichskanzler mit der Durchführung der politischen Richtlinien beauftragt und ihn somit politisch und juristisch verantwortlich gemacht hatte. Darum sollten der Reichskanzler und der zuständige Minister ihn immer in Kenntnis setzen.³⁵² Es wurde auch im Schrifttum hervorgehoben,³⁵³ dass der Reichspräsident wegen seiner Rechte bezüglich der Legislative oder Judikative auch die laufende Arbeit immer verfolgen musste.³⁵⁴

Zwischen dem Reichspräsidenten und dem Reichskanzler bestand daher das Vertrauensverhältnis eines Oberführers mit einem selbständigen Führer.³⁵⁵ Deswegen entsprach die Beziehung zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung mehr als der Wortlaut der Weimarer Verfassung hergab, da die Verfassung betreffs dieser Beziehung nur in Art. 50 WRV (Gegenzeichnung der Akten des Reichspräsidenten) und in Art. 53 WRV (Ernennung und Entlassung der Regierung) diese Beziehung formuliert hatte.³⁵⁶ *Anschütz*³⁵⁷ sprach sogar von einer *“staatsrechtlichen und dienstlichen Überordnung des Reichspräsidenten über die Mitglieder der Reichsregierung.”*

Eine andere Methode der Beteiligung des Reichspräsidenten an der Politik war die Teilnahme an Kabinettsitzungen³⁵⁸. Dies konnte er ohne Bedenken nach §30 der Geschäftsordnung der Reichsregierung tun.³⁵⁹ Er hatte allerdings kein Stimmrecht. Jedoch das bedeutete nicht, dass der Teilnahme an den Kabinettsitzungen ein Ehrenrecht des Reichspräsidenten war.³⁶⁰

³⁴⁸ Schöne, S.103.

³⁴⁹ Haungs, S.254.

³⁵⁰ Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S. 58. Ebenso Poetzch-Hefter, Kommentar zu Art. 56, S.267.

³⁵¹ Apelt, S. 305.

³⁵² Ebenda. *Eschenburg* fasste diese Lage mit folgendem Satz zusammen: *“Die Verfassung gewährte dem Reichspräsidenten geradezu ein Mitbestimmungsrecht an den Richtlinien der Politik.”* Siehe *Eschenburg*, S.196.

³⁵³ Z.B. die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.62.

³⁵⁴ Hubrich unterscheidet in diesem Punkt den Befehl von der Verfolgung. Dementsprechend konnte der Reichspräsident weder dem Reichskanzler noch den Reichsministern Befehle erteilen. Hubrich, S.119.

³⁵⁵ Poetzch-Hefter, Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung, S.514.

³⁵⁶ Wuermeling, F.J., Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung, AÖR 1926, S.343.

³⁵⁷ *Anschütz*, Kommentar zu Art. 53, S.318.

³⁵⁸ *Sender* unterscheidet die Kabinettsitzungen vom Ministerrat. Dementsprechend ist der Ministerrat lediglich die Sitzung, in der der Reichspräsident der Vorsitzende war. Siehe *Sender*, S. 30.

³⁵⁹ Eigentlich enthielt die Weimarer Reichsverfassung für den Vorsitz des Reichspräsidenten keine Klausel. Diese Praxis war auch eine Folge der Verfassungswirklichkeit. Zudem ist hinzufügen, dass der Vorsitz des Reichspräsidenten auch in den Verfassungsberatungen der Nationalversammlung diskutiert und angenommen wurde. Siehe *Anschütz*, Kommentar zu Art. 55. S.325.

³⁶⁰ Für diese Bewertung siehe *Lucas, Friedrich, Hindenburg als Reichspräsident*, Bonn 1959, S. 37.

Sowohl Friedrich Ebert als auch Paul von Hindenburg hatten von der Möglichkeit zur Teilnahme an Kabinettsitzungen als Vorsitzender der Sitzung – *insbesondere für die Angelegenheit von besonderer Tragweite*³⁶¹ - häufig Gebrauch gemacht. Sie konnten auch einen Vertreter in diese Sitzungen entsenden.³⁶² Darüber hinaus sollte der Reichspräsident auch nach §4 Geschäftsordnung der Reichsregierung über die Politik des Reichskanzlers und einzelner Ministern entweder durch die Einsicht in wichtige Unterlagen, durch schriftliche Berichte und durch persönliche Vorträgen unterrichtet werden,³⁶³ so dass diese Pflicht der Unterrichtung des Reichspräsidenten unter Berücksichtigung der Gegenzeichnungspflicht der Ressortminister ermöglicht wurde, ohne Beteiligung des Reichskanzlers mit dem Reichspräsidenten über die Vorgänge in ihren Ressortangelegenheiten zu verhandeln.³⁶⁴

Auf die Frage, ob die Nichtunterrichtung des Reichspräsidenten und ihn somit über die wichtigsten politischen Entwicklungen beiseite zu schieben³⁶⁵ möglich war, sollte eine ablehnende Antwort gegeben werden. Wegen des Fehlens eines Organstreitverfahrens³⁶⁶ in der Weimarer Verfassung, welches Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und sowie §§63ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland geregelt sind, konnte die Sanktion einer solchen Unterlassung nicht juristisch verfolgt werden. Jedoch konnte dieser Fall die Entlassung der Minister verursachen, falls diese Unterlassung ständig und bewusst fortgesetzt wurde.³⁶⁷

Die Kompetenz des Reichspräsidenten zur Ernennung und Entlassung der Reichsbeamten bekräftigte die Abhängigkeit der Reichsregierung vom Reichspräsidenten in Bezug auf die Richtlinien der Politik und deren Durchsetzung.

Art 46.Satz 1 WRV sah vor, dass der Reichspräsident die Reichsbeamten und die Offiziere ernennen und entlassen sollte, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt war. Ob die Anwendung dieser Kompetenz der Ausfertigung und der Vollziehung der Aufträge entspreche, ist völlig unklar. Insofern ist auf die Diskussion über die Kabinettsbildung zu verweisen, nach der der Reichspräsident weite Kompetenzen besaß. Dementsprechend war der Reichspräsident wie bei der Ernennung der einzelnen Minister nicht an die Vorschläge des Kanzlers oder der Minister, wie bei der Ernennung der einzelnen Ministern, gebunden. Nach dieser Auffassung folgte nicht nur eine Prüfung auf formelle Rechtmäßigkeit sondern auch eine Prüfung auf Zweckmäßigkeit.

³⁶¹ Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S. 62.

³⁶² In der Praxis nahmen die Staatssekretäre als Vertreter des Reichspräsidenten regelmäßig an den Sitzungen der Reichsregierung teil, wenn der Reichspräsident an den Sitzungen nicht teilnehmen konnte. Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S. 62.

³⁶³ Pohl, Der Reichspräsident und die Reichsregierung, S.491.

³⁶⁴ In diesem Sinne ist ein Schreiben Hindenburgs an den Reichsaußenminister Stresemann erwähnenswert, er bittete darum, die Telegramme und Berichte der Chefs von deutscher Missionen rechtzeitig vorzulegen. Gleichzeitig hat Hindenburg von Stresemann in diesem Schreiben verlangt, ihn vor der Einleitung irgendwelcher verpflichtender Schritte vor den Verhandlungen mit fremden Staaten zu unterrichten, wie es seiner staatsrechtlichen Stellung als völkerrechtlicher Vertreter des Reiches gemäß Art. 45 der Reichsverfassung entsprach. Für dieses Schreiben siehe Hubatsch, Walther, Hindenburg und der Staat: Aus den Papieren des Generalfeldmarschalls und Reichspräsidenten von 1878 bis 1934, Göttingen 1966, S.89.

³⁶⁵ Wuermeling, S.388.

³⁶⁶ Zum Organstreitverfahren siehe Gröte, Rainer, Der Verfassungsorganstreit: Entwicklung, Grundlagen, Erscheinungsformen, Tübingen 2010.

³⁶⁷ Die Einführung des Organstreitverfahrens wurde bereits auf dem Deutschen Juristentag von 1926 gefordert. Diese Forderung wurde aber nicht angenommen. Siehe Wehler, Wolfgang, Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich - Die Politische Rolle der Verfassungsgerichtbarkeit in der Zeit der Weimarer Republik, Bonn 1979, S.274.

Da das Amt des Staatsoberhauptes nicht nur ein bloß dekoratives, sondern auch ein mitgestaltendes Amt war, konnte das Staatsoberhaupt nach dieser Auffassung sich insbesondere in Beamtenernennung einmischen, wenn parteipolitische Erwägungen in Frage kamen.³⁶⁸ Darum schloss der Reichspräsident nach Hubrich³⁶⁹ mit den Offizieren und Beamten den Staatsdienstvertrag ab.

Bei den Ernennungen von Beamten war dieser Bestimmung (Art 46 WRV) eine besondere Bedeutung beizumessen. Denn die Ernennung von Beamten wurde neben anderen Aufgaben und Kompetenzen des Reichspräsidenten in einer systematischen Verfassungsauslegung interpretiert. In diesem Zusammenhang soll die Ernennung der diplomatischen Vertreter diskutiert werden, weil die Verfassung die völkerrechtliche Vertretung des Reiches ausdrücklich durch den Reichspräsidenten vorgesehen hatte.³⁷⁰

Dieselbe Auffassung wurde auch in Bezug auf die Ernennung von Offizieren vertreten, da der Reichspräsident nach Art. 47 WRV den Oberbefehl über die gesamte Armee des Reiches hatte.³⁷¹ Diese neue Lage bezüglich der Ernennung der Offiziere darf nicht unabhängig vom historischen Kontext interpretiert werden. Demnach war die Ernennung der Offiziere im Kaiserreich nicht die Sache des Kaisers,³⁷² sondern die Landesherren waren für die Ernennung zuständig. Wegen der Unitarisierung der Armee³⁷³ nach Art. 79 WRV³⁷⁴ stand die Ernennung nicht den Ländern, sondern dem Reichspräsidenten zu. Es konnte aus diesen beiden Artikeln (Art. 47 WRV und Art. 79 WRV) die Konsequenz hergeleitet werden, dass der Reichspräsident als Herr der Armee keine notarielle Rolle spielte. Die Rolle des Reichspräsidenten bei der Ernennung des Landeskommandanten nach Art. 12 Abs.1 des Reichswehrgesetzes vom 23. März 1921 ist als ein Beispiel für diese Unitarisierung der Armee sowie die Unitarisierung des Landes³⁷⁵ aufzuführen. Dementsprechend ernannte der Reichspräsident den Landeskommandanten auf Vorschlag der Landesregierung. Der Reichspräsident musste den vorgeschlagenen Kandidat nicht ernennen.³⁷⁶ Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass der Reichspräsident auch bei dieser Ernennung der Gegenzeichnung des Reichswehrministers³⁷⁷ nach Art. 50 WRV bedurfte.

Auch lag eine Besonderheit für die Ernennung des Reichsbahnpräsidenten sowie des Generaldirektors und der Direktion der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft vor. Diese Ernennungen hatten aufgrund des

³⁶⁸ Thoma, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungsystems, S.508. Jedoch fügte Thoma auch hinzu, dieser Eingriff des Staatspräsidenten solle im Rahmen eines „*pouvoir moderateur*“ (vermittelnde Kraft) geschehen. Denn die Reichsverfassung sollte nicht eine Präsidentschaftsrepublik, sondern eine parlamentarische Demokratie einrichten. Es gab auch den Gedanken, den Einfluss auf die Ernennung der politischen Beamten zu verbieten. Siehe Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg. Bund zur Erneuerung des Reiches), S.16.

³⁶⁹ Hubrich, S.108-109. Der Autor lehnte die Auffassung ab, die Ernennung durch einen einseitigen hoheitlichen Verwaltungsakt erfolgen zu lassen.

³⁷⁰ Pohl, Der Reichspräsident und die Reichsregierung, S.495.

³⁷¹ Poetzch-Hefter, Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung, S.518.

³⁷² Hiervon waren die Offiziere der Marine ausgenommen.

³⁷³ Anschütz, Kommentar zu Art.46, S.231.

³⁷⁴ Der Art. 79 WRV lautete: „*Die Verteidigung des Reichs ist Reichssache. Die Wehrverfassung des deutschen Volkes wird unter Berücksichtigung der besonderen landmannschaftlichen Eigenarten durch ein Reichsgesetz einheitlich geregelt.*“

³⁷⁵ Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.20.

³⁷⁶ Siehe Yavuz, Mehmet, Die Stellung des Präsidenten der türkischen Republik mit besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichspräsidenten, Heidelberg 1933, S.54.

³⁷⁷ Meissner bezeichnet den Reichspräsidenten als die Beschwerdeinstanz bezüglich der Akten des Reichswehrministeriums. Siehe Meissner, Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, S.167.

Londoner Abkommens von August 1924 eine besondere Bedeutung. Der Reichspräsident hatte für die Ernennung dieser Posten ein sog. Bestätigungsrecht.³⁷⁸

Die Anzahl der Reichsminister und die Abgrenzung ihre Ressorts wurde erstmals durch die Verordnung des Reichspräsidenten vom 21 März 1919 bestimmt. Diese Verordnung wurde im Jahre 1926 geändert. Danach bestand die Reichsregierung aus folgenden Ministern: Außenminister, Innenminister, Finanzminister, Reichswehrminister, Justizminister, Wirtschaftsminister, Arbeitsminister, Ernährungsminister, Verkehrsminister und Postminister. Ebenso sah § 7 der Geschäftsordnung der Reichsregierung am 3. Mai 1924, welche in 1930 bearbeitet wurde, einen Generalstellvertreter des Reichskanzlers (*Vizekanzler*) vor. Dieser Posten ist in den Regierungen der ersten Zeit stark diskutiert worden, da der erste Reichspräsident Ebert die Forderungen der Koalitionsparteien für ihren Ministerkandidaten bezüglich der Ernennung des Vizekanzlers abgelehnt hatte.³⁷⁹ Diese Ablehnung stieß im Schrifttum auf Kritik.³⁸⁰ Das Fehlen eines solchen Vizekanzlers wurde insbesondere wegen der Vertretung des Reichspräsidenten durch den Reichskanzler nach Art. 51 WRV kritisiert.³⁸¹ Entgegen dieser Meinungen war der Posten des Vizekanzlers niemals ein selbständiges Organ. Demnach könnte der Vizekanzler nur als ein "*Substitut des Reichskanzlers*" abhängig von der Gnade des Reichskanzlers und nur durch seine Ermächtigung tätig sein.³⁸² Es bedurfte der Ermächtigung des Reichskanzlers zu drei Kompetenzen nicht: Der Reichskanzler konnte den Vizekanzler bezüglich des Vorschlagsrechts zur Ministerernennung nach Art.51 WRV³⁸³, zur Aufstellung der politischen Richtlinien nach Art. 56 WRV und zur Vertretung des Reichspräsidenten nach Art. 51 WRV nicht ermächtigen.³⁸⁴

Wenn man das Verhältnis des Reichspräsidenten zur Reichsregierung berücksichtigt, ist eine Besonderheit festzustellen: Die herrschende Meinung hebt über das Verhältnis zwischen

³⁷⁸ Siehe Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg. Bund zur Erneuerung des Reiches), S. 17.

³⁷⁹ Ebert sagte, es bestehe kein Bedürfnis für die Einrichtung eines solchen Amtes, das nicht in der Verfassung und in der Geschäftsordnung der Reichsregierung vorgesehen ist. Siehe Schwarz, Der Vizekanzler des Deutschen Reiches, Deutsche Juristen-Zeitung 1928 Heft 14, S.967.

³⁸⁰ Anschütz, Kommentar zu Art. 51. Abs 2., S. 308-310. Gleichfalls Zitzlaff, Vize-Reichskanzler? Deutsche Juristen-Zeitung 1922, S.430-432. Der Autor kritisierte auch das Fehlen dieses Organ in der Verfassung, weil ein solch wichtiges Organ nicht durch eine Geschäftsordnung, die sich nur auf der Zuständigkeit der der Gesamtregierung unterliegenden Geschäfte erstreckt, vorgesehen werden könne. Darum forderte er ein besonderes Reichsgesetz, um diese Lücke auszufüllen.

³⁸¹ Siehe Schwarz, Eine Lücke in der Reichsverfassung, Deutsche Juristen-Zeitung 1920, S.219-220. Aus diesem Grund verpflichtete der Autor den Reichstag im Falle des Sterben des Reichspräsidenten und des Reichskanzlers durch ein Gesetz, das vom Reichstagspräsidenten unterzeichnet werden soll, einen Vizepräsidenten zu bestimmen. In dieser Hinsicht siehe Hubrich, S.97. Diesen Vorschlag kritisierte Zitzlaff, weil die Reichsverfassung ausdrücklich für die Verkündung der Gesetze nur den Reichspräsidenten ermächtigt hatte. Das historische Beispiel, wonach die Ausfertigung der Gesetze durch den Nationalversammlungspräsidenten am 10. Februar 1919 erfolgt war, könne nicht auf die anderen Fälle angewendet werden. Denn das Amt des Präsidenten der Nationalversammlung hatte lediglich den Zweck, wegen der Nicht-Existenz der wichtigsten Organe wie Kaiser/Bundesrat/Reichstag, "*die von der Revolution usurpierte Reichsgewalt wieder in verfassungsmäßige Bahnen überzuleiten*". Siehe Zitzlaff, S.431.

³⁸² Schwarz, S.967.

³⁸³ In der Verfassungswirklichkeit konnte festgestellt werden, dass der scheidende deutschnationale Vizekanzler Dr. Hergt in Vertretung des Kanzlers Marx die Ernennung des neuen Reichskanzlers Hermann Müller gegengezeichnet hat. Siehe Skutsch, Die Gegenzeichnung beim Reichskanzlerwechsel, in: Deutsche Juristische Zeitung 1928, S.1535.

³⁸⁴ Ebenda. Ansonsten wäre nach dieser Meinung der Grundsatz "*Unteilbarkeit der Regierungsgewalt*" verletzt worden. Zur Kritik dieser Meinung siehe Gottschalk, S.44. Der Autor hielt die Vertretung des stellvertretenden Reichspräsidenten (hier: Reichskanzlers) für zulässig. In gleicher Hinsicht Weissler, S.60. Aus diesem Grund empfiehlt der Autor gleichfalls eine Verfassungsänderung, welche den Vizekanzler als echten Stellvertreter des Reichskanzlers vorsehen sollte. Siehe Weissler, S.84. Dagegen hielt Anschütz eine solche Ermächtigung möglich. Siehe Anschütz, Kommentar zu Art. 51 Abs.2, S.308 ff.

Reichspräsidenten, Außenminister und Reichswehrminister hervor, dass diese beiden Minister aufgrund ihrer besonderen Aufgaben laut Art. 45 WRV und Art. 47 WRV von besonderer Abhängigkeit bezüglich des Reichspräsidenten geprägt waren. Dieser Auffassung ist nicht zuzustimmen, da die Verfassung einen solchen Unterschied für diese Posten nicht vorsah und die Gegenzeichnungspflicht nach Art. 50 WRV für die beiden Posten auch bestand. Dementsprechend konnte der zuständige Minister seinen Rücktritt anbieten oder seine Entlassung fordern,³⁸⁵ wenn dieser Minister die Akte des Reichspräsidenten nicht gegenzeichnen wollte. Dadurch sollten die Einwirkungen des Reichspräsidenten auf diese Posten verhindert werden. Anderenfalls würde die Annahme eines solchen besonderen Verhältnisses dieser Minister zum Reichspräsidenten zur Ausschaltung des Reichskanzlers und der übrigen Reichsregierung führen.³⁸⁶

Es stand dem Finanzminister³⁸⁷ eine Sonderstellung zu, so dass er gegen die Etatsforderungen der anderen Ministern ein suspensives Vetorecht hatte. Dieses Vetorecht konnte der Reichskanzler nur dadurch überwinden, dass er mit der Mehrheit der Reichsregierung gegen den Finanzminister abstimmte.³⁸⁸

Es wurde in der Verfassungswirklichkeit ersichtlich, dass beide Reichspräsidenten in die Richtlinienkompetenz des Reichskanzlers eingegriffen haben.³⁸⁹ In der Ära Ebert konzentrierte sich diese Einflussnahme auf die Außenpolitik und somit auf die Richtlinienkompetenz des Reichskanzlers in diesem Bereich,³⁹⁰ dies kann aber als Folge von Art. 45 WRV angesehen werden, wonach die Vertretung der Republik nach außen dem Reichspräsidenten oblag. Diese Tatsache bedeutete aber nicht, dass Friedrich Ebert sich aus der Innenpolitik heraushielt.³⁹¹ Er mischte sich in den Krisensituationen in die Innenpolitik ein.³⁹² Jedoch galt gleiches nicht für seinen Nachfolger Paul von Hindenburg. Hindenburg begann schon im Jahre 1925 nämlich kurz nach seiner Wahl sowohl in die Innenpolitik als auch in die Außenpolitik zu intervenieren.³⁹³ Durch die Bildung der sog. Präsidialkabinette nahm die Wirkung des Reichspräsidenten insbesondere in der Innenpolitik³⁹⁴ deutlich zu. Daher ist dieser Feststellung³⁹⁵ zuzustimmen.

Als Exkurs soll die Tatsache angeführt werden, dass den Ministerpräsidenten der Länder bezüglich der Richtlinienkompetenz kein Dualismus in der Exekutive gegenüberstand, weil auf dieser Ebene ein Staatsoberhaupt fehlte. Ihre Probleme waren vergleichsweise klein. Lediglich das Land Preußen stellte hier eine Ausnahme dar, weil seine Größe bezüglich der Fläche und der Bevölkerung des Gesamtreiches

³⁸⁵ Apelt, S.213 .

³⁸⁶ Thoma, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems, S.509.

³⁸⁷ Die Weimarer Reichsverfassung legte schon im Art. 86 die Existenz des Reichsfinanzministers und seinen Geschäftsbereich fest. Vgl. Poetzch-Hefter, Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung, S. 515.

³⁸⁸ Insofern ist hinzuzufügen, dass die Reformsversuche zur Überwindung dieser Stellung des Reichsfinanzministers gescheitert sind. Siehe Poetzch-Hefter, Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung, S.520.

³⁸⁹ Detailliert in Sender, S.638ff.

³⁹⁰ Sender, S.643.

³⁹¹ Insofern betonte *Schöne*, dass alle wichtigen Entscheidungen in den Kabinettsräten getroffen wurden, in denen Ebert den Vorsitz geführt hatte. Nach seiner Meinung habe Hindenburg diese Tradition von Ebert fortgesetzt. Siehe *Schöne*, S.102.

³⁹² Sender, S.646.

³⁹³ Sender, S.651.

³⁹⁴ Siehe Sender S.664ff.

³⁹⁵ Schulz, Axel, Die Gegenzeichnung - Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, Berlin 1978, S.78.

(in beiden Fällen ca. 60 %) stark mitbeeinflusste. Zudem gab es eine besondere historische Verbindung mit dem Kaiserreich.³⁹⁶

2.1.3. Die völkerrechtliche Vertretung des Reiches durch den Reichspräsidenten nach Art. 45 WRV

Mit der Vertretung des Landes verpflichtet sich in jeder Regierungstypologie das Staatsoberhaupt. Das Staatsoberhaupt vertritt das Land nach außen. Diese Tradition, welche von der Monarchie übernommen worden war, war auch in der Weimarer Reichsverfassung verankert.³⁹⁷ Es soll aber hinzugefügt werden, dass diese Kompetenz des deutschen Kaisers zur völkerrechtlichen Vertretung des Reiches, eingeschlossen sind auch die Kompetenzen zur Kriegserklärung³⁹⁸ und zum Friedensvertragsabschluss, von der Zustimmung des Bundesrat abhängig war³⁹⁹. Diese Kompetenzen würden dem Reichspräsidenten ohne ein durch den Reichstag erlassenes Reichsgesetz nicht zustehen.⁴⁰⁰

Der Reichspräsident vertrat nach Art 45 WRV das Reich völkerrechtlich. Der Reichspräsident konnte im Namen des Reiches Bündnisse und Verträge mit auswärtigen Mächten⁴⁰¹ schließen. Dennoch bedurfte er nach Art 46 Abs.2 WRV der Zustimmung des Reichstages, falls die Bündnisse oder Verträge sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung⁴⁰² bezogen. Insofern war bestritten, inwiefern die Auswärtige Gewalt der Reichsgesetzgebung zustand.⁴⁰³ Es war unter anderem auch fraglich, ob ein Konkordat mit einer ausländischen Institution unter die Reichsgesetzgebung falle.⁴⁰⁴ Ebenso war es strittig, ob der sog. Staatsvertrag im Sinne des Art. 46 Abs.3 bewertet werden konnte.⁴⁰⁵ Auf diese Frage antwortete *Gerhard*⁴⁰⁶, alle Akte, die im Reich nur im Wege der Reichsgesetzgebung geregelt werden, einen Gegenstand der Reichsgesetzgebung darstellen. Hingegen fand *Anschütz* das das von Rechtsparteien eingeleitete Volksbegehren über das sog. Freiheitsgesetz, die auch das Völkerrecht betreffen, verfassungswidrig sei.⁴⁰⁷ Denn kein Organ könne verfassungsrechtliche Befugnisse, die nach Art. 45 WRV ausschließlich dem Reichspräsidenten zustanden, usurpieren.⁴⁰⁸

³⁹⁶ Eschenburg, S.198.

³⁹⁷ Fehlerhaft bewertete die "Gesamtdarstellung von Lutherbund zur Rechte des Reichspräsidenten bezüglich der Rechten des Reichspräsidenten" diese Vertretung des Landes durch den Reichspräsidenten in Verbindung mit der Volkswahl des Reichspräsidenten. Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S. 18.

³⁹⁸ Es bedurfte vor 1918 für die sog. Angriffskriege der Zustimmung des Bundesrates.

³⁹⁹ Als Exkurs ist hinzuzufügen, dass diese Regelung der bismarckschen Verfassung von 1871 am 28 Oktober 1918 geändert wurde. Durch diese Änderung wurde für die Friedensverträge mit der fremden Staaten, die die Gesetzgebung betreffen, neben der Zustimmung des Bundesrates auch die Zustimmung des Reichstages erforderlich. Für diese Verfassungsänderung siehe Gebhard, Ludwig, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, München 1932, S.233. Diese Änderung kann auch als ein Kennzeichen der 1918 erlebten Parlamentarisierung des Reiches gezeigt werden.

⁴⁰⁰ Siehe Weber, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934, S.92.

⁴⁰¹ Auf die Frage, was "auswärtige Mächte" bedeutete, wies *Anschütz* darauf hin, dass der Begriff "Auswärtige Mächte" im Sinne eines ausländischen Staates interpretiert wird. In diesem Sinne fällt laut *Anschütz* die katholische Kirche in Rom nicht unter dem Begriff der "Auswärtigen Mächte". Siehe *Anschütz*, Die Verfassung des deutschen Reichs, Kommentar zu Art. 45, S.257-258.

⁴⁰² Hierbei handelt es sich nur um *Gesetze im formellen Sinne*. Für diese Feststellung siehe *Anschütz*, Die Verfassung des deutschen Reichs, Kommentar zu Art. 45, S.261.

⁴⁰³ Detailliert in: Steffen, Fritz, Die auswärtige Gewalt und der Reichspräsident, Bonn 1933.

⁴⁰⁴ In diesem Punkt ist ein Konkordat des Reichs nach *Gebhard* von der Reichsgesetzgebung ausgenommen. Für diese Gedanken siehe *Gebhard*, S.237.

⁴⁰⁵ *Gerhard*, S.238.

⁴⁰⁶ *Gerhard*, S. 237.

⁴⁰⁷ *Anschütz*, Die Verfassung des deutschen Reichs, Kommentar zu Art. 45, S.259.

⁴⁰⁸ *Anschütz*, Die Verfassung des deutschen Reichs, Kommentar zu Art. 45, S.259.

Dieser Entwurf ermächtigte jedoch entgegen der Verfassung nicht den Reichspräsidenten, sondern die Reichsregierung zur Ausübung der auswärtigen Gewalt.⁴⁰⁹ In diesem Sinne ist zu sagen, dass diese Stellung des Reichstags nicht so verstanden werden kann, dass keine Ratifikation seitens des Reichspräsidenten stattfand. Auf jeden Fall war eine Ratifizierung des Reichspräsidenten erforderlich, wie *Anschütz* zutreffend dargelegt hatte.⁴¹⁰

Es ist hinzuzufügen, dass das Ratifikationsrecht anders als im Kaiserreich nicht delegierbar war.⁴¹¹ Jedoch konnte der Reichspräsident zum Abschluss eines Vertrags einen Bevollmächtigten unter dem Vorbehalt der Ratifikation des Vertrags beauftragen.⁴¹² Es ist auffällig, dass die Reichspräsidenten nicht selten von dieser Beauftragung Gebrauch gemacht haben.⁴¹³

Darüber hinaus ist auch festzustellen, dass diese Vertretungsbefugnis des Reichspräsidenten auch für die Länder galt.⁴¹⁴ Diese Schlussfolgerung konnte aus der systematischen Auslegung des Art. 78 WRV⁴¹⁵ i.V.m. Art. 45 WRV gezogen werden.⁴¹⁶ Darum war der Reichspräsident auch für die Länderangelegenheiten bezüglich der Außenpolitik zuständig, sofern das Reich für diese Länderangelegenheiten zuständig war.⁴¹⁷

Im Schrifttum⁴¹⁸ wurde übrigens darüber diskutiert, dass die völkerrechtliche Vertretungsrolle des Reichspräsidenten von seinen innerrechtlichen Kompetenzen des Reichspräsidenten zu unterscheiden ist.

Der Behauptung, dass der Reichskanzler nach Art 56 WRV die politischen Richtlinien des Reichs, einschließlich der außenpolitischen Richtlinien, bestimmte,⁴¹⁹ ist nicht zuzustimmen. Die Kompetenz zur Bestimmung der politischen Richtlinien war nicht mit den nach Art. 45 WRV dem Reichspräsidenten zugestandenen Rechten verbunden.⁴²⁰ Diese Ausgestaltung des Art 45. WRV machte den Reichspräsidenten zum Vorgesetzten der Exekutive für die Außenpolitik. Dennoch brauchte er

⁴⁰⁹ Detailliert in Steffen, S.80-81.

⁴¹⁰ Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reichs, Kommentar zu Art. 45, S.260-261.

⁴¹¹ Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reichs, Kommentar zu Art. 45, S.258-259. Ebenso Steffen, S.95

⁴¹² Steffen, S.48. Der Autor bewertete einen solchen Auftrag des Bevollmächtigten anders als eine Ratifikation, da der Vertrag für seine Wirksamkeit eine Ratifikation benötige.

⁴¹³ Ebenda.

⁴¹⁴ Gebhard, S.234.

⁴¹⁵ Art. 78 WRV lautete folgendermaßen: *„Die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ist ausschließlich Sache des Reichs.*

In Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, können die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge schließen; die Verträge bedürfen der Zustimmung des Reichs.

Vereinbarungen mit fremden Staaten über Veränderung der Reichsgrenzen werden nach Zustimmung des beteiligten Landes durch das Reich abgeschlossen. Die Grenzveränderungen dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen, soweit es sich nicht um bloße Berichtigung der Grenzen unbewohnter Gebietsteile handelt.

Um die Vertretung der Interessen zu gewährleisten, die sich für einzelne Länder aus ihren besonderen wirtschaftlichen Beziehungen oder ihrer benachbarten Lage zu auswärtigen Staaten ergeben, trifft das Reich im Einvernehmen mit den beteiligten Ländern die erforderlichen Einrichtungen und Maßnahmen.“

⁴¹⁶ Gebhard, S.234

⁴¹⁷ Gebhard, S.234-235. Trotz dieser mangelnden völkerrechtlichen Subjekthaftigkeit der Länder wurde auch die These vertreten, dass diese Dominanz des Reichs für die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten nicht die Pflege der Beziehungen zum Heiligen Stuhl umfasse. In der Verfassungswirklichkeit haben die Länder (Preußen, Bayern, usw.) Beziehungen zum Heiligen Stuhl begründet. Siehe Kimminich, S.489.

⁴¹⁸ Für die Zusammenfassung dieser Diskussion siehe Gebhard, S.233.

⁴¹⁹ Gebhard, S.234.

⁴²⁰ Steffen, S.51.

wegen des strikten Wortlaut von Art. 50 WRV die Gegenzeichnung des betreffenden Ministers.⁴²¹ Darum musste er auch bezüglich der Außenpolitik mit der Reichsregierung kooperieren.⁴²² Diese Kooperationspflicht bestand vor allem im Einvernehmen des Reichspräsidenten mit dem Außenminister.⁴²³ Der Außenminister trat als wie ein anderes Mitglied des Kabinetts auf und sollte sein Ressort selbständig führen. Die Anwendung der oben erwähnten Kompetenzen und Befugnisse des Reichspräsidenten, die den Reichspräsidenten *de facto* zu einem Oberführer der Reichsregierung machten, sicherten ihm einen außenpolitischen Ermessensspielraum.⁴²⁴ Insofern war die verfassungsrechtliche Grundlage dieses außenpolitischen Gestaltungsrechts nicht nur Art.45 WRV⁴²⁵, sondern auch Art. 53 und Art. 54, die dem Reichspräsidenten zur Regierungsbildung und zur Entlassung der Regierung ermächtigten. Das Vertragsschließungsrecht nach Art. 45 Abs.1 Satz 2 WRV gewährleistete das außenpolitische Mitwirkungsrecht. Denn es konnte kein Staatsvertrag ohne seine Genehmigung in Kraft treten. Diese Macht des Reichspräsidenten, welche auch als *“eine Stärke in der Negative”*⁴²⁶ bezeichnet wurde, hatte den Reichskanzler und den Außenminister gezwungen, mit dem Reichspräsidenten einig zu sein.

Darum sollte der Außenminister, wie die anderen Minister der Reichsregierung, den Reichspräsidenten in den Geschäften des Auswärtigen Amts, durch Übersendung wichtiger Unterlagen und schriftlicher Berichte und durch mündliche Vorträge informieren.⁴²⁷ Der Reichspräsident konnte auch, als Chef der Auswärtigen Amts, die Errichtung von Gesandtschaften und Konsulaten anordnen.⁴²⁸ Diese Organisationsgewalt basierte auch darauf, dass die vom Kaiser auf den Reichspräsidenten übertragene Organisationsgewalt nach Art.4 des Übergangsgesetzes vom 4. März 1919 grenzenlos war. Dieser Gedanke wurde mit der Begründung abgelehnt, dass die Organisationsgewalt des Reichspräsidenten schon in der Verfassungswirklichkeit anerkannt war und juristisch auf Art. 46 WRV beruhte, der die Ernennung von Beamten und Offizieren durch den Reichspräsidenten vorsah.⁴²⁹

Trotz dieser Kompetenz des Reichspräsidenten bezüglich der völkerrechtlichen Vertretung war in der Verfassungswirklichkeit ersichtlich, dass der Reichspräsident in einzelnen Fällen bezüglich der Außenpolitik nicht informiert wurde. Der Abschluss des Rapallo-Vertrags stellte ein Beispiel für diese außergewöhnliche Situation dar. Demnach wurde der Reichspräsident Ebert nicht informiert. Trotz seiner Missbilligung dieses Verhaltens der Regierung hat Ebert diesen Vertrag unterzeichnet.⁴³⁰ Auch wurden die Bevollmächtigten als unabhängige Sachverständige zur Prüfung des Youngplans nicht vom Reichspräsidenten Hindenburg, sondern vom Kabinett ernannt. Diese Ernennung begründete sich damit, dass diese Sachverständigen keine Willenserklärung für das Deutsche Reich abgeben sollten.⁴³¹ Ebenso

⁴²¹ Fischer, S.55.

⁴²² Ablehnend Steffen, S.110. Nachdem der Autor festgestellt hat, dass das Deutsche Reich ein parlamentarischer Staat ist, legte er Art 45. WRV in einem anderen Sinne aus, nach dem der Reichspräsident die gesamte auswärtige Gewalt selbst ausüben konnte. Jedoch bemerkt er auch, dass die Praxis anders gelaufen sei.

⁴²³ Für die detaillierte Untersuchung des Reichsaußenministers siehe Zuckermann, Leo, Der Reichsaußenminister - Untersuchungen über die staats- und völkerrechtliche Stellung des deutschen Reichsaußenministers, Düsseldorf 1932.

⁴²⁴ Zuckermann, S.10-11. Zudem führte der Autor aus, dass der Außenminister rechtlich nicht an die Weisungen des Reichspräsidenten gebunden war. Insofern war er nur gegenüber dem Reichstag verantwortlich. Dennoch führten die andere Kompetenzen des Reichspräsidenten eine andere Konsequenz. Diese Konsequenz betrachtete Zuckermann als verfassungswidrig. Siehe Zuckermann, S.12.

⁴²⁵ Zuckermann, S.12.

⁴²⁶ Zuckermann, S.13.

⁴²⁷ Zuckermann, S.14.

⁴²⁸ Steffen, S.109.

⁴²⁹ Für die Zusammenfassung dieses Gedanken Steffen, S.109.

⁴³⁰ Kaltefleiter, S.156.

⁴³¹ Steffen, S.49.

bestand die Tendenz, durch das Verwaltungsabkommen und den Staatsvertrag die Rolle des Reichspräsidenten schwächen.⁴³² Der Staatsgerichtshof stellte jedoch mehrmals fest, dass Verwaltungsabkommen auch echte völkerrechtliche Verträge waren und der Willenserklärung des Reichspräsidenten nach Art. 45 Abs.2 WRV bedurften⁴³³.

Der Reichspräsident bedurfte auch für die Kriegs- oder Friedenserklärungen der Zustimmung des Reichstages. Es konnte ohne Mitwirkung des Reichstags kein Krieg erklärt werden.

Ebenso durfte diese Mitwirkung des Reichstages nicht durch eine Notstandsgesetzgebung ersetzt werden.⁴³⁴ Jedoch bedeutete dies nicht, dass der Reichspräsident vom Anfang bis zum Schluss des Kriegs unzuständig war.⁴³⁵ Dementsprechend musste der Reichspräsident im Falle ausländischer Angriffe in das Reichsgebiet als Oberbefehlshaber des Militärs nach Art 47 WRV erforderliche Befehle erteilen. Diese Befehle konnten auch zu einer Kriegserklärung führen.⁴³⁶ Die Frage, ob ein Friedensschluss nach Art. 45 Abs.2 WRV mit einem Friedensvertrag gleichgestellt werden, ist positiv zu beantworten. Denn ein Friedensabschluss beinhaltete in der Praxis immer die Friedensbedingungen.⁴³⁷ Die Verfassungswirklichkeit der Weimarer Republik hat zumeist diesen Gedanken bestätigt.⁴³⁸ Insofern hielt die Schrifttum den Erlass der Notverordnungen nach Art. 48 Abs.2 für den Friedensabschluss für möglich.⁴³⁹

Es kann letztendlich gesagt werden, dass die Bestimmung der Außenpolitik trotz der Art 45 i.V.m. Art. 50 WRV von der Persönlichkeit des Reichspräsidenten abhängig war. Die beiden Reichspräsidenten haben von der durch die Verfassung gewährten Möglichkeit in diesem Bereich (Außenpolitik) Gebrauch gemacht.⁴⁴⁰ Insbesondere fokussierte Ebert in den ersten Jahren der Republik, in denen das politische System noch parlamentarisch war, seinen Einfluss auf die Außenpolitik. Darum nahm er immer an Kabinettsitzungen teil, wenn die Außenpolitik besprochen wurde.⁴⁴¹ Ebenso hat er bei der Ernennung von Botschaftern seine politische Entscheidung⁴⁴² betont.

2.2. Die Kompetenz des Reichspräsidenten bezüglich der Legislative

2.2.1 Die Auflösung des Reichstags durch den Reichspräsidenten nach Art 25. WRV

2.2.1.1. Die theoretische Debatte zur Auflösungskompetenz des Reichspräsidenten

Die Auflösung des Reichstags war einer der wichtigsten Kompetenzen des Kaisers im Kaiserreich. Obwohl die Auflösung des Reichstags an die Zustimmung des Bundesrats gebunden war, war der Kaiser

⁴³² Steffen, S.92ff.

⁴³³ Für diese Entscheidungen des Staatsgerichtshofs siehe Steffen, S.26 Fn. 26.

⁴³⁴ Steffen, S.50. Dem Autor zufolge musste der Reichstag für diese Kriegserklärung seinen Willen nicht durch ein Gesetz im formellen Sinne erklären.

⁴³⁵ Gebhart, S.236.

⁴³⁶ Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reichs, Kommentar zu Art. 45, S.262. In der gleichen Hinsicht Steffen, S.112. Dennoch erinnerte Steffen auch an die Erforderlichkeit der Gegenzeichnung vom Reichswehrminister.

⁴³⁷ Steffen, S.51-52.

⁴³⁸ Für die abweichenden Beispiele siehe Steffen, S.53.

⁴³⁹ Für die Zusammenfassung des Schrifttums siehe Steffen, S.53-54. Der Autor hatte eine ablehnende Meinung, da er die irreparable Eigenschaft solcher Bedingungen betont hat.

⁴⁴⁰ Steffen, S.114.

⁴⁴¹ Pyta, Wolfram, Die Präsidialgewalt in der Weimarer Republik, in: "Parlamentarismus in Europa: Deutschland, England und Frankreich im Vergleich", München 2004, S. 72. Gleichfalls Witt, S.143.

⁴⁴² Für die Außenpolitik waren diese Entscheidungen maßgebend, da Ebert sich in der Außenpolitik für die Westorientierung, nicht für die Sowjetunion entschieden hatte. Siehe Pyta, S.72-73.

faktisch unbegrenzt zur Auflösung berechtigt. Aus diesem Grunde löste die Auflösungskompetenz während der Verfassungsgebung eine erhebliche Diskussion in der Nationalversammlung aus. Die ursprüngliche Regelung von Art. 25 im Vorentwurf in Prg. 34 hatte dieses formelle Zustimmungsbedürfnis aufgehoben. Dementsprechend standen Berufung, Vertagung, Schließung und Auflösung des Reichstags dem Reichspräsidenten zu.⁴⁴³ Der von Preuß dargelegte Entwurf hatte zudem das Verbot für die Wiederholung der Auflösung aus dem gleichen Anlass beigefügt. Der Antrag der SPD in Bezug auf die Volksabstimmung zur Auflösung des Reichstags⁴⁴⁴ fand keine Unterstützung. Die endgültige Fassung der Klausel war im Art.25 WRV verankert und lautete: „*Der Reichspräsident kann den Reichstag auflösen, jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlaß.*“ Dieses Recht wurde als wichtigste Kompetenz des Reichspräsidenten definiert, da er durch dieses Recht als Hüter der Verfassung und Bewahrer der Rechte und Freiheiten waltete.⁴⁴⁵ Anderenfalls konnte es nicht möglich sein, das von der Verfassung bezweckte und erforderliche Gleichgewicht⁴⁴⁶ zwischen der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalten sicherzustellen.⁴⁴⁷ Ebenso beeinflusste jede Auflösung - wie *Anschütz*⁴⁴⁸ zutreffend bewertete - die Richtlinien der Politik der Reichsregierung und der Exekutive.

Die Frage, ob der Reichspräsident zur Auflösung einen freien politischen Ermessensspielraum ohne Bindung an bestimmte Gründe⁴⁴⁹ hatte, ist nicht ablehnend zu beantworten. Dennoch sollte der Reichspräsident diese Auflösungsverfügung nicht zugunsten einer Partei, sondern zum Wohle des Volkes ausüben. Dementsprechend durfte der Reichspräsident die Auflösung des Reichstags nicht verzögern, falls er überzeugt davon war, dass der Reichstag nicht mehr ein Abbild der politischen Meinungen sei.⁴⁵⁰

Demgegenüber wurden dem Ermessensspielraum des Staatsoberhauptes bezüglich der Auflösung des Reichstags drei Schranken gesetzt. Der deutliche Wortlaut des Artikels 25 WRV sah die Einmaligkeit und das Verbot einer erneuten Auflösung aus dem gleichen Anlass vor. Zudem stellte die Gegenzeichnungspflicht⁴⁵¹ des Reichspräsidenten, die schon eine große Diskussion in der Nationalversammlung entzündet hatte, noch eine Beschränkung für die Auflösung des Reichstags dar.⁴⁵² Ein anderer Stützpunkt dieser Meinung bestand darin, dass der Reichspräsident durch die Gegenzeichnungspflicht zur Auflösung von der Tagespolitik fernbleiben konnte, da der Reichskanzler in diesem Fall die Verantwortung für die Auflösung trug.⁴⁵³ Jedoch war von einem Konsens im Schrifttum nicht die Rede. Einige Autoren fanden die Gegenzeichnungspflicht zur Auflösung des

⁴⁴³ Umbach, Dieter, *Parlamentsauflösung in Deutschland*, Berlin 1989, S. 262-263.

⁴⁴⁴ Nach *Umbach* stand eine solche Volksabstimmung unter dem Begriff "Recall". Siehe *Umbach*, S. 265.

⁴⁴⁵ *Pohl*, S. 486.

⁴⁴⁶ Wie oben erwähnt hat die begrenzte Auflösungsbefugnis und ihre Praxis in Frankreich den Verfassungsgeber der Weimarer Reichsverfassung ermutigt, dieses Recht anders auszugestalten. Jedoch behauptete *Triepel* nach unterschiedlicher Rechtslage unzutreffend, dass Frankreich ein Vorbild für dieses Institut darstelle. Siehe *Otto, Friedrich Wilhelm*, *Die Rechtlichen Voraussetzungen und Wirkungen der Auflösung des Reichstages nach Art. 25 RV (Insbesondere durch Blankoverfügung des Reichspräsidenten)*, S.15.

⁴⁴⁷ *Krallmann, Lambert*, *Das Recht zur Auflösung der Parlamente nach deutschem Reichs- und Preußischem Landesstaatsrecht unter Berücksichtigung der historischen Grundlagen*, Göttingen 1926, S. 44.

⁴⁴⁸ *Anschütz*, S. 79.

⁴⁴⁹ *Schelcher, Walter*, *Entspricht die wiederholte Auflösung des Reichstags der Verfassung?*, DJZ 1929, S. 888.

⁴⁵⁰ *Krallmann*, S. 44f.

⁴⁵¹ Die Korrelation der Gegenzeichnung und der Ermessensspielraum des Reichspräsidenten fasste *Bredt* folgenderweise zusammen: " *Der Wille des Reichspräsidenten ist an sich etwas Selbständiges. Der Wille wird aber erst dann staatsrechtlich durchführbar, wenn ein Minister die Verantwortung übernimmt und dies durch seine Gegenzeichnung bekundet.*" Siehe *Bredt, Johannes Victor* *Der Geist der Reichsverfassung*, Berlin 1924, S.143.

⁴⁵² Siehe *Umbach*, S.267, *Pokorni*, S.70.

⁴⁵³ *Pokorni*, S.70

Reichstags nicht nötig. Eine andere Debatte zur Gegenzeichnungspflicht entstand nach einem erfolgreichen Misstrauensvotum des Reichstags. Es sollte dabei die Frage beantwortet werden, wer den Auflösungsakt gegenzeichnen soll.⁴⁵⁴ Es stellte sich auch die Frage, ob der Reichskanzler die Gegenzeichnung der Auflösung ablehnen konnte. Insofern wurde auch die Ansicht vertreten, dass der Reichspräsident in einem solchen Fall den Reichskanzler entlassen und einen neuen Reichskanzler ernennen konnte. Die vorrangige Aufgabe des neuen Kanzlers sollte die Gegenzeichnung des Auflösungsakts sein.⁴⁵⁵ Es erhob sich dazu der Einwand, dass eine solche Gegenzeichnung nicht rechtswirksam sein konnte, denn die Reichsregierung habe in einem solchen Fall kein Vertrauen mehr.⁴⁵⁶ Ein anderer Vorschlag wurde im Verfassungsausschuss vom Abgeordneten Cohn gemacht. Danach war die Gegenzeichnung des Reichsministers für den Auflösungsakt des Reichspräsidenten ausreichend. Somit konnte der Reichspräsident nur mit einem einzigem Minister auf seiner Seite den Reichstag auflösen.⁴⁵⁷ Gegen diese Auffassungen wurde die folgende Kritik ausgeübt, das Misstrauensvotum verliere seine Bedeutung und die Abhängigkeit des Reichspräsidenten vom Reichstag bestehe nicht mehr.⁴⁵⁸ Zudem verletze eine solche Praxis, die die Absicht der Nationalversammlung zur Gegenzeichnung nicht feststelle, die Idee für die Beschränkung der Macht des Reichspräsidenten.⁴⁵⁹ *Krallman*⁴⁶⁰ wies gegen diesen Vorschlag darauf hin, dass die Auflösung des Reichstags nur mit der Gegenzeichnung eines Reichsministers unzulässig sei, da es hierbei nicht um eine Ressortsfrage sondern um die allgemeine Politik des Reiches gehe. Desweiteren betreffe die allgemeine Politik des Reiches laut Art. 56 WRV - wie oben erwähnt - die Richtlinienbestimmungskompetenz des Reichskanzlers.

Im Schrifttum bestand auch eine Diskussion darüber, ob der Reichspräsident durch eine sog. Blankoverfügung seinen Ermessensspielraum dem gegenzeichnenden Reichskanzler übergeben konnte.⁴⁶¹ Dementsprechend unterzeichnete der Reichspräsident die Auflösungsverfügung und daher überließ das Datum und die Herbeiführung des Wirksamwerdens der Auflösung dem Reichskanzler.⁴⁶² Hier spricht man von einer Delegation⁴⁶³ der Rechte des Reichspräsidenten auf den Reichskanzler.⁴⁶⁴ Somit verstärkte sich die Blankoverfügung in außerordentlichem Maße und konnte einem möglichen Misstrauensvotum des Reichstages zuvorkommen.⁴⁶⁵ In einem solchen Fall erklärte der Reichskanzler nicht die Willensäußerung des Reichspräsidenten, sondern erklärte seinen eigenen Willen.⁴⁶⁶ Es ist möglich, die durch die Blankoverfügung bedingte Auflösung der ministeriellen Auflösung anzugleichen.⁴⁶⁷ Jedoch beruhte diese Blankoverfügung auf keiner verfassungsrechtlichen Grundlage, genauso wie die ministerielle Auflösung nach Art. 25 WRV. Die Weimarer Verfassung hat nur in Art

⁴⁵⁴ Pokorni, S.69.

⁴⁵⁵ Pokorni, S.74. Ebenso Wolgast, S.1 ff.

⁴⁵⁶ Krallmann, S.60. Hier ist zu bemerken, dass diese Ansicht sich mit der Idee der Bildung einer Präsidialregierung ohne ausdrückliche Vertrauenserklärung auseinandersetzte.

⁴⁵⁷ von Bülow, S.15.

⁴⁵⁸ Fromme, S.51.

⁴⁵⁹ Pokorni, S.76.

⁴⁶⁰ Krallmann, S.63. In dieser Hinsicht vgl. Otto, S.17.

⁴⁶¹ Detailliert in: Otto, S.17 ff.

⁴⁶² Otto, S.18.

⁴⁶³ Den Unterschied dieser Delegation von der Stellvertretung des Reichspräsidenten durch den Reichskanzler nach Art. 51 WRV betonte *Otto*, dass die Delegation anders als die Stellvertretung nicht von Verfassungs wegen stattfand. Siehe *Otto*, S.30.

⁴⁶⁴ *Otto*, S.27.

⁴⁶⁵ *Otto*, S.19.

⁴⁶⁶ *Otto*, S.27.

⁴⁶⁷ Vgl. *Otto*, S.27.

48 eine Delegation⁴⁶⁸ der zustehenden Rechte des Reichspräsidenten auf die anderen öffentlich-rechtlichen Ämter vorgesehen.

In der Verfassungswirklichkeit gestand der Reichspräsident der Reichsregierung die Vollmacht zur Auflösung zu. Diese Unterstützung des Reichspräsidenten wurde auch als eine Vorstufe zur Blankoverfügung ausgelegt.⁴⁶⁹

Es ist jedoch zu bemerken, dass die Diskussion über die Gegenzeichnung ihren Sinn verlieren würde, wenn der Reichspräsident mit der Mehrheit des Reichstags im Einvernehmen sei. In einem solchen Fall sei die Stellungnahme der Reichsregierung unerheblich. Denn der Reichspräsident konnte durch das Vertrauen der Reichstagsmehrheit eine neue Reichsregierung, deren alleinige Aufgabe die Gegenzeichnung der Auflösungsverfügung war, bilden.⁴⁷⁰

In der Verfassungswirklichkeit wurden alle Auflösungsakte des Reichspräsidenten kontrasigniert. Die Auflösungen in den Jahren 1920, 1928 und 1930 wurden nur vom Reichskanzler unterzeichnet. Die folgenden vier Auflösungen wurden auch durch die Innenminister kontrasigniert.⁴⁷¹

Anders als die Debatte zur Gegenzeichnung enthielt der Vorbehalt “*einmal aus dem gleichen Anlaß*”, der durch die Erfahrungen der preußischen Verfassungsgeschichte⁴⁷² entstand, eine deutliche Beschränkung. Jedoch war nicht klar, was der Begriff “*Anlaß*” bedeutete.⁴⁷³ Nach der Diskussion in der Nationalversammlung⁴⁷⁴ über die Definition “*Anlaß*” wurde die Auslegung in der Praxis namentlich dem Reichspräsidenten überlassen. Diese Konsequenz hat jedoch später dem Reichspräsidenten die Möglichkeit gegeben, durch eng gefasste Begründungen dieses Verbot zu deaktivieren.⁴⁷⁵

Gleichfalls war die Erklärung des Anlasses in dem Auflösungsakt nicht erforderlich.⁴⁷⁶ Insofern erregte *Schmitt*⁴⁷⁷ die Aufmerksamkeit bezüglich der Anlassfeststellung im Auflösungsakt, falls zwei Auflösungen in kurzer Zeit aufeinander folgten. Anlässlich der Auflösungen, die durch den Reichspräsidenten Ebert am 13. März 1924 und 20. Oktober 1924 mittels Verordnungen stattfanden, stellte *Schmitt* die Frage, wie man die Ungleichheit der Anlässe bei diesen Auflösungen anmerken kann, da es bezüglich beider Auflösungen eigentlich nur eine Streitigkeit zwischen der Exekutive und der Legislative gab.⁴⁷⁸ Hier betonte *Schmitt* den Unterschied zwischen monarchischer Auflösung und

⁴⁶⁸ Dieses Thema wird unten detailliert untersucht.

⁴⁶⁹ Für die Praxis aus der Presse siehe Otto, S.20

⁴⁷⁰ Krallmann, S. 61.

⁴⁷¹ Umbach, S.270.

⁴⁷² Das Auflösungsinstitut wurde in den Jahren 1862-1866 von der Regierung öfters missbräuchlich benutzt, um Streitigkeiten in den Landtagen zu entschärfen. Diese historischen Erfahrungen wurden von Hugo Preuß in den Verfassungsberatungen bezüglich der Auflösungsbefugnis bei den Beratungen in der Nationalversammlung zum Ausdruck gebracht, um seine Idee zur Beschränkung der Lösungskompetenz zu unterstützen. Siehe von Bülow, Christian, Die Auflösung der Volksvertretung im Reich und in den Ländern, Göttingen 1933, S.4.

⁴⁷³ Zur Definition von “*Anlaß*” kann auf *Schlecher* verwiesen werden, der unter diesem Begriff nicht ein bestimmtes äußeres Verhältnis versteht, das den Anstoß, die Veranlassung dazu gibt, von dem Lösungsrechte Gebrauch zu machen, sondern den inneren Grund, das Motiv, aus dem der Entschluß dazu hervorgeht. Siehe Selcher, S.889.

⁴⁷⁴ Hier sind die Warnungen des Abgeordneten *Schulz-Bromberg* bedeutsam, nach denen die Unklarheit dieses Begriffs in der Praxis auf Schwierigkeiten stoßen könnte. Siehe Krallmann, S.50.

⁴⁷⁵ Weber, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten, S.98.

⁴⁷⁶ von Bülow, S. 23.

⁴⁷⁷ Schmitt, Carl, “Einmaligkeit” und “gleicher Anlaß” bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung, AÖR 1925, S.162-174.

⁴⁷⁸ Schmitt, “Einmaligkeit” und “gleicher Anlaß” bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung, S.163.

ministerieller Auflösung.⁴⁷⁹ Da die monarchische Auflösung die Vertiefung der Macht des Königs oder des Monarchs gegen eine Volksvertretung bezweckte, machte die Beschränkung der Kompetenz des Staatsoberhauptes auf die Einmaligkeit keinen Sinn. Dementgegen sei die Auflösung auf ministerieller Art ein Mittel, das an das Volk appelliert, um einen bestimmten Konflikt endgültig zu lösen.⁴⁸⁰ Darum gewann hier die Klausel "Einmaligkeit" an Bedeutung, weil der Reichspräsident, der die Auflösung verfügt, nicht mehr gegen den Volkswillen in einem Konflikt seine eigene Politik durchsetzen kann.⁴⁸¹ Dennoch könne man nach *Schmitt*⁴⁸² die Auflösung des Parlaments durch den Reichspräsidenten wegen eines Konflikts nicht mit einer anderen Auflösung, deren Ursache die absichtliche Haltung des Parlaments zum Scheitern einer regierungsfähigen Regierung war, gleichstellen. In diesem Fall bezweckte das Parlament, eine sichere Mehrheit zu erlangen. Somit stehe die Auflösung einer Selbstauflösung sehr nahe.⁴⁸³ Aus diesen Gründen sei der Sachverhalt ganz anders als in einem Fall nach Art. 25 WRV und somit verstoße er nicht gegen das Erfordernis von "Einmaligkeit". Gleichfalls tritt Einmaligkeit nach *Schmitt* nicht als eine Beschränkung der Auflösungskompetenz ein, falls das Volk bei der Streitigkeit die bisherige Politik bestätigte und die Zusammensetzung des Reichstags unterstützt hatte.⁴⁸⁴ Insofern musste die Regierung nochmals die Auflösung fordern, um der ewigen Krise ein Ende zu machen, wenn sie dies für notwendig erachtete. Die Ausschaltung einer wiederholten Auflösung laut Art. 25 WRV könne nach *Schmitt*⁴⁸⁵ zwar verfassungsgemäß aber nicht vernünftig sein und stelle ein "ad absurdum" dar. Entgegen der Auffassung von *Schmitt* hob *Schlecher*⁴⁸⁶ hervor, dass das Verbot der Reichstagsauflösung eine Ausnahmeklausel darstelle und nicht ausgedehnt werden könne. Dementsprechend sollte diese Klausel eng ausgelegt werden. Die Definition von *Heilbrunn*⁴⁸⁷ bezüglich des Anlasses, dass also ein gleicher Anlass nur dann bestand, wenn die Verhältnisse nach der ersten Auflösung sich änderten, bestätigt diese Meinung. Zudem sollte die Änderung dieser Verhältnisse bedeutsam sein. Dessen ungeachtet kann von einem Anlass die Rede sein, wenn die Mehrheit im Volk mit der verfolgten Politik(z.B. Kriegspolitik) nicht mehr zufrieden war.⁴⁸⁸ Dieser Maßstab, den *Heilbrunn*⁴⁸⁹ zur Feststellung der Gleichheit des Anlass angewendet hatte, beruht nicht auf konkreten Tatbeständen. Dieser Maßstab sollte vielmehr auf äußeren Tatbeständen beruhen, unter denen die Entscheidung des Volks fiel.

Hier stellt sich eine andere Frage zur Beschränkung der Auflösung, und zwar welche Stellung der Reichstag gegenüber dieser Auflösung, die gegen das Verbot nach Art 25 WRV verstößt, einnehmen sollte.⁴⁹⁰ Insofern sind einige Bemerkungen von *Anschütz*⁴⁹¹ bemerkenswert, nach dem ein solcher

⁴⁷⁹ Schmitt, "Einmaligkeit" und "gleicher Anlaß" bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung, S.169.

⁴⁸⁰ Schmitt, "Einmaligkeit" und "gleicher Anlaß" bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung, S.169.

⁴⁸¹ Schmitt, "Einmaligkeit" und "gleicher Anlaß" bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung, S.170.

⁴⁸² Schmitt, "Einmaligkeit" und "gleicher Anlaß" bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung, S.172.

⁴⁸³ Schmitt, "Einmaligkeit" und "gleicher Anlaß" bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung, S.172.

⁴⁸⁴ Schmitt, "Einmaligkeit" und "gleicher Anlaß" bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung, S.173.

⁴⁸⁵ Schmitt, S.174.

⁴⁸⁶ Schlecher, S.889.

⁴⁸⁷ Heilbrunn, Otto, Was versteht Artikel 25 der Reichsverfassung unter "gleichem Anlaß", AÖR 1932, S.241.

⁴⁸⁸ Heilbrunn, S.242.

⁴⁸⁹ Heilbrunn, S.242-243.

⁴⁹⁰ Von Bülow, S.25 ff.

⁴⁹¹ Anschütz, Kommentar zu Art. 25 WRV, S.201.

Staatsakt unzulässig war. Nach *Otto*⁴⁹² wird in einem solchen Fall die Verpflichtung des Reichstages in Frage gestellt, weil § 19 Satz 1 der Geschäftsordnung den Reichstag zuständig⁴⁹³ mache. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass der Ermessensspielraum des Staatspräsidenten zur Feststellung, ob es tatsächlich einen gleichen Anlass gebe oder nicht, nach der Reichsverfassung von keinem Staatsorgan geprüft werden kann.⁴⁹⁴ Ebenso brachte auch *Pohl* zum Ausdruck, dass es für den Reichspräsidenten keine Verpflichtung zur Erklärung des Anlasses zur Auflösung gab. Darum könne nach *von Bülow*⁴⁹⁵ das Volk selbst durch die Wahl entscheiden, ob eine verfassungswidrige Auflösung in Betracht kam oder nicht. Nach dieser Entscheidung könne die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten nach Art. 59 und Art. 43 WRV in Betracht kommen. Gleichfalls bemerkte *Pohl*, dass der Reichstag gegen die verfassungswidrige Auflösung Widerstand leisten und seine Arbeit fortsetzen könne. Des weiteren könne der Reichstag den Staatspräsidenten und die gegenzeichnenden Minister (in der Regel: der Reichskanzler wegen seiner Richtlinienkompetenz nach Art. 56 WRV) wegen der Verantwortlichkeit nach Art. 59 WRV vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden.⁴⁹⁶ Dieser Weg wäre das einzige und wirksame Defensivmittel gegen die verfassungswidrige Ausschaltung des Reichstages.⁴⁹⁷ Obgleich dieser Weg nur die strafrechtliche Verantwortung des Reichspräsidenten und des Reichskanzlers betraf, vertrat das Schrifttum die Auffassung, dass der Staatsgerichtshof im Falle der Feststellung einer verfassungswidrigen Auflösung des Reichstags das Fortbestehen des Reichstags erklären sollte. In einem solchen Fall ist jedoch eine solche Feststellung nur deklaratorisch. Nach dieser Feststellung kann der Staatsgerichtshof sich der Anklage, die in der StPO für die Durchführung des Strafverfahrens zur Geltung kommt, widmen.⁴⁹⁸

Außerhalb dieser Beschränkungen wurden in der Weimarer Zeit auch andere Probleme hinsichtlich der Auflösung diskutiert. Eines dieser Probleme bestand in der Frage, ob die Auflösung eine zeitliche Beschränkung habe.⁴⁹⁹ Die herrschende Meinung wie die *von Bülow*⁵⁰⁰ sah hier kein Hindernis für die Auflösung vor dem Zusammentritt des Reichstags, obgleich *Pohl*⁵⁰¹ dies anhand der teleologischen Auslegung für unmöglich hielt, da das Volk durch die Wahl seinen Willen zum Ausdruck gebracht hatte und ein Appell an das Volk nicht möglich war. Ihn unterstützte *Tornow* mit der Begründung, dass der Reichstag vor seinem Zusammentritt keinen Anhaltspunkt zu einem neuen Anlaß geben könne.⁵⁰² Deshalb sei in solchen Fällen die Auflösung als eine *ultima ratio* unzulässig.⁵⁰³ Dennoch enthielt Abs. 2 des Art. 25 WRV keine zeitliche Grenze für die Auflösung. Art. 25 Abs 2 sah nur für die Bestimmung des Wahltages eine zeitliche Grenze vor, damit die Exekutive die Zusammensetzung des Reichstags nicht ewig verschieben konnte. Dementsprechend fanden Neuwahlen spätestens am sechzigsten Tage

⁴⁹² Otto, S.43.

⁴⁹³ Eine solche Forderung für die Verpflichtung des Reichstages bemerkten die Kommunisten am 14.März 1924 laut der Presse (Köln. Zeitung Nr. 187) nach der zweiten Auflösung des Reichstages durch Friedrich Ebert am 13. März 1924. Für diese Nachricht der Presse siehe Otto, S.43.

⁴⁹⁴ *Von Bülow* hat zutreffend hervorgehoben, dass die Lage bei der Auflösung ohne Gegenzeichnung anders wäre. In diesem Fall sei der Akt ungültig. Siehe *von Bülow*, S.26.

⁴⁹⁵ *Von Bülow*, S.28.

⁴⁹⁶ *Pohl*, *Der Reichspräsident und die Reichsregierung*, S.487.

⁴⁹⁷ *Otto*, S.46.

⁴⁹⁸ *Otto*, S.48.

⁴⁹⁹ *Umbach*, S.283.

⁵⁰⁰ *Von Bülow*, S.13.

⁵⁰¹ *Pohl*, *Die Auflösung des Reichstags*, S.26.

⁵⁰² *Tornow*, *Die Auflösung des Reichstags durch den Reichspräsidenten*, Göttingen 1930, S.20.

⁵⁰³ *Krallmann*, S.66.

nach der Auflösung statt.⁵⁰⁴ Als Exkurs ist zu bemerken, dass die Auflösung während einer Tagung oder am Ende einer Reichstagstagung möglich war.⁵⁰⁵

Zur Form und zum Inhalt des Auflösungsaktes hob *Umbach*⁵⁰⁶ hervor, dass eine Verfügung⁵⁰⁷ des Reichspräsidenten an den Reichstag genüge.⁵⁰⁸ Deswegen sei die Veröffentlichung im Reichsgesetzblatt nicht erforderlich. Aus diesem Grund sei der Zeitpunkt der Gegenzeichnung für den Auflösungsakt unwichtig. In der Praxis ist festzuhalten, dass der Reichskanzler den Auflösungsakt dem Reichspräsidenten zuweilen zugestellt hat. Jedoch bedeutet dies nicht, dass der Reichskanzler einen freien Ermessensspielraum für den Zeitpunkt der Zustellung der Auflösung hatte.⁵⁰⁹

Die Folgen der Auflösungsverfügung konnten rechtlich, nach der mündlichen Bekanntgabe durch einen Regierungsvertreter oder nach der schriftlichen Mitteilung des Reichspräsidenten in Kraft treten.⁵¹⁰ Jedoch war in der Verfassungswirklichkeit festzustellen, dass die meisten Auflösungen durch die Verordnungen des Reichspräsidenten stattfanden und im Reichsgesetzblatt veröffentlicht wurden.⁵¹¹ Zur Rechtsnatur des Auflösungsakts kann gesagt werden, dass der Reichspräsident mit der Auflösung keinen rechtserschöpfenden sondern einen rechtsanwendenden Akt ausübte.⁵¹²

Über die Lage des Reichstags nach der Auflösung ist zu bemerken, dass der aufgelöste Reichstag nach der Bekanntgabe der Auflösung keinen Beschluss fassen oder kein Gesetz erlassen konnte. Seine Existenz bestand nicht mehr bis zur Zusammensetzung einer neuen Volksvertretung. An diesem Punkt soll auch die Frage beantwortet werden, ob der Reichstag in den außerordentlichen Zeiten zusammengesetzt werden und wichtige Entscheidungen treffen könnte.⁵¹³ Diese Frage beantwortet *Gieß* verneinend. Nach seiner Auffassung bedeutet eine solche Zusammensetzung der mit "alten" Abgeordneten nur die Anwendung der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 123. der WRV.⁵¹⁴ Dennoch konnte der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten und der Ausschuss zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung (sog. Überwachungsausschuss), die als Kontrollausschüsse des Reichstags fungierten⁵¹⁵, unabhängig von der Tagung und der Wahlperiode des Reichstags nach Art. 35 WRV tätig werden.⁵¹⁶

⁵⁰⁴ Diese *60-Tage*-Klausel wurde in den letzten Zeiten der Republik missbraucht, so dass der Reichspräsident und seine Präsidialkabinette in diesen 60 Tagen durch die Verordnungen des Reichspräsidenten ihre politischen Ziele verwirklichen konnten. Siehe *Umbach*, S.323.

⁵⁰⁵ *Pohl*, *Der Reichspräsident und die Reichsregierung*, S.487. Als ein Beispiel aus der Verfassungspraxis kann die Auflösungsverfügung durch Hindenburg am 18. Juli 1930 während der Tagung des Reichstags aufgeführt werden. Diese Auflösungsverfügung wurde durch den Reichskanzler im Reichstag angekündigt.

⁵⁰⁶ *Umbach*, S.284.

⁵⁰⁷ Im Schrifttum ist die rechtliche Stellung des Auflösungsakts als eine Verfügung qualifiziert worden. Der gleiche Wortlaut von Art. 29 der österreichischen Bundesverfassung von 1929 erregte nach *von Bülow* die Aufmerksamkeit. Der Art. 29 der österreichischen Bundesverfassung von 1929 nahm Art. 25 der WRV als ein Vorbild. Dieser Artikel der österreichischen Bundesverfassung hat für die Bezeichnung des Auflösungsakts den Begriff "Verfügen" angewendet. Siehe *von Bülow*, S. 11.

⁵⁰⁸ *Ebenso Otto*, S.34.

⁵⁰⁹ *Otto*, S. 34.

⁵¹⁰ *Krallmann*, S. 64.

⁵¹¹ Z.B. Die Auflösung von 13. März 1924 (RGBL, S.173.) und 20. Oktober 1924(RGBL I, S. 713.)

⁵¹² *von Bülow*, S.12.

⁵¹³ Zu Recht bezeichnete *Krallmann* die Auflösungsverfügung nicht als eine Verordnung. Siehe *Krallmann*, S. 64.

⁵¹⁴ *Gieß*, S.95.

⁵¹⁵ *Wuermeling*, S. 355

⁵¹⁶ Die Ständigkeit dieser Ausschüsse wird damit begründet, dass diese Ausschüsse wie die Verwaltungsfunktion der Regierung nachhaltig tätig sein sollten. Dennoch behauptete *Poetzsch-Hefter*, dass die Überwachungsbefugnis dieses Ausschusses nicht das Recht auf Information für Art. 48 WRV beinhaltete. Naturgemäß durfte dieser

Schließlich ist als Exkurs die Bewertung des Bundesverfassungsgerichts zur Auflösungskompetenz des Reichspräsidenten nach Art.25 WRV kurz zu erwähnen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Auflösungskompetenz des Reichspräsidenten in der oben erwähnten Auflösungsentscheidung-I als *“politisch unbegrenzt”*⁵¹⁷ definiert. Vor allem betonte das Gericht, dass kein Parlament in seiner ganzen Legislaturperiode nach WRV amtieren konnte.

2.2.1.2. Die Verfassungswirklichkeit bezüglich der Auflösungskompetenz des Reichspräsidenten

Die Auflösungskompetenz nach Art. 25 WRV, die dem Reichspräsidenten zustand, wurde sowohl in Ebert-Ära als auch in der Amtszeit von Hindenburg des Öfteren angewendet.

Es ist bemerkenswert, dass Ebert meistens diese Auflösungsverfügungen gegen die von der SPD dominierten Mehrheiten gerichtet hat, obwohl er damaliger Parteichef der SPD war. Hier ist noch hinzufügen, dass die Fraktionen im Reichstag manchmal die Auflösungen provoziert haben, da die Weimarer Reichsverfassung genauso wie ihre Nachfolgerin die Möglichkeit der Selbstauflösung des Parlaments nicht vorgesehen hatte. Diese Versuche fanden durch die Forderungen der Fraktionen gegenüber dem Reichspräsidenten statt, sonst wäre die Auflösung unmöglich. Jedoch sind diese Versuche gescheitert, da der Reichspräsident nicht einverstanden war.⁵¹⁸

Die ersten beiden Auflösungen folgten - wie schon oben erwähnt - im Jahr 1924 aufeinander und zwar nachdem der Reichstag die Verordnungen, die auf die Ermächtigungsgesetze vom 13. Oktober und 8. Dezember Bezug genommen hatten, nicht gebilligt hat und somit die auf diesen Verordnungen beruhenden wirtschaftlichen Maßnahmen aufgehoben hat. Durch diese Haltung erfüllte der Reichstag die Voraussetzung eines Anlasses zur Auflösung gemäß Art. 25 WRV.⁵¹⁹ Vor der Auflösung versuchte Ebert, einen Kompromiss zu schließen. Nach der Erfolglosigkeit dieser Versuche hat er die Auflösung mit folgender Begründung bekanntgegeben:

” Nachdem die Reichsregierung festgestellt hat, dass Ihr Verlangen, die aufgrund der Ermächtigungsgesetze vom 13. Oktober und 8. Dezember 1923 (RGBl. I. S. 943. und 1179) ergangenen und von mir als lebenswichtig bezeichneten Verordnungen zur Zeit unverändert fortbestehen zu lassen, nicht die Zustimmung der Mehrheit des Reichstags findet, löse ich aufgrund des Art. 25 WRV der Reichsverfassung den Reichstag auf.”

Aufgrund dieser Auflösungsverfügung fanden am 4. Mai 1924 die Neuwahlen statt und brachten einen deutlichen Vorteil für die Parteien, die die Weimarer Koalition umfassten.⁵²⁰ Für die SPD, die gegen die Maßnahmen des Kabinetts Marx einen starken Widerstand geleistet hatte und die Auflösung verursachte, bedeuteten diese Wahlen einen Sieg. Dennoch konnten die Wahlen keine absolute Mehrheit - wie oben erwähnt - für die Regierungsbildung bringen. Deshalb löste Ebert mit folgender Begründung den Reichstag am 20. Oktober 1924 erneut auf:

“ Parlamentarische Schwierigkeiten machen die Beibehaltung der gegenwärtigen Reichsregierung und gleichzeitig die Bildung einer neuen Regierung auf der Grundlage der bisher erfolgten Innen- und

Ausschuss auch nicht die Aufhebung der Maßnahmen gemäß Art 48 WRV verlangen. Siehe Poetzch-Hefter, Kommentar zu Art.48, S.242

⁵¹⁷ BVerfGE 62,1, 118.

⁵¹⁸ Um ins Detail zu gehen, siehe Umbach, S.279.

⁵¹⁹ Umbach, S.286.

⁵²⁰ Die Mitglieder der anderen radikalen Parteien nahm auch wie Nationalsozialisten (32 Sitze statt 3) zu.

Außenpolitik unmöglich. Aufgrund des Art. 25 der Reichsverfassung löse ich deshalb den Reichstag auf.”

Auf den ersten Blick ist zu bemerken, dass beide Auflösungen auf unterschiedlichen Anlässen beruhten und somit verfassungsgemäß waren. Demgegenüber wurde aber im Schrifttum vertreten, dass die Ursache der Auflösungen im Jahr 1924 aus dem gleichen Anlass hergeleitet wurde. Und zwar war der Kernpunkt der politischen Krisen, die die Auflösungen bewirkten, die Unmöglichkeit der Beibehaltung einer parlamentarischen Mehrheit.⁵²¹ Gleichfalls kam die Initiative in beiden Auflösungen von Regierungen, so dass das Bestehen eines bestimmten Konfliktes sich in beiden Auflösungen behaupten ließ,⁵²² Die *wiederholte* Auflösung des Reichstages, der am 7. Dezember 1924 gewählt worden war, erfolgte Anfang 1928 und verstieß somit gegen Art 25 WRV.⁵²³

Nach vier stabilen Jahren in Politik und Wirtschaft erlebte die Regierung Schwierigkeiten mit den führenden Parteien im Reichstag. Diese Schwierigkeiten fokussierten sich auf der Forderung nach der Enteignung von Fürsten. Diese Enteignung wurde durch ein Volksbegehren versucht. Es folgte der Kabinettwechsel von Luther zu Marx, jedoch mit den gleichen Ministerposten. Die politischen Diskussionen fand jedoch kein Ende. Denn die von der Regierung verfolgte Schulpolitik und das wirtschaftliche Programm die Parteien, welche die Regierung tolerierten (insbesondere in diesem Fall: DNVP), überzeugten nicht. Aus diesen Gründen löste der Reichspräsident Hindenburg am 31. März 1928 den Reichstag mit folgender Begründung auf:

“Nachdem der Reichstag mit den gestern verabschiedeten Gesetzen das sogenannte Notprogramm erledigt hat, und da nicht zu erwarten ist, dass noch weitere größere gesetzgeberische Arbeiten in dieser Wahlperiode zum Abschluss gebracht werden können, löse ich aufgrund des Art. 25 der Reichsverfassung den Reichstag auf.”

Eigentlich bezweckte diese Auflösung die gleichen Erwartungen zu erfüllen wie die Auflösungen von 1924.⁵²⁴ Danach war der Zweck die Bildung einer Mehrheit, welche eine effektive Gesetzgebung für die Regierung zur Verfügung stellte, im Reichstag zusammzusetzen. Jedoch wurden diese Erwartungen nicht erfüllt.

Die vierte Auflösung in der Weimarer Republik war nicht nur ein Schlüssel zur Lösung eines politischen Konfliktes sondern auch ein starkes Mittel⁵²⁵ zur Einführung des sog. Präsidialkabinetts. Diese Auflösung verursachte die allmähliche Ausschaltung des Parlamentarismus.

Im Jahre 1930 wollte das Kabinett Brüning die Steuern aufgrund der Weltwirtschaftskrise erhöhen. Entsprechende Gesetzentwürfe wurden vom Reichstag am 16. Juli 1930 mit großer Mehrheit abgelehnt. Aus diesem Grund versuchte Reichspräsident Hindenburg die gleichen Maßnahmen durch die Notverordnungen nach Art. 48 WRV zu treffen.⁵²⁶ Der Reichstag hat mit einer knappen Mehrheit (236 Stimmen gegen 222 Stimmen) diese Verordnungen aufgehoben. Wegen dieses Widerstandes hob der

⁵²¹ Umbach, S.293.

⁵²² Umbach, S.295.

⁵²³ Von Wagner hatte in den Dresdner Nachrichten vom 26.10.1924 zum Ausdruck gebracht, dass beide Auflösungen auf den fehlenden Mehrheit für den Fortbestand des Kabinetts Marx basierten. Somit waren die Anlässe in beiden Auflösung gleich. Für diese Stellungnahme siehe Krallmann, S. 51.

⁵²⁴ Umbach, S.306.

⁵²⁵ Umbach, S.307.

⁵²⁶ RGBl. 1930 I S.207, 212.

Reichspräsident am 18. Juli 1930 diese Verordnungen auf und löste gleichzeitig mit der folgenden Begründung den Reichstag auf:

“Nachdem der Reichstag heute beschlossen hat, zu verlangen, dass meine auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung erlassenen Verordnungen von 16 Juli außer Kraft gesetzt werden, löse ich auf Grund des Art. 25 der Reichsverfassung den Reichstag auf.”

Die Reichstagswahlen am 14. September 1930 brachten keine Mehrheit⁵²⁷, welche eine Stabilität zur Regierungsbildung sicherstellen und somit eine effektive Gesetzgebung zur Verfügung stellen konnte. Danach machte Brüning, von der SPD toleriert, mit einem neuen Kabinett weiter. Nachdem Hindenburg Brüning entlassen und von Papen als Reichskanzler ernannt hat, konnte auch dieser - wie oben erwähnt - keine Mehrheit bilden. Darum löste Hindenburg am 4. Juni 1932⁵²⁸ den Reichstag erneut mit der folgenden Begründung auf:

“Aufgrund des Art. 25 der Reichsverfassung löse ich mit sofortiger Wirkung den Reichstag auf, da er nach den Ergebnissen der in den letzten Monaten stattgehabten Wahlen zu den Landtagen der deutschen Länder⁵²⁹ dem politischen Willen des deutschen Volkes nicht mehr entspricht.”

Jedoch entsprachen die Wahlen den Erwartungen von Papen und Hindenburg nicht, weil die von Papen unterstützte Deutschnationale Volkspartei nur 5,9 % der Stimmen bekam. Eines der ersten Werke des neuen Reichstags war der Sturz der Regierung von Papen durch ein Misstrauensvotum.

Der Reichstag brachte am 12. September 1932 sein Misstrauen gegenüber der Regierung Papen zum Ausdruck.⁵³⁰ Gegen diesen Beschluss konnte Hindenburg diesmal keine Auflösung wagen. Er ernannte zunächst General von Schleicher zum Reichskanzler. Trotz der Forderung von Schleichers zur Auflösung des Reichstages lehnte Hindenburg erneut die Auflösung ab. Die demokratischen Parteien im Reichstag hatten offensichtlich angekündigt, Schleicher nicht zu unterstützen.⁵³¹ Aus diesen Gründen trat Kanzler von Schleicher zurück⁵³² und öffnete den Weg zum Kanzleramt für Hitler, der am 30. Januar 1933 zum Reichskanzler ernannt wurde. Zwei Tage nach der Ernennung Hitlers löste Hindenburg am 1. Februar 1933 letztlich den Reichstag mit folgender Begründung auf:

⁵²⁷ Genauso wie die Auflösung am 20.10. 1924 hatte die Auflösungsverfügung am 4.7. 1932 das Problem nicht gelöst, sondern verschärft. *Dietrich Gruber* vergleicht diese Auflösungsverfügungen mit den Auflösungen in Frankreich 1877 und 1955. Siehe Gruber, Dietrich Die Stellung des Regierungschefs in Deutschland und Frankreich, Hamburg 1964, S.21. Ebenso Gruber, S. 141 Fn. 84.

⁵²⁸ Auch war der Druck von Hitler auf Hindenburg ein Faktor für diese Auflösung. Denn Hitler hat gegenüber der Tolerierung durch seine Partei NSDAP für die Regierung von Papen die Neuwahl des Reichstags zur Bedingung gemacht. Siehe Berthold, S.15.

⁵²⁹ Insofern ist zu bemerken, dass die NSDAP bis auf Bayern in allen Ländern die Mehrheit in den Landtagen erlangen konnte. Diese Tatsache gab unter Berücksichtigung der herrschenden Staatslehre dem Reichspräsident neuen Anlaß zur Auflösung. *Umbach* qualifizierte diese Begründungen als nicht verfassungsgemäß, da Hindenburg und andere Rechtspolitiker mit dieser Auflösung eine politische Umstrukturierung bezweckten. Siehe Umbach, S.317

⁵³⁰ Bezüglich der Verfassungswidrigkeit dieser Abstimmung wegen der Verletzung der Geschäftsordnung des Reichstags durch den Reichspräsidenten Göring siehe *Pokorni*, S.88-89.

⁵³¹ Berthold, S.28.

⁵³² Dieser Rücktritt war eigentlich nicht freiwillig. Schleicher hatte vor seinem Rücktritt geplant, mit einigen Generalen gegen den Reichspräsidenten Hindenburg zu putschen. Dennoch konnten sie gegen die starke Militäripersönlichkeit Hindenburgs so etwas nicht wagen. Siehe Berthold, S.27-28. Insofern hob *Poetzch-Heffter* hervor, dass die Streitigkeiten zwischen Hindenburg und Schleicher bezüglich der Agrarpolitik des Landes eine wichtige Rolle bei diesem Rücktritt gespielt haben. Siehe *Poetzch-Heffter*, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung - Teil III, S.153.

“Nachdem sich die Bildung einer arbeitsfähigen Mehrheit als nicht möglich herausgestellt hat, löse ich aufgrund des Artikels 25 der Reichsverfassung den Reichstag auf, damit das deutsche Volk durch Wahl eines neuen Reichstags zu der neugebildeten Regierung des nationalen Zusammenschlusses Stellung nimmt.”

Die Erwartungen von Hindenburg, dass das Volk mit neuen Wahlen den Aufstieg der NSDAP vermeiden wird, realisierte sich nicht. Bei den Wahlen vom 5. März 1933 hatte die NSDAP 44 % der Stimmen und konnte gemeinsam mit der DNVP (8 %) eine deutliche Mehrheit im Reichstag bilden.

Die letzte Auflösung der Weimarer Republik fand unter Hitlers Präsidentschaft statt. Der Reichstag, der ein dem Reichspräsidenten ebenbürtiges Organ der Weimarer Republik war, existierte danach *de facto* nicht mehr.

2.2.2. Die Kompetenz des Reichspräsidenten zum Erlass von außerordentlichen Notverordnungen nach Art. 48 WRV

2.2.2.1. Die Vorgeschichte des Art. 48 WRV und die Diskussionen in der Nationalversammlung

Die meist diskutierte Kompetenz des Reichspräsidenten in der WRV war der Art. 48 Abs. 2, der ihm die Kompetenz zugestand, zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die nötigen Maßnahmen zu treffen, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet sein sollte. Zu diesem Zwecke durfte er nach diesen Artikeln vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 WRV festgesetzten Grundrechte ganz oder teilweise außer Kraft setzen. Eigentlich war der Notstand eine Sache der Exekutive, und die Legislative war hier nur als ein bloßes Kontrollorgan tätig.⁵³³ Dennoch betraf die Anwendung des Notverordnungsrecht als wichtigste Waffe des Notstands die Legislative mehr als die Exekutive, da der Notstandsgewaltsträger während des Notstands die Legislative ersetzte. Aus diesem Grund werden der Notstand und die Notverordnungen nach der Weimarer Reichsverfassung in diesem Abschnitt dargelegt.

Die Ausnahme Gewalt war in der deutschen Verfassungsgeschichte auch vor der Weimarer Verfassung bekannt. Die Verfassung von 1871 (Bismarcksche Verfassung) gestand dem Kaiser im Art. 68 die Kompetenz zur Verhängung des Ausnahmezustands zu, wenn die öffentliche Sicherheit im Reichsgebiet bedroht war. Ebenso sah dieser Artikel vor, dass das frühere preußische Belagerungsgesetz bis zum Erlass ein neues Ausführungsgesetz gelten wird. Dieses Gesetz war bis 1918 in Kraft, da der Gesetzgeber nach dem Inkrafttreten der Verfassung kein neues Ausführungsgesetz erlassen hatte. Die Anwendung dieses preußischen Gesetzes, dessen rechtlicher Fortbestand umstritten war,⁵³⁴ war bedeutsam, da das Gesetz die Verhängung der Ausnahme Gewalt deutlich auf die Kriegs- und Aufruhrzeiten beschränkt hatte. Dementsprechend war ausgeschlossen, die Ausnahme Gewalt für die Bekämpfung anderer Störungen der öffentlichen Sicherheit - wie Wirtschaftskrisen oder Katastrophen

⁵³³ Huber, Ernst Hudolf, Zur Lehre vom Verfassungsnotstand in der Staatstheorie der Weimarer Zeit, in: Im Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber, S. 31.

⁵³⁴ Vgl. Friedmann, S. 32ff. Der Autor begründete seine These mit dem Wortlaut der Art. 178. Abs. 2 WRV, die in der Weimarer Reichsverfassung in Widerspruch stehende Reichsgesetze außer Kraft gesetzt hatte. Wegen der Unvereinbarkeit des früheren Ausnahmerechts nach der Bismarckschen Verfassung mit der neuen Weimarer Verfassung war dieses preußische Ausnahme Gesetz beseitigt worden.

- anzuwenden.⁵³⁵ Durch die Ankündigung dieses Kriegszustands war die Exekutive einschließlich der vollziehenden Gewalt der Länder auf das Militär zu übertragen.

Durch diese Übertragung konnten die Militärbefehlshaber⁵³⁶ auch die Kompetenzen bezüglich der Legislative erlangen. Demnach konnten sie auch die Notverordnungen erlassen und sogar Strafbestimmungen verhängen.⁵³⁷

Die Verankerung des Notstandsrechts in der Weimarer Verfassung war ein wichtiger maßgeblicher Schritt. Hugo Preuß bezog sich hier nicht die Bismarcksche Verfassung von 1871, welche die Vorgängerin der Weimarer Reichsverfassung gewesen war.⁵³⁸ Sein Vorschlag beruhte vielmehr auf dem elsass-lothringischen Diktatur-Artikel, der den Oberpräsidenten dieses Landes dazu ermächtigen konnte, zur Abwendung der Gefahr alle erforderlichen Maßnahmen ohne zeitliche Zäsur zu treffen, wenn eine Gefahr für öffentliche Sicherheit bestand. Es ist bemerkenswert, dass Preuß ursprünglich in seinem Verfassungsentwurf von 1917 vor dem Ende des Ersten Weltkriegs unter Berücksichtigung des Missbrauchs des Notstandsrechts von der Armee die Notstandsgewalt dem Reichstag übertrug, obgleich die Notstandsgewalt nach Art. 68 des Preußischen Urentwurf durch ein Reichsgesetz im Falle des Kriegs oder eines Aufruhrs in Betracht kommen sollte.⁵³⁹

Wie andere Bestimmungen, hatte auch die Einführung der Notverordnungen in der Nationalversammlung dauernde Diskussionen heraufbeschwört.⁵⁴⁰ Die ursprüngliche Fassung der Ausnahmegehalt vom Reichspräsidenten war in Art. 67 und Art 68 des Verfassungsentwurfs⁵⁴¹ verankert. Insofern hoben die Sozialdemokraten einen Einwand gegen die Handlungsfreiheit des Reichspräsidenten zur Feststellung der Notstandsfrage. Sie schlugen bezüglich dieser Feststellung die Erforderlichkeit der Zustimmung von der Reichsregierung vor.⁵⁴² Diese Vorschläge wurden im

⁵³⁵ Blomeyer, Peter, Der Notstand in den letzten Jahren von Weimar: Die Bedeutung von Rechts-Lehre und Praxis der Notstandsgewalt für den Untergang der Weimarer Republik und die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten, Berlin 1999, S. 63.

⁵³⁶ Diese Befehlshaber waren 62 Personen, denen alle Zivilbehörden und Organe in ihren Bezirken zur Verfügung standen. Über diesen Befehlshabern stand der Kaiser, der als oberster Kriegsherr diesen Befehlshabern Weisungen erteilte. Diese Befehlshaber und der Kaiser stellten zusammen reichseinheitlich die gesamte Verwaltung dar. Siehe Kurz, Achim, Demokratische Diktatur? Auslegung und Handhabung des Artikels 48 der Weimarer Verfassung, 1919-1925, Berlin 1992, S. 17.

⁵³⁷ Blomeyer, S.64. Nach Art 4.des Einführungsgesetzes im Strafgesetzbuch war die Todesstrafe für den Kriegszustand vorgesehen. Siehe Kurz, S.17. Trotz der deutlichen Schranken dieser Ausnahmegehalt hatten die Militäroffiziere nach der Erklärung des Kriegszustandes am 31. Juli 1914 auch wirtschaftliche Maßnahmen - wie die Festsetzung von Höchstpreisen - ergriffen, die mit der Kriegslage nichts zu tun hatten. Dieses Verhalten erntete auch die Kritik der Rechtsparteien. Siehe Blomeyer, S.64, Kurz definiert diese Lage des Militärs im ersten Weltkrieg als sog. Neben-Verwaltung. Siehe Kurz, S.19.

⁵³⁸ Huber, Lehre vom Verfassungsnotstand in der Staatstheorie der Weimarer Zeit, S. 32.

⁵³⁹ Kurz, S.36.

⁵⁴⁰ Für diese Diskussionen siehe Richter, Ludwig, Reichspräsident und Ausnahmegehalt: Die Genese des Artikels 48 in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, in: Der Staat (37) 1998, S. 221-249.

⁵⁴¹ Die Artikeln lauteten im folgenden: Art. 67: *“Wenn deutsche Gliedstaaten die ihnen nach der Reichsverfassung oder nach den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllen, kann sie der Reichspräsident dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten.”* Art 68: *“ Der Reichspräsident kann, wenn im deutschen Reichsgebiet die öffentliche Sicherheit und Ordnung in einem erheblichen Umfang gestört oder gefährdet wird, unter Verantwortlichkeit des gesamten Reichsministeriums mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten und die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlichen Anordnungen treffen. Zu diesem Zweck darf er vorübergehend die in den Artikeln 32,33, 35 bis 38 festgesetzten Grundrechte ganz oder teilweise außer Kraft setzen. Er ist verpflichtet, zu diesen Anordnungen unverzüglich die Genehmigung des Reichstags einzuholen und seine Anordnungen aufzuheben, wenn der Reichstag die Genehmigung versagt. Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz.”*

⁵⁴² Richter, S.227.

Verfassungsausschuss wegen der Stimmengleichheit 12 gegen 12 Stimmen abgelehnt und die erste Fassung ist unverändert geblieben. Nach der redaktionellen Überarbeitung der Verfassung wurden letztlich Art. 48 und Art 49 WRV eingeführt. Nach der Zuleitung des Entwurfs hat sich die SPD als Folge der oben genannten Versuche zur Begrenzung der Reichspräsidentenmacht weiterbemüht und versucht, die Ausnahmegehalt des Reichspräsidenten als *ultima ratio* zu qualifizieren.⁵⁴³ In Verbindung mit dieser Haltung sollte nach Vorstellung der Sozialdemokraten die Gegenzeichnung dieser Maßnahme durch alle Reichsminister erfolgen.⁵⁴⁴ Ebenso war umstritten, ob die Ausnahmegehalt nur der zentralen Gewalt des Reichs übergeben werden sollte. Hier war auch die unitarische Tendenz der Verfassungsväter ausprägend. Aus diesem Grund wollte Konrad Bayerle von der BVP den Ländern bei Gefahr im Verzug die Möglichkeit einstweiliger Maßnahmen erlassen. Die Anwendung dieser Maßnahmen konnte nach *Bayerle* durch das Recht des Reichspräsidenten sichergestellt werden, so dass die Aufhebung dieser Maßnahmen durch den Reichspräsidenten ermöglicht werden sollte.⁵⁴⁵ Der Hintergrund dieser Anerkennung der Notstandsgewalt in den Ländern bestand darin, die bereits in Bayern angewendete Ausnahmegehalt - hier sind der Erklärungen des bayerischen Abgeordneten Bayerle zu bedenken - zu bewahren.⁵⁴⁶

Es war zu erkennen, dass der Widerstand der opponierenden Abgeordneten im Verfassungsausschuss im Laufe der Zeit abnahm. Hier kommt die Stellungnahme des SPD-Mitgliedes *Simon Katzenstein* in Betracht, der später die Maßnahmen der Ausnahmegehalt nur auf die öffentliche Sicherheit beschränken wollte, obwohl er einer der führenden Gegner der Ausnahmegehalt des Reichspräsidenten war. Dementsprechend sollte der Reichspräsident keine wirtschaftlichen Maßnahmen - wie im Ersten Weltkrieg - im Notstand ergreifen. Insofern übte sein Parteifreund *Wolfgang Heine* aus Preußen gegen Katzenstein Kritik. Denn wirtschaftliche Maßnahmen wie die Festsetzung der Lebensmittelpreise sollten auch im Notstand ergriffen werden.⁵⁴⁷ Im Lichte dieser Diskussionen⁵⁴⁸ blieben Reichsexekution und Ausnahmegehalt im Art 48. unverändert. Jedoch erfuhr der Art 49 kleine Änderungen.⁵⁴⁹ Damit nahm die Nationalversammlung die Reföderalisierung der Ausnahmegehalt an. Nach dem Zusammentreffen in der dritten Lesung des Verfassungsausschusses wurde über die Kontrolle des Reichstags über diese Notstandsmaßnahmen diskutiert.⁵⁵⁰ Der Kernpunkt der Diskussion war das Wort „*unverzüglich*“. Zur Frage, ob der Reichstag sich nach der Aufhebung der Notstandsmaßnahmen unverzüglich zusammensetzen sollte, wurde beantwortet. Danach sollte der Reichstag erst nach seinem Zusammentritt konsultiert werden. Und zwar bedeutete der Begriff „*unverzüglich*“ das Wort „*ohne schuldhaftes Zögern*“. Dennoch wurden die Vorschläge, das Zusammentreffen des Reichstags auf drei

⁵⁴³ Richter, S.231.

⁵⁴⁴ Kurz, S.16, ebenso Richter, S.229 f.

⁵⁴⁵ Richter, S.231.

⁵⁴⁶ Kurz, S.44.

⁵⁴⁷ Richter, S.233.

⁵⁴⁸ Die Unabhängige Sozialdemokraten leisteten einen starken Widerstand gegen die Reichsexekution. Siehe Landau, Adolf, Die Reichsexekution nach Artikel 48 Absatz 1 der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Schneidemühl 1927, S.27.

⁵⁴⁹ Nach dieser Fassung lautete Art 49: „*Der Reichspräsident kann, wenn im deutschen Reichsgebiet die öffentliche Sicherheit und Ordnung in einem erheblichen Umfang gestört oder gefährdet wird, unter Verantwortlichkeit des gesamten Reichsministeriums mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten und die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlichen Anordnungen treffen. Zu diesem Zweck darf er vorübergehend die in den Artikeln 32,33, 35 bis 38 festgesetzten Grundrechte ganz oder teilweise außer Kraft setzen. Er ist verpflichtet, zu diesen Anordnungen unverzüglich die Genehmigung des Reichstags einzuholen und seine Anordnungen aufzuheben, wenn der Reichstag die Genehmigung versagt.*

Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für Ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs.1 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen. Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz.”

⁵⁵⁰ Richter, S.235.

Tage zu beschränken oder die Übertragung des Genehmigungsrechts vom Reichstag auf einen ständigen Ausschuss, in der dritten Lesung abgelehnt. Ebenso wurde die Verantwortung des ganzen Reichsministeriums abgeschafft, da Art. 50 der WRV als eine Gesamtklausel auch für die Anwendung der Ausnahmegehalt die Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder der zuständigen Ressortsminister erforderte.⁵⁵¹

In den folgenden Bearbeitungen des Artikels wurde es vorgeschlagen, dass die in den Art. 48 und 49 geregelten Themen in einem Artikel zusammenzufassen. Somit erlangte Art. 48 von WRV seine letzte Fassung.⁵⁵² Dieser verzögerte Kompromiss des Verfassungsausschusses über Art. 48 WRV konnte durch die Abweichung der SPD von ihrer Stellungnahme erlangt werden.⁵⁵³ Diese Abweichung begründete SPD damit, dass die weiteren Begrenzungen des Notstandsrecht des Reichspräsidenten durch das vom Art. 48 Abs. 5 vorgesehene Ausführungsgesetz sichergestellt werden könnten.⁵⁵⁴ Dennoch konnte das Ausführungsgesetz im Reichstag niemals beschlossen werden und niemals in Kraft treten.⁵⁵⁵

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Art. 48 als die Grundlage der Anwendung von der Ausnahmegehalt - unter Berücksichtigung der historischen Erfahrungen - eine tiefe Diskussion zur Folge hatte. Dennoch beinhaltete die letzte Fassung des Artikels einen weiten Ermessensspielraum des Reichspräsidenten und der Länder, die zusammen als Träger der Ausnahmegehalt hervorgetreten sind. Insofern begründete *Huber*⁵⁵⁶ den freien Ermessensspielraum mit der Tatsache, dass die Weimarer Republik aus einer Krise entstanden war und deswegen ein Krisenrecht brauchte. Der Wechsel im Notstandsrecht nennt er die *Entformalisierung des alten Notstandsrechts*.⁵⁵⁷ Diese Änderungen sind insbesondere bei der Entmilitarisierung des Notstandsrechts ersichtlich. Dementsprechend könne nur der Reichspräsident und zwar mit den Ländern zusammen anstatt mit dem Militär diese Ausnahmegehalt anwenden und verkünden.⁵⁵⁸

2.2.2.2. Die normative Inhalt und die Durchsetzung des Art.48 WRV

Der Ausnahmezustand nach Art. 48 betraf eigentlich zwei unterschiedliche Aspekte: Zum einen konnte der Reichspräsident als Reichsverwalter nach Art. 48 Abs.1 über die Ländern Aufsicht führen, falls die Länder ihre Obliegenheiten nach den Gesetzen und nach der Verfassung nicht erfüllen würden. Kraft dieser Aufsichtsbefugnis konnte der Reichspräsident auch mit Hilfe der bewaffneten Macht die Länder zwingen, ihre Pflichten zu erfüllen. Er konnte dadurch die Staatsgehalt in den Ländern ersetzen. Die durch den Reichspräsidenten zu treffenden Maßnahmen wurden als "*Reichsexekution*" bezeichnet.

Zum anderen konnte der Reichspräsident, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet sein sollten, die zur Wiederherstellung der öffentlichen

⁵⁵¹ Kurz, S.37.

⁵⁵² Richter, S.236.

⁵⁵³ Richter, S.238.

⁵⁵⁴ Blomeyer, S.68.

⁵⁵⁵ Nach *Fromme* sind die Ursachen der Untätigkeit des Reichstags für dieses Ausführungsgesetz zweierlei: Vor allem reichte die Kompromissfähigkeit des Reichstages nicht, dieses Gesetz zu erlassen. Zweitens konnten nach *Fromme* die Reichstagsabgeordneten die unbeschränkte Notstandskraft des Staatsoberhauptes zur Bewältigung der Gegenwartsaufgaben erforderlich machen. Siehe *Fromme*, S.116. Zudem erinnerte sich *Oberreuter* an einen gescheiterten Versuch zum Ausführungsgesetzes 1926, welcher am Widerstand Hindenburgs gescheitert war. Siehe *Oberreuter*, S.45.

⁵⁵⁶ *Huber*, Lehre Vom Verfassungsnotstand in der Staatstheorie der Weimarer Zeit, S. 32.

⁵⁵⁷ *Huber*, Lehre Vom Verfassungsnotstand in der Staatstheorie der Weimarer Zeit, S. 31.

⁵⁵⁸ Insofern wies *Goebel* darauf hin, dass das Militär sich als ein Akteur des Notstandsrechts erhielt, jedoch sollte das Militär in diesem Fall nur den Befehlen des Reichspräsidenten gehorchen. Siehe *Goebel*, S.8.

Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen. Er konnte erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesen Zwecken durfte er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder teilweise außer Kraft setzen.

Auf die Auswirkung der beiden Aspekte, die sowohl die Exekutive als auch Legislative untereinander beeinflussten, soll hier eingegangen werden.

2.2.2.2.1. Die theoretische Debatte zur Reichsexekution nach Art. 48 Abs.1 WRV

Die Reichsexekution soll als eine „Zwangswaffe“ des obersten Reichsorgans⁵⁵⁹ erwähnt werden. Die Reichsexekution fand ihre historischen Wurzeln in der Bismarckschen Verfassung von 1871. Nach Art 19 der Verfassung von 1871 konnten die verfassungsrechtlichen Pflichten der Bundesglieder im Wege der Bundesexekution angehalten werden, falls die Bundesglieder ihre verfassungsrechtlichen Pflichten nicht erfüllen. Die Entscheidung zur Exekution war vom Bundesrat zu treffen. Die Vollstreckung stand dem Kaiser zu.⁵⁶⁰ Dennoch konnte nur der Bundesrat bestimmen, welche Mittel zur Bundesexekution angewendet werden durften.⁵⁶¹ Jedoch wurde in der Verfassungswirklichkeit des Kaiserreichs die Bundesexekution niemals angewendet.⁵⁶²

Dahingegen ermächtigte die Weimarer Reichsverfassung als Verteidigerin eines sog. „*unitarisierten Bundestaats*“ den Reichspräsidenten zur Reichsexekution. Darum genoss dieser als einziger Inhaber der Reichsexekution⁵⁶³ einen Ermessensspielraum für deren Anwendung.⁵⁶⁴ Diese Entwicklung nannte Preuß ein Fortschritt, da die Lösung der Streitigkeiten in die „*vertrauensvollen Hände der Reichsregierung*“ gelegt wurde. Gleichfalls leistete er gegen die Anträge, welche die Zustimmung des Reichsrats für die Reichsexekution empfahlen, Widerstand.⁵⁶⁵ Denn ansonsten befestigte sich nach Preuß der Gedanke des „Einheitsstaats“. ⁵⁶⁶ Diese Tendenz des Verfassungsgebers bestätigte der Berichterstatter Dr. Ablaß in seiner Rede. Er lehnte die Gleichstellung des neuen Reichsrats mit dem alten Bundesrat für die Exekution absolut ab.⁵⁶⁷

Zusammenfassend kann bezüglich des Trägers der Reichsexekution gesagt werden, dass der Reichspräsident diese Kompetenz alleine genaß.⁵⁶⁸

⁵⁵⁹ Flad, Wolfgang, Verfassungsgerichtsbarkeit und Reichsexekution - Beiträge zur Lehre Von den Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern und deren Entscheidung, Heidelberg 1929, S.73.

⁵⁶⁰ Die Ausgestaltung der Durchführung einer Bundesexekution wird damit begründet, dass die föderalistischen und rechtsstaatlichen Garantien damit gewährleistet werden sollten. Siehe Shirvani, Foroud, Die Bundes- und Reichsexekution in der neueren deutschen Verfassungsgeschichte, Der Staat 50 (2011), S.107.

⁵⁶¹ Flad, S.75.

⁵⁶² Shirvani, S.103.

⁵⁶³ Die Streichung der Kompetenzen des Reichsrates als Nachfolger des Bundesrates für die Anwendung der Reichsexekution zeigte ein starkes Indiz für die Schwächung dieses Organs in der Weimarer Reichsverfassung. Siehe Shirvani, S.107-108.

⁵⁶⁴ Flad, S.76. Eine abweichende Meinung hielt den Reichspräsidenten nur für die Vollstreckung der Reichsexekution verantwortlich. Dementsprechend sollte der Staatsgerichtshof feststellen, ob die Voraussetzungen der Reichsexekution vorhanden waren oder nicht. Diese Auslegung der abweichenden Meinung, die von *Poetzsch-Heffter und Triepel* vertreten wurde, beruhte auf Art. 19 WRV, der den Staatsgerichtshof für die Reich-Länder-Streitigkeiten ermächtigt hatte. Siehe für diese Diskussion Landau, S.52.

⁵⁶⁵ Übrigens wollte die SPD die Reichsexekution von der vorherigen Zustimmung des Reichstages abhängig machen. Siehe Fromme, S.142 Fn.11.

⁵⁶⁶ Flad, S.78-79.

⁵⁶⁷ Flad, S.78.

⁵⁶⁸ Eine andere Diskussion bestand in der Frage, ob der Reichspräsident im Falle des Vorliegens von Voraussetzungen zur Reichsexekution die Reichsexekution verhängen *musste*. Diese Frage wurde ablehnend

Art 48 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung setzte für die Anwendung der Reichsexekution eine Nichterfüllung der Obliegenheiten der Länder ausdrücklich voraus. Insofern stellt sich die Frage, was eine solche Nichterfüllung der Obliegenheiten bedeutete. Diese sind nicht *numerus clausus* aufgezählt. Darum waren sie uneingeschränkt.⁵⁶⁹ Hierzu konnte zunächst die Anwendung und Durchsetzung der Gesetze nach Art 15 WRV in Betracht kommen.⁵⁷⁰ Die Nichtanwendung des im Art.48 Abs.4 WRV vorgesehenen Ausnahmezustands⁵⁷¹ in den Ländern für die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die Länder kam auch als eine Nichterfüllung in Betracht. Auch konnten die separatistischen Tätigkeiten der Länder, welche die Struktur des Gesamtstaates verletzen konnten⁵⁷², auch als eine Art der Pflichtverletzung betrachtet werden.⁵⁷³ Der Begriff “Nichterfüllung” sollte eng ausgelegt werden.⁵⁷⁴ Hierzu klassifizierte *Landau*⁵⁷⁵ die Pflichten folgendermaßen:

Die Pflichten gegen den einzelnen Staatsbürger, gegen ein anderes Land und gegen die Gesamtheit der Länder oder gegen das Reich.

Die Streitigkeiten, welche privatrechtlichen Charakter hatten, sollten nicht Gegenstand der Pflichten des Landes im Sinne Art. 48 Abs.1 WRV sein.⁵⁷⁶ Es musste weiterhin die Nichterfüllung schuldhaft geschehen.⁵⁷⁷ Diese schuldhafte Verletzung konnte sowohl als eine Handlung als auch als eine Unterlassung⁵⁷⁸ in Betracht kommen.⁵⁷⁹ Die Entscheidung des Reichspräsidenten trug nach *Flad*⁵⁸⁰ einen rechtlichen Charakter. Danach sollte der Reichspräsident die “*Nichterfüllungsfeststellung*” nach der bestehenden Rechtslage tätigen.

Es ist auch zu bemerken, dass diese Nichterfüllung durch die die Träger der Staatsgewalt auf hoher Landesebene vorkommen musste.⁵⁸¹ Es reichte daher nicht aus, wenn einige Verwaltungsbehörden, die

beantwortet, da der Reichspräsident dazu einen Ermessensspielraum hatte. Danach konnte der Reichspräsident vor der Verhängung der Reichsexekution alle möglichen Mitteln wie diplomatische Verhandlungen oder die Stellung eines Ultimatums ausschöpfen. Siehe *Landau*, S. 58. Übrigens wurde auch im Falle der Einführung eines Ausführungsgesetzes vorgeschlagen, dass der Staatsgerichtshof zuerst entscheiden sollte, ob die Voraussetzungen der Reichsexekution vorlagen. Siehe *Landau*, S.70.

⁵⁶⁹ Dryander, Zum Verhältnis von Reichs- und Landesgewalt. Deutsche Juristische-Zeitung 1932, S.960. Der Autor bemerkte, dass die ungeschriebenen Obligationen auch dazugehörten.

⁵⁷⁰ Flad, S.73-74.

⁵⁷¹ *Bilfinger* schlug vor, dass Art. 48 Abs.4 WRV abzuschaffen sei, da sein Dualismus nebst anderer Ausnahmeregelungen viele Komplikationen verursache. Siehe *Bilfinger*, Carl, Reichsexekution, Deutsche Juristischen-Zeitung 1933, S.148.

⁵⁷² Als ein Beispiel könnte die Unterzeichnung eines Vertrags mit einer ausländischen Macht gegen den Gesamtstaat aufgeführt werden. Siehe *Shirvani*, S.106.

⁵⁷³ *Shirvani*, S.105.

⁵⁷⁴ Flad, S.78. Dagegen wurde im Kaiserreich die Ansicht vertreten, dass die Pflichten nicht eng ausgelegt werden sollten. Demnach sind die Pflichten nicht nur die in der Reichsverfassung vorgesehenen Pflichten. Ebenso verteidigte *Landau* den Standpunkt, dass alle in Art. 15 WRV unter Aufsicht stehenden Angelegenheiten unter dem Begriff “Pflicht” bewertet werden sollten. Siehe *Landau*, S.35.

⁵⁷⁵ *Landau*, S.35.

⁵⁷⁶ *Shirvani*, S.105.

⁵⁷⁷ Hierzu sollte der Begriff “schuldhaft” nicht im Sinne des Art. 59 WRV (Präsidenten-und Ministeranklage) ausgelegt werden. Siehe *Bilfinger*, S.146. Insofern erinnerte der Autor an die Bedrohung der Klage vor dem zuständigen Verfassungsgericht (*nach Art.19 der Weimarer Reichsverfassung: Staatsgerichtshof*), falls die Reichsexekution willkürlich durchgesetzt würde.

⁵⁷⁸ *Hubrich* zeigte insofern die fehlende Vollstreckung eines Urteils des Staatsgerichtshofs als eine Art der Nichterfüllung, die durch die Unterlassung des Landes geschah. Siehe *Hubrich*, S.105.

⁵⁷⁹ *Landau*, S.38. Ebenso siehe *Lammers*, S.24. Nach dem Autor konnte die schuldhafte Verletzung sowohl durch ein vorsätzliches Verhalten als auch durch eine Unterlassung in Betracht kommen.

⁵⁸⁰ Flad, S. 77

⁵⁸¹ *Shirvani*, S.105.

in der Hierarchie unten platziert waren, diese Pflichtverletzungen verursachten.⁵⁸² Es kam vor allem die Landesregierung als Trägerin der Staatsgewalt in Betracht.⁵⁸³ Ebenso konnten die Volksvertretungen der Ländern dem Reichsrecht widerstrebende Gesetze und Beschlüsse getroffen haben, so dass die Reichsexekution nach Art. 48 Abs.1 WRV veranlasst werden konnte.⁵⁸⁴ Es war nach *Landau* nicht erheblich, welches Organ diese Nichterfüllung verursacht hat. Nach seiner Meinung war die Aufgabe des Reiches bei einer Verfassungsstreitigkeit zwischen den Landesorganen nicht die Feststellung des verantwortlichen Organs, sondern die Anwendung der Reichsexekution gegen die gesamte Landesgewalt.⁵⁸⁵

Ebenso sollte die Reichsexekution als “*ultima ratio*” angewendet werden. Hiezu bemerkte der Berichterstatter des Verfassungsausschusses Dr. Ablaß, dass die Reichsexekution “*letztes Zwangsmittel*” sein müsse.⁵⁸⁶ Alle anderen möglichen verfassungsmäßigen Mitteln müssten ausgeschöpft sein.⁵⁸⁷ Es soll betont werden, dass das Reich im Sinne Art. 19 WRV das Land, das seine Pflicht nicht erfüllt hatte, anklagen konnte.⁵⁸⁸ Es mussten die Voraussetzungen für einen sofortigen Eingriff bestehen⁵⁸⁹, falls die Reichsexekution angewendet werden sollte.

Der Reichspräsident besaß bezüglich der Mittel der Reichsexekution, wie für ihre Anwendung einen Ermessensspielraum. Deshalb entschied der Reichspräsident je nach politischer Sachlage, ob er die Reichsexekution überhaupt für angemessen bzw. zweckmäßig hielt und entschied erst dann.⁵⁹⁰

Er konnte die Landesführung durch die Bestellung eines Reichskommissars ersetzen⁵⁹¹ oder in schwierigen Fällen die bewaffnete Macht anwenden. In einem solchen Fall trat er als Oberbefehlshaber der Wehrmacht auf und fungierte anders als in ordentlichen Zeiten, in denen er eine große Rolle bei der Ernennung von Offizieren, als Herr der Armee, spielte. Er konnte im Falle der Reichsexekution auch den Befehl zum Einmarsch in das Land, das von der Reichsexekution betroffen war, geben.⁵⁹²

Diese Maßnahmen, welche durch die Ernennung der Exekutionsorgane erfolgten, wurden im Schrifttum als “*mittelbar wirksame Exekution*“ und “*unmittelbar wirksame Exekution*” qualifiziert.⁵⁹³ Dementsprechend bezweckte eine “*mittelbar wirksame Exekution*”, das Land zu zwingen, den verfassungsgemäßen Zustand im Land sicherzustellen.⁵⁹⁴ Demgegenüber erzielte eine “*unmittelbar wirksame*“ Exekution, den verfassungsgemäßen Zustand durch den Ersatz landesgesetzlicher Organe

⁵⁸² Shirvani, S.105. Der Autor führte aus, dass die Akten der obersten Exekutiveorganen und die Akten der Legislativeorgane des Landes in der Regel die Pflichtverletzungen verursachen.

⁵⁸³ Landau, S. 39.

⁵⁸⁴ Ebenda. Insofern stellte die Reichsexekution gegen Preußen ein großes Beispiel dar, das wegen der Nichterfüllung einer Pflicht durch den Volksvertretung in Betracht kam. Um ins Detail zu gehen siehe unten.

⁵⁸⁵ Landau, S. 39.

⁵⁸⁶ Flad, S.80.

⁵⁸⁷ Detailliert in: Shirvani, S.108.

⁵⁸⁸ Shirvani, S.111.

⁵⁸⁹ Flad, S.123.

⁵⁹⁰ Poetzch- Heffter, Kommentar zum Art. 48, S.232.

⁵⁹¹ Infolge der Regierungskrise in Ländern schlug Heinrich Herrfahrdt schon 1924 vor, dass der Reichspräsident die Regierungsmitglieder ernennen sollte. Dieser Vorschlag wurde später im Wege der Reichsexekution angewendet. Für diesen Vorschlag von Herrfahrdt siehe Fromme, S.105.

⁵⁹² Flad, S.124.

⁵⁹³ Diese Unterscheidung von *Hänel* wurde im Werk von *Landau* zusammengefasst. Diese Arbeit folgt dieser Zusammenfassung. Siehe Landau, S.61.

⁵⁹⁴ Landau, S.61.

sicherzustellen. Das Reich sollte in diesem Fall *“im Namen des Landes”* Anordnungen treffen.⁵⁹⁵ Insofern war es umstritten, ob solche Anordnungen das Landesrecht oder das Reichsrecht betrafen.⁵⁹⁶

Daneben kamen auch die finanziellen Maßnahmen wie die Zurückbehaltung von Leistungen finanzieller Art als Vollstreckungsmaßnahmen in Betracht. Diese Maßnahmen, welche anstatt militärischer Aktionen gegen das Land angewendet werden konnten, stufte *Nawiasky*⁵⁹⁷ als Ersatzvornahmen ein. Zu den Ersatzvornahmen gab *Landau* das Beispiel, dass das Reich einen zwischen einem Land und einem ausländischen Staat geschlossenen völkerrechtlichen Vertrag selbst kündigen konnte, wenn das Land entgegen den Regeln des Reiches diesen völkerrechtlichen Vertrag abgeschlossen hatte.⁵⁹⁸

2.2.2.2. Die theoretische Debatte zum Ausnahmezustand nach Art. 48 Abs.2 WRV

Art. 48 Abs.2 WRV sah vor, dass der Reichspräsident die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht treffen konnte, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet war.

Man sollte, um den Art 48 Abs. 2. WRV und die aus seinem Wortlaut hergeleiteten Maßnahmen zu kommentieren, vor allem einige Begriffe dieses Artikels staatstheoretisch auslegen. Es soll hierzu diskutiert werden, wie der Art. 48 Abs. 2 WRV den Begriff *“öffentliche Sicherheit und Ordnung”* zu verstehen ist. Es ist anzunehmen, dass der Begriff „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ verglichen mit dem Kriegszustand oder mit dem Aufruhr eine weite und abstrakte Bedeutung hatte.⁵⁹⁹ In der zeitgenössischen Literatur der Weimarer Republik wurde dieser Begriff zumeist⁶⁰⁰ polizeirechtlich wahrgenommen.⁶⁰¹ Diese Auffassung widersprach nicht der Tatsache, dass die Drohung gegen diese öffentliche Sicherheit und Ordnung sowohl von außen als auch von innen kommen konnte.⁶⁰² Ebenso konnte diese Drohung sowohl von menschlichen Handlungen als auch von Naturereignissen (Erdbeben, Überschwemmung usw.) kommen.⁶⁰³

Diese Debatte betraf naturgemäß auch den Inhalt der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, und wirtschaftliche Unruhen – insbesondere die großen Streiks.⁶⁰⁴

⁵⁹⁵ Landau, S.62.

⁵⁹⁶ Diese Frage wurde im Preußenschlag detailliert diskutiert.

⁵⁹⁷ Flad, S.126.

⁵⁹⁸ Landau, S.65.

⁵⁹⁹ Kohlheyer, Otto, *Der Ausnahmezustand im Reiche und in den Ländern*, Frankfurt am Main 1922, S.17.

⁶⁰⁰ Im Widerspruch hierzu Schmitt, Carl, *Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art.48 der Reichsverfassung*, in: *Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtsler zu Jena am 14 und 15. April 1924*, Berlin und Leipzig 1924, S.92. Der Autor bewertete die Auslegung des Begriffs der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mit dem polizeirechtlichen und verwaltungsrechtlichen Interesse politisch naiv und juristisch falsch. Demnach können diese Begriffe nicht unter Ausschaltung der Verfassung in Betracht kommen. Ebenso vertritt *Koehlheyer* die Auffassung, dass diese Begriffe nicht lediglich im polizeirechtlichen Sinn verstanden werden können.

⁶⁰¹ Kurz, S.58. In diesem Sinne siehe Friedmann, S.35. Ablehnend Zippelius, Reinhold, *Kleine deutsche Verfassungsgeschichte: Vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart*, München 2002, S. 134.

⁶⁰² Goebel, Richard, *Die Verhängung des Belagerungszustandes nach älterem Recht und die Ergreifung von Ausnahmeregeln nach Art. 48 Abs. 2 bis 5 der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, S.6.

⁶⁰³ Friedman, S.39. Ablehnend Hatschek, Julius, *Deutsches und preußisches Staatsrecht*, Berlin 1930, S.172ff. Nach der Auffassung des Autors konnten die Naturereignisse keine Begründung für die Anwendung des Art 48. WRV vom Reichspräsidenten darstellen. Die beiden Begriffe (öffentliche Sicherheit und Ordnung) sind nur polizeirechtlich relevant.

⁶⁰⁴ Koehlheyer, S.21. Insofern bestätigte Friedmann auch wirtschaftliche Eingriffe als Gegenstand der öffentlichen Sicherheit. Siehe Friedmann, S.35.

Es reichte für die Anwendung des Art. 48 Abs.2 nicht aus, wenn es nur um öffentliche Ordnung und Sicherheit ging. Ob nun eine *erhebliche* Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für die Rechtfertigung von Ausnahmemassnahmen ausreichte, wurde kontrovers diskutiert.⁶⁰⁵ Es war auch juristisch schwierig, die Grenze und die Definition der “*erheblichen*” Störung oder Gefährdung zu bestimmen.⁶⁰⁶ Die Erheblichkeit sollte in Betracht kommen, wenn die normale Funktion von Staatseinrichtungen und das Wirtschaftsleben (insbesondere die Versorgung mit notwendigen Lebensmitteln) beeinträchtigt wurden.⁶⁰⁷ Hierzu betonte *Koelheyer*⁶⁰⁸ den Grundsatz der Subsidiarität, wonach “erhebliche Störung oder Gefährdung” im Sinne des Art. 48 WRV in Betracht kam, wenn sie mit den normalen Schutzmitteln nicht bewältigt werden konnte. Darum lag eine Erheblichkeit nicht vor, solange die Organe des Reiches und der Länder durch Gesetzgebung und Verwaltung (insbesondere durch die Polizei) die Störung für öffentliche Sicherheit und Ordnung beseitigen konnten.⁶⁰⁹ Für die Feststellung, ob die Voraussetzungen erheblicher Störung oder Gefährdung vorlagen, hatte der Reichspräsident ein freies Ermessen.⁶¹⁰ *Friedmann*⁶¹¹ erweiterte den Umfang der Störung der öffentlichen Sicherheit auf das Rechtsgut einer einzelnen Person, von der Gefahr ausging. Denn eine Gefahr konnte die Gesamtheit auch dann berühren, wenn diese nur von einem Einzelnen ausging.

Es war auch strittig, welche Maßnahmen Art 48. Abs. 2. zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung enthielt. Der Wortlaut des Artikels 48 Abs. 2 WRV hatte ausdrücklich die Anwendung der bewaffneten Macht und die vorläufige Außerkraftsetzung⁶¹² der genannten Grundrechte (die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzt waren) erwähnt. Darüber hinaus stellte sich die Frage, ob der Reichspräsident nebst diesen Maßnahmen auch andere Vorkehrungen auf den Gebieten der Verwaltung, der Rechtsprechung oder der Gesetzgebung treffen durfte.⁶¹³ Insofern kann nach einer Auffassung gesagt werden, dass die Literatur die Maßnahmen im Sinne der alten auf preußischem Belagerungsgesetz beruhenden Praxis ausgelegt hatte.⁶¹⁴ Insbesondere war die Delegation der anderen Behörden - vor allem Militärbehörden - als nötige Maßnahmen im Sinne des Art. 48 Abs.2 WRV umstritten. In der Praxis fand diese Delegation⁶¹⁵ durch eine Verordnung des Reichspräsidenten

⁶⁰⁵ Friedmann, S.36.

⁶⁰⁶ Koelheyer, S.19.

⁶⁰⁷ Friedmann, S.36.

⁶⁰⁸ Koelheyer, S.19-20.

⁶⁰⁹ Poetzch-Heffter, Kommentar zu Art. 48, S.235.

⁶¹⁰ Koelheyer, S.22.

⁶¹¹ Friedmann, S.35.

⁶¹² Auf die Frage, was die Außerkraftsetzung bedeutete, hatte *Friedmann* auf die Schmittsche Definition verwiesen. Dementsprechend bedeutete die Außerkraftsetzung die Aufhebung der Geltung einer Rechtsnorm durch eine ausdrückliche Erklärung. Siehe Friedmann, S.61. Demgegenüber sagte *Grau*, dass die Außerkraftsetzung der Grundrechte nicht die Beseitigung der außer Kraft gesetzten Normen aus dem geltenden Recht bedeutete, sondern nur die Freisetzung des Diktators von den Grundrechtsschranken. Siehe *Grau*, S.70. Nach *Poetzch-Heffter* bedeutete die Außerkraftsetzung der Grundrechten zweierlei: Einmal konnten die ordentlichen Verwaltungsbehörden durch die Außerkraftsetzung der Grundrechte Maßnahmen treffen, die den Freiheiten entgegenstanden, aber die öffentliche Sicherheit und Ordnung wiederherstellten. Zum anderen bedeutete die Außerkraftsetzung, dass der Reichspräsident einmalig oder kurzfristig die Gesetzgebung bezüglich der Außerkraftsetzung beeinflussen. Siehe *Poetzch-Heffter*, Kommentar zu Art.48, S.238.

⁶¹³ *Friedmann*, S.45. Ablehnend *Meißner, Otto*, Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, S.148. Hierzu sah der Autor insbesondere die Anwendung der wirtschaftlichen Maßnahmen als nicht rechtmäßig an.

⁶¹⁴ *Kurz*, S.61.

⁶¹⁵ *Goebel* nannte das in Art. 48 Abs.4 vorgesehene Ausnahmezustandsrecht der Länder eine Art Delegation. Demnach drohte den Ländern die Reichsexekution nach Art 48 Abs.1 WRV, falls sie ihre Grenzen bei dieser Delegation überschritten. Darum mussten die Länder den Ausnahmezustand aufheben, falls der Reichspräsident diese Aufhebung forderte. Siehe *Goebel*, S.8.

statt. Der Reichspräsident ermächtigte für das Notstandsgebiet einen Reichskommissar⁶¹⁶, damit alle erforderlichen Maßnahmen⁶¹⁷ getroffen werden konnten. Diese Praxis war eine Folge der Auffassung⁶¹⁸, dass der Reichspräsident sich nicht mit der Durchführung seiner Anordnungen selbst belasten sollte. Die delegierten Reichskommissare waren in einem solchen Fall nicht Träger des Notstandsgewalt.⁶¹⁹

Ebenso durften die Kommissare durch ihre Maßnahmen die Machtbefugnisse der Reichsregierung und der Landesregierungen⁶²⁰ nicht beeinträchtigen. Die ordentlichen Rechte der Reichsregierung bestanden auch im Ausnahmezustand weiter⁶²¹. Es war zudem umstritten, ob die delegierten Reichskommissare zum Erlass abstrakter Rechtsverordnungen als Gesetz im materiellen Sinne ermächtigt waren. Denn diese Art von Delegation betraf auch den Spielraum der Legislative.⁶²² Darum mussten die Art und Umfang der Delegation bestimmt sein. Die delegierten Reichskommissaren konnten die in Art 48 genannten Grundrechte nicht unmittelbar außer Kraft setzen, da diese Kompetenz nur dem Reichspräsidenten zustand.⁶²³

Es wurde auch im Schrifttum angenommen, dass der Erlass von Anordnungen mit Gesetzeskraft unter dem Begriff "Maßnahmen" zu qualifizieren sind.⁶²⁴ Diese Anordnungen konnten danach sowohl neues Recht schaffen⁶²⁵ als auch altes Gesetz⁶²⁶ außer Kraft⁶²⁷ - einschließlich im Bereich des Strafrechts⁶²⁸ - setzen,⁶²⁹ so dass, der Reichspräsident anhand der Anordnungen mit Gesetzeskraft die außerordentliche Gerichte⁶³⁰ berufen konnte.⁶³¹ Die Behauptung, dass eine solche Maßnahmen gegenüber dem Grundsatz

⁶¹⁶ *Koelheuer* nannte diesen Status eine mildere Form der Militärbefehlshaber im Belagerungszustand. Siehe *Koehlheuer*, S.28.

⁶¹⁷ Die Frage, ob die Suspension von Grundrechten eine Art dieser Maßnahmen ist, lehnte *Koehlheuer* zutreffend ab. Die Delegation betraf dementsprechend nur die Exekutive. Siehe *Koelheuer*, S.38.

⁶¹⁸ Vgl. *Friedmann*, S.88.

⁶¹⁹ *Friedmann*, S.78.

⁶²⁰ Im sog. Reich-Preußen-Konflikt stellte die Stellung der Reichskommissare den Gegenstand der Konflikts dar. Dieser juristische und politische Konflikt, der für das Ende der Weimarer Republik maßgebend war, wird unten detailliert erörtert.

⁶²¹ *Friedmann*, S.55.

⁶²² *Friedmann*, S.79.

⁶²³ *Friedmann*, S.88.

⁶²⁴ Z.B. *Goebel*, S.6.

⁶²⁵ *Goebel*, S.6.

⁶²⁶ Diese Gesetze konnten sowohl Reichsgesetze als auch Landesgesetze sein.

⁶²⁷ Im Schrifttum wurde auch diskutiert, ob diese Aufhebung der Gesetze für alle Behörden verbindlich war. Nach der Auffassung von *Delius* war es nicht verständlich, dass ein aufgehobenes Gesetz für Behörden noch Geltung haben sollte.

⁶²⁸ *Koehlheuer* verteidigte die Ansicht, dass der Reichspräsident unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Subsidiarität auch auf dem Gebiet des Strafrechts Notverordnungen erlassen und die Straftatbestände regeln konnte. Siehe *Koehlheuer*, S.25. Die Praxis hatte ihn bestätigt, da der Reichspräsident durch die Verordnung von 19. März 1920 die bestehenden Strafen verschärft hatte. Diese Anwendung des Reichspräsidenten im Strafrecht sollte in Verbindung mit den verfolgten Sicherheitsvorkehrungen geeignet sein. Darum wäre eine unvereinbarte Anwendung dieser Kompetenz des Reichspräsidenten verfassungswidrig. Siehe *Friedmann*, S.48.

⁶²⁹ Genauso wie in der Diskussion bezüglich der Reichsregierung in einer Notstandszeit musste auch angenommen werden, dass die Rechte des Reichstages, insbesondere das Gesetzgebungsrecht, auch im Ausnahmezustand fort dauern sollte. Daneben war unstrittig, ob der Reichspräsident durch die Maßnahmen diese Organe ersetzen durfte. Vgl. *Friedmann*, S.57.

⁶³⁰ Zur Unterscheidung der ordentlichen Gerichte von außerordentlichen Gerichten wurde im Schrifttum auf das Gerichtsverfassungsgesetz verwiesen. Demnach waren die ordentlichen Gerichte die gesetzlichen Instanzen, die für die Entscheidung bürgerlicher Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen zuständig waren. Demgegenüber konnten diese sog. außerordentlichen Gerichten nur in bestimmten Sachen vorläufig tätig sein. Für diese Unterscheidung siehe *Friedmann*, S.90.

⁶³¹ *Kurz*, S.67. Gleichfalls *Poetzch-Hefter*, Kommentar zu Art. 48, S.237. *Poetzch-Hefter* qualifizierte diese Gerichte nicht als Ausnahmegerichte, sondern als gesetzliche Sondergerichte.

des gesetzlichen Richters nach Art. 105 WRV⁶³² verstoße und verfassungswidrig sei, blieb nach der Rechtsprechung⁶³³ unbegründet.⁶³⁴ Insofern qualifizierte *Meißner*⁶³⁵ diese Verordnungen als Gesetze, die sog. Ausnahmegerichte beriefen, solange ein neues Reichsgesetz nicht erlassen wurde. Es wurde auch vertreten, dass der Gesetzesbegriff der Verfassung nicht im formellen Sinn formuliert war.⁶³⁶ Somit konnten auch außerordentliche Gerichte durch Verordnungen des Reichspräsidenten, die Gesetz im materiellen Sinne⁶³⁷ sind, eingesetzt werden.⁶³⁸ *Schmitt* fügte hinzu, dass der Reichspräsident nicht die Schranke des Art. 105 WRV beachten musste, da die Art. 48 Abs.2 WRV ihn auch zum Erlass von Verordnungen ermächtigt hatte, die die Reichsverfassung verletzen konnten.⁶³⁹ Es muss aber hinzugefügt werden, dass der Erlass dieser Verordnungen - einschließlich die Verordnungen bezüglich der Einführung der Ausnahmegerichte - immer vom Zweck der konkreten Sachlage abhängig sein sollte.⁶⁴⁰ Es war unzulässig, für die Taten, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gefährdeten, ein Ausnahmegericht zu berufen.⁶⁴¹ Der Reichspräsident durfte andere Organe, insbesondere diejenigen Verwaltungsbehörden, welche als Teil der Exekutive fungierten, nicht mit der Ausübung der Funktion von Ausnahmegerichten beauftragen, da es sich immer um ein Gericht handeln musste.⁶⁴² In dieser Hinsicht kann die Auffassung von *Grau*⁶⁴³ abgelehnt werden, wonach auch andere Organen als Gerichte mit der Verhängung öffentlicher Strafen beauftragt werden konnten. In diesem Fall konnten nach *Grau*⁶⁴⁴ solche Organe aber nicht als Ausnahmegerichte qualifiziert werden.

Die Anwendung der bewaffneten Macht durch den Reichspräsidenten wurde - falls erforderlich – genauso wie für die Reichsexekution nach Art 48 Abs. 1 WRV auch für den in Art 48. Abs. 2 WRV vorgesehenen Ausnahmezustand ausdrücklich geregelt. Diese Ermächtigung des Reichspräsidenten durch die Weimarer Verfassung ist nicht als eine *lex specialis* zu bezeichnen. Denn die Anwendung der bewaffneten Macht fällt bereits in den Bereich der Maßnahmen.⁶⁴⁵ Diese Erklärung der Verfassung hat nur eine deklaratorische Wirkung.⁶⁴⁶ Dennoch warnte *Wittmayer*⁶⁴⁷ und äußerte, dass diese Anwendung

⁶³² Dieser Artikel lautete: „*Ausnahmegerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegserichte und Standgerichte werden hiervon nicht berührt. Die militärischen Ehrengerichte sind aufgehoben.*“ Aus diesem Artikel wird die Konsequenz gezogen, dass nur die Kriegserichte und die Standgerichte im Sinne Art. 105 WRV zulässig sind. Siehe Friedmann, S.92.

⁶³³ In der Verfassungspraxis ist es zu beobachten, dass diese sog. Ausnahmegerichte nach der Verordnung vom 29. März 1921 auch die Straftaten abgeurteilt haben, die vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung begangen wurden. Siehe Friedmann, S.93. Zudem bestätigte das Reichsgericht die Zulässigkeit dieser Gerichte als „Krieg- und Standgerichte“. Siehe Poetzch-Heffter, Kommentar zu Art. 48, S.237.

⁶³⁴ Poetzch- Heffter, Kommentar zu Art. 48, S.237.

⁶³⁵ *Meißner*, Otto, Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, S.148. Gleichfalls *Poetzch-Heffter*, Kommentar zu Art. 48, S.237.

⁶³⁶ Einige Autoren - wie *Friedmann* - hatten hervorgehoben, dass Art. 105 WRV in diesem Punkt die Existenz einer formellen Gesetz voraussetzt habe. Siehe *Friedmann*, S.95.

⁶³⁷ *Grau*, Richard, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen, S.101 ff. Ebenso *Schmitt*, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art.48 der Reichverfassung, S.99. Die Frage, warum solche Verordnungen als ein Gesetz im materiellen Sinn qualifiziert werden sollen, wird in dieser Arbeit in Anlehnung an *Koelheuyers* Gedanken beantwortet, dass diese Verordnungen materielles und formelles Recht ändern und somit eine Rechtsnorminhalt besitzen. Siehe *Kohlheuyer*, S.53.

⁶³⁸ *Kurz*, S.70.

⁶³⁹ *Schmitt*, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art.48 der Reichverfassung, S.80.

⁶⁴⁰ *Nawiavsky*, Hans, Die Auslegung des Art. 48 der Reichverfassung, AÖR 1925, S.27.

⁶⁴¹ *Friedmann*, S.93.

⁶⁴² *Friedmann*, S.94.

⁶⁴³ *Grau*, S.132.

⁶⁴⁴ Ebenda.

⁶⁴⁵ *Kohlheuyer*, S.32.

⁶⁴⁶ Ebenda.

⁶⁴⁷ *Wittmayer*, Leo, Die Weimarer Reichverfassung, Tübingen 1922, S.358.

der bewaffneten Macht nicht eine Militarisierung der Zivilgewalt wie im Ersten Weltkrieg mitbringen sollte.

Die meist diskutierte Kompetenz des Reichspräsidenten war die Suspendierung der im Art. 48 Abs.2 WRV genannten⁶⁴⁸ Grundrechte.⁶⁴⁹ Diese Suspension⁶⁵⁰ diente eigentlich der Vermeidung einer möglichen Verfassungswidrigkeit, weil der Reichspräsident nicht berechtigt war, ohne vorherige Außerkraftsetzung der Grundrechte Maßnahmen zu treffen, die mit dem Inhalt eines dieser Grundrechte nicht vereinbar war.⁶⁵¹ Diese Klausel stellte ein Erbe des alten preußischen Belagerungsgesetzes dar.⁶⁵² Das Militär hatte durch den Verweis auf diese preußischen Regelungen schon im Ersten Weltkrieg viele Grundrechte suspendiert. Es war auch umstritten, ob der Reichspräsident nur die im Art 48. Abs. 2 WRV genannten sieben Grundrechten beschränken konnte.

Diese Diskussion entstand insbesondere nach den Berichten deutscher Staatsrechtler, in der in Jena veranstalteten Tagung am 14. und 15. April 1924. Diese Diskussion gewann nach den Berichten von Prof. Carl Schmitt und Prof. Erwin Jacobi eine andere Dimension. Deren Auffassungen symbolisierten ursprünglich eine große Herausforderung gegen die bisher angenommene "Unantastbarkeitslehre", die außer den in Art. 48 Abs. 2. WRV genannten Grundrechten andere Außerkraftsetzungsmaßnahmen bezüglich anderer Grundrechte völlig ablehnte. Der Ausgangspunkt dieser Lehre war der strikte Wortlaut des Art. 48 Abs.2 WRV. Da die Verfassung allein den Gewaltträgern nur im Notstand die Suspension der genannten Grundrechte ermöglichte, konnte aus dieser Lehre die Konsequenz gezogen werden, dass andere Verfassungsbestimmungen unantastbar waren.⁶⁵³ Diese Lehre stützte sich auf den von der Verfassung vorgesehenen Gesetzesvorbehalt. Diese Unantastbarkeitslehre hatte auch die Gleichstellung von Notverordnungen mit den Gesetzen im Sinne des Gesetzesvorbehaltes völlig abgelehnt.⁶⁵⁴ *Grau* wies auf die Gewaltenteilungslehre hin. Diese Unantastbarkeitsklausel stellte nach den Vertretern dieser Meinung die Grenzen zu den sog. Diktaturmaßnahmen dar. Diese Grenzen waren unverrückbar.⁶⁵⁵ Eine weite Auslegung, die die Suspension ähnlicher Grundrechte und Freiheiten für möglich hielt, war verboten. Insbesondere war diese Debatte für Art. 114 WRV, der die Freiheit der

⁶⁴⁸ Ursprünglich wurde nur für diese drei Grundrechte eine Suspension vorgesehen. Die Zahl dieser suspendierbaren Grundrechte wurden während der ersten Lesung in der Nationalversammlung auf sieben erhöht. Siehe Weber, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934, S.89-90. Fn.219.

⁶⁴⁹ Diese Grundrechten sind solche:

- Art. 114: Freiheit der Person
- Art. 115: Unverletzlichkeit der Wohnung
- Art. 117: Unverletzlichkeit des Briefsgeheimnis
- Art. 118: Meinungsäußerungsfreiheit
- Art. 123: Versammlungsfreiheit
- Art. 124: Vereinigungsfreiheit
- Art. 153: Eigentumsrecht

⁶⁵⁰ Anschütz erklärte, dass die Grundrechte durch Suspension ihre Bedeutung für die Verwaltung nicht verlieren. Jedoch bindeten die suspendierten Grundrechte nicht die Diktaturgewalt, die auf Art. 48 Abs.2 beruhen. Damit bedeutete die Grundrechtssuspension eigentlich die Beseitigung der grundrechtlichen Bindung der Notstandsgewalt. Siehe Anschütz, Kommentar zu Art. 48 WRV, S. 289ff. Insofern konkretisierte Kohlreuyer die Suspension, die durch die Ersetzung der Verordnungen des Reichspräsidenten oder der Strafnormen realisiert wurden. Insofern ist die Beschlagnahme des Eigentums als Beispiel zu nennen. Hier habe der Reichspräsident auch einen freien Ermessensspielraum. Siehe Kohlheuyer, S. 37.

⁶⁵¹ Friedmann, S. 61.

⁶⁵² Kurz, S. 71. In dieser Hinsicht Kohlheuyer, S. 33.

⁶⁵³ Blomeyer, S.93.

⁶⁵⁴ Vgl. Friedmann, S.62. Aus diesem Grund hielt der Autor für die suspendierbaren Grundrechte die ausdrückliche Erklärung der Außerkraftsetzung dieser Grundrechte notwendig,

⁶⁵⁵ Kohlheuyer, S.34.

Person⁶⁵⁶ bestimmte, maßgebend, da dieses Recht als ein Auffanggrundrecht⁶⁵⁷ auch bestimmte Grundrechte (Bewegungsfreiheit, Gewerbefreiheit, Bekenntnisfreiheit usw.) unter einem Dach sammelte⁶⁵⁸. Es stellte sich daher die Frage, ob diese suspendierbaren Grundrechte in diesem weiten Sinn ausgelegt werden konnten. Die herrschende Meinung beantwortete in Hinblick auf Art. 114 der Weimarer Verfassung, dass der Reichspräsident nur die Bewegungsfreiheit innerhalb des Reichsgebiets im Sinne Art. 114 WRV suspendieren konnte.⁶⁵⁹ Anderenfalls würden die übrigen Bestimmungen der Reichsverfassung und die Spezialgesetze, die einen Schutz für die sachlich beschränkten Freiheitsrechte der Bürger vorsahen, gegenstandslos werden.⁶⁶⁰ Ebenso durfte auch der Abs. 2 der Art. 118 WRV, nach dem der Grundrechtsträger durch Arbeits- oder Anstellungsverhältnis an der Ausübung der freien Meinungsäußerung nicht gehindert werden durfte, nicht in den Bereich der suspendierbaren Grundrechten einbezogen werden.⁶⁶¹ Der Hintergrund einer solchen Begrenzung des Suspensionsrechts durch den Reichspräsidenten stand der Unterschied der Art. 118 Abs.2 WRV zu anderen Grundfreiheiten, die nicht als eine Freiheit gegenüber dem Staat unmittelbar gewährleistet⁶⁶² wurden, sondern als eine verfassungsrechtliche Drittwirkungsklausel hervorgetreten sind. Der Reichspräsident konnte das Privatrecht betreffende Klauseln nicht antasten. Die Begrenzung des Aufhebungsrechts des Reichspräsidenten bezüglich der Grundrechte umfasste auch die Suspension der in Art. 114 WRV verankerten parlamentarischen Redefreiheit, die auch parlamentarische Berichterstattung beinhaltet.⁶⁶³ Dennoch konnte der Reichspräsident die Versammlungsfreiheit gemäß 123 WRV suspendieren.⁶⁶⁴ Gleichfalls konnte er das Vereinsrecht nach Art. 124 WRV suspendieren und die Vereine auflösen. Die Rechtsfähigkeit dieser Vereine konnte auch nach der Aufhebung des Ausnahmezustandes nicht wiedererlangt werden.⁶⁶⁵ Dagegen wurde der Einwand erhoben, das Vereinsrecht sei absichtlich als ein Sonderfall ausgestaltet, obwohl das Vereinsrecht eine der Dimensionen der Vereinigungsfreiheit darstelle.⁶⁶⁶

Die Frage stellte sich, ob die Suspension des Eigentumsrecht im Sinne des zivilrechtlichen Begriffes stattfand.⁶⁶⁷ Der Reichspräsident konnte z.B. im Falle einer Hungersnot die Abgabe von Lebensmitteln anordnen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sowohl die Träger des sog. Notstandsrechts als auch anderen Organe in der Notstandszeit die Verfassung samt ihrem Wortlaut und Geist beachten mussten.

⁶⁵⁶ Kohlheuyer, S.36.

⁶⁵⁷ Dieser Begriff wurde vom Bundesverfassungsgericht im sog. Elfes-Urteil entwickelt. Demnach beinhaltet der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 GG als der Nachfolger von Art. 114 WRV, die Rechte, die nicht ausdrücklich an einer besonderen Stelle der Verfassung geregelt sind. Für diese Auffassung des Bundesverfassungsgerichts siehe BVerfGE 6, 32. Für eine kurze Bewertung dieser Leitentscheidung siehe Fiedler, Christoph, Allgemeine Handlungsfreiheit und Ausreiseverbot, in: Verfassungsrechtsprechung (Hrsg: Menzel/Terpitz), Tübingen 2011, S.81-90.

⁶⁵⁸ Friedmann, S.64.

⁶⁵⁹ Grau, S.77.

⁶⁶⁰ Friedmann, S.65.

⁶⁶¹ Friedmann, S.69; gleichfalls Stier-Somlo, S.449.

⁶⁶² Vgl. Friedmann, S.69.

⁶⁶³ Friedmann, S.70-71.

⁶⁶⁴ Die Versammlungen der Reichstages und Reichsrates ausgenommen. Die Stellung des Preußischen Staatsrats war umstritten. Siehe Friedmann, S.74.

⁶⁶⁵ Friedmann, S. 4. Der Autor fügte auch hinzu, dass der Reichspräsident das Vereinsrecht mittelbar durch die neu eingeführte Straftaten beeinflussen konnte, ohne die Vereine aufzulösen.

⁶⁶⁶ Friedmann, S.77. Diese Idee wurde damit begründet, dass die Vereine auf soziale Zwecke fokussiert waren. Diese Auffassung war abzulehnen, da die Vereinigungsfreiheit für alle Formen der Zusammenschlüsse gleich gültig war, ohne zwischen den Gründungszwecken zu unterscheiden.

⁶⁶⁷ Friedmann, S. 75.

Als Grundlage der sog. Durchbrechungslehre bezeichnete *Schmitt* in seinem Bericht⁶⁶⁸ die Effektivität des Ausnahmezustands. Denn es wäre ein wirksamer Ausnahmezustand unmöglich, falls außer den im Art. 48 Abs.2 genannten Grundrechten eine andere Schranke gegen das Vorgehen des Reichspräsidenten als überwindliche Schranke bestehen sollte. Darüber hinaus betonte *Schmitt* das fehlende Vorhandensein eines im Art. 48 Abs. 5 vorgesehenen Reichsgesetzes zur Konkretisierung der Notstandsgewalt und wies darauf hin, dass es bis zur Einführung eines Reichsgesetzes eine Lücke bestehe.⁶⁶⁹ Darum bezeichnete er die Regelung im Art. 48 Abs.2 WRV als ein Provisorium⁶⁷⁰ und warnte davor, dass die unabsehbare Hinauszögerung dieser Lücke den Charakter des Provisoriums verändern könnte.⁶⁷¹ Aus dieser Lücke zog *Schmitt* die Konsequenz, dass der Reichspräsident für die Suspension der Grundrechte bis zum Erlass eines Ausführungsgesetzes mit der in Art 48 WRV Abs.2 vorgesehenen Aufzählung nicht begrenzt war. Er begründete diesen Gedanken damit, dass ein Provisorium wie Art. 48 WRV keine echte Abgrenzung sicherstellen konnte. Dennoch konnte ein Gesetz, welches durch die tatbestandsmäßige Aufzählung die Befugnisse des Reichspräsidenten im Ausnahmezustand bestimmte, diese Abgrenzung sicherstellen.⁶⁷² Nach seiner Meinung brachte dieses Provisorium in Art 48 WRV dem souveränen Diktator eine unbeschränkte Machtvollkommenheit.⁶⁷³ Letztlich hatte er die Zweifel der Urheber der Unantastbarkeitslehre⁶⁷⁴ bezüglich des Missbrauchs dieser Kompetenzen für die Beseitigung der Verfassung zurückgewiesen⁶⁷⁵ und hob hervor, dass der Art. 48 WRV eine Verfassungsänderung oder die Aufhebung der Verfassung als Maßnahme nicht vorsieht. Denn Art. 48 änderte nicht die Verfassung, sondern suspendierte im Ausnahmezustand nur das Verfassungsgesetz.⁶⁷⁶ Darum sei es widersinnig, die Unantastbarkeit jedes einzelnen Verfassungsgesetzes zu fordern.⁶⁷⁷ Ebenso sah die Verfassung die ministerielle Gegenzeichnung und die parlamentarische Aufhebung als Garantie vor. Daher sollte die Rechtswissenschaft wegen dieser Zweifel die Verfassung nicht falsch interpretieren. Auf die Frage, was die Rechtswissenschaft in einem Versagensfall dieses Kontrollmechanismus unternehmen konnte, betonte er, dass das Schrifttum in diesem Fall die rechtlichen Folgen diskutieren könne, da *vigilantibus jura sunt scripta*.⁶⁷⁸ Später erweiterte *Schmitt* seine Definition über die Verfassungsdurchbrechung.⁶⁷⁹ Dementsprechend bedeutete die verfassungsmisachtende Verfassungsdurchbrechung eine Ausnahmeverletzung einer verfassungsrechtlichen Bestimmung ohne Berücksichtigung des für Verfassungsänderungen vorgesehenen Verfahrens, welches in Art. 79 WRV bestimmt war. Hingegen sei eine verfassungssachtende Verfassungsdurchbrechung die Ausnahmeverletzung einer verfassungsrechtlichen Bestimmung, welche auf der Erlaubnis auf dem Verfassungsgesetz beruhte oder einem die Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Verfahren folgte. Bezüglich des zweiten Verfassungsdurchbruchs führte *Schmitt* Art. 48 Abs.2 WRV als Beispiel an.⁶⁸⁰ Darüber hinaus bedeutete die Außerkraftsetzung der sieben Grundrechten nach Art 48. Abs. 2 laut *Schmitt*⁶⁸¹ eine

⁶⁶⁸ Schmitt, Carl, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art.48 der Reichverfassung, S.64.

⁶⁶⁹ Schmitt, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichverfassung, S.80-83.

⁶⁷⁰ Ebenso wollte Kohlheyer an dieses Provisorium erinnern. Kohlheyer, S.54.

⁶⁷¹ Schmitt, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichverfassung, S.90.

⁶⁷² Schmitt, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichverfassung, S.102.

⁶⁷³ Schmitt, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichverfassung, S.89.

⁶⁷⁴ Hier ist hinzuzufügen, dass *Schmitt* selbst hier der Unantastbarkeitslehre zustimmte. Dementsprechend durfte das organisatorische Minimum, das aus dem Reichspräsidenten, der Reichsregierung und dem Reichstag bestand, nicht angetastet werden. Siehe *Schmitt*, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichverfassung, S.94.

⁶⁷⁵ Schmitt, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art.48 der Reichverfassung, S.103.

⁶⁷⁶ Schmitt, Verfassungslehre, Berlin 1970 (Fünfte unveränderte Auflage) S.26.

⁶⁷⁷ Schmitt, Verfassungslehre, S.27.

⁶⁷⁸ dt.: Die Rechtswissenschaft ist für die fürsorglichen Personen geschrieben worden.

⁶⁷⁹ Schmitt, Verfassungslehre, S.100.

⁶⁸⁰ Ebenda. Ebenso stellt die einmalige Verlängerung der Amtszeit des Reichspräsidenten durch ein verfassungsänderndes Gesetz auch ein Beispiel für diese Art der Verfassungsdurchbrechung dar.

⁶⁸¹ Schmitt, Verfassungslehre, S.100-101.

verfassungsachtende Verfassungssuspension. Dementsprechend betrachtete er diese Art der Verfassungssuspension als eine vorübergehende Außerkraftsetzung der Verfassungsbestimmungen, welche unter Wahrung der vorgesehenen Verfassungsbestimmungen gemacht wurde.

In Anlehnung an die Schmittsche Auffassung machte *Jacobi*⁶⁸² einen Unterschied zwischen verschiedenen Handlungen juristischer Art, die mit der Verfassung nicht zu vereinbaren sind. Demnach seien diese Handlungen entweder Verfassungsänderungen oder sog. Verfassungsdurchbrechungen. Obwohl eine Verfassungsänderung im Sinne eines verfassungsändernden Gesetzes die Verfassung selbst aufheben oder ändern kann, verstoßen die Verfassungsdurchbrechungen durch Rechtsverordnungen oder durch Einzelweisungen gegen die Verfassung, ohne die Gültigkeit dieser Verfassungsartikel zu beseitigen.⁶⁸³ Hier betonte er, dass die Art 56 WRV und Art 57. WRV die Machtverteilung in der Verwaltung zwischen dem Reichspräsidenten, der Reichsregierung und den Ländern bestimmte. Er behauptete weiterhin, dass durch die Machtkonzentration dem Reichspräsidenten nach Art. 48 WRV im Ausnahmezustand die organisatorischen Teile der Verfassung durch diese Verfassungsdurchbrechung zur Verfügung standen.⁶⁸⁴ Ebenso wie *Schmitt* betrachtete er diese Durchbrechung nur für die Zwecke der Bestimmung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als begrenzt.⁶⁸⁵ Diese beiden Begriffe (öffentliche Sicherheit und Ordnung) sollten nach *Jacobi* im Sinne der Verfassung interpretiert werden.⁶⁸⁶

Die Einwände gegen diese sog. Durchbrechungslehre von *Schmitt* und *Jacobi* sollen im Folgenden kurz zusammengefasst werden:

- Die Annahme, dass der Art. 48 der WRV eine Ermächtigung zur Verfassungsänderung darstellt, sollte abgelehnt werden, da die Verfassung diesen Weg ausdrücklich nur im Art. 76 der Verfassung vorgesehen hat.⁶⁸⁷
- Art. 48 WRV und die Diktaturmaßnahmen des Reichspräsidenten konnten nicht unabhängig von der ganzen Verfassung interpretiert werden, und somit war die Bewertung des Art. 48 WRV als eine die gesamte Verfassung durchbrechende Norm unbegründet. Diese Maßnahmen, die auf Art. 48 WRV beruhten, mussten deshalb mit anderen Vorschriften der Verfassung im Einklang stehen.⁶⁸⁸ Ansonsten würde Art.48 WRV ein Sonderrecht gegen die übrigen 180 Verfassungsartikel einnehmen.⁶⁸⁹ Darum konnte der Reichspräsident z.B keine Maßnahme zur Einführung einer unitären Staatsform oder für die Beseitigung der Länder, deren juristischen

⁶⁸² Jacobi, Erwin, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art.48 der Reichverfassung, in: Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtler zu Jena am 14 und 15. April 1924, Berlin und Leipzig 1924, S.105ff.

⁶⁸³ Jacobi, S.109.

⁶⁸⁴ Jacobi, S.116.

⁶⁸⁵ Jacobi, S.716.

⁶⁸⁶ Jacobi, S.118.

⁶⁸⁷ Nawiavsky, Hans, Die Auslegung des Art. 48 der Reichverfassung, S.16.

⁶⁸⁸ Nawiasky, S.21.

⁶⁸⁹ Nawiasky, S.24.

Stellungen nach Art. 18 WRV⁶⁹⁰ festgesetzt war, treffen.⁶⁹¹ Ebenso durfte der Reichspräsident die Wahlfreiheit und das Wahlgeheimnis nicht berühren, welche klare Grundsätze der demokratischen Ordnung des Reichs darstellten.⁶⁹² Die Beschneidung der Kompetenzen von Staatsorganen, die in der Reichsverfassung ausdrücklich aufgezählt waren oder die Übertragung von deren Kompetenzen, waren ausgeschlossen.⁶⁹³

Neben dieser Unantastbarkeitsklausel trat die Gegenzeichnung der zuständigen Minister gemäß Art. 50 WRV auch als eine Grenze des Notstandsrechts des Reichspräsidenten hervor.⁶⁹⁴ Die Idee einer Ausnahme der Gegenzeichnung für die auf mündlichen, telegrafischen oder auf ähnlichen Wegen ergangenen Maßnahmen im Sinne des Notstandsrecht nach Art. 48 WRV wurde nicht angenommen.⁶⁹⁵ Ebenso wurde eine nachholende Gegenzeichnung eines Reichsministers durch eine nachträgliche Urkunde⁶⁹⁶ abgelehnt.⁶⁹⁷ Darum entstand die Konsequenz, dass die Maßnahmen des Reichspräsidenten ohne eine gültige Gegenzeichnung der Reichsregierung gemäß Art. 50 WRV nicht als ein rechtsgültiger Akt bewertet wurden.⁶⁹⁸ Der gegenzeichnende zuständige Minister sollte demnach der Reichskanzler⁶⁹⁹

⁶⁹⁰ Art. 18 WRV lautete:

” 1) Die Gliederung des Reichs in Länder soll unter möglichster Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen. Die Änderung des Gebiets von Ländern und die Neubildung von Ländern innerhalb des Reichs erfolgen durch verfassungsänderndes Reichsgesetz.

(2) Stimmen die unmittelbar beteiligten Länder zu, so bedarf es nur eines einfachen Reichsgesetzes.

(3) Ein einfaches Reichsgesetz genügt ferner, wenn eines der beteiligten Länder nicht zustimmt, die Gebietsänderung oder Neubildung aber durch den Willen der Bevölkerung gefordert wird und ein überwiegendes Reichsinteresse sie erheischt.

(4) Der Wille der Bevölkerung ist durch Abstimmung festzustellen. Die Reichsregierung ordnet die Abstimmung an, wenn ein Drittel der zum Reichstag wahlberechtigten Einwohner des abzutrennenden Gebiets es verlangt.

(5) Zum Beschluß einer Gebietsänderung oder Neubildung sind drei Fünftel der abgegebenen Stimmen, mindestens aber die Stimmenmehrheit der Wahlberechtigten erforderlich. Auch wenn es sich nur um die Abtrennung eines Teiles eines preußischen Regierungsbezirkes, eines bayerischen Kreises oder in anderen Ländern eines entsprechenden Verwaltungsbezirkes handelt, ist der Wille der Bevölkerung des ganzen in Betracht kommenden Bezirkes festzustellen. Wenn ein räumlicher Zusammenhang des abzutrennenden Gebiets mit dem Gesamtbezirk nicht besteht, kann auf Grund eines besonderen Reichsgesetzes der Wille der Bevölkerung des abzutrennenden Gebiets als ausreichend erklärt werden.

(6) Nach Feststellung der Zustimmung der Bevölkerung hat die Reichsregierung dem Reichstag ein entsprechendes Gesetz zur Beschlußfassung vorzulegen.

(7) Entsteht bei der Vereinigung oder Abtrennung Streit über die Vermögensauseinandersetzung, so entscheidet hierüber auf Antrag einer Partei der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich.

⁶⁹¹ Friedmann, S.49.

⁶⁹² Insofern kann ein Beispiel aus einer Rede des Reichskanzlers Marx, die am 2. Januar 1924 gehalten wurde, gegeben werden. In dieser Rede betonte der Reichskanzler die Unmöglichkeit der Außerkraftsetzung der Wahlfreiheit durch den Art. 48 WRV. Siehe Friedmann, S.49.

⁶⁹³ Z.B. kann der Reichspräsident die Kompetenzen des Staatsgerichtshofs entgegen der Reichsverfassung nicht abändern. Siehe Friedmann, S.52.

⁶⁹⁴ Kohlheyer, S.63.

⁶⁹⁵ Friedmann, S.44.

⁶⁹⁶ Vgl. Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen aufgrund des Artikels 48 der Reichsverfassung, S.134.

⁶⁹⁷ Friedmann fand eine sog. Billigungserklärung der Reichsregierung statt der Gegenzeichnung ausreichend. Siehe Friedmann, S.44.

⁶⁹⁸ Dahingegen betrachtet Fromme die Erforderlichkeit der Gegenzeichnung für die Anwendung des Art. 48 Abs.2 WRV in der Präsidialphase (in: Präsidialregierungen) nur als Formalität. Siehe Fromme, S.142.

⁶⁹⁹ Hier stellt sich die Frage, wer die Maßnahmen gegenzeichnet, wenn der Reichskanzler als Stellvertreter des Reichspräsidenten nach Art. 51 WRV fungierte. Friedmann beantwortete diese Frage damit, dass diese Maßnahmen des Reichskanzlers keine gegenzeichnungsbefürftigen Akte waren, da er sich für die Dauer des Vertretungsverhältnisses in einer Persönlichkeit befand. In dieser Zeit war er jedoch nicht als Vertreter des Reichspräsidenten sondern als Reichskanzler verantwortlich. Siehe Friedmann, S. 45. Nach dieser Meinung konnte auch der Vizekanzler als ein günstiger gegenzeichnenden Ministern fungieren.

sein, da er gemäß Art 56 WRV die gesamte Politik des Reiches bestimmen sollte.⁷⁰⁰ Jedoch muss hier unterstrichen werden, dass die anderen Minister auch gegenzeichnen sollten, falls diese Maßnahmen auf ihren eigenen Geschäftsbereich einwirkten.⁷⁰¹ In der Verfassungswirklichkeit konnte nicht von einer einheitlichen Praxis gesprochen werden.⁷⁰² Darum wurde im Schrifttum vorgeschlagen, dass diese Frage von der Reichsregierung entschieden werden sollte. Denn diese Frage zur Gegenzeichnung bildete ein Internum der Reichsregierung.⁷⁰³

Zudem wurde die parlamentarische Kontrolle⁷⁰⁴ des Reichstags als ein effektiver Weg zur Begrenzung des Ausnahmerechts durch den Reichspräsidenten angesehen. Nach Art. 48 Abs. 3 WRV musste der Reichspräsident von allen gemäß Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen "unverzüglich" dem Reichstag Kenntnis geben.⁷⁰⁵ Der Begriff "Kenntnis"⁷⁰⁶ bedeutete eine offizielle Erklärung⁷⁰⁷ des Reichspräsidenten.⁷⁰⁸

Zum Umfang der Kenntnisnahme des Reichstags vom Reichspräsidenten enthielt die Verfassung keine Erklärung.⁷⁰⁹ Ebenso war unklar, wie der Reichspräsident diese Pflicht zwischen der Auflösung des Reichstags und den Neuwahlen erfüllen konnte, da der Reichstag zwischen zwei Wahlperioden nicht tätig war.⁷¹⁰ Der Reichstag sollte sich nach einer Kenntnisnahme sofort versammeln.⁷¹¹ Insofern wurde behauptet, dass der Reichspräsident dem Ausschuss, der als Überwachungsausschuss des Reichstags zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung fungierte, Kenntnis geben sollte.

⁷⁰⁰ Kohlheyer, S.64.

⁷⁰¹ Ablehnend Kohlheyer, S.65 Nach seiner Meinung konnten tief eingreifende Rechtsveränderungen nicht als Geschäftszweig im Sinne Art. 56 WRV bewertet werden, denn von einer normalen Geschäftsverwaltung sei hier nicht die Rede.

⁷⁰² Kohlheyer, S.65.

⁷⁰³ Friedmann, S.43.

⁷⁰⁴ Die Interpellationen und die Anfragen sowie Untersuchungsausschüsse gegen die Reichsregierung des Reichstags könnten auch im Sinne parlamentarischer Kontrolle des Art. 48 WRV angesehen werden. Sogar das Missvertrauensvotum gegen den vom Reichspräsident ernannten Reichskanzler betrachtete Kohlheyer als Kontrolle im Sinne des Art 48 WRV. Siehe Kohlheyer, S.73.

⁷⁰⁵ Natürlich bestand die Gefahr der fehlenden Benachrichtigungspflicht des Reichspräsidenten, falls der Reichspräsident den Reichstag aufgelöst und in diesem Zeitraum einen Ausnahmezustand nach Art. 48 WRV verhängen würde. Siehe Kohlheyer, S.83. In solchen Fällen betrachtete der Autor die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten und der Minister nach Art. 59 WRV als Rechtsgarantie gegen den Missbrauch dieser Kompetenz. Siehe Kohlheyer, S.85

⁷⁰⁶ Rittberg hatte diesen Begriff mit dem Wort "Mitteilung" gleichgestellt. Siehe Rittberg, Georg Graf v., Ausnahmezustand und Notverordnung nach Reichsrecht und preußischem Landesrecht, Breslau 1920.

⁷⁰⁷ Kohlheyer, S.78.

⁷⁰⁸ Diese Kenntnisnahme konnte nach Landau durch die Benachrichtigung des Reichstagspräsidenten erfolgen. Siehe Landau, S.59.

⁷⁰⁹ Friedmann, S.107. Hier stellt sich die Frage, ob der Reichspräsident nur für die persönlich verordneten Maßnahmen oder auch für die Maßnahmen der delegierten Behörden den Reichstag in Kenntnis setzen musste. Zu Recht kritisierte *Grau* die Praxis, dass der Reichspräsident in der Verfassungspraxis nur für die von ihm verordneten Maßnahmen den Reichstag benachrichtigt hatte. Nach *Grau* war diese Praxis fehlerhaft, da der Wortlaut des Art 48. Abs.3 keine Schranke für die Kenntnisnahme des Reichstages vorgesehen hat. Siehe *Grau*, Richard, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen, S.162.

⁷¹⁰ Als eine Lösung schlug *Grau* vor, dass der Reichspräsident in diesem Fall den ständigen Ausschuss informieren soll. Siehe *Grau*, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen, S.161. *Friedmann* stimmte ihm nicht bei, da der Ausschuss keine Macht zur Aufhebung dieser Maßnahmen besaß. Nach *Friedmann* wäre es denkbar, dass diese Anzeige nach Art. 27 WRV an den geschäftsführenden Reichstagspräsidenten gerichtet werden könnte, da er diese Anzeige nach der Wahl seines Nachfolgers weiterleiten konnte. Siehe *Friedmann*, S.108.

⁷¹¹ Landau, S.59.

Diese Bestimmung war eine Fortsetzung der Prg.17 des preußischen Belagerungsgesetzes in Verbindung mit Art. 68 der Bismarckschen Verfassung von 1871, wonach der Reichstag und der Bundesrat sofort benachrichtigt wurden. Dennoch fehlte die notwendige Kontrolle dieser Notstandsmaßnahmen durch das Parlament in der Bismarckschen Verfassung, da die Aufhebung der Maßnahmen auf Verlangen des Parlaments nicht vorgesehen wurde. Jedoch hatte die Weimarer Reichsverfassung eine solche Möglichkeit anerkannt.

Nach Art. 48 Abs.3 Satz 2 WRV konnten im Ausnahmezustand alle Maßnahmen des Reichspräsidenten auf Verlangen des Reichstags außer Kraft gesetzt werden.⁷¹² Somit konnte den Erwartungen teilweise entsprochen werden, welche ein Zustimmungsrecht für die außerordentlichen Kompetenzen des Reichspräsidenten nach Art. 48 WRV erforderten.⁷¹³ Dieses Verlangen des Reichstages zur Aufhebung der Diktaturmaßnahmen führte nicht automatisch dazu, dass diese Maßnahmen ohne weiteres außer Kraft traten.⁷¹⁴ Hierzu wurde auf die Diskussion bezüglich des Misstrauensvotums verwiesen.⁷¹⁵ Insofern kommt eine Pflicht des Reichspräsidenten zur Außerkraftsetzung dieser Maßnahmen in Betracht.⁷¹⁶ Die Unterlassung dieser Außerkraftsetzungspflicht trotz des ausdrücklichen Verlangens des Reichstages konnte nach in dieser Arbeit vertretenen Meinung die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten nach Art. 59 WRV verursachen.⁷¹⁷ Er konnte in einem solchen Fall nach Art 43 Abs.2 WRV durch Volksabstimmung abgesetzt werden,⁷¹⁸ falls der Reichstag das Volk überzeugen konnte.

Eine weitere Frage war, ob der Reichstag diese Maßnahmen des Reichspräsidenten auch durch ein Gesetz aufheben konnte. Diese Frage wurde im Schrifttum⁷¹⁹ unzutreffend abgelehnt, weil der Reichspräsident im Ausnahmezustand als ein sog. Ersatzgesetzgeber neben dem Reichstag fungierte und die Aufhebung seiner Verordnungen mittels eines Gesetzes gleichbedeutend mit der Beseitigung der Verfassung war. Diese Meinung, wonach⁷²⁰ die Verfügungen und Ordnungen des Reichspräsidenten jederzeit durch ein späteres Recht geändert werden konnten, konnte nicht zugestimmt werden. Ansonsten wäre das Fortdauern der Ausnahmeregelungen gegen den Willen des Reichstags akzeptiert worden. Insofern schlug Jacobi⁷²¹ dem Reichstag vor, ein Aufhebungsgesetz zu erlassen.⁷²² Ebenso berücksichtige diese Forderung zu einem Ausführungsgesetz nach Kritikern⁷²³ dieser Meinung die Mannigfaltigkeit der Politik nicht.

⁷¹² Dieses Recht des Reichstages bedeutete ein größeres Recht gegen den Reichspräsidenten. Siehe Kohlheyer, S.78. Dennoch ist diese Auffassung unzutreffend, falls das Auflösungsrecht des Reichspräsidenten nach Art. 25 berücksichtigt wird. Insofern zeigte die politische Praxis auch das gleiche Ergebnis.

⁷¹³ Kritisch Landau, S.59. Nach dem Autor konnte das Verlangen der Außerkraftsetzung der Maßnahmen nicht mit der Entscheidung gleichgestellt werden, welche feststellte, ob eine Rechsexekution stattfinden sollte oder nicht.

⁷¹⁴ Hierzu betonte *Poetzch-Hefter* auch die Schwäche des Wortes "Verlangen" statt des Wortes "Erlöschen." Siehe *Poetzch-Hefter*, Kommentar zu Art. 48, S.242.

⁷¹⁵ Für diese Analogie von *Herrfahrdt* siehe Fromme, S.120.

⁷¹⁶ Friedmann, S.109.

⁷¹⁷ Nach Friedmann habe insofern auch der zuständige Reichsminister eine Verantwortung. Siehe Friedmann, S. 108. Diese Meinung ist fehlerhaft, da der Reichsminister nicht ohne Beteiligung des Reichspräsidenten einen solchen Akt zur Außerkraftsetzung der Maßnahmen gegenzeichnen konnte.

⁷¹⁸ Friedmann, S.111.

⁷¹⁹ Jacobi, S.127.

⁷²⁰ Jacobi, S.127. Ebenso *Poetzch-Hefter*, Kommentar zu Art. 48, S.242.

⁷²¹ Jacobi, S.124.

⁷²² Hier erinnert der Autor an die mögliche Auflösung durch den Reichspräsidenten und nannte den Art. 25 WRV eine Schwäche der Konstruktion, die den Reichstag als ein Kontrollorgan zur Diktaturgewalt ausgestaltet hatte. Siehe Jacobi, S.124.

⁷²³ *Poetzch-Hefter*, Kommentar zu Art. 48, S.242.

Es stellt sich die Frage, ob die Kontrolle des Reichstags bezüglich der Maßnahmen des Reichspräsidenten nur auf die Rechtmäßigkeit beschränkt war. Ablehnend behaupteten *Kohlheyer*⁷²⁴ und *Friedmann*⁷²⁵, dass der Reichstag auch die Zweckmäßigkeit dieser Maßnahmen prüfen sollte. Deren Begründung lautete, dass das Parlament als Schutzinstanz der Wähler auch hinsichtlich der Zweckmäßigkeit und der Billigkeit der Maßnahmen Prüfungskompetenz haben solle. Die juristische „Unverantwortlichkeit“ des Reichspräsidenten verändere diese Stellung nicht. Denn diese Maßnahmen betrafen auch die Innenpolitik. Jedoch warnte *Kohlheyer*⁷²⁶ gleichzeitig den Reichstag davor, dass der Geist der Reichsverfassung es ermöglichen könnte, für diese Maßnahmen allein den Reichspräsidenten zuständig zu machen.

Als ein Exkurs ist aufzuführen, dass die Möglichkeiten des Reichstags zur Kenntnisnahme von Notverordnungen und das Verlangen des Reichstags bezüglich der Aufhebung von Notstandsmaßnahmen auch für die Maßnahmen der Länder nach Art. 48 Abs.4 galten. Wie der Reichstag konnte der Reichspräsident auch in diesem Fall der Kenntnisnahme die Aufhebung der Maßnahmen durch die Landesregierungen fordern. Dennoch bestanden keine Sanktionen wie Art. 59 und Art 43 Abs.2 WRV für die Landesregierungen, falls die Landesregierungen diese Pflicht unterlassen sollte.⁷²⁷

Darüber hinaus könne auch die Frage gestellt werden, ob die Beteiligung des Reichsrats als eine Schranke gedacht war. Diese Frage ist auch zu verneinen⁷²⁸, da die Zustimmung des Reichsrats für die Gesetzesvorlagen⁷²⁹ des Reichstags nicht für die Notstandsmaßnahmen - einschließlich gesetzeskräftiger Notverordnungen des Reichspräsidenten - galten. Die organisatorische Verbindung des Reichstags mit der Reichsregierung betraf nicht den Reichspräsidenten.⁷³⁰

Hinsichtlich der zeitlichen Schranken in Anwendung des Notstandsrechts schwieg die Verfassung. Dennoch musste bei der Dauer der Anwendung des Notstandsrechts das Erfordernis „Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ berücksichtigt werden. Insofern sei die Haltung der Verfassung maßgebend⁷³¹, die die Grundrechtssuspension als eine vorübergehende Maßnahmen qualifiziert hatte.

Über die Form und Bekanntgabe dieses Notstandsrechts beinhaltete die Weimarer Verfassung keine Bestimmung. Aus staatsrechtlicher Sicht wurde zur rechtlichen Wirksamkeit die ordnungsgemäße Bekanntgabe im Reichsgesetzblatt vertreten.⁷³²

Es ist von einem Rechtsschutz gegen die Handlungen des Reichspräsidenten und gegen die Handlungen der vom Reichspräsidenten delegierten Behörden kaum die Rede. Obgleich die Beschwerdemöglichkeit, die als ein Kennzeichen der Ära des Obrigkeitsstaates dem Bürger einzig noch offen stand, traten die

⁷²⁴ Kohlheyer, S.75.

⁷²⁵ Friedmann, S.108. Darüber hinaus fügte der Autor hinzu, dass dieses Verlangen des Reichstages nach der Prüfung der Maßnahmen keine rückwirkender Kraft habe.

⁷²⁶ Kohlheyer, S.76.

⁷²⁷ Friedmann, S.112.

⁷²⁸ Kohlheyer, S.66.

⁷²⁹ Hier war der Gesetzesbegriff eng auszulegen. Insofern war eine Zustimmung des Reichsrats für die Ausführungsakte der delegierten Behörde nach Art. 48 WRV im Sinne des Art. 77 WRV nicht erforderlich. Siehe Kohlheyer, S.68.

⁷³⁰ Kohlheyer, S.67.

⁷³¹ Kohlheyer, S.26.

⁷³² Kohlheyer, S.60.

Land- und Reichsgerichte selten als eine Schutzmechanismus auf die Bühne traten⁷³³ die Land- und Reichsgerichte selten als eine Schutzmechanismus auf die Bühne.

Ebenso war umstritten, ob der Richter die Rechtmäßigkeit der Diktaturmaßnahmen nachprüfen konnte. Hier ist anzunehmen,⁷³⁴ dass der Richter die Verfassungsmäßigkeit der betreffenden Ausnahmeregelungen nachprüfen konnte. Dennoch war dem Richter nicht erlaubt, das Vorliegen der Voraussetzungen des Ausnahmezustand nach Art 48 WRV zu prüfen, da der Reichspräsident zur Feststellung des Notstands einen freien Ermessensspielraum hatte.⁷³⁵ Anders gesagt konnte die Zweckmäßigkeit der sog. Diktaturmaßnahmen nicht nachgeprüft werden.⁷³⁶ Der Richter konnte nach dieser Auffassung nicht untersuchen, ob die im konkreten Fall zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angewandten Mittel erforderlich waren.⁷³⁷ Diese Annahme beschränkte die Effektivität des richterlichen Prüfungsrechts, da das juristische Nachprüfungsrecht, insbesondere im Sinne der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Kontrolle beinhaltete, ob der Ermessensspielraums des Reichspräsidenten missbraucht wurde.⁷³⁸ Dennoch hatte der Richter das Recht, einen Missbrauch festzustellen. Aber eine Unterscheidung zwischen der unzumutbaren oder zumutbaren Anwendung des Ermessens war dennoch nicht einfach. Hinzu stellte die Praxis des Reichsgerichts für Strafsachen⁷³⁹ ein Beispiel für diese Zurückhaltung der Judikative bezüglich der Kontrolle des Ermessensspielraums des Reichspräsidenten dar. Dementsprechend betrachtete das Gericht die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten als "völlig unbeschränktes Recht" im Sinne von Art. 48 Abs.5 WRV, welcher ein Ausführungsgesetz für die Anwendung des Art. 48 WRV vorsehe.⁷⁴⁰

In diesem Punkt sollte die Stellung des Staatsgerichtshofs als Exkurs detailliert untersucht werden.

Die Errichtung des Staatsgerichtshofs war ursprünglich als ein *ad-hoc*-Gericht für die Feststellung der "*Schuld am Weltkrieg*" geplant.⁷⁴¹ Jedoch gestaltete die Weimarer Reichsverfassung den Staatsgerichtshof anders aus. Die Organisation und das Verfahren des Staatsgerichtshofs wurden dem Gesetzgeber nach Art. 108 WRV zugestanden. Bis zum Inkrafttreten dieses Reichsgesetzes war der sog. vorläufige Staatsgerichtshof, deren Mitgliedern aus dem Reichstag (4 Mitglieder) und aus dem Reichsgericht (3 Mitglieder) gewählt wurde⁷⁴², zuständig.

Der Staatsgerichtshof fungierte nach Art.15 Abs.3 WRV als Kontrollinstanz bezüglich von Meinungsverschiedenheiten zwischen einer Landesregierung und der Reichsregierung. Gleichmaßen war der Staatsgerichtshof für die Vermögensauseinandersetzungen bei Gebietsneugliederungen und

⁷³³Die Zunahme von Bürgerbeschwerden war nach *Tanör/Yüzbaşıoğlu* ein Kennzeichen autoritärer Regime. Siehe Tanör/Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası'na göre Türk Anayasa Hukuku, S. 9.

⁷³⁴ Vgl. Friedmann, S.40.

⁷³⁵ Friedmann, S.40.

⁷³⁶ Friedmann, S.40.

⁷³⁷ Ebenso Poetzsch-Hefter, Kommentar zu Art. 48, S.236. Der Autor lehnte in seinem Werk jede Art der richterlichen Prüfung (ordentliches Gericht, Verwaltungsgericht, Staatsgerichtshof) ab.

⁷³⁸ Friedmann, S. 41.

⁷³⁹ Siehe z.B. die Entscheidung des Reichsgerichts in der Strafsache vom 5.10.1921.

⁷⁴⁰ Wisser, S.426.

⁷⁴¹ Siehe Finger, August, Der Staatsgerichtshof als Gericht über die Anklagen des Reichstags gegen Reichspräsidenten, Reichskanzler, Reichsminister, AÖR 1921, S.295-296.

⁷⁴² Bevor das Gesetz über den Staatsgerichtshof in Kraft trat, hatte der vorläufige Staatsgerichtshof sechs Monat amtiert und drei Verfahren abgeschlossen. Für diese Information siehe Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S.211.

Anklagen gegen den Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister zuständig.⁷⁴³ Diese Kompetenzen waren ursprünglich restringiert⁷⁴⁴, so dass die politischen Akteure in den ersten Jahren der Republik das Gericht immer außer Acht gelassen hatten. Die Nationalversammlung hatte das richterliche Prüfungsrecht detailliert diskutiert und dieses Prüfungsrecht bewusst offen gelassen.⁷⁴⁵ Der Vorschlag von Dr. Ablaß⁷⁴⁶ zur Einführung des Prüfungsrechts des Staatsgerichtshofs wurde in der Nationalversammlung unter der Leitung von *Hugo Preuß*⁷⁴⁷ abgelehnt.

Die Nichtigkeit von Gesetzen und von Notverordnungen wurden in der Literatur selten diskutiert.⁷⁴⁸ Eine dieser sporadisch geführten Diskussionen wurde auf dem Heidelberger Juristentag 1924⁷⁴⁹ geführt, in dem die Teilnehmer wie Anschütz oder der Ministerialrat Dr. Mende ausdrücklich die Ausdehnung der Kompetenzen vom Staatsgerichtshofs auf andere Reichsverfassungstreitigkeiten forderten.

Ebenso forderten sie die alleinige Nachprüfung der Reichsgesetze durch den Staatsgerichtshof und⁷⁵⁰ die Übertragung der Auslegungsvereinigung des Reichsverfassungsrechts auf den Staatsgerichtshof.⁷⁵¹ Dazu war eine gesetzgeberische Tätigkeit notwendig.⁷⁵² Gleichfalls unterstützen *Thoma*⁷⁵³ und *Nawiasky*⁷⁵⁴ das richterliche Prüfungsrecht. *Nawiasky* begründete seine Stellungnahme damit, dass die Richter nach Art. 102 WRV nur dem Gesetz unterworfen seien. Insofern betrachtete er das Gesetz nur als Rechtsnorm, welche im Sinne der Verfassung zustande gekommen war. Die Richter durften daher auch vor Anwendung der Gesetze untersuchen, ob diese Gesetze den formellen und materiellen

⁷⁴³ Zudem konnte der Staatsgerichtshof für die privatrechtlichen Streitigkeiten zwischen den Ländern oder für die Bund-Länder-Streitigkeiten der privatrechtlichen Art gemäß Art. 19 Abs. 1 WRV amtieren, soweit kein ordentliches Gericht für diese Streitigkeiten vorhanden war.

⁷⁴⁴ Anders als die Diskussion für die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Gesetze war es klar, dass die Gerichte die Vereinbarkeit des Landesrechts mit dem Reichsrecht nachprüfen durften. Siehe Maurer, Harmut, Das richterliche Prüfungsrecht zur Zeit der Weimarer Verfassung - Ein Beitrag zum historischen Vorverständnis des Art. 100 GG, Die öffentliche Verwaltung 1963, S. 684.

⁷⁴⁵ Maurer, S. 683 ff. Ausgenommen sind einige Werke, die vor dem Ersten Weltkrieg geschrieben wurden. Diese Werke - wie die Dissertation von Zeiler unter dem Titel "*Ein Gerichtshof für bindenden Gesetzesauslegung*" im Jahr 1911 - hatten vor, einen Staatsgerichtshof für die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Gesetze auszugestalten. Siehe Stolleis, S.117 Fn.245.

⁷⁴⁶ Der Vorschlag von Dr. Ablaß enthielt den folgenden Satz: "*Wenn 100 Mitglieder des Reichstags es beantragen, den Staatsgerichtshof dazu berufen, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und die Übereinstimmung von Verwaltungsakten mit den Grundsätzen der Verfassung zu prüfen, ist die Entscheidung des Staatsgerichtshofes bindend.*" Für diesen Vorschlag von Dr. Ablaß siehe Külz, Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, Deutsche Juristen-Zeitung 1926, S.838.

⁷⁴⁷ Preuß begründete seine Abneigung mit dem folgenden Satz: "*Ich würde eine solche Bestimmung wegen der negativen Seite für ungemein bedenklich und für eine Negierung des Rechtsstaats im neuen Deutschen Reich halten.*" Für diese Erklärung von Preuß siehe Külz, S.838. Andere Gegner dieses Vorschlag begründeten ihre Meinung damit, dass die Anerkennung dieser Kompetenz die Unabhängigkeit des Richter verletzen könne. Siehe Külz, S.838.

⁷⁴⁸ Maurer, S.683. Ebenso hielten sich auch die Fachgerichte von einer Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Gesetze zurück. Darum galt meistens im Falle eines Widerspruch zwischen der Verfassung und einem Gesetz der Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* zugunsten des einfachen Gesetzes.

⁷⁴⁹ Zum Bericht über diese Diskussionen vom Heidelberger Juristentag 1924 siehe Nawiasky, Hans, Reichsverfassungstreitigkeiten, in: AÖR 1927, S. 130-132.

⁷⁵⁰ Nawiasky, Reichsverfassungstreitigkeiten, S.132.

⁷⁵¹ Nach einem Jahr wurde diesen Vorschlag nochmal auf der Tagung der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer am 9. und 10. März in Leipzig zum Ausdruck gebracht. Hinzu konnte die Einwirkung der damaligen österreichischen Regelung, die in Art. 89 der Bundesverfassung die Verfassungsmäßigkeitsprüfung des Staatsgerichtshofs zugestanden und das Nachprüfungsrecht der einzelnen Richter verboten hatte, auf diese Diskussionen nicht ignoriert werden. Siehe Külz, S.841.

⁷⁵² Nawiasky, Reichsverfassungstreitigkeiten, S.132.

⁷⁵³ Thoma, Richard, Zur Frage des richterlichen Prüfungsrecht, Deutsche Juristen-Zeitung 1922,S 729 ff.

⁷⁵⁴ Nawiasky, Zur Frage des richterlichen Prüfungsrechts, Deutsche Juristen-Zeitung 1923, S.41.

Erfordernisse entsprachen.⁷⁵⁵ Diese Untersuchung war kein Recht des Richters, sondern stellte eine Verpflichtung wie der Untersuchungspflicht des Reichspräsidenten nach Art. 70 WRV dar.⁷⁵⁶ Darum konnte der Richter nicht gezwungen werden, ein verfassungswidriges Gesetz anzuwenden.⁷⁵⁷

Andererseits lehnten die Gegner des richterlichen Prüfungsrechts die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Gerichte aufgrund des diesbezüglichen Schweigens der Weimarer Verfassung ab. Die Weimarer Verfassung enthielt dazu keine ausdrückliche Regelung.⁷⁵⁸ Zudem begründeten sie ihre Meinungen, genauso wie die Befürworter des richterlichen Prüfungsrechts durch Art. 102 der WRV. Nach der Weimarer Verfassung waren die Richter dem Gesetz unterworfen und eine solche Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Gesetze ausgeschlossen. Anderenfalls würde es bedeuten, dass Richter nur der Verfassung unterworfen waren. Übrigens wies Paul *Laband* darauf hin, dass die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze auch durch ihre Ausfertigung vom Staatsoberhaupt nochmals festgestellt werden konnte. Darum könne der Richter keine weitere Nachprüfung durchführen⁷⁵⁹. Anderenfalls würde das Nachprüfungsrecht eines einzelnen Richter zu Rechtsunsicherheiten führen⁷⁶⁰, da unterschiedliche Gerichte unterschiedliche Entscheidungen bezüglich der Verfassungsklausur treffen würden.

Durch die Zurückhaltung der Politik bezüglich der Staatsgewaltkontrolle und zwar aufgrund kurzlebiger Mehrheiten im Reichstag wurde im Laufe der Zeit die juristische Kontrolle ein Machtfaktor.⁷⁶¹ Zu diesem Zweck wurde ein Gesetzesentwurf im Jahre 1926 vorgelegt, welcher die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Gesetze sowie ihre Annullierung durch den Staatsgerichtshof vorgesehen hatte.⁷⁶²

Insofern wurde die Stellung des Staatsgerichtshofs als ein zentrales⁷⁶³ und oberstes Gericht auch in der Wiener Staatsrechtslehrertagung von 1928 diskutiert, da die Skepsis über die Zukunft der Verfassungsgerichtsbarkeit bestand.⁷⁶⁴ Bis zu diesem Zeitpunkt trat der Staatsgerichtshof selten in den wichtigen Fragen als Streitlöser ein.⁷⁶⁵ Der Aufstieg des Gerichts begann insbesondere nach der Entscheidungen des Gerichts bezüglich des sog. Young-Plans und des preußischen Wahlrechts.⁷⁶⁶ Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs fokussierte in dieser Zeit das Gericht inmitten der Politik. Darum hatte der konservative Rechtsgedanke des Gerichts eine zurückhaltende Stellungnahme für die Anwendung des Art 48 WRV gefordert. Diese Forderung nahm hier in der Diskussion zwischen Hans

⁷⁵⁵ *Thoma* sagte deutlich, dass die deutschen Gerichtshöfe dieses Prüfungsrecht usurpieren sollten, bis ein neues Verfahren eingeführt wird. Sonst bestünde die Gefahr, dass das Parlament verfassungswidrige Gesetze erlässt. Dennoch minimierte er gleichzeitig diese Gefahr, weil das Einspruchsrecht des Reichrats und die Nachprüfung des Reichspräsidenten die zuverlässigen Garantien darstelle. Siehe *Thoma*, Zur Frage des richterlichen Prüfungsrechts, S.729.

⁷⁵⁶ *Nawiasky*, Zur Frage des richterlichen Prüfungsrechts, Deutsche Juristen-Zeitung 1923, S.41.

⁷⁵⁷ *Bühler*, Sind die ordentlichen Gerichte verpflichtet verfassungswidrige Gesetze anzuwenden?, S.579.

⁷⁵⁸ *Maurer*, S.684-685.

⁷⁵⁹ *Maurer*, S.685.

⁷⁶⁰ Siehe *Külz*, S.842.

⁷⁶¹ *Wehler*, Wolfgang, Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich - Die politische Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Zeit der Weimarer Republik, Bonn 1979, S.273.

⁷⁶² Für den gesamten Text des Entwurf siehe *Külz*, S.842-843.

⁷⁶³ Die Gegner des richterlichen Prüfungsrecht hatten eine Befürchtung, dass das Prüfungsrecht der zahlreichen Fachgerichte die Rechtseinheit gefährden könnte. Siehe *Anschütz*, S.374.

⁷⁶⁴ Für die detaillierte Information dieser Tagung siehe van Ooyen, Robert, Der Streit um die Staatsgerichtsbarkeit aus demokratietheoretischer Sicht: Triepel-Kelsen-Schmitt, in: Bundesverfassungsgericht im politischen System, S.99 ff.

⁷⁶⁵ *Van Ooyen*, S.99

⁷⁶⁶ *Von Ooyen*, S.99.

Kelsen und Carl Schmitt über die Frage, wer als “*Hüter der Verfassung*” hervortrat, eine besondere Form an.⁷⁶⁷

Hierzu ist zunächst zu bemerken, dass auch Schmitt im Jahre 1929 die Berechtigung eines Verfassungsgerichts in gewissem Umfang anerkannt hatte, falls es in der “Freigebigkeit der Parteirollen” die Konsequenz des von ihm bekämpften politischen Prinzips des Pluralismus gesehen wurde.⁷⁶⁸ Dennoch änderte Schmitt im Laufe der Zeit seine Meinung, die vor allem konservative Denker massiv beeinflusste.⁷⁶⁹ Nach seiner Auffassung trat der Reichspräsident als “*Hüter der Verfassung*”⁷⁷⁰ auf und hütete die homogene und souveräne Einheit des Volkes und somit der Demokratie.

Nach seiner Meinung trat der Reichspräsident als eine neutrale, vermittelnde und regulierende Gewalt ein⁷⁷¹ und sicherte mit den weiten Kompetenzen, die als Folge der Regelungen der Weimarer Reichsverfassung entstanden waren, die Stellung, welche von Benjamin Constant als *pouvoir neutre* bezeichnet wurde.⁷⁷² Für die Aufrechterhaltung dieser sog. neutralen Gewalt war es erforderlich, dass er in der Stellung des staatlichen Schlichters etwa bei den arbeitsrechtlichen Streitigkeiten als ein Vorbild auftrat.⁷⁷³ Ebenso erinnerte Schmitt an das traditionelle Beamtenverständnis des deutschen Reichs und stellte fest, dass der deutsche Reichspräsident auch als ein Beamter unabhängig amtierte. Denn die Beamtenklauseln nach Art. 130 WRV und Art 46 WRV, welche die Ernennung der Beamten durch den Reichspräsidenten vorsah, standen in einem Zusammenhang.⁷⁷⁴

Zu Recht wurde hervorgehoben, dass die Schmittsche Lehre keine Instanz im juristischen Sinne anerkannte, sondern eine politische Instanz vorgesehen hatte.⁷⁷⁵ Darum zog Schmitt die Konsequenz, dass eine solche Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht die Politik juridifiziere, sondern die Justiz politisiere. So wäre ein zweites Kammer bestehend aus Beamtenrichtern gebildet worden. Denn der Kampf um die Begrenzung von Macht im 20. Jahrhundert wurde nicht gegen den Monarchen geführt, sondern war gegen das Parlament gerichtet.⁷⁷⁶

Kelsen sah das Verfassungsgericht als einen Garant für die Minderheiten an, welche anders als bei der fundamentalen Frage nach den “Verfassungsänderungen” keine Rolle beim Zustandekommen der

⁷⁶⁷ Die Gedanken von *Heinrich Triepel* dürften zwischen Kelsen und Schmitt angesiedelt werden. Anders als *Schmitt* lehnte Triepel nicht grundsätzlich die Verfassungsmäßigkeitsprüfung durch den Staatsgerichtshof ab. Nach seiner Auffassung ist das Wesen der Verfassungsgerichtsbarkeit bis zu einem gewissen Grade mit dem Wesen der Verfassung zu vereinbaren. Dennoch war die souveräne Politik der Judikative entzogen worden. Ebenso lehnte er die mit der Weimarer Demokratie in Frage gestellte Parteiendemokratie ab. Darum bemerkte *van Ooyen* zu Recht, dass Triepel einer der Verteidiger des Etatismus im 19. Jahrhundert war, die sich mit den Neuerungen der Weimarer Republik nicht vereinbaren ließen. Siehe *van Ooyen*, S.100. Für den Vortrag von Triepel siehe Triepel, Heinrich, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit: Überprüfung von Verwaltungsakten durch die ordentlichen Gerichte* in: *Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer* (1928: Vienna), S. 30ff.

⁷⁶⁸ Siehe Wehler, S. 276.

⁷⁶⁹ Diese von Schmitt konkretisierten Gedanken waren in Deutschland nicht neu. Schon Bismarck hob 1863 vor dem Preußischen Landtag hervor, dass die Ermächtigung der Richter, ob die Verfassung zu verletzen sei oder nicht, bedeute, dass die Befugnis dazu dem Gesetzgeber zugewiesen wurde. Siehe *van Ooyen*, Robert, *Der Streit um die Staatsgerichtsbarkeit aus demokratietheoretischer Sicht: Triepel-Kelsen-Schmitt*, in: *Bundesverfassungsgericht im politischen System*, S.99 ff.

⁷⁷⁰ Siehe Schmitt, Carl, *Hüter der Verfassung*, Berlin 1996, Vierte Auflage, S.132-156.

⁷⁷¹ Schmitt, *Hüter der Verfassung*, S.137.

⁷⁷² Schmitt, *Hüter der Verfassung*, S.138.

⁷⁷³ Schmitt, *Hüter der Verfassung*, S.141.

⁷⁷⁴ Schmitt, *Hüter der Verfassung*, S.150.

⁷⁷⁵ *van Ooyen*, S. 105.

⁷⁷⁶ Schmitt, *Hüter der Verfassung*, S.155.

Gesetze gespielt haben. Dadurch konnte ihr Grundkonsens bezüglich der Verfassung von der Majorität in der Gesetzgebung außer Kraft gesetzt werden.⁷⁷⁷

In dieser Hinsicht unterscheidet Kelsen sich vom Etatismus Triepels, welcher die Vereinbarkeit des Verfassungsbegriffs mit der Idee der Verfassungsgerichtsbarkeit unter Berücksichtigung des Staatsbegriffes als ein höheres Rechtsgut betrachtete. Kelsen dagegen wies auch die Behauptungen von Schmitt zurück, wonach das Verfassungsgericht ein sog. Ersatzgeber definiert wurde.

Nach *Kelsen* war zutreffend, dieses Gericht als einen sog. negativen Gesetzgeber zu definieren, durch dessen Normenkontrolle ein wirksames Instrument zur Durchsetzung der Verfassung an der Hand war. An diesem Punkt betonte er insbesondere die Erforderlichkeit der sog. abstrakten Normenkontrolle, die prinzipiell auf den Schutz der Minderheit zielte und somit die Minderheiten die Klagebefugnis gewährte. Darum teilte *Kelsen* die Auffassung, dass das Verfassungsgericht ein politisches Organ war, das zugleich ein machtausübendes Organ war. Dennoch betonte er auch, dass ein solches Gericht, dessen Entscheidungen die Politik beeinflussen und somit einen politischen Charakter hatte, nicht mit anderen politischen Organen wie etwa dem Parlament kollidierte. Dieses Gericht vertiefte nach seiner Auffassung die Idee der Gewaltenteilung. Gleichfalls hob Kelsen, so Ooyen, hervor, dass jeder Rechtskonflikt eigentlich ein Interessenkonflikt und ebenso ein Machtkonflikt sei. Deswegen konnte jeder Konflikt als Rechtsstreit angesehen werden. Hier sei es irrelevant, ob dieser Konflikt eine Art politischer Konflikt war. Denn es gab zwischen einem Konflikt aus einem Erbstreit auf der Grundlage des einfachen Gesetzes und einem Konflikt bezüglich eines hohen politischen Streits auf der Grundlage der Verfassung, für die die Verfassungsgerichtsbarkeit zuständig war, im Prinzip keinen Unterschied.⁷⁷⁸

Er lehnte deshalb die Existenz des Reichspräsidenten als Hüter der Verfassung ab, der zugleich ein Souverän ist und die politische Einheit des Volk durch die Ausgestaltung seines Amtes schützen konnte.⁷⁷⁹ Nach seiner Auffassung erinnerte Schmitts Formulierung an die obrigkeitstaatliche Monarchie des 19. Jahrhunderts, welche durch die Weimarer Verfassung abgeschafft worden war. Es war schwierig den vom Volk gewählten Reichspräsidenten als eine neutrale Instanz auszugestalten, da der Reichspräsident mit seinen weiten Kompetenzen sich einen Verfassungsbruch erlauben konnte, den er aber andererseits als Hüter der Verfassung verhindern sollte. Aus diesem Grund war nicht tauglich, den Reichspräsident als Hüter der Verfassung zu bestimmen, weil eine solche Entscheidung in einigen Fällen den Grundsatz *nemo iudex in sua causa*⁷⁸⁰ verletzen konnte.

Ein anderer Einwand von *Kelsen* gegen *Schmitt* bestand im Begriff des Volkes, da Schmitt das Volk als eine Einheit interpretierte.⁷⁸¹ Diese Auslegung schließe nach Kelsen die Pluralität des Volkes aus, welche Schmitt nicht anerkannt habe. Natürlich führe diese Annahme Schmitts zur Konsequenz, die Wirklichkeit der politischen Parteien als Vertreter eines kollektiven Willen abzulehnen.

Schließlich kann auf *van Ooyen*⁷⁸² verwiesen werden. Seiner Auffassung nach habe Kelsen gemeint, dass die Ablehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit und die Bezeichnung des Reichspräsidenten als Verfassungshüter auf ein totalitäres Staatsverständnis hinauslaufe.

⁷⁷⁷ Für diese Meinung von Kelsen siehe Van Ooyen, S.102.

⁷⁷⁸ Van Ooyen, S.104.

⁷⁷⁹ Van Ooyen, S.105.

⁷⁸⁰ Niemand darf in eigener Sache Richter sein.

⁷⁸¹ Van Ooyen, S.100.

⁷⁸² Van Ooyen, S.101.

In Anlehnung an diese Kontroverse leistete *Leibholz* auch einen Einwand gegen die Einführung einer solchen Verfassungsgerichtsbarkeit, da der Status eines Verfassungsgerichts als sog. negativer Gesetzgeber nicht mit der Hierarchie des Justizministeriums vereinbar sei. Insofern verwies er auf die Schmittsche Lehre, der eine „Einmischung“ der Judikative in die Politik widerstrebt hatte und die auch von *Tripel* unterstützt wurde. Darum definierte Leibholz das Verfassungsgericht als ein politisches Organ und stellte es mit anderen Verfassungsorganen wie Parlament und Regierung gleich.⁷⁸³ An diesem Punkt versäumte er absichtlich die justizförmige Ausgestaltung des Verfassungsgerichts und bezeichnete seine Funktion als „*integrierend*.“⁷⁸⁴ Darum schlug er dem Gericht eine zurückhaltende Stellung zur Politik im Sinne von sog. „*Judicial self-restraint*“ vor.

Im Laufe der Zeit erlangte der Staatsgerichtshof auch das Recht eine Nachprüfung, so dass er im Jahre 1931 eine ursprünglich sächsische innere Streitigkeit, welche von einer Fraktion der sächsischen Landtags gegen die sächsische Regierung erhoben worden war, für zulässig einstufen durfte.⁷⁸⁵ Der Gegenstand der Klage waren von der sächsischen Regierung erlassene Gemeindesteuernotverordnungen. Deren Grundlage bildete die Notverordnung des Reichspräsidenten Hindenburg zur Behebung finanzieller und wirtschaftlicher Notstände. In diesem Verfahren stellte der Staatsgerichtshof auch die Anwendung der Notverordnung des Reichspräsidenten in einem Land nach Art 48. Abs.2 als eine Streitigkeit im Sinne Art.19 Abs.1 WRV fest und untersuchte deswegen in ersten Linie die Verfassungsmäßigkeit dieser Notverordnungen.⁷⁸⁶ Dagegen war der Staatsgerichtshof in der Begründetheitsprüfung nicht gleichermaßen freigiebig.

Damit legte der Staatsgerichtshof die Notverordnungscompetenz des Reichspräsidenten sehr weit aus, so dass dessen Notstandsbefugnis nicht nur im Sinne Polizeirechts (Aufruhr, Krieg, Naturereignisse) verstanden wurde. Dementsprechend genüge jede Art der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für die Anwendung des Art 48 Abs.2 WRV aus.⁷⁸⁷ Zudem wies der Staatsgerichtshof unter Berücksichtigung der großen Weltwirtschaftskrise von 1929 darauf hin, dass auch die wirtschaftliche, finanzielle und soziale Lage die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden könne.⁷⁸⁸ Für die Schranken führte das Gericht aus, dass die Notverordnungscompetenz des Reichspräsidenten nur interne Schranken anerkenne, welche in diesem Artikel ersichtlich seien. In diesem Verfahren schwieg das Gericht über den freien Ermessensspielraum des Reichspräsidenten.⁷⁸⁹ Das Gericht bestimmte nur, dass diese Notstandsmaßnahmen nicht dauerhaft ergriffen werden durften. Auf die Frage, ob der Reichspräsident durch die Notverordnung über die Geschäfte der Länder eine Regelung treffen konnte, hatte das Gericht auch eine positive Stellung bezogen. Daraus konnte die Konsequenz⁷⁹⁰ gezogen werden, dass der Staatsgerichtshof auch die Notverordnungen des Reichspräsidenten als ein Gesetz qualifizierte, das die Weimarer Verfassung im Art. 127 das Recht zur Selbstverwaltung „*innerhalb der Schranken der Gesetze*“ anerkannte.

⁷⁸³ Für diese Gedanken von Leibholz siehe Van Ooyen, S.112.

⁷⁸⁴ Ebenda.

⁷⁸⁵ Für die detaillierte Erklärung dieser Entscheidung durch den Reichsgerichtspräsidenten Bumke siehe Bumke, Erwin, Der Staatsgerichtshof zu Art. 48 Reichsverfassung, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.2ff.

⁷⁸⁶ Bumke, S.3.

⁷⁸⁷ Bumke, S.4. Insofern definierte Hubrich den Begriff Gefährdung folgendermaßen: „*Aus dem Begriff der Gefährdung folgt nebenbei, dass der Ausnahmezustand nicht bloß repressiv nach wirklich eingetretener, erheblicher Störung verhängt werden kann, sondern auch präventiv beim Vorliegen der Besorgnis möglicher erheblicher Störung.*“ Siehe Hubrich, S. 106.

⁷⁸⁸ Ebenda.

⁷⁸⁹ Bumke, S.5.

⁷⁹⁰ Bumke, S.5.

Der Staatsgerichtshof hat diese Rechtsprechung bezüglich der Nachprüfung der vom Reichspräsidenten erlassenen Notverordnungen gemäß Art. 48 Abs.2, die auch die Länder betreffen, in späteren Entscheidungen fortgesetzt.⁷⁹¹

Nach dieser theoretischen Darlegung soll es auf Anwendung des Art 48 WRV eingegangen werden. Diese Anwendung wurde in Bezug auf das Scheitern der Weimarer Republik diskutiert.

2.2.2.3. Die Verfassungswirklichkeit bei der Anwendung des Notstandsrechts nach Art. 48 WRV insbesondere bei der Anwendung des Notverordnungsrechts

Die Anwendung des Notstandsrechts blieb wie die anderen Kompetenzen des Reichspräsidenten nicht auf dem Papier. Die beiden Reichspräsidenten haben von dieser Befugnis in Krisenzeiten öfters Gebrauch gemacht. Es wurden während der Präsidentschaft von Ebert 136 Verordnungen nach Art. 48 Abs. 2 WRV erlassen.⁷⁹² Ebert hatte am 29. Januar 1920 den Streik der Berliner Arbeiter, die für Elektrizitätswerke arbeiteten, durch eine Verordnung verboten. Diese Anwendung zeigte, dass die Notstandsgesetzgebung auch in der Ära von Ebert für wirtschaftliche Zwecke angewendet wurde.⁷⁹³ Übrigens hatte Ebert auch die sog. "Steuerverordnungen" erlassen.⁷⁹⁴ Diese Praxis zur Notstandsgesetzgebung verursachte die Tendenz in der Literatur, durch ihre Auslegung die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten möglichst zu beschränken.⁷⁹⁵ Aufgrund der Befürchtungen des damaligen Reichskanzlers Wirth hielten *Joel* und *Zweigert* im Reichskabinett Reden und erklärten, dass die Kompetenz zur Bestimmung von Notverordnungen unabhängig von der Existenz des Reichstags bestehe. Dementsprechend konzentrierte sich das Problem nur auf eine Frage und zwar, ob die Anwendung des Art 48 WRV nötig sei, wenn die Abwendung eines Ermächtigungsgesetzes⁷⁹⁶ durch den Reichstag auch unmöglich ist.⁷⁹⁷ Denn die Notverordnungen waren nicht identisch mit der gewöhnlichen Gesetzgebung, vielmehr stellten sie nur das letzte Mittel dar.⁷⁹⁸ Dennoch ermutigten die fehlenden Mehrheiten im Reichstag den Reichspräsidenten für zu einem Ermächtigungsgesetz, damit er durch Notverordnungen das Finanzprogramm bestimmen konnte.⁷⁹⁹ *Schmitt*⁸⁰⁰ bewertete diese Situation, in der eine Praxis der finanziellen Ausnahmesituation durch gesetzeskräftige Notverordnungen hervortrat, nicht „als Willkür oder Zufall, sondern als Ausdruck eines tiefen und innerlich geschichtsmäßigen Zustandes.“

⁷⁹¹ Z.B. hatte der Staatsgerichtshof eine Rechtsstreitigkeit innerhalb des Landes Mecklenburg-Strelitz im Sinne Art. 19 WRV angenommen und nachgeprüft. Siehe Bumke, S.6.

⁷⁹² Fromme, S.114.

⁷⁹³ Fromme, S.114. Ebert hatte zwischen 1922 und 1925 durchhaus 44 Diktaturmaßnahmen nach Art. 48 Abs.2 WRV für wirtschaftliche Zwecke erlassen. Siehe Wisser, Thomas, Die Diktaturmaßnahmen im Juli 1930 - Autoritäre Umwandlung der Demokratie, in: Offene Staatlichkeit - Festschrift für Ernst Wolfgang Böckenforde zum 65. Geburtstag, Berlin 1995, S.429.

⁷⁹⁴ Die Befürworter der Anwendung der Notverordnungen haben eine Analogie mit der Anwendung der preußischen Ausnahmeverordnungen nach Art 55 der preußischen Verfassung gemacht. Dementsprechend wurde die Anwendung der preußischen Notstandsregelungen für wirtschaftliche Zwecke auch vom Staatsgerichtshof bestätigt. Siehe Wisser, S. 430.

⁷⁹⁵ Kurz, Achim, Zur Interpretation des Artikels 48 Abs.2 WRV 1930-1933, in: Offene Staatlichkeit - Festschrift für Ernst Wolfgang Böckenforde zum 65. Geburtstag, Berlin 1995, S.398.

⁷⁹⁶ Wisser, S.420.

⁷⁹⁷ Wisser, S.421.

⁷⁹⁸ Wisser, S.424.

⁷⁹⁹ Wisser, S. 421

⁸⁰⁰ Schmitt, Hüter der Verfassung, S.131.

Jedoch bedeutete diese Praxis nicht, dass Ebert als Reichspräsident der mächtigste Faktor im Notstand war.

In den ersten Jahren der neuen Republik ist in Verbindung mit der zurückhaltenden Position des Staatsoberhauptes festzustellen, dass die Reichsregierung mehr als der Reichspräsident zur Anwendung der Notverordnungen in außerordentlichen Zeiten die Initiative ergriff, so dass einige Autoren wie *Engels* die Funktion des Staatspräsidenten nach Art. 48 WRV nur als Ablehnung einer Unterschrift, wenn die Lage leicht übersehbar war, bezeichneten. Der Grund dafür war die Abhängigkeit des Reichspräsidenten vom Reichsregierungsapparat. Damit war die Bürokratie gemeint, welche die Reichsregierung verwaltungsrechtlich beherrschte. Unter Berücksichtigung dieser Praxis bildete die Verhinderung der Außerkraftsetzung des Ausnahmezustands in Bayern im Jahre 1922 keine Ausnahme.⁸⁰¹ Diese Rolle der Reichsregierung und der Bürokratie bezüglich des Notstandsrechts sollte 1924 durch ein Gesetzentwurf im Jahre 1925 positiviert werden.

Nach dem Entwurf konnte die Reichsregierung einen Notstand mit der Zustimmung des Reichsrates vom Reichstagsausschuss zur Wahrung der Rechte ankündigen.⁸⁰² Dennoch war dieser Versuch wegen der Reichstagsauflösung am 31. März 1928 gescheitert.⁸⁰³ Die Reichsregierung hat in der Phase 1919-1923 viele Verordnungen aufgrund der Ermächtigungsgesetze erlassen. Die Reichsregierungen haben aufgrund von insgesamt 6 Ermächtigungsgesetzen mehr als hundert Verordnungen erlassen, um die wirtschaftlichen Probleme zu bewältigen.⁸⁰⁴ Die Statistiken zeigen in der Phase der ersten Jahre der Republik bis 1925, dass die Notverordnungspraxis seitens der Reichsregierung und Reichspräsidenten schon in den ersten Jahren der Republik die Gesetzgebung seitens des Reichstages ersetzt hat. Es wurden nur 23 von insgesamt 150 legislativen Akten (15 %) durch den Gesetzgebungsprozess im Reichstag beschlossen.⁸⁰⁵

Die Befugnis nach Art. 48 Abs.2 WRV wurde nach der Übernahme des Präsidialamts durch Hindenburg im Jahre 1925 das wichtigste Mittel zur Errichtung der Diktatur, die das Regierungssystem änderte. Insofern erklärte Justizrat Class, dass "eine völkische Diktatur" durch die Hilfe des Art. 48 WRV möglich gewesen war.⁸⁰⁶ Insbesondere hat Hindenburg diese sog. Notverordnungen nach der Weltwirtschaftskrise im Jahre 1929 angewendet.⁸⁰⁷ Die Notverordnungen wurden für die Sanierungsprojekte von Brüning, die die Schäden der wirtschaftlichen Krise beheben sollten, angewendet. Diese Sanierungsprojekte wurden vor dem Erlass der Notverordnungen als Gesetzentwürfe im Reichstag abgestimmt und abgelehnt.⁸⁰⁸ Die Statistiken bezeugen, wie die Anwendung der Notverordnungen die ordentliche Gesetzgebung ersetzt hatte. Es wurde zwischen April 1931 und Dezember 1931 kein Gesetz erlassen. Dagegen wurden in diesem Zeitraum von Hindenburg 50 Notverordnungen erlassen. Es traten gleichermaßen 59 Notverordnungen gegen 5 Gesetze in Kraft.⁸⁰⁹

⁸⁰¹ In dieser Hinsicht siehe Engels, Josef, Die Zuständigkeit, des Reichspräsidenten zur Verhängung und Aufhebung des Ausnahmezustands, Düsseldorf 1923, Die zusammengefasste Version, S. 2ff.

⁸⁰² Fromme, S.115.

⁸⁰³ Fromme, S.116.

⁸⁰⁴ Oberreuter, S.45.

⁸⁰⁵ Oberreuter, S.45-46.

⁸⁰⁶ Fromme, S.117.

⁸⁰⁷ Wie *Anna Kaiser* zutreffend hervorgehoben hat, wurde Art. 48 Abs.2 WRV in den ruhigen Zeiten der Republik, die als goldene Zeiten bezeichnet wurden, nicht oft angewendet. Kaiser, Anna Bettina, Die Verantwortung der Staatsrechtslehre in Krisenzeiten - Art. 48 WRV im Spiegel der Staatsrechtslehrertagung und des Deutschen Juristentages 1924, in: Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre (Hrsg: Ulrich Jan Schröder/ Von Ungern-Sternberg), Tübingen 2011, S.119.

⁸⁰⁸ Fromme, S.188.

⁸⁰⁹ Zu den Zahlen siehe Fromme, S. 119.

Der Haushaltsplan von 1930⁸¹⁰ entstand durch Notverordnung nach Art. 48 WRV.⁸¹¹ Durch diesen Haushaltsplan entbrannte auch die Diskussion, ob dieser Plan durch die Diktaturgewalt bestimmt werden konnte, da Art 85 WRV von “einem formellen Gesetz” gesprochen habe.⁸¹² Es war umstritten, ob dieser Haushaltsplan unter der Kontrolle des Rechnungshofs stand. Der Reichssparkommissar Sämisch erklärte in der Ministerbesprechung vom 24 Juli 1930, dass diese Notverordnung des Reichspräsidenten zum Haushaltsplan die erforderliche Rechtsgrundlage für die Prüfung des Rechnungshofs darstellte.⁸¹³ Schließlich verlangte der Reichstag die Aufhebung dieses Haushaltsplans als eine Vorkehrung im Sinne Art. 48 Abs.2. Dieses Verhalten des Reichstags beantwortete Hindenburg mit der Auflösung des Reichstags am 18 Juli 1930.

Hindenburg erließ eine Woche nach diesem Ereignis die gleichen Maßnahmen (Haushaltsplan), obwohl der aufgelöste Reichstag als Volksvertretung eine deutliche Stellungnahme gezeigt hatte.⁸¹⁴ Hindenburg zeigte dadurch, dass die politische Kontrolle der Diktaturmaßnahmen nach Art 48 Abs.3 WRV für die Beschränkung der Diktaturgewalt keine Kraft hatte.⁸¹⁵

Auf diese Weise stellte diese Anwendung des Notverordnungsrechts nach Art. 48 Abs.2 WRV die Ausschaltung des Reichstags sicher. Die Reichsministerbürokratie konnte dadurch anstelle des Reichstags “als eigentlichen Gesetzgeber” hervortreten.⁸¹⁶ Die Regierungen und die Reichspräsidenten – insbesondere sog. Präsidialregierungen -, welche die mühsame parlamentarische Gesetzgebung nicht bevorzugten und aus der parlamentarischen Verantwortlichkeit flüchten wollten, haben die Kompetenz nach Art. 48 Abs.2 missbraucht.⁸¹⁷ *Fromme*⁸¹⁸ äußerte bezüglich der missbräuchlichen Anwendung des Notverordnungsrechts, dass der Art. 48 Abs. 2. WRV den Fortbestand der Präsidialregierungen als Entartungsform des Weimarer Systems ermöglicht habe.⁸¹⁹ Das parlamentarisch-demokratische Verordnungsrecht erlebte wegen dieser bürokratischen Verordnungspraxis eine autoritäre Umwandlung.⁸²⁰

Es ist insofern ironisch, dass die Weimarer Staatsrechtslehre im Laufe der Zeit diese autoritäre Umwandlung bestätigt hat. Manche Autoren wollten die Verfassungsreformen, die einer Zwei-Drittel-Mehrheit nach der Weimarer Reichsverfassung bedurfte, durch die Anwendung der Notverordnungen durchsetzen. Es wurden dementsprechend detaillierte Verfassungsänderungen wie die

⁸¹⁰ Hinzu sah die Weimarer Reichsverfassung für den Haushaltsplan im Art 85 die folgende Bestimmung vor: “*Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahr durch ein Gesetz festgestellt.*”

⁸¹¹ Siehe Bracher, S.340.

⁸¹² Für diese Diskussion siehe Wisser, S.428.

⁸¹³ Ebenda.

⁸¹⁴ Kurz, Achim, Zur Interpretation des Artikels 48 Abs.2 WRV 1930-1933, S.390.

⁸¹⁵ *Kurz* hob hervor, dass die einstweilige Suspendierung des parlamentarischen Aufhebungsverlangens eine bedeutsame Erweiterung der Interpretation der präsidialen Ausnahmegewalt ermöglicht hat. Siehe *Kurz*, Zur Interpretation des Artikels 48 Abs.2 WRV 1930-1933, S.402.

⁸¹⁶ *Forscher/Pieroth*, S.305.

⁸¹⁷ *Fromme*, S. 122.

⁸¹⁸ *Fromme*, S. 123.

⁸¹⁹ Somit bildete nach ihm Art. 48 Abs.2 mittelbar eine Vorstufe für die Machtergreifung der Nationalsozialisten. Siehe *Fromme*, S. 123.

⁸²⁰ *Wisser, Thomas*, Die Diktaturmaßnahmen im Juli 1930 - Autoritäre Umwandlung der Demokratie, in: Offene Staatlichkeit - Festschrift für Ernst Wolfgang Böckenforde zum 65. Geburtstag, Berlin 1995, S.417. Jedoch lehnte der Autor die Behauptung ab, dass das Notverordnungsregime der Wegbereiter für das Ende der Weimarer Republik war. Siehe *Wisser*, S. 434.

Wahlrechtsänderungen oder die Einführung des konstruktiven Misstrauensvotum durch Diktaturgewalt vorgeschlagen.⁸²¹

Es war in der Praxis neben diese Diskussionen auch festzustellen, dass das Verordnungsrecht durch die Delegation auf die Reichskommissare übertragen wurde.

Der Reichspräsident Ebert ermächtigte durch die am 24. März 1921 in Kraft getretenen Verordnungen gegen Sachsen den Reichskommissar, alle erforderlichen Anordnungen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Land Sachsen zu treffen.⁸²²

Schließlich zeigte die Praxis bezüglich der oben erwähnten umstrittenen Einführung von außerordentlichen Gerichten durch die Verordnungen der Reichspräsidenten, die vom Schrifttum und der Rechtsprechung als materielles Gesetz qualifiziert wurden, dass die Einsetzung solcher Gerichte vorgesehen war.⁸²³

2.2.2.4. Die Verfassungswirklichkeit bei der Anwendung der Reichsexekution nach Art. 48 Abs.2 WRV

Genauso wie die sog. Diktaturgewalt des Reichspräsidenten nach Art. 48. Abs.2 ist die Reichsexekution nach Art. 48 Abs.1 entgegen der Hoffnungen des Verfassungsgebers nicht auf dem Papier geblieben.⁸²⁴

Die Reichsexekution als eine Notstandswaffe wurde in der Weimarer Praxis zuerst gegen Sachsen-Gotha angewendet.⁸²⁵ Der Grund war dafür die Pflichtverletzung der gothaischen Regierung. Danach wurde gegen die thüringische Regierung die Reichsexekution angewendet und dort wurden weitgehenden Vollmachten ausgestattet.

Diese Anwendung wurde kritisiert. Denn der Reichspräsident Ebert hatte von der Anwendung einer solchen Maßnahme im Jahre 1922 abgesehen.⁸²⁶

Die Reichsexekution war die Fortsetzung der gegen die in Sachsen herrschenden Gewalt. Denn General Müller marschierte schon mit ca. 60.000 Soldaten und mit den schweren Waffen in den sächsischen Städten. Vor der Ankündigung der Reichsexekution forderte der Kanzler Stresemann wegen der kommunistischen Aufstände den Rücktritt der sächsischen Landesregierung. Nach der Ablehnung dieser

⁸²¹ Kurz, Achim, Zur Interpretation des Artikels 48 Abs.2 WRV 1930-1933, S.411.

⁸²² RGBl 1921, 253.

⁸²³ z.B. §2 der Verordnung vom 19. März 1920 in Ergänzung der Verordnung vom. 13. Januar 1920(RGBl. 467) sah die Bildung einer außerordentlichen Kriegsgerichte durch die Anordnung des Reichswehrministers vor. Die folgenden Paragraphen dieser Verordnung bestimmte das Prozessrecht dieser Gerichte. Für die vollständige Fassung dieser Verordnung siehe Kohlheyer, Otto, Der Ausnahmezustand im Reiche und in den Ländern, Diss. Würzburg 1922. S. 48ff. Ebenso sah die Verordnung vom 29. März 1921 (RGBl. 371) die Einsetzung von außerordentlichen Gerichten vor und bestimmte diejenigen Tatbestände, für die diese außerordentlichen Gerichten zuständig sein sollten.

⁸²⁴ Bilfinger, Carl, Reichsexekution, Deutsche Juristische Zeitung 1933, S.145.

⁸²⁵ Dennoch war dieser Fall nicht das erste Beispiel, das gegen ein Land im Wege der Bundesexekution angewendet wurde. Schon 1829-1830 hatte der damalige Deutsche Bund gegen Braunschweig die Bundesexekution durchgeführt. Detailliert in: Shirvani, S.115-116.

⁸²⁶ Anstatt die Reichsexekution anzuwenden, warnte der Reichspräsident Ebert den bayerischen Ministerpräsidenten durch einen Brief und drohte ihm mit einer möglichen Reichsexekution. Hier schrieb er: *„Aus meiner Aufgabe als Hüter der Reichsverfassung und des Reichsgedankens erwächst mit die Pflicht, gemäß Art. 48 der Reichsverfassung auf die Aufhebung der bayerischen Verordnung hinzuwirken.“* Für dieses Ereignis siehe Flad, S.117.

Forderung⁸²⁷ erklärte Ebert⁸²⁸ die Reichsexekution und ernannte den früheren Justizminister Dr. Heinze zum Reichskommissar, um die sächsischen Minister ihrer Ämter zu entheben. Ebenso wurde General Müller, als Kommandant zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit ernannt.⁸²⁹ Er hatte nach dieser Ernennung den Zusammentritt des Landtags von Sachsen bis auf weiteres untersagt.⁸³⁰ Um diese Reichsexekution zu beenden, hat der sächsische Ministerpräsident Erich Zeigner seinen Rücktritt angekündigt. Dieser Entwicklung folgte die Gründung einer neuen Landesregierung in Sachsen, in der der Ministerpräsident Karl Fellisch sich befand, jedoch kein KPD-Abgeordneter einen Ministerposten hatte. Nach der Bildung einer neuen Landesregierung in Sachsen hob der Reichspräsident Ebert die Reichsexekution auf.⁸³¹

Diese Praxis der Reichsexekution gegen Sachsen wurde im Schrifttum als klarer Verfassungsbruch bewertet.⁸³² Dementsprechend bedeutete die Durchsetzung der Reichsexekution und das anschließende Verbot des Zusammentritts des Landtages Sachsen ein Vorbild für den späteren Preußenschlag im Jahre 1932. Die Argumente, welche die Reichsexekution gegen Sachsen und Preußen legitimieren sollten, waren identisch.⁸³³

Darüber hinaus ist auch die Untätigkeit des Reichspräsidenten im Fall des Streites zwischen dem Reich und Bayern Streit umstritten.

Der Reichspräsident und die Reichregierung haben nicht die Reichsexekution nach Art. 48 Abs.1 angewendet, obwohl die damalige bayerische Landesregierung offensichtlich⁸³⁴ ihre verfassungsrechtlichen Pflichten verletzt hatte. Dieser Unterlassung des Reichspräsidenten begegnete die damaligen Führung mit der Sorge, dass möglicherweise ein Bürgerkrieg zwischen dem Reich und dem Land Bayern, das das zweitgrößte Land im Reichsgebiet war, entstehen könne.⁸³⁵

Eine umstrittene Maßnahme des Reichspräsidenten bezüglich des Ausnahmezustands war der sog. „Preußenschlag“, der im Grunde ein *Staatstreich* war.⁸³⁶ Der Grund dieser Reichsexekution war der

⁸²⁷ Der sächsische Ministerpräsident Erich Zeigner begründete diese Ablehnung damit, dass nur der Landtag von Sachsen legitimiert war, die Regierung Sachsens zu stürzen. Siehe Landau, S.40.

⁸²⁸ Ebert hob später hervor, dass er seine Zustimmung für die Forderung von Stresemann an die Bedingung geknüpft habe, dass sowohl die Regierungskoalition als auch ihre Parteien ihn unterstützten sollten. Siehe Bayerlein, Bernhard H., Der deutsche Semipräsidentialismus und die Reichsexekutive gegen Sachsen und Thüringen - Gedanken zum Scheitern der Weimarer Republik, Köln 1997, S 17. Diese Bedingung konnte an die bisherigen Erfahrungen von Ebert geknüpft werden. Denn der Reichskanzler hatte bei der Verhängung des Ausnahmezustand nicht die gesamte Reichregierung informiert und war deswegen er mit einem Protest des Justizministers Radbruch konfrontiert. Siehe Bayerlein, S.24.

⁸²⁹ Landau, S.40-41.

⁸³⁰ Im Schrifttum war umstritten, ob diese Verordnungen, welche gegen Sachsen vorgegangen ist, Abs.1 und Abs.2 stützte. Denn Ebert hatte nicht ausdrücklich erwähnt, auf welche Verfassungsvorschrift er sich berief. Siehe Flad, S.118. Auch kritisch Bilfinger, S.147. Letzlich hatte diese Diskussion die Erklärung der damaligen Regierung beendet, da sie als schwerster Fall der Maßnahmen auf Art 48 Abs. 1 beruht hatte. Siehe Flad, S.119.

⁸³¹ Dennoch bestand der Ausnahmezustand in Sachsen nach Art. 48 WRV fort.

⁸³² Bayerlein, S15.

⁸³³ Bayerlein, S.28.

⁸³⁴ Zum Reich-Bayern Streit 1923 siehe Landau, S. 44 ff. Schon 1920 hatte Bayern seine Pflicht zur Durchsetzung der Reichsgesetze nach Art 14. WRV nicht erfüllt. Demnach hatte das Land Bayern das Gesetz zum Schutze der Republik und das Reichskriminalgesetz nicht durchgesetzt. Diesen offenen Verfassungsbruch hat Bayern 1923 fortgesetzt. Das Land Bayern hat nach der Verhängung des Ausnahmezustands im Reichsgebiet nicht mit dem Generalstaatskommissar kooperiert.

⁸³⁵ Landau, S.50.

⁸³⁶ Bezüglich dieses historischen Ereignisses und seiner Vorstufen siehe Grund, Henning, „Preußenschlag“ und Staatsgerichtshof, Baden-Baden 1976. Anders als die Gedanken, welche den Preußenschlag als Staatstreich

Verfall der in Preußen⁸³⁷ herrschenden politischen Stabilität. Denn die Landtagswahlen von 1932 änderten die bisherige Zusammensetzung des Landtages, die eine dauernde Koalition (sog. Preußenkoalition) bestehend aus SPD, Zentrum und DDP ermöglichte. Dennoch bedeutete der radikale Aufstieg der NSDAP und der Kommunistischen Partei, die mit der Weimarer Verfassung nicht zu vereinbarende Werte vertraten, den Untergang dieser Koalition. Die Preußenkoalition versuchte daher nach dem Rücktritt der Regierung in Preußen durch eine geschäftsführende Regierung⁸³⁸ nach Art.59 der Landesverfassung weiterzuregieren. Die Präsidialregierung des Reichskanzlers von Papen mit dem Reichspräsidenten Hindenburg reagierte gegen diesen Versuch hart.⁸³⁹

Der Reichspräsident Hindenburg ernannte durch die Verordnung vom 20. Juli 1932 den Reichskanzler von Papen zum Reichskommissar für das Land Preußen, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung sicherzustellen. Ebenso ermächtigte Hindenburg ihn als Reichskommissar des Reiches auch zur vorübergehenden Entziehung der Amtsbefugnisse von preußischen Ministern und zur Übernahme oder Übertragung dieser Befugnisse auf andere Personen.⁸⁴⁰ Diese Maßnahme hat der Reichspräsident im Wege der Reichsexekution nach Art. 48 Abs.1 getroffen. Hindenburg und die Regierung von Papen konnten dadurch die bezweckte Beseitigung des Landes Preußen sicherstellen. Der Reichskommissar begann durch die Verordnungen, die das Landesverfassungsrecht verletzten⁸⁴¹, das Land Preußen weiterzuregieren.⁸⁴² Es wurden zu diesem Zweck die Tätigkeitsbereiche der preußischen Minister und zwar ohne Einwilligung des Ministerpräsidenten Braun abgeändert. Die Versuche des Landtags zur Begrenzung der Macht des Reichskommissars blieben wirkungslos.⁸⁴³

Gegen diese Maßnahmen stellten das Land Preußen und die Fraktionen des preußischen Landtags einen Antrag, in dem sie durch eine einstweilige Verfügung die Aussetzung dieser Maßnahmen forderten. Diese Forderung lehnte der Staatsgerichtshof am 25. Juli 1932 ab.⁸⁴⁴

qualifizierten, bewertete diese Entwicklung als Lösung der wichtigsten und dringendsten Aufgaben zur Reichsreform. Siehe Poetzch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung - Teil 3, S.119.

⁸³⁷ Preußen war während der Weimarer Republik mehr als ein Gliedstaat. Die historischen Wurzeln des Landes, nach denen der Kaiser gleichfalls der Fürst von Preußen war, stellte eine Tätigkeit gegen Preußen direkt vor der Öffentlichkeit zur Diskussion. Wegen der Unmöglichkeit der Vollstreckung einer Bundesexekution gegen Preußen im Kaiserreich bedeutete die Anwendung der Reichsexekution gegen Preußen einen historischen Dammbbruch, da der Kaiser gemäß Art. 19 der Bismarckschen Verfassung nicht gegen sich selbst eine Exekution vollstrecken durfte. Siehe Landau, S.32.

⁸³⁸ Gegen die Drohung eines möglichen NSDAP-Siegs bei den Landtagswahlen wurde das Regieren durch eine geschäftsführende Regierung erleichtert. Siehe Shirvani, S.117 Fn.123.

⁸³⁹ Ebenso verschärften die blutigen Auseinandersetzungen (sog. *Altonaer Blutsonntag*) zwischen NSDAP-Anhängern (SA-Einheiten) und Kommunisten die politische Instabilität. Siehe Shirvani, S.117.

⁸⁴⁰ Jedoch blieb der Ministerpräsident im Amt.

⁸⁴¹ Nach Art 55 der preußischen Landesverfassung war der Erlass von Notverordnungen an die Zustimmung des ständigen Ausschusses des Landtages gebunden. Dahingegen hatte der Reichskommissar viele Notverordnungen erlassen, ohne eine solche Zustimmung zu bekommen. Siehe Westarp, Graf von, Die Rechtspolitischen Wirkungen des Leipziger Urteils, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S. 1380.

⁸⁴² Für die Probleme wegen dieses Dualismus im preußischen Verwaltungsapparat siehe Westarp, S.1381-1382.

⁸⁴³ Westarp, S.1380-1381. Diese Ablehnung der Verantwortlichkeit des Reichskommissars gegenüber dem Landtag hatte der damalige Landtagspräsident Kerrl am 30. August 1932 protestiert.

⁸⁴⁴ Die Erheblichkeit der einstweiligen Verfügungen in den Streitigkeiten bezüglich der Reichsexekution wurde schon im Jahre 1928 von Heinrich Flad unter Verweis auf *Hugelmann* hervorgehoben. Demnach konnte die Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vermieden werden. In diesem Fall war nach dem Autor die Vollstreckung einer solchen einstweiligen Verfügung die Aufgabe des Reichspräsidenten. Siehe Flad, S.111. Diese einstweiligen Verfügungen wurden schon vom Staatsgerichtshof in früheren Streitigkeiten angewendet, was neue politische Streitigkeiten verursachte. Siehe Duygun, Ahmet Mert, Ein Überblick über die einstweilige Anordnung in der türkischen-deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, Rechtsbrücke, Nr. 6, İstanbul 2014, S.112-136.

Die Hauptklage gegen diese Maßnahmen fing am 10. Oktober 1932 an. Diese Klage wurde am 25. Oktober 1932 durch die Urteilsfindung des Staatsgerichtshofs abgeschlossen. Sowohl die zahlreichen Antragsteller als auch deren Vertreter zeigte die erhebliche Bedeutung dieses Prozesses. Es traten in diesem Verfahren das Staatsministerium des Landes Preußen und die abgesetzten preußischen Minister, die Zentrumsfraktion und die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei des preußischen Landtages, das Land Bayern und das Land Baden als Antragsteller auf. Der Antragsgegner war das Deutsche Reich, das durch die Reichsregierung vertreten war. Es hielten zahlreiche akademische Vertretern in den mündlichen Verhandlungen Reden. Es haben Prof. Giese und Prof. Anschütz das Land Preußen, Prof. Hermann Heller die Sozialdemokratische Fraktion, Hans Nawiasky und der Privatdozent Maunz das Land Bayern vertraten. Die Professoren Carl Schmitt⁸⁴⁵, Erwin Jacobi und Bilfinger traten als Reichsvertreter auf.⁸⁴⁶ Diese Begegnungen der großen Akademiker entsprach gleichfalls die Praxis der von ihr dargestellten Meinungen.

Im Hauptverfahren war der Gesamtforderung aus den preußischen Anträge die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Maßnahmen des Reichspräsidenten Hindenburg und des Reichskanzlers von Papen, die durch den Art. 48 Abs.1 und Abs.2 getroffen worden war. Das Land Preußen beantragte auch die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Rundfunkrede des Reichskanzlers von Papen, die zur Rechtfertigung der Verordnungen am 20. Juli 1932 gehalten wurde. In dieser Rundfunkrede unterstellte Reichskanzler Von Papen den führenden Personen des Landes Preußen, mit der Kommunisten Partei zu kooperieren und die illegale kommunistische Tätigkeiten zu übersehen.⁸⁴⁷

Zudem forderten das Land Bayern und das Land Baden vom Staatsgerichtshof, eine generelle Verbot der Anwendung von Art. 48 WRV für andere Länder.⁸⁴⁸ Sie hatten die Befürchtung, dass sich diese Praxis auch in der Zukunft auf ihre Länder richten werde.⁸⁴⁹

Der Staatsgerichtshof entschied am 25. Oktober 1932, dass die Bestellung eines Reichskommissars für das Land Preußen sowie die vorübergehende Suspendierung der preußischen Minister durch die Verordnung des Reichspräsidenten im Einklang mit der Reichsverfassung stand. Dennoch durfte dem Gericht zufolge der Reichskommissar das Staatsministerium und seine Mitglieder der Ländervertretung und dem Reichstag nicht entziehen.⁸⁵⁰

Die anderen Anträge, die im Tenor nicht erwähnt wurden, wurden zurückgewiesen.

Der Staatsgerichtshof legte in seiner Entscheidung die Art 48 Abs.1 und Abs.2 WRV aus und kam zu dem Ergebnis, dass dieser Artikel zwei unterschiedliche Regime bildete. Demnach sollte die Pflichtverletzung des Landes nach Art. 48 Abs.1 offensichtlich festgestellt werden. Demnach sollte die erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für die Maßnahmen nach Art 48. Abs.2 WRV rechtfertigen. Aus diesem Grund lehnte der Staatsgerichtshof entgegen der Begründung des Reichspräsidenten Hindenburg die Reichsexekution nach Art. 48 Abs.1 als eine Stütze ab, da die

⁸⁴⁵ Um über die Beziehung von Schmitt zur Reichsregierung während des Preußenschlags ins Detail zu gehen, siehe Wolfram Pyta/Gabriel Seiberth, Die Staatskrise der Weimarer Republik im Spiegel des Tagebuches von Carl Schmitt, Der Staat (1999), S.423-448 und S.594-610.

⁸⁴⁶ Grund, S.83.

⁸⁴⁷ Grund, S.84.

⁸⁴⁸ Grund, S.85.

⁸⁴⁹ Diese Sorge hatte insbesondere das Land Bayern. Denn es gab seit Jahren schon einen Streit zwischen dem Reich und Bayern. Hinzu hatte der Ministerpräsident die Sorge ausgesprochen, ein solcher Versuch könne schrillere Misstöne in die Harmonie des Reichsgefüges bringen. Siehe Campe von, Rudolf, Der Prozeß Preußen contra Reich im Lichte von Rechtsstaat und Rechtsgefühl, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.1384.

⁸⁵⁰ Für den vollständigen Tenor des Staatsgerichtshofs siehe Grund, S.85.

Maßnahmen in diesem Fall nur mit der Bedingungen des Abs. 2 des Art.48 WRV gerechtfertigt werden konnte.⁸⁵¹ Das Gericht wies darauf hin, dass er die Nachprüfung über Abs.1 und Abs.2 “*gesondert*” vorgenommen hatte. Insofern kam erneut die oben erwähnte Debatte über richterliches Prüfungsrecht in Frage.

Danach herrschte im zeitgenössischen Schrifttum die Tendenz, das richterliche Prüfungsrecht zum Ermessensspielraum des Reichspräsidenten für die Reichsexekution nach Art 48 Abs.1 WRV beschränken zu wollen.⁸⁵² In dieser Hinsicht kritisierte *Triepel*⁸⁵³ den Staatsgerichtshof, dass die Anwendung des Art. 48 Abs.1 oder Art 48 Abs.2 WRV ein Maß- und Werturteil darstellte. Laut *Triepel* stand dieses Urteil nur dem Reichspräsidenten zu und konnte nicht durch ein Urteil des Staatsgerichtshofs ersetzt werden.⁸⁵⁴ Diese Meinung wurde von *Giese*⁸⁵⁵ stark kritisiert.

Ebenso hatte der Staatsgerichtshof fehlerhaft eine seiner Entscheidungen auf dem historischen Kontext der Verfassungsgebungsprozesse über Art 48 Abs.1 gebildet.⁸⁵⁶ Denn der Verfassungsvater Preuß hat den Anträgen auf der Nationalversammlung widersprochen, die die Zustimmung des Reichstags für die Reichsexekution verankern wollten. Insofern wies Preuß im Falle eines offensichtlichen Ermessensfehlers die in Art 59 WRV verankerten Präsidentenklage durch den Reichstag zurück.⁸⁵⁷

Die Argumentation, welche behauptet, dass das Einschreiten gegen Preußen auf Art. 48 Abs.2 beruhe, wurde dahingehend kritisiert, dass es für den Einsatz dieses Artikels Beschränkungen gab, da die Weimarer Verfassung selbst diese Schranken vorgesehen habe. Demnach genäßen die abgesetzten preußischen Minister und Beamten auch das Beamtenrecht.⁸⁵⁸ Die Selbstverwaltungsrechte der Länder nach Art. 17 WRV waren durch Art. 48 Abs.2 nicht suspendierbar. Dennoch erlaubte das Gericht durch die Einwilligung zur Bestellung eines Reichskommissars als ein Reichsorgan laut *Triepel*⁸⁵⁹ eine sog. “*Zuständigkeitsverschiebung zwischen Land und Reich*”. Denn der Reichskommissar sei keinesfalls ein

⁸⁵¹ Für die Kritik an der Anwendungsart dieser Argumentation siehe *Triepel, Heinrich, Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfassungstreite zwischen Preußen und dem Reiche - Ein Schlusswort, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S 1501 ff.*

⁸⁵² Grund, S.98.

⁸⁵³ *Triepel, Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfassungstreite zwischen Preußen und dem Reiche – Ein Schlusswort, S.1505.*

⁸⁵⁴ Hier soll der Widerspruch von *Triepels* Auffassung gezeigt werden. Der Autor hatte in diesem Bericht auffällig gemacht, dass das richterliche Prüfungsrecht natürlich auch den Missbrauch des Art. 48 Abs.1 WRV nachprüfen sollte. Dennoch schließt er gleichzeitig eine gerichtliche Kontrolle über die Feststellung der Pflichtverletzung aus. Siehe *Triepel, Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfassungstreite zwischen Preußen und dem Reiche – Ein Schlusswort, S.1504.* Insofern muss gefragt werden, welches Verhalten das Gericht machen würde, falls diese Feststellung willkürlich wäre. Für die gleiche Meinung siehe *Giese, Friedrich, Zur Verfassungsmäßigkeit der vom Reich gegen und in Preußen getroffenen Maßnahmen, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.1023.*

⁸⁵⁵ *Giese, Friedrich, Zur Verfassungsmäßigkeit der vom Reich gegen und in Preußen getroffenen Maßnahmen, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.1023.*

⁸⁵⁶ Grund, S.99 Ebenso *Triepel, Die Entscheidung des Staatsgerichtshof, S.1505.* *Triepel* begründete seine Kritik damit, dass der Staatsgerichtshof seine historische Auslegung ohne Berücksichtigung des Art. 19 der Bismarckschen Verfassung von 1871 gemacht hatte, die ein Muster für die Reichsexekution nach der Weimarer Reichverfassung darstellte.

⁸⁵⁷ Grund, S.99.

⁸⁵⁸ *Triepel, Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfassungstreite zwischen Preußen und dem Reiche – Ein Schlusswort, S.1506.* Gleichfalls *Giese, Friedrich, Zur Verfassungsmäßigkeit der vom Reich gegen und in Preußen getroffenen Maßnahmen, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.1023.*

⁸⁵⁹ *Triepel, Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfassungstreite zwischen Preußen und dem Reiche – Ein Schlusswort, S.1507.* Der Autor bemerkte dazu, dass die Suspendierung von Beamten nur dauernd stattfinden könne.

Landesorgan.⁸⁶⁰ Diese Meinung lehnte *Schmitt*⁸⁶¹ mit der Begründung ab, dass Art.5 WRV, der in seinem zweiten Satz die Ausübung der Landesgewalt durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen in Landesangelegenheiten vorsah, unberührt blieb, wenn der Reichspräsident die Befugnisse des Art. 48 angewendet hätte. Denn Art. 48 WRV stellte eine “*selbstständige, unmittelbar auf dieser Vorschrift beruhende*” Zuständigkeit dar und beruhte auf keiner Ableitung aus sonstigen Zuständigkeiten.⁸⁶² Der Beschluss einer Reichsexekution, der durch den Zwang des Reichspräsidenten gegen die Landesminister getroffen wurde, stellte eine rechtsgültige Ausübung der Staatsgewalt dar. Die Bestellung eines Reichskommissars trotz der Weigerung durch die Landesbehörden bezweckte nach *Schmitt*⁸⁶³ die landesrechtliche Erfüllung der Pflichten, und diese Ersatzvornahme beseitigte nicht das Land als solches. Insofern erregte *Poetzch-Heffter* die Aufmerksamkeit, indem er sagte, dass der Staatsgerichtshof sowohl im Verfahren der einstweiligen Verfügung als auch im Hauptverfahren die abgesetzten preußischen Minister als Landesorgan im Sinne der Parteifähigkeit nach Art. 19 betrachtet hatte. Er kritisierte, dass die Argumentation des Staatsgerichtshofs auf dem zurückgewiesenen Antrag beruhte, da er den Reichskommissar für das Land Preußen nicht als Landesorgan eingestuft hatte.⁸⁶⁴

Zudem wies *Schmitt* auch die Kritik zurück, die sich gegen die Anwendung des Art. 48 Abs.2 WRV für das Land Preußen richtete.⁸⁶⁵ Laut *Schmitt* konnten die beiden Absätze angewendet werden, falls ein und derselbe Tatbestand die Voraussetzungen sowohl von Abs.1 als auch von Abs.2 erfüllte.⁸⁶⁶ Zudem betonte er,⁸⁶⁷ dass die Herstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, welche die Voraussetzung für die Anwendung von Art.48 Abs.2 WRV war, auch eine Pflicht des Landes im Sinne Abs.1 des Art. 48 darstellte. Insofern zeigte er die Entwicklungen in Thüringen als Beispiel, in dem Nationalsozialisten Beamte werden konnten. Im Fall Preußen bezeichnete er die Zusammensetzung der gestürzten Regierung als Makel.⁸⁶⁸ Die Enthebung dieser Regierung war prinzipiell die Voraussetzung des Art 48 WRV, fiel aber in das freie Ermessen des Reichspräsidenten. Denn der überparteiliche Reichspräsident und die von ihm ernannte Reichsregierung konnten bestimmen, welche Maßnahmen nötig waren.⁸⁶⁹ Hinzu appellierte der Staatsgerichtshof, der die preußische geschäftsführende Regierung grundsätzlich nicht mit der Weimarer Reichsverfassung für vereinbar hielt, auch an den preußischen Landtag, durch die Bildung einer neuen preußischen Landesregierung diesem Zustand ein Ende zu bereiten.⁸⁷⁰

⁸⁶⁰ Für die Bezeichnung der Anomalie benutzte der Autor die berühmten Sätzen Shakespeares in seinem Drama *Kaufmann von Venedig*: “*Nimm du dein Pfund Fleisch, aber vergieße dabei keinen Tropfen Blut.*” Siehe Triepel, Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs, S.1508.

⁸⁶¹ Schmitt, Carl, Die Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines Reichskommissars für das Land Preußen, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.953.

⁸⁶² Schmitt, Die Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines Reichskommissars für das Land Preußen, S.954.

⁸⁶³ Schmitt, Die Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines Reichskommissars für das Land Preußen, S.956.

⁸⁶⁴ Poetzch Hefter, Fritz, Zum Verfassungsstreit Preußen gegen das Reich - Der Spruch des Staatsgerichtshofes, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.1375.

⁸⁶⁵ Schmitt, Die Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines Reichskommissars für das Land Preußen, S.956.

⁸⁶⁶ Ablehnend Giese, Friedrich, Zur Verfassungsmäßigkeit der vom Reich gegen und in Preußen getroffenen Maßnahmen, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.1022. Der Autor hatte die Anwendung des Art 48. Abs WRV kritisiert. Denn die Reichsexekution durfte nach Art. 48 Abs.1 als *ultima ratio* angewendet werden.

⁸⁶⁷ Schmitt, Die Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines Reichskommissars für das Land Preußen, S.956.

⁸⁶⁸ In diesem Sinne Giese, Friedrich, Zur Verfassungsmäßigkeit der vom Reich gegen und in Preußen getroffenen Maßnahmen, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.1021.

⁸⁶⁹ Schmitt, Die Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines Reichskommissars für das Land Preußen, S.957-958. Gleichfalls betonte *Dryander* die außerordentliche Stellung des Reichspräsidenten, die durch die unmittelbare Volkswahl des auf sieben Jahre gewählten Reichspräsidenten zugestanden wurde. Siehe *Dryander*, S.961.

⁸⁷⁰ Die Logik dieses Rufes wurde von *Westarp* als fehlerhaft betrachtet. Laut *Westarp* würde die einfache Rückkehr zu den Bedingungen vor dem 20. Juli 1932 die Regierung von Papen nicht befriedigen. Denn die Beseitigung Preußens war ursprünglich ein Ziel der geplanten Verfassungsrevision. Diese Sorge wurde vom Aufsatz *Dryanders* bestätigt. *Dryander* kommentierte, die Einheit der Staatswillensbildung in Deutschland sei

Diese Entscheidungen des Staatsgerichtshofs im Preußenschlag sind bisher oft diskutiert und kritisiert worden. Hierzu kann gesagt werden, dass der Staatsgerichtshof eine große Chance gegen die republikfeindlichen Kräfte verpasst hatte.

Insofern hat *Gusy*⁸⁷¹ unzutreffend hervorgehoben, dass der Staatsgerichtshof keine andere Entscheidung treffen konnte, wenn die bisherige starre Rechtsprechung berücksichtigt werden sollte. Laut *Gusy*⁸⁷² gäbe eine andere Rechtsprechung im Preußenschlag der NSDAP eine politische Gelegenheit, um gegen die Republik und gegen seinen Präsidenten Hindenburg zu kämpfen.

Letztlich soll überdies bemerkt werden, dass es auch in der Weimarer Republik Versuche bezüglich der Einschränkung der Notstandskompetenzen des Reichspräsidenten gab, um die Gefahr, die durch die Anwendung des Art 48 WRV entstehen könnte, zu verhindern. Insofern schlug Reichsinnenminister *Külz* vor, durch eine Revision des Art. 48 WRV der Reichsregierung mehr Kompetenzen zu geben. Dieser Versuch scheiterte jedoch wegen des Widerstandes des Staatssekretärs *Meißner*, weil er im Falle einer Annahme dieses Revisionsvorschlages schwere Konflikte innerhalb des Kabinetts befürchtete.⁸⁷³

2.2.3. Die Ausfertigung und die Verkündung der Reichsgesetze durch den Reichspräsidenten

Art. 70 WRV lautete: „*Der Reichspräsident hat die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist im Reichsgesetzblatt zu verkünden.*“ Diese Regelung sah im Lichte der historischen parlamentarischen Tatsachen die Ausfertigung und die Verkündung der Gesetze durch das Staatsoberhaupt vor. Diese Regelung der Weimarer Reichsverfassung betrachtete sowohl die Ausfertigung als auch die Verkündung anders als die Bismarcksche Verfassung von 1871.⁸⁷⁴

Mit der Ausfertigung bestätigte der Reichspräsident, dass das Gesetz durch das zuständige Organ zustande gekommen ist. Aus diese Weise stellte die Ausfertigung „*ein Bindeglied zwischen Zustimmung zum Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl*“⁸⁷⁵ dar. Dieser Befehl stellte die Verkündung des Gesetzes sicher.⁸⁷⁶ Mit der Verkündung richtete der Reichspräsident den Befehl an die zuständigen Organe, den Abdruck im Reichsgesetzblatt zu veranlassen.⁸⁷⁷

Demgegenüber war der Hauptakteur der Gesetzgebungsprozesse selbstverständlich der Reichstag als das Urgan der Legislative.

Nach Art. 68 Abs.2 WRV beschloss der Reichstag die Reichsgesetze. Diese vom Reichstag beschlossenen Reichsgesetze bedurften nach Art. 69 Abs. 1 WRV eine Zustimmung des Reichsrats, dessen Mitglieder von Vertretern der Länder und von preußischen Vertretern gebildet wurden. Der Reichstag konnte gegen diese Gesetze einen Einspruch erheben. In einem solchen Fall hatte die Reichsregierung mit der abweichenden Auffassung des Reichsrats eine Vorlage einzubringen. Nach dem Einspruch des Reichsrats musste der Reichstag eine Zweidrittelmehrheit erlangen, um diesen

oberste Voraussetzung jeder staatspolitisch orientierten Politik. Siehe *Dryander*, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.959.

⁸⁷¹ *Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, S.222.

⁸⁷² *Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, S.223. *Gusy* hielt auch die Erhebung einer Präsidentenanklage gegen Hindenburg nach dem Scheitern seiner Notstandsmaßnahmen vor der Judikative für möglich, damit seine politische und juristische Verantwortlichkeit vor Gericht offenbar wurde.

⁸⁷³ *Weber*, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934, S.41.

⁸⁷⁴ Die Bismarcksche Verfassung von 1871 regelte: „*Dem Kaiser steht die Ausfertigung zu.*“

⁸⁷⁵ *Vogel*, Gustav, Die Ausfertigung von Reichsgesetzen durch den Reichspräsidenten, Greifswald 1926, S.17.

⁸⁷⁶ *Vogel*, S.19.

⁸⁷⁷ *Ebenda*.

Einspruch des Reichsrats zu beseitigen. In einem solchen Fall sollte das Gesetz endgültig beschlossen worden, falls der Reichspräsident keinen Volksentscheid über dieses Gesetz anordnete.

Ebenso musste nach Art. 165 WRV die sozialpolitischen und wirtschaftspolitischen Themen betreffenden Gesetze von der Reichsregierung vor ihrer Einbringung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden.⁸⁷⁸

Abgesehen vom Volksentscheid besaß der Reichspräsident nach dem Wortlaut der Verfassung keine Möglichkeit, das Inkrafttreten eines solchen Gesetzes zu verhindern. Darum musste er unter dem Vorbehalt der Gegenzeichnung eines Reichsministers das Gesetz ausfertigen und binnen eines Monats im Reichsgesetzblatt verkünden. Demgegenüber konnte durch die Auslegung der Wörter “*verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze*” die Konsequenz gezogen werden, dass der Reichspräsident die Pflicht hatte, die formelle Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu prüfen.⁸⁷⁹

Ebenso wurde das materielle Prüfungsrecht des Reichspräsidenten angenommen. Darum beinhaltete die Verfassungsmäßigkeitsprüfung sowohl das formelle Prüfungsrecht als auch das materielle Prüfungsrecht. Diese formelle Prüfung umfasste den Gang der Geschäftsführung im Reichstag oder im Reichsrat und sollte feststellen, ob ein Hindernis für die Ausfertigung und für die Verkündung des Gesetzes (Aussetzungsantrag der Minderheit, der Einspruch des Reichsrats etc.) sei.⁸⁸⁰

Dahingegen umfasste die materielle Prüfung die Kontrolle, ob der Inhalt des auszufertigenden Gesetzes sich mit dem Wortlaut und dem Geist der Verfassung vereinbaren ließe. Diese Prüfung sollte nicht mit dem Vetorecht gleichgestellt werden.⁸⁸¹ Denn das Vetorecht beinhaltete anders als das materielle Prüfungsrecht auch die Zweckmäßigkeitprüfung. Dennoch nahm der Reichspräsident eigentlich eine materielle Prüfung vor, ohne dass der Reichstag seinerseits die Möglichkeit hatte das Gesetz selbst dahingehend zu prüfen, ob es einen verfassungsändernden Charakter hatte.⁸⁸²

Aus diesen Gründen konnte der Reichspräsident ein Gesetz, welches nicht verfassungsmäßig zustande gekommen war, zurückweisen. Für diese Zurückweisung konnte der Reichstag den gegenzeichnenden Reichskanzler oder den gegenzeichnenden Reichsminister verantwortlich machen.⁸⁸³

Ein anderes umstrittenes Thema bezüglich der Ausfertigung und bezüglich der Verkündung eines Gesetzes war der Zeitpunkt der Ausfertigung und der Verkündung. Darum sollte die Frage beantwortet werden, wann die im Art. 70 WRV vorgesehene “*Monatsfrist*” ablief. Die Behauptung, wonach die

⁸⁷⁸ Für die detaillierten Darlegung dieses Reichswirtschaftsrats siehe Kimminich, S.504-505. Dieser Reichswirtschaftsrat wurde zunächst durch die Verordnung vom 4. Mai 1920 ins Leben gerufen. Das geplante Gesetz hinsichtlich dieses Reichswirtschaftsrates wurde in der Weimarer Republik niemals beschlossen. In diesem Punkt bewertete *Kimminich* zu Recht, dass das Schicksal dieses Organ den Zerfall der Weimarer Republik widerspiegelte. Eine ähnliche Funktion setzte auch Wirtschafts und Sozialrat in Frankreich nach Art. 69 der Verfassung der V. Republik von Frankreich durch. Vgl. Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre, München 2007, S. 345.

⁸⁷⁹ Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S. 65. Gleichfalls Vogel, S.38. Die gleiche Diskussion wurde auch während des Kaiserreichs geführt. Es wurde die Frage gestellt, ob der Kaiser die Pflicht habe, das Gesetz auszufertigen. Für die Zusammenfassung dieser Diskussion siehe Vogel, S.23.

⁸⁸⁰ Vogel, S.27. *Vogel* schließt die Prüfung der Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Geschäftsordnung des Gesetzgebers aus. Nach seiner Meinung sollte die formelle Prüfung sich nur auf die Verfassungsnormen beschränken. Dieser Gedanke ist völlig fehlerhaft, da sie die Regeln der Geschäftsordnung als Verfassung im materiellen Sinn und die Konkretisierung der Verfassung nicht berücksichtigt hat. Siehe Vogel, S.28.

⁸⁸¹ Vogel, S.28.

⁸⁸² Vogel, S.37.

⁸⁸³ Vogel, S.25.

Monatsfrist vom Ausfertigungstag an gerechnet wurde, war unbegründet. Ansonsten könnte durch die Unterlassung der Ausfertigung die Verkündung verzögert werden.⁸⁸⁴ Anders als die ursprüngliche Fassung des Verfassungsentwurfs von Preuß enthielt die Weimarer Reichsverfassung keine Unterscheidung zwischen der Ausfertigung und der Verkündung.⁸⁸⁵

In der Verfassungswirklichkeit hat der Reichspräsident diese formelle Verfassungsmäßigkeit streng geprüft. Demnach lehnte der Reichspräsident Ebert 1922 die Verkündung eines Gesetzes ab, da dieses Gesetz im Widerspruch zur Verfassung stand.⁸⁸⁶ Ebert hatte zutreffend darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber in einem solchen Fall nicht einer Mehrheit vielmehr einer verfassungsändernden Mehrheit bedurfte, anstatt eine einfache Mehrheit zu erlangen. Diese Mehrheit hat es dann auch nicht gegeben. Ein anderes Beispiel, in dem der Reichspräsident die Verkündung eines Gesetzes abgelehnt hat, war die Überwindung eines vom Reichsrat eingebrachten Gesetzes, das nur mit einer Zweidrittelmehrheit des Reichstages abgelehnt werden konnte. Doch der Reichstag sei nicht ordnungsgemäß zusammengetreten.⁸⁸⁷ Darüber hinaus war noch ein weiteres Recht des Reichspräsidenten in Art. 72 WRV verankert. Danach konnte die Verkündung eines Gesetzes zwei Monate lang ausgesetzt werden, wenn ein Drittel des Reichstags dies verlangte. Somit konnte die Minderheit im Reichstag in diesen zwei Monaten für die Änderung des angenommenen Gesetzes weiterkämpfen.⁸⁸⁸ Andererseits konnten Reichstag und Reichsrat die Verkündung dieses Gesetzes nach Art. 72 Abs. 2 für dringlich erklären. An diesem Punkt hatte der Reichspräsident einen freien Ermessensspielraum. Der Reichspräsident konnte entweder die Forderung der Reichstagsmehrheit zur Verkündung des Gesetzes oder das Verlangen der Reichstagsminderheit zur Aussetzung der Verkündung um zwei Monate annehmen. Die Ablehnung der Forderung des Reichstages wurde im Schrifttum als eine Art suspensives Veto bezeichnet.⁸⁸⁹ Diese Einstufung war fehlerhaft, da der Reichspräsident durch die Ablehnung einer sofortigen Verkündung nur das Inkrafttreten des Gesetzes verzögern konnte. Jedoch geschah durch diese Verzögerung keine erneute Annahme des Gesetzes. Zudem war der Reichspräsident nicht allein befugt, diese Verzögerung sicherzustellen. Auf jeden Fall musste diese Forderung zur Verzögerung des Gesetzes von einem Drittel des Reichstags kommen. Aus diesen Gründen ist der Qualifizierung der Anwendung dieser Befugnis als suspensives Veto nicht zuzustimmen.

Zudem soll hinzugefügt werden, dass die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes durch den Reichspräsidenten wegen des Gegenzeichnungsbedürfnisses nach Art. 50 WRV auch an die Kontrasignatur des Reichskanzlers oder eines Reichsministers gebunden war. Es wurde wegen dieser Erforderlichkeit hervorgehoben, dass der Reichspräsident die Stellungnahme des Reichskanzlers oder des betreffenden Reichsministers erfahren sollte,⁸⁹⁰ so dass auch im Schrifttum⁸⁹¹ hervorgehoben wurde, dass die Reichsregierung dem Reichspräsidenten nicht die Rechtsnormen vorlegen konnte, ohne die

⁸⁸⁴ Vogel, S.45.

⁸⁸⁵ Vogel, S.46. Prg. 60 des Verfassungsentwurfes sah vor: „*Der Reichspräsident verkündet die vom Reichstag beschlossenen Gesetze binnen Monatsfrist im Reichsgesetzblatt.*“

⁸⁸⁶ Für dieses Beispiel siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.124 Fn. 55.

⁸⁸⁷ Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.65.

⁸⁸⁸ Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.65-66.

⁸⁸⁹ Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.66.

⁸⁹⁰ Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung, (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.67.

⁸⁹¹ Siehe Külz, Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, Deutsche Juristische Zeitung 1926, S.839.

erforderliche Mehrheit im Reichstag zu erlangen, wenn diese Rechtsnormen einen verfassungsändernden Charakter trugen.⁸⁹²

In dieser Arbeit wird diese Auffassung nicht vertreten, da der Art. 72 WRV dem Reichspräsidenten in einem solchen Fall einen freien Entscheidungsspielraum zugestanden hatte. Denn er war nicht für seine Untätigkeit an die Gegenzeichnung gebunden.

Bezüglich der Legislative konnte der Reichspräsident ein Volksentscheidungsverfahren nach Art. 73 Abs.2 WRV durchführen lassen, wenn 5 % der Stimmberechtigten für einen Antrag auf ein Referendum gefordert hatten. Nachfolgend soll dieses Verfahren erklärt werden.

2.2.4. Die Herbeiführung des Volksentscheids durch den Reichspräsidenten nach Art.73 WRV

Die direkte Demokratie war für die Weimarer Reichsverfassung nicht wesensfremd wie sein Nachfolger, nämlich wie das Grundgesetz.⁸⁹³ Die Schöpfer der Weimarer Republik hatten in der Nationalversammlung hervorgehoben, dass auch das Referendum neben dem Reichspräsidenten und neben dem Reichsrat als ein Gegengewicht zum Parlament hervortreten konnte.⁸⁹⁴ Zu diesem Zweck wurden die betreffenden Artikel des Verfassungsentwurfs von Preuß, die eine begrenzte Befugnis zur Herbeiführung des Volksentscheids durch den Reichspräsidenten vorsahen, im Verfassungsausschuss geändert.⁸⁹⁵

Art. 73 der Weimarer Reichsverfassung ermöglichte die Herbeiführung eines Volksentscheids und eines Volksbegehrens. Dementsprechend durften sowohl der Reichspräsident als auch der Reichstag für ein bereits beschlossenes Gesetz die Initiative für den Volksentscheid ergreifen.⁸⁹⁶ Für die Herbeiführung des Volksentscheides durch den Reichstag reichte jedoch die Initiative des Reichstages nicht, vielmehr war Antrag von 20 % aller Wahlberechtigten erforderlich.

⁸⁹² Nach *Külz* konnte der Reichstag im Falle einer Zurückhaltung der Regierung auf die Bühne treten. Dementsprechend sollte der Reichstag in diesem Fall sein Vertrauen entziehen. Siehe *Külz*, S. 839.

⁸⁹³ Das Bonner Grundgesetz hatte die direkte Demokratie infolge der schlechten Erfahrungen der Weimarer Reichsverfassung nur im Art. 29 geregelt. Dieser Artikel war ein Nachfolger des Art.18 WRV, das die Neugliederung des Reichsgebietes regelte. Dementsprechend musste das Volk die Neugliederung des Bundesgebietes durch einen Volksentscheid bestätigen. Dieser Volksentscheid findet nach Art 29 Abs. 3 GG nur in den Ländern statt, die von der Neugliederung betroffen sind. Für die anderen Fälle ist ein Volksentscheid im Bundesebene nach Grundgesetz ausgeschlossen. Zur Kritik dieser Bevorzugung des Grundgesetzes siehe *Isensee, Josef, Demokratie ohne Volksabstimmung: Grundgesetz*, in: 60 Jahre Bonner Grundgesetz - eine geglückte Verfassung (Hrsg: *Waldhoff/Hillgruber*), Bonn 2009, S.117ff. Insofern zeigte ein gescheiterter Versuch der damaligen rot-grünen Mehrheit 2002, der die Einführung eines bundesweiten Referendums durch die Änderung des Grundgesetzes bezweckte, dass die Skepsis bezüglich der direkten Demokratie wegen der Erfahrungen der Weimarer Republik fortbesteht. Für diesen Versuch siehe *Rux, Johannes, Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV) 2002*, S. 273.

⁸⁹⁴ Für diese Bewertung des DVP-Abgeordneten *Heinze* siehe *Weber, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934*, S. 65. In der Nationalversammlung definierte Dr. *Ablaß* die Herbeiführung eines Volksreferendums als eine Möglichkeit, die die Meinungsverschiedenheiten zwischen "Reichstag" und "Reichstag" verschwinden lässt. Zur Bewertung siehe *Weber, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934*, S.78.

⁸⁹⁵ Nach der ersten Fassung des Verfassungsentwurfs von Preuß konnte der Reichspräsident ein Referendum nur anordnen, wenn die beiden Häuser des Parlamentes sich nicht einigen konnten. In diesem Entwurf wurde zudem ein obligatorisches Referendum für die Verfassungsänderungen in einer Übergangszeit vorgesehen. Dieses Referendum wurde im Verfassungsausschuss gestrichen. Siehe *Rux*, S.275.

⁸⁹⁶ Hierzu handelt es sich von einer "Initiative im negativen Sinne." Siehe *Poetzch-Heffter, Kommentar zu Art. 73 WRV*, S.317.

Zudem konnte ein Zehntel der Wahlberechtigten nach Art.73 Abs.3 WRV ein Volksbegehren für einen Gesetzentwurf fordern. Dennoch fand der Volksentscheid nicht statt, wenn der Reichstag den Entwurf unverändert annahm. Im Falle einer Ablehnung durch den Reichstag fand das Volksbegehren statt.⁸⁹⁷ Dieses Volksbegehren war nicht gültig, wenn der Reichsrat gegen das beschlossene Gesetz einen Einspruch erhoben hatte.⁸⁹⁸

Dieser Artikel zeigte deutlich, dass der Reichspräsident auch für die Initiative bezüglich der direkten Demokratie anders als andere Organe einen freien und großen Ermessensspielraum genoss. Denn der Reichstag und Wahlberechtigten bedurften für die Herbeiführung des Volksentscheids und des Volksbegehrens das Tätigwerden oder das Schweigen anderer Organe. Jedoch konnte der Reichspräsident nach seinem freien Ermessen ein Gesetz zum Volksentscheid bringen. Es war nur der Reichspräsident befugt, die Gesetze über den Haushaltsplan⁸⁹⁹, über den Abgabengesetze und Besoldungsordnungen zum Volksentscheid zu bringen. Diese privilegierte Rolle des Reichspräsidenten für diese Gesetze bestätigte seine wichtige Stellung in der direkten Demokratie der Weimarer Republik. Im Folgenden sollen die Voraussetzungen der Anwendung dieser Initiativergreifung durch den Reichspräsidenten erklärt werden.

Es musste zunächst für die Anwendung dieser Befugnis ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz bestehen. Der Reichspräsident konnte ein Gesetz als Ganzes zum Volksentscheid bringen. Ein Volksentscheid, in dem nur teilweise über ein Gesetz abgestimmt wird, war in WRV ausgeschlossen. Zudem musste das Gesetz im formellen Sinne eine Gesetzesform besitzen. Es durften Reichstagsbeschlüsse oder Zustimmungserklärungen zu bestimmten Verträgen ohne Gesetzesform nicht zum Volksentscheid gebracht werden.⁹⁰⁰

Darüber hinaus sollte die Herbeiführung des Volksentscheids vor der Verkündung des Gesetzes im Amtsblatt gemacht werden.⁹⁰¹ Ebenso musste diese Herbeiführung des Volksentscheids binnen eines Monat nach der Annahme des Gesetzes im Reichstag stattfinden.

Schließlich soll hinzugefügt werden, dass die Herbeiführung des Volksentscheids auch nach Art. 55 WRV von der Gegenzeichnung abhängig ist.⁹⁰² Der Gegenzeichnungsakt soll durch den Reichskanzler, der in einem solchen Fall gegen die Mehrheit des Reichstags trat, vorgenommen werden.⁹⁰³

⁸⁹⁷ Dieser Akt des Parlaments zur Ablehnung des Volksbegehren wurde sowohl im Schrifttum als auch in der Praxis der Judikative als ein Parlamentsbeschluss angesehen. Siehe Rux, S.281. In der Verfassungswirklichkeit wurde dieser Boykottaufruf in der Abstimmung zur Fürstenenteignung versucht. Dennoch haben 92 % der Wähler an der Abstimmung teilgenommen.

⁸⁹⁸ Poetzch-Heffter, Kommentar zu Art. 73 WRV, S.324.

⁸⁹⁹ Insofern war umstritten, wie man das Haushaltgesetz verstehen sollte. Dementsprechend wurde im Schrifttum diskutiert, ob auch die finanziellen Gesetze unter den Begriff "Haushaltsgesetz" fallen. Für die Zusammenfassung dieser Diskussionen siehe Poetzch-Heffter, Kommentar zu Art. 73 WRV, S.322-323. Es ist zu bemerken, dass das Bundesverfassungsgericht später in seiner Rechtsprechung betreffend der Volksinitiative von Schleswig-Holstein für die sog. "Freiheit in der Schule" diese Diskussion erneut aufgegriffen hat. Im Lichte der weiteren "Haushaltsdefinition" im Schrifttum der Weimarer Republik hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Volksinitiative zur "Schule in Freiheit" mit dem Art. 41 Abs.2 der Verfassung von Schleswig-Holstein nicht vereinbar sei, die auch die gleichberechtigte Finanzierung im Schulwesen forderte. Für diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts siehe BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 03. Juli 2000 - 2 BvK 3/98 - Rn. (1-100).

⁹⁰⁰ Poetzch-Heffter, Kommentar zu Art. 73 WRV, S.317.

⁹⁰¹ Dennoch durfte der Volksentscheid nach der Ausfertigung des Gesetzes stattfinden. Siehe Poetzch-Heffter, Kommentar zu Art. 73 WRV, S.318.

⁹⁰² In diesem Sinne siehe Rux, S.283; Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reiches, Kommentar zu Art. 50.

⁹⁰³ Poetzch-Heffter, Kommentar zu Art. 73 WRV, S.318.

In der Verfassungswirklichkeit wurden diese Mittel der direkten Demokratie oft angewendet. Insofern war ein Referendum ein Mittel geworden, das von den extremistischen Parteien durch die Volksdemagogie die parlamentarische Verfahren vergiftet hatte, obwohl der Volksentscheid „*als letzter Notnagel gegen den alleseits gefürchteten Machtmissbrauch durch die jeweiligen Mehrheitsfraktionen des Parlamentes*“⁹⁰⁴ gedacht war. Somit konnten kleine, extremistische Parteien, die zur alleinigen Gesetzgebung im Parlament nicht fähig waren, durch das Volk zugunsten ihrer Ideologie ein Gesetz erlassen oder die Erlassung eines Gesetzes verhindern.⁹⁰⁵ Jedoch sollte auch erwähnt werden, dass es die extremen Parteien nicht allein waren, die diese sog. Volksdemagogie angewendet haben.

Denn die Auffassung, nach denen den sog. Volksgesetzen ein höherer Rang als den Parlamentsgesetzen zukam, hat sich Ende der zwanziger Jahre durchgesetzt. Diese Auffassung wurde damit begründet, dass die Weimarer Reichsverfassung die Volksgesetzgebung als ein unabhängiges Verfassungsinstitut geschützt hatte. Darum sei der Reichstag nicht befugt, eine Regelung, die durch die Volksgesetzgebung entstand, abzuschaffen oder zu ändern. Dennoch konnte nach dieser Meinung die Volksgesetzgebung die Parlamentsgesetze jederzeit ändern oder abschaffen.⁹⁰⁶

Zwischen 1919 und 1933 fanden im Reichsebene insgesamt acht Volksbegehren statt.⁹⁰⁷ Die Fälle „Panzerkreuzerverbot“ und „Youngplan“⁹⁰⁸, die von extremen Parteien links und rechts eingebracht wurden, stellten wichtige Beispiele für diese Volksdemagogie durch ein Volksbegehren dar.

2.3. Die Kompetenzen des Reichspräsidenten bezüglich der Judikative

2.3.1. Allgemein

Die Rolle der Weimarer Justiz bezüglich des Scheiterns der Weimarer Republik war auch eines der oft diskutierten Themen.⁹⁰⁹ Wie die Bürokratie spielte die Stellungnahme der Justiz gegenüber der neuen Republik eine große Rolle bezüglich deren Untergang und damit dem Untergang der neuen Verfassung.⁹¹⁰ Es stellt sich die Frage, ob die Justiz - einschließlich einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit - den Untergang der Demokratie verhindern konnte.⁹¹¹ Diese Diskussion stellte - wie oben erwähnt - insbesondere die Anwendung der Notstandsmaßnahmen in Frage. Es stellt sich die Frage, ob die Judikative den Missbrauch dieser Notstandsbefugnisse hätte bremsen können. *Skach* vergleicht die Anwendung des Art. 48 WRV mit den ersten Jahren der V. Republik in Frankreich, in denen der Staatspräsident De Gaulle auch seine Befugnis nach Art. 15 der Verfassung von 1958 angewendet habe. Aus diesem Rechtsvergleich folgerte *Skach*, dass die Judikative in Frankreich die Akte des Präsidenten nachprüfen und bremsen sollte. Dagegen konnte die Judikative in der Weimarer

⁹⁰⁴ Für diese Definition siehe Rux, S.286.

⁹⁰⁵ Auch definierte *Rux* das Volk in WRV als ein außerordentlicher Gesetzgeber. Siehe, S.286

⁹⁰⁶ Für die Zusammenfassung dieser Diskussion siehe Rux, S.277.

⁹⁰⁷ Für die Geschichte dieser Abstimmungen siehe Rux, S.287ff. Ebenso Jung, Otmar, Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, Frankfurt am Main 1989.

⁹⁰⁸ Dazu ausführlich Merk, Wilhelm, Volksbegehren und Volksentscheid - Staatsrechtliche Betrachtungen zu dem Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes, AÖR 1930, S.83-127.

⁹⁰⁹ Hier ist zu bemerken, dass es keine Einstimmigkeit über die Rolle der Justiz beim Scheitern der Weimarer Republik im Schrifttum gab. Demzufolge war nach einer Auffassung die Rolle unzureichender Gesetze wichtiger als die Ignoranz der Justiz. Für diese Auffassung unter Verweis auf Schröder siehe Jasper, Gotthard, Justiz und Politik in der Weimarer Republik, Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte, 30. Jahrgang 1982, Heft 2, S.192.

⁹¹⁰ Zur deutschen Justiz und ihre Verschränkung mit der Politik siehe Jasper, S.167-205.

⁹¹¹ Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S.221.

Republik nicht die gleiche Position zeigen, denn der Reichspräsident besaß die Möglichkeit zur Beeinflussung der Zusammensetzung der sog. „besonderen Gerichten“ (etwa: Staatsgerichtshof).⁹¹²

Die Fortsetzung des gesamten Justizapparats als eine Erbin der Monarchie⁹¹³ verursachte diese Diskussion. Denn die meisten Richtern leisteten einen erheblichen Widerstand gegen die junge Republik und gegen die neue Rechtsordnung.⁹¹⁴ Nach diesen Richtern sollte das alte Recht nicht nur gültig sondern auch richtig gehalten werden.⁹¹⁵ Danach verstanden sie die neue Republik und ihr Recht, wie sie es verstehen wollten.⁹¹⁶

Aus diesem Grund hielt sich die deutsche Justiz in der Ära der Weimarer Republik sehr oft zurück, republikfeindliche Tätigkeiten zu bestrafen. Die Entscheidungen der deutschen Gerichte⁹¹⁷ bezüglich des Kapp-Putsches stellen ein Beispiel dar.⁹¹⁸ Es ist zu bemerken, dass viele Morde an linksgerichteten Politikern in der Frühzeit der Weimarer Republik ungesühnt blieben.⁹¹⁹ Die Straflosigkeit von Verleumdungen und republikfeindlichen, unfriedlichen Versammlungen stellten alltägliche Ereignisse dar.⁹²⁰ Diese Entscheidungen beruhten auf dem Positivismusgedanken⁹²¹ der Judikative in der Weimarer Republik⁹²².

⁹¹² Skach, Cindy, The “newest” separation of powers, International Journal of Constitutional Law, Volume 5, Number 1(2007), S. 100.

⁹¹³ Jasper machte zugleich darauf aufmerksam, dass die soziale Faktoren wie die soziale Hindernisse zum höheren Schulwesen oder die hohen Kosten für die Studium der Auswahl der Richter nur aus einem bestimmten Kreis, der konservativ/nationalist/monarchist war, verursachte. Für diese zutreffende Feststellung siehe Jasper, Justiz und Politik in der Weimarer Republik, S.198. Dieser Justizapparat, der aus diesen Richtern zusammengesetzt wurde, definierte Ernst Fränkel als “die *Klassenjustiz*.” Siehe Van Ooyen, Politik und Verfassung: Politik und Verfassung: Beiträge zu einer politikwissenschaftlichen Verfassungslehre, Heidelberg 2006, S.33.

⁹¹⁴ Der Erklärung des Republikanischen Richterbundes zufolge waren nur %5 der Richter republikanisch. Für diese Statistik siehe Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S.204.

⁹¹⁵ Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S.200.

⁹¹⁶ Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S.221.

⁹¹⁷ Jasper, Justiz und Politik in der Weimarer Republik, S. 172 Die bestrittene Entscheidung der Judikative während des Kapp-Prozesses wurden nicht nur durch die Strafgerichte, sondern auch durch die Zivilgerichte getroffen. Dementsprechend stellt die Ablehnung der Rente des Reichsversorgungsgesetzes für die Witwe eines Arbeiters, der in den bewaffneten Streitigkeiten zwischen den rebellierenden Soldaten und streikenden Arbeitern gestorben ist, ein Beispiel dar. Andererseits hatte ein anderes Gericht aus Schwerin einen Putschisten guten Glauben zugebilligt.

⁹¹⁸ Jasper, Justiz und Politik in der Weimarer Republik, S.172. Der Autor kritisierte zurecht diese Entscheidung der Judikative gegen die Kapp-Putschisten. Die Judikative hielt nach dem Autor eine gewaltsame Revision der Verfassung zur Errichtung einer nationalistischen autoritären Regierung weniger strafwürdig als die rätepuplikanischen Versuche in München und Bremen.

⁹¹⁹ Jasper, Justiz und Politik in der Weimarer Republik, S.173-174. Das Verfahren zur Aufklärung der Morde an Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht war auch ungesühnt geblieben. In einem Verfahren wegen Beleidigung wurde später nachgewiesen, dass der damalige Reichsanwalt Jorns wichtige Belege für die Aufklärung dieser Morden versteckt hat. Trotzdem blieb Jorns als Rechtsanwalt tätig.

⁹²⁰ Z.B. wurde ein Kommunist wegen seiner Äußerung “Rauberrepublik” zu einer Haftstrafe von vier Wochen Gefängnis verurteilt, obgleich ein anderer Angeklagter wegen seines Schimpfwortes “Judenrepublik” nur zu einer Geldstrafe von 70 Mark verurteilt wurde. Ebenso hat das Reichsgericht einen Lehrer freigesprochen, obwohl er vor seiner Klasse gegen das Republiksschutzgesetz verstoßen hatte. Darüber hinaus haben die Strafgerichte bezüglich der Beschimpfungen gegen die neuen Farben der Reichsflagge Freisprüche ausgesprochen. Demzufolge wurden Äußerungen wie “Judenfahne” oder “Lappen” bezüglich der Reichsflagge nicht unter Strafe gestellt. Die Anforderungen, die sich für die Verurteilung wegen der Beschimpfung gegen die Reichsfarben vom Reichsgericht vorgesehen wurden, waren unerfüllbar. Für diese Beispiele und Feststellungen siehe Jasper, Justiz und Politik in der Weimarer Republik, S.187-189.

⁹²¹ Dieser Positivismusgedanke war eine Erbe des Kaiserreichs. Dazu Willoweit, S.330.

⁹²² Insofern kritisierte der damalige Präsident des Bundesgerichtshofs Pfeiffer in seinem Aufsatz zum 100. Gründungstag des Reichsgerichtes diesen Positivismusgedanken der Weimarer Justiz. Für diese Kritik siehe

Hier ist ironisch, dass der Gesetzesbegriff und der Positivismus im Kaiserreich nicht zum Erlangen der Macht verteidigt wurde, sondern deren Befürworter wie Thoma erwähnten den Positivismus für die Beschränkung des Absolutismus.⁹²³ Nach dem Positivismusgedanken wird das Recht mit dem formellen Gesetz und Text gleichgestellt. Eine Auslegung des Gesetzes oder der Wandel in der Gesellschaft oder andere universelle Regeln der Rechtswissenschaft sind irrelevant. Es gilt als Recht, was der Gesetzestext sagt.

Spätere Entwicklungen zeigten, dass die Weimarer Justiz auch gegen die positiven Normen bezüglich des Schutzes der Republik Widerstand geleistet hatte.⁹²⁴ Diese Stellungnahme der Judikative erklärte F. Karl Kübler⁹²⁵ damit, dass die deutsche Justiz sich an das Gesetz nur gebunden fühlte, wenn der Staat autoritär war. Dementsprechend würden Richter nach *Kübler* ihre Gesetzesverbindlichkeit nicht beachten, wenn die Gesellschaft sich demokratisieren würde. Insofern bewertete *Jasper*⁹²⁶ diese Haltung der Weimarer Justiz als sog. "*judicial activism*."

Nach dieser kurzen Erklärung der Einstellung der Weimarer Justiz zu den Kompetenzen des Reichspräsidenten, darf nicht unerwähnt bleiben, dass dieser auch die Zusammensetzung der Justiz beeinflusst hat.

2.3.2. Die positive Grundlage zur Kompetenzen des Reichspräsidenten bezüglich der Judikative

Die Weimarer Reichsverfassung enthielt bezüglich der Justiz wenige Klauseln.⁹²⁷ Nach Art. 102 WRV waren die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Art. 103 WRV bestimmte, dass die ordentliche Gerichtsbarkeit durch das Reichsgericht und durch die Gerichte der Länder ausgeübt wird.⁹²⁸ Hierzu ist eine natürliche Folge des Föderalismus ersichtlich, welche eine autonome Gerichtsbarkeit der Länder voraussetzt. Die Versuche, welche "*die Verreichlichung des gesamten Justizapparat durch Übertragung aller Gerichte auf das Reich*"⁹²⁹ bezweckten, wurden in der Nationalversammlung nicht angenommen.

Darüber hinaus sah Art. 107 WRV vor, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Reich und in Ländern nach Maßgabe der Gesetze aus den Verwaltungsgerichten zum Schutze des einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen konnte.⁹³⁰ Diese Regelung des Art.

Jasper, Justiz und Politik in der Weimarer Republik, S.193. In der gleichen Hinsicht siehe Rath, Hans-Dieter, Verfassungsbegriff und politischer Prozeß: Grundlinien der positivistischen Position Richard Thomas in der Weimarer Staatsrechtslehre, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1984, S.131ff.

⁹²³ Rath, S.137-138.

⁹²⁴ Jasper, S.193.

⁹²⁵ Detailliert in: Kübler, Friedrich Karl, Der deutsche Richter und das demokratische Gesetz: Versuch einer Deutung aus richterlichen Selbsteugnissen, Archiv für die civilistische Praxis 162. Heft. 1/2 (1963), S. 104-128.

⁹²⁶ Jasper, Justiz und Politik in der Weimarer Republik, S.202.

⁹²⁷ Trotzdem war diese verfassungsrechtliche Lage ein Fortschritt für die verfassungsrechtliche Verankerung der Justiz. Denn die Verfassung von 1871 als Vorgängerin der WRV enthielt keine Regelung zur rechtsprechenden Gewalt. Insofern machte *Gusy* darauf aufmerksam, dass die Paulskirchenverfassung ein detailliertes Programm zur Justiz dargestellt hatte. Siehe *Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, S.194

⁹²⁸ Zur ordentlichen Gerichtsbarkeit gehören nach *Anschütz* alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen, für die weder die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden noch die Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten begründet war. Für die reichsgesetzlich auch keine besondere Gerichte bestellt oder zugelassen waren. Siehe *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Kommentar zu Art.103 WRV, S.480.

⁹²⁹ *Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, S.195.

⁹³⁰ In meisten Ländern (wie Preußen) herrschte bis 1918 eine hybride Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dementsprechend übten die Beamten in einem gerichtsähnlichen Verfahren die verwaltungsrechtssprechende Gewalt aus. Es bestand für die Einsprüche gegen die Entscheidungen nur ein Oberverwaltungsgericht. Dagegen bestand eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit in einigen Ländern wie Hamburg und Bremen. Siehe *Gusy*,

107 WRV zeigte, dass die WRV für die Verwaltungsgerichtsbarkeit keine absolute Lösung geschaffen hatte. Die herrschende Meinung, die in der Nationalversammlung weitgehend akzeptiert war, verteidigte die Behördenlösung statt der Gründung von besonderen Verwaltungsgerichten.⁹³¹

Art. 104 Abs.1 WRV sah den Gesetzesvorbehalt für die Ernennung, Altersgrenze und Amtsenthebung der Richter⁹³² vor. Diese Regelung bezweckte, die Unabhängigkeit der Justiz sicherzustellen.⁹³³ Diese Unabhängigkeit galt dennoch nur für die Berufsrichter. Die Laienrichter waren ausgenommen.⁹³⁴ Es ist zu bemerken, dass die Nationalversammlung in den Verfassungsverhandlungen die Wahl der Richter durch das Volk abgelehnt hatte. Entgegen aller Vorschläge einigte man sich darauf, dass das Nähere bezüglich der Ernennung von Richtern durch ein Reichsgesetz geregelt werden sollte.⁹³⁵ Die Ausgestaltung zur Ernennung der Richter zeigte, dass die Nationalversammlung bezüglich des Einflusses des Parlaments auf die Zusammensetzung der Judikative sich in einer zurückhaltenden Position befand.⁹³⁶ In diesem Punkt stellte nur das Wahlprüfungsgericht beim Reichstag eine Ausnahme dar, dessen Mitglieder mehrheitlich aus den Reichstagsabgeordneten ausgewählt wurden.⁹³⁷

*Jasper*⁹³⁸ begründete diese Zurückhaltung der Mehrheit in der Nationalversammlung damit, dass die bürgerlichen Parteien in der Unabhängigkeit der Richter und in dem entpolitisierten Status einen Garant gegen die sog. Sozialisierungspläne der SPD schaffen wollten.

Die Kompetenzen des Reichspräsidenten bezüglich der Rechtsprechung gestaltete sich,⁹³⁹ verglichen mit seinen Befugnissen bezüglich der Legislative und der Exekutive, schwach. Er ernannte nur die Richter des Reichsgerichts auf Vorschlag der Reichsregierung. Ebenso ernannte er nach Art 31. Abs.2 die richterlichen Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts unter den Richtern des Reichsverwaltungsgerichts, die auf Vorschlag des Präsidiums des Gerichts nominiert wurden. Die Ernennung der übrigen Richter war den Ländern anvertraut, denn die anderen ordentlichen Gerichte waren - ausgenommen das Reichsgericht - Einrichtungen der Länder.⁹⁴⁰ Der Reichspräsident ernannte aufgrund des Republikschutzgesetzes⁹⁴¹ von 1922, dass aufgrund der Ermordung von Rathenau

Die Weimarer Reichsverfassung, S.198. Baden hatte schon 1863 eine spezielle Verwaltungsgerichtsbarkeit, die sich von den anderen ordentlichen Gerichten unterschied, gegründet. Siehe Tettinger/Wahrendorf, Verwaltungsprozessrecht, 3. Auflage, Köln 2005, S.6.

⁹³¹ Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S.198.

⁹³² Aus diesem Satz folgerte *Anschütz*, dass die Weimarer Reichsverfassung die Amtsenthebung durch das Volk in Vereinigten Staaten von Amerika (*Recall*) absichtlich verboten habe. *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Kommentar zu Art.104 WRV, S.484.

⁹³³ Insofern hob *Hugo Preuß* hervor: "Es ist nicht nur wichtig, die Richter zu ernennen, sondern ihre Dauernde Anstellung durch die Verfassung zu sichern". Für diese Erklärung von Preuß siehe *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Kommentar zu Art.104 WRV, S.484.

⁹³⁴ Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S.195.

⁹³⁵ *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Kommentar zu Art.104 WRV, S.484.

⁹³⁶ *Wittmayer*, S.95.

⁹³⁷ Ebenda. In diesem Sinne *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Kommentar zu Art.104. WRV, S.484.

⁹³⁸ *Jasper*, Justiz und Politik in der Weimarer Republik, S.203.

⁹³⁹ In diesem Sinne siehe *Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, S.107.

⁹⁴⁰ *Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, S.196.

⁹⁴¹ Nach dem gescheiterten Hitler-Ludendorff-Putsch vom November 1923 wurde die Strafverfolgung gegen Hitler und Ludendorff durch den Staatsgerichtshof dieses Gesetzes wegen unmöglich gemacht, weil Bayern sich weigerte, die beiden Putsch-Führer nach Leipzig zu überstellen. Das Land Bayern begründete seine Ablehnung damit, der Staatsgerichtshof sei ein politisches Gericht und sei zum Teil der von Sozialdemokraten besetzt. Dennoch stellte das Gericht fest, die NSDAP sei eine verfassungsfeindliche Organisation. Siehe *Jasper*, Justiz und Politik in der Weimarer Republik, S.175-176.

erlassen worden war, sechs Laienrichter für den Staatsgerichtshof.⁹⁴² Dieses Gesetz war gegen die republikfeindlichen Handlungen von rechts und links gegründet worden. Seine Tätigkeit dauerte nicht lange, da die einseitige Bestrafung linksgerichteter Bürger und Politiker durch diesen Staatsgerichtshof für die SPD nicht haltbar war.⁹⁴³

Es soll hierzu bemerkt werden, dass die Justiz insbesondere nach der Amtsführung von Hindenburg gegenüber den Grundwerten der Republik zurückhaltend war. Insbesondere die Haltung des Staatsgerichtshofes beim sog. Preußenschlag bestätigte diese widerstrebende Praxis der Judikative gegen die neue Republik.

Letztlich sollen die anderen Kompetenzen des Reichspräsidenten –insbesondere Art 19. Abs.2 WRV - kurz erwähnt werden.

2.3.3. Die Vollstreckung der Entscheidungen des Staatsgerichtshofs durch den Reichspräsidenten nach Art 19 Abs.2 WRV

Art. 19 Abs.2 WRV regelte, dass das Urteil des Staatsgerichtshofs durch den Reichspräsidenten vollstreckt wurde. Ebenso wiederholte das Gesetz über den Staatsgerichtshof dieses Vollstreckungsrecht des Reichspräsidenten.⁹⁴⁴

Diese Vollstreckung stellte sowohl ein Recht als auch eine Pflicht des Reichspräsidenten dar.⁹⁴⁵ Insofern besteht es nach *Anschütz* eine Unterscheidung zwischen Feststellungsurteilen und anderen Urteilen des Staatsgerichtshofs.⁹⁴⁶ Dementsprechend würde der Reichspräsident eine Entscheidung vollstrecken, nur wenn dieses Urteil ein sog. Leistungsurteil wäre.⁹⁴⁷

Insbesondere die Urteile des Staatsgerichtshofs gewannen einen Sinn, wenn diese Entscheidungen sich gegen ein Land richteten.⁹⁴⁸

Denn die Anwendung der Reichsexekution nach Art. 48 Abs.1 WRV kam auch im Falle der Unterlassen der Entscheidungen des Staatsgerichtshofs durch ein Land in Betracht. In diesem Fall war der Reichspräsident auch ermächtigt, die gegen das Reich gerichteten Entscheidungen des Staatsgerichtshofs zu vollstrecken.⁹⁴⁹

⁹⁴² Jasper, *Justiz und Politik in der Weimarer Republik*, S. 175. Der Autor begründete die Berufung dieser Laienbesitzer aus dem Volk damit, dass der Gesetzgeber sein Misstrauen gegenüber den Berufsrichtern zum Ausdruck gebracht hat.

⁹⁴³ Jasper, *Justiz und Politik in der Weimarer Republik*, S.180-181. Durch das am 1. April in Kraft getretene Gesetz ermächtigte der Gesetzgeber den IV. Strafsenat des Reichsgerichts für die Tatbestände, die im Republikenschutzgesetz als Hochverrat definiert sind. Eigentlich war diese Bevorzugung des Gesetzgebers eine Wiedereinsetzung der juristischen Lage. Dennoch scheiterten diese Versuche des Reichstages auch, weil der IV. Strafsenat das harte Vorgehen der Judikative gegen links nicht verhindert hatte. Aus diesem Grund hat der Reichstag den Hochverrat im RStGB wieder geregelt, um die reichsgerichtliche Rechtsprechung zu korrigieren.

⁹⁴⁴ Laumen, Simone, *Die Vollstreckungskompetenz nach § 35 BVerfGG: Eine systematische Darstellung*, Berlin 1997, S.11ff.

⁹⁴⁵ Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, Kommentar zu Art. 19, S.174.

⁹⁴⁶ Ebenso siehe Gebhard, S.170.

⁹⁴⁷ Laumen, S.12.

⁹⁴⁸ Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, Kommentar zu Art. 19, S.174.

⁹⁴⁹ Gebhard. S.170. *Gebhard* lehnte zutreffend diese Gedanken, die den Reichspräsidenten für die gegen das Reich gerichteten Entscheidungen des Staatsgerichtshofes als unzuständig betrachten, ab.

Insofern war auch umstritten, welche Maßnahmen der Reichspräsident ergreifen konnte, wenn die Urteile des Staatsgerichtshofs von anderen Organen ignoriert wurden.⁹⁵⁰ Zu diese Frage schwieg die Weimarer Verfassung. Darum sollte der Reichspräsident von seinen anderen einschlägigen Kompetenzen nach der Weimarer Reichsverfassung Gebrauch machen und mit anderen Reichsbehörden kooperieren, wenn es keinen anderen Ausgangspunkt für die Vollstreckung der Urteile des Gerichts gäbe.⁹⁵¹ Die Frage, ob diese Reichsbehörden an dieser Kooperation teilnehmen mussten, könne laut Anschütz im Lichte der oben erwähnten Stellung des Reichspräsidenten positiv beantwortet werden.⁹⁵²

Letztendlich ist zu bestimmen, dass der Reichspräsident auch für dieses Vollstreckungsrecht nach Art. 19 Abs.2 WRV von der Gegenzeichnung des betreffenden Ministers (Justizminister) abhängig war.⁹⁵³ Diese Abhängigkeit des Reichspräsidenten für Art.19 Abs.2 WRV wurde kritisiert, da eine unpolitische Funktion wegen dieser Erforderlichkeit politisiert werde.⁹⁵⁴ Danach wurde gehofft, dass eine Vollstreckung nur in wenigsten Fällen nötig sein würde.⁹⁵⁵

3. Die Wahl des Reichspräsidenten und seine Unparteilichkeit

Die Wahlmethode der Reichspräsidentenwahl symbolisierte nicht nur eine direkte Legitimation des Amtes. Diese im Art. 41 WRV vorgesehene direkte Wahl⁹⁵⁶ des Reichspräsidenten konnte auch die Verhinderung der Parteienherrschaft gewährleisten. Darum nannte Max Weber die direkte Wahl des Reichspräsidenten die *“Magna Charta der Demokratie”*⁹⁵⁷.

Art 41 WRV i.V.m. Art. 43 WRV bestimmte nur die Grundzüge der Methode für die Wahl des Reichspräsidenten. Danach sollte der Reichspräsident vom ganzen deutschen Volk gewählt werden. Art.41 Abs. 2 sah vor, dass jeder Deutsche⁹⁵⁸ wählbar war, der mehr als fünfunddreißig Jahre alt war.

⁹⁵⁰ Laumen, S.12.

⁹⁵¹ Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Kommentar zu Art. 19, S.174.

⁹⁵² Ablehnend Gebhard, S.170.

⁹⁵³ Laumen, S. 13.

⁹⁵⁴ Ebenda. Aufgrund der gleichen Sorge wurde auf das Vollstreckungsrecht des Bundespräsidenten für die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im Grundgesetz verzichtet. Für die Entstehungsgeschichte des Vollstreckungsrecht der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts siehe Laumen, S.13ff.

⁹⁵⁵ Ebenda.

⁹⁵⁶ In den sog. “nichtamtlichen Verfassungsentwürfen” wurden verschiedene Methoden für die Wahl des Reichspräsidenten vorgesehen. *Hermann Weck* bezeichnete in seinem Entwurf die Volkswahl des Reichspräsidenten als nicht vorrängig. Nach seiner Auffassung sollte der Reichspräsident in der gemeinsamen Sitzung vom Reichstag und vom Reichsrat mit Zweidrittel Mehrheit gewählt werden. Die Volksabstimmung sollte stattfinden, wenn keine Zwei-Drittel-Mehrheit erreicht werden konnte. Dagegen sah der Verfassungsausschuss des Vereins für Recht und Wirtschaft in Berlin die Volkswahl des Reichspräsidenten vor. Für diese Wahl erforderte dieser Verfassungsentwurf im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit. Wenn keine solche Mehrheit erlangt werden konnte, wurde in einer Stichwahl zwischen den ersten und zweiten Kandidaten im zweiten Wahlgang für die relative Mehrheit erforderlich. Dahingegen lehnte der Entwurf von *Binding* die Volkswahl total ab und bevorzugte eine Reichspräsidentenwahl (*im Entwurf: Reichsverweser*) durch das Parlament. Für diese Entwürfe siehe Fischer, S.32-33.

⁹⁵⁷ Für diese Definition von Weber siehe Milatz, Alfred, Wähler und Wahlen in der Weimarer Republik, Bonn 1965, S.52. Diese Bewertung beruhte auf nach *Lucas* auf einer elitischen “Führerauslese”, die lediglich eine Umorganisation der alten Ordnung symbolisierte. Hierzu zitierte er die Bewertung von *Polak* bezüglich der Stellung und der Kompetenzen des Reichspräsidenten: *“Hier lag der Krebschaden der Weimarer Republik. Der alte Obrigkeitssaat wurde nicht vernichtet.”* Siehe *Lucas*, S.38

⁹⁵⁸ *Hubrich* verteidigte fehlerhaft, dass Art. 41 Abs.2 WRV eine Ausnahme zum Art. 109 WRV darstellte und erkannte das passive Wahlrecht nach Art. 41 WRV nur für die männlichen Reichsangehörigen an. Diese Auslegung stützte sich auf die Entstehungsgeschichte der Verfassung. Siehe *Hubrich*, S.92. Aus diesem Grund hatte er nur einen Titel für das Staatsoberhaupt anerkannt: Herr Reichspräsident. Nach ihm konnte eine Frau Präsident auf keinen Fall als “Landesmutter” hervortreten. Siehe *Hubrich*, S. 96.

Dabei spielte die Wählbarkeit für den Reichstag keine Rolle.⁹⁵⁹ Dennoch wurde in der Nationalversammlung diskutiert, diese allgemeine Wählbarkeit der Bürger für das Amt des Reichspräsidenten zu begrenzen. Insofern forderte der Abgeordnete Spahn, dass der Reichspräsident ein Mann sein müsse, da diese Lage im Lichte des Art. 47 WRV rationell sei. Er begründete seine Forderung damit, dass die Verfassung zugleich den Reichspräsidenten für den Oberbefehl über die Wehrmacht des Reiches ermächtigte.⁹⁶⁰

In der Nationalversammlung wurde auch stark diskutiert, ob die Angehörigen der ehemaligen Fürstenhäusern für eine bestimmte Zeit von der Wahl ausgeschlossen werden sollten.⁹⁶¹ Dies wurde damit begründet, dass ein möglicher fürstlicher Reichspräsident gegenrevolutionäre Bestrebungen veranlassen könne. Es wurde das verfassungsändernde Gesetz vom 4. August 1884, welches das passive Wahlrecht den Mitgliedern der früher in Frankreich herrschenden Familien verboten hatte, zum Vorbild genommen.⁹⁶² Der Antrag wurde letztendlich in der dritten Lesung im Plenum von der Nationalversammlung gestrichen.

Gleichfalls fand die Einführung einer zehnjährigen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für die Kandidatur⁹⁶³ in der Nationalversammlung keine Unterstützung.⁹⁶⁴

Außerdem sah Art. 41 WRV für die Wahl des Reichspräsidenten keine Regelung vor und übergab sie das Näheres dem Reichsgesetz. Die Versuche, die detaillierte Regelungen bezüglich der Reichspräsidentenwahl in der Verfassung verankern wollten, scheiterten. Nach den oben erwähnten innerpolitischen Streitigkeiten konnte die Nationalversammlung das Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten erst am 6. März 1925 erlassen. Am 13. März 1925 wurde in dieses Gesetz § 2a eingefügt, welcher die Wahlvorschläge für das Amt als eine der wichtigsten Regelungen dieses Gesetzes formulierte.⁹⁶⁵ Nach dieser Formulierung konnten entweder 20.000 Wahlberechtigte unmittelbar durch ihren Unterzeichnungen oder 20 Vertreter aus den Fraktionen ihre Kandidatur stellen, die an der letzten Reichstagswahl teilgenommen hatten. Diese Regelung verstärkte die Rolle der Parteien für die Nominierung eines Kandidaten für das Reichspräsidentenamt, darum konnte der Kandidat keine direkte Legitimation für das Amt schaffen,⁹⁶⁶ weil die Vorschläge für die Präsidentschaftskandidaten in erster Linie, trotz der Möglichkeiten zur Kandidatur durch 20.000 Wähler, von den Parteien erwartet wurde.⁹⁶⁷

⁹⁵⁹ Anschütz, Kommentar zu Art. 41, S. 247.

⁹⁶⁰ Hubrich, S. 92-93.

⁹⁶¹ Siehe Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S.100.

⁹⁶² Fischer, S. 15.

⁹⁶³ Diese Vorschläge wurden von der Regelung der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika (Art.2 Abs.1) inspiriert, die für die Kandidatur zum Präsidentschaftsamt einen 14-jährigen Aufenthalt auf amerikanischem Boden voraussetzt. Siehe Anders, Georg, DÖV 1970, Zur Wahl des Bundespräsidenten, S.256 Fn. 18.

⁹⁶⁴ 1932 konnte Hitler durch die Ablehnung dieses Antrags für das Reichspräsidentenamt kandidieren. Zu diesem Zeitpunkt war Hitler eine Person, die erst seit einer Woche die deutsche Staatsangehörigkeit besaß. Wenn die sog. "Zehn-Jahr-Klausel" angenommen worden wäre, hätte er nicht kandidieren und nach dem Tod von Hindenburg das Reichspräsidentenamt nicht übernehmen können. Eine abweichende Regelung stand im Reichswahlgesetz. Nach §4 des Reichswahlgesetzes konnten nur Personen Reichstagsabgeordnete werden, die mindestens seit einem Jahr Reichsangehörige sind.

⁹⁶⁵ Detailliert in: Fischer, S. 17 ff. Kritisch dazu siehe Kaisenberg, Die Vorentwürfe der neuen Wahlgesetze, Deutsche Juristen-Zeitung 1920, S.221.

⁹⁶⁶ Ablehnend Kaltefleiter, Werner, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln 1970, S.137. Entgegen der Stellung des Ministerpräsidenten in der parlamentarischen Demokratie könne das Staatsoberhaupt nach *Kaltefleiter* nach seiner Wahl die Parteikoalitionen verlassen. Darum stehe dem Staatsoberhaupt nicht die Führungskraft der Partei. Insofern ist ihm zuzustimmen. Denn die zweite Wahl Hindenburgs und die darauffolgenden Entwicklungen bestätigten diese Feststellung.

⁹⁶⁷ Milatz, S. 52.

Aus diesem Grund wurde diese Regelung auch im Reichsrat stark kritisiert, weil das Gesetz die Volkswahl gegen den Willen des Verfassungsgebers parlamentarisiert hatte.⁹⁶⁸

Art. 4 des Gesetzes zur Wahl des Reichspräsidenten bestimmte, welcher Mehrheit die Kandidaten für das Amt des Reichspräsidenten bedurften. In diesem Artikel wurde für die Wahl des Reichspräsidenten anders als bei den Reichstagswahlen naturgemäß das Mehrheitssystem angenommen. Denn *nur ein* Mensch wurde zum Reichspräsidenten gewählt.⁹⁶⁹ Demnach wurde derjenige Kandidat gewählt, der mehr als die Hälfte aller gültigen Stimmen erhielt.

Im Falle der fehlenden Mehrheit⁹⁷⁰ für einen Kandidat war ein zweiter Wahlgang erforderlich, der Stichwahl⁹⁷¹ genannt wurde. Aber auch in dieser Stichwahl konnte es einen dritten Kandidaten geben, so dass es möglich war, dass der Reichspräsident nicht mit absoluter Mehrheit gewählt wurde. Diese Regelung wurde kritisiert, dass diese Wahlmethode die Wahl eines Reichspräsidenten ermöglichte, der eigentlich der Vertrauensmann einer Minderheit war.⁹⁷² Die Wahl des Reichspräsidenten durch die relative Mehrheit konnte deswegen eine Schwäche dieses Amtes bedeuten.⁹⁷³ Diese Sorge wurde in der Verfassungswirklichkeit überflüssig, wenn die in WRV vorgesehene Befugnisse des Staatsoberhauptes und die politische und symbolische Kraft der Amtsinhaber wie Friedrich Ebert und Paul von Hindenburg berücksichtigt wird.

Diese Regelung sah zudem auch die Konsequenzen der Stimmgleichheit vor. Bei Stimmgleichheit galt ein Losverfahren, das vom Reichswahlleiter⁹⁷⁴ durchgeführt wurde.⁹⁷⁵

⁹⁶⁸ Siehe Fischer, S.77. Diese Widersprüche wurden von den Vertretern der sächsischen Regierung dargelegt. Dennoch hatte der Reichsrat gegen das Gesetz keinen Einspruch erhoben.

⁹⁶⁹ Fischer, S. 13. Für die anderen Grundsätze wie die Allgemeinheit, die Gleichheit und die Unmittelbarkeit der Wahl wurden dieselben Klauseln vorgesehen. Denn Art. 17 sah vor, dass die Volksvertretung in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden.

⁹⁷⁰ Eigentlich hatte Preuß auch für den ersten Wahlgang die relative Mehrheit vorgeschlagen. Gegen diesen Vorschlag hatte die Nationalversammlung einen starken Widerstand erhoben. Diesen Widerstand begründete die Mehrheit der Nationalversammlung damit, dass die Wahl des Reichspräsidenten durch die relative Mehrheit im Lichte der Parteizersplitterung nicht geeignet war. Die Amtsführung des Kandidaten einer kleinen Anhängersgruppe sei nicht mit der Stellung des Staatsoberhauptes vereinbar.

⁹⁷¹ Für die Kritik der Anwendung dieses Begriffs für den zweiten Durchgang bezüglich der Reichspräsidentenwahl siehe Gusy, Die Weimarer Reichverfassung. Ebenso Fischer, S. 82-83. Fischer wies darauf hin, dass die Stichwahl einen zweiten Wahlgang erforderte, in dem nur zwei Kandidaten an der Wahl teilnehmen konnten. Aus diesem Grund kann der zweite Wahlgang des Weimarer Systems, in dem neue Kandidaten hervortreten konnten, nicht als Stichwahl qualifiziert werden. Eine andere Kritik für die Stichwahl bestand in der Aussage, dass die Parteien vor dem ersten Wahlgang gezwungen wurden, Kompromisse zu schließen.

⁹⁷² Wittmayer, S.368.

⁹⁷³ Wittmayer, S.368-369.

⁹⁷⁴ Der Reichswahlleiter, der vom Reichstag nach §20 RWG ernannt wurde, setzte sich aus sechs anderen Beisitzern des Reichswahlausschusses für die Reichspräsidentwahl zusammen. Dieser Reichswahlausschuss stellte das Wahlergebnis fest. Demgegenüber hatte der Reichswahlleiter viele Kompetenzen für die Reichspräsidentenwahl, die er allein durchführte. Demnach waren alle Wahlvorschläge beim Reichswahlleiter einzureichen. Der Reichswahlleiter prüfte nach der Abgabe dieser Wahlvorschläge die gesetzlichen Erfordernisse. Nach dieser Prüfung entschied er, ob diese Wahlvorschläge zugelassen werden konnten. Gegen diese Entscheidungen des Reichswahlleiters gab es keinen Rechtsweg.

⁹⁷⁵ Nach dem Vorschlag von Tecklenburg konnte das gesamte Wahlverfahren in einem Wahlgang durchgeführt werden. Dementsprechend sollte die Wahl auf jeden Fall durch die absolute Mehrheit durchgeführt werden. Um diese absolute Mehrheit für einen Kandidat zu erlangen, schlug er die mehrere Stimmen in einem Stimmzettel vor. Das in England durchgeführte System des "alternative Vote" hatte ihn beeinflusst. Siehe Tecklenburg, Adolf, Die Reichspräsidentenwahl in einem Wahlgang, in: Zeitschrift für Politik, Vol. 15-1926, S.180-185.

Der letzte Satz des § 2a des Gesetzes über die Wahl des Reichspräsidenten erlaubte den Eintritt eines neuen Kandidaten⁹⁷⁶ für diesen zweiten Wahlgang.⁹⁷⁷ Somit wurde bezweckt, ein Staatsoberhaupt wählen zu lassen, das von der größten Majorität herzlich unterstützt werden konnte⁹⁷⁸, wenn klar wurde, dass von den Gewählten sich niemand einer allzu großen allgemeinen Beliebtheit erfreute. Der Verfassungsgeber wollte so niemanden zwingen, einen Kandidaten zu wählen, nur um eine „unbeliebsame Persönlichkeit“ zu verhindern.⁹⁷⁹ In der Reichspräsidentenwahl im Jahre 1925 nach dem Tode von Ebert konnte Paul von Hindenburg durch diese Möglichkeit an den Wahlen teilnehmen.⁹⁸⁰ Die Möglichkeit der erneuten Nominierung für den zweiten Wahlgang wurde kritisiert, da sie entgegen der Absicht der Reichsverfassung den Parteien ein „zusätzliches Übergewicht“ im zweiten Wahlgang gegeben habe. Denn die Parteien eines bestimmten Spektrums hatten nun die Möglichkeit, sich auf einen gemeinsamen Kandidaten zu einigen.⁹⁸¹

Zudem veranlasste die Möglichkeit des Eintritts von neuen Kandidaten die Minderung des Volksinteresses bezüglich des ersten Wahlgangs, so dass die Anzahl der Wähler in den Wahlen von 1925 um fast 10 % zurückging.⁹⁸²

Das Ergebnis der Reichspräsidentenwahlen wurde nach §5 Abs.1 Satz 2 des Gesetzes über die Wahl des Reichspräsidenten vom Reichswahlleiter festgestellt. Die Prüfung dieses Wahlergebnisses wurde durch das vom Reichstag berufene Wahlprüfungsgericht gemäß § 7 Abs.1 des Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten durchgeführt.⁹⁸³

Für die Wiederwahl des Reichspräsidenten (einschließlich einer erneuten Wiederwahl)⁹⁸⁴ sah Art 43 der Weimarer Reichsverfassung keine Begrenzung vor. Die Versuche der SPD zur Beschränkung der erneuten Wahlmöglichkeit auf eine einmalige Wiederwählbarkeit blieben erfolglos.⁹⁸⁵

Nach den Erklärungen zur Wahl des Reichspräsidenten sollte dessen Unparteilichkeit erwähnt werden.

⁹⁷⁶ Diese Methode des Reichspräsidentenwahlgesetzes wurde schon von *Kaisenberg* 1920 vorgeschlagt. Der Autor wollte damit verhindern, durch die Verständigung der einzelnen Wahlgruppen einen Kandidat, der Vertrauen von Mehrheit des Volkes genießen, wählen. Gleichzeitig kritisierte er einen zweiten Wahlgang, bei dem nur zwei Bewerber antreten konnten. Siehe *Kaisenberg*, Die Vorentwürfe der neuen Wahlgesetze, S.221.

⁹⁷⁷ Diese Regelung stand eigentlich im Widerspruch der Intentionen von Hugo Preuß. Siehe *Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, S.100.

⁹⁷⁸ *Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 100.

⁹⁷⁹ Jedoch hatten die SPD und andere Parteien in der Reichspräsidentenwahl von 1932 Hindenburg unterstützt, nur um einen möglichen Sieg Hitlers zu verhindern.

⁹⁸⁰ Im ersten Wahlgang war der Kandidat Marx, der für den sog. „Volksblock“ kandidiert hatte, der Sieger. Dennoch reichte es nicht aus, die für den ersten Wahlgang vorgesehene Mehrheit zu erlangen. Gegen diese Lage nominierte der rechtsgerichtete „Reichsblock“ im zweiten Wahlgang Paul von Hindenburg, der als „Sieger von Tannenberg“ berühmt war. Siehe *Lucas*, S.23. Im Anlehnung an diese Popularität dachte *Fromme*, dass Hindenburg die Sehnsucht nach der guten alten Zeit verkörperte. Siehe *Fromme*, S.39.

⁹⁸¹ Siehe *Milatz*, S.53.

⁹⁸² Detailliert in: *Fischer*, S.84. Beim ersten Wahlgang hatte 26.812.537 Wähler (68,8 % der Stimmberechtigten) ihre Stimme abgegeben. Diese Zahl stieg im zweiten Wahlgang auf 30.351.948 Wähler (77 % der Stimmberechtigten) an.

⁹⁸³ Für eine detaillierte Untersuchung über dieses Wahlprüfungsgericht in der Weimarer Republik siehe *Meyer*, *Stephan*, Das justizförmige Wahlprüfungsgericht beim Reichstag der Weimarer Republik, Berlin 2010.

⁹⁸⁴ *Anschütz*, Kommentar zu Art. 41, S.247.

⁹⁸⁵ Siehe *Fromme*, S.45. Die SPD Abgeordneten begründeten diese Stellungnahme damit, dass der Wechsel des Präsidenten bei einer längeren Amtsdauer schwieriger werde. Dahingegen stellte eine solche Begrenzung der Wiederwählbarkeit des Reichspräsidenten nach *Hugo Preuß* ein Misstrauen gegen die Volkswahl dar.

Nach *Schmitt* sollte die Volkswahl, die siebenjährige Amtsdauer und die erschwerte Abberufung die Unabhängigkeit des Reichspräsidenten sicherstellen.⁹⁸⁶ Auf diese Weise konnte er als ein *pouvoir neutre* amtieren.

Für die Unparteilichkeit des Reichspräsidenten war auch die Inkompatibilität zwischen Präsidentenamt und Abgeordnetenmandat im Reichstag in Art 44 WRV vorgesehen. Ebenso spielte dazu die von der Verfassung verfolgte Gleichgewichtslehre eine große Rolle.⁹⁸⁷ Zudem stellte auch die Eidesformel des Reichspräsidenten, aus der das Verbot von politischen Tätigkeiten für eine bestimmte Partei abgeleitet wurde⁹⁸⁸, diese Unparteilichkeit sicher. Daher können die beiden Artikel (Art. 43 und Art 44 WRV) nach der hier vertretenen Auffassung als “*konkurrierende Gewährleistungen für die Unparteilichkeit des Reichspräsidenten*” genannt werden. Demgegenüber hielt *Anschütz*⁹⁸⁹ sowohl Art. 44 WRV als auch Art. 42 WRV als Gewährleistung für die Unparteilichkeit des Reichspräsidenten für unnötig, da der allgemeine Charakter des Reichspräsidentenamts als “*neutrale Gewalt*” eine überparteiliche Stellung erforderte.

Diese Inkompatibilitätsfrage führte zu der Frage, ob der Reichspräsident für die Reichstagswahlen kandidieren durften. Diese Frage musste aufgrund Art. 44 WRV verneint werden. Es wurde auch diskutiert, ob im Falle einer Kandidatur die für den Reichspräsidenten abgegebenen Stimmen gültig sein durften. Denn §4 Reichswahlgesetz stand dem nicht entgegen.⁹⁹⁰ Dagegen hielt *Anschütz* in einem solchen Fall die für den Reichspräsidenten abgegebenen Stimmen für ungültig.⁹⁹¹ Es ist ihm dabei zuzustimmen, dass der Reichspräsident ohne eine ausdrückliche Erklärung nicht an den Reichstagswahlen teilnehmen durfte.

Eine andere Lösung der Weimarer Reichsverfassung für die Unparteilichkeit des Reichspräsidenten war seine Amtsdauer, die sieben Jahre betrug. Auf diese Weise konnte der Reichspräsident fast zwei Legislaturperioden das Amt innehaben und seine Autorität über den Reichstag vertiefen.⁹⁹²

Insofern warnte *Wittmayer*⁹⁹³ vor einem möglichen Popularitätsverlust des Reichspräsidenten in der Bevölkerung, da die Wahl eines neuen Reichstags wegen der Abweichung der Funktionsdauer den Reichspräsidenten zu seinen Ungunsten geltend machen konnte.

Auf die Frage, ob der Reichspräsident für die Landtagswahlen kandidieren und somit Landtagsmitglied werden durfte, schwieg die Weimarer Reichsverfassung. Unter Berücksichtigung der teleologischen Auslegung – also unter der Berücksichtigung der Geschichte des Zustandekommen eines Textes und seiner Absicht – sollte diese Frage auch verneint werden, weil eine Mitgliedschaft des Reichspräsidenten für den Landtag mit der von der Verfassung verfolgten Gleichgewichtslehre nicht zu vereinbaren war⁹⁹⁴.

In der Verfassungswirklichkeit fand bis 1925 keine Wahl für das Reichspräsidentenamt statt. An den ersten Reichspräsidentenwahlen nahmen sieben Kandidaten teil. Es bekam keiner der Kandidaten die

⁹⁸⁶ Schmitt, Hüter der Verfassung, S.152.

⁹⁸⁷ Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S.100.

⁹⁸⁸ Ablehnend Anschütz, Kommentar zu Art. 42, S.250.

⁹⁸⁹ Anschütz, Kommentar zu Art 44, S.255.

⁹⁹⁰ Weisser, S.30 Fn.5

⁹⁹¹ Anschütz, Kommentar Zu Art. 44, S.254ff.

⁹⁹² Wittmayer, S.360.

⁹⁹³ Wittmayer, S.372.

⁹⁹⁴ *Weisser* sagte unzutreffend, diese Frage sei kaum von praktischer Bedeutung. Dennoch könnte diese Frage eine wichtige Rolle spielen, wenn wir das in der Weimarer Verfassung vorgesehene spannende Reich-Länder-Verhältnis berücksichtigen. Für die Bewertung von Weisser, S.31.

vom Gesetz vorgesehene absolute Mehrheit.⁹⁹⁵ Im zweiten Durchgang trat Paul von Hindenburg als der gemeinsame Kandidat von DNVP-DVP-BVP und NSDAP auf die Bühne. Er wurde mit relativer Mehrheit (von 48,2 %) gewählt.

Der Aufstieg Hitlers, welche eine Bedrohung für den Fortbestand der demokratischen Werte in der Weimarer Republik bedeutete, vereinigte die unterschiedlichen Machtgruppen in Bezug auf die Kandidatur von Hindenburg, so dass, die konservative Kreise im Jahre 1931 einen Plan vorschlugen, wonach eine lebenslange Amtsperiode von Hindenburg vorgesehen wurde.⁹⁹⁶ Zudem wurde auch die Verlängerung der Amtszeit von Hindenburg durch ein verfassungsänderndes Gesetz erwähnt. Es war jedoch für eine verfassungsändernde Mehrheit auch die Zustimmung der NSDAP-Abgeordneten erforderlich. NSDAP lehnte diesen Vorschlag sowohl aus politischen als auch verfassungsrechtlichen Gründen ab.⁹⁹⁷

Nach dieser Absage von NSDAP fanden am 13. März 1932 die ersten Wahlgänge zum Reichspräsidentenamt statt. Hindenburg war diesmal der gemeinsame Kandidat der sog. Weimarer Koalition und vieler Rechter und zwar gegen den Aufstieg von Hitler. In diesem Wahlgang konnte er zwar 49,6 % aller Stimmen erhalten, jedoch nicht die erforderliche absolute Mehrheit erreichen. Im zweiten Wahlgang besiegte er mit 53 % der Stimmen Hitler, der mit 36,8 % ein frappierend gutes Ergebnis erzielte.

Nach dieser Darlegung soll die Unparteilichkeit des Reichspräsidenten in der Verfassungswirklichkeit kurz erwähnt werden.

Es kann in der Verfassungswirklichkeit eine Unterscheidung zwischen Ebert und Hindenburg bezüglich der Unparteilichkeit festgestellt werden.

Ebert wollte nach seiner Amtseinführung seine Partei, die SPD, im Hintergrund weitersteuern. Diese Forderung Eberts verursachte Streitigkeiten zwischen den anderen Parteiführern und Ebert.⁹⁹⁸ Ebert wollte in der Öffentlichkeit seine Führungsrolle zeigen, daher forderte Ebert von den Parteiführern, ihre Stellungnahme nach der Besprechung mit ihm öffentlich auszudrücken.⁹⁹⁹ Jedoch wollte Ebert gegen die anderen politischen Parteien seine Parteidentität nicht zeigen.¹⁰⁰⁰ Ein Zitat von Ebert¹⁰⁰¹ könnte seine Stellungnahme zusammenfassen. Dementsprechend erläuterte Ebert seine Position in den ersten Jahren seines Amtes wie folgende: *“Ich bin Reichspräsident und infolgedessen habe ich nach dem jetzigen Sinn der Verfassung und den Gesetzen zu entscheiden, nicht als Sozialdemokrat nach unserem Programm.“* Diese Stellungnahme Eberts befremdete einige Parteimitglieder. Sie stellten einen Antrag auf Parteiausschluss von Ebert. Dieser Antrag wurde mit großer Mehrheit abgelehnt.¹⁰⁰² Dennoch nahm die Distanz zwischen Ebert und der SPD zu. Als Folge hat die SPD die Stresemann-Regierung gegen den Willen Eberts gestürzt. Darum hat Ebert den Reichstag im Jahre 1924 gegen den Willen von SPD aufgelöst.¹⁰⁰³

⁹⁹⁵ Der erfolgreichste Kandidat Jarres aus der DVP hatte 39,8 % der Stimmen erworben.

⁹⁹⁶ Für diesen Versuch siehe Koelreutter, Otto, Verfassungstheoretische Bemerkungen zur Gültigkeit der geplanten parlamentarischen Reichspräsidentenwahl, AÖR 1932, S.129-146.

⁹⁹⁷ Für die gesamte Form der veröffentlichten Stellungnahme Hitlers siehe Poetzch-Heffter, Fritz, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung-III. (letzter Teil(vom 1. Januar 1929 bis 31. Januar 1933), S.102ff.

⁹⁹⁸ Kaltefleiter, S.154.

⁹⁹⁹ Für diese Forderung siehe Scheidemann, S.354-355.

¹⁰⁰⁰ Kaltefleiter, S.154.

¹⁰⁰¹ Für dieses Zitat siehe Kaltefleiter, S.155.

¹⁰⁰² Kaltefleiter, S.155.

¹⁰⁰³ Kaltefleiter, S.157.

Anders als Ebert war Hindenburg nicht ein Parteimann, sondern ein prominenter Soldat. Er hatte schon während seiner Kandidatur über die Parteienpolitik gesprochen¹⁰⁰⁴: *“Als Soldat habe ich immer die ganze Nation im Auge gehabt, nicht die Parteien. Sie sind in einem parlamentarisch regierten Staat notwendig, aber das Staatsoberhaupt muss über ihnen stehen und unabhängig von ihnen für jeden Deutschen walten.”* Hindenburg hielt sich von der alltäglichen Politik zurück. Er lehnte es unter anderem ab, öffentliche Stellung zur Frage der Fürstenenteignung, die durch Volksentscheid abgestimmt wurde, zu beziehen¹⁰⁰⁵. Ebenso hielt er sich während der Diskussion über den Young-Plan von einer ablehnenden Stellungnahme zurück, was den Erwartungen der nationalen Rechten nicht entsprach.¹⁰⁰⁶

Trotzdem wurde Hindenburg oft beschuldigt, mit den rechten Kräften in enger Verbindung zu stehen.¹⁰⁰⁷ Diese Beschuldigungen gegen ihn wurden insbesondere in der Reichspräsidentenwahl vorgebracht.¹⁰⁰⁸

Dieses Überparteilichkeitsverständnis Hindenburg als „*Treuhänder der Nation*“ zeigte sich insbesondere in den sog. Präsidialregierungen. Dementsprechend wählte Hindenburg die Minister dieser Präsidialregierungen zumeist aus den Fachmännern, die keiner Partei angehörten. Er schloss den Einfluss der Parteien oder der Fraktionen im Reichstag bezüglich der Ernennungen völlig aus. Es war jedoch auffallend, dass diese Regierungen eine antimarxistische Haltung einnahmen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die beiden Reichspräsidenten ihre Überparteilichkeit vor den politischen Kräften ungeachtet der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen nicht völlig behalten haben.

4. Die Stellvertretung des Reichspräsidenten nach Art. 51 WRV

4.1. Die theoretische Debatte zur Stellvertretung des Reichspräsidenten nach Art. 51 WRV

Die Frage, wie das Reichspräsidentialamt im Falle des Fehlens des Reichspräsidenten funktionieren sollte, wurde während des Verfassungsgebungsprozesses oft gestellt. Sowohl die oben erwähnten Privatentwürfe als auch die Nationalversammlung beschäftigten sich mit dieser Frage. Es war umstritten, ob die Existenz eines Vize-Präsidenten nach amerikanischem Vorbild erforderlich war.¹⁰⁰⁹

Preuß lehnte die Existenz einer solchen Persönlichkeit mit der folgenden Begründung ab:

*“Es ist eine unausgefüllte und von vornherein vielleicht zu mancherlei Reibungen führende Stellung eines hohen Funktionärs, der eigentlich nichts zu tun hat, sondern nur darauf wartet, seinerseits an die Stelle des Präsidenten zu treten.”*¹⁰¹⁰ Ein anderer Vorschlag war die kollektive Vertretung des

¹⁰⁰⁴ Für dieses Schreiben von Hindenburg auf dem Landsitz Groß-Schwülper siehe Hubatsch, Walther, Hindenburg und der Staat: Aus den Papieren des Generalfeldmarschalls und des Reichspräsidenten von 1878 bis 1934, Göttingen 1966, S.77.

¹⁰⁰⁵ Kaltefleiter, S.161. Demnach wurde ein persönlicher Brief Hindenburgs in der Politik missbraucht. Die politische Verantwortung und die Gegenzeichnungspflicht des Reichskanzlers kam in Betracht. Diese Frage wird in den betreffenden Teilen der Arbeit diskutiert.

¹⁰⁰⁶ Kaltefleiter, S.162. Diese zurückhaltende Position hat Hindenburg in seinem Brief an den Reichskanzler deutlich dargelegt. Für diesen Brief siehe Poetzch-Hefter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung-Teil III, S.124.

¹⁰⁰⁷ Poetzch-Hefter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung-Teil III, S.153.

¹⁰⁰⁸ Gleichfalls wurde Hindenburg wegen der die Verletzung der Chancengleichheit zugunsten seiner Persönlichkeit durch die Mitnahme des Präsidialbüropersonals beschuldigt. Siehe Poetzch-Hefter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung-Teil III, S.153.

¹⁰⁰⁹ Für diese ausführliche Debatte in den Privatentwürfen siehe Weisser, Georg, Die Stellvertretung des Reichspräsidenten unter Berücksichtigung des Ausländischen Staatsrechts, Kiel 1926, S.17ff.

¹⁰¹⁰ Für diese Erklärung von *Preuß* siehe Hubrich, S.97. Fn.2.

Reichspräsidenten nach dem damaligen französischen Muster¹⁰¹¹, das die Vertretung des Reichspräsidenten durch den Ministerrat vorsah. Demgegenüber sah der Verfassungsentwurf von Hugo Preuß ursprünglich eine Vertretung des Reichspräsidenten durch den Präsidenten des Staatenhauses (später – Reichstag) vor. Nach dessen Entwurf sollte die Vertretung durch ein Reichsgesetz geregelt werden, wenn der Reichspräsident mehr als drei Monaten fehlen sollte. In der darauf folgenden Bearbeitung des Verfassungsentwurfs durch die Nationalversammlung wurde das Wort “zunächst” hinzugefügt und die Vertretung dem Reichskanzler zugewiesen.¹⁰¹² Die sog. “Drei-Monats-Klausel“ wurde für das neue Reichsgesetz zur Verhinderung gestrichen. Es wurde der Satz *”Das gleiche gilt für den Fall einer vorzeitigen Erledigung der Präsidentschaft bis zur Durchführung der neuen Wahl.”* hinzugefügt.

Die letzte Fassung des Art. 51 Abs.1 WRV sah vor, dass der Reichskanzler den Reichspräsidenten im Falle seiner Verhinderung vertrat.¹⁰¹³ Dementsprechend vertrat der Reichskanzler den Reichspräsidenten im Falle einer kurzen Verhinderung.¹⁰¹⁴ Für die Übernahme des Präsidentenamtes reichte es, Reichskanzler zu sein. Die sog. “35-Jahre-alt-Klausel“ nach Art 41. WRV galt in diesem Fall nicht.¹⁰¹⁵

Das Wort “zunächst” bedeutete einen Zeitraum, die bis zum Inkrafttreten einer detaillierten Regelung dauern sollte.¹⁰¹⁶ Das Gleiche galt gemäß Art. 51 Abs.2WRV auch für die vorzeitige Erledigung des Reichspräsidenten bis zu neuen Wahlen. Insofern ist umstritten, ob diese vorläufige Vertretung des Reichspräsidenten durch den Reichskanzler den Dualismus im Amt veranlasst hat.¹⁰¹⁷ Dieser Dualismus wurde stark kritisiert, da der Reichskanzler im Gegensatz zum Reichspräsidenten vom Parlament abhängig war.¹⁰¹⁸ Insbesondere konnte nach dieser Auffassung¹⁰¹⁹ die Vertretung durch den Reichskanzler gefährlich sein, wenn eine Partei eine dominierende Mehrheit im Reichstag erlangt hatte.

Andererseits konnte die Vertretung des Reichspräsidenten durch den Reichskanzler auch die politische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers vor dem Reichstag einwirken, wenn die oben genannte

¹⁰¹¹ Heutzutage sieht Art. 64 Abs 1. Sätze 3 und 4 Verfassung der Bundesrepublik Österreich eine solche kollegiale Vertretung des Staatsoberhauptes vor. Dementsprechend vertritt ein aus den drei Nationalratspräsidenten gebildetes Kollegium den Bundespräsident in Österreich, wenn dieser mehr als 20 Tage verhindert ist. Für diese Verhinderung vertritt der Bundeskanzler den Bundespräsidenten. Detailliert in Mehlhorn, S.366ff.

¹⁰¹² Siehe Weisser, S.19-20. Den Verzicht begründete Dr. Delbrück damit, dass die Auflösung des Reichstags erschwert wäre, wenn der Reichstagspräsident den Reichstag vertreten würde. Siehe Weisser, S.25.

¹⁰¹³ So unterschied die Weimarer Reichsverfassung zwischen der sog. ”interimistischen” Stellvertretung und der notwendigen Stellvertretung. Bei der interimistischen existierte niemand, der als Staatsoberhaupt persönlich vertreten wurde. Demgegenüber setzte die notwendige Stellvertretung einen Fall voraus, in dem niemand regiert. Siehe Gottschalk, S.12-17.

¹⁰¹⁴ Eine Ablehnung der Vertretung durch den Reichskanzler wurde im Schrifttum als unmöglich bewertet. Dementsprechend kam in diesem Fall eine Pflicht des Reichskanzlers für die Stellvertretung des Reichspräsidenten in Betracht. Siehe Gottschalk, S.28.

¹⁰¹⁵ Gottschalk, S.36.

¹⁰¹⁶ Weisser, S.51. Diese detaillierte Regelung ist im Art 51 Abs.2 WRV vorgesehenes Reichsgesetz. Kritisch siehe Gottschalk, S.23.

¹⁰¹⁷ Bezüglich dieses Dualismus siehe Gottschalk, Heinz Werner, Der Dualismus in der Stellung des Reichskanzler bei der Vertretung des Reichspräsidenten, Hamburg 1932. Die Einführung des Reichskanzlers als Stellvertreter des Reichspräsidenten wurde insbesondere vom Abgeordneten Koch kritisiert. Er schlug die Stellvertretung durch einen Reichstagsobmann vor. Siehe Gottschalk, S.23.

¹⁰¹⁸ Siehe Weisser, S.24-25. Der Autor bekräftigte seine Meinung mit der Äußerung des Abgeordneten Koch im Verfassungsausschuss. Der folgende Satz war von Koch: *”Wenn beide Gewalten in einer Hand vereinigt sind, haben wir unseren Zweck verfehlt.”*

¹⁰¹⁹ Weisser, S.27.

Auffassung zum Fortbestand der Reichsregierung bis zur Entlassung des Reichspräsidenten nach einem erfolgreichen Misstrauensvotum angenommen worden wäre.¹⁰²⁰

Die Forderung zur „*Selbstentlassung*“ wäre in diesem Fall gegen die Natur der Sache.¹⁰²¹ Ebenso sollte die Möglichkeit der Reichstagsauflösung durch den Reichspräsidenten nach Art. 25 WRV berücksichtigt werden.¹⁰²² Daher qualifizierte *Gusy*¹⁰²³ die Lage des Reichskanzlers in diesem Fall als Gegengewicht gegen den Reichstag.

Die Weimarer Reichsverfassung erforderte im Art. 51 Abs. 1 Satz 2 eine detaillierte Regelung für die Vertretung des Reichspräsidenten, wenn diese Verhinderung voraussichtlich eine längere Zeit dauern könnte. Somit wurde beabsichtigt, dass die Staatsapparat nicht auf Dauer in einer Hand, welche in diesem Fall zwei unterschiedliche Organe gleichzeitig beherrschte, vereinigt wird.¹⁰²⁴ Hinzu war umstritten, was eine längere Zeit dauernde Verhinderung bedeutete.¹⁰²⁵ Eine Bestimmung war in der Weimarer Reichsverfassung nicht vorgesehen.¹⁰²⁶ Nach *Weisser*¹⁰²⁷ hatte der Reichstag, der durch den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich zum Erlass eines Reichsgesetzes verpflichtet war, für die Bestimmung der dauernden Verhinderung ein freies Ermessensspielraum.

Unbestritten ist, dass eine Verhinderung in Betracht kam, wenn der Reichspräsident auf einer Urlaubs- oder Auslandsreise war.¹⁰²⁸

Es bestand bezüglich der vorzeitigen Erledigung der Präsidentschaft nach Art 51 Abs. 3 WRV keine Lücke. Die WRV sah die vorzeitige Erledigung, nach dem Tode des Reichspräsidenten, nach einem erfolgreichen Absetzungsverfahren gemäß Art. 43. Abs. 2 WRV oder nach einer Verurteilung des Reichspräsidenten durch den Staatsgerichtshof gemäß Art. 59 WRV vor.

Die Ungültigkeitserklärung der Reichspräsidentenwahlen oder der Verlust der Staatsangehörigkeit verursachten auch eine vorzeitige Erledigung des Reichspräsidentenamtes.¹⁰²⁹ In allen Fällen galt die Vertretungsklausel des Art. 51 WRV.

Die Weimarer Reichsverfassung stellte auch nicht fest, wer für die Bestimmung der Verhinderung des Reichspräsidenten zuständig war. Nach einer Auffassung soll die erste Initiative – nicht die gesamte

¹⁰²⁰ *Gottschalk* lehnte den Fortbestand der Abhängigkeit durch das Reichstagsvertrauen ab, weil der Reichskanzler als Stellvertreter des Reichspräsidenten in einem solchen Fall dem Reichstag gleichgeordnet wäre. Ansonsten wäre die ganze Kraft dem Reichstag übertragen worden. Dies war aber nicht vom Verfassungsgeber beabsichtigt. Siehe *Gottschalk*, S.33.

¹⁰²¹ In diesem Punkt schlug *Weisser* vor, dass der Reichskanzler dem Reichstag empfehlen sollte, einen neuen Stellvertreter durch ein Reichsgesetz zu bestimmen. *Weisser*, S.42.

¹⁰²² *Weisser*, S.42

¹⁰²³ *Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, S.101.

¹⁰²⁴ *Gottschalk*, S.26. Hierzu muss bemerkt werden, dass der Autor das mögliche Drohszenario der Nachfolge Hindenburgs durch Hitler ein Jahr zuvor vorausgesagt hatte.

¹⁰²⁵ Die Regelung des Art. 43. Abs.2 WRV, die die Verhinderung des Reichspräsidenten wegen eines Absetzungsverfahrens durch den Reichstag vorsah, stellte eine Ausnahme zu dieser Diskussion dar. Siehe *Anschütz*, Kommentar zu Art. 51, S.308.

¹⁰²⁶ *Gottschalk* hob hervor, dass eine solche Aufzählung wegen der Mannigfaltigkeit des Begriffs unmöglich ist. Siehe *Gottschalk*, S.19.

¹⁰²⁷ *Weisser*, S.52.

¹⁰²⁸ *Gottschalk*, S.21. Er bemerkte gleichfalls, dass es umstritten ist, ob eine solche Verhinderung eine notwendigen Vertretung oder Vertretung kraft Auftrages veranlasst.

¹⁰²⁹ *Weisser*, S.32-33. Gleichfalls *Gottschalk*, S.25.

Entscheidung - dem Reichspräsidenten zugestanden wurde.¹⁰³⁰ Dagegen wurde der Einwand¹⁰³¹ erhoben, dass die Vertretung nicht vom Willen des Vertretenden oder einer anderen Person abhängig war, so dass, der Reichspräsident gegen die Verhinderungserklärung in einem solchen Fall Widerstand leisten konnte.¹⁰³² Hierbei sollte das Absetzungsverfahren nach Art. 43 Abs.2 WRV zur Anwendung kommen. Dennoch stellte der Rücktritt, der unwiderruflich war, eine Ausnahme für eine solche Initiative durch den Reichspräsidenten dar.¹⁰³³

Zudem war auch strittig, wer diese Initiative ergreifen konnte, wenn der Reichspräsident an einer Geisteskrankheit oder an einem körperlichen Gebrechen¹⁰³⁴ litt. Es reichte insofern aus, wenn der Reichspräsident sein Amt nicht wahrnehmen konnte.¹⁰³⁵

Für die Stellung eines Stellvertreters wurde hervorgehoben, dass dem Stellvertreter alle Rechte und Beschränkungen¹⁰³⁶ des Reichspräsidenten zustanden. Deswegen war der Stellvertreter nicht weisungsabhängig.¹⁰³⁷ Er sollte nur nach seinem eigenen Willen entscheiden.¹⁰³⁸

Die Vertretung sollte nach dem Wegfall des Hinderungsgrundes¹⁰³⁹ oder im Falle einer Neuwahl für das Reichspräsidentenamt wegen vorzeitiger Erledigung des Präsidentenamtes enden.¹⁰⁴⁰

4.2 Die Verfassungswirklichkeit zur Vertretung des Reichspräsidenten nach Art. 51 WRV

In der Verfassungswirklichkeit erließ der Reichstag nach dem Tode von Friedrich Ebert am 28. Februar 1925 das Gesetz über die Stellvertretung des Reichspräsidenten. Dementsprechend wurde Dr. Walter Simon (der Präsident des Reichsgerichts) bis zum Amtsantritt des neuen Reichspräsidenten als Stellvertreter bestimmt. Nach Art. 2 des Gesetzes über die Stellvertretung des Reichspräsidenten fanden die Vorschriften für die Dauer der Stellvertretung auf den Stellvertreter Anwendung. Dieses Gesetz wurde vom Reichskanzler Luther, der als der Stellvertreter Eberts agierte, verkündet und von Schiele, Reichsminister des Inneren, gegengezeichnet. Diese vorläufige Regelung für die Vertretung des Reichspräsidenten wurde durch ein späteres verfassungsänderndes Reichsgesetz¹⁰⁴¹ kodifiziert. Es wurde in den Art.51 Abs.2 WRV der Satz *“Der Reichspräsident wird im Falle seiner Verhinderung durch*

¹⁰³⁰ Insofern zeigte der Mangel eines Organstreitverfahrens erneut seine Erheblichkeit. Diesen Mangel hatte Weisser auch in seinem zeitgenössischem Werk betont. Siehe Weisser, S.45. Ebenso bemerkte *Gottschalk* diesen Mangel. Siehe *Gottschalk*, S.29.

¹⁰³¹ Weisser, S.28.

¹⁰³² *Gottschalk*, S.28.

¹⁰³³ Weisser, S.30.

¹⁰³⁴ *Anschütz*, Kommentar zu Art. 51, S.308.

¹⁰³⁵ Weisser, S.29.

¹⁰³⁶ Insofern unterscheidet *Weissler* diese Beschränkungen im Sinne der Verantwortlichkeit zweierlei: Demnach konnte der Reichskanzler nach Art. 54 WRV auch als Stellvertreter jederzeit abberufen werden. Dennoch war die Stellung des Sondervertreters, die durch ein Reichsgesetz geregelt war, stärker. Eine Abberufung durch ein neues Stellvertretungsgesetz hielt er auch schwierig, da der Stellvertreter des Reichspräsidenten die Ausfertigung eines solchen Gesetzes ablehnen konnte. Siehe *Weissler*, S.73.74. Aus diesem Grund schlug er unzutreffend eine Verfassungsänderung vor, in der die Abhängigkeit des Reichskanzlers vom Reichstag nach Art. 54 WRV während der Stellvertretung nicht geregelt war. Siehe *Weissler*. S.83.

¹⁰³⁷ *Gottschalk*, S.31.

¹⁰³⁸ *Ebenda*.

¹⁰³⁹ Weisser, S.47. Der Autor machte hier eine Analogie mit der Regelung der zeitgenössischen tschechoslowakischen Verfassung, die im Art. 61 ausdrücklich die Beendigung der Vertretung nach dem *“Wegfall des Hindernisses“* vorsah. Diese Analogie wurde von *Gottschalk* abgelehnt. Siehe *Gottschalk*, S.37.

¹⁰⁴⁰ Hier wurde das Wort *“bis zur Durchführung der neuen Wahl“* in Art. 51 Abs.3 WRV weit ausgelegt. Siehe *Weissler*, S.48. Die Praxis bestätigte diese Auslegung. Paul von Hindenburg nahm sein Amt am 12. Mai 1925 16 Tage nach seiner Wahl, auf. Bis zu seinem Amtsantritt vertrat Walter Simon ihn als Präsident des Reichsgerichts.

¹⁰⁴¹ RGBl. 1932, S.547.

den Präsidenten des Reichsgerichts vertreten.“ hinzugefügt. Dieses Gesetz, das eine politische neutrale Figur als Stellvertreter des Reichspräsidenten bestimmte, betonte die vom Stellvertreter erwartende politische Unparteilichkeit.¹⁰⁴²

In diesem Punkt wurde dieser Gedanke kritisiert, da der Reichsgerichtspräsident wegen der Verbindung mit dem Staatsgerichtshof auch politisiert war.¹⁰⁴³ Gleichfalls kritisierte Schmitt¹⁰⁴⁴ die Streichung der Unterscheidung zwischen der Vertretung für kurze Zeit und der Vertretung für lange Zeit. Nach seiner Meinung machte die dauerhafte Vertretung des Reichspräsidenten durch den Präsidenten des Reichsgerichts diesen zum permanenten Vizepräsidenten des Reiches. Aus diesem Grund könnte der Reichspräsident seit dieser Änderung der Ernennung des Präsidenten des Reichsgerichts eine andere Bedeutung beimessen. Nach Schmitt galt: „Entweder wäre der Reichsgerichtspräsident politisiert oder der Reichspräsident wäre entpolitisiert“.¹⁰⁴⁵ Zudem hob Schmitt¹⁰⁴⁶ hervor, dass diese Regelung weder parlamentarisch noch demokratisch war, weil alle dem Reichspräsidenten zustehenden Befugnisse einem Berufsbeamten anvertraut werden sollten.

Diese Lage war nach Schmitt¹⁰⁴⁷ mit der Gewaltenteilung im Sinne eines liberalen Verständnisses nicht zu vereinbaren. Deswegen definierte er Deutschland nach dieser letzten Fassung der Verfassung als „das Land der unbegrenzten Kompatibilitäten.“¹⁰⁴⁸

Entgegen dieser detaillierten und endgültigen Regelungen setzte sich die Stellvertretung des Reichspräsidenten nach dem Hindenburgs Tod völlig anders durch. Dementsprechend hatte Reichskanzler Hitler das Reichspräsidentenamt mit dem Reichskanzleramt vereinigt und übertrug „die bisherigen Befugnisse des Reichspräsidenten auf den Führer und Reichskanzler Adolf Hitler“. Dieser Beschluss wurde durch einen putativen Volksentscheid am 19. August 1934 positiviert. In diesem Volksentscheid haben 89,9 % der Wähler für diesen Beschluss gestimmt; jedoch wurde keine demokratische Entscheidung des Volkes getroffen.¹⁰⁴⁹

5. Die Grenzen und Verantwortlichkeiten der Akte des Reichspräsidenten

Aufgrund der in der Weimarer Verfassung verankerten Volkssouveränität wurde kein politisches Amt lebenslanglich und unbegrenzt verliehen. Desweiteren musste jede Entscheidung der politischen Akteure - insbesondere des Reichspräsidenten - an den Volksauftrag des Volkes gebunden sein.¹⁰⁵⁰ Diese politische Verantwortlichkeit, die auch aus Art.1 Abs. 2 WRV¹⁰⁵¹ gefolgert werden konnte, ergänzte die rechtliche Verantwortlichkeit, die in Art. 50 WRV und Art. 59 WRV zum Ausdruck kam.

¹⁰⁴² Ursprünglich nahm Weissler in seinem Werk diese Bewertung schon nach dem Inkrafttreten des ersten Stellvertretungsgesetzes vor, das Walter Simon als Stellvertreter bestimmte. Die nachfolgende Verfassungsänderung ermöglichte die Fortsetzung dieses Kommentars. Siehe Weissler, S.57.

¹⁰⁴³ Für die systematische Darstellung dieser Kritik siehe Schmitt, Carl, Die Stellvertretung des Reichspräsidenten, Deutsche Juristische Zeitung 1933, S.29.

¹⁰⁴⁴ Schmitt, Die Stellvertretung des Reichspräsidenten, S.29.

¹⁰⁴⁵ Schmitt, Die Stellvertretung des Reichspräsidenten, S.30. Der Autor nannte hierzu den Interrex als eine Vertretungsinstitution des Römischen Reichs als Beispiel. Demnach war kein republikanischer Kronprinz, sondern ein vom Volk gewählter Magistrat sein Vertreter.

¹⁰⁴⁶ Schmitt, Die Stellvertretung des Reichspräsidenten, S.31.

¹⁰⁴⁷ Schmitt, Die Stellvertretung des Reichspräsidenten, S.31.

¹⁰⁴⁸ Schmitt, Die Stellvertretung des Reichspräsidenten, S.31.

¹⁰⁴⁹ Siehe Frotzcher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, S.313.

¹⁰⁵⁰ Stein, S.252.

¹⁰⁵¹ Art. 1 WRV lautete:

“(1) Das Deutsche Reich ist eine Republik.

5.1. Die Erforderlichkeit der Gegenzeichnung nach Art. 50 WRV

Nach Art. 50 WRV bedurften alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, auch solche auf die Gebiete der Wehrmacht, zu ihrer Gültigkeit¹⁰⁵² der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder durch den zuständigen Reichsminister. Somit wurde die Verantwortung von den gegenzeichnenden Reichskanzlern oder Reichsministern übernommen (Art. 50 WRV Satz 2). Diese Klausel bedeutete die Akzeptanz des Instituts von der Gegenzeichnung, das in der historischen Evolution der parlamentarischen Demokratie ein unverzichtbares Element des Regimes geworden ist.¹⁰⁵³ Im Lichte dieser Entstehungsgeschichte¹⁰⁵⁴ gewann dieses Institut seine Bedeutung:¹⁰⁵⁵ Die Gegenzeichnung symbolisierte zunächst die Treuepflicht des Monarchen zur gegenzeichnenden Person vor der Beurkundung der Akte und somit die Begrenzung seiner Macht. Desweiteren fand die parlamentarische Kontrolle durch die Mitwirkung der verantwortlichen Regierung auch für die Akte des Staatsoberhauptes, die politisch unverantwortlich sind, statt.¹⁰⁵⁶ Diese Verantwortung beinhaltete neben der förmlich gegengezeichneten Akte des Staatsoberhauptes auch alle seine öffentlichen Handlungen und Äußerungen.¹⁰⁵⁷ Diese gemeinsame Verantwortlichkeit durch die Gegenzeichnung sollte jedoch nach *Otto*¹⁰⁵⁸ nicht beweisen, dass der Staatsoberhaupt und die gegenzeichnende Regierungsmitglieder für diesen gegenzeichnenden Akt vereinbart hatten. Diese Gegenzeichnung der Minister (ebenso die Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten) und des Staatsoberhauptes symbolisierte nur einen besonderen Erfolg, der bezweckte, die Willensäußerung des Staatsoberhauptes herbeizuführen. Diese Auffassung ist im Lichte der hundertjährigen Entwicklungen in der parlamentarischen Demokratie, die einen „*unaufhaltsamen Aufstieg*“ des Ministerpräsidenten und des Ministerrates bezeugt hat, abzulehnen.

(2) *Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.*“

¹⁰⁵² Nach *Anschütz* bezeichnete hier das Wort „*Gültigkeit*“ die Vollziehbarkeit. Siehe *Anschütz*, Kommentar zu Art. 51 WRV, S.305.

¹⁰⁵³ Obgleich die Gegenzeichnung heutzutage als ein unverzichtbares Element der parlamentarischen Demokratie hervortritt, reichen ihre Wurzeln bis in die römische Kaiserzeit. Dementsprechend war die Gegenzeichnung seit *Konstantin* eine Voraussetzung der Durchsetzung für kaiserliche Befehle. Justinians Novelle 114 im Jahr 541 enthielt auch die Artikel, die die Folge der vom *Questetor* nicht gegengezeichneten kaiserlichen Urkunden für ungültig erklärte. Der *Questetor* bestätigte durch die Gegenzeichnung nicht nur die Unterschrift des römischen Kaisers, sondern auch die Zugehörigkeit des Inhalts dem Kaiser. Hierdurch konnten die Staatswillenserklärungen erfahren werden. Siehe *Otto*, S.21-22.

¹⁰⁵⁴ Bis zu dieser Entstehung im 19. Jahrhundert wurde angenommen, dass die Gegenzeichnung nur eine beurkundende Funktion bezüglich der Akten der Monarchen hatte. Somit konnte die Echtheit des Akts gezeigt werden. *Jäger* erklärte diese Lage mit dem Verweis auf die Auffassung *Bismarcks*, dass die Unterschrift der Allerhöchsten somit alles deckte. Siehe *Jäger*, Richard, Die staatsrechtliche Bedeutung der ministeriellen Gegenzeichnung im deutschen Reichstaatrecht 1871-1945, in: *Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit*- Festschrift für Herrn Geheimrat Professor Dr. Wilhelm Laforet anlässlich seines 75. Geburtstages, S.156.

¹⁰⁵⁵ Zum Begriff der Gegenzeichnung siehe *Herzog*, Roman, Grundgesetz-Kommentar(Hrsg: Maunz/Düring) 75. EL September 2015, GG Art. 58 Rn.3.

¹⁰⁵⁶ Diese Verantwortung darf nicht im Rahmen der modernen parlamentarischen Demokratielehre verstanden werden. Die Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder beschränkte sich in Urzeiten der parlamentarischen Demokratie nur auf ihre Reden und Antworten. Siehe *Herzog*, GG. Art. 58, Rn.3.

¹⁰⁵⁷ *Wuermeling*, S.373. *Anschütz* erhob dagegen einen Einwand. Nach seiner Auffassung bedeutete die ministerielle Verantwortlichkeit mehr als die Verantwortung durch die Gegenzeichnung. Ansonsten könnte das nicht gegenzeichnungsbedürftige Verhalten des Staatsoberhauptes (Reden, Unterlassungen, mündliche Anordnungen) in diesem Fall nicht geltend gemacht werden. Siehe *Anschütz*, S. 305, Fn.4.

¹⁰⁵⁸ *Otto*, S.25.

Unter der Berücksichtigung dieser Struktur sah die Bismarcksche Verfassung von 1871 auch als eine konstitutionelle Monarchie in Art. 17 das Institut der Gegenzeichnung vor.¹⁰⁵⁹

Die Weimarer Reichsverfassung¹⁰⁶⁰ erweiterte diese Gegenzeichnungsklausel ihrer Vorgänger¹⁰⁶¹ und machte auch den betreffenden Reichsminister¹⁰⁶² für die Gegenzeichnung der Akte des Reichspräsidenten verantwortlich. Die Bedeutung dieser Erweiterung wäre erheblicher, wenn die oben erwähnte verfassungsrechtliche Schwäche der Reichsregierungsmitglieder berücksichtigt worden wäre.¹⁰⁶³ Zudem umfasste die Gegenzeichnungspflicht anders als die Bismarcksche Verfassung von 1871 „alle“ Anordnungen und Verfügungen¹⁰⁶⁴, während die Bismarcksche Reichsverfassung nur für die zivilen Akte des Staatsoberhauptes die Gegenzeichnung erforderlich machte.¹⁰⁶⁵ Die Akte der Wehrmacht waren in der Weimarer Reichsverfassung, anders als in der Bismarckschen, nicht ausgenommen.¹⁰⁶⁶

Auf die Frage, welches Mitglied des Kabinetts die Akte des Reichspräsidenten gegenzeichnen sollten, gab es zwei Antworten: Insofern sollte der Reichskanzler nach Art. 56 WRV, nach dem der Reichskanzler die Richtlinien der Politik bestimmte, die das gesamte Kabinett betreffenden Akte des Reichspräsidenten gegenzeichnen. Insofern kann die Frage gestellt werden, wer bei der Ernennung eines neuen Reichskanzlers durch den Reichspräsidenten gegenzeichnen sollte. Das Schrifttum befasste sich oft mit der Frage, ob der scheidende Reichskanzler die Ernennungsurkunde seines Nachfolgers gegenzeichnen sollte.

In den ersten Jahren der Verfassungspraxis der WRV hatten die scheidenden Reichskanzler die Ernennungsurkunden der nachfolgenden Reichskanzler gegengezeichnet. Diese Praxis wurde damit begründet, dass der bisherige Reichskanzler bis zum Amtsantritt des neuen Reichskanzlers „zumindest

¹⁰⁵⁹ Der Art. 17 der bismarckischen Verfassung von 1871 lautete:

„Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze und die Überwachung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.“ Das Reichskanzleramt, das als gegenzeichnendes Organ nach der Verfassung von 1871 fungierte, spielte in der Zeit von Bismarck und Wilhelm I. faktisch eine große Rolle in der Politik. Darum entsprach diese Gegenzeichnungspflicht in dieser Zeit mehr dem Bedürfnis der Begrenzung der Macht des Monarchen als der Übertragung der Verantwortung. Diese Verantwortung war eine strafrechtliche Verantwortung. Und zwar stellte die Gegenzeichnung eine deklaratorische Wirkung dieser Verantwortungsübertragung dar. Siehe Jäger S.158-159.

¹⁰⁶⁰ Diese Klausel war während der Verhandlungen in der Nationalversammlung kaum bestritten. Sowohl die erste Fassung als auch die alle späteren Fassungen des Verfassungsentwurfs enthielten die Gegenzeichnungspflicht. Die Entwurf von Preuß erlebte durch die Redaktionkommission nur sprachliche Änderungen. Einige Anträge, die die Gegenzeichnung abschaffen wollten, weil die Reichsregierung der Träger des öffentlichen Rechts war, waren abgelehnt worden. Siehe Schulz, S.76.

¹⁰⁶¹ Anschütz bewertete Art. 50 WRV als „republikanische Umformung“ von Art. 17 der Bismarckschen Verfassung. Siehe Anschütz, S.305.

¹⁰⁶² Die Idee, nach deren der Reichspräsident einen Staatssekretär mit der Gegenzeichnung beauftragen sollte, ohne ihn zum Minister zu ernennen, wurde abgelehnt. Vgl. Anschütz, S.308.

¹⁰⁶³ Herzog, GG. Art. 58, Rn.6. Auf der anderen Seite hatte Hubatsch unzutreffend hervorgehoben, dass dieses Gegenzeichnungsbedürfnis des Reichspräsidenten nach Art. 50 WRV eine indirekte Abhängigkeit vom Reichstag gebracht habe, da die Mitglieder des Parlaments mittelbar ausgewählt wurden. Dieses fehlerhafte Verständnis berücksichtigte die Schwäche der Reichsregierung nicht. Für diese Auffassung Hubatsch, S.79.

¹⁰⁶⁴ Im Schrifttum wurde auch behauptet, dass bestimmte Akte des Reichspräsidenten, die auf der Lehre der „neutralen Gewalt“ beruhten, nicht gegenzeichnungsbedürftig waren. Siehe Schulz, S. 100ff. Diese fehlerhafte Ansicht ist zu verneinen, da die Gegenzeichnung ursprünglich die Neutralität des symbolischen Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie sicherstellte.

¹⁰⁶⁵ Jäger, S.162.

¹⁰⁶⁶ Schulz, S.97.

*geschäftsführend*¹⁰⁶⁷ und danach durch die Gegenzeichnung verpflichtet war.¹⁰⁶⁸ Da der Reichskanzler erst nach der Inkrafttreten der Ernennungsurkunde tätig werden durfte, durfte er nicht seine eigene Ernennungsurkunde gegenzeichnen.¹⁰⁶⁹ An dieser Meinung wurde kritisiert, dass die politische Verantwortung bezüglich der Ernennung des neuen Reichskanzlers nicht dem alten Reichskanzler, der das Amt verließ, übergeben wurde. Demgegenüber wurde vertreten, dass die Entlassungsurkunde des Reichskanzlers vom neuen Reichskanzler gegengezeichnet werden sollte,¹⁰⁷⁰ da die Gegenzeichnung des Reichskanzlers bezüglich seiner eigenen Entlassung gegen die Natur der Sache verstieß.

Andererseits übernahm der zuständige Minister die Verantwortung für seinen Bereich, soweit seine Zuständigkeit reichte. Es stellte sich die Frage, welcher Minister gegenzeichnungspflichtig war, wenn mehrere Ministern zuständig waren. In solchen Fall war zu beobachten, dass alle Minister gegengezeichnet haben.¹⁰⁷¹ Jedoch ist auch hinzufügen, dass der Reichskanzler in einer Streitigkeit zwischen den Ministern wegen der Gegenzeichnung nach Art 56. WRV entschied, wer für die Gegenzeichnung zuständig war.

Die Erforderlichkeit der Gegenzeichnung nach Art. 50 WRV wurde auch als Garantie der Volkssouveränität und der Gleichgewichtslehre wahrgenommen, welche die vornehmsten Ziele der verfassungsgebenden Nationalversammlung darstellten. Die Abhängigkeit der Reichsregierung vom Reichstag nach Art. 54 WRV beschränkte die Macht des Staatsoberhaupt, da der auf die Gegenzeichnung angewiesene Reichspräsident behindert wurde, denn ohne Gegenzeichnung hatten seine Anordnungen keine Gültigkeit.¹⁰⁷² Es war strittig, was das Staatsoberhaupt im Falle der Ablehnung der Gegenzeichnung tun konnte.

Es gab drei Antworten auf diese Frage: Im Schrifttum wurde in einem solchen Fall der Rücktritt des französischen Präsidenten Millerand¹⁰⁷³ zum Vorbild für den Reichspräsidenten¹⁰⁷⁴ gemacht.¹⁰⁷⁵ Der andere Ausgangsweg für den Reichspräsidenten war die Anwendung der oben erklärten Auflösungsbezugnis nach Art. 25 WRV, um den Reichstag als der Stütze der nicht-gegenzeichnenden Reichsregierung zu beseitigen. Es wurde auch vorgeschlagen, dass der Reichspräsident in diesem Fall den ablehnenden Reichsminister entlassen und eine genehme Persönlichkeit zum Reichsminister ernennen konnte.¹⁰⁷⁶ Dieser Vorschlag, wonach der Reichspräsident den Reichskanzler oder die Reichsminister, die die

¹⁰⁶⁷ Für diese Einstufung des damaligen Staatssekretär Meißners siehe Skusch, S.1536.

¹⁰⁶⁸ Ebenda. *Meißner* bemerkte hierzu, dass der Reichskanzler die Gegenzeichnung einem Reichsminister anvertrauen konnte, wenn er aus politischen Gründen die Gegenzeichnung seines Nachfolger nicht wollte.

¹⁰⁶⁹ Ebenda.

¹⁰⁷⁰ Shutsch, S.1536.

¹⁰⁷¹ Jäger, S.163.

¹⁰⁷² Wuermeling, S.367. *Schulz* hatte zutreffend angedeutet, dass dieses Ziel der Nationalversammlung wegen der politischen Ereignissen seit 1930 entfiel. Denn der Machtanstieg des Reichspräsidenten war seit dieser Zeit deutlich zu beobachten. Siehe Schulz, S.97.

¹⁰⁷³ Hier ist die Schwäche des Staatspräsidenten in der III. Republik Frankreichs nochmal zu beobachten. Während seiner kurzen Amtsperiode bemühte sich der Staatspräsident Alexandre Millerand (1920-1924) eine aktive politische Rolle zu spielen, jedoch scheiterte er.

¹⁰⁷⁴ Zu Recht wies hier *Wuermeling* darauf hin, dass der Reichspräsident unmittelbar durch die einfache Mehrheit aus dem Amt entlassen werden konnte, da er hier durch eine einfache weiteramtieren konnte. Damit wäre die Erforderlichkeit der Zwei-Drittel-Mehrheit zur Absetzung des Reichspräsidenten umgegangen worden. Siehe Wuermeling, S.367.

¹⁰⁷⁵ Wuermeling, S.367.

¹⁰⁷⁶ Siehe Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichverfassung (Hrsg. Bund zur Erneuerung des Reiches), S.13.

Gegenzeichnung verweigert hatten, entlassen konnte, wurde schon von *Preuß* in den Beratungen der Nationalversammlung für Art.25 WRV eingebracht.¹⁰⁷⁷

Zudem wurde auch bezweckt, dem Reichspräsidenten als “*Hüter der Verfassung*” die Möglichkeit zu geben, die vorgelegten Entscheidungen zu prüfen.¹⁰⁷⁸ Es sollte diese Prüfung im Sinne der Verfassungsmäßigkeit der vorgelegten Akte gemacht werden. Das würde auch die Übereinstimmung des Reichspräsidenten mit der Reichsregierung sicherstellen, anstatt durch die Gegenzeichnung nur die Verantwortlichkeit des Staatsoberhaupt zu begründen.¹⁰⁷⁹ Aus diesem Grund ist hier festzustellen, dass die Gegenzeichnung als ein Rechtsinstitut eine partielle Verwandlung erlebt hatte.

Nebst dieser demokratisch-politischen Legitimation der Gegenzeichnungspflicht soll auch die rechtliche Absicht des Art 50 WRV untersucht werden.¹⁰⁸⁰ Demnach übernahm der gegenzeichnende Reichskanzler oder Reichsminister teilweise oder gänzlich die Verantwortung des Aktes. Diese Verantwortung erzeugte die kundgegebene Billigung des präsidentialen Willens.¹⁰⁸¹ Die Übernahme dieser Verantwortlichkeit nach Art. 50 WRV entlastete den Reichspräsidenten nicht von seiner eigener Verantwortlichkeit, sondern schaffte eine zusätzliche Verantwortlichkeit für den gegenzeichnenden Minister. Diese Verantwortung ist sowohl im engeren Sinne als auch im weiteren Sinne auszulegen. Demnach kam die Verantwortung durch die Gegenzeichnung im engeren Sinne nur durch die gegenzeichneten Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten in Betracht.¹⁰⁸² Andererseits sollte die Verantwortung nach der Auslegung im weiteren Sinne für alle befehlenden Handlungen des Reichspräsidenten – sogar für seine Unterlassungen -¹⁰⁸³ mitgetragen werden. Für die Diskussion, ob die privaten Meinungs- und Willensäußerungen des Reichspräsidenten auch der Gegenzeichnung bedürftig waren, konnte eine ablehnende Antwort gegeben werden.¹⁰⁸⁴ Es kann für die Aufklärung dieser Diskussion ein Beispiel aus der Verfassungswirklichkeit gegeben werden. Infolge einer Interpellation nach dem Brief des Reichspräsidenten Hindenburg an den Minister von Loebell über den Volksentscheid zur Fürstenenteignung verteidigte der Reichskanzler *a limine* sich selbst, dass die persönlichen Briefe des Reichspräsidenten keine Gegenzeichnung des Ministers bedurften. Somit veranlassten diese Briefe keine politische Verantwortung für den Reichskanzler.¹⁰⁸⁵

Es kann die Konsequenz gezogen werden, dass nur die schriftlichen Willenserklärungen gegengezeichnet und somit die Verantwortung mit geteilt werden sollten. Dadurch konnte die Reichsautorität

¹⁰⁷⁷ Gottschalk, S.10.

¹⁰⁷⁸ Schulz, S.93.

¹⁰⁷⁹ Ablehnend Schulz, S.93. Nach seiner Auffassung konnte diese Prüfung auch “*auf dem Gebiet der Exekutive aus anderen übergeordneten Gesichtspunkten des Gemeinwohls*” durchgeführt werden. Nach dieser Prüfung konnte der Reichspräsident seine Unterschrift verweigern.

¹⁰⁸⁰ Für die Feststellung der Berufung zur Gegenzeichnung und der Mittragung der Verantwortung kommt es darauf an, ob der gegengezeichnete Akt die Richtlinien der Politik im Sinne Art. 56 WRV betraf. Falls es um eine Ressortangelegenheit eines Ministeriums ging, soll in diesem Fall der Ressortsminister den Akt des Reichspräsidenten kontrasignieren. Über die Streitigkeiten innerhalb der Regierung zur Übernahme der Verantwortung entschied der Reichskanzler. Siehe Anschütz, S. 307.

¹⁰⁸¹ Anschütz, S.305.

¹⁰⁸² Stein, S.253.

¹⁰⁸³ Nach *Hubrich* konnten die Minister die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten wegen dessen Unterlassung nur mittragen, wenn diese durch “*stillschweigende Billigung*” erfolgt war. Siehe *Hubrich*, S.110.

¹⁰⁸⁴ Es gibt eine historische und rechtsvergleichende Parallele. Nach der Verfassung der dritten Republik in Frankreich war das Gegenzeichnungsbedürfnis absolut. Demnach konnte der Staatspräsident ohne Gegenzeichnung des betreffenden Ministers keine Rede erhalten und keinen ausländischen Vertreter empfangen. Siehe Gözler, Kemal, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*(Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?), Ankara 2000, S.51.

¹⁰⁸⁵ Vgl. Anschütz, S.307.

dokumentiert werden, sofern die Teilnahme anderer Organe für den Vollzug dieser Autorität erforderlich gewesen waren.¹⁰⁸⁶

Insofern konnte gegen dieses Mittragen der Verantwortlichkeit durch die Reichsminister widersprochen werden, weil die Weimarer Verfassung entgegen der Verfassung von nicht eine reine Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes im Sinne einer parlamentarischen Demokratie komponiert hatte. Die beiden Regelungen für die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten nach Art. 43 Abs.2 WRV (Absetzungsverfahren des Reichspräsidenten) und nach Art. 59 WRV (Präsidentenanklage vor dem Staatsgerichtshof) können zur Stützung dieser These herangezogen werden.¹⁰⁸⁷

Die Übertragung der Verantwortlichkeit an die gegenzeichnenden Regierungsmitglieder oder das Mittragen der Verantwortung durch die gegenzeichnenden Regierungsmitglieder galt nicht im Sinne der strafrechtlichen Verantwortung nach Art. 43 Abs.3 WRV, welche auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten wegen seiner Straftaten unter dem Vorbehalt der Reichstagszustimmung vorgesehen hatten. Diese selbstständige Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten war eine Folge des strafrechtlichen Grundsatzes “*nullum crimen sine culpa*”.

Es stellt sich auch die Frage, ob die gegenzeichnenden Minister bei der zivilrechtlichen Haftung des Reichspräsidenten zivilrechtlich verantwortlich waren. Die Weimarer Verfassung schwieg dazu. Jedoch wurde im Schrifttum die Ansicht¹⁰⁸⁸ vertreten, dass die Beamtenhaftpflichtbestimmungen auch für den Reichspräsidenten galten und somit die Verantwortung zwischen dem Reichspräsidenten und dem gegenzeichnenden Minister verteilt war. Es bestand kein Grund, um der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit wegen die politische Ministerverantwortlichkeit und die Verantwortlichkeit bei der disziplinarrechtlichen oder zivilrechtlichen Haftung voneinander zu unterscheiden.¹⁰⁸⁹

Es soll auch bemerkt werden, dass ein scheidender Reichsminister, der bis zur Ernennung eines neuen Reichsministers als geschäftsführender Minister tätig war, auch wegen seiner Gegenzeichnung im Sinne Art.50 WRV verantwortlich war.¹⁰⁹⁰

Aus der Funktionen der Gegenzeichnung, die sowohl die demokratische Legitimation als auch die rechtliche Verantwortlichkeit für die Akte des Reichspräsidenten gewährleistete, leitet sich die Frage ab, ob der stellvertretende Reichspräsident auch für seine eigenen Akte der Gegenzeichnung bedurfte, wenn der Reichskanzler als Stellvertreter auf die Bühne trat. Diese Frage ist in der herrschenden Meinung¹⁰⁹¹ fehlerhaft negativ beantwortet worden, da der Reichskanzler in diesem Fall gleichzeitig zwei Organe vertrat. Es kann dieser Meinung nicht zugestimmt werden, da die Akte in einem solchen Fall ohne

¹⁰⁸⁶ Schulz, S.97.

¹⁰⁸⁷ In diesem Sinne siehe Wuermeling, S. 374. Der Autor sah die Eidesformel des Reichspräsidenten nach Art. 42 WRV auch als Beweis für die Verantwortung des Reichspräsidenten. Aus diesen Gründen hob der Autor hervor, dass die gegenzeichnenden Reichsminister nur die Mitträger der Verantwortung des Reichspräsidenten waren. Insofern wies *Anschütz* auch darauf hin, dass die Entlastung des Reichspräsidenten durch die Gegenzeichnung nur unter dem Vorbehalt der Art. 43 Abs. 2 und Abs. 3 und Art. 59 WRV verwirklicht wird. Siehe *Anschütz*, Kommentar zu Art. 51 WRV, S.306. *Schulz* deutete für die Verantwortlichkeit auf Art 43. Abs. 2 und Abs. 3 und Art 59 WRV hin, dass diese Wege für die nicht gegenzeichnungsbedürftigen Akte des Reichspräsidenten in Betracht kamen. Siehe *Schulz*, S.105.

¹⁰⁸⁸ Vgl. *Stier-Somlo*, S.143.

¹⁰⁸⁹ *Bieberstein*, Fritz Freiherr von Marschall, Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in: *Handbuch des Staatsrechts*(Hrsg: *Anschütz/Thoma*), Tübingen 1930, S.523-524 Fn.10.

¹⁰⁹⁰ Insofern bestätigte die Rechtsprechung des Staatsgerichtshof diese Tatsache. Siehe *Bieberstein*, S.525 Fn 25.

¹⁰⁹¹ Für die Darlegung dieser herrschenden Meinung siehe *Gottschalk*, S.42.

Gegenzeichnung keine Legitimation hatten. Es bedarf für diese Legitimation zwei unterschiedlicher Willen, nämlich des Willen des Reichspräsidenten und des Willens eines Reichsministers.¹⁰⁹²

Es sollte auch diskutiert werden, welche Sanktion gegen einen nicht gegengezeichneten Akt verhängt werden sollte. Die herrschende Meinung qualifizierte die Akte ohne Gegenzeichnung als “*nichtig*.”¹⁰⁹³

Letztlich sollte eine Bilanz bezüglich der Gegenzeichnung aufgestellt werden. In der Verfassungswirklichkeit konnte die Gegenzeichnung, anders als erwartet, niemals eine tatsächliche Effektivität sicherstellen. Wie *Preuß* schon vorhergesehen hatte, die Drohung der Entlassung des Reichskanzlers, wie im Fall *Brüning*,¹⁰⁹⁴ verhinderte die Beschränkung des Reichspräsidenten durch die Gegenzeichnung. Die Positivierung der Gegenzeichnung des Ernennungsakts eines neuen Reichskanzlers durch den neuen Reichskanzler bekräftigte nach dem Inkrafttreten des Reichsministergesetzes am 27. März 1930 diese Lage. Nachdem der Reichspräsident in den Präsidentialregierungen die alleinige Staatsgewalt innehatte, verlor die Gegenzeichnung ihren Sinn.¹⁰⁹⁵

5.2. Das Absetzungsverfahren des Reichspräsidenten nach Art. 43 Abs. 2 WRV

Der rechtswissenschaftliche Begriff “Verantwortlichkeit” wurde unterschiedlich in Betracht gezogen. Dementsprechend konnte die Verantwortung im Zivilrecht oder Strafrecht und im Verfassungsrecht anders auftreten.¹⁰⁹⁶

Der Verfassungsgeber in der Weimarer Reichsverfassung wollte –wie oben erwähnt - dem Reichspräsidenten keine verantwortungslose Stellung zukommen lassen. Darum hatte die Weimarer Reichsverfassung durch die unterschiedlichen Verfassungsorgane sowohl die politische Verantwortung als auch die strafrechtliche und staatsrechtliche Verantwortung des Reichspräsidenten vorgesehen. Insofern kam das Absetzungsverfahren nach Art. 43. Abs. 2. als der alleiniger Weg für die politischen Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten in Betracht.¹⁰⁹⁷ Diese Befugnis des Reichstages war die Folge der in der Weimarer Verfassung bezweckten Gewaltenteilung. Dementsprechend wäre die Verwirklichung der Gewaltenteilung nach den Verfassungsvätern der Weimarer Reichsverfassung mangelhaft, wenn ein solches Initiativrecht dem Reichstag zur Absetzung des Reichspräsidenten nicht gewährleistet worden wäre.¹⁰⁹⁸

Die Einführung des Absetzungsverfahrens des Reichspräsidenten war nach dieser Auffassung wichtig, wenn die weitere Auflösungsbefugnis des Reichspräsidenten nach Art 25 WRV berücksichtigt wurde. Aus diesem Grund machte die Anerkennung des Absetzungsrecht des Reichspräsidenten durch den Reichstag die Auflösungsbefugnis des Reichspräsidenten für den linken Flügel der Nationalversammlung akzeptabel.¹⁰⁹⁹

¹⁰⁹² Weisser, S.80.

¹⁰⁹³ Vogel, S.52.

¹⁰⁹⁴ Schulz, S.105.

¹⁰⁹⁵ Schulz, S.106.

¹⁰⁹⁶ Wuermeling, S.375.

¹⁰⁹⁷ *Klaus Dieter Weber* beschrieb dieses Verfahren als Modifizierung des amerikanischen Impeachments. Siehe *Weber, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934, Frankfurt Am Main 2001, S.39.*

¹⁰⁹⁸ Krallmann, S.67.

¹⁰⁹⁹ Fromme, S.48-49.

Auch *Preuß* verteidigte die Anerkennung dieses Absetzungsrechts in seiner Denkschrift. So heißt es hier: *“In besonders schweren politischen Konfliktsfällen soll auch dem Reichstage die Befugnis gegeben werden, das Volk zu einem Urteil über die politische Haltung des Präsidenten anzurufen.”*¹¹⁰⁰

Nach Art 43. Abs. 2 WRV konnte das Absetzungsverfahren nur mit dem Beschluss des Reichstages, der einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedurfte, angefangen werden. Der Antrag zu diesem Beschluss konnte nach §49 der Geschäftsordnung des Reichstages aus der Mitte des Reichstags ausgehen und brauchte mindestens 15 Unterschriften. Der Beschluss bedurfte keiner Begründung.¹¹⁰¹ Es wurde von der herrschenden Meinung vertreten, dass eine politische Streitigkeit des Reichstages mit dem Reichspräsidenten wie nahe individualisierte, bestimmte Vorwürfe (z.B. eine Verfassungsverletzung) zum Absetzungsverfahren ausreichend war.¹¹⁰² Das ist begreiflich, da dieses Absetzungsverfahren keine juristische Rechtsverletzung voraussetzte.

Sobald der Beschluss zum Absetzungsverfahren im Reichstag angenommen war, wurde die Ausübung des Präsidialamts verhindert. In diesem Fall wäre der Reichspräsident suspendiert und er konnte bis zu einer diesbezüglichen Volksabstimmung sein Amt nicht mehr ausüben. Während dieser Zeit wurde er durch den Reichskanzler (nach der Verfassungsänderung durch den Reichsgerichtspräsidenten) nach Art. 51 WRV vertreten. Somit wäre die Wirkung des Reichspräsidenten auf die Politik eingeschränkt worden.¹¹⁰³ In diesem Fall stellte sich die Frage, ob dieses Verfahren auch für den stellvertretenden Reichspräsidenten galt. Diese Frage ist zu verneinen, weil das Scheitern des Absetzungsverfahrens nach Art. 43 Abs. 2 WRV eine erneute Wahl des Reichspräsidenten sicherstellte und eine Neuwahl des stellvertretenden Reichspräsidenten nicht mit der Weimarer Reichsverfassung zu vereinbaren war.¹¹⁰⁴

Dieser Beschluss zum Absetzungsverfahren wurde in einem Volksentscheid abgestimmt. Für die Durchsetzung dieser Volksabstimmung galten die Regelungen des Gesetzes über den Volksentscheid.¹¹⁰⁵ Dementsprechend entschied das Volk in dieser Abstimmung wie in den übrigen Volksabstimmungen mit der einfachen Stimmenmehrheit.

Die Entscheidung des Volkes in dieser Abstimmung konnte nicht als ein Spruch eines Schiedsrichters in einer bestimmten Konflikt ausgelegt werden¹¹⁰⁶, da die Annahme oder Ablehnung des Antrages des Reichstages auf jeden Fall einer der kollidierenden Verfassungsorganen stürzte. Dementsprechend würde der Reichspräsident wiedergewählt, falls das Volk den Antrag des Reichstages ablehnen würde.

¹¹⁰⁰ Preuß, Hugo, Denkschrift zum Verfassungsentwurf, in: Gesammelte Schriften - Dritter Band / Das Verfassungswerk von Weimar, Tübingen 2015, S.148.

¹¹⁰¹ Anschütz, S.253.

¹¹⁰² Krallmann, S.69.

¹¹⁰³ Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.77.

¹¹⁰⁴ Gottschalk, S.39. Ablehnend Weißer, S.73.

¹¹⁰⁵ In §2 des Gesetzes über den Volksentscheid ist die gesetzliche Grundlage dieses verfassungsrechtlichen Verfahrens ausdrücklich vorgesehen worden. Dieser Artikel lautete: *“Hat der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit die Absetzung des Reichspräsidenten beantragt, so gelten für die Volksabstimmung (Artikel 43 Abs. 2 der Reichsverfassung) die Vorschriften über den Volksentscheid entsprechend.”*

¹¹⁰⁶ Unzutreffend Krallmann, S. 67. Nach der Auffassung des Autors trat das Volk hier als Schiedsrichter über eine Meinungsverschiedenheit zwischen den beiden höchsten Verfassungsorganen (Reichspräsident und Reichstag) auf und entschied durch ein endgültiges Urteil. Nach der in dieser Arbeit vertretenen Meinung gab es hier keine reine Meinungsverschiedenheit, sondern handelte es sich um einen Kampf um die vorliegenden Organe. Deswegen kann hier die Gründe für die Auflösung/Absetzung nicht mit dem Begriff “Anlass” im Sinne von Art. 25 WRV gleichgestellt werden.

In einem solchen Fall galt die Entscheidung des Volkes als Neuwahl und eine neue siebenjährige Amtsperiode für den Reichspräsidenten begann.¹¹⁰⁷

Der Reichstag ist mit dieser Entscheidung aufgelöst und die in Art. 25 Abs. 2 WRV vorgesehenen 60 Tagen für die Neuwahlen für Reichstages begannen zu laufen.¹¹⁰⁸ Darum wird diese Art der Auflösung des Reichstages nach einem gescheiterten Absetzungsverfahren als *indirekte Auflösung* bezeichnet, weil diese Auflösung anders als die Auflösung nach Art. 25 WRV¹¹⁰⁹, mittelbar durch die Ablehnung des Antrages zur Absetzung des Reichspräsidenten in Erscheinung trat.¹¹¹⁰ Diese "indirekte Auflösung" des Reichstages fand ihre Begründung in der Idee, dass der Reichspräsident, der das Absetzungsverfahren überwunden hatte, nicht "*mit einem ihm so feindlich gesinnten*" Reichstage weiterarbeiten sollte.¹¹¹¹ Die Ablehnung des Antrages galt als ein Misstrauensvotum¹¹¹² gegen den Reichstag.¹¹¹³

Hingegen verlor der Reichspräsident sein Amt, falls das Volk zugunsten des Antrages abstimmen sollte. Für die Annahme des Antrages genügte die einfache Mehrheit.

Dieser komplizierte Weg wurde in der Weimarer Verfassungsgeschichte nicht besritten, da es sehr schwierig war, eine Zwei-Drittel-Mehrheit in dem zersplitterten Reichstag zu erlangen. Ebenso konnte im Reichstag die in Art. 43 Abs. 2 verankerte Auflösung des Reichstages im Falle des Scheiterns des Antrages in einer Volksabstimmung in Kauf genommen werden.

5.3. Die Präsidentenanklage vor dem Staatsgerichtshof nach Art. 59 WRV

Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit der gesamten Exekutive einschließlich der Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten ist in Art. 59 WRV geregelt. Danach war der Reichstag berechtigt, den Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anzuklagen, falls diese schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt hatten.¹¹¹⁴

Der Antrag auf Erhebung der Anklage musste von mindestens hundert Mitgliedern des Reichstags unterzeichnet werden und bedurfte der Zustimmung der nach Art 79 WRV für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit im Reichstag. Dieses Verfahren wurde wegen dieser Rolle des Reichstags

¹¹⁰⁷ Wittmayer bezeichnete die Lage nach einem gescheiterten Absetzungsverfahren folgendermaßen: Dementsprechend war dieses Scheitern für den Reichspräsident nicht nur eine "*Rehabilitation*", sondern es machte es ihn zu einem "Konjunkturgewinner eines neuen Wahlkampfes". Siehe Wittmayer, S.369.

¹¹⁰⁸ Der Zeitpunkt der Auflösung des Reichstages kraft des Volksentscheids war umstritten. Anschütz wies insofern darauf hin, dass die Auflösung zum gleichen Zeitpunkt wie die Feststellung des Abstimmungsergebnisses geschah. Siehe Anschütz, Kommentar zu Art. 43 WRV, S. 253. Krallmann deutete an, dass der Reichstag ohne weiteres von dem Zeitpunkte an, an dem die Volksabstimmung abgeschlossen ist, *ipso iure* aufgelöst ist. Siehe Krallmann, S. 71.

¹¹⁰⁹ Otto unterschied diese Art der Auflösung des Reichstages nach Art. 43 Abs.2 WRV von Art. 25 WRV, da die Auflösung nach einem erfolglosen Absetzungsverfahren "*von Rechts wegen*" geschah. Siehe Otto, Friedrich Wilhelm, Die Rechtlichen Voraussetzungen und Wirkungen der Auflösung des Reichstages nach Art. 25 RV (insbesondere durch Blankoverfügung des Reichspräsidenten), S.14.

¹¹¹⁰ Krallmann, S.67.

¹¹¹¹ Krallmann, S.68

¹¹¹² Jedoch hatte der Reichstag im Gegensatz zur Reichsregierung, nach einem Misstrauensvotum nach Art. 54 WRV keine Widerstandsmöglichkeit, da seine Existenz mit der Abstimmung abließ.

¹¹¹³ Krallmann, S.71.

¹¹¹⁴ Die Anwendung des Verfahrens nach Art. 59 WRV für den Reichskanzler und für die Reichsminister wurde im Schrifttum kritisiert, da die Mitglieder der Reichsregierung bereits durch ein ausdrückliches Misstrauensvotum des Reichstags aus dem Amt entfernt werden konnten. Darum war die Anwendung dieser Klausel gegen den Reichskanzler und gegen die Reichsminister unpraktisch. Siehe Gottschalk, S.38.

im Schrifttum¹¹¹⁵ als eine Art der parlamentarischen Verantwortlichkeit bezeichnet.¹¹¹⁶ Zudem definierte *Fuhrmann*¹¹¹⁷ dieses Verfahren als quasi-disziplinen Prozess im Sinne der “*verfassungsmäßig festgelegten staatsrechtlichen Verantwortlichkeit.*” Ebenso qualifizierte *Lammers*¹¹¹⁸ dieses Verfahren *sui generis* als eine Art Disziplinarverfahren.¹¹¹⁹

Dieser Antrag sollte auf Tatsachen beruhen, welche die schuldhafte Verletzung der Verfassung durch den Reichspräsidenten, durch den Reichskanzler oder die Reichsminister nachweisen konnten. Der Antrag musste die erforderlichen Beweismittel im Sinne einer Anklage nach dem Strafgesetz enthalten.¹¹²⁰ Auf die Frage, ob der Übersendung des Antrages durch den Reichstag das Verfahren eröffnet habe, wurde im Schrifttum unterschiedlich beantwortet. *Lammers*¹¹²¹ vertrat zurecht die Auffassung, dass der Staatsgerichtshof wie ein ordentliches Strafgericht die Zulässigkeit der Klage nachprüfen konnte. In dieser Prüfung sollte der Staatsgerichtshof kontrollieren, ob die Erhebung der Klage gemäß Art. 59 WRV ordnungsgemäß zustande gekommen sei. Diese Auffassung verneinte Finger mit der Begründung, dass der Reichstag nach der Verfassung alleiniger Herrscher des Verfahrens bis zur Verhandlung beim Staatsgerichtshof war. Darum trage für das Vorliegen eines ordnungsgemäß zustande gekommenen Antrags nicht der Staatsgerichtshof sondern der Reichstagspräsident, der den Antrag übersenden hatte, die Verantwortung.¹¹²² Die Kompetenz des Staatsgerichtshofs war nur auf die Feststellung des Vorliegens einer Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes beschränkt.

Ebenso durfte der Staatsgerichtshof nicht die Behauptungen im Antrag bezüglich der schuldhaften Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes erweitern.¹¹²³

Zudem sah der letzte Satz des Art. 59 WRV vor, dass das Nähere durch ein Reichsgesetz über den Staatsgerichtshof geregelt werden sollte. Der Reichstag beschloss am 9. Juli 1921 zu diesem Zweck das Gesetz über den Staatsgerichtshof.¹¹²⁴

Der Umfang einer Reichsverfassungsverletzung oder einer Reichsgesetzesverletzung wurde im Art. 59 WRV nicht ausdrücklich definiert. Somit überließ die Verfassung die Feststellung einer Reichsverfassungsverletzung oder einer Verletzung eines Reichsgesetzes¹¹²⁵ dem Staatsgerichtshof.

¹¹¹⁵ Siehe Bieberstein, S.535. Nach dem Autor standen vor dem Reichstag, der die Geltendmachung der Verantwortlichkeit der Minister bezweckte, zwei Wege offen. Entweder sollte der Reichstag einen politischen Meinungskampf führen oder ein justizförmiges Verfahren vor dem Staatsgerichtshof einsetzen.

¹¹¹⁶ Darum konnte der Reichstag vor der Erhebung der Klage auch einen Untersuchungsausschuss über die möglichen Verletzung des Reichsgesetzes oder der Reichsverfassung einsetzen. Siehe Lammers, S.24.

¹¹¹⁷ Fuhrmann, Herbert, Die strafprozessuale Stellung des Reichspräsidenten (Auszug aus einer Schrift zur Erlangung der juristischen Doktorwürde bei der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich Wilhem Universität Breslau), Berlin 1922, S.4.

¹¹¹⁸ Lammers, S.25.

¹¹¹⁹ Dennoch war laut Lammers dieses Verfahren kein reines Disziplinarverfahren. Siehe Lammers, S.25.

¹¹²⁰ Finger, S.303.

¹¹²¹ Und zwar sollte das Gericht nur nachprüfen, ob die Anklageschrift den formellen Voraussetzungen entspricht. Siehe Lammers, S.35

¹¹²² Finger, S.305.

¹¹²³ Andererseits durfte der Staatsgerichtshof auf einer anderen rechtlichen Würdigung bezüglich “dieser” Verletzung beruhen. Siehe, Finger, S.305.

¹¹²⁴ Für eine detaillierte Monografie über dieses Gesetz siehe Lammers, Hans Heinrich, Das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921, Berlin 1921.

¹¹²⁵ Über die Art und Umfang der Reichsgesetze schwieg die Reichsverfassung. Dementsprechend konnte das verletzte Reichsgesetz ein Strafgesetz, ein Steuergesetz oder ein Verwaltungsgesetz sein. Auch war die Verletzung

Zudem ist im Schrifttum auch, aus welches Verhalten die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Exekutive - insbesondere des Reichspräsidenten - zur Rechenschaft gezogen werden. Nach Finger¹¹²⁶ liegt eine Gesetzesverletzung vor, wenn *“die durch dasselbe einem Subjekt auferlegte Pflicht“* nicht erfüllt ist. Diese Pflichtverletzung konnte nach Finger sowohl durch ein Handeln als auch durch ein Unterlassen eines Organs in Betracht kommen. Darum mussten die Verletzung und die Organtätigkeit miteinander in Verbindung stehen.¹¹²⁷ Ebenso musste diese Verletzung schwerwiegend sein, so dass der Beschuldigte infolge dieser Rechtsverletzung wegen der staatlichen Interessen nicht im Amt bleiben durfte.¹¹²⁸

*Wuermeling*¹¹²⁹ nannte die Ernennung einer dem Volkswillen entgegenstehenden Persönlichkeit zum Kanzler oder das Verbleiben einer Regierung trotz eines erfolgreichen Misstrauensvotum (sog. Kampfgregierung) im Amt, als Beispiele für die solche Rechtsverletzungen.¹¹³⁰

Die Frage, ob der Reichspräsident durch die Gegenzeichnung auch von einer schuldhaften Verletzung im Sinne Art. 59 WRV befreit werden konnte, ist negativ zu beantworten. Für die schuldhafte Verletzung der Reichsverfassung oder Reichsgesetzes trug der Reichspräsident die Verantwortung persönlich.¹¹³¹

Eine andere Besonderheit lag im Art. 12 Abs.2 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vor, nach dem die Anklage auch gegen einen nicht mehr amtierenden Reichspräsidenten, Reichskanzler oder einen Reichsminister erhoben werden konnte. Diese Klausel bestätigte die rechtliche Eigenschaft dieses Verfahrens. Ein anderer Beweis war darin zu sehen, dass die betreffenden Regelungen des Strafprozessrechts in diesem Verfahren zur Anwendung kamen.¹¹³²

*Jäger*¹¹³³ hob bezüglich der Relevanz dieses Instituts hervor, dass dieses nach der Einführung der oben genannten vollen politischen Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten durch Art. 43 Abs. 4 WRV seinen Sinn verloren hatte. *Finger*¹¹³⁴ kritisierte diese Ansicht, da die in Art 43 Abs. 4. WRV und Art. 59 WRV vorgesehenen Prozesse nicht identisch sind. Dementsprechend entschied der Reichstag den Art. 59 WRV nur dann anzuwenden, wenn es um eine schuldhafte Verletzung eines Reichsgesetzes ging.

Art. 12 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof sah die Begründung des Urteils vor. Dementsprechend entschied das Gericht, ob der Angeklagte schuldhafterweise die Reichsverfassung oder Reichsgesetz

eines Zivilgesetzes nicht ausgeschlossen. Darum reichte nur die Verletzung eines Gesetz aus, das das Gesetz im formellen Sinn war. Siehe Lammers, S.23.

¹¹²⁶ Finger, S.298.

¹¹²⁷ Ebenda.

¹¹²⁸ Finger, S.308.

¹¹²⁹ Wuermeling, S.375.

¹¹³⁰ Dagegen siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.42. Nach diesem Bericht handelte es sich hier nur um politische Verantwortung. Diese Verantwortung war weiterhin im engeren Sinne zu verstehen. Darum stellte hier die Stellungnahme des Reichspräsidenten keine schuldhafte Verletzung dar.

¹¹³¹ Siehe Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929, S.77.

¹¹³² Finger, S.302.

¹¹³³ Jäger, S.164.

¹¹³⁴ Finger, S.302.

verletzt habe. Es war für die Entscheidung eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich.¹¹³⁵ Darum reichten sechs Stimmen für eine Verurteilung aus.¹¹³⁶

Umgekehrt sollte das Gericht einen Freispruch aussprechen, wenn es feststellen sollte, dass der Angeklagte nicht gegen die Reichsverfassung oder gegen ein Reichsgesetz verstoßen hatte.¹¹³⁷ *Finger* betonte zutreffend, dass die Begründung in einem solchen Fall die Auslegung des verletzten Artikels von der Reichsverfassung oder des verletzten Reichsgesetzes enthalten sollte.¹¹³⁸ *Finger* lehnte die Einstufung dieses Urteils wegen der Anwendung der betreffenden Strafvorschriften als ein Feststellungsurteil ab.¹¹³⁹

Hierzu zeigte die Entscheidungsbegründung gemäß Art.12 Abs.2 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof, dass der Staatsgerichtshof als Rechtsfolge der festgestellten schuldhaften Verletzung des Reichsverfassung oder Reichsgesetzes den Beschuldigten seines Amtes für verlustig erklärte.¹¹⁴⁰ Ebenso konnte das Gericht dem verurteilten Reichspräsidenten die im Gesetz über sein Ruhegehalt bestimmten Bezüge aberkennen.¹¹⁴¹

Gegen diese Entscheidung des Gerichts war der Rechtsweg erschöpft. Das Urteil war somit rechtskräftig. Insofern wies *Finger* darauf hin, dass der Reichstag durch eine einfache Mehrheit diese Entscheidung beseitigen konnte. Denn es war durch ein einfaches Reichsgesetz nach Art. 49 Abs. 2 WRV eine Reichsamnestie möglich und eine einfache Mehrheit nach Art 32 WRV¹¹⁴² war für ein Reichsgesetz ausreichend. Aus diesem Grund stand nach *Finger* die Verfassung mit seinen Regelungen im Widerspruch, da die Weimarer Verfassung einerseits für die Anklage des Reichspräsidenten eine qualifizierte Mehrheit erforderte, andererseits aber für seine "*Begnadigung*" eine einfache Mehrheit ausreichen ließ.¹¹⁴³ Diese Auffassung wurde teilweise verneint, da die Weimarer Verfassung in Art 49 Abs. 1 WRV nur von der Begnadigung in Einzelfällen handelte.¹¹⁴⁴ Für die Begnadigung waren der Reichspräsident oder dessen Vertreter¹¹⁴⁵ zuständig.¹¹⁴⁶ Durch die Begnadigung verzichtete der Staat auf die Vollstreckung der Strafe.¹¹⁴⁷ Dieser Verzicht sollte nicht mit dem Verzicht der Feststellung einer Rechtsverletzung gleichgestellt werden. Die Begnadigung ermöglichte nicht die Rückkehr des

¹¹³⁵ Darum mussten sich 10 von 15 Richtern des Staatsgerichtshofs für die Verurteilung des Reichspräsidenten oder für die Verurteilung der Reichsminister entscheiden. Hierzu fanden die betreffenden Strafvorschriften Anwendung. Siehe *Finger*, S. 312. Ebenso *Lammers*, S.51

¹¹³⁶ *Lammers*, S.51.

¹¹³⁷ *Lammers*, S.51.

¹¹³⁸ *Finger*, S.302.

¹¹³⁹ *Finger*, S.302.

¹¹⁴⁰ *Finger*, S.308.

¹¹⁴¹ Siehe *Anschütz*, Kommentar zu Art.59, S.334.

¹¹⁴² Hierzu soll bemerkt werden, dass sowohl die Begnadigung als auch die Amnestie nach Art 49 WRV nur gegen die rechtskräftigen Urteile des Reiches angewendet wurden. Darum war für ein Amnestiegesetz, das auch für die Urteile der Ländergerichte galt, eine verfassungsändernde Mehrheit erforderlich. Für diese Feststellung und für die Amnestiepraxis in der Weimarer Reichsverfassung siehe *Anschütz*, Kommentar zu Art 49, S.302-303.

¹¹⁴³ *Finger*, S.313.

¹¹⁴⁴ Hierzu bemerkte *Klaus Dieter Weber*, dass "das Begnadigungsrecht des Reichspräsidenten einen erheblichen Teil der administrativen Kapazität seines Büros" in Anspruch genommen hat. Siehe *Weber*, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934, S. 93.

¹¹⁴⁵ *Fuhrmann* wies darauf hin, dass der Reichskanzler als Vertreter des Reichspräsidenten ihn nach einer möglichen Verurteilung gemäß Art. 59 WRV begnadigen konnte. Siehe *Fuhrmann*, S.4.

¹¹⁴⁶ Bemerkenswert ist, dass auch *Fischer* diese Tatsache bestätigte. *Finger*, S.313. Insofern muss auch bemerkt werden, dass der Reichspräsident für die Anwendung dieses Rechts, wie für allen anderen Akte der Gegenzeichnung eines Ministers (hier: des Justizministers) bedurfte. Diese Erforderlichkeit machte das Justizministerium zu einer korrigierenden Instanz. Für diese Bewertung siehe *Weber*, Klaus-Dieter, Das Büro des Reichspräsidenten 1919-1934, S.94.

¹¹⁴⁷ *Anschütz*, Kommentar zu Art. 49, S.300.

Begnadigten zum Amt.¹¹⁴⁸ Darum sollten die Schwere der Vorwürfe gegen ein amtierendes Staatsoberhaupt und der Verzicht auf seinen Strafvollstreckungsanspruch¹¹⁴⁹ nicht gleichgestellt werden. Aus diesen Gründen war Art. 13 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof, wonach der Verurteilte nur mit der Zustimmung des Reichstags begnadigt werden konnte, umstritten. Denn eine solche Erforderlichkeit würde die Beschränkung des präsidentiellen Begnadigungsrechts bedeuten, was von der Weimarer Reichsverfassung nicht beabsichtigt war.¹¹⁵⁰

Art. 10 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof regelte zudem die vorläufige Aussetzung der beschuldigten Reichspräsidenten, Reichskanzlers oder Reichsministers bis zur Erledigung des Strafverfahrens. In diesem Fall vertrat der Reichskanzler den Reichspräsidenten nach Art. 51 WRV, wenn die Erledigung des Verfahrens voraussichtlich nicht länger dauerte. Ansonsten sollte der Reichstag die Vertretung durch ein Reichsgesetz regeln.¹¹⁵¹

5.4. Die strafrechtliche und die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten

Die reine strafrechtliche Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten als ein Amtsträger¹¹⁵² wurde auch in der Nationalversammlung diskutiert. Als Ergebnis dieser Diskussion wurde geregelt, dass der Reichspräsident kein Strafprivileg, wie der frühere Monarch, genießen durfte.¹¹⁵³

Insofern sah die Weimarer Reichsverfassung für den Reichspräsidenten und für Abgeordnete eine Immunitätsklausel oder ein prozessuales Privileg¹¹⁵⁴ vor. Demnach konnte der Reichspräsident gemäß Art. 43 Abs. 3 ohne Zustimmung des Reichstages nicht strafrechtlich belangt werden.¹¹⁵⁵ Der Verfassungsgeber wollte auf diese Weise den Reichspräsidenten bewusst mit den Reichstagsmitgliedern gleichstellen. Dies war eine Konsequenz aus der in der Verfassung verankerten Gleichgewichtslehre¹¹⁵⁶. Das Fehlen einer solchen Zustimmung war ein absolutes Prozesshindernis¹¹⁵⁷. Es stellte sich für diese strafrechtliche Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten die Frage, ob die generelle Täterschaft für Amtsdelikte nach §331 ff. RStGB auch für den Reichspräsidenten in Betracht kam. Wegen der besonderen Stellung des Reichspräsidenten kamen die Amtsdelikte nicht zur Anwendung.¹¹⁵⁸ Die Tatbestandsvoraussetzung zur Weisungsgebundenheit konnte wegen der Stellung des Reichspräsidenten nicht erfüllt werden.¹¹⁵⁹ Darum kamen die für Beamte geltenden Amtsdelikte für den Reichspräsidenten nicht zur Anwendung.¹¹⁶⁰ Dagegen konnten die anderen Vorschriften des Reichsstrafgesetzbuches wie §31, §33, §35, die auf alle öffentlichen Ämter Anwendung fanden, nicht einfach außer Acht gelassen werden.¹¹⁶¹

¹¹⁴⁸ Lammers, S. 56. Er führte aus, dass der Reichstag in einem solchen Fall keine Zustimmung erteilen konnte, damit die Rückkehr eines Reichspräsidenten verhindert wurde, der die Reichsverfassung oder das Reichsgesetz schuldhaft verletzt hatte. Siehe Lammers, S.56

¹¹⁴⁹ Für den Begriff siehe Anschütz, Kommentar zu Art 49, S.300.

¹¹⁵⁰ Lammers, S.56.

¹¹⁵¹ Ablehnend Weißer, S.34 Ebenso Gottschalk, S.18.

¹¹⁵² In diesem Sinne ist die Arbeit von Strauß unter dem Titel "Ist der Reichspräsident Reichsbeamter?" relevant.

¹¹⁵³ Finger, S.290.

¹¹⁵⁴ Finger, S.290.

¹¹⁵⁵ Fuhrmann, S. 4. Der Autor hob hervor, dass dieses Erfordernis zur Zustimmung des Reichstags nicht das Ermittlungsverfahren beeinhaltet.

¹¹⁵⁶ Hubrich, S.95 Fn.4.

¹¹⁵⁷ Fuhrmann, S.3.

¹¹⁵⁸ Stein, S.254.

¹¹⁵⁹ Siehe Strauß, S.45ff.

¹¹⁶⁰ Stein, S.254.

¹¹⁶¹ Anschütz, Kommentar zu Art. 43 Anm. 5, S.253.

Im Schrifttum¹¹⁶² wurde hervorgehoben, dass der Reichspräsident nach Art 59 WRV angeklagt werden konnte, was jedoch ein Verfahren vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht ausschloss, sondern beide Verfahren waren gleichzeitig möglich. Fraglich war, ob gleichzeitige Verfahren den Grundsatz „*ne bis in idem*“ (Niemand kann wegen der gleichen Tat zweimal bestraft werden) verletzte.

Im Schrifttum wurde auch ausgedrückt, dass die Beamtenhaftpflichtbestimmungen auch für den Reichspräsidenten galten. Danach sollte die Verantwortung zwischen dem Reichspräsidenten und gegenzeichnenden Minister verteilt werden.

Diese Diskussion hat auch die Frage bezüglich der zivilrechtlichen Haftung des Reichspräsidenten beeinflusst.

Insofern äußerte Stein¹¹⁶³ ablehnend, dass die zivilrechtliche Haftung nach allgemeinen Bestimmungen das Handeln eines Beamten voraussetze und daher nicht für den Reichspräsidenten gelten könne. Der Reichspräsident könne als oberstes Organ des Reiches kein Beamter sein.¹¹⁶⁴ Gegen diese Begründung wurde zu Recht die Kritik ausgeübt, diese Auffassung setze die Idee der Monarchie fort, die den Staat mit einem Herrscher identifizierte¹¹⁶⁵ und zugleich Obrigkeitsstaat genannt wurde.

Der Reichspräsident sei kein Beamter im staatsrechtlichen Sinne, übe jedoch ein öffentliches Amt aus. Darum könne er als Staatsbeamter im Sinne des § 359 RStGB fungieren. Denn er sei befugt, wichtige staatlichen Hoheitsrechte auszuüben. Darum erschien er nach außen als Beamter und konnte Gegenstand einer strafprozessualen Stellung sein. Aus diesem Grund konnte er nach dieser Auffassung¹¹⁶⁶ wegen Beleidigung oder Körperverletzung von Dritten gegen den Reichskanzler oder Reichsministern als ihr Vorgesetzter eine Privatklage erheben oder an einer öffentlichen Klage als Nebenkläger teilnehmen.

Hierzu kann ein Beispiel aus der Weimarer Rechtspraxis als Exkurs erwähnt werden. Am 23. Dezember 1924 verurteilte das Schöffengericht Magdeburg den völkischen Journalisten Erwin Rothardt wegen Beleidigung, weil er den Reichspräsidenten Ebert¹¹⁶⁷ anlässlich des Berliner Munitionsarbeiterstreiks vom Januar 1918 als „Landesverräter“ bezeichnet hatte.¹¹⁶⁷ In diesem Verfahren fungierte Ebert als Nebenkläger.¹¹⁶⁸

¹¹⁶² Anschütz, Kommentar zum Art.59 WRV, S.255.

¹¹⁶³ Stein, S.254.

¹¹⁶⁴ Stein, S.599-600. Ebenda Finger, S.291.

¹¹⁶⁵ Stein, S.600.

¹¹⁶⁶ Fuhrmann, S.3.

¹¹⁶⁷ Dennoch war die Begründung des Gerichts umstritten. Denn das Gericht hob hervor, dass es hier nur um Gesichtspunkte des Strafrechts gehen sollte. Darum spielte der Standpunkt des Nebenklägers keine Rolle, obwohl er Reichspräsident war. Diese Begründung des Gerichts wurde als ein Indiz für den Fortbestand der obrigkeitstaatlichen und konservativen Gedanken der Justiz und für die kritische Wahrnehmung der Justiz gegen die Weimarer Reichsverfassung erklärt. Siehe Kramer, Helmut, Zum Gebrauch und Missbrauch der juristischen Methode zur Stabilisierung (nicht nur) totalitärer Systeme, in: Die Unabhängigkeit des Richters (Hrsg: Holzwarth/Lambrecht/Schalk/Späth/Zech), Tübingen 2009, S 49-50.

¹¹⁶⁸ Diese Entscheidung ist nicht nur im prozessrechtlichen Sinne relevant, sondern zeigte auch die Stellungnahme der Judikative gegen die Republik. Denn das Gericht hat auch in seiner Begründung ausgesprochen, dass Ebert im strafrechtlichen Sinne Landesverrat begangen habe, weil er an dem Berliner Munitionsarbeiterstreik teilgenommen hatte. Siehe Hoppe, S.149. Aus der Erfahrung dieses Ereignisses wurde durch die Verordnung des Reichspräsidenten Hindenburg zur Erhaltung des inneren Friedens vom 19. Dezember 1932, §94 des Reichsstrafgesetzbuches, die einen strafrechtlichen Schutz gegen die Angriffe des Reichspräsidenten vorsah, eine Änderung beigefügt. Siehe https://www.fes.de/archiv/adsd_neu/inhalt/stichwort/ebert.htm (Erreichbar am 01.05.2018)

Zusammenfassend konnte von einer Lücke für die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten gesprochen werden, welche der Gesetzgeber während der Weimarer Republik absichtlich nicht ausgefüllt hatte.¹¹⁶⁹ Es wurde auch im Schrifttum¹¹⁷⁰ vertreten, dass die zivilrechtliche Haftung des Reichspräsidenten nach den Vorschriften über die Beamtenhaftpflicht nach Art 31 WRV und Beamtenpflichtgesetz vom 22. März 1910 beurteilt werden konnte, obgleich der Reichspräsident kein Beamter war.

ZWEITES KAPITEL: DIE STELLUNG DES TÜRKISCHEN STAATSPRÄSIDENTEN IM LICHT DER VERFASSUNGSÄNDERUNGEN IN 2007 SOWIE IM LICHT DER VERFASSUNGSÄNDERUNGEN IN 2017

1. Die Entwicklung des Staatsoberhauptes in der türkischen Verfassungsgeschichte

Es ist über die Verfassungsdebatte einschließlich der Stellung des Staatsoberhauptes zu bemerken, dass diese Debatten in der türkischen Geschichte seit mehr als 200 Jahren andauern. Bevor die erste konstitutionelle Monarchie im Jahre 1876 nach der Ankündigung von Kanun-i Esasi in Kraft getreten war, hatte das alte Osmanische Reich viele Ereignisse erlebt, die das materielle Verfassungsrecht betrafen. Als Folge dieser Ereignisse entstanden erste Dokumenten wie Sened-i İttifak und Tanzimat Fermanı, die als Verfassung im materiellen Sinn angenommen werden können. Obgleich beide Dokumente keine Sanktionsregime vorgesehen hatten, sind die beiden Dokumente von erheblicher Bedeutung, da sie zum ersten Mal die absolute Macht des Sultans beschränkt haben. Diese Entwicklungen stellten eine Vorstufe zur Verfassungsgebung im Osmanischen Reich dar.

Seit der ersten konstitutionellen Monarchie¹¹⁷¹ im Jahr 1876 (Kanun-i Esasi) standen im türkischen Schrifttum und in der türkischen Politik die Diskussionen bezüglich des Regierungssystems im Vordergrund.

Die erste Verfassung des Osmanischen Reiches war das Ergebnis innerer Forderungen der sog. Jungosmanen und äußerer Ereignisse. Es gab wegen der Aufstände der Minderheiten internationalen Druck auf das Osmanische Reich.¹¹⁷²

¹¹⁶⁹ Stein, S.600.

¹¹⁷⁰ Stier-Somlo, S.156.

¹¹⁷¹ Für diese erste Verfassung der Türkei siehe Kanadoğlu, Korkut, Die erste Konstitutionelle Monarchie (Kanun-i Esasi-1876) und ihre Quellen, *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul*, Cilt 37, Sayı 54 (2005), S.61-73. Ebenso Jäschke, Gotthard, Auf dem Wege zur Türkischen Republik: Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte der Türkei, *Die Welt des Islams, New Series*, Vol. 5, Issue 3/4 (1958), S.206-218. Auch Jäschke betonte den preußischen Einfluss auf die Kanun-i Esasi. Jedoch wurde nach ihm auch die belgische Verfassung von 1831 äußerlich zum Vorbild genommen.

¹¹⁷² Kanadoğlu, Die erste konstitutionelle Monarchie, S.62-63. Dieser Druck wurde insbesondere anlässlich der Aufstände in Bosnien und Herzegowina, Serbien und Bulgarien von Russland ausgeübt. Dem ist auch hinzuzufügen, dass eine internationale Konferenz zur Lösung der Balkanprobleme in Istanbul stattgefunden hatte, als die Verfassung von 1876 (*Kanun-i Esasi*) bekanntgegeben wurde.

Der Verfassungsgebungsprozess war nicht unproblematisch verlaufen. Es gab vor allem Meinungsverschiedenheiten zwischen liberalen¹¹⁷³ und konservativen Parlamentsparteien über die Verfassungsentwürfe. Es waren für diese Entwürfe die Verfassungen zeitgenössischer europäischer Verfassungen¹¹⁷⁴ maßgeblich. Insofern war der Verfassungsentwurf von Sait Paşa für den konservativen Flügel determinierend, da er schon von Sultan Abdulhamid II. mit der Vorbereitung eines Verfassungsentwurfs beauftragt worden war. Der Verfassungsausschuss, der eine pluralistische Struktur besaß, hat letztlich die Fassung des Verfassungsentwurfs ausgearbeitet und dem Ministerrat und dem Sultan vorgelegt. Nachdem Sultan Abdulhamid einige Änderungen¹¹⁷⁵ im Entwurf vorgenommen hat, kündigte er selbst die erste Verfassung der Türkei (*Kanun-i Esasi*) am 13.12.1876 an.¹¹⁷⁶

Nach dieser ersten Verfassung der Türkei (*Kanun-i Esasi*) stand die Souveränität dem Sultan der osmanischen Dynastie zu. Der Sultan fungierte als Spitze und absoluter Herrscher der Exekutive und hatte einen freien Ermessensspielraum für die Ernennung und Entlassung der Minister des Grand Vizier. Die Kompetenzen der Legislative, die aus den zwei Kammern¹¹⁷⁷ bestanden, war begrenzt; so dass ein Gesetz ohne Zustimmung des Sultans nicht zustande kommen konnte. Dieser enge Spielraum der Legislative zur Gesetzgebung erschwerte es der Verfassung (*Kanun-i Esasi*), das System als eine echte konstitutionelle Monarchie einzustufen.¹¹⁷⁸ Ebenso hatte die Legislative keine Kontrollbefugnis, insbesondere in Bezug auf die Verantwortlichkeit des Ministerrats¹¹⁷⁹.

Die uneingeschränkte Parlamentsauflösungsbefugnis des Sultans minimierte die Einwirkung des Parlaments in die Politik.¹¹⁸⁰ Diese Kompetenz zeigte sich in der Auflösung des Abgeordnetenhauses 1877 und 1878. Die Auflösung von 1878 verursachte die Durchbrechung der Verfassung von 1876 und der Gewaltherrschaft des Sultan Abdulhamid II. (*İstibdat*).

Diese Gewaltherrschaft dauerte bis 1908 an. Infolge der Aufstände der neuen Jungosmanen, die zumeist aus den jungen Offizieren unter dem Dach des Vereins “*İttihad ve Terakki*”¹¹⁸¹ zusammengekommen waren, musste Sultan Abdülhamid II. am 23.07.1908 die gebrochene Verfassung wieder durch ein Dekret in Kraft setzen. Darauf folgte der reaktionäre “31. März”-Aufstand 1909 als Reaktion gegen die Verfassung. Nach dem dieser Aufstand beseitigt war, wurde Abdülhamid II. abgesetzt und die Verfassung von 1876 reformiert. Nach dieser Verfassungsänderung, die eine eingehende Revision herbeiführte hat, wurde die Verfassung als “*die Verfassung von 1909*”¹¹⁸² bezeichnet. Die wichtigste

¹¹⁷³ Die prominente Figur dieser Flügel war der alte Großwesir Mithat Pasha. Schon er hatte einen Verfassungsentwurf vorbereitet, der aus 57 Artikeln bestand und das Vertrauensvotum für die Amtsführung der Regierung voraussetzte.

¹¹⁷⁴ Vor allem wurde die preußische Verfassung zum Vorbild genommen. Siehe Kanadoğlu, Die erste konstitutionelle Monarchie, S.72.

¹¹⁷⁵ Die wichtigste Einfügung in die Verfassung war die Ausstattung des Sultans mit der Kompetenz, nach der er für die Regierung gefährliche Personen ins Exil schicken konnte. Die erste Anwendung dieses Artikels fand gegen Mithat Pasha statt.

¹¹⁷⁶ In dieser Hinsicht kann diese Verfassung als “*constitution octroyee*” (Dekretverfassung) eingestuft werden. Denn diese Verfassung trat ohne die Beteiligung eines vom Volk legitimierten Organs nur durch den Willen des Monarchen in Kraft. Siehe Soysal, Mümtaz, Anayasaya Giriş, Ankara 2011, S.84.

¹¹⁷⁷ Das Abgeordnetenhaus (*Heyet-i Mebusan*) als erste Instanz bestand aus Mitgliedern, die eine Amtszeit von vier Jahren hatten. Dagegen waren die Mitglieder des großen Senats (*Heyet-i Ayan*) die vom Sultan auf Lebenszeit ernannte Landesherren und die verdienten Spitzenbeamten.

¹¹⁷⁸ Kanadoğlu, Die erste konstitutionelle Monarchie, S.69.

¹¹⁷⁹ Weder ein Vertrauensvotum noch ein Misstrauensvotum waren in dieser Verfassung vorgesehen.

¹¹⁸⁰ Kanadoğlu, Die erste konstitutionelle Monarchie, S.70.

¹¹⁸¹ Für eine detaillierte Monographie bezüglich dieses Vereins siehe Akşin, Sina, Jön Türkler ve İttihat ve Terakki, Ankara 2009.

¹¹⁸² z.B. Tanör, S.192.

Änderung war die Einführung der Verantwortlichkeit der Regierung¹¹⁸³ gegenüber dem Parlament im Art. 30. Die Struktur der Verfassung erlebte durch diese Änderung einen Wandel.¹¹⁸⁴ Die Minister hatten danach die kollegiale Verantwortung für die gesamte Politik der Regierung inne.¹¹⁸⁵ Sie trugen die Verantwortung für ihre Ressortsangelegenheiten. Zudem trat die Beschränkung der Auflösungsbefugnis des Sultans¹¹⁸⁶ als eine neue Verfassungsänderung ein. Nach dieser Änderung konnte der Monarch das Abgeordnetenhaus erst dann auflösen, wenn ein dauernder Konflikt zwischen der Regierung und dem Abgeordnetenhaus entstehen sollte. Ein solcher Konflikt musste des weiteren auch nach dem Zurücktreten der Regierung fortbestehen. Falls die neue Regierung die Meinung ihrer Vorgänger unterstützten und das Abgeordnetenhaus seine Meinung nicht änderte, konnte der Sultan das Abgeordnetenhaus nur unter der Zustimmung des Großen Senats auflösen.

Nach der Auflösung musste die Regierung der Stellungnahme des neuen Abgeordnetenhauses gehorchen, wenn dieses von der Position des alten Abgeordnetenhauses nicht abgewich. Diese radikalen Änderungen der Verfassung stellten die parlamentarische Monarchie sicher.¹¹⁸⁷

Das politische Leben konnte jedoch die Erforderlichkeiten dieser Änderung nicht erfüllen. İttihad ve Terakki (*Einheit und Fortschritt*) dominierte die Landespolitik. Es wurde keine echte parlamentarische Praxis ausgeübt,¹¹⁸⁸ so dass, die Entscheidung über die Beteiligung des Osmanische Reichs am Ersten Weltkrieg nicht im Parlament getroffen wurde.¹¹⁸⁹ Nach dieser Beteiligung trat das Abgeordnetenhaus (*Meclis-i Mebusan*) bis 1918 nicht mehr zusammen. Das Osmanische Reich kapitulierte im Jahre 1918 und unterzeichnete den sog. Mondros-Waffenstillstand. Da das Parlament den umstrittenen Artikeln dieses Vertrags nicht zugestimmt hatte, löste Sultan Mehmet VI. das Abgeordnetenhaus auf.¹¹⁹⁰ Der letzte Zusammentritt des Abgeordnetenhauses fand am 19.01.1920 statt. Die sog. "Misak-ı Milli" Erklärung dieses Abgeordnetenhauses verursachte eine große Empörung unter die in Istanbul stationierten Besatzungsmächte. Daraufhin wurde das Abgeordnetenhaus auf Wunsch der Alliierten von Sultan Mehmet VI. erneut aufgelöst.

Diese Auflösung und die Besetzungen anderer türkischer Regionen hat die Unabhängigkeitsbewegung entstehen lassen. Nach dem Ruf von Mustafa Kemal, der als Leiter der Unabhängigkeitsbewegung auf die Bühne trat, zu einer außerordentlichen Versammlung trafen die alte Abgeordneten des Abgeordnetenhauses (*Meclis-i Mebusan*) und neu gewählte Vertreter der Regionen in Ankara zusammen. Damit wurde die türkische Nationalversammlung am 23.04.1920 eröffnet.

¹¹⁸³ Ebenso wurde ein ausdrückliches Vertrauensvotum für die Amtsführung vorausgesetzt. Deswegen konnte der Ermessensspielraum des Sultans für die Ernennung des Grand Viziers und der anderen Minister begrenzt werden, da er ein Misstrauen des Parlaments bezüglich der neuen Regierung in Kauf nehmen musste. Siehe Tanör, S.193.

¹¹⁸⁴ Soysal, Anayasaya Giriş, S.89.

¹¹⁸⁵ In der Verfassungswirklichkeit wurde die Regierung von Mehmet Kamil Pascha schon vor der Einführung dieser Artikel im Abgeordnetenhaus durch das Misstrauen des Parlaments gestürzt.

¹¹⁸⁶ Diese Beschränkungen zur Auflösungsbefugnis waren eine Reaktion auf die willkürliche Anwendung dieser Kompetenz durch Sultan Abdülhamid 1877-1878. Siehe Tanör, S.195.

¹¹⁸⁷ In dieser Hinsicht wies Tanör darauf hin, dass die Verfassung sich durch diese Änderungen der belgische Verfassung von 1831 annäherte, die auch ein Vorbild während der Verfassungsgebung 1876 dargestellt hatte. Siehe Tanör, S. 196.

¹¹⁸⁸ Jäschke, S.206.

¹¹⁸⁹ Nach den gegenseitigen Kriegserklärungen wurde das Parlament durch eine Rede des Sultans benachrichtigt. Jedoch bedeutete diese Rede nur die Erfüllung einer Formalität. Siehe Soysal, S.91.

¹¹⁹⁰ Diese Anwendung der Auflösungsbefugnis beruhte auf den Verfassungsänderungen von 1914. Diese Änderungen hoben die strikten Voraussetzungen zur Anwendung der Auflösungsbefugnis auf. Siehe Soysal, S. 91.

Das erste Werk der türkischen Nationalversammlung war die Ausarbeitung der Verfassung von 1921, die eine Übergangsverfassung¹¹⁹¹ genannt wurde. Die Gestaltung der Verfassung von 1921 beruhte auf der Gewaltenfusion. Mustafa Kemal (Atatürk), der der stärkste Machtfaktor der Verfassungsgebung und der Präsident der Nationalversammlung war, lehnte die Gewaltenteilung ab, da er der Auffassung war, dass der Volkswille nicht mit diesem Prinzip realisiert werden konnte.¹¹⁹² Die Gewaltentrennung widersprach nach den Verfassungsvätern der Idee von der Nationalsouveränität. Nach den Verfassungsvätern war die Verwirklichung dieser Idee nur mit dem Willen der gesamten Nation in einer Versammlung möglich.¹¹⁹³ Diese Idee spiegelte sich im Art. 1 der Verfassung von 1921 wider: *“Die Staatsgewalt steht uneingeschränkt und bedingungslos der Nation zu. Das System der Verwaltung beruht auf dem Grundsatz, dass das Volk selbst und tatsächlich seine Geschicke lenkt.”*¹¹⁹⁴ Die Gewaltenteilung verletzte diese Idee, da sie die Teilung der Souveränität bedeuten würde.

Diese Wahl der verfassungsgebenden Nationalversammlung für die Verfassung von 1921 kam in dem Art. 21 der Verfassung zum Ausdruck, der besagte: *“Die vollziehende Gewalt und das Recht der Gesetzgebung sind in der Großen Nationalversammlung, die die alleinige und wirkliche Repräsentantin der Nation ist, einheitlich verkörpert.”* Zudem bestimmte Art. 3 der Verfassung: *“Das türkische Reich wird von der Großen Nationalversammlung regiert. Seine Regierung führt den Titel: „Regierung der Großen Nationalversammlung“.*

Beide Artikel zeigten, dass das von der Verfassung bestimmte Regierungssystem ein Direktorialsystem war.¹¹⁹⁵

Hinter dieser Idee der Nationalversammlung standen natürlich die Auffassungen der Verfassungsväter, die von der der französischen Revolution beeinflusst waren, sowie praktische Gründe, die während des Unabhängigkeitskriegs unabdingbar waren¹¹⁹⁶.

Zugleich stellte die Stärkung der Nationalversammlung durch die Verkörperung aller Gewalten¹¹⁹⁷ eine Vorstufe zur Beseitigung der Macht des Sultanats und seiner Regierung dar.¹¹⁹⁸

¹¹⁹¹ Die Bezeichnung der Verfassung – *Teşkilat-ı Esasiye Kanunu* –, deren Bedeutung das Gesetz über die Staatsorganisation war, bestätigte dies ihr eigene Eigenschaft. Der Grund dieser Bezeichnung ist die Gültigkeit der Verfassung von 1876 nach den Verfassungsänderungen von 1909. Denn es bestanden zwei Verfassungen zum gleichen Zeitpunkt. Detailliert in Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, S.252 ff.

¹¹⁹² Mumcu, Ahmet, *Atatürk ve Anayasa*, in: *Bildiriler ve Tartışmalar/ Uluslararası Atatürk Sempozyumu*, Ankara 1984, S. 593.

¹¹⁹³ Çelik, Burak, *Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası*, Istanbul 2007, S.82.

¹¹⁹⁴ Die Verankerung dieser Artikeln war ein Wendepunkt für die Verfassungsgeschichte der Türkei, da dieser formell im Hintergrund die Ablehnung der Souveränität des Sultanats symbolisierte. Siehe Tanör, S.255.

¹¹⁹⁵ Unzutreffend definierten einige Autoren wie *Mehmet Yavuz* dieses System als einen extremen Typ der parlamentarischen Demokratie. Siehe Yavuz, Mehmet, *Die Stellung des Präsidenten der türkischen Republik mit besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichspräsidenten*, Heidelberg 1933, S.7.

¹¹⁹⁶ Turhan, Mehmet, *Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Muammer Aksoy’a Armağan, Cilt: XLVI, Sayı: 1-2, S. 459. Zudem lehnte Turhan auch die Behauptung ab, die Einführung des Direktorialsystems sei eine Folge des Einflusses französischer Werte auf das türkische öffentliche Recht. Siehe Turhan, *Meclis Hükümeti*, S.462.

¹¹⁹⁷ Auch die Zugehörigkeit der Judikative zur Nationalversammlung war in der Ära der Verfassung von 1921 angenommen worden, so dass, ein Abgeordneter (*Ağaoğlu Ahmet Bey*) in den Beratungen zur Verfassung von 1924 hervorgehoben hatte, dass die Verfassung der Nationalversammlung von 1921 ein Diktaturrecht geschaffen und diese Diktatur selbst angekündigt hatte. Siehe Gözübüyük/Sezgin, S. 368.

¹¹⁹⁸ Çelik, *Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası*, S.83.

Das direktorale Regierungssystem in der Türkei, das durch die Verfassung von 1921 zur Anwendung kam, konnte nur für eine kurze Zeit¹¹⁹⁹ systemgemäß funktionieren.¹²⁰⁰ Bei der Verfassungsgebung wurde die Alleinverantwortlichkeit der Minister für ihre Ressortsangelegenheiten zu ihrer Pflicht erklärt. Der Einfluss des Ministerrats (*İcra Vekilleri Heyeti*) auf die Gesetzgebung der Nationalversammlung¹²⁰¹ und die politische Praxis von Mustafa Kemal als Präsident der türkischen großen Nationalversammlung, der die repräsentative Rolle des Parlamentspräsidenten als Staatsoberhaupt in Direktorialverfassungen deutlich überschritt¹²⁰², wich von den Eigenschaften eines Direktorialsystems ab.¹²⁰³

Die Gewohnheiten der alten Abgeordneten¹²⁰⁴ wegen der Praxis in der parlamentarischen Demokratie des Osmanischen Reiches befestigte diese Abweichung.¹²⁰⁵ Eine solche Abweichung kann man jedoch mit dem Effekt der Verfassungsänderung am 29.10.1923¹²⁰⁶ nicht vergleichen. Das verfassungsändernde Gesetz trug den Titel “das Gesetz über die aufklärende Änderung in der Verfassung” (*Teşkilat-ı Esaiye Kanununun Bazı Mevaddı'nın Tavzihan Tadiline Dair Kanun*). Der Name des verfassungsändernden Gesetzes erklärte selbst den Zweck und den Inhalt des Gesetzes. Das verfassungsändernde Gesetz änderte eigentlich nicht die Regierungsform sondern konkretisierte die seit drei Jahren ausgeübte Rechtspraxis.¹²⁰⁷

Der wichtigste Artikel des Gesetzes war Art.1: ”*Die Staatsform der Türkei ist die Republik.*” Eine andere wichtige Änderung in der Verfassung sah für die Staatsorganisation der Türkei die Einführung des Präsidialamts (*Cumhurreis*) vor. Dementsprechend sei der Staatspräsident der Chef des Staats. Nach diesem Artikel wurde der Staatspräsident durch die Parlamentsmitglieder¹²⁰⁸ gewählt. Eine Wiederwahl war möglich. In Verbindung mit dieser neuen Staatsformbestimmung wurde auch die Art der

¹¹⁹⁹ Bezüglich dieser Tatsache bemerkt *Turhan*, dass die Metamorphose des Direktorialsystems durch den Aufstieg der Exekutive in allen Ländern festgestellt werden kann, deren Staatsform als Direktorialsystem festgestellt werden kann. Siehe *Turhan*, *Meclis Hükümeti (Konvansiyonel Sistem)*, S.459.

¹²⁰⁰ Die letzten Artikel der von der großen Nationalversammlung beschlossenen Gesetze bestätigten diese Gewaltfusion: “ *Die Große Nationalversammlung setzt dieses Gesetz durch.*” Siehe *Tanör*, S. 259. Aus dieser Bestimmung ist die Konsequenz zu ziehen, dass die Nationalversammlung den Status des Ministerrats nur auf eine reine Vertretung minimiert hatte. *Akın*, *Rıdvan*, *Türk Siyasal Tarihi*, Istanbul 2012, S. 143. Diese Annahme bestand auch in den ersten Zeiten der Verfassung von 1924, so dass der Ministerrat als “*die Regierung im engeren Sinne*” nur auf den geschäftsführenden Ausschuss der Parlamentsmehrheit minimiert wurde. Siehe *Yavuz*, *Die Stellung des Präsidenten der türkischen Republik*, S.43. Nach der Unterscheidung zwischen Regierung im engeren Sinne und im weiteren Sinne bestand letztere in allen Körperschaften des Staats, die Staatsgewalt ausgeübt haben. Die Regierung im engeren Sinne bestand nur aus dem Staatspräsidenten und dem Ministerrat. Zur diesen Begriffen siehe *Teziç*, *Anayasa Hukuku* S.424ff.

¹²⁰¹ Nach der Forschung von *Özbudun* kamen 83 von 103 Gesetzen (79,8 %) durch die Entwürfe des Ministerrats zustande. Siehe *Tanör*, S.271

¹²⁰² Mustafa Kemal Atatürk hatte selbst zum Ausdruck gebracht, dass in dieser Ära kein Staatspräsident existierte. Dennoch entsprach die Erforderlichkeit der Unterzeichnung durch den Nationalversammlungspräsidenten (Art. 9 der Verfassung von 1921) zur Entscheidungen der Nationalversammlung und die Bestätigung der Beschlüsse durch den Nationalversammlungspräsidenten den Kompetenzen eines Staatspräsidenten. Siehe *Akın*, S.134.

¹²⁰³ *Çelik*, *Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası*, S.83-84.

¹²⁰⁴ Gleichfalls übten die Minister ihre Aufgaben wie die Minister einer parlamentarischen Demokratie aus. Die Zurückhaltung der Nationalversammlung bezüglich einiger Aufgaben wie die Ernennung von Beamten ermutigte dieses Verhalten. Siehe *Akın*, S.145.

¹²⁰⁵ *Çelik*, *Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası*, S.84.

¹²⁰⁶ Die Entstehung dieser Verfassungsänderung entstand durch eine Kabinettkrise. Am 27. Oktober 1923 trat der Ministerpräsident zurück. Das Scheitern einer Einigung für die Bestimmung seines Nachfolgers brachte die Verfassungsänderung mit sich.

¹²⁰⁷ *Tanör*, S. 284.

¹²⁰⁸ *Tanör*, wies darauf hin, dass das Verbot der Wahl eines Nicht-Abgeordneten zum Staatspräsidenten den Weiterbestand der Idee des Direktorialsystems symbolisierte. Siehe *Tanör*, S. 284.

Kabinettsbildung geändert. Demgemäß wählte der Staatspräsident aus den Reihen der Nationalversammlungsmitglieder einen Ministerpräsidenten(*Başvekil*). Andere Minister wurden auf Vorschlag des Ministerpräsidenten vom Staatspräsidenten ernannt. Danach bot der Staatspräsident die Kabinettsliste der Nationalversammlung an.

Durch diese Änderungen konnte die Nationalversammlung, die von *Tanör*¹²⁰⁹ als “Übergangsgesetz” definiert wurde, eine Brücke zwischen der Verfassung 1921 und der Verfassung von 1924 bauen.

Es bauten zwei wichtige Gesetze diese Brücke. Nach dem Gesetz vom 1. November 1922 wurde das Sultanat abgeschafft. Somit war die Abschaffung der dualistischen Struktur in der Türkei sicher. Dieses Gesetz symbolisierte gleichzeitig den Verzicht der Nationalversammlung auf ihre unklare und zurückhaltende Haltung gegenüber dem Sultanat, die aus taktischen Gründen erforderlich gewesen war.¹²¹⁰

Anders als die Verfassung von 1921, die ein echtes Beispiel des Direktorialsystems dargestellt hatte, näherte sich das Regierungssystem der Verfassung von 1924 dem parlamentarischen System an.¹²¹¹ Die Position des Staatspräsidenten (*Reisicumhur*) zeigt dies deutlich.¹²¹²

Der Entwurf des Verfassungsausschusses¹²¹³ der großen türkischen Nationalversammlung¹²¹⁴ versah den Staatspräsidenten mit weiten Kompetenzen, die mit der Lage des Staatsoberhauptes in einer parlamentarischen Demokratie nicht vereinbar waren.¹²¹⁵ Diese weiten Kompetenzen lösten in den Beratungen der Nationalversammlung erhebliche Auseinandersetzungen aus. Vor allem leisteten die Mitglieder der Nationalversammlung einen starken Widerstand gegen die Kompetenz des Staatspräsidenten zur Auflösung der Nationalversammlung.¹²¹⁶ Das Abstimmungsergebnis war der Beweis dieses Widerstands. Dementsprechend lehnten 126 von 130 Abgeordneten den vorgeschlagenen Artikel des Entwurfes ab. Es wurde sogar der Antrag, der für die Anwendung der Auflösungskompetenz die

¹²⁰⁹ Tanör, S. 285.

¹²¹⁰ Yavuz, Die Stellung des Präsidenten, S.8. Es ist auch zu bemerken, dass das Sultanat nach dem Unabhängigkeitskrieg ein Zentrum gegen die das neue Regime opponierenden Figuren darstelle. Die prominenten Generäle des Unabhängigkeitskriegs wie Rauf Orbay und Refet Bele hielten eine konstitutionelle Monarchie für tauglicher als eine Republik. Für die soziologische Erklärung dieser Bevorzugung siehe Ahmad, Feroz, *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, Istanbul 2016, S.72ff.

¹²¹¹ Für eine Gesamtbewertung der Verfassung von 1924 siehe Özbudun, Ergun, *1924 Anayasası*, Istanbul 2012. Demgegenüber hob Özsoy hervor, dass die Praxis der Verfassung von 1924 keine Ähnlichkeit mit einem solchen Direktorialsystem hatte. Nach ihrer Auffassung ist die Behauptung möglich, dass diese Verfassung eine Art parlamentarischer Demokratie eingeführt hatte. Hier nehme die Autorin die sog minimalistische Definition des parlamentarischen Systems, die das Vertrauensvotum als einzige Voraussetzung des Parlamentarismus vorgesehen hatte, an. Siehe Özsoy, Şule, *Cumhuriyet'in Kuruluşundan Bu Yana Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Meselesi*, in: Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, Ankara 2013, Cilt 1, S.371.

¹²¹² Özbudun, *1924 Anayasası*, S.38.

¹²¹³ Bezüglich der Entwürfe des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung und der Beratungen in der Nationalversammlung siehe Gözübüyük/Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, Ankara 1957.

¹²¹⁴ Eigentlich wollte Mustafa Kemal Atatürk die erste türkische Große Nationalversammlung als verfassungsgebende Nationalversammlung gestalten. Er hatte schon in seinem Ruf für die Öffnung eines Parlament in Ankara zum Ausdruck gebracht, dass es eines Parlaments bedürfe, das außerordentliche Vollmachten (*salahiyeti fevkaledai-haiz*) besaß. Dennoch konnte Atatürk seinen Willen nicht durchsetzen, da die türkische Große Nationalversammlung neben dem fortschrittlichen Abgeordneten auch aus Monarchie- und Kalifats-Anhängern bestand. Siehe Mumcu, Ahmet, *Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi*, Ankara 1971, S.127.

¹²¹⁵ Özbudun, *1924 Anayasası*, S.38.

¹²¹⁶ Zu den Diskussionen bezüglich der Auflösungskompetenz der Nationalversammlung siehe Gözübüyük/Sezgin, S.175-211.

Bestätigung durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Abgeordneten voraussetzte, nicht angenommen.¹²¹⁷ Im Art. 25 der Verfassung von 1924 war dennoch, im Gegensatz zur zeitgenössischen Weimarer Verfassung, die Kompetenz der Legislative zum Selbstauflösungsrecht verankert.¹²¹⁸

Die Nationalversammlung führte auch eine Diskussion über das Vetorecht des Staatspräsidenten, dessen Anwendung eine aufschiebende Wirkung hatte. Dieser Vorschlag verstieß¹²¹⁹ laut der Mitglieder der Nationalversammlung gegen die Gewaltenteilung.

Es war aufgrund dieser Einwände nur ein (verstärktes) suspensives Veto¹²²⁰ des Staatspräsidenten in der Verfassung¹²²¹ vorgesehen, die Gesetze über Haushalt und Verfassungsänderungen waren ausgeschlossen.¹²²² Auch die Klausel, nach der die Führung der Armee dem Staatspräsidenten zustand, wurde stark kritisiert und abgelehnt. Der Einwand der opponierenden Abgeordneten gegen diese Klausel war, dass die Ausübung dieser Kompetenz durch einen unfähigen Staatspräsidenten in Militärsachen schwerwiegende Schwierigkeiten verursachen könne. Gleichfalls verletzte dieser Vorschlag im Verfassungsentwurf das Primat der Nationalversammlung. Als eine gemischte Lösung¹²²³ wurde der betreffende Artikel (Art. 40) folgendermaßen geregelt: *“Der Oberbefehl über das Heer steht der Großen Nationalversammlung der Türkei als juristischer Person zu und wird durch den Präsidenten der Republik repräsentiert. Die Befehlsgewalt über die Wehrmacht wird im Frieden nach Maßgabe eines besonderen Gesetzes dem Chef des Großen Generalstabs, im Kriege einer Persönlichkeit, die auf Bericht des Rats der Vollzugsbeauftragten vom Präsidenten der Republik zu ernennen ist, übertragen.”*

¹²²⁴

¹²¹⁷ Mehmet Yavuz hat zu Recht hervorgehoben, dass die Verfassung von 1924 zu den wenigen Ausnahmen gehöre, die keine Auflösungskompetenz der Exekutive in einer parlamentarischen Demokratie anerkannt hatte. Siehe Mehmet Yavuz, Die Stellung des Präsidenten der türkischen Republik, S. 33.

¹²¹⁸ Es soll auch hinzugefügt werden, dass Mustafa Kemal als Parlamentspräsident vor der Verfassungsverhandlungen auch die Weimarer Reichsverfassung detailliert untersucht hat. Für diese Information siehe Çelik, Demirhan Burak, Kurucu İktidar-Hükümet Sistemi-Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci, Ankara 2016, S.77.

¹²¹⁹ Ursprünglich ging es im Entwurf und in den Verfassungsberatungen um Gewaltfusion. Während der Beratungen zum Art. 32 der Verfassung von 1924 bestätigte Yunus Nadi, der Vorsitzender des Verfassungsausschusses, die Annahme der Gewaltfusion (*vahdet-i kuvva*). Als die Folge dieser Auffassung bezeichnete er den Staatspräsidenten als natürlichen Führer der Exekutive. Siehe Gözübüyük/Sezgin, S. 257.

¹²²⁰ Für die Qualifizierung dieses Rechts nach Art. 35 Abs. 2 der Verfassung von 1924 entstand eine Debatte im zeitgenössischen Schrifttum. Dementsprechend war dieses Recht auch nicht als Veto im Sinne des Vetorechts des amerikanischen Präsidenten zu betrachten. Danach bedeutete Art. 35 der Verfassung von 1924 nur ein Zurückweisungsrecht. Dieses Recht galt für eine Verbesserung lückenhafter Gesetze. Diese Verbesserung umfasste auch die Prüfung der Gesetze sowohl bezüglich der Verfassungsmäßigkeit als auch bezüglich der Zweckmäßigkeit. Siehe Yavuz, Die Stellung des Präsidenten der türkischen Republik, S.38-39. Ebenso Ağaoğlu, Ahmet, Hukuk-i Esasiye Ders Notları (İstanbul 1926), in: Ahmet Ağaoğlu ve Hukuk-ı Esasiye Ders Notları (Hrsg: Boğaç Erozan), İstanbul 2012, S.170. Mehmet Yavuz sah in diesem Zurückweisungsrecht eine Parallelität zu den Kompetenzen des Reichsrats nach Art. 74 WRV im Bereich der Gesetzgebung. Siehe Yavuz, Die Stellung des Präsidenten der türkischen Republik, S. 39.

¹²²¹ Die letzte Fassung dieses Artikels lautet:

“Art.35: Der Präsident der Republik fertigt aus und verkündet binnen 10 Tagen die von der Nationalversammlung angenommenen Gesetze.

Mit Ausnahme der Verfassung und der Staatshaushaltsgesetze kann er Gesetze, deren Verkündung er für unangebracht hält, ebenfalls binnen zehn Tagen unter Angabe der Gründe zur nochmaligen Beratung an die Nationalversammlung zurückverweisen.

Nimmt die Nationalversammlung das Gesetz abermals an, so ist der Präsident der Republik zu dessen Verkündung verpflichtet.”

¹²²² Özbudun, 1924 Anayasası, S.41.

¹²²³ Tanör definierte diese Lösung als eine Art von Verweichlichung. Siehe Tanör, S.293.

¹²²⁴ Für die Übersetzung siehe <http://www.verfassungen.eu/tr/tuerkei24.htm> (Erreichbar am 23.11.2017)

Die Wahlmethode des Staatspräsidentenamtes war auch umstritten. Der Entwurf des Verfassungsausschusses hatte eine siebenjährige Amtsperiode vorgesehen. Jedoch stimmte die Nationalversammlung nur einer Amtsperiode von vier Jahren zu. Der Grund dieses Vorschlags ist in der amtlichen Begründung zu lesen. Der Grund lag in dem Wunsch, den Staatspräsidenten aus der Innenpolitik zu entfernen.¹²²⁵

Nach der Bearbeitung dieses Artikel im Parlament wurde die Amtszeit des Staatspräsidenten mit einer Wahlperiode der Nationalversammlung (vier Jahre) gleichgestellt.¹²²⁶

Die Kritik bezüglich des Staatspräsidenten war ein Zeichen der Sensibilität der Nationalversammlung bezüglich des parlamentarischen Primats und bezüglich der nationalen Souveränität.¹²²⁷ Diese Tendenz der Nationalversammlung war durch die ihre Opposition gegen den “Bikameralismus” (Zweikammersystem), der in den Beratungen der Nationalversammlung vorgeschlagen wurde, bemerkbar.¹²²⁸

Das Zusammentreffen des Ministerrats unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten und dessen suspensives Vetorecht zeigten deutlich, dass das Regime von einem Direktorialsystem abwich.¹²²⁹ Zudem machte die charismatische Führung von Mustafa Kemal Atatürk den Bestand eines Direktorialsystems unmöglich¹²³⁰. Der Einfluss des Staatspräsidenten auf die Politik wurde auch nach dem Tod von Mustafa Kemal Atatürk im Jahre 1938 in der Amtsperiode von İsmet İnönü (1938-1950) fortgesetzt, der als Held des Unabhängigkeitskriegs zwölf Jahre lang als Ministerpräsident unter der Präsidentschaft von Atatürk amtiert hatte, fortgesetzt. Der Einfluss des Staatspräsidenten zwischen 1923-1950 lag nicht an den in der Verfassung von 1924 verankerten Kompetenzen des Staatspräsidenten, sondern an diesen beiden charismatischen Figuren, Mustafa Kemal Atatürk und İsmet İnönü¹²³¹.

Die politische Lage erlebte im Mehrheitsparteiensystem nach 1950 einen Wandel.¹²³² Das Mehrheitsparteiensystem machte nach den Wahlen am 14.05.1950 eine Regierungsänderung möglich. Die demokratische Partei, die durch ehemalige Abgeordnete der Republikanische Volkspartei (Celal Bayar, Adnan Menderes, Refik Koraltan, Fuat Köprülü) gegründet wurde, hatte durch den absoluten Sieg¹²³³ bei den Wahlen die Regierung übernommen.

¹²²⁵ Gözübüyük/Sezgin, S.5.

¹²²⁶ Die letzte Fassung der betreffenden Artikel der Verfassung von 1924 lautete: “*Der Präsident der Türkischen Republik wird vom Plenum der Großen Nationalversammlung aus deren Mitglieder für eine Wahlperiode gewählt. Sein Präsidentenamt dauert bis zur Wahl des neuen Präsidenten der Republik. Seine Wiederwahl ist zulässig.*” Für die Übersetzung <http://www.verfassungen.eu/tr/tuerkei24.htm> (Erreichbar am 23.11.2017)

¹²²⁷ Tanör, S.302.

¹²²⁸ Tanör, S.292.

¹²²⁹ Auch die fehlende Existenz der Kontrollrechte der Nationalversammlung gegen die Minister, die im Art. 9 der Verfassung verankert wurden, zeigte die Annäherung der neuen Verfassung an die parlamentarische Demokratie. Siehe Tanör, S.304.

¹²³⁰ Auch das Verbot der opponierenden Partei Terakkiperver Cumhuriyet Fırka von 1924 und die Selbstauflösung von Serbest Cumhuriyet Fırkası gaben Atatürk eine Gelegenheit zu einer unparteilichen Stellungnahme. Insofern sagte *Özbudun* widersprüchlich, dass Atatürks Forderung nach einem unparteilichen Präsidialamt niemals existierte, da sein radikales Entwicklungsprogramm mit einer solchen Staatspräsidentenrolle sich nicht habe vereinbaren lassen. Siehe *Özbudun*, 1924 Anayasası, S46.

¹²³¹ Neben dieser Persönlichkeit zeigte *Tanör* das Monopol der Republikanischen Volkspartei im politischen Leben und die Unterstützung der Armee auch als die andere Faktoren auf. Siehe Tanör, S.393. *Kerse* fügte zu diesen Ursachen auch die Stellung des Staatspräsidenten (Atatürk und İnönü) als Gründer und Bewahrer des Regimes hinzu. Siehe *Kerse*, Ahmet, *Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanı*, Istanbul 1973, S.10.

¹²³² Detailliert in Tanör, S.335-364. Ebenso siehe Eroğul, Cem, *Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi*, Ankara 2003.

¹²³³ In diesen Wahlen bekam die demokratische Partei 55,2 % aller Stimmen.

Die neue türkische Große Nationalversammlung wählte am 22.05.1950 den Parteivorsitzenden der demokratischen Partei Celal Bayar¹²³⁴ zum Staatspräsidenten, der während der Präsidentschaften von Atatürk und İnönü als Ministerpräsident amtiert hatte. Er hat entgegen der allgemeinen Erwartung nicht Fuat Köprülü mit der Regierungsbildung beauftragt, sondern sich für Adnan Menderes entschieden. Adnan Menderes trat als charismatische Figur auf die Bühne.¹²³⁵ Die Bevorzugung von Adnan Menderes hatte einen großen Einfluss auf das politische Leben und auf das Regierungssystem. Die Idee des Primats der Nationalversammlung bestand fort¹²³⁶ und stellte für die autoritäre Haltung der demokratischen Partei eine Grundlage dar. Die Demokratische Partei war der Ansicht, dass die Souveränität somit der Nationalversammlung (also der Mehrheit der demokratischen Partei) zukam. Es stand der Ministerpräsident Adnan Menderes und nicht der Staatspräsidenten Celal Bayar im Vordergrund. Dennoch bedeutete dieser Wandel im politischen Leben nicht, dass Celal Bayar als unparteiliches Staatsoberhaupt fungierte.¹²³⁷

Insofern hatte *Bayar* wie seine Vorgänger im Einparteiensystem, die Verbindung mit seiner ursprünglichen Partei weder offiziell noch faktisch aufgegeben.¹²³⁸

Es entstanden durch die autoritäre Haltung der Demokratischen Partei politische Krisen. Diese Krisen verursachten schließlich den ersten Militärputsch von 27.05.1960.¹²³⁹ Die Stellungnahme des Staatspräsidenten Bayar gegen den Putsch entflamte politische Streitigkeiten. Es hätte auch vor dem Putsch die Möglichkeit gegeben, dass Celal Bayar als Staatsoberhaupt und als “*pouvre neutre*” also als eine Art Schiedsrichter auf die Bühne tritt.¹²⁴⁰

¹²³⁴ Akın behauptete, dass die Auswahl von Celal Bayar ein Fehler gewesen sei. Die Struktur der Verfassung von 1924 würde eine Metamorphose zu einer rein parlamentarischen Demokratie erleben, falls die Nationalversammlung einen anderen Akteur anstatt des stärksten Mannes der Partei wählen würde. Siehe Akın, S.359. Insofern sind die Warnungen von *Ord. Prof. Vasfi Raşit Seviğ* bemerkenswert, der erklärte, dass die Demokratische Partei ihren größten Fehler mit dieser Auswahl gemacht habe, da die Unterscheidung zwischen dem Staatspräsidenten und dem Ministerpräsidenten folglich nicht zutreffend gemacht werden könne. Daher dürfe ein Parteipolitiker nicht das Präsidialamt innehaben. Für diese Warnungen von *Seviğ* siehe Özdemir, Hikmet, Atatürk'ten Günümüze Cumhurbaşkanları Seçimleri, İstanbul 2007, S.131-132.

¹²³⁵ Akın, S.350.

¹²³⁶ Akın, S.358.

¹²³⁷ Schon *Dr. Adivar*, der ein berühmter Gegner des Regimes und zugleich ein Wissenschaftler während der Staatspräsidentenwahl von 1950 war, hatte die Stellung des Staatspräsidenten nach der Verfassung von 1924 stark kritisiert. Aus den Erfahrungen des Einparteiensystems zwischen 1923-1950 zog er die Konsequenz, dass die Artikel bezüglich des Staatspräsidenten geändert werden sollten, damit der neu gewählte Staatspräsident sein Amt überparteilich ausüben konnte. Für diese Feststellungen von *Adivar* siehe Özdemir, S. 135-136. *Özsoy* begründet diesen Prozess damit, dass die Verfassung von 1924 im Lichte des damaligen Souveränitätsverständnisses keine Begrenzung der Macht anerkannte. Darum wurde nicht erwartet, dass der Staatpräsident als eine Art Bremse fungierte. Siehe *Özsoy, Cumhuriyet'in Kuruluşundan Bu Yana Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Meselesi*, S.379

¹²³⁸ Akın, S.360.

¹²³⁹ Zu einer staatstheoretischen Untersuchung bezüglich des Militärputsches und seiner Rechtsstellung siehe *Doğru, Osman, 27 Mayıs Rejimi*, İstanbul 1998.

¹²⁴⁰ In der gleichen Auffassung siehe *Kerse*, S.11.

Die Verfassungsväter der Verfassung von 1961¹²⁴¹ wollten wegen dieser Erfahrungen das Präsidialamt als unparteiliches und symbolisches Staatsorgan ausgestalten.¹²⁴² Darum wurden die Unparteilichkeit des Staatspräsidenten nach Art. 95/3 und das Verbot der Wiederwahl für den Staatspräsidenten nach Art. 95/2 der Verfassung in der Verfassung von 1961 ausdrücklich verankert.¹²⁴³

Unter Berücksichtigung der anderen Kompetenzen des Staatspräsidenten nach der Verfassung von 1961 (z.B Anberaumung der Wahlen) kann ausgesprochen werden, dass dem Staatspräsidenten die Rolle eines Schiedsrichters zugewiesen wurde.¹²⁴⁴

In der Verfassungsära ab 1961 waren alle Staatspräsidenten aus den Reihen des Militärs gewählt worden.¹²⁴⁵ Die parlamentarische Mehrheit der damals regierenden Partei Justizpartei (Adalet Partisi), die als Fortsetzung der gestürzten Demokratischen Partei(DP) auf die politische Bühne trat, hat den Generalstabschef Cevdet Sunay für das Staatspräsidentenamt gewählt, obgleich diese Partei die erforderliche Mehrheit für die Wahl eines Staatspräsidenten aus ihren eigenen Reihen besaß. Die Justizpartei bezweckte damit, einen Kompromiss mit dem Militär zu schließen, anstatt mit ihm in Konflikt zu geraten. Es ist bemerkenswert, dass die stärkste Oppositionspartei, die CHP, auch die Wahl von Sunay aus den ähnlichen Gründen unterstützt hat.¹²⁴⁶

¹²⁴¹ Zum Verfassungsgebungsprozess von 1960-1961 siehe Tanör 367-377. Ebenso siehe Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Bursa 2000, S.82-84. Für die Kritik dieses Verfassungsprozess siehe Yazıcı, Serap, Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye - Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine, Istanbul 2011, S.17-22. Nach Yazıcı konnte der Prozess bezüglich der Verfassung von 1961 nicht als demokratisch benannt werden, da die gestürzte demokratische Partei und ihre Nachfolger (Die Justizpartei-AP/ Die neue Partei für Türkei-YTP) nicht in der verfassungsgebenden Nationalversammlung vertreten waren. Diese Entscheidung ist mit der Ausschließung von etwa 50 % der Bevölkerung, die in den letzten Wahlen für die demokratische Partei gestimmt hatten, gleichzustellen. Aus den gleichen Gründen hielt *Batum* den Verfassungsgebungsprozess auch nicht für demokratisch und stufte diesen Volksentscheid nicht als demokratisches Referendum, sondern als undemokratisches Plebiszit, ein. Siehe Batum, Süheyl, 99 Soruda Neden ve Nasıl Çağdaş Bir Anayasa, Istanbul 2009, S.75-77. In diesem Sinne siehe Soysal, Mümtaz, Anayasaya Giriş, Ankara 2011, S.220.

¹²⁴² Diese Forderungen fanden ihre Wurzeln eigentlich in den Diskussionen der ersten Jahre des Mehrheitsparteiensystems. Demnach bemühte sich die demokratische Partei als damalige Oppositionspartei zur Trennung des Amtes von Staatspräsidenten und Parteichef. Unter Berücksichtigung dieser Entwicklungen betonte İsmet İnönü seine Unparteilichkeit gegenüber der Regierungspartei CHP und der Oppositionspartei DP in seinem Ankündigungsschreiben vom 12.7.1947. Siehe Tanör, S. 342. Natürlich konnte İnönü diese Unparteilichkeit nicht völlig sicherstellen. Siehe Özsoy, S. 376-377. Die gleiche CHP rief diesmal in ihrem berühmten Ankündigungsschreiben für die erste Ziele am 12.01.1959 die Unparteilichkeit des Staatspräsidenten als Notwendigkeit aus. Siehe Tanör, S. 358.

¹²⁴³ Der Art. 95 der Verfassung von 1961 unter dem Titel "Wahl und Parteilichkeit" lautete:

(1) *Der Präsident der Republik wird von der Türkischen Großen Nationalversammlung für die Dauer von sieben Jahren unter denjenigen ihrer Mitglieder gewählt, die ihr 40. Lebensjahr vollendet haben und eine Hochschulbildung genossen haben. Die Wahlen sind geheim; zur Wahl bedarf es der Zweidrittelmehrheit aller Stimmen. Falls in den beiden ersten Wahlgängen diese Mehrheit nicht erreicht wird, genügt die absolute Mehrheit.*

(2) *Der Präsident kann nicht ein zweites Mal gewählt werden.*

(3) *Der gewählte Präsident muß aus seiner Partei ausscheiden; seine Mitgliedschaft in der Großen Nationalversammlung erlischt.*Für die Übersetzungen <http://www.verfassungen.eu/tr/tuerkei24.htm>(Erreichbar am 23.11.2017)

¹²⁴⁴ Özsoy, Cumhuriyet'in Kuruluşundan Bu Yana, S.382.

¹²⁴⁵ Die früheren Staatspräsidenten der Verfassung von 1961 C. Gürsel war der Führer des Militärputsches vom 27.05.1960. Sein Nachfolger Cevdet Sunay, der am 28.03.1966 gewählt wurde, war Generalabstabschef und ebenso einer der federführenden Figuren des Militärputsches. Der letzte Staatspräsident der Verfassung von 1961 Fahri Korutürk war ebenso ein General, der als Chef der Marine zwischen 1959 und 1960 fungierte. Für die detaillierte geschichtliche Information bezüglich der Wahl des Staatspräsidenten in der Verfassung von 1961 siehe Özsoy, Cumhuriyet'in Kuruluşundan Bu Yana, S.386ff.

¹²⁴⁶ Özsoy, S.393.

Das Regierungssystem der Verfassung von 1961 sah deutlich eine parlamentarische Demokratie vor. Dennoch war die Qualifizierung der Kompetenz der Exekutive als eines ‐Auftrags‐ eine Abweichung von der Staatsform, die seit dem Inkrafttreten der Verfassung von 1921 traditionell das Primat der Nationalversammlung anerkannte.¹²⁴⁷ Auf diese Weise bestand die Existenz der Regierung als eine Ableitung der Legislative fort.¹²⁴⁸ Demgegenüber war die neu verankerte Klausel in Art. 105 der Verfassung von 1961 bemerkenswert, welcher den Ministerpräsident für die Zusammenarbeit unter den Ministern verantwortlich machte. Nach der gleichen Regelung sollte der Ministerpräsident über die Durchführung der Politik wachen. *Soysal* hob bezüglich dieser Regelung zutreffend hervor, dass diese Neuregelung eine Abweichung vom Status des Ministerpräsidenten als *primus inter pares* symbolisierte.¹²⁴⁹

Es ist eine erhebliche Änderung bei der Struktur der Nationalversammlung zu beobachten. Denn die Verfassung sah für die Nationalversammlung ein sog. Zweikammersystem (Bikameralismus) vor. Demnach bestand die Große Nationalversammlung laut Art. 63 der Verfassung von 1961 aus der Nationalversammlung¹²⁵⁰ und aus dem Senat der Republik. Die Nationalversammlung, als erste Instanz des Parlaments, setzte sich aus 450 Abgeordneten, die durch gleiche und allgemeine Wahlen gewählt wurden. Demgegenüber war die Entstehung des Senats zweiteilig. 150 Senatoren sollten durch eine allgemeine Wahl gewählt werden. Die andere 15 Senatoren sollten vom Staatspräsidenten ernannt werden. Zudem waren die ehemaligen Staatspräsidenten¹²⁵¹ und die Mitglieder des Nationalen Einheitskomitees, die Agitatoren des Militärputsches vom 27.05.1960 waren, *ex officio* Mitglieder des Senats nach Art. 70 der Verfassung von 1961.

Die Verfassungsväter wollten die Macht der Parlamentsmehrheit aufgrund der Erfahrungen zwischen den Jahren 1950-1960 durch den Bikameralismus beschränken.¹²⁵² Im Hintergrund stand das Misstrauen des Verfassungsgebers bezüglich des allgemeinen Wahlrechts. In diesem Punkt kann die Existenz der nichtgewählten Senatoren im Senat der Republik mit diesem Misstrauen begründet werden.¹²⁵³ Die Verfassung von 1961 sah auch andere verfassungsrechtliche Maßnahmen, deren Zweck die Beschränkung der absoluten Herrschaft der Mehrheit war, vor. Zu diesem Zweck wurde ein Verfassungsgericht¹²⁵⁴, in Art. 145ff. der Verfassung, vorgesehen.

¹²⁴⁷ *Soysal*, S.275.

¹²⁴⁸ *Soysal*, S.297.

¹²⁴⁹ *Soysal*, S.302.

¹²⁵⁰ Zur Amstführung musste die Regierung nur auf dem Vertrauen der türkischen großen Nationalversammlung beruhen.

¹²⁵¹ Durch diese Mitgliedschaft im Senat *ex officio* bezweckte der Verfassungsgeber nach *Soysal* die Absicherung der Unparteilichkeit des Staatspräsidenten.

¹²⁵² *Soysal*, S.277.

¹²⁵³ *Soysal*, S.278.

¹²⁵⁴ Die Idee des Primats der Verfassung war im Art. 103 der Verfassung von 1924 verankert. Dennoch gab es keine unabhängige Institution im Sinne der Verfassungsgerichtsbarkeit, die diese Idee realisieren konnte. Nur die türkische Große Nationalversammlung hatte das Privileg der Auslegung der Gesetze. Ebenso hatte die Nationalversammlung nach Art. 52 der Verfassung von 1924 die Kompetenz zur Gesetzmäßigkeitsprüfung der Satzungen. Die Diskussionen über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze begann in den 1950er Jahren. Federführend war insofern das Buch von Prof. Turhan Feyzioğlu, das ‐Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi‐ hieß. Im Übrigen kam das Leitwort in der Rechtsprechung vom Richter Refik Gür aus Akşehir. *Gür* verteidigte ausdrücklich unter Berücksichtigung der amerikanischen Praxis, dass die Richter die Durchsetzung von verfassungswidrigen Gesetzen vermeiden konnten. Nach der Aufhebung seiner Entscheidung durch das Kassationsgericht hatte er einen Widerstand geleistet. Inzwischen war das umstrittene Gesetz außer Kraft gesetzt worden. Daher war das Verfahren gegenstandslos. Dennoch beeinflusste diese Auffassung Gürs das Schrifttum und die Judikative bis heute. Für eine detaillierte Arbeit über Refik Gür siehe Çelik, Burak, Yargıya Refik Gür'ün Pencerelerinden Bakmak: Yargı Eliyle Hukuk Üretimi Üzerine Bir Bilanço

Diese Gewährleistungen, die die Macht der Exekutive beschränken und kontrollieren sollten, verursachten eine weite Unruhe in der Politik der Rechten, die nach den Wahlen von 1965 die absolute Mehrheit im Parlament besaßen und die Kabinett damit darstellten. Insbesondere waren die Aussagen der Justizpartei (AP) als Nachfolger der gestürzten demokratischen Partei (DP) maßgebend, die von *Tanör*¹²⁵⁵ als „populistische Verfassungsauslegung“ bezeichnet wurde.

Danach habe die Verfassung von 1961 durch die Einführung des Senat der Republik, Verfassungsgerichts und autonome Institutionen die Anwendung des nationalen Souveränität zwischen verschiedenen Organen verteilt.¹²⁵⁶ Der damalige Ministerpräsident und der Vorsitzender der Justizpartei Süleyman Demirel hatte gleichermaßen ausgedrückt, dass dieser Staat mit einer solchen Verfassung nicht geführt werden konnte.¹²⁵⁷ Darum sollte die Exekutive verstärkt werden. Die Justizpartei hatte zu diesem Zweck schon im Jahre 1969 einen Entwurf für eine Verfassungsreform gestellt. Dieser Entwurf zur Verfassungsreform bezweckte die Verstärkung der Exekutive durch den Erlass gesetzeskräftiger Verordnungen und die Herbeiführung eines Volksentscheids. Der Entwurf sah auch vor, die Autonomie der Universitäten und der türkischen Rundfunkinstitution zu beschränken.

Auch Militärkreise kritisierten das Grundrechtsregime der Verfassung, da sie die Verfassung für die Jugendbewegungen, die im Lichte der 68-er Bewegung entstanden, verantwortlich machten.¹²⁵⁸ Insofern scheiterte die Regierung der Justizpartei, die Polarisierung in der türkischen Gesellschaft zu beenden. Als Folge dessen hat das Militär am 12. März 1971 ein sog. Memorandum kundgegeben.¹²⁵⁹ Durch dieses Memorandum wurde der sofortige Rücktritt von Demirel gefordert. Ebenso forderte das Militär Verfassungsänderungen.¹²⁶⁰

Das Militär drohte mit der Auflösung des Parlaments und mit der Übernahme der Staatsführung, falls diese Forderungen nicht erfüllt werden sollten. Nach diesem Memorandum, welches als „Semiputsch“¹²⁶¹ genannt wurde, trat Demirel zurück. Es wurde eine überparteiliche Regierung gegründet.¹²⁶² Das erste Werk des neuen Kabinetts war die Vornahme von Verfassungsänderungen.¹²⁶³ Dementsprechend wurde am 22. 09.1971 das Gesetz über die Änderungen in der Verfassung erlassen.

Denemesi, in: *Anayasa Hukuku Araştırmalarında Genç Yaklaşımlar: Kurumsal ve Uygulamalı Yeni Çalışmalar* (Hrsg: Bertil Emrah Oder), Istanbul 2013, S.489-511.

¹²⁵⁵ Tanör, Bülent, *Anayasal Gelişme Tezleri*, Istanbul 2008, S.107-111.

¹²⁵⁶ Hierzu ist der Gedanke des 3. Staatspräsidenten Celal Bayar von der gestürzten demokratischen Partei bemerkenswert. Laut *Bayar* stand der richtige Verfassungsgedanke in der Verfassung von 1924, die die türkische Große Nationalversammlung als einzige Herrscherin der Souveränität anerkannt hatte. Dennoch wich Bayar zufolge die Verfassung von 1961 von jener sog. Atatürk-Verfassung ab und kehrte zur osmanischen Tradition zurück, nach der das Militär und die Akademie (*Medrese*) die Macht der Exekutive beschränkt hatten. Darum kritisierte Bayar in der Verfassung von 1961 vor allem den Satz „*Die Souveränität wird durch die zuständigen Organen ausgeübt.*“ Siehe Tanör, *Anayasal Gelişme Tezleri*, S.109-110.

¹²⁵⁷ Demirel habe diese Äußerung bezüglich der Verfassung von 1961 auch später fortgesetzt. Siehe *Milliyet*, 24.3.1980, s.1.

¹²⁵⁸ Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, S.412.

¹²⁵⁹ Yazıcı, Serap, *Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, Ankara 1997, S.106.

¹²⁶⁰ Hier ist zu bemerken, dass diese Forderung eines nicht im Rundfunk angekündigten Memorandums vom Militär zum Ausdruck gebracht wurde. Dennoch habe die Militär am gleichen Tag dem Staatspräsidenten ein anderes Memorandum angeboten, in dem auch die Verfassungsänderungen gefordert wurden. Siehe Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, S.412.

¹²⁶¹ Yazıcı, *Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, S.111.

¹²⁶² Ebenso wurde der Ausnahmezustand erklärt, in dem die zahlreiche Kompetenzen einschließlich die Kompetenzen der Judikative, militarischen Organen zustand.

¹²⁶³ Auch bezeichnete der Ministerpräsident dieser Regierung Nihat Erim die Verfassung von 1961 als „*Luxus.*“ Siehe Kuzu, Burhan, *Yeni Anayasaya Doğru*, AÜHF 42, S.219.

Zwei Jahre nach diesen Änderungen wurden auch andere Artikel der Verfassung von 1961 geändert.¹²⁶⁴ Es wurde der Ministerrat ermächtigt, gesetzeskräftige Verordnungen zu erlassen (Art. 64 der Verfassung von 1961). Es wurde auch das „Gesetzlichkeitsprinzip für Steuersachen“ geschwächt und der Ministerrat für die Bestimmung von Steuern ermächtigt (Art.64 der Verfassung von 1961). Die Autonomie der türkischen Rundfunkanstalten(TRT) wurde aufgehoben. Die Autonomie der Universitäten wurde auch geschwächt.

Der Einfluss kleiner Fraktionen durch die Erhebung einer Klage vor dem Verfassungsgericht wurde abgeschafft. Ebenfalls bemerkenswert war auch die Einführung eines sog. Staatssicherheitsgericht (Art.136 der Verfassung von 1961). Die Richterandidaten dieser Gerichte wurden vom Ministerrat bestimmt.

Letztlich ist hinzuzufügen, dass auch das Grundrechtsregime der Verfassung von 1961 von diesen Änderungen beeinflusst wurde. Denn diese Änderungen hatten eine generelle Einschränkung der Grundrechte vorgesehen.¹²⁶⁵

Die Verfassungsänderungen von 1971 und 1973, welche die freiheitliche Struktur der Verfassung von 1961 zugunsten der Exekutive gewandelt hatte, beendeten die Diskussion nicht. Den Gipfelpunkt dieser Diskussionen stellten die am 19.April 1980 und am 10.Mai 1980 stattgefundenen Podiumsdiskussionen bezüglich der Verfassungsordnung und der Wahlsysteme dar.¹²⁶⁶

Es war insbesondere die Podiumsdiskussion der Tercüman-Zeitung vom 19. April 1980 erwähnenswert. In dieser Diskussion wurden die Vorschläge des damaligen Ministerpräsidenten AP-Vorsitzenden Süleyman Demirel und der anderen stellvertretenden Vorsitzender der AP für die Einführung des Notstands in der Verfassung und zur Einführung der Volkswahl des Staatspräsidenten sowie zur Anerkennung der weiteren Kompetenzen zur Diskussion gestellt.¹²⁶⁷ Es war in diesen Podiumsdiskussionen insbesondere die Rede von *Orhan Aldıkaçtı* bemerkenswert. In seinem Beitrag betonte *Aldıkaçtı* die Schwäche der Exekutive vor der Legislative und schlug vor, der Exekutive mehr Kompetenzen zu übertragen.¹²⁶⁸ Ebenso forderte er die Streichung des Verhältniswahlrechts und die Einführung des Mehrheitswahlrechts.¹²⁶⁹ Prof. Dr. *Yaşar Karayalçın* kritisierte die Qualifizierung der Exekutive als einen Auftrag in der Verfassung und wies darauf hin, dass die Exekutive durch die Bestimmung des Mehrheitswahlrechts bekräftigt werden sollte, um das parlamentarische Regierungssystem zu aktivieren.¹²⁷⁰ Der letzte Redner Prof. Dr. Turhan Feyzioğlu, lehnte ein Bedürfnis nach einer neuen Verfassung ab und erinnerte daran, dass die Verfassung von 1961 nach den Verfassungsänderungen von 1971 und 1973 mehr Kompetenzen der Exekutive anerkannt hatte. Dennoch war die Stellung der Exekutive während der Verfassung von 1924 determinierend, da die Exekutive auf der Persönlichkeit von Mustafa Kemal Atatürk und seiner Partei CHP beruhte. Ein Semipräsidentensystem konnte im Falle einer Kohabitation in der Türkei scheitern.¹²⁷¹ Ebenso mussten die

¹²⁶⁴ Für die vollständige Aufzählung und Bewertung dieser Verfassungsänderungen von 1971 und 1973 siehe Tikveş, Özkan, *Anayasa'da Yapılan Değişikler ve Ekler Konusunda Bir Araştırma*, in: Berki'ye Armağan, Ankara 1977, S.767-783.

¹²⁶⁵ Der Missbrauch von Grundrechten wurde nach der neuen Fassung des Art. 11 der Verfassung von 1961 verboten.

¹²⁶⁶ Für die Zusammenfassung der Beiträge dieser Podiumsdiskussionen siehe *İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa*(Hrsg: Osman Balcıgil), İstanbul 1982.

¹²⁶⁷ *İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa*, S.19ff.

¹²⁶⁸ *İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa*, S.58-59.

¹²⁶⁹ *İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa*, S.77.

¹²⁷⁰ *İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa*, S.62-63.

¹²⁷¹ *İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa*, S.102.

Nachteile des Präsidialsystems für die Türkei berücksichtigt werden.¹²⁷² Darum betonte er die Rolle der Gesellschaft jenseits der Verfassungsbestimmungen.¹²⁷³ Aus diesen Gedanken von Feyzioğlu konnte die Konsequenz gezogen werden, dass er die Bedeutung der Verfassungswirklichkeit anders als die anderen Teilnehmer der Podiumsdiskussion betont habe. Ebenso lehnte er die Idee zur Einführung des Mehrheitswahlrechts mit dem Argument ab, dass dieses Wahlsystem die Polarisierung in der Gesellschaft erhöhen könne.¹²⁷⁴

Es wurde in der gemeinsamen Diskussion der Rechtsanwaltskammer und der politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität Istanbul zusammenfassend hervorgehoben, dass die Bewertung über die Schwäche der Exekutive wahrheitswidrig war, so die Veranstalter des Symposiums.¹²⁷⁵ Es konnte danach in der Türkei ein Semipräsidialsystem oder ein Präsidialsystem die Herrschaft eines einzigen Mannes verursachen, die einen Rosengarten ohne Dornen wollten.¹²⁷⁶ Insofern ist die Äußerungen von *Apaydın* bemerkenswert. Nach *Apaydın* würde die republikanische Staatsform der Verfassung beseitigt¹²⁷⁷, wenn das im Podiumsdiskussion geforderte Präsidialsystem eingeführt würde. In diesem Sinne betonte er, dass die republikanische Staatsform nach der Verfassung von 1961 unantastbar war.

Ende der 70er Jahren verursachten sowohl bürgerkriegsähnliche Umstände als auch die Zersplitterung in der Nationalversammlung eine große Instabilität in der Türkei. Insofern erschwerte die politische Polarisierung der politischen Links- und Rechtsgruppen die Bildung starker Koalitionen. Im Lichte dieser Entwicklungen hat das Militär am 12.09.1980 geputscht und die türkische Große Nationalversammlung aufgelöst.

Anders als die Putschisten von 1960 haben die Putschisten von 1980 sowohl die Zivilgesellschaft als auch politische Parteien und Verbände von der Politik ausgeschlossen. Die verfassungsgebende Kraft bestand dementsprechend aus zwei unterschiedlichen Organen: Beratende Versammlung¹²⁷⁸ und Nationaler Sicherheitsrat. Diese scheinbare Zweiköpfigkeit der verfassungsgebenden Gewalt war jedoch eine Illusion, da alle Mitglieder der Beratenden Versammlung aus den Reihen des Nationalen Sicherheitsrats stammten.¹²⁷⁹ Die eigentliche Macht hinter der Verfassung von 1982 hatten fünf Generale, die den Putsch angeführt hatten. Bevor die Beratende Versammlung die Besprechungen aufnehmen konnte, hatte der Nationale Sicherheitsrat alle politischen Parteien verboten.

Nach zwei Monaten beendete die Beratende Versammlung die Diskussionen bezüglich des Verfassungsentwurfes und hat den Verfassungsentwurf dem Nationalen Sicherheitsrat vorgelegt.

¹²⁷² İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, S.103.

¹²⁷³ İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, S.65-66.

¹²⁷⁴ İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, S.80-83.

¹²⁷⁵ İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, S. 69-74. Bei dieser Diskussion haben der damaligen Präsident der Rechtsanwaltskammer Orhan Apaydın, Professor Lütfi Duran und Professor Bahri Savcı Stellung teilgenommen.

¹²⁷⁶ İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, S.117.

¹²⁷⁷ İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, S.110-111.

¹²⁷⁸ In dieser Arbeit wurde die Übersetzung von *Rumpf* für dieses Organ angewendet. Siehe *Rumpf*, S.92.

¹²⁷⁹ Die Beratende Versammlung bestand aus 160 Mitgliedern. Es wurden 40 von diesen 160 Mitgliedern unmittelbar vom Sicherheitsrat ernannt. Die andere Mitgliedern, die vom Gouverneur vorgeschlagt wurden, wurden auch vom nationalen Sicherheitsrat ernannt. Diese Kandidaten mussten aus den Personen ausgewählt werden, die zu diesem Zeitpunkt keine Mitgliedschaft einer politischen Partei hatten. Siehe Tanör/Yüzbaşıoğlu, S.13.

Der Verfassungsentwurf wurde vom Nationalen Sicherheitsrat überarbeitet. Der überarbeitete Verfassungsentwurf trat am 7.11.1982 nach der Volksabstimmung in Kraft.¹²⁸⁰

Obleich diese Verfassung nach der Inkrafttreten der Verfassung durch 11 Verfassungsänderungen¹²⁸¹ eine sog. Verfassungswandlung¹²⁸² erlebt hat, ist die Verfassung immer noch eines der umstrittensten Themen der Politik.

Hierzu ist die Verfassungsänderung von 2007 nach dem Scheitern bei der Wahl des Staatspräsidenten bemerkenswert, die die Volkswahl des Staatspräsidenten in der Verfassung eingeführt hatte. Diese Verfassungsänderung von 2007 über die Wahl des Staatspräsidenten wird nachher ausführlich dargelegt.

Nach den Parlamentswahlen von 2011 waren alle Parteifraktionen der türkischen großen Nationalversammlung darüber einig, dass es durch die Gründung eines ad-hoc-Verfassungsausschusses eine neue Verfassung geben sollte.¹²⁸³ Dieser ad-hoc Verfassungsausschuss setzte sich aus zwölf Mitgliedern zusammen, in dem jede Parteifraktion mit Abgeordneten vertreten war. Es ist zu bemerken, dass dieser ad-hoc Verfassungsausschuss auf keiner verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Grundlage beruhte. Dieser Ausschusses legitimierte sich selbst als die verfassungsgebende Kraft. Für die Bestimmung der Arbeitsgeschäfte des Ausschusses beschlossen die Mitglieder einstimmig eine Geschäftsordnung. In dieser Geschäftsordnung wurde die Beschlussfähigkeit und die Abstimmungsfähigkeit verankert. Nach Art. 6 dieser Geschäftsordnung musste der Ausschuss für die Annahme eines Artikels einstimmig beschließen. Trotz dieser hohen Abstimmungsfähigkeit, d.h. die qualifizierte Abstimmungsmehrheit, konnten sich die Fraktionen auf 66 Artikeln verständigen. Diese Artikel betrafen zumeist die Grundrechte und Freiheiten. Jedoch waren die Einstellungen der Parteien bezüglich der Staatsorganisation ganz anders.

Die Parteifraktionen im Ausschuss hatten unterschiedliche Optionen bezüglich des Regierungssystem nach der Verfassungsänderung von 2007. Aus diesem Grund konnte dieser ad-hoc-Ausschuss infolge der Diskussionen über das Regierungssystem der Türkei nicht mehr arbeiten. Dieser Unstimmigkeit folgte die Selbstauflösung des Ausschusses, nach dem die AKP-Fraktion ihren eigenen Entwurf vorgelegt hatte.

¹²⁸⁰ Nach der offiziellen Ergebnissen haben 92 % der Wähler für die neue Verfassung gestimmt. Anders als die Auffassung, die den undemokratischen Abstimmungsprozess für dieses Ergebnis verantwortlich gemacht hat, äußerte *Hirsch*, dass dieses Ergebnis eine Reaktion auf den Untergang des Staatsapparats gewesen ist, dessen Ursache in der Kluft zwischen der freiheitlichen parlamentarischen Demokratie und der Verfassungswirklichkeit bestand. Für diese Meinung siehe *Hirsch, Ernst, Die Verfassung der türkischen Republik vom 9. November 1982, JÖR 1983, S.549.*

¹²⁸¹ Für die Zusammenfassung dieser Änderungen siehe *Tanör/Yüzbaşıoğlu, S.41-64.*

¹²⁸² Diese Verfassungswandlung ist vor allem im Grundrechtsregime festzustellen. Der Art. 13 der Verfassung von 1982, die eine generelle Schrankenregelung der Grundrechtseingriffe ermöglicht hat, wurde in eine Gewährleistung gegen die Grundrechtseingriffe umgewandelt. Somit müsse die Staatsgewalt bei Grundrechtseingriffen die im Art. 13 der Verfassung vorgesehenen Schranken berücksichtigen. Siehe *Tanör/Yüzbaşıoğlu, S.46-47.*

¹²⁸³ Die Frage, ob die türkische Große Nationalversammlung befähigt war, eine neue Verfassung zu erlassen, war umstritten. Dieses Thema wurde schon vor der Gründung des ad-hoc Verfassungsausschusses bei der Sitzung des Präsidenten mit den Verfassungsrechtsprofessoren am 23.09.2011 diskutiert. In dieser Sitzung entstanden zwei Gedanken: Ein Gedanke war, dass eine neue Verfassung durch dieses Parlament nicht gemacht werden konnte. Denn die Verfassung schweig dazu, wie eine neue Version ihrer selbst verfasst werden konnte. Zudem amtierte die nach den Wahlen am 12.06.2011 entstandene türkische Große Nationalversammlung nur als eine verfassungsändernde Kraft. Dagegen hielten manche Verfassungsrechtler eine neue Verfassungsgebung für möglich, denn die alle im Parlament vertretenen Parteien im Wahlkampf hatten eine neue Verfassung versprochen. Zudem gab es in der Verfassung keine Regelung, die den Erlass einer neuen Verfassung verbietet.

Nach diesem Entwurf wurde das Regierungssystem der Türkei in ein Präsidialsystem umgewandelt.

Es werden im Folgenden die Stellungnahmen der Oppositionsparteien und der Regierungspartei bezüglich dieses Entwurfs der AKP erwähnt, damit diese Diskussion für die Vertiefung der Verfassungsänderungen vom April 2017 ein Wegweiser sein sollen.¹²⁸⁴

Die Regierungspartei AKP, welche die Einführung des Präsidialsystems verteidigte, begründete ihren Entwurf damit, dass die Stellung des Staatspräsidenten schon infolge seiner weiten Kompetenzen das politische System von den typischen parlamentarischen Systemen entfernt habe. Unter Berücksichtigung der Einführung der Volkswahl des Staatspräsidenten durch die Verfassungsänderung von 2007 könne die Dualismus in der Exekutive nicht die Stabilität sicherstellen.¹²⁸⁵ Aus diesem Grund sollte sich das türkische Regierungssystem in ein Präsidialsystem umwandeln lassen, um die Stabilität und die Effektivität sicherzustellen.

Demgegenüber war es schwer, den von der AKP vorgeschlagenen Verfassungsentwurf¹²⁸⁶ mit dem klassischen Präsidialsystem zu vereinbaren. Anders als die strikte Gewaltenteilung des amerikanischen Systems sah dieser Entwurf die Verschiebung der Staatsgewalt auf den Präsidenten vor.

Dies begründete man damit, dass eine Position wie die Position des amerikanischen Präsidenten zu schwach sei, um die in der Türkei erforderliche Stabilität zu sichern. Deswegen brauche die Türkei laut AKP ein sog. „Präsidialsystem türkischer Art.“¹²⁸⁷

Dieses System sah eine direkte Volkswahl für das Präsidentenamt vor. Der Präsident sollte der Alleinherrscher der Exekutive sein. Neben ihm sollte ein sog. Vize-Präsident amtierend, der im Falle der Behinderung, des Todes oder des Rücktritts des Präsidenten an seine Stelle treten würde, ganz wie in den USA.

Die Kompetenzen des Staatspräsidenten waren nach dem Entwurf sowohl für die Legislative als auch für die Exekutive weitreichend. Die wichtigste Neuigkeit, die das Regierungssystem umwandelte, war die Anerkennung der Auflösungskompetenz des Parlaments und die Kompetenz zur Herbeiführung des Referendums für den Erlass von Gesetzen.¹²⁸⁸ Zudem hatte der Präsident durch sein Vetorecht bezüglich der Gesetze einen erheblichen Einfluss auf die Legislative.

Der Entwurf hat ebenso die Einführung der sog. Präsidialverordnungen für die generelle Politik vorgesehen. Diese Präsidialverordnungen waren im Publikum und im ad-hoc Ausschuss auch umstritten.

¹²⁸⁴ Für alle Entwürfe und für alle von den Parteien angenommenen Artikeln bei der Arbeit des ad-hoc-Verfassungsausschusses siehe Barın, Taylan, Türkiye'nin Yeni Anayasa Arayışı: 2011-2013 TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu Tecrübesi, Istanbul 2014.

¹²⁸⁵ Erwähnenswert ist, dass diese Begründung von der AKP mit der Begründung des 10. Staatspräsidenten Sezer bezüglich der Zurückweisung der Verfassungsänderungen von 2007 identisch sind.

¹²⁸⁶ Für eine Kritik dieses Entwurfes siehe Nomer, Mert, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Türk Usulü Başkanlık Sistemi Önerisi'nin Değerlendirilmesi, Bahçeşehir Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2014 Cilt:9 Sayı:113, S.123-140.

¹²⁸⁷ Dieser Begriff wurde erstmals vom damaligen Ministerpräsidenten und AKP-Vorsitzenden Recep Tayyip Erdoğan in einem Interview am 10.11.2012 benutzt. In diesem Interview erklärte Erdoğan, dass die Türkei durch die Harmonie der nützlichen Eigenschaften aller Systemen einen sog. Präsidialismus der türkischen Art schaffen könne. <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/derya-sazak/-bakanlik-ta-turk-sistemi-1625059/> (Erreichbar am 6.10.2017)

¹²⁸⁸ Hierzu wurde erweitert der Entwurf die Kompetenz des Präsidenten bezüglich der Herbeiführung des Referendums, da die gültige Fassung des Art. 175 der Verfassung von 1982 nur für die Verfassungsänderungen eine solche Befugnis anerkannt hatte.

Es war auch erwähnenswert, dass der Präsident das Kabinett ohne Zustimmung der Legislative anders als der Präsident in den USA bilden konnte.

Auch für die Zusammensetzung der Judikative ist der Einfluss des Präsidenten maßgebend. Der Präsident ernennt nach diesem Entwurf acht Mitglieder des türkischen Verfassungsgerichts, das nach diesem Entwurf aus 17 Richtern zusammengesetzt werden soll. Es ernennt auch sieben Mitglieder des Hohen Rats für Richter und Staatsanwälte. Dieser Rat ist für die Ernennung und Entlassung der Richter und Staatsanwälte zuständig. Sämtliche Ernennungen des Präsidenten bedurften keine Zustimmung aus der Legislative. Somit erweiterte der Entwurf die Abweichung des vorgeschlagenen Systems von dem klassischen Präsidialsystem in den USA.¹²⁸⁹

Dieser Entwurf der AKP, welche eine Gewaltenfusion vorgesehen hatte¹²⁹⁰, verursachte die Auflösung des ad-hoc-Ausschusses. Darum wurden die Verhandlungen für eine völlige neue Verfassung unterbrochen.

Nach den Parlamentswahlen am 1.11.2017 wurde in der türkischen großen Nationalversammlung erneut ein Ausschuss für die neue Verfassung gegründet. Dieser Ausschuss wurde auch in der dritten Lesung am 17.2.2016 aufgelöst, da die Oppositionspartei CHP deutlich ihre Stellungnahme ausgedrückt hat, nicht weiter mitzumachen, wenn die parlamentarische Demokratie als Grundsatz der neuen Verfassung nicht verankert werden würde.

Die Einführung des Präsidialsystems wurde in der Türkei nach dem gescheiterten Putschversuch am 15.7.2016 erneut zur Diskussion gestellt. Diesmal führte die Diskussion nicht die Regierungspartei, sondern der Leiter der nationalistischen Bewegungspartei (MHP) Devlet Bahçeli. Nach *Bahçeli*¹²⁹¹ gab es nach der Amtsführung und der Amtsübung des 12. Staatspräsidenten Erdoğan, welche deutlich die Grenzen des Verfassungsnorm überschritt, in der Türkei zwei Wege: Entweder sollte der Staatspräsident Erdoğan auf diese de-facto-Präsidialführung verzichten oder die Verfassung sollte an dieser Amtsübung von Erdoğan angepasst werden. Darum sollte die Regierungspartei seinen Vorschlag erneut dem Parlament bringen. Danach sollten diese Entwürfe zum Präsidialsystem nach *Bahçeli* durch eine Drei-Fünftel-Mehrheit des Parlaments dem Referendum herbeigeführt werden.

Nach diesem Aufruf von *Bahçeli* bereitete die Regierungspartei erneut einen modifizierten Entwurf für die Verfassungsänderung vor. Dieser Entwurf der AKP sah eigentlich jenseits der früheren Vorschlägen der AKP in ad-hoc Ausschüssen für die neue Verfassung eine Machtkonzentration des Staatsapparates im Gefüge des Staatspräsidenten vor. Dieser Entwurf wurde nach den Beratungen mit der MHP am 10.12.2017 dem Präsidium der türkischen großen Nationalversammlung unterbreitet. Dieser Entwurf zur Verfassungsänderung kann in vier Abschnitten zusammengefasst werden:

- Die Abschaffung der parlamentarischen Demokratie und die Einführung eines Präsidialsystems der türkischen Art
- Den Umbau der Zusammensetzung des Rats der Richter und Staatsanwälte

¹²⁸⁹ Im Präsidialsystem tritt die unabhängige Justiz als die wichtigste Bremse zur Verhinderung des Missbrauchs der Kompetenzen durch den Präsidenten ein. Özsoy, Şule, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, Istanbul 2017, S.158.

¹²⁹⁰ Für diese Feststellung siehe Nomer, *Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Türk Usulü Başkanlık Sistemi Önerisi'nin Değerlendirilmesi*, S.138.

¹²⁹¹ Diese Diskussion stellte Bahçeli in seiner Öffnungsrede seiner Fraktionsitzung am 11.10.2016. Für diese Erklärungen *Milliyet Gazetesi* 12.10.2016.

- Die Abschaffung des Ausnahmezustandes aus dem Verfassungstext
- Die Aufhebung des Verbots zur Parteimitgliedschaft des Staatspräsidenten

Dieser Entwurf wurde in der türkischen großen Nationalversammlung 21.1.2017 angenommen. Allerdings war die Verfassungsmäßigkeit dieser Abstimmung in der türkischen großen Nationalversammlung bestritten: Zunächst verstoße die Inhalt des Entwurfs, welche die Exekutive im Persönlichkeit des Staatspräsidenten erheblich erweitert hatte und die Gewaltenteilung zugunsten der Exekutive geändert hatte, gegen die Grundsätze der Republik, die nach Art 4. der Verfassung von 1982 unantastbar sind. Mit anderen Wörtern könne die Einführung eines Präsidialsystems ohne eine strikte Gewaltenteilung mit dem Grundsatz des Republikanismus nach Art.1 der Verfassung von 1982 nicht vereinbart werden. Denn der Republikanismus sollte nicht nur im engeren Sinne, sondern auch im weiteren Sinne interpretiert werden. Demnach erfordert der Republikanismus im weiteren Sinne neben der Ablehnung der Monarchie auch die Ausstattung der Republik mit der Demokratie, mit hohen Menschenrechtsstandards, mit dem Rechtsstaat und auch mit dem Sozialstaat.¹²⁹² Das türkische Verfassungsgericht interpretierte auch den Republikanismus im weiteren Sinne und annullierte die Verfassungsänderungen, welche den Grundsatz der Republikanismus verletzt haben.¹²⁹³

Aus diesen Gründen darf ein Verfassungsentwurf, welcher durch die Stärkung des Staatspräsidenten vom klassischen Präsidialsystem abweicht, nach Art. 4 der Verfassung von 1982 nicht vorgeschlagen werden. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Verfassungsänderung mit Nr. 6771, wurde nach deren Annahme in der türkischen großen Nationalversammlung vom Verfassungsgericht nicht nachgeprüft, da die opponierenden Kräfte im Parlament diesen Rechtsweg nicht bevorzugt haben.

Neben dieser Diskussion war die Geheimhaltung der Stimmabgabe bei den Verfassungsänderungen nach Art. 175 Abs.1 der Verfassung von 1982 auch umstritten. Da einige Abgeordneten bei der Abstimmung ihre Stimmzettel gezeigt haben, wurde auch zutreffend hervorgehoben, dass es eine verfassungswidrige Abstimmung geschah.¹²⁹⁴ Die geheime Abstimmung bei den Verfassungsänderungen bezwecke nicht nur, den betreffenden Abgeordneten, sondern die ganze Abstimmung vor einer möglichen Erpressung zu schützen. Darum sei ein Verzicht auf die Geheimhaltung der Stimmabgabe durch den Rechtsträger unzulässig.¹²⁹⁵

Nach dieser juristisch zweifelhaften Annahme der Verfassungsänderungen mit Nr. 6771 in der türkischen großen Nationalversammlung wurde dieses verfassungsändernde Gesetz dem Referendum zugeführt. Der Ablauf des Referendums wurde auch mit vollem Recht kritisiert, da der Wahlkampf nur über die Verfassungsänderungen während des Notstands geführt wurde.¹²⁹⁶ Diese Kritik wurde damit begründet, dass Grundrechte wie Meinungsfreiheit oder Versammlungsfreiheit, welche für die Willensbildung des Volkes unverzichtbar sind, im Notstand derogiert werden konnten. Diese Kritik

¹²⁹² Duygun, Ahmet Mert, Başkanlık Sistemi Tartışması Bir Rejim Tartışmasıdır: Cumhuriyet Kavramı Doğrultusunda Bir Değerlendirme, Güncel Hukuk Dergisi, Ocak 2017, S.39.

¹²⁹³ Vgl. AYM E: 1973/19 K: 1975 K.t. 15.4.1975.

¹²⁹⁴ Siehe Şirin, Tolga, 2017 Anayasa Değişikliği'nin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 6 Sayı 11, S.86-87 Fn.1.

¹²⁹⁵ Die deutsche Rechtsprechung und das deutsche Schrifttum sind auch dieser Meinung, die damit begründet wird, dass das Wahlgeheimnis nicht nur den Einzelnen, sondern auch das öffentliche Interesse schütze. Vgl. Spieß, Gerhard, Der Grundrechtverzicht, Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1997, S.72

¹²⁹⁶ Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, S.161. Der Europäische Kommission für Demokratie durch das Recht (Venedig-Kommission) hatte dieselbe Ansicht. Siehe Venice Commission, Turkey: Opinion on the Amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017, S.7. Rn. 27 ff.

rechtfertigte die Aufhebung der Aufsicht des Oberwahlausschusses über die privaten Rundfunkanstalten durch eine gesetzeskräftige Notverordnung während des Wahlkampfes. Somit wurde die Chancengleichheit im Wahlkampf zum Referendum aufgrund des Notstandes verletzt.¹²⁹⁷

Die Ergebnisse des Referendums über die Verfassungsänderungen mit Nr. 6771 in 2017 beendete diese Diskussion nicht. Nach den offiziellen Ergebnissen wurden die Verfassungsänderungen der Nr.6771 mit einer knappen Mehrheit (51,41 %) gegen 48,59 % Nein-Stimmen angenommen. Jedoch wird die verfassungsrechtliche Legitimität dieser Ergebnisse wegen einer offensichtlich gesetzwidrigen Beschluss des Oberwahlausschusses bezweifelt. Denn der Oberwahlausschuss entschied entgegen der betreffenden Regelungen des Gesetzes mit Nr. 298, dass die ungestempelten Stimmzettel als gültig gewertet wurden.¹²⁹⁸ Der Oberwahlausschuss begründete seine Entscheidung damit, dass der Wille der Wähler verletzt würde, wenn ihre Stimme wegen der Unterlassung der Wahlbehörden nicht durch die ungestempelten Stimmzetteln abstimmen konnten.

Diese offensichtlich gesetzwidrige (*contra legem*) Auslegung des Oberwahlausschusses, welche die Absicht des Gesetzgebers bezüglich der Wahlsicherheit außer Acht ließ, wurde kritisiert.¹²⁹⁹

Die gegen diese Entscheidung des Oberwahlausschusses erhobene Anfechtungen blieb erfolglos. Ebenso wurde die individuelle Beschwerde der CHP durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als unzulässig zurückgewiesen.¹³⁰⁰ EGMR begründete seine Entscheidung damit, dass der Schutzbereich des Rechts auf freien Wahlen nach Art. 3 des Zusatz Protokoll I EMRK nicht Volksabstimmungen umfasse.

Es sollte schließlich festgehalten werden, dass diese Verfassungsänderungen mit Nr. 6771 am 3.11.2019 durch die Wahlen der türkischen großen Nationalversammlung und durch die Wahl des Staatspräsidenten in Kraft treten werden. Es ist jedoch zu bemerken, dass diese Frist für die Aufhebung des Verbots der Parteimitgliedschaft des Staatspräsidenten und für die Regelungen bezüglich des Rats der Richter und Staatsanwälte und für die Abschaffung des Ausnahmezustandes nicht gilt.

2. Die Kompetenzen des türkischen Staatspräsidenten nach der Verfassung von 1982

Die Kompetenzen des türkischen Staatspräsidenten sind im Art. 104 der türkischen Verfassung aufgezählt. Anders als die Verfassungen von 1924 und von 1961 hat der Verfassungsgeber die Verfassung von 1982 bevorzugt, und die Kompetenzen des Staatsoberhauptes in einem detaillierten Artikel zusammengefasst. Diese Entscheidung des Verfassungsgebers hatte laut *Soysal*¹³⁰¹ eine psychologische Absicht. Es wurde dadurch bezweckt, die hohe Stellung des Staatspräsidenten im Staatsapparat in der Verfassung zu demonstrieren.

Übrigens ist der letzte Satz des Art.104 der heutigen Fassung der Verfassung von 1982 bemerkenswert. Dieser Satz sieht vor, dass der Staatspräsident durch die Verfassung und die Gesetze ihm zugewiesene Wahlen, Ernennungs- und anderen Aufgaben und Kompetenzen ausübe. Diese Klausel ermöglicht es, die Kompetenzen und den Spielraum des Staatspräsidenten durch Gesetze zu erweitern.¹³⁰² Durch diese

¹²⁹⁷ Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, S.161.

¹²⁹⁸ Für diese Entscheidung des Oberwahlausschusses mit Nr. 560 siehe <http://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/5057/2017-559.pdf> (Erreichbar am 5.03.2018).

¹²⁹⁹ Detailliert in: Duygun, Ahmet Mert, Yüksek Seçim Kurulu'nun 16 Nisan 2017 Halkoylamasına İlişkin Verdiği "Mühürsüz Zarf ve Pusula" Kararı ve Bu Karara İlişkin Başvuru Yolları, Hukuk Defterleri, Sayı 7, S.22-26.

¹³⁰⁰ EGMR, Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey, No: 48818/17.

¹³⁰¹ Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasa'nın Anlamı, İstanbul 1986, S.316.

¹³⁰² Sağlam, Fazıl, Anayasa Hukuku Ders Notları, Kıbrıs 2014, S.402.

Klausel hatte die Gesetzgeber die Stellung des Staatspräsidenten in der Verfassungswirklichkeit erhöht und ihm weitere Befugnissen zugestanden.

Im Folgenden werden die Kompetenzen des Staatspräsidenten detailliert untersucht.

2.1. Die Kompetenzen des Staatspräsidenten bezüglich der Exekutive

Die geltende Regelung des Art.8 der Verfassung von 1982 sieht vor, dass der Auftrag und die Kompetenz der Exekutive im Einklang mit der Verfassung und den Gesetzen angewendet und erfüllt werden. Dieser bilaterale Struktur der Verfassung entspricht der parlamentarischen Demokratie.¹³⁰³

Hierzu ist zu bemerken, dass die Rolle der Exekutive stärker als in der Verfassung von 1961 betont wurde. In dieser starken Position hatte der Staatspräsident einen hervorragenden Platz.¹³⁰⁴

2.1.1. Der Ermessensspielraum des Staatspräsidenten nach der türkischen Verfassung zur Regierungsbildung nach den geltenden Verfassungsartikeln

Nach Art. 109 der türkischen Verfassung von 1982 ist der Ministerpräsident der Türkei durch den Staatspräsidenten aus den Reihen der Mitglieder der Nationalversammlung zu ernennen. Obgleich die Verfassung den Begriff "Ernennung" anwendet, ist im Amtsblatt, das die Praxis verdeutlicht, von einer "Beauftragung eines Abgeordneten" die Rede.¹³⁰⁵ Diese Benennung durch einen anderen Begriff¹³⁰⁶ wird in der Literatur kritisiert, da die Ernennung entgegen der Beauftragung den Erwerb eines Status andeutet.¹³⁰⁷

Im Schrifttum wurde die Antwort gegeben, dass die Ernennung des Ministerpräsidenten durch die Akklamation der Kabinettsliste geschah. Aus diesem Grund verneinte diese Antwort die Anwendung des Begriffs eines Ministerpräsidialamtes.¹³⁰⁸ Das heißt der Staatspräsident beauftragt einen Abgeordneten.

Die Ernennung dieses Abgeordneten hängt davon ab, ob er die Regierung bilden kann¹³⁰⁹. Insofern kritisierte Gözler¹³¹⁰ die herrschende Meinung, da es zwei Ministerpräsidenten in der Staatsorganisation nach dieser Meinung bestehe, weil es noch eine geschäftsordnende Regierung gäbe. Demnach soll der

¹³⁰³ Insofern ist es umstritten, ob der Staatspräsident ein Teil der Verwaltung im Sinne des Verwaltungsrechts ist. Obgleich einige Verwaltungsrechtler wie *Duran* die Stellung des Staatspräsidenten außerhalb des Verwaltungsapparats sehen, nimmt das Schrifttum an, dass der Staatspräsident im Lichte der weiteren Kompetenzen bezüglich der Exekutive ein Teil derselben ist. Hier stellt die Regelung im Art. 125 der Verfassung von 1982, die einzelne Akte des Staatspräsidenten von der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgenommen hat, als Stützpunkt für diesen Gedanken dar. Für diese Diskussion siehe Ş.Gözübüyük/T.Tan, *İdare Hukuku- Cilt 1 Genel Esaslar*, Ankara 2011, S.166-167.

¹³⁰⁴ Hirsch, Ernst, *Die Verfassung der türkischen Republik vom 9. November 1982*, JÖR 1983, S.539.

¹³⁰⁵ z. B. siehe R.G. 9.7.2015. Nr: 29411.

¹³⁰⁶ Dieser Unterschied hatte seine Quelle in der Verfassung von 1924, da der Erwerb eines Status laut letzter Fassung der Verfassung von 1921 durch die Nationalversammlung bestätigt wird. Siehe *Özbudun, 1924 Anayasası*, Istanbul 2012, S.34.

¹³⁰⁷ Siehe Yavuz, Bülent, *Parlamentar Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan*, Ankara 2008, S.206

¹³⁰⁸ Okşar, Mustafa, *Hükümet Sistemleri: Önceki Anayasalar ve Özellikle 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu*, Ankara 2013, S.237.

¹³⁰⁹ Turhan, Mehmet, *Başbakanın Seçimi ve Atanması*, in: *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26 Sayı 3, S.29. *Turhan* nennt diese Person einen designierten Ministerpräsidenten.

¹³¹⁰ Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa 2000, S. 563.

Wortlaut des Art. 109 der türkischen Verfassung mit der Verfassungspraxis in Einklang gebracht werden.¹³¹¹

Die Möglichkeit, wonach ein Nicht-Abgeordneter zum Ministerpräsident ernannt wird, ist ausgeschlossen¹³¹².

Die Ernennung eines Nicht-Abgeordneten zum Minister ist dagegen nicht ausgeschlossen. Jedoch ist hinzuzufügen, dass ein Minister, der kein Abgeordneter ist, in die Nationalversammlung wählbar sein muss. Dieses Erfordernis war in der ersten Fassung des Verfassungsentwurfs nicht verankert.¹³¹³ Mit diesem Prinzip sollten eventuelle Regierungskrisen, die entstehen könnten, wenn keine Einigung bei der Auswahl eines bestimmten Ministers zustande kommt, überwunden werden.¹³¹⁴ Diese Formulierung des Entwurfs konnte in der letzten Fassung des Entwurfs nicht beibehalten werden und es wurde der gültige Artikel in die Verfassung aufgenommen.¹³¹⁵

Aufgrund der Frage, ob die Regierung zur Amtsführung eines positiven Vertrauensvotums bedürfe, kann aus dem Wortlaut des Art. 110¹³¹⁶ der türkischen Verfassung die Konsequenz gezogen werden, dass die Regierung höchstens zehn Tagen nach der Ernennung ohne ein positives Vertrauensvotum im Amt bleiben darf. Es ist die Ansicht abzulehnen, die kein positives Vertrauensvotum für die Amtsführung für erforderlich hält. Der Artikel kann jedoch nicht dergestalt ausgelegt werden, dass ein positives Vertrauensvotum eine Voraussetzung für die Amtsführung wird. Die Überschrift des Art. 110 der türkischen Verfassung, bedarf für *„Amtsantritt und Vertrauensabstimmung“* keiner solche Erforderlichkeit.¹³¹⁷ Denn Art. 176¹³¹⁸ der türkischen Verfassung bestimmt ausdrücklich, dass die Überschriften nicht zum Verfassungstext gehören. Letztlich wurde nach dieser Ansicht die Erforderlichkeit des Vertrauensvotums zur Amtsführung in Frage gestellt.¹³¹⁹ Darum gilt die Regierung bis zum Vertrauensvotum als eine geschäftsführende Regierung.¹³²⁰

Über den Ermessensspielraum des türkischen Präsidenten kann gesagt werden, dass das Staatsoberhaupt Einfluss auf die Regierungsbildung hat. Da die Amtsführung mit dem Vertrauen des Parlaments anfängt, ist der Ermessensspielraum des Präsidenten nur durch die Realität *de facto*¹³²¹ beschränkt. Die Auswahl

¹³¹¹ Yavuz, S.206.

¹³¹² Im 58. Kabinett wurde Abdullah Gül deshalb statt Recep Tayyip Erdoğan als Ministerpräsident beauftragt.

¹³¹³ Rumpf, Christian, Das türkische Verfassungssystem, Wiesbaden 1996, S.170.

¹³¹⁴ Für diese Äußerung von Orhan Aldıkaçtı als Verfassungsväter der Verfassung siehe Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C.9. S. 419.

¹³¹⁵ Hier ist zu bemerken, dass das türkische Verfassungsgericht in seinem Entwurf vor der Verfassungsgebung 1982 die Unvereinbarkeit des Ministerpräsidialamtes mit dem Parteivorsitz erklärt hat, Siehe, Okşar, S.244.

¹³¹⁶ Art. 110 von türkische Verfassung lautet: *„Die Ministerratsliste wird als Ganzes der Türkischen Großen Nationalversammlung vorgelegt. Befindet sich die türkische Große Nationalversammlung in den Ferien, wird sie einberufen.“*

Spätestens innerhalb von einer Woche nach seiner Konstituierung wird das Programm des Ministerrats vor der Türkischen Großen Nationalversammlung vom Ministerpräsidenten oder einem Minister verlesen und die Vertrauensabstimmung beantragt. Die Verhandlungen zur Vertrauensabstimmung beginnen nach Ablauf von zwei ganzen Tagen, nach Ablauf eines ganzen Tages nach der Beendigung der Verhandlungen wird die Abstimmung durchgeführt.“

¹³¹⁷ Tunç/Bilir/Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, 7. Baskı, Ankara 2015, S.246.

¹³¹⁸ Art. 176 der türkische Verfassung lautet: *„Die Präambel, welche die Grundansichten und -prinzipien bestimmt, auf denen die Verfassung beruht, ist Bestandteil des Verfassungstextes. Die Überschriften der Artikel bezeichnen lediglich den Gegenstand der betreffenden Artikel und die Reihenfolge und Verbindung zwischen ihnen. Diese Überschriften gelten als nicht zum Verfassungstext gehörig.“*

¹³¹⁹ Tunç/Bilir/Yavuz, S.247.

¹³²⁰ Ebenda. Aus diesem Grund sollte die Regierung in dieser Periode keine wichtige Entscheidung zur Landespolitik treffen.

¹³²¹ Okşar, S. 246.

eines Abgeordneten als Ministerpräsident setzt die absolute Mehrheit durch eine Partei oder durch eine Parteienkoalition im Parlament voraus.¹³²² Mit anderen Worten: es wird der beauftragte Abgeordnete schon von den Wählern bestimmt.¹³²³ Deswegen sollte der Staatspräsident die politische Machtbalance berücksichtigen, obwohl er juristisch gesehen jeden Abgeordneten als Ministerpräsidenten beauftragen kann.¹³²⁴ Falls der Staatspräsident einen Abgeordneten, der kein Vertrauen des Parlaments genießt, beauftragt, wird seine Autorität und seine Unparteilichkeit verletzt.¹³²⁵ Deswegen sollte der Staatspräsident sich nicht in parteipolitische Konflikten einmischen, da die Lösung nur die Sache der Parteien ist.¹³²⁶ Gleichfalls sollten Politiker – in diesem Fall der beauftragte Abgeordnete - parlamentarische Gewohnheiten nicht verletzen.

Gleichfalls sollte der Vorsitzende der größten Parteifraktion im Parlament, der vom Staatspräsident beauftragt wurde, auf seine Beauftragung verzichten, wenn er weiß, dass das Vertrauen durch Parlament nicht ausgesprochen werden kann.¹³²⁷ An diesem Punkt war die politische Lage nach den Wahlen im Jahre 1977 bemerkenswert. Obgleich die Republikanische Volkspartei (CHP) mit 213 Abgeordneten die größte Partei im Parlament war, verständigten sich die anderen Parteien untereinander auf eine Koalitionsbildung. Jedoch beauftragte der Staatspräsident den Vorsitzenden von CHP, ohne die Kritik seitens anderer Parteien zu berücksichtigen. Denn der Staatspräsident hielt an den parlamentarischen Gewohnheiten fest. Das von CHP -Mitgliedern zusammengesetzte Kabinett konnte jedoch kein Vertrauensvotum erlangen. Der Staatspräsident beauftragte daraufhin den Vorsitzenden der zweitgrößten Partei mit der Regierungsbildung.

Der Staatspräsident sollte sowohl für die Ernennung des Ministerpräsidenten als auch für die Ernennung der Minister nicht als eigentlicher Bildner der Regierung auf die Bühne treten. Nach dem Wortlaut des Art. 109 Abs. 2 der türkische Verfassung werden die Minister vom Ministerpräsidenten gewählt und vom Staatspräsidenten ernannt. Der Ministerpräsident wählt seine Amtskollegen nach Gutdünken.¹³²⁸ Der Staatspräsident kann den Ministerpräsidenten nicht zwingen, von ihm nicht erwünschte Persönlichkeiten als Minister zu wählen.¹³²⁹ Dennoch haben sich die Staatspräsidenten in der Verfassungswirklichkeit trotz dieses begrenzten Spielraums mehrfach in die Bildung des Ministerrats und in die Besetzung der Ministerposten eingemischt.¹³³⁰

Der Ermessensspielraum des Staatspräsidenten wird größer, wenn keine Partei die absolute Mehrheit im Parlament besitzt.¹³³¹ Die unterschiedlichen Koalitionsbildungen vergrößern insbesondere den Einfluss

¹³²² Rumpf, S.171.

¹³²³ Tanör/Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, 12. Bası, Ekim 2012, S.355.

¹³²⁴ Gözler, S.586.

¹³²⁵ Okşar, S.247. *Turhan* behauptete, dass die Verantwortung des Staatspräsidenten wegen des Landesverrats nach Art. 105 der Verfassung in diesem Fall in Betracht komme. Siehe S.30.

¹³²⁶ Turhan, S.33.

¹³²⁷ Turhan, S.42.

¹³²⁸ Yavuz, Mehmet, Die Stellung des Präsidenten der türkischen Republik mit besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichspräsidenten, Heidelberg 1933, S. 47.

¹³²⁹ Diese Feststellung über den Zeitraum der Verfassung von 1924 ist theoretisch noch gültig. Siehe Yavuz, Mehmet, Die Stellung des Präsidenten der türkischen Republik, S.47.

¹³³⁰ Für diese Akte des Staatspräsidenten siehe Kanadoğlu, Korkut, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, in: Adalet Yüksekokulu 20. Armağanı, İstanbul 2001, S.124. Ebenso war die Ernennung von Beşir Atalay ein prominentes Beispiel für einen solchen Streit. Denn der 10. Staatspräsident Sezer hatte die Ernennung von Beşir Atalay als Schulminister in der ersten AKP-Regierung abgelehnt. Diese Stellungnahme von Sezer dauerte fort, als der damalige Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan erneut Atalay als Schulminister vorschlug. In den beiden Regierungen amtierte Atalay als Staatsminister. Siehe Özsoy, Şule, What does Turkey's New Choice of Popular Presidential Election Mean, *European Public Law* 16 No:1 (2010), S.151.

¹³³¹ Okşar, S.248.

des Staatspräsidenten auf die Politik.¹³³² Für die Beauftragung eines Abgeordneten sind die Parteien, deren Kooperation die absolute Mehrheit für die Koalitionsregierung darstellen, determinierend. Zur Beauftragung eines Abgeordneten einer dieser Parteien sollte der Staatspräsident entweder durch ein Koalitionsprotokoll oder durch die Geschäftsordnungen dieser Parteien berücksichtigt werden.¹³³³ Anderenfalls würde der Staatspräsident seinen Ermessensspielraum unbefugt erweitert haben. Es ist jedoch in der Verfassungswirklichkeit zu beachten, dass der Staatspräsident eine solche Koalitionsvereinbarung ignoriert hat. Als Beispiel dazu ist die Beauftragung des Abgeordneten Mesut Yılmaz am 30. 06.1997 Parteivorsitzender der ANAP war, anzuführen.

Es wurde nach der Koalitionsvereinbarung zwischen DYP, RP und BBP ein sog. rotierendes Ministerpräsidialamt vorgesehen.¹³³⁴ Nach dem Rücktritt des damaligen Ministerpräsidenten Necmettin Erbakan hatte der Staatspräsident Süleyman Demirel nicht Tansu Çiller, die als Koalitionspartnerin Erbakans fungierte, sondern den Oppositionsführer Mesut Yılmaz ernannt. Das Präsidialamt begründete diesen Akt gegen die Einwände¹³³⁵ damit, dass es kein Gewohnheitsrecht und keine Rechtsnormen für die Übergabe des Ministerpräsidialamts bestünden, die gegen eine solche Ernennung sprächen,¹³³⁶ weshalb die Beauftragung von Mesut Yılmaz verfassungsgemäß sei.

Ein weiteres Beispiel ist nach den Wahlen vom 7.06.2015 zu beobachten. Nach dem Scheitern der Bemühungen von Ahmet Davutoğlu, der als der Vorsitzende der größten Partei AKP im Parlament mit der Bildung des Kabinetts beauftragt war, hatte der Staatspräsident Erdoğan den Vorsitzenden der CHP, die die zweitgrößte Partei in der türkischen großen Nationalversammlung war, nicht beauftragt.¹³³⁷

Der Staatspräsident kann bezüglich der Ernennung von Ministern nur die Rechtmäßigkeit dieser Ernennungen prüfen. Eine Ablehnung aus politischen Gründen ist nicht mit der Stellung des Staatsoberhauptes nach der Verfassung von 1982 vereinbar. Da die Verfassung gemäß Art. 112 der Verfassung von 1982 die Bestimmung der allgemeinen Politik dem Ministerpräsident übertragen hatte, sollte der Ministerpräsident seine Kollegen selbst wählen,¹³³⁸ die die individuelle und kollektive Verantwortung mittragen sollten. Aus gleichen Gründen sollte der Staatspräsident die Entlassung der Minister durch den Ministerpräsidenten bestätigen.¹³³⁹ Jedoch ist in der Praxis festzustellen, dass die Staatspräsidenten in die Kabinettsliste der Ministerpräsidenten eingegriffen haben.

¹³³² Okşar, S.249.

¹³³³ Okşar, S.250.

¹³³⁴ Milliyet, 19.6.1997.

¹³³⁵ Tansu Çiller nannte diese Beauftragung durch Demirel unter Verweis auf die Adresse des Präsidialamt "Çankaya-Putsch". Siehe Milliyet, 29.6.1997

¹³³⁶ Für die Presseerklärung des Präsidialamts siehe Milliyet, 29.6.1997.

¹³³⁷ Der Staatspräsident Erdoğan begründete dieses Verhalten damit, dass der Vorsitzende der CHP Kemal Kılıçdaroğlu den umstrittenen Präsidialpalast boykottiert hatte. Siehe <http://www.hurriyet.com.tr/erdogan-bestepe-nin-adresini-bilmeyenlerle-vakit-gecirecek-zanimimiz-yok-29851530> (Erreichbar am 23.11.2017). Dagegen sprach CHP von einem "zivilen Staatsstreich". Siehe <http://www.dw.com/de/erdogan-ruft-offiziell-zu-neuwahlen-in-der-t%C3%BCrkei-auf/a-18670023> (Erreichbar am 23.11.2017).

¹³³⁸ Während der 64. Kabinettsbildung nach den Wahlen am 01.01.2015 hob der Staatspräsident Erdoğan hervor, dass der Ministerpräsident und der Staatspräsident für die Regierungsbildung "synchronisiert" sein müssen. Nach Erdoğan soll ein Staatspräsident nach der Abgabe der Kabinettsliste durch den Ministerpräsidenten seine eigene Betätigung führen. Für diese Erklärung siehe Milliyet, 18.11.2015, <http://www.milliyet.com.tr/cumhurbaskani-erdogan-dan-yeni-kabine-ankara-yerelhaber-1070556/> (Erreichbar am 01.05.2018).

¹³³⁹ Tanör/Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, 12. Bası, Ekim 2012, S.356.

Der schwerwiegendste Eingriff dieser Art ist in der Präsidentschaft von Recep Tayyip Erdoğan zu beobachten. Erdoğan selbst hatte am 25.05.2016 geäußert¹³⁴⁰, dass er nach der Übergabe des Kabinettsliste durch den Ministerpräsidenten Binali Yıldırım für die 65. Regierung der Republik der Türkei eine ausführliche Überprüfung durchgeführt habe. Laut Erdoğan habe er nach dieser Prüfung eine Beratung mit dem Ministerpräsidenten Binali Yıldırım vorgenommen und dann die Kabinettsliste bestätigt.¹³⁴¹

Darüber hinaus hat der Staatspräsident eine weitere Machtkompetenz, um die Regierungsbildung zu beeinflussen. Nach dem Art. 116 der türkischen Verfassung von 1982¹³⁴² kann der Staatspräsident die Wahlen für die türkische großen Nationalversammlung anberaumen, wenn die Aufstellung des Ministerrats oder ein erfolgreiches Vertrauensvotum zur Amtsführung innerhalb von 45 Tagen nach der Zusammensetzung des Präsidialrats in der Nationalversammlung oder nach dem Sturz eines Kabinetts durch ein Misstrauensvotum nicht möglich ist. Der Staatspräsident genießt einen weiten Spielraum. Diese Anwendung bedarf nur einer Beratung mit dem Präsidenten der türkischen großen Nationalversammlung.

Anders als die Verfassung von 1961 war der Antrag des Ministerpräsidenten für die Anberaumung der Wahlen ausgeschlossen. Diese Streichung durch den Verfassungsgeber der Verfassung von 1982 wurde im Schrifttum¹³⁴³ kritisiert, da sie mit der parlamentarischen Demokratie nicht vereinbar sei. Diese Kompetenz zur Anberaumung der Wahlen, die durch die Verfassung von 1982 dem Präsidenten zustand, eröffnete eine Diskussion darüber, ob diese Kompetenz als klassische parlamentarische Auflösung der Exekutive definiert werden könne.

Manche Autoren wie *Yavuz*¹³⁴⁴ lehnen die parlamentarische Struktur der Auflösung ab, weil diese Kompetenz hier nicht als eine Waffe gegen das Parlament in Betracht kam. Dagegen halten

¹³⁴⁰Für diese Erklärung von Erdoğan siehe <http://t24.com.tr/haber/cumhurbaskani-gece-gec-saatlere-kadar-kabine-listesi-uzerinde-calistim.342104> (Erreichbar am 01.05.2018)

¹³⁴¹ Zum Regierungsbildungsprozess wurde auch behauptet, dass der Staatspräsident Erdoğan und der Ministerpräsident Yıldırım für die Bestimmung eines Ministers nicht einig waren. Dieses Problem wurde laut dieser Behauptung nach dem Willen Erdoğan gelöst. In der gleichen Kolumne wurde auch behauptet, dass Erdoğan im Regierungsbildungsprozess für die 64. Regierung mit dem Ministerpräsidenten Davutoğlu zur Ernennung von Binali Yıldırım als Verkehrsminister sich nicht einigen konnte. Letztlich konnte sich Erdoğan durchsetzen. Für die bisher nicht geleugneten Behauptungen der regierungsnahen Presse siehe Selvi, Abdülkadir, *Kabine Gece Şekillendi*, *Hürriyet* 25.05.2016

¹³⁴² Nach Art. 108 der Verfassung von 1961 konnte der Staatspräsident die Wahl anberaumen, wenn die Regierung mindestens zweimal innerhalb von 18 Monaten durch Misstrauensvotum gestürzt worden war und danach kein Vertrauen mehr besaß. In einem solchen Fall war jedoch die Forderung des Ministerpräsidenten eine Vorbedingung zur Anwendung dieser Kompetenz. An diesem Punkt weicht die Verfassung von 1982 von der Regelung der Verfassung von 1961 ab, weil Art. 116 der Verfassung von 1982 keine Forderung des Ministerpräsidenten vorsah und auch die Unfähigkeit der Regierungsbildung innerhalb von 45 Tagen nach der Zusammensetzung des Präsidialrats der Nationalversammlung als Grund für die Kompetenz zur Anberaumung der Wahl betrachtet wurde. Umstritten war, ob der Staatspräsident hier die Forderung des Ministerpräsidenten ablehnen konnte. Im Schrifttum wurde diese Frage verneint, weil die Neutralität des Staatspräsidenten ansonsten verletzt wäre. Siehe, Kerse, Ahmet, *Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanlığı*, İstanbul 1973, S.96-97. Insofern behandelte *Hirsch* von einem pflichtgemäßen Ermessen des Präsidenten. Siehe Hirsch, Ernst, *Die Verfassung der türkischen Republik*, Berlin 1966, S. 153. *Soysal* definierte diese in der Verfassung von 1961 vorgesehenen Kompetenz als “die erschwerte Auflösungskompetenz”. Siehe *Soysal*, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, S.301.

¹³⁴³ z.B. Sağlam, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, S.413.

¹³⁴⁴ *Yavuz*, S.229.

Tanör/Yüzbaşıoğlu diese Kompetenz durchaus im Einklang mit der Auflösungskompetenz des parlamentarischen Systems.¹³⁴⁵ Nach diesen Autoren verhindert diese Kompetenz die Regierungskrisen. Es wird dadurch die Regierungsbildung nicht erschwert.¹³⁴⁶ Die Begründung des Verfassungsgebers zeigt auch, dass die Verfassungsväter die im Art. 116 der Verfassung von 1982 verankerte Kompetenz als klassische Praxis des parlamentarischen Systems betrachten.¹³⁴⁷ Insofern ist die Stellungnahme von Aldıkaçtı zum Begriff “Auflösung” bemerkenswert. *Aldıkaçtı*, der Präsident des Verfassungsausschusses während der Verfassungsgebung war, betrachtete schon in seiner Habilitationsschrift¹³⁴⁸ im Jahre 1960 die Unfähigkeit zur Regierungsbildung als Grund für die Auflösung des Parlaments. Nach *Aldıkaçtı* könne die Auflösung entweder durch das Misstrauen des Parlaments oder durch die Unfähigkeit bei der Zusammensetzung des Ministerrates (*icra vekilleri heyeti*) in Betracht kommen. Nach *Aldıkaçtı* bestehe in beiden Fällen ein Streit zwischen der Legislative und der Exekutive. Es könne deswegen nur in diesen Fällen die Auflösung des Parlaments im Sinne des parlamentarischen Systems angenommen werden.¹³⁴⁹ Insofern sei für den zweiten Fall die Auflösung, die durch die Unfähigkeit der Regierungsbildung entsteht, unproblematisch.¹³⁵⁰ Es ist als Zwischenergebnis festzustellen, dass der Verfassungsgeber den Art. 116 der türkischen Verfassung als eine Art Auflösung ausgestaltet haben.¹³⁵¹

Bevor die hier vertretene These bezüglich der Qualifizierung von Art. 116 der türkischen Verfassung erörtert wird, ist kurz auf die Auflösung des Parlaments allgemein einzugehen.¹³⁵² Diese Auflösung war ursprünglich in der parlamentarischen Demokratie eine Waffe der Krone gegen das widerstrebende

¹³⁴⁵ Tanör/Yüzbaşıoğlu, S.340. Kaboğlu nennt auch Art. 116 der Verfassung 1982 als Beispiel für die Auflösungskompetenz des Staatsoberhauptes. Siehe Kaboğlu, İbrahim, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 9. Baskı, S. 151.

¹³⁴⁶ Nach den Autoren ermutigte die Drohung der Anwendung der Art. 116 der türkischen Verfassung von 1982 die Regierungsbildung in der 21. Legislaturperiode. Siehe Tanör/Yüzbaşıoğlu, S.340 Fn. 34. Gleichfalls bewerteten sie die 45 Tage als zu lange Zeit und schlugen eine Reduzierung auf 15 bis 20 Tage vor. Gleicher Auffassung war *Erdal Onar*, der vorschlug, die Zeit für eine Regierungsbildung auf 30 Tage zu beschränken, siehe Onar, Erdal, *Türkiye’de Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülebilir mi*, in: *Başkanlık Sistemi*, TBB Yayınları, Ankara 2005, S.104.

¹³⁴⁷ Für die offizielle Begründung der Verfassung von 1982 siehe Gören/İzgi, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu*, Cilt II Ankara 2002, S.1042. Auf die Frage, wieso die Forderung des Ministerpräsidenten zur Erneuerung der Wahlen nach Art. 116 gestrichen wurde, antwortete der Nationale Sicherheitsrat nur, dass die Forderung des Ministerpräsidenten nicht erforderlich sei. *Tunç/Bilir/Yavuz/* begründeten in diesem Punkt diese Änderung nach der Verfassung von 1982 folgendermaßen: Der Staatspräsident wurde auf diese Weise gestärkt. Ebenso wurde der lange Prozess für die “Auflösung” des Parlaments reduziert. Siehe *Tunç/Bilir/Yavuz*, S. 110. Nach *Erözden bezweckte* diese Streichung, den Staatspräsident als konkurrenzlose Autorität zu gestalten. Siehe *Erözden, Ozan*, 1982 *Sisteminde Cumhurbaşkanını Düşünmek*, S. 153. *Turkish Yearbook of Human Rights*, Vol.13, 1991, S.153.

¹³⁴⁸ *Aldıkaçtı*, Orhan, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, Istanbul 1960, S. 114 ff.

¹³⁴⁹ *Aldıkaçtı*, S.117.

¹³⁵⁰ *Aldıkaçtı*, S.118.

¹³⁵¹ Diese Diskussion wurde auch während des Wahlkampfes vor dem Referendum bezüglich der Verfassungsänderungen von 2017 geführt. Nach dem 12. Staatspräsidenten Erdoğan entspricht die Kompetenz zur Anberaumung der Wahlen durch den Staatspräsidenten nicht dem Begriff “Auflösung.” <http://www.trthaber.com/haber/gundem/cumhurbaskaninin-meclisi-fesih-yetkisi-yoktur-306332.html> (Erreichbar am 14.06.2017). Diese Meinung des Staatspräsidenten wurde auch vom damaligen Justizminister Bekir Bozdağ unterstützt. Bozdağ begründete seine These damit, dass die Anberaumung der Wahlen anders als die Auflösung nicht sofort wirkt. Siehe <http://www.hurriyet.com.tr/bozdag-fesih-yok-secimleri-yenileme-yetkisi-var-40411471> (Erreichbar am 14.06.2017)

¹³⁵² Für die detaillierte Diskussion zur Auflösung siehe Patzelt, Werner J., *Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung / Parlamentsauflösung im internationalen Vergleich*, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) (2006), S.120-141.

Parlament.¹³⁵³ Im Laufe der Zeit diente die Auflösung zur Lösung anderer politischer Probleme, wie das Scheitern von Regierungsbildungen, die eine Auflösung für das Überwinden der politischen Krise erforderten.¹³⁵⁴ Naturgemäß bietet diese Auflösung den Vorsitzenden der Exekutive viele Möglichkeiten, wie die Beseitigung der ungeliebten Parlamentsmehrheiten durch vorzeitige Wahlen.

Gleichfalls werden die Auflösungen als eine Vorstufe der Volksbefragungen durch die Exekutive angewendet. Die Regierungen stimmten dadurch ihre Popularität oder Personal-Sachfragen im Volk ab. Politische Streitigkeiten allein verursachten keine Begründung für die Auflösung des Parlaments in einer parlamentarischen Demokratie. Dahingegen ist die Auflösung im Fall des Scheiterns von Regierungsbildungen ein unverzichtbares Element,¹³⁵⁵ da sie in einem solchem Fall die Regierungstabilität absichert. In einem solchen Fall könnte das Problem lediglich dann mit der Auflösung geklärt werden, wenn der Exekutive die Regierungsbildung aufgrund von Parteien, die keine Koalition bilden wollen, erschwert wird. Es ist unter Berücksichtigung dieser Umstände¹³⁵⁶ festzustellen, dass die Anberaumung der Wahlen nach Art. 116 der türkischen Verfassung von 1982 eine Art Auflösung der modernen parlamentarischer Demokratie ist.

Diese Regelung, welche die Regierungstabilität bezweckt, verleiht dem Staatspräsidenten bei der Regierungsbildung eine erhebliche Rolle, da der Staatspräsident durch die Anberaumung der Wahlen auf die Parteien Druck ausüben kann. Es ist jedoch auch zu betonen, dass der Staatspräsident durch diese Regelung sich in den Verlauf der Politik einmischen kann, falls aus seiner Sicht eine unangemessene Zusammensetzung der Nationalversammlung in Betracht kommt. In diesem Fall kann der Staatspräsident sogar Neuwahlen anberaumen.¹³⁵⁷ Die Verfassung von 1982 hat jedoch für einen solchen Missbrauche eine Garantie im Art 114. vorgesehen, die die Neutralität und die Chancengleichheit der Parteien bei den Wahlen absichert.¹³⁵⁸ Die geschäftsführende Regierung hat dementsprechend nach der Entscheidung zur Anberaumung von Wahlen zurücktreten. Die sog. neue Wahlregierung soll nach dem Rücktritt aus den Mitgliedern aller im Parlament befindlichen Parteien bestehen.

Die Praxis dieses Artikels war erstmals in 2015 in der Türkei zu beobachten.¹³⁵⁹ Infolge der Erfolglosigkeit bei der Regierungsbildung innerhalb von 45 Tagen beschloss der 12. Staatspräsident Recep

¹³⁵³ Patzelt, S.138. Hinter dieser Meinung steckt die Idee, dass die Regierung stärker als das Parlament sein müsse. Darum zählt der Autor auch die Schaffung der Kampfregerungen gegen das Parlament durch einen Monarchen als Auflösungsgrund in früheren Zeiten auf.

¹³⁵⁴ Patzelt, S.124.

¹³⁵⁵ Patzelt, S.130.

¹³⁵⁶ Als eine zusätzliche Information ist hinzuzufügen, dass die Auflösung wegen des Scheiterns von Regierungsbildungen in den Verfassungen von 12 Staaten vorgesehen wurde. Siehe Patzelt, S.128.

¹³⁵⁷ Rumpf, S.165. Als Beispiel für eine solche Provozierung durch den Staatspräsidenten kann die Beauftragung eines Abgeordneten genannt werden, der keinesfalls die Mehrheit für das Vertrauensvotum erlangen kann. Somit könnte keine Regierung für die Neuwahl innerhalb der erforderlichen 45 Tage gebildet werden. Siehe dazu *Turhan*, S.33.

¹³⁵⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara 2013, S.344.

¹³⁵⁹ Spanien hat 2016 eine ähnliche Erfahrung gemacht. Art. 99 der Verfassung des Königreiches Spanien enthielt eine ähnliche Regelung. Danach löst der König beide Kammern auf und setzt mit der Gegenzeichnung des Präsidenten des Kongresses die Neuwahlen fest, wenn kein Kandidat innerhalb von zwei Monaten nach der ersten Abstimmung das Vertrauen des Kongresses erhalten kann. Da keine Regierung nach den Wahlen von 2016 gebildet wurde, hat König Felipe VI. das Parlament aufgelöst und eine neue Parlamentswahl für den 26.06.2016 angekündigt. Siehe <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-04/spaniens-koenig-leitet-aufloesung-des-parlaments-ein>

Tayyip Erdoğan die Anberaumung von Wahlen¹³⁶⁰, nachdem er sich mit dem Präsidenten der Nationalversammlung İsmet Yılmaz beraten hatte. In dem im Amtsblatt veröffentlichten Beschluss betonte Erdoğan:

*„Da keine Regierung nach den Wahlen am 7.06.2015 innerhalb von 45 Tagen nach der Zusammensetzung des Präsidialrats der Nationalversammlung am 9.07.2015 gebildet werden konnte, wurde im Lichte der Beratungen mit dem Präsidenten der Nationalversammlung nach Art. 104 und Art. 116 beschlossen, die Anberaumung der Wahlen zur Nationalversammlung festzusetzen.“*¹³⁶¹

Das Präsidialamt begründete diese Entscheidung am 24.08.2015 in der Presseerklärung¹³⁶² damit, dass die Regierungsbildung nach der Beauftragung nicht durchgeführt werden konnte. Es sei festzustellen, dass eine Regierungsbildung nicht möglich ist. Aus diesen Gründen kommen erneute Wahlen als eine Notwendigkeit in Betracht. Es ist zu beachten, dass es einen erheblichen Unterschied zwischen diesen Erklärungen gibt. Obgleich der Staatspräsident im Amtsblatt von einer Pflicht wegen der Erfolgslosigkeit bei Regierungsbildung sprach, wurde der Beschluss des Staatspräsidenten damit begründet, dass er eine Regierungsbildung nicht für möglich erachtet. Infolgedessen ist zu betonen, dass der Staatspräsident Erdoğan in diesem Fall seinen Ermessensspielraum nicht zugunsten eines weiteren Regierungsbildungsversuchs, sondern zugunsten von Neuwahlen ausgeübt hat.

Als Folge dieser Entwicklung wurde eine sog. Wahlregierung durch die Abgeordneten von AKP und HDP sowie durch die Unabhängigen, statt durch die Vertreter anderer Parteien¹³⁶³ gebildet.¹³⁶⁴

Aufgrund des Beschlusses des Staatspräsidenten bezüglich der Anberaumung der Wahlen fanden am 1. November 2015 die erneuten Parlamentswahlen statt. Die AKP erlangte einen entscheidenden Sieg. Dementsprechend konnte sie mit 49,5 % aller Stimmen die absolute Mehrheit im Parlament erlangen.¹³⁶⁵

Letztlich ist zu erwähnen, dass diese Kompetenz des Staatspräsidenten laut Art. 116 der türkischen Verfassung von 1982 zur Anberaumung von Wahlen nach den Verfassungsänderungen durch Nr. 6771 erweitert wurde und eine andere Dimension bekommen hat. Dementsprechend konnte sowohl der Staatspräsident als auch die türkische Große Nationalversammlung gegenseitig das Amt des jeweiligen Gegners beenden. Die Wahlen der türkischen großen Nationalversammlung und die Wahl des Staatspräsidenten sollen am gleichen Tag stattfinden. Dennoch sieht die Verfassung in diesem Fall eine Ungleichheit zwischen diesen beiden Organen zur Durchführung der Anberaumung der Wahl vor. Denn die türkische Große Nationalversammlung bedarf für die Anberaumung der Wahlen eine Mehrheit bestehend aus drei Fünfteln der Gesamtzahl aller Mitglieder.

Dieser historische Bruch in der türkischen Verfassungsgeschichte, nach deren das Parlament bislang immer seine Wahlen durch die einfache Mehrheit beschlossen hat, bedeutete ein Kennzeichen der Entmachtung des Parlaments, wie *Göztepe*¹³⁶⁶ zutreffend dargelegt hat.

¹³⁶⁰ R.G. 24.08.2015 Nr: 294455.

¹³⁶¹ Ebenda.

¹³⁶² Zur Presseerklärung des Präsidialamts über die Anberaumung der Nationalversammlungswahlen am 24.08.2015 siehe <http://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari/365/34157/basin-aciklamasi.html>.

¹³⁶³ Die anderen zwei Parteien CHP und MHP erklärten, dass sie nicht an dieser Wahlregierung teilnehmen wollten.

¹³⁶⁴ Für die Ernennung dieser Regierung siehe R.G. 28.08.2015 Nr: 29455 (mehrmalige Veröffentlichung).

¹³⁶⁵ Für eine detaillierte Bewertung dieser Wahl aus politikwissenschaftlicher und verfassungsrechtlicher Sicht siehe Tokatlı, Mahir, Kommt jetzt ein neues Regierungssystem? Die türkischen Parlamentswahlen vom 7. Juli und 1. November 2015, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4/2016, S.735-752.

¹³⁶⁶ Göztepe, Ece, Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği, Güncel Hukuk Mart 2017, S.49.

Dagegen genießt der Staatspräsident einen völlig freien Ermessensspielraum. Insofern sieht die geänderte Fassung des Art. 116 der türkischen Verfassung keine Beschränkung vor. Dadurch verwandelt sich nach der herrschenden Meinung im Schrifttum¹³⁶⁷ das neue Regierungssystem der Türkei vom Präsidialsystem der klassischen Art.¹³⁶⁸

Der letzte Satz des Art. 109 der Verfassung von 1982 sieht für die Zusammensetzung der Regierung vor, dass der Staatspräsident auf Vorschlag des Ministerpräsidenten die Minister entlässt.¹³⁶⁹ Diese Regelung von Art.109 der Verfassung von 1982 war eine Folge der widerstrebenden Minister nach der Verfassung von 1961.¹³⁷⁰ Der Ministerpräsident genießt für die Entlassung der Minister einen erheblichen Ermessensspielraum als Staatspräsident, da der Vorschlag des Ministerpräsidenten für die Entlassung die Voraussetzung sei.¹³⁷¹ Dennoch ist umstritten, ob der Staatspräsident die Entlassung eines Ministers ablehnen dürfe. Im Lichte der parlamentarischen Demokratie, die die kollektive Verantwortung der Minister erfordert, könnte der Ministerpräsident auch seine Mitarbeiter entlassen. Jedoch ist auch nicht auszuschließen, dass der Staatspräsident seinen Ermessensspielraum für die Entlassung der Minister in der Verfassungswirklichkeit sehr weit interpretieren könnte.¹³⁷²

2.1.2. Der Ermessensspielraum des Staatspräsidenten bezüglich der Regierungsbildung nach den Verfassungsänderungen in 2017

Als Folge der Einführung des Präsidialsystems nach den Verfassungsänderungen besitzt der Staatspräsident einen völlig freien Ermessensspielraum für die Ernennung und Entlassung der Minister. Die Neufassung des Art.106 in Verbindung mit Art. 104 der Verfassung von 1982 sieht vor, dass die Minister durch den Staatspräsidenten aus den Reihen der Personen mit der Wählbarkeit zum Parlamentsabgeordneten ernannt und entlassen werden. Ebenso sah die Neufassung des Art. 106 der Ver-

¹³⁶⁷ Burak Çelik/ Burcu Alkış/Mert Kejanlıoğlu, Başkanlık Anayasaları 4- Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisi, Güncel Hukuk 2017-3, S.54; ebenso Korkut Kanadoğlu/Ahmet Mert Duygun, 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'a İlişkin Değerlendirmeler, Güncel Hukuk, Mart 2017, S.60; Gözler, Kemal, Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler, S.58.

¹³⁶⁸ Diese gegenseitige Auflösungskompetenz im Präsidialsystem wurde von Dr. Mehmet Merdan Hekimoğlu in seinem Beitrag im Jahre 2003 verteidigt. In diesem Beitrag schlug er die Ausgestaltung eines Präsidentenamtes vor, das in einer Stichwahl mit relativer Mehrheit der Wähler gewählt wird. Nach seiner Auffassung könnte die Anerkennung der Auflösungskompetenz für die Exekutive und für die Legislative die Lockerungen im politischen System beenden. Für diesen Vorschlag siehe Hekimoğlu, Mehmet Merdan, Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Şekli Önerisi: İki Turlu Fesih Yetkili Başkanlık Sistemi Önerisi, İstanbul 2003, Bilgi Toplumunda Hukuk: Ünal Tekinalp'e Armağan Cilt III, S.407-411. Ebenso hatte der Politikwissenschaftler George Vedel schon in 1993 darauf hingewiesen, dass die Kompetenz bezüglich der Auflösung der Legislative dem Präsidenten zustehen kann, wenn seine Wahl durch diese Auflösung gleichzeitig anberaumt werden kann. Für diesen Vorschlag siehe Vedel, George, Temel Hukuki Seçenekler, BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, Ankara 1993, S.101. Auch sollte die Amtszeit des Präsidenten und der Legislative nach dem Vorschlag von Sartori in einem sog. Alternativpräsidialsystem gleich lang sein. Für die Hauptmerkmale dieses sog. Alternativpräsidialsystem siehe Sartori, S.199-206.

¹³⁶⁹ In der Verfassungspraxis fand die Entlassung eines Ministers erstmals 1984 statt. Der 7. Staatspräsident Kenan Evren hat den damaligen Finanzminister Vural Arıkan auf Vorschlag des Ministerpräsidenten Turgut Özal entlassen, da Arıkan gegen den Willen von Özal nicht zurückgetreten ist.

¹³⁷⁰ Sabuncu, Yavuz, Anayasaya Giriş, Ankara 2006, S.246.

¹³⁷¹ Özsoy, Başkanlı Parlamentar Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamentar Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği, İstanbul 2009, S.290.

¹³⁷² Özsoy, Başkanlı Parlamentar Sistem, S.290.

fassung von 1982 vor, dass die Schaffung und Abschaffung von Ministerien, ihre Aufgaben und Befugnisse sowie ihre Organisation und Zentral- und Provinzorgane durch Präsidialverordnung geregelt werden.¹³⁷³

Unter Berücksichtigung der Einführung des Präsidialsystems ist der Posten für ein Ministerium mit dem Mandat eines Mitglieds der türkischen großen Nationalversammlung unvereinbar. Dementsprechend endet das Mandat eines Abgeordneten mit seiner Ernennung zum Minister nach Art.106 der Verfassung von 1982.

Der Staatspräsident braucht jedoch keine Genehmigung des Parlaments für die Ernennung. Das Präsidialsystem der Türkei weicht dadurch vom klassischen Präsidialsystem von USA ab, da die Ernennungen von Ministern in USA nach einem langen Anhörungsprozess durch die Genehmigung des Senats geschehen.

Auf diese Weise erlangt der Staatspräsident in der Türkei eine unbegrenzte Herrschaft über die Minister, welche vor der Einführung des Präsidialsystems in der Türkei durch die Verfassungswirklichkeit Schritt zu Schritt *de facto* geschah.

2.1.3. Das Verhältnis des Staatspräsidenten zum Ministerrat unter Berücksichtigung der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten nach Art. 112 der türkischen Verfassung von 1982

Wie oben ausgeführt wurde haben die immer noch geltenden Regelungen der türkischen Verfassung von 1982 den Staatspräsidenten nicht zur Bestimmung und zur Durchsetzung der Tagespolitik ermächtigt. Seine Rolle war ursprünglich auf eine Aufsicht über die Staatsorgane beschränkt. Dennoch sind in Art. 104 der türkischen Verfassung zahlreiche Kompetenzen des Staatspräsidenten bezüglich der Exekutive aufgezählt. Es ist zu betonen, dass diese Kompetenzen dem Staatspräsidenten die Mittel zugestehen, durch die er gegenüber der Exekutive mehr als eine Wächterrolle innehat.

Art. 112 der türkischen Verfassung von 1982 verpflichtet ausdrücklich den Ministerpräsidenten zur Gewährleistung der Zusammenarbeit zwischen den Ministern. Zudem sollte der Ministerpräsident nach diesem Artikel die Durchführung der allgemeinen Politik durch die Regierung beaufsichtigen. Diese Stellung des Ministerpräsidenten wurde durch den Artikel 112 Absatz 2 der türkischen Verfassung von 1982 gestärkt.

Art. 112 Abs.2 sieht vor, dass jeder Minister dem Ministerpräsidenten gegenüber und außerdem auch für die Angelegenheiten innerhalb seiner Zuständigkeit und die Handlungen und Akte der ihm Untergeordneten verantwortlich sei.¹³⁷⁴

Die vornehmste umstrittene Kompetenz des Staatspräsidenten zur Exekutive ist die Übernahme des Vorsitzes im Ministerrat, die Tagung des Ministerrates unter seinem Vorsitz, wenn er es für erforderlich hält. Zudem kann er für die Verkündung der Ausnahmezustandsverwaltung oder des Notstandes und des Erlasses von Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft den Ministerrat einberufen. In solchen Fällen soll der Ministerrat unter seinem Vorsitz tagen. Diese Befugnis, die nur im Ausnahmezustand dem Staatspräsidenten zusteht, wird auch in Art 110 und Art. 122 der Verfassung von 1982 konkretisiert.¹³⁷⁵

¹³⁷³ Für die Übersetzung siehe <http://www.tuerkei-recht.de/downloads/verfassung.pdf> (Erreichbar am 31.03.2018).

¹³⁷⁴ Für die Übersetzung siehe <http://www.verfassungen.eu/tr/index.htm> (Erreichbar am 31.03.2018).

¹³⁷⁵ Der Art. 119 der türkischen Verfassung von 1982 lautete:

Der Vorsitz für den Ministerrat hat in einer parlamentarischen Demokratie eigentlich nur eine symbolische oder beratende Bedeutung.¹³⁷⁶ Demgegenüber ist das Staatsoberhaupt im semi-präsidentalen Regierungssystem wie in Frankreich der natürliche Vorsitzende des Ministerrats. Für die türkische Verfassung von 1982 kommt jedoch der Vorsitz des Ministerrates mehr als eine symbolische Befugnis in Betracht.

Die Unterschiede der Entscheidungen des Staatspräsidenten über den Vorsitz des Ministerrats zeigt Akartürk¹³⁷⁷ in vier Punkten: Dies sind die Volkswahlen, die Parteiführung, weitere verfassungsrechtliche Kompetenzen und zuletzt die gespaltene politische Kultur in der Türkei. Es soll insbesondere die Parteiführung unterstrichen werden, da die Staatspräsidenten, die vor Verfassungsänderung 2017 wegen des Wortlauts von Art. 101 Abs.3 der Verfassung aus ihrer Parteimitgliedschaft ausscheiden mussten, ihre Einflüsse auf die Politik *de facto* durch die ordentliche Anwendung dieser Kompetenz ausüben konnten. Es ist zu bemerken, dass eine solche Praxis sich naturgemäß nicht mit der Verfassung vereinbaren lässt.¹³⁷⁸

Insofern bewertete das türkische Verfassungsgericht diese Kompetenz zur Tagung des Ministerrats als eine natürliche Folge des Status des Staatspräsidenten, Danach wird der Staatspräsident gemäß Art. 8 der türkischen Verfassung von 1982 als Leiter der vollziehenden Gewalt eingestuft.¹³⁷⁹

“In Fällen einer Naturkatastrophe, gefährlicher Seuchen oder einer schweren Wirtschaftskrise kann der unter dem Vorsitz des Präsidenten der Republik zusammentretende Ministerrat in einem Teil oder mehreren Teilen des Landes oder im ganzen Land für eine Dauer von nicht mehr als sechs Monaten den Notstand ausrufen.”

Darüber hinaus lautete Art. 122 der türkischen Verfassung:

“Aus Gründen der Ausbreitung von Gewalthandlungen, welche auf die Aufhebung der durch die Verfassung anerkannten freiheitlichen demokratischen Ordnung oder der Grundrechte und -freiheiten gerichtet und ernster sind als die die Ausrufung des Notstandes erfordernden Fälle, oder des Auftretens des Kriegsfallens oder einer einen Krieg erfordernden Lage, eines Aufstandes oder einer Unternehmung von gewaltsamen Aktionen gegen das Vaterland oder die Republik oder der Ausbreitung von Gewalthandlungen, welche von innen oder außen die Unteilbarkeit des Landes und der Nation in Gefahr bringen, kann der unter dem Vorsitz des Präsidenten zusammentretende Ministerrat nach Einholung der Ansicht des Nationalen Sicherheitsrates in einem Teil oder in mehreren Teilen des Landes oder im ganzen Land für eine Dauer von nicht mehr als sechs Monaten die Ausnahmezustandsverwaltung ausrufen. Dieser Beschluß wird unverzüglich im Amtsblatt verkündet und am selben Tag der Zustimmung der Türkischen Großen Nationalversammlung unterbreitet. Ist die türkische Große Nationalversammlung nicht zusammengetreten, wird sie sofort einberufen. Die türkische Große Nationalversammlung kann, wenn sie es für nötig hält, die Dauer der Ausnahmezustandsverwaltung abkürzen, verlängern oder die Ausnahmezustandsverwaltung aufheben.

Während der Dauer der Ausnahmezustandsverwaltung kann der unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten zusammentretende Ministerrat hinsichtlich der durch die Ausnahmezustandsverwaltung erfordernden Gegenständen Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen.

Diese Rechtsverordnungen werden im Amtsblatt verkündet und am selben Tage der Zustimmung der Türkischen Großen Nationalversammlung unterbreitet. Frist und Verfahren im Zusammenhang mit deren Zustimmung durch die türkische Große Nationalversammlung werden durch die Geschäftsordnung bestimmt.” Für diese Übersetzung siehe <http://www.verfassungen.eu/tr/index.htm> (Erreichbar am 31.03.2018).

¹³⁷⁶ Akartürk, Ekrem Ali, *Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu’na Başkanlık Edebilir mi?* in: Güncel Hukuk Ocak 2016, S. 34.

¹³⁷⁷ Akartürk, *Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu’na Başkanlık Edebilir mi*, S.37

¹³⁷⁸ In der gleichen Hinsicht siehe Akartürk, *Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu’na Başkanlık Edebilir mi*, S. 38.

¹³⁷⁹ AYM E: 92/37 K: 93/18. Einige Autoren hielten den Vorsitz des Staatspräsidenten beim Ministerrat für möglich, wenn dies nur eine Ausnahme darstellen sollte. Siehe Tunç/Bilir/Yavuz, S.209.

Für diese Kompetenz ist auch der Wortlaut der Verfassung determinierend. Dementsprechend ist die Erforderlichkeit als eine Voraussetzung der Anwendung dieser Kompetenz angesehen worden.¹³⁸⁰ Naturgemäß wurde das Vorliegen dieser Erforderlichkeit vom Staatspräsidenten entschieden.

Da der Staatspräsident die Tagung des Ministerrates unter seinem Vorsitz nicht ordentlich einberufen musste, ist das Schrifttum der Ansicht,¹³⁸¹ dass der Ministerrat nur in Ausnahmefällen unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten tagen sollte.¹³⁸² Darum sollte der Ministerrat nur in Ausnahmefällen unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten tagen.¹³⁸³ Nomer begründete diese Meinung damit, dass die Kompetenz bezüglich des öffentlichen Dienstes dem Minister zugewiesen worden sind. Dafür sei der Staatspräsident nicht zuständig. Es könne von einer verwaltungsrechtlichen Kompetenz des Ministerrats unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten nur im Ausnahmezustand nach Art. 104 b/11 in Verbindung mit Art. 119 der türkische Verfassung die Rede sein. Aus diesem Grund sei die ordentliche Zusammensetzung des Ministerrats unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten eine Beraubung der Befugnis der Ministerrat. Ebenso sollten nach seiner Auffassung alle Beschlüsse, die in diesem Ministerrat gefasst wurden, für nichtig erklärt werden.¹³⁸⁴

Hier stellt sich die Frage, ob der Ministerpräsident oder die Minister die Einberufung des Ministerrats unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten ablehnen können. Die Antwort auf diese Frage ist unklar, da die Verfassung von 1982 hierzu schweigt.

Jedoch zieht *Akartürk*¹³⁸⁵ aus einer solchen Möglichkeit die Konsequenz, dass der Staatspräsident nach einer positiven Antwort des Ministerpräsidenten unter seinem eigenen Vorsitz im tagenden Ministerrat nur eine beratende Rolle spielen könne. In einem solchen Ministerrat habe der Staatspräsident keine Stimme.¹³⁸⁶ Zudem fügt *Akartürk*¹³⁸⁷ hinzu, dass die Ablehnung einer solchen Ruf des Staatspräsidenten zur Tagung des Ministerrates unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten im Ermessensspielraum des Ministerpräsidenten stehe.

Diese Kompetenz des Staatspräsidenten ist in Art. 104 der Verfassung in zwei unterschiedlichen Formen vorgesehen. Dementsprechend könnte der Staatspräsident entweder den Vorsitz übernehmen oder den Ministerrat selbst unter seinem Vorsitz einberufen. Diese zwei Formen beim Vorsitz des Ministerrats sollte wegen der Bestimmungsmöglichkeit der Agenda durch den Ministerrat unterschieden werden.¹³⁸⁸

¹³⁸⁰ Siehe Nomer, Mert, *Cumhurbaşkanına Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmesi Üzerine*, in: Güncel Hukuk- Mart 2015, S.48.

¹³⁸¹ Nach İbrahim Kaboğlu konnte der Ministerrat außerhalb des Notstands nur in Ausnahmefällen unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten zusammentreffen. Sonst wäre die Anwendung dieser Kompetenz eine Art des "Befugnisraub". Für diese Bewertung siehe <http://t24.com.tr/haber/turkiyede-baskanlik-sistemi-provasi,284368> (Erreichbar am 01.05.2018).

¹³⁸² Detailliert in: Akartürk, Ekrem Ali, *Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'na Başkanlık Edebilir mi?* in: Güncel Hukuk Ocak 2016, S.34-38.

¹³⁸³ Hierzu gibt es eine Geschichte über den 9. Staatspräsidenten Süleyman Demirel. Im Jahre 1997 wurde er aufgefordert, den Ministerrat unter seinem Vorsitz einzuberufen, da der Ministerrat seit einigen Wochen infolge des Prozesses vom 28. Februar 1997 wegen der Laizismus-Debatte nicht zusammenkommen konnte. Diese Forderung wurde von Demirel abgelehnt, denn er hob hervor, dass er den Ministerrat nur in erforderlichen Fällen einberufen konnte. Auf die Frage, welche Fälle als erforderlich erachtet werden konnten, zählte er "Sicherheit, Notstand und Ausnahmezustand" auf. Siehe <http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/erdoganin-dedigini-ozal-yapti> (Erreichbar am 01.05.2018).

¹³⁸⁴ Nomer, S.49.

¹³⁸⁵ Akartürk, S.36.

¹³⁸⁶ Akartürk, S.38. Ebenso Tunç/Bilir/Yavuz, S.208. Die Stimmabgabe oder die Teilnahme an einem Beschluss des Staatspräsidenten lässt sich nach diesen Autoren nicht mit der Unparteilichkeit des Amtes vereinbaren.

¹³⁸⁷ Akartürk, S.36.

¹³⁸⁸ Nomer, S.34.

Insofern warnte *Rumpf*, dass diese Kompetenz den Staatspräsidenten nicht dazu ermächtigen sollte, die politische Initiative zu ergreifen und die Agenda des Ministerrates zu bestimmen.¹³⁸⁹

*Kanadoğlu*¹³⁹⁰ lehnte auch eine solche Einmischung des Staatspräsidenten auf die Tagespolitik der Regierung ab. Er bezeichnete die Beteiligung des Staatspräsidenten am Ministerrat nur als eine formelle Beteiligung.

Diese Auffassungen können nach der hier von uns vertretenen These nur teilweise unterstützt werden. Es soll vor allem stark betont werden, dass diese Kompetenz des Staatspräsidenten auf keinen Fall eine Vormundschaft des Staatspräsidenten über den Ministerrat verursachen soll. Der Staatspräsident darf sich nicht aufgrund des Vorsitzes im Ministerrat in die Tagespolitik einmischen. Dennoch kann die Bestimmung einer bestimmten Agenda im Ministerrat - insbesondere nach wichtigen Ereignissen¹³⁹¹ - durch den Staatspräsidenten nicht abgelehnt werden, da hier von keiner ordentlichen Zusammensetzung des Ministerrats die Rede ist.

In der Verfassungswirklichkeit wurde diese Kompetenz beim Vorsitz des Ministerrats von verschiedenen Staatspräsidenten während der Verfassung von 1924 angewendet. Mustafa Kemal Atatürk, İsmet İnönü und Celal Bayar waren charismatische Figuren der Unabhängigkeitserklärungen und traten als natürliche Führer des Ministerrats auf.

Nachdem die Verfassung von 1961 diese Kompetenz endlich in der Verfassung verankert hatte, wurde diese Kompetenz vom vierten Staatspräsidenten Cemal Gürsel zweimal angewendet. Ebenso wurden die Ministerräte unter dem Vorsitz des 6. Staatspräsidenten Fahri Korutürk zweimal einberufen.

Nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 1982 hatte der Putschistenführer Kenan Evren während seiner Präsidentschaft viermal den Ministerrat unter seinem Vorsitz einberufen. Diese Kompetenz wurde zum ersten Mal in der Präsidentschaft Turgut Özal, der zwischen 1983 und 1989 als Ministerpräsident amtierte und zugleich der Gründer der Mutterlandspartei (ANAP) war, ein politisch relevantes Thema. Er beabsichtigte entgegen dem Wortlaut des Art. 101 Abs. 3 der Verfassung von 1982, der die Unparteilichkeit des Staatspräsidenten vorsah, den Fortbestand seiner Parteiführung. Dies veranlasste viermal die Anwendung der Kompetenz zur Einberufung des Ministerrats unter seinem Vorsitz.

Diese Kompetenz wurde am meisten vom 12. Staatspräsident Recep Tayyip Erdoğan angewendet. Er hatte im Wahlkampf deutlich geäußert, dass er alle in der Verfassung vorgesehenen Kompetenzen einschließlich die Einberufung des Ministerrats unter seinem Vorsitz, anwenden werde. Nach seiner Wahl hat er sein Versprechen eingelöst und den Ministerrat unter seinem Vorsitz mehrmals einberufen. Erdoğan war ein Staatspräsident, der diese Kompetenz öfter als alle anderen Staatspräsidenten angewendet hat.

Zwei Staatspräsidenten - Ahmet Necdet Sezer und Abdullah Gül - haben diese Kompetenz nicht angewendet. Die Zurückhaltung von Abdullah Gül war begrifflich, da in seiner Amtszeit nur die AKP regierte, die einen starken Vorsitzenden wie Ministerpräsident R. T. Erdoğan hatte.

¹³⁸⁹ Rumpf, S.89.

¹³⁹⁰ Kanadoğlu, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanını, S.126.

¹³⁹¹ Als ein Beispiel kann hier die Einberufung der Ministerrat vom Fahri Korutürk nach der sog. Zypern-Intervention am 24. 07.1974 aufgeführt werden. Siehe <http://aa.com.tr/tr/politika/bakanlar-kuruluna-5-cumhurbaskani-baskanlik-etmisti/88315> (Erreichbar am 01.05.2018).

2.1.4. Die Kompetenz des Staatspräsidenten zur Unterzeichnung von Erlassen

Art. 104 der türkische Verfassung von 1982 sah vor, dass die Erlasse vom Staatspräsident zu unterzeichnen sind. Damit sind die Erlasse des Ministerrats gemeint. Es kann kein Erlass des Ministerrats ohne Unterzeichnung des Staatspräsidenten in Kraft treten. Es sei denn, es wurde eine Ausnahme bestimmt.¹³⁹² Diese formelle Voraussetzung ist die Folge der parlamentarischen Demokratie, in der der Staatspräsident die Verkörperung des Staats symbolisiert. Es wird durch die Unterzeichnung des Staatsoberhauptes bestätigt, dass der Inhalt des Erlasses mit dem im Amtsblatt verkündeten Text identisch ist.¹³⁹³ Anlässlich dieser Erheblichkeit der Unterzeichnung von Erlassen durch den Staatspräsidenten wird im Schrifttum hervorgehoben, dass der Staatspräsident die Erlasse unterzeichnen sollte, auch wenn diese Pflicht in der Verfassung nicht deutlich vorgesehen ist. Der Art. 8 der Verfassung von 1982, der den Dualismus in der vollziehenden Gewalt regelt, erfordere diese Pflicht. Die Praxis in der Verfassung von 1961 bestätigte diese Feststellung. In der Ära der Verfassung von 1961 wurden die Erlasse immer vom Staatspräsidenten unterzeichnet, obgleich diese Verfassung keine solche Bestimmung beinhaltete.¹³⁹⁴

Es stellt sich die Frage, ob der Staatspräsident alle Erlasse des Ministerrats unterzeichnen muss. Die Auffassungen bezüglich dieser Frage sind dreierlei¹³⁹⁵: Der Staatspräsident kann nach der ersten Auffassung die Erlasse sowohl auf ihre politische Zweckmäßigkeit als auch auf ihre Rechtmäßigkeit hin prüfen.¹³⁹⁶ Die zweite Auffassung, die auch vom Verfassungsgericht¹³⁹⁷ unterstützt wird, verlangt nur die Rechtmäßigkeitsprüfung der Erlasse. Danach kann der Staatspräsident die Erlasse des Ministerrats zurückweisen, wenn er feststellt, dass sei offensichtlich gegen die Verfassung oder gegen andere Gesetze verstoßen.¹³⁹⁸ Die Rolle des Staatspräsidenten darf aber hier nicht die Beratung oder die Warnung überschreiten.¹³⁹⁹ Die dritte Auffassung¹⁴⁰⁰ lehnt die Prüfung auf die Rechtmäßigkeit und auf die Zweckmäßigkeit ab, weil sie eine subjektive Kontrolle bedeute¹⁴⁰¹ und einen Willen erfordere. Ein

¹³⁹² Tunç/Bilir/Yavuz, S.233.

¹³⁹³ Gözler, Kemal, Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?), Bursa 2000, S.18.

¹³⁹⁴ Aldabak, Ersel, 57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, in: İÜHFMC LX, Istanbul 2002, S.19.

¹³⁹⁵ Auf die Frage, warum die Verfassung anders als die Gesetze keine Frist für die Nachprüfung der Erlasse enthielt, kann mit dem Primat der Nationalversammlung unter Berücksichtigung der historischen Erfahrungen beantwortet werden. Auf der anderen Seite könne man auch beachten, dass der Verfassungsgeber anders als die Exekutive dem Staatspräsidenten im Bereich der Legislative einen beschränkten Ermessensspielraum anvertrauen wollte. Für diese zweite Meinung siehe Tunç/Bilir/Yavuz, S.236.

¹³⁹⁶ Der 10. Staatspräsident verteidigte diese Auffassung.

¹³⁹⁷ AYM E: 92/37 K: 93:19. Diese Auslegung wird durch den folgenden Satz des türkischen Verfassungsgerichts deutlich: "(...) *Da das System ursprünglich die parlamentarische Demokratie ist, ist es klar, dass der Staatspräsident die Akte des Ministerrates nicht auf ihre politische Zweckmäßigkeiten nachprüfen, solange sie nicht verfassungswidrig oder gesetzwidrig sind (...)*." Ebenso betonte das türkische Verfassungsgericht Art. 11 der Verfassung von 1982, der bestimmt, dass die Verfassungsvorschriften alle Staatsorgane bindet.

¹³⁹⁸ z.B. Erözden, S.153.

¹³⁹⁹ Kanadoğlu, 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı, S.112.

¹⁴⁰⁰ Gözler, Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?), S.30ff.

¹⁴⁰¹ Zudem bedeute die Nachprüfung eines Erlasses die Übernahme der Kompetenz der Verwaltungsgerichtbarkeit oder der Verfassungsgerichtbarkeit. Siehe Gözler, Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?), S.36-37.

unverantwortlicher¹⁴⁰² Staatspräsident, der zugleich keine demokratische Legitimation¹⁴⁰³ besitzt,¹⁴⁰⁴ dürfe nicht die Judikative ersetzen,¹⁴⁰⁵ die allein befugte Macht für die Feststellung der Rechtswidrigkeit innehat. Darum sei die Prüfung des Staatspräsidenten nur auf die formellen Voraussetzungen der Erlasse beschränkt. Wenn die Unterzeichnungen der Minister erfolgt sind, müsste der Staatspräsident nach dieser dritten Auffassung die Erlasse unterzeichnen.¹⁴⁰⁶ Es wurde auch vorgeschlagen, dass der Staatspräsident für die Erlasse des Ministerrats mit der Regierung verhandeln soll, anstatt die Erlasse zu prüfen.¹⁴⁰⁷

Es wurde zu Recht die Kritik¹⁴⁰⁸ ausgeübt, dass eine Verhandlung zwischen dem Staatspräsidenten und der Regierung über einen noch nicht juristisch existierenden Erlass nicht erforderlich ist. Zudem verstößt eine solche Verhandlung nach der hier von uns vertretenen These der Stellung von Staatsorganen, die durch die Verfassung absichtlich ausgestaltet wurden.

Es war jedoch in der Verfassungswirklichkeit zu beobachten, dass die Staatspräsidenten die dritte Auffassung abgelehnt und die Erlasse geprüft haben. Hierzu ist die Erklärung des 10. Staatspräsidenten A. Necdet Sezer, der Präsident des Verfassungsgerichts gewesen war, bemerkenswert.

Nach *Sezer*¹⁴⁰⁹ stelle die Unterzeichnung von Erlassen nicht nur eine Aufgabe sondern auch eine Zuständigkeit dar.¹⁴¹⁰ Zudem sehe Art. 8 der Verfassung von 1982 vor, dass die Zuständigkeit und die Aufgabe der vollziehenden Gewalt vom Staatspräsidenten und vom Ministerrat im Einklang mit der Verfassung und mit den Gesetzen ausgeübt werden. Darum sei es laut *Sezer* unmöglich, einen Flügel der Exekutive als unzuständig anzusehen, obgleich die anderen Flügel der Exekutive zuständig sind.

¹⁴⁰² Gözler, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?)*, S. 31ff.

¹⁴⁰³ Gözler, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?)*, S. 33ff.

¹⁴⁰⁴ Als Gözler diese Meinung im Jahr 2000 hervorhob, war eine Volkswahl für das Staatspräsidentenamt in der Verfassung nicht vorgesehen. Dennoch kann festgestellt werden, dass eine der Säule von Gözlers Meinung gefallen ist.

¹⁴⁰⁵ Aldabak, S. 22.

¹⁴⁰⁶ Gözler, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?)*, S.35. Zudem wurde auch von Unterstützern dieser Auffassung angenommen, dass der Staatspräsident auch die offensichtlich verfassungswidrigen Erlasse ablehnen kann. Auf die Frage, was offensichtlich verfassungswidrig ist, kann geantwortet werden, dass die früher vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuften Erlasse nicht unterzeichnet werden können. Siehe Aldabak, S.22.

¹⁴⁰⁷ Aldabak, S.21.

¹⁴⁰⁸ Tunç/Yavuz/Bilir, S.236.

¹⁴⁰⁹ Für die Erklärung von A. Necdet Sezer siehe *Milliyet*, 22.08.2000, S. 22. Sezer hatte diese Erklärungen anlässlich der Zurückweisung von gesetzkraftigen Verordnungen gemacht, wonach verfassungsfeindliche Beamte entlassen wurden. Für die detaillierte juristische Bewertung dieser Krise siehe Yüzbaşıoğlu, Necmi, 19 Şubat Krizi-Cumhurbaşkanı'nın Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme, *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, Cilt 19 Sayı 1-2, S.1061 ff. Insofern ist hinzuzufügen, dass die Ermächtigungsgesetze dieser Notverordnungen auch vom Verfassungsgericht annulliert wurden. Hier muss auch bemerkt werden, dass die wiederholte Zurückweisung dieser Notverordnungen durch *Sezer* diese Krise erweitert hat. Siehe Yüzbaşıoğlu, Necmi 19 Şubat Krizi ve Cumhurbaşkanı'nın Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme, Aysel Çelikel'e Armağan, Istanbul 1999-2000, S.1065.

¹⁴¹⁰ *Gözler* kritisiert diese Feststellung des Staatspräsidenten *Sezer*, da die Definition der Exekutive als eine Zuständigkeit nebst der Definition als Aufgabe eine Reaktion auf die Ansicht der Verfassung von 1961 war, die die Anwendung der vollziehenden Gewalt nur als eine Aufgabe definiert hat. Als Beweis führte er die Begründung des Verfassungsgebers auf, dass die Anwendung der vollziehenden Gewalt infolge der Gleichheit der Exekutive mit der Legislative sowohl eine Aufgabe als auch eine Zuständigkeit ist. Siehe Gözler, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?)* S.27.

A. Necdet Sezer lehnte die Unterzeichnung der unterschiedlichen Erlasse, die entweder gesetzeskräftige Verordnungen oder individuelle Ernennungsakte der Beamten waren, ab. Darüber hinaus verzögerte er die Unterzeichnung des Erlasses, welche die Privatisierung der türkischen Telekom vorsah, ab, da er sich über diese Privatisierung mit dem Staatsminister *Yalova* und dem Verkehrsminister *Öksüz* beraten wollte.¹⁴¹¹ Diese Verzögerung wurde im Schrifttum zutreffend mit dem Argument, Sezer habe hier die Zweckmäßigkeit des Erlasses geprüft¹⁴¹², kritisiert. Zudem hatte *Sezer* auch die Unterzeichnung des Erlasses des Ministerrats über die Beerdigung von *Scheich Esat Çoşan* in der Süleymaniye-Moschee mit dem Argument abgelehnt, dieser Erlass verstoße gegen die betreffenden Gesetze. Wegen dieser Entscheidung kritisierte der damalige Ministerpräsident *Bülent Ecevit* den Staatspräsidenten, weil *Sezer* vorherige ähnliche Erlassen unterzeichnet hatte.¹⁴¹³ Es kann schließlich gesagt werden, dass Sezer für die Erlasse der Exekutive die Stellung eines sog. Veto-Spielers¹⁴¹⁴ eingenommen hat.

Laut Statistik¹⁴¹⁵ weigerte Sezer sich während seiner Amtsperiode zwischen 2000 und 2007 insgesamt 769 Erlasse zu unterzeichnen.

Darüber hinaus wurde auch in der politischen Geschichte beobachtet, dass die Unterzeichnung von Erlassen mehr als eine Prüfung symbolisierte, so dass einige Minister während der Präsidentschaft von Turgut Özal manche Ernennungserlasse ohne Nominierung unterzeichnet hatten.¹⁴¹⁶ Diese offensichtliche verfassungswidrige Praxis wurde vom damaligen Ministerpräsidenten Yıldıırım Akbulut beendet. Dennoch waren die Diskussionen bezüglich Unterzeichnung von Erlassen durch den Staatspräsidenten in der Ära von Turgut Özal nicht zu Ende. Die nach der Parlamentswahl entstandene Koalition, die aus DYP und SHP bestand, war auch bezüglich der Unterzeichnung von Erlassen mit dem Staatspräsidenten Turgut Özal in Konflikt geraten. Z.B hatte *Özal* die Entlassung von drei höchsten Beamten durch diese Koalition nicht unterzeichnet, weil er ein intensives Verhältnis zu diesen Bürokraten hatte.¹⁴¹⁷

Es wurde von der türkischen großen Nationalversammlung zur Überwindung dieses Konflikts ein sog. “*By-Pass-Gesetz*”¹⁴¹⁸ verabschiedet. Dieses Gesetz sah die Streichung der Unterzeichnung des Staatspräsidenten der Erlasse des Ministerrats, die bislang ausdrücklich nach der Verfassung eine Unterzeichnung des Staatspräsidenten bedurften, vor. Dieses Gesetz wurde kritisiert und eine “*Phantasie*” genannt, da es die in der Verfassung deutlich verankerten Kompetenzen des Staatspräsidenten aufheben wollte, obwohl der letzte Satz des Art.104 der Verfassung von 1982 vorsah, dass aufgrund bestimmter Gesetze dem Staatspräsidenten mehrere Kompetenzen zustehen konnten. Darum

¹⁴¹¹ Für die detaillierte Geschichte über diesen sog. Telekom-Fall siehe Milliyet, 9.12.2000, S.9.

¹⁴¹² Gözler, Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?) S.37.

¹⁴¹³ Siehe Yüzbaşıoğlu, 19 Şubat Krizi ve Cumhurbaşkanı’ Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme, S.1066.

¹⁴¹⁴ Zum Begriff “Veto-Spieler” siehe Tsibelis, George, How do political Institutions work, Princeton 2002. Dieser sog. “Veto-spieler”-Theorie zufolge ist ein Vetospieler ein individueller oder kollektiver Akteur, dessen Zustimmung für eine sog. Publikums-Entscheidung erforderlich ist.

¹⁴¹⁵ Für diese Statistik siehe <http://www.gazetevatan.com/cankaya-dan--sezer--gecti-134341-gundem/> (Erreichbar am 01.05.2018).

¹⁴¹⁶ Siehe Doğan, Yalçın, Milliyet, 25.1.1991, S.11. In dieser Kolumne, die niemals bestritten wurde, wurde auch behauptet, dass Bülent Ecevit und Süleyman Demirel als Ministerpräsidenten ausnahmsweise für dringende Fälle diesen sog. “*Blankoerlass*” vorbereitet haben. Zu Recht definierte Kanadoğlu diese Praxis als Kennzeichen einer willkürlichen persönlichen Führung. Siehe Kanadoğlu, 1982 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanı, S.130.

¹⁴¹⁷ Özsoy, What Does Turkey’s New Choice of Popular Presidential Choice Mean? S.155.

¹⁴¹⁸ R.G. 12.10.1995-22431.

beruhte die Auffassung, welche für die in der Verfassung nicht vorgesehenen Erlasse die Unterzeichnungspflicht streichen wollte, auf keiner richtigen Verfassungsauslegung.¹⁴¹⁹

Nach der Erhebung der Klage durch Staatspräsidenten Özal annullierte das Verfassungsgericht dieses sog. „By-Pass-Gesetz“ aufgrund der Verfassungswidrigkeit durch Art. 8 in Verbindung mit Art. 104 der Verfassung von 1982.¹⁴²⁰

2.1.5. Die Kompetenzen des Staatspräsidenten bezüglich der türkischen bewaffneten Mächte

Der Art. 117 der Verfassung von 1982 sieht vor, dass der Oberbefehl¹⁴²¹ über das Militär auch von der ideellen Existenz der türkischen Großen Nationalversammlung nicht zu trennen ist und die Vertretung dem Staatspräsidenten zustand.¹⁴²² Diese Klausel der Verfassung von 1982 war – wie oben erwähnt - die Folge des Gedankens des Primats des Parlaments. Dieser wurde von der Rolle der großen türkischen Nationalversammlung (*TBMM*) im Unabhängigkeitskrieg abgeleitet.¹⁴²³ Jedoch bedeutet der Oberbefehl der türkischen großen Nationalversammlung nicht, dass die türkische Große Nationalversammlung alleine für die Landesverteidigung zuständig ist.¹⁴²⁴ Das kann insbesondere bei der Ernennung des Generalstabschefs beobachtet werden.

Nach der geltenden Fassung des Art. 117 Abs. 4 der Verfassung von 1982 wird der Generalstabschef¹⁴²⁵ auf Vorschlag des Ministerrats vom Staatspräsidenten ernannt. Das Nähere wird durch ein Gesetz geregelt. Der Ministerrat schlägt durch einen Erlass die Ernennung des Generalstabschefs vor. Diesem Vorschlag soll der Staatspräsident keine Absage erteilen.¹⁴²⁶ Diese Rolle des Ministerrates ist für das parlamentarische System erforderlich. Ebenso begründet es die Rolle des Ministerrats für seine verfassungsrechtliche Stellung in der Landesverteidigung.

¹⁴¹⁹ Für die Zusammenfassung dieser Kritiken siehe Kanadoğlu, 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı, S.131.

¹⁴²⁰ AYM E: 92/37 K: 93.19.

¹⁴²¹ Für eine detaillierte Untersuchung über die verfassungsrechtliche Stellung der türkischen bewaffneten Macht siehe Erdoğan, Mustafa, Silahlı Kuvvetlerin Türk Anayasal Düzeni İçindeki Yeri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt XLV, S.309 ff.

¹⁴²² Erdoğan nannte diese Verteilung des Oberbefehls über die bewaffnete Mächte zwischen dem Staatspräsidenten und dem Parlament als "Oberbefehl im weiteren Sinne". Für diese Definition siehe Erdoğan S.331.

¹⁴²³ Gleichfalls Erdoğan, S.332. Erdoğan zitiert zugleich auch die erste Fassung der Präambel der Verfassung von 1982, in der die türkischen bewaffneten Mächte als "ein unteilbarer Teil der türkischen Nation" bezeichnet wurde. Darum vertritt die türkische Große Nationalversammlung den Oberbefehl, da sie die gesamte Nation vertritt und auf dem Volkswillen beruht.

¹⁴²⁴ Im Lichte der Zusammensetzung der türkischen großen Nationalversammlung aus hunderten Abgeordneten und im Lichte der Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten nach der ersten Fassung der Verfassung von 1982 gemäß Art. 105 qualifiziert Kanadoğlu die Befugnisse über den Oberbefehl der Armee nach Art. 117 Abs 1. als symbolisch. Dazu siehe Kanadoğlu, Korkut, Silahlı Kuvvetlerin Kullanımının Parlamento Tarafından Denetimi, Bilgi Toplumunda Hukuk: Ünal Tekinalp'e Armağan Cilt III, Istanbul 2003, S.414.

¹⁴²⁵ Während des Unabhängigkeitskriegs existierte das Amt des Generalstabschefs als ein Ministerium. Dieses Ministerium wurde durch das Gesetz mit der Nr.429 aufgehoben. In der Ära der Verfassung von 1924 hat der Generalstab durch die Gesetze mit Nr. 4580 und Nr. 5398 seine Autonomie verloren und wurde dem nationalen Sicherheitsministerium gegenüber verantwortlich. Dennoch wurde die Stellung des Generalstabschefs nach dem Militärputsch von 1960 dank der Verfassung von 1961 verfassungsrechtlich besser gestellt. Für diese Informationen siehe Erdoğan, S.314-315.

¹⁴²⁶ Öztürk, S.81.

Denn die Verfassung hat in Art. 117 Abs.3 deutlich vorgesehen, dass der Ministerrat für die Gewährleistung der nationalen Sicherheit und für die Bereitschaft der Streitkräfte zur Landesverteidigung gegenüber der Türkischen Großen Nationalversammlung verantwortlich sei.¹⁴²⁷ Darum ist das Ermessen des Staatspräsidenten bei der Ernennung des Generalstabschefs von größerer Bedeutung als bei seinen anderen Kompetenzen.

Es zeigten sich jedoch, dass die Verfassungswirklichkeit und andere politische Entwicklungen andere Wege gingen. Die Wahl der Staatspräsidenten aus Militärkreisen war von besonderem Interesse der Staatspräsidenten für die Bestimmung der Oberbefehlshaber. Die strikten Traditionen des Militärs bei der Bestimmung des Oberbefehlshabers haben den Ermessensspielraum der Politik eingeschränkt.

Der Generalstabschef ist wegen seiner Aufgaben und Kompetenzen gegenüber dem Ministerpräsidenten verantwortlich.¹⁴²⁸ Diese Verantwortlichkeit wird im Schrifttum kritisiert.¹⁴²⁹ Diese Kritik wurde damit begründet, dass die Verantwortlichkeit des Generalstabschefs mit seiner Ernennung in einer Parallelität zum Ministerpräsidenten stehen soll. Darum bestehe ein formeller Widerspruch.

Die Kompetenzen des Staatspräsidenten bezüglich der Anwendung der bewaffneten Mächte gelten nur in Ausnahmefällen. Die türkische Große Nationalversammlung besitzt nach Art. 92 der Verfassung von 1982 die Kompetenz, die türkischen bewaffneten Mächte ins Ausland zu entsenden und den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Türkei zu erlauben. Nur die vom Völkerrecht erlaubten Fällen für die Ausrufung des Kriegsfall und durch die völkerrechtliche Verträge vorgesehenen Fälle sind die Ausnahmen.¹⁴³⁰ Auf der anderen Seite soll betont werden, dass diese Kompetenz der türkischen großen Nationalversammlung nur eine Erlaubnis beinhaltet.¹⁴³¹ Diese Erforderlichkeit einer solchen Erlaubnis von der türkischen großen Nationalversammlung fand seinen Ursprung in der Geschichte der Verfassung von 1924. Denn die betreffenden Regelungen dieser Verfassung hat nur die Kriegserklärung vorgesehen. Die Lücke bezüglich der Entsendung der bewaffneten Mächte ins Ausland wurde von der Regierung von DP während des Korea-Krieges 1950 sehr weit ausgelegt. Die Regierung hat die Entsendung der türkischen Streitkräfte nach Korea beschlossen ohne eine Zustimmung des Parlaments zu ersuchen.

Als eine Reaktion auf die Beteiligung am Koreakrieg wurde auch diese Erforderlichkeit des Parlamentsbeschlusses bezüglich der Entsendung der Streitkräfte ins Ausland in den Verfassungen von 1961

¹⁴²⁷ Akgüner, Tayfun, 1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, Istanbul 1983, S. 128. Akgüner bemerkt, dass die türkische große Nationalversammlung den Hauptbefehl über die Landesverteidigung innehat. Dennoch fügt er auch hinzu, dass diese Verteidigung durch den Ministerrat ausgeübt werden kann, da das Parlament nicht unmittelbar die Landesverteidigung übernehmen darf.

¹⁴²⁸ Die offizielle Begründung der Verfassung von 1982 betonte auch, dass diese dem Staatspräsidenten im Ausnahmefall eingeräumte Kompetenz zur Anwendung der bewaffneten Mächte eine Neuigkeit in der Verfassungsgeschichte der türkischen Republik darstellt. Damit stellte dieser Artikel ein anderes Kennzeichen für die Stärkung des Staatspräsidenten durch die Verfassung von 1982 dar. Für die offizielle Begründung der Verfassung von 1982 für diese Ausnahmeregelung siehe Gören/İzgi, S.903.

¹⁴²⁹ Turhan, Hükümet Sistemleri, S.156; Erdoğan, S.322.

¹⁴³⁰ Diese Regelung des Art.92 der Verfassung von 1982 ist mit dem Art. 66 der Verfassung von 1961 fast identisch. Während der Verhandlungen zur Verfassung von 1961 wurde diese Regelung zur Kriegsausrufung von Hamza Eroğlu im Lichte der Resolutionen der Vereinten Nationen bezüglich des Verbots der Anwendung der bewaffneten Macht kritisiert und eine Änderung dieses Artikels gefordert. Dieser Forderung war nicht stattzugeben. Für diese Diskussion während der Verfassungsgebung von 1961 siehe Oder, Bertil Emrah, Silahlı Kuvvet Gönderme ve Kullanma Bakımından Amerikan Anayasa Hukukunda Yasaa-Yürütme İlişkileri ve Türkiye, Ünal Tekinalp'e Armağan Cilt III, Istanbul 2003, S.446-447.

¹⁴³¹ Öztürk, S.83.

und 1982 verankert.¹⁴³² Dennoch wurde diese Klausel in einigen Fällen wie die “Zypern-Friedensaktion” von 1974 umgegangen.¹⁴³³

In diesem Punkt kommt Art. 130 der Geschäftsordnung der türkischen großen Nationalversammlung wegen seiner Verfassungswidrigkeit zu Art. 117 in Betracht. Denn Art. 130 der Geschäftsordnung sieht vor, dass der Staatspräsident nach der Erlaubnis der türkischen großen Nationalversammlung bezüglich der Entsendung der bewaffneten Mächte ins Ausland den Beschluss des Parlaments durchsetzen soll.¹⁴³⁴ Diese verfassungswidrige Regelung der Geschäftsordnung soll durch das Parlament gestrichen werden.

Die Entscheidung über die Anwendung dieser Erlaubnis steht dem Ministerrat zu.¹⁴³⁵ Es kann gesagt werden, dass die Kompetenzen des Staatspräsidenten über die bewaffnete Mächte nur dann eine Bedeutung gewinnen, wenn das Land während der Ferien oder während einer Pause der türkischen Großen Nationalversammlung plötzlich angegriffen werden sollte. In einem solchen Ausnahmefall, in dem eine sofortige Entscheidung erforderlich ist, ist der Staatspräsident zuständig, über den Einsatz der türkischen Streitkräfte zu entscheiden. Dennoch darf diese Kompetenz nicht so weit ausgelegt werden, dass der Staatspräsident einen Angriffskrieg anordnen kann, ohne sich mit dem Ministerrat zu beraten. Diese Kompetenz gilt weiterhin nur in den Fällen, in denen die türkische Große Nationalversammlung nicht sofort zusammenkommen kann.¹⁴³⁶ Der Art. 129 Abs.2 der Geschäftsordnung dieser Versammlung sieht vor, dass der Staatspräsident für die nach Art 92. Abs.2 vorgesehenen Fällen sofort einberufen soll.¹⁴³⁷

Es soll die juristische Kontrolle dieser Erlaubnis der türkischen großen Nationalversammlung für die Anwendung der bewaffneten Mächte erwähnt werden. Die Erlaubnis erteilt das Parlament durch einen Parlamentsbeschluss.¹⁴³⁸ Gegen diese Erlaubnis ist der Rechtsweg ausgeschlossen. Diese juristische Lage wird im Schrifttum kritisiert.¹⁴³⁹ Diese Kritik wird mit dem Argument begründet, dass diese Erlaubnis durch ein Gesetz im formellen Sinne erteilt werden muss. Anderenfalls sollte nach außen wirkende Parlamentsbeschlüsse nicht vom Rechtsweg ausgeschlossen werden.

In der Verfassungswirklichkeit standen alle Staatspräsidenten bis Özal immer in einem besonderen Verhältnis zum Militär. Der Hauptgrund dieser Realität war die Persönlichkeit der Staatspräsidenten als ehemalige Soldat.¹⁴⁴⁰

¹⁴³² Detailliert in Oder, *Silahlı Kuvvet Gönderme ve Kullanma Bakımından Amerikan Anayasa Hukukunda Yasaa-Yürütme İlişkileri ve Türkiye*, S.447-448.

¹⁴³³ Als das Parlament die erforderliche Erlaubnis für die Entsendung der türkischen Bewaffneten Mächte nach Zypern erteilte, waren die türkischen Truppen schon in Zypern. Siehe Oder, *Silahlı Kuvvet Gönderme ve Kullanma Bakımından Amerikan Anayasa Hukukunda Yasaa-Yürütme İlişkileri ve Türkiye*, S.451-452.

¹⁴³⁴ Für die zutreffende Feststellung dieser Verfassungswidrigkeit siehe Kanadoğlu, *Silahlı Kuvvetlerin Kullanımının Denetimi*, S.417-418.

¹⁴³⁵ Erdoğan, S.322. Ebenso Kanadoğlu, *Silahlı Kuvvetlerin Kullanımının Denetimi*, S.419.

¹⁴³⁶ Öztürk, S.82. Ebenso Erdoğan, S.330. Auch ist umstritten, ob eine Gegenzeichnung als Folge dieser Beratung für diese Anwendung der bewaffneten Mächte erforderlich ist. Für diese Diskussion siehe Oder, *Silahlı Kuvvet Gönderme ve Kullanma Bakımından Amerikan Anayasa Hukukunda Yasama-Yürütme İlişkileri ve Türkiye*, S.459-450.

¹⁴³⁷ Dieser Artikel in der Geschäftsordnung, der 1996 hinzugefügt wurde, ist nach *Bakırcı* von der Einberufung der türkischen großen Nationalversammlung im Ausnahmezustand durch den Staatspräsidenten inspiriert worden. Für diesen Kommentar von *Bakırcı* siehe Oder, *Silahlı Kuvvet Gönderme ve Kullanma Bakımından Amerikan Anayasa Hukukunda Yasaa-Yürütme İlişkileri ve Türkiye*, S.450 Fn.128.

¹⁴³⁸ Kanadoğlu, S.417-418.

¹⁴³⁹ Siehe Teziç, *Anayasa Hukuku*, S. 73

¹⁴⁴⁰ Dennoch hatte der Ministerpräsident einen weiten Ermessensspielraum für die Bestimmung des Generalstabchefs. Der damalige Ministerpräsident Özal beeinflusste 1987 die Entscheidung Kenan Evrens zur

Özal hat nach seiner Amtsführung beim ersten Golfkrieg den begrenzten Ermessensspielraum des Staatspräsidenten bezüglich der Anwendung der bewaffneten Mächte überschritten. Özal beharrte mehrmals sowohl in der Öffentlichkeit als auch auf den geschlossenen Sitzungen auf eine mögliche Intervention der türkischen bewaffneten Macht im Irak. Gegen diese Beharrung von Özal haben der damalige Ministerpräsident Yıldırım Akbulut¹⁴⁴¹ und der damalige Generalstabschef Necip Torumtay Widerstand geleistet und letztlich trat *Torumtay* zurück.¹⁴⁴²

Die Rolle des Staatspräsidenten wurde insbesondere nach dem gescheiterten Militärputsch am 15.07.2017 noch intensiver. Die nach dem Putsch erlassene Notstandsverordnung mit der Nr. 669¹⁴⁴³ räumte dem Staatspräsidenten und dem Ministerpräsidenten die Befehlsgewalt über die Kommandeure der Teilstreitkräfte ein. Diese Verordnung stellte zugleich eine Hierarchie zwischen dem nationalen Sicherheitsministerium und den Teilstreitkräften her und hat die Stellung des Generalstabschefs abgeschwächt.

Unter Berücksichtigung der oben erwähnten Regelungen nach Art. 117 der Verfassung von 1982 kann festgestellt werden, dass der durch die Notverordnungen eingeführte Dualismus bezüglich der Befehlsgewalt des Staatspräsidenten und des Generalstabschefs gegen die gültige Fassung des Art. 117 verstößt, die den Staatspräsidenten zur Anwendung der bewaffneten Mächte nur in Ausnahmefällen ermächtigt. Hinzu wurde die Zuständigkeit des nationalen Verteidigungsministers für das Staatssekretariat bezüglich der Verteidigungsindustrie durch die gesetzkraftige Notverordnung mit Nr. 696 am 24.12.2017 gestrichen und dem Staatspräsidenten übertragen.

Es soll auch auf die aktuelle Lage des Verhältnisses zwischen dem Staatspräsidenten und der bewaffneten Macht nach der Verfassungsänderung von 2017 eingegangen werden. Nach dieser Änderung ist der Staatspräsident für die Gewährleistung der nationalen Sicherheit und für die Bereitschaft der Streitkräfte zur Landesverteidigung gegenüber der türkischen Großen Nationalversammlung verantwortlich. Hierzu ist festzustellen, dass die verfassungsändernde Kraft nur das Wort „Ministerrat“ durch das Wort „Staatspräsident“ ersetzt hat. Jedoch kann im Lichte der Regelung der Verantwortlichkeit des Präsidialsystems nach den Verfassungsänderungen von 2017 nicht gesagt werden, dass diese Verantwortlichkeit den gleiche verfassungsrechtlichen Wert der früheren Regelungen habe.

Ebenso wurde die Ernennung und die Verantwortlichkeit des Generalstabschefs in Art. 117 der türkischen Verfassung von 1982 geändert. Dementsprechend wird der Generalstabschef vom Staatspräsidenten ernannt und er ist wegen seiner Aufgaben und Kompetenzen dem Staatspräsidenten verantwortlich.

Bestimmung des neuen Generalstabschefs erheblich, obgleich Kenan Evren als Putschführer eine große Autorität über das Militär besaß. Für diese Information siehe Kanadoğlu, 1982 *Anayasasında Cumhurbaşkanlığı*, S.125 Fn. 7.

¹⁴⁴¹ Der Ministerpräsident *Akbulut* begründete seine Ablehnung damit, dass dieses Thema nicht in den geschlossenen Räumen des Präsidialamtes beschlossen werden sollte. Darum sollten der Ministerrat und der Generalstabschef sich besprechen und ihre Entscheidung für die Zustimmung der türkischen großen Nationalversammlung herbeiführen, die nach Art.92 der Verfassung von 1982 zuständig ist. Auf diese Weise zeigte Akbulut seine Verfassungstreue. Für diese Begründung von Akbulut siehe Kanadoğlu, 1982 *Anayasasında Cumhurbaşkanlığı*, S. 159 Fn.59.

¹⁴⁴² Siehe Torumtay, Necip, *Değişen Stratejilerin Odağında Türkiye*, Istanbul 1997, S.48.

¹⁴⁴³ Diese Notverordnung wurde am 9.11.2016 in der türkischen großen Nationalversammlung bestätigt und als ein Gesetz im formellen Sinne mit der Nr. 6756 am 24.11.2016 im Amtsblatt veröffentlicht.

Auf diese Weise hat die verfassungsändernde Macht die davor durch Notverordnungen gebildete Stellung des Staatspräsidenten für die bewaffneten Mächte verfassungsrechtlich legitimiert.

2.1.6. Die Aufsicht des Staatspräsidenten über die Exekutive durch den Staatskontrollrat

2.1.6.1. Die rechtliche Lage des Staatskontrollrats nach der geltenden Verfassung

Nach dem Militärputsch am 12.09.1980 beschloss der Nationalsicherheitsrat das Gesetz über die Gründung des Staatskontrollrats mit Nr. 2443.¹⁴⁴⁴ Durch diesen Akt gründeten die Putschführer ein Organ, das die Aufsicht über die Exekutive führen sollte.¹⁴⁴⁵ Dieser sog. Staatskontrollrat erwarb durch die Einfügung des Art. 108 der Verfassung von 1982 einen Status als Verfassungsorgan. Die Gründung dieses Staatskontrollrats wurde im Verfassungsentwurf damit begründet, dass die Kontrolle über die Exekutive bisher nicht durchgeführt werden konnte. Darum war nach dem Entwurf die Gründung eines Kontrollorgans erforderlich, das den Einfluss der Politik verhindern konnte.¹⁴⁴⁶ Diese Begründung bestätigte der Wortlaut des Art. 108 Abs.1 Satz 1 der Verfassung von 1982. Nach diesem Artikel wurde der Staatskontrollrat zum Zwecke der Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung geschaffen. Nach Art. 108 Abs.3 wurden die Mitglieder des Staatskontrollrats unter den im Gesetz bestimmten Personen durch den Staatspräsidenten ernannt. Nach dem Gesetz Nr. 2443 bestand der Staatskontrollrat aus neun Mitgliedern.¹⁴⁴⁷ Der Staatspräsident kann diese Mitgliedern jederzeit entlassen.

Diese Regelung, die diese Mitgliedern ungesicherte¹⁴⁴⁸, zeigte, dass die verfassungsgebende Macht für den Staatskontrollrat keine Unabhängigkeit vom Staatspräsidenten vorgesehen hat.¹⁴⁴⁹

Die Kompetenz des Staatskontrollrats nach Art. 108 der Verfassung für die Kontrolle der Exekutive beeinflusste zahlreichen Institutionen.

Der Staatskontrollrat kann in allen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen¹⁴⁵⁰ sowie in jeder Art von Einrichtung, an deren Kapital solche Körperschaften oder Einrichtungen zu mehr als der Hälfte beteiligt sind, in den berufsständischen Vereinigungen mit der Natur von Körperschaften des öffentlichen Rechts, in den Berufsorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf jeder Ebene sowie in den gemeinnützigen Vereinigungen und Stiftungen¹⁴⁵¹ Untersuchungen und Kontrollen durchführen. Hierzu wurde die Kontrolle des Staatskontrollrats bezüglich der Institutionen wie der Berufsorganisationen oder gemeinnütziger Vereinigungen kritisiert, weil diese Organisationen nicht Teil

¹⁴⁴⁴ Dieses Gesetz wurde durch die gesetzkraftige Verordnung mit der Nr. 406 am 16.01.1990 reformiert.

¹⁴⁴⁵ Soybay hob zureffend hervor, dass die Gründung eines solchen Kontrollorgans durch den nationalen Sicherheitsrat ein Kennzeichen der künftigen Stellung des Staatsoberhauptes zeigte. Siehe Soybay, Selçuk, Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi-I, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 5, Sayı 1-3 (1984), S.107.

¹⁴⁴⁶ Für die offizielle Begründung des Art. 108 siehe Gören/İzgi, S.1001.

¹⁴⁴⁷ Ursprünglich war diese Zahl im Art. 108 der Verfassung verankert. Dennoch strich der Nationalsicherheitsrat diese Bestimmung mit der Begründung, dass der Gesetzgeber das Nähere regeln soll. Für diese Streichung und deren Begründung siehe Gören/İzgi, S.1002.

¹⁴⁴⁸ Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, S.555.

¹⁴⁴⁹ Hierzu stellt sich die Frage, inwiefern die heutige Lage des Staatskontrollrats sich mit der in der Verfassung beabsichtigten Unabhängigkeit von der Politik vereinbaren lässt. Denn der Staatspräsident kann seit der Inkrafttreten der Verfassungsänderung von 2017 auch eine Parteimitgliedschaft innehaben und somit einen Teil der Politik darstellen.

¹⁴⁵⁰ Denn der Wortlaut des Art. 108 und des Gesetzes mit Nr. 2443 definierten nicht die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen, die sich unter der Aufsicht des Staatskontrollrats befinden. Dementsprechend können alle öffentlich-rechtlichen Behörden des Verwaltungsapparats nach Art. 108 durch den Staatskontrollrat untersucht werden. Siehe Yıldırım, Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul 2007, S 74.

¹⁴⁵¹ Für die Übersetzung des Artikel siehe <http://www.tuerkei-recht.de/downloads/verfassung.pdf> (Erreichbar am 7.07.2017).

der Verwaltung bilden.¹⁴⁵² Zudem ist auch zu bemerken, dass das Militär und die gesamte Gerichtsorganisation wegen ihrer besonderen Stellung nicht unter den Zuständigkeitsbereich des Staatskontrollrats fallen.

Es sollte über die Arbeitsgeschäfte des Staatskontrollrats gesagt werden, dass der Staatspräsident hierzu einen vollen Ermessensspielraum genießt. Ohne einen Befehl des Staatspräsidenten ist eine Untersuchung durch den Staatskontrollrat von Amts wegen nicht möglich.¹⁴⁵³ Ebenso kann der Staatskontrollrat selbst nicht entscheiden, inwiefern nach Art. 108 die Untersuchungen, Nachforschungen und Kontrollen über die Tätigkeiten geführt werden sollen. Insofern bestimmt nur der Staatspräsident, ob der Staatskontrollrat eine Untersuchung, eine Nachforschung oder eine Kontrolle durchführen soll.¹⁴⁵⁴

Diese Befugnis des Staatspräsidenten wurde kritisiert. Denn der Staatspräsident befindet sich nach den geltenden Regelungen nicht mit anderen Organen in einer Hierarchie¹⁴⁵⁵.

Der Grundsatz zur Einheit der Verwaltung nach Art. 123 der Verfassung sei durch diese Befugnis des Staatspräsidenten verletzt worden. Ebenso verletze diese Kompetenz die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie, nach denen der Ministerpräsident und die Minister die Verantwortung für die Bürokratie und für ihre Ministerium tragen.¹⁴⁵⁶

Der Staatskontrollrat verfasst nach der Untersuchung und der Kontrolle über eine Verwaltungsbehörde einen Bericht und unterbreitet diesen Bericht dem Staatspräsidenten zur Genehmigung. Nach der Genehmigung wird der Bericht an das Ministerpräsidialamt gesendet. Nach dem Eingang dieses Berichts beim Ministerpräsidenten war dieser dafür zuständig, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Darum wurde diese Verantwortung und der Ermessensspielraum des Ministerpräsidenten mit der Bewertung durch den Staatspräsidenten gleichgestellt.¹⁴⁵⁷ Diese Gleichstellung wurde im Schrifttum kritisiert.¹⁴⁵⁸

Es konnte jedoch von einer Stärkung der Verbindlichkeit dieses Bericht gesprochen werden.¹⁴⁵⁹ Denn die gesetzeskräftige Verordnung mit Nr. 406, welche die vorherige betreffende Regelung geändert hat, sieht vor, dass die Berichte des Staatskontrollrats zum Ministerpräsidialamt gesendet werden sollen, damit der Ministerpräsident innerhalb von 45 Tagen die erforderliche Maßnahmen treffen kann. Der Staatspräsident kann diese Berichte unmittelbar den Justizbehörden übertragen, falls er es für erforderlich hält.

¹⁴⁵² Für diese zutreffende Kritik siehe Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, S.556.

¹⁴⁵³ Diese volle Herrschaft des Staatspräsidenten über dieses Organ verursachte die Diskussion, ob der Staatskontrollrat ein Teil des Verwaltungsapparats sei. Siehe Soybay, Selçuk, *Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi-I*, S.109.

¹⁴⁵⁴ Für den Unterschied zwischen dieser Tätigkeiten nach dem Gesetz mit der Nr. 2443 siehe Soybay, Selçuk, *Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi-II, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1-3 (1985), S.219.

¹⁴⁵⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, S.557-558.

¹⁴⁵⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, S.558.

¹⁴⁵⁷ Soybay, *Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi-II*, S.224.

¹⁴⁵⁸ Ebenda.

¹⁴⁵⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, S.557.

Es soll jedoch bemerkt werden, dass die herrschende Meinung im Schrifttum trotz dieser Berichte diese ausdrückliche Regelung nicht für verbindlich hielten.¹⁴⁶⁰

Auf die Frage, welche Funktionen der Staatskontrollrat erfülle, hat *Soybay*¹⁴⁶¹ betont: Zuerst stellt der Staatskontrollrat die Rechtmäßigkeit der Verwaltung sicher. Die Maßstäbe sind laut *Soybay*¹⁴⁶² nach dem öffentlichen Recht und nach dem Privatrecht zu stellen. Zweitens stellt der Staatskontrollrat eine effektive Arbeitsleistung der Verwaltung sicher. Bezüglich der zweiten Funktion bemerkte Soybay, dass der Staatskontrollrat anders als die Verwaltungsgerichtsbarkeit die Zweckmäßigkeitsprüfung machen darf und seine Stellung aus diesem Grund relevant ist.¹⁴⁶³

In der Verfassungswirklichkeit wurde diese Kompetenz nach Art.108 selten angewendet.¹⁴⁶⁴

Einige Kontrollen des Staatspräsidenten durch den Staatskontrollrat wurden in der Öffentlichkeit diskutiert. Es soll als Beispiel für die Untersuchung des Staatskontrollrats die Kontrolle über die Bankgeschäfte infolge des Befehls des 10. Staatspräsidenten Sezer aufgeführt werden. Der damalige Ministerpräsident Ecevit kritisierte am 19.02.2001 diese Untersuchung des Staatskontrollrats in einer Sitzung des Nationalen Sicherheitsrats¹⁴⁶⁵.

Die darauf folgende Diskussion zwischen dem Staatspräsidenten Sezer und dem Ministerpräsidenten Ecevit löste die bis dahin größte Wirtschaftskrise der Türkei aus.¹⁴⁶⁶

Es kann auch der Bericht des Staatskontrollrats am 19.01.2007 auf Befehl des 11. Staatspräsidenten Abdullah Gül¹⁴⁶⁷ bezüglich der Ermordung von Hrant Dink als Beispiel aufgeführt werden. Der Staatskontrollrat stellte in diesem Bericht¹⁴⁶⁸ fest, dass die Unterlassungen der Beamten sowohl wegen der gesetzlichen Mängel als auch wegen des fehlerhaft durchgeführten Prozesses nicht effektiv untersucht wurden.

Dieser Bericht wurde auch vom türkischen Verfassungsgericht in seinem sog. Dink-Urteil anlässlich der Verfassungsbeschwerde der Verwandten von Dink zitiert.¹⁴⁶⁹

¹⁴⁶⁰ Gözler Türk Anayasa Hukuku, S. 557, Dagegen siehe Yıldırım, S.76. *Yıldırım* begründete seine Meinung damit, dass die Veränderung im Gesetz mit der Nr. 2443 eine volle Herrschaft über die gesamte Verwaltung ermögliche.

¹⁴⁶¹ Soybay, Selçuk, Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi-I, S.112.

¹⁴⁶² Ebenda. In den Verfassungsverhandlungen hat der Abgeordnete Cahit Tutum geäußert, dass der Staatskontrollrat ein Organ *sui generis* ist, bei dem das Privatrecht und das öffentliche Recht vermischt sind.

¹⁴⁶³ Soybay, Selçuk, Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi-I, S.114.

¹⁴⁶⁴ Yıldırım, S.77.

¹⁴⁶⁵ Für die detaillierten Informationen aus der damaligen Presse siehe İpin Koptuğu An, Hürriyet Gazetesi, 20.02.2011.

¹⁴⁶⁶ Im Jahre 2017 hat Sezer diese Behauptung zurückgewiesen. Seiner Ansicht nach bestand der Grund der Streitigkeiten zwischen ihm und dem Ministerpräsidenten Ecevit nicht in den Berichten des Staatskontrollrats, sondern in der Forderung Ecevits nach einer Stellungnahme Sezers bezüglich des Parteiverbotsverfahren gegen die Tugend-Partei Fazilet. Denn Sezer als damaliger Präsident des Verfassungsgericht hätte ein mögliches Parteiverbot verhindern können. Siehe http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/859920/Ahmet_Necdet_Sezer_Anayasa_kitapcigini_Bulent_Ecevit_e_neden_firlattigini_acikladi.html (Erreichbar am 18.11.2017).

¹⁴⁶⁷ Während der Amtsdauer Abdullah Güls hat der damalige Staatspräsident den Staatskontrollrat in 34 Fällen beauftragt.

¹⁴⁶⁸ Für diesen Bericht des Staatskontrollrats in der offiziellen Webseite des Präsidialamtes siehe <https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/ddk50.pdf> (Erreichbar am 10.07.2017).

¹⁴⁶⁹ Für dieses sog. "Dink-Urteil" des türkischen Verfassungsgerichts siehe AYM, Birinci Bölüm, Başvuru No:2012/848.

Nach der Amtsführung von Recep Tayyip Erdoğan als 12. Staatspräsident wurde der Staatskontrollrat bisher nicht damit beauftragt. Dies kann mit der Dominanz des Staatspräsidenten Erdoğan über die gesamte Exekutive erklärt werden.

2.1.6.2. Die Lage und die Kompetenzen des Staatskontrollrats nach den Verfassungsänderungen von 2017

Die Verfassungsänderung von 2017 brachte auch die wichtigen Erneuerungen bezüglich des rechtlichen Status des Staatskontrollrates. Es wurden die Arbeitsweise des Staatskontrollrats, seine Amtsdauer, seine Mitglieder und die Personalangelegenheiten des Staatskontrollrats durch die Präsidialverordnung geregelt.

Darüber hinaus wurde der Zuständigkeitsbereich des Staatskontrollrates erweitert und der Staatskontrollrat ist dadurch auch für das Militär zuständig.

Die wichtigste Änderung für die Kompetenzen des Staatskontrollrates ist die Einstellung des Disziplinarverfahrens durch den Staatskontrollrat für die in Art. 108 genannte Institutionen. Dieses Recht des Staatskontrollrates wurde insbesondere für die gemeinnützigen Vereine und für die Berufsorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, für berufsständischen Vereinigungen mit der Natur von Körperschaften des öffentlichen Rechts kritisiert. Diese Kritik beruht auf zwei Stützen. Es bestehe erstens die Gefahr, dass die Autonomie dieser Behörden wegen dieser Kompetenz verletzt wird. Zweitens können die möglichen Disziplinarurteile die Arbeit der Justiz bezüglich dieser Behörden beeinflussen.¹⁴⁷⁰

2.1.7. Die völkerrechtliche Vertretung des Landes durch den Staatspräsidenten

Art. 104 der Verfassung von 1982 räumt dem Staatspräsident die Kompetenz der Entsendung von Vertretern des türkischen Staates ins Ausland ein. Der Staatspräsident empfängt nach diesem Artikel die in die Türkische Republik entsendeten Vertreter ausländischer Staaten.

Diese Befugnis des Staatspräsidenten ist eine natürliche Folge der Vertretung der Einheit des Landes durch das Staatsoberhaupt nach außen.¹⁴⁷¹

Es wird in der Praxis das Nähere durch den Außenminister und durch den Ministerpräsidenten angeordnet, welche die politische Verantwortung diesbezüglich tragen, geregelt.¹⁴⁷² Diese politische Verantwortlichkeit gewinnt eine große Bedeutung, wenn der letzte Absatz von Art. 90 der Verfassung von 1982 berücksichtigt wird, die Klagen gegen ratifizierte Verträge vor dem Verfassungsgericht verbietet.¹⁴⁷³

¹⁴⁷⁰ Für diese Kritik siehe Kart, Atilla, DDK İle Kuşatılacak Hukuk, Cumhuriyet, 22.03.2017.

¹⁴⁷¹ Öztürk, Kemal, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25(1992), S.79.

¹⁴⁷² Öztürk, S.79; Gleichfalls Kerse, S.107.

¹⁴⁷³ Dennoch wird im Schrifttum auch die These vertreten, dass der Wortlaut des Artikels nur die Behauptung der Verfassungswidrigkeit der ratifizierten, völkerrechtlichen Verträge ausgeschlossen hat. Aus diesem Grund kann gegen die Zustimmungsgesetze eine Nichtigkeitsklage erhoben werden. Für diese Diskussion siehe Özbudun, Ergun Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2013, S.230-231. Özbudun betonte zu Recht, dass die Zustimmungsgesetze meistens nur einen Satz enthalten und es darum zu schwach sei, ihre materielle Verfassungswidrigkeit zu behaupten. Dementsprechend könnte nur ihre formelle Verfassungswidrigkeit behauptet werden.

Der Staatspräsident darf für die Bestimmung der ins Ausland zu entsendenden Vertreter nicht in den Ermessensspielraum der Regierung eingreifen.

Der Staatspräsident ist ebenso gemäß Art. 90 Abs.1 der Verfassung von 1982 in Verbindung mit Art. 104 der Verfassung von 1982 für die Zustimmung und für die Verkündung der Ratifikation von Verträgen, die mit den ausländischen Staaten und internationalen Organisationen abgeschlossen werden, zuständig. Die türkische Große Nationalversammlung soll solche Verträge durch ein Gesetz ratifizieren. Jedoch sieht der Art.90 Abs. 2 und Abs.3 der Verfassung von 1982 Ausnahmen dieser Erforderlichkeit zur Ratifizierung der Verträge mit ausländischen Staaten und internationalen Organisationen durch ein Gesetz der türkischen großen Nationalversammlung vor. Es ist für die Verträge, die die wirtschaftlichen, handelsrechtlichen und technischen Beziehungen regeln und deren Geltungsdauer nicht ein Jahr überschreiten, keine Ratifikation erforderlich. Dennoch dürfen diese Verträge die Staatsfinanzen nicht belasten, den Personenstand und die Eigentumsrechte türkischer Staatsangehörige im Ausland nicht antasten. In diesem Fall muss die Regierung jedoch für diese Verträge die türkische Große Nationalversammlung in einem Jahr benachrichtigen.

Die auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhenden Durchführungsverträge bedürfen auch keiner Ratifikation durch das Parlament. Die Benachrichtigung der türkischen großen Nationalversammlung für diese Verträge ist nicht erforderlich. Dennoch ist diese Ausnahme für die Rechte von Privatpersonen betreffend Handels- und Wirtschaftsverträge nicht gültig. Die Verfassung von 1982 hat die Kompetenzen zur Ratifikation völkerrechtlicher Verträge zwischen der Exekutive und der Legislative geteilt. Die Zustimmung dieser Verträge kann vom Staatspräsidenten zusammen mit dem Ministerrat angewendet werden.¹⁴⁷⁴ Dies ist eine Erforderlichkeit des parlamentarischen Systems, da die für die völkerrechtlichen Verträge zuständigen Personen auch die Verantwortlichkeit aus diesen völkerrechtlichen Verträgen tragen sollten.¹⁴⁷⁵

Das türkische Verfassungsgericht bestätigte auch in seiner Rechtsprechung die Rolle des Ministerrats als einen Mitspieler für die Ratifikation der Verträge mit dem Ausland.¹⁴⁷⁶

Als Exkurs ist hinzuzufügen, dass diese ratifizierten Verträge Gesetzeskraft haben. Die völkerrechtlichen Verträge finden sogar vorrangig Anwendung, wenn diese Verträge Grundrechte und Freiheiten regelnde Vorschriften enthalten.

2.2. Die Kompetenzen des Staatspräsidenten bezüglich der Legislative

2.2.1. Die Verkündung der Gesetze durch den Staatspräsidenten

Nach Art. 89 der türkischen Verfassung von 1982 verkündet der Staatspräsident die von der türkischen großen Nationalversammlung angenommenen Gesetze innerhalb von fünfzehn Tagen. Er kann die Gesetze, deren Verkündung er für nicht angebracht hält, mit der hierfür gegebenen Begründung zurückweisen.

¹⁴⁷⁴ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2013, S.221.

¹⁴⁷⁵ Öztürk, S.81.

¹⁴⁷⁶ AYM E: 1963/311 K: 1965/12. Diese Entscheidung betraf das Gesetz mit der Nr. 244, das die dem Ministerrat zustehenden Rechte zum Abschluss von Verträgen mit dem Ausland regelt. Die Entscheidung erging nicht einstimmig. Denn der Richter, Muhittin Güren, hat ein Gegenvotum ausgegeben.

Dieses Zurückweisungsrecht des Staatspräsidenten gilt nicht für die Haushaltsgesetze.¹⁴⁷⁷

In der Türkei ist entgegen der Regelung des deutschen Grundgesetzes nur die Verkündung des Gesetzes vorgesehen. Die Ausfertigung der Gesetze,¹⁴⁷⁸ welche die Feststellung der Existenz des Gesetzes durch das zuständige Verfassungsorgan bedeutet¹⁴⁷⁹, ist in der türkischen Verfassung von 1982 nicht verankert.¹⁴⁸⁰

Dieses Zurückweisungsrecht des Staatspräsidenten bedeutet nicht die Beraubung der Befugnis der Legislative¹⁴⁸¹ oder die Schaffung des Inkrafttretens der Gesetze. Denn diese Kompetenz des Staatspräsidenten erfordert keine Teilnahme der Legislative oder keine Einwirkung auf die Gesetzgebung. Diese Befugnis wurde darum im Schrifttum als formeller Auftrag der Exekutive bezeichnet.¹⁴⁸² *Teziç*¹⁴⁸³ definiert die Zuweisung der Gesetzen vom Staatspräsident an das Ministerpräsidialamt zur Verkündung im Amtsblatt als einen Verwaltungsakt. Zudem bemerkte *İba*,¹⁴⁸⁴ dass ein Gesetzentwurf nach Art. 81 der Geschäftsordnung der Nationalversammlung in Verbindung mit Art. 89 der Verfassung von 1982 die Gesetzeskraft erlange, sobald die Nationalversammlung diesen Entwurf annimmt.

Diese Befugnis des Staatspräsidenten zur Verkündung von Gesetzen wird zumeist zusammen mit dem Zurückweisungsrecht diskutiert. Demnach soll festgestellt werden, ob der Staatspräsident im Falle einer solchen Zurückweisung sich nur auf die Rechtswidrigkeit berufen soll.¹⁴⁸⁵ Es wird hier der Unterscheidung von *Teziç* gefolgt und das Zurückweisungsrecht des Staatspräsidenten für die Gesetze und für die verfassungsändernden Gesetze getrennt untersucht.¹⁴⁸⁶

Das Zurückweisungsrecht des Staatspräsidenten nach der geltenden Fassung des Art. 89 der türkischen Verfassung wird in der türkischen Öffentlichkeit¹⁴⁸⁷ fehlerhaft als "Veto" qualifiziert. Dieses Zurückweisungsrecht kann auf keinen Fall mit dem Vetorecht des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika gleichgestellt werden.¹⁴⁸⁸ Denn der türkische Staatspräsident muss die vom Parlament

¹⁴⁷⁷ Die Anerkennung einer solchen Ausnahme könnte mit dem befristeten Charakter der Haushaltsgesetzen begründet werden. Siehe Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara 2013 S.312.

¹⁴⁷⁸ Für eine ausführliche Untersuchung der Ausfertigung der Gesetze aus rechtsvergleichender Sicht siehe Gözler, Kemal, *Türkiye'de Bir Bilinmeyen: Isdar*, in: Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, Ankara 2013, S.897-950.

¹⁴⁷⁹ Darüber hinaus diskutiert *Gözler* auch eine andere Funktion der Ausfertigung der Gesetze, nämlich ob die Ausfertigung auch die Funktion des Befehls des Staatspräsidenten zur Vollziehung der Gesetze beinhaltet. *Gözler* zog die Konsequenz, dass diese Funktion aus der Stellung des Staatspräsidenten als Ersatzmonarch hergeleitet werden könne. Siehe *Gözler*, *Türkiye'de Bir Bilinmeyen: Isdar*, S. 913. Ebenso *Vogel*, S.19.

¹⁴⁸⁰ Ursprünglich sah der Verfassungsentwurf für die Verfassung von 1924 die Ausfertigung von Gesetzen vor. Jedoch wurde dieser Entwurf in den Beratungen der Verfassung gestrichen. Über die Kritik dieser Streichung siehe *Gözler*, Kemal, *Türkiye'de Bir Bilinmeyen: Isdar*, S. 938.

¹⁴⁸¹ Siehe *İba*, Şeref, *Cumhurbaşkanınca Yayınlanması Kısımın Veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi*, in: C.52 Sa.3, S.299.

¹⁴⁸² Siehe *Kerse*, S.86. Ebenso *Kanadoğlu*, 1982 *Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı* S.136. Für eine detaillierte Untersuchung zu dieser Befugnis siehe *Teziç*, *Erdoğan*, *Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi*, in: *Anayasa Yargısı*, Ankara 1986, S.83-94.

¹⁴⁸³ *Teziç*, *Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi*, S.86. Gleichfalls *İba*, S.301.

¹⁴⁸⁴ *İba*, S.299.

¹⁴⁸⁵ *Teziç*, *Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi*, S.87. *Kanadoğlu*, 1982 *Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı*, S.136.

¹⁴⁸⁶ Anders als ihre Vorgänger erkannte die Verfassung von 1924 kein Zurückweisungsrecht des Staatspräsidenten für die verfassungsändernden Gesetze an.

¹⁴⁸⁷ Die Presse benutzt immer den Begriff "Veto". Siehe *Hürriyet*, *Cumhurbaşkanı Gül Şike Tasarısını Veto Etti*, 02. 12.2011, <http://www.hurriyet.com.tr/cumhurbaskani-gul-sike-tasarisini-veto-etti-19380413> (Erreichbar am 01.05.2018).

¹⁴⁸⁸ *Teziç*, *Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi*, S.88 *Özbudun* definierte die Zurückweisung der Gesetze als eine Warnung des Staatspräsidenten an die Nationalversammlung. Siehe *Özbudun*, *Türk Anayasa Hukuku*,

erneut angenommenen Gesetze unterzeichnen, ohne eine qualifizierte Mehrheit zu erfordern. Die im in Art. 89 der Verfassung von 1982 vorgesehene Kompetenz des Staatspräsidenten ist darum als *“einziges Eisen im Feuer”*¹⁴⁸⁹ zu definieren.

Der Staatspräsident kann nach der geltenden Fassung des Art. 89 Abs. 3 der Verfassung von 1982 ein Gesetz wieder zurückweisen, wenn die Nationalversammlung im Gesetz eine Änderung vorgenommen hat. Diese Regelung, die zum ersten Mal in der Verfassung von 1982 verankert war, wurde als eine Reaktion auf den Konflikt zwischen dem Staatspräsident und der großen Nationalversammlung im Jahr 1973 eingeführt.¹⁴⁹⁰

Dieser Konflikt beruht auf der wiederholten Zurückweisung des Gesetzes Nr. 542 durch den Staatspräsidenten Fahri *Korutürk*. Die Begründung von *Korutürk* zur Zurückweisung des Gesetzes war die von der Nationalversammlung vorgenommene Änderung am 26.06.1973, die nach der ersten Zurückweisung des Gesetzes von Staatspräsident Cevdet Sunay am 10.07.1973 vorgenommen worden war. *Korutürk* argumentierte damit, dass ein neues Gesetz durch diese Änderungen entstanden war. Diese Zurückweisung wurde durch einen Parlamentsbeschluss der Großen Nationalversammlung am 18.04.1979 abgelehnt.

Danach wurde dieser Beschluss zum Präsidialamt der Republik gesendet. Nach diesen Entwicklungen wurde das Gesetz am 30.04.1979 im Amtsblatt verkündet und trat in Kraft.¹⁴⁹¹ Gegen diese Haltung der Nationalversammlung und gegen die Verkündung dieses Gesetzes stellte der 6. Staatspräsident *Korutürk* einen Normenkontrollantrag vor dem türkischen Verfassungsgericht wegen der formellen Verfassungswidrigkeit. Das Verfassungsgericht stellte fest, dass das Gesetz formell nicht verfassungsgemäß zustande gekommen sei¹⁴⁹² und annullierte das Gesetz. Das Verfassungsgericht führte in seiner Begründung aus, dass die Große Nationalversammlung nach der Zurückweisung der Gesetze diese Normen nicht teilweise, sondern vollständig beraten musste. Während dieser Beratung könne die Legislative nicht nur bei den vom Staatspräsidenten eingewendeten Teilen des Gesetzes, sondern auch bei anderen Artikeln des Gesetzes Abänderungen vornehmen. In einem solchen Fall solle ein neues Gesetz zustande kommen. Es ist über diese Begründung des Verfassungsgerichts festzustellen, dass es eine Parallele zur Begründung der zweiten Zurückweisung des Staatspräsidenten gezogen hat.

Es stellt sich auch die Frage, welche Sanktionen die Verfassung von 1982 vorsieht, wenn der Staatspräsident innerhalb von 15 Tagen¹⁴⁹³ das Gesetz weder unterzeichnet noch zurückweist. Die Lösung dieses Problems wurde im Schrifttum unterschiedlich bewertet. Nach *Teziç*¹⁴⁹⁴ können in einem solchen Fall zwei verschiedene Stellungnahmen eingenommen werden: Erstens kommt vor allem die Verantwortlichkeit der Ministerrat wegen ihrer kollektiven Verantwortlichkeit für die gesamte Politik

Ankara 2013, S. 312. In Anlehnung an die Auffassung von *Özbudun* warnte *Aldabak*, dass ein Eingriff des Staatspräsidenten in die Legislative in Betracht komme, wenn aus dem Zurückweisungsrecht des Staatspräsidenten mehr als eine Warnung gefolgert wird. Siehe *Aldabak*, *Ersel*, 57. *Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanını*, in: *ÜHFM C LX*, Istanbul 2002, S.15.

¹⁴⁸⁹ *Erözden*, S.152.

¹⁴⁹⁰ *Teziç*, *Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi*, S.89.

¹⁴⁹¹ R.G 30.04.1979 (Mehrmalige Veröffentlichung).

¹⁴⁹² AYM E:1979/22 K. 1979/45.

¹⁴⁹³ *İba* diskutierte, wann die Frist für die 15 Tage beginnt. Denn die von der Nationalversammlung angenommenen Gesetzen erreichen zumeist erst nach einigen Tagen der Annahme den Staatspräsidenten. Siehe *İba*, S.300. Nach dieser Feststellung dachte der Autor, dass 15 Tage vom Zeitpunkt der Annahme des Gesetzes an in der Nationalversammlung kalkuliert werden sollte. Diese Auffassung ist unzureffend, da eine solche Praxis die Verkürzung der anerkannten Kompetenz des Staatspräsidenten bedeute. Ebenso könne eine solche Praxis die Nationalversammlung zum Missbrauch dieser Praxis ermutigen.

¹⁴⁹⁴ *Teziç*, *Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi*, S.88.

des Landes in Betracht. Denn der Ministerrat ist auch für die Durchsetzung der Gesetze zuständig. Zweitens kann die Nationalversammlung für dieses Gesetz einen Parlamentsbeschluss verabschieden und somit den Präsidenten der Nationalversammlung zur Verkündung dieses Gesetzes ermächtigen. Diese Auslegung beruht auf der Analogie, welche aus Art. 5 des Gesetzes über die Verkündung der Gesetze und Verordnungen mit der Nr. 1322 hergeleitet wurde. Dieses Gesetz ermächtigt den Präsident der Nationalversammlung zur Verkündung der Parlamentsbeschlüsse.¹⁴⁹⁵ *Teziç* nahm eigentlich für diese Lösung Art. 59 der Verfassung zweiten Republik Frankreichs zum Vorbild.¹⁴⁹⁶

Eine andere Möglichkeit des Staatspräsidenten bezüglich der Zurückweisung der Gesetze ist durch Verfassungsänderungen von 2001, nach denen der Staatspräsident die Gesetze auch teilweise zurückweisen kann, beigefügt worden. Durch diese Verfassungsänderung bezweckte die verfassungsändernde Macht den Zeitverlust zu vermeiden, der wegen der pauschalen Beratung des Gesetzes nach der Zurückweisung in Betracht kam, wenn der Staatspräsident nur zu einzelnen Artikeln das Gesetz zurückgewiesen hätte. Dieses Zurückweisungsrecht kann nicht so ausgelegt werden, dass die nicht zurückgewiesenen Artikel der Gesetze vom Staatspräsidenten verkündet werden können.¹⁴⁹⁷ Sonst hätte dieser an der Funktion der Legislative teilgenommen. Eine solche Konsequenz wäre verfassungswidrig.

Die türkische Große Nationalversammlung hat in ihrer Geschäftsordnung diese Verfassungsänderung umgesetzt, um diese Diskussion zu beenden.

Die neue Fassung von Art. 35 der Geschäftsordnung der türkischen großen Nationalversammlung sieht vor, dass die Nationalversammlung nur die zurückgewiesenen Artikel des Gesetzes verhandeln kann.

In der Verfassungswirklichkeit ist zu beobachten, dass die Staatspräsidenten diese Kompetenz weit ausgelegt haben. Die Folge dieser Auslegung veranursachte einen erhöhten Einfluss des Staatspräsidenten auf die Politik durch die Anwendung dieser Kompetenz¹⁴⁹⁸.

Der 9. Staatspräsident Süleyman Demirel erklärte am 30.12.1993¹⁴⁹⁹, dass er nach der Annahme von Gesetzen positive und negative Eigenschaften bestimmen und einige Vorschläge machen wird. Er hatte ebenso die Zurückweisung des sog. Amnestiegesetz mit der Nr. 4453 nicht mit juristischen Grundsätzen begründet.¹⁵⁰⁰ Er begründete diese Zurückweisung mit Faktoren wie „*das Gewissen der Gesellschaft*“.

Der 10. Staatspräsident Ahmet Necdet Sezer hielt sich auch mit der Anwendung dieser Kompetenz nicht zurück. Demnach hat Sezer in seiner Amtsperiode zwischen 2000 und 2007 insgesamt 67 Gesetze zurückgewiesen.¹⁵⁰¹

Die Statistiken zeigen, dass die türkische Große Nationalversammlung mehrheitlich dieser Haltung der Staatspräsidenten zur Zurückweisung der Gesetze Widerstand geleistet hat. Demnach sind 72 % der

¹⁴⁹⁵ *Teziç*, *Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi*, S.89.

¹⁴⁹⁶ Ebenda. Diese Regelung der französischen Verfassung sah vor, dass der Parlamentspräsident das Gesetz nur verkündet, wenn die dem Staatspräsidenten zukommene Frist abgelaufen ist.

¹⁴⁹⁷ İba, S.307.

¹⁴⁹⁸ Erözden, S.149.

¹⁴⁹⁹ Siehe *Milliyet*, 31.12.1993

¹⁵⁰⁰ Kanadoğlu, 1982 *Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı*, S.136.

¹⁵⁰¹ Für diese Information siehe Özsoy, *What does Turkey's New Choice of Popular Presidential Election Mean?* S.157.

Gesetz bis 2003 nach der Zurückweisung durch die Staatspräsidenten wieder von der Nationalversammlung angenommen worden und somit in Kraft getreten.¹⁵⁰² Dieser Widerstand war eine Folge des psychologischen und politischen Kampfs der Regierungen gegen die Staatspräsidenten, da diese Regierungen auf der Mehrheit der türkischen großen Nationalversammlung und auf der Natur der parlamentarischen Traditionen beruhten.¹⁵⁰³

Die Befugnis der Verkündung und Zurückweisung der Gesetze durch den Staatspräsidenten gewinnt eine größere Bedeutung für die verfassungsändernden Gesetze.

Nach Art. 175 Abs.3 der türkischen Verfassung von 1982 kann der Staatspräsident die Gesetze über Verfassungsänderungen zur erneuten Beratung an die türkische Große Nationalversammlung zurücksenden. Nimmt die Nationalversammlung das zurückgesandte Gesetz mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Gesamtzahl ihrer Mitglieder unverändert an, kann der Präsident der Republik dieses Gesetz einer Volksabstimmung unterbreiten.¹⁵⁰⁴ Für die Verkündung dieser Verfassungsänderung bedarf das verfassungsändernde Gesetz mehr als der Hälfte der bei der Volksabstimmung abgegebenen gültigen Stimmen.

Diese Kompetenz des Staatspräsidenten zur Volksabstimmung wird im Schrifttum als “*dispotives Referendum*” bezeichnet.¹⁵⁰⁵ Dieser Begriff betont die freiwillige Entscheidung des Staatspräsidenten nach seinem freien Ermessen. Auf diese Weise ermöglicht diese Kompetenz dem Staatspräsidenten, unbeliebte Verfassungsänderungen zu verhindern oder zu verzögern.¹⁵⁰⁶

In diesem Fall tritt das Volk als Schiedsrichter auf die Bühne.¹⁵⁰⁷ Und die Entscheidung des Volkes verursacht hier die politischen Folgen.¹⁵⁰⁸

Nach dieser Entscheidung könnte der Staatspräsident entweder durch seinen Rücktritt¹⁵⁰⁹ sich zurückziehen, oder die Nationalversammlung durch einen Beschluss Parlamentswahlen anberaumen.¹⁵¹⁰

¹⁵⁰² Für diese Statistik siehe İba, S.303.

¹⁵⁰³ İba, S.304.

¹⁵⁰⁴ Ursprünglich war ein Referendum in dem Verfassungsentwurf nicht vorgesehen. Hier begründete Orhan Aldıkaçtı als Präsident des Verfassungsausschusses die Stellungnahme damit, dass direkte Demokratie gefährlich sei und dass das türkische Volk nicht reif für die Anwendung der Volksbefragung sei. Siehe Şen, İlker Gökhan, Doğrudan Demokrasi- Kurumlar-Hukuki ve Siyasi Sorunlar, Istanbul 2013, S.252.

¹⁵⁰⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, S.464-465.

¹⁵⁰⁶ Şen, S.253. Nach dem Autor bezweckte der Verfassungsgeber durch die Anerkennung dieser Kompetenz, nur den Staatspräsidenten zu stärken. Aus diesem Grund hatte er der Auffassung widersprochen, dass die Verfassung von 1982 eine Tendenz zur semi-direkten Demokratie habe.

¹⁵⁰⁷ Teziç, Cumhurbaşkanının Geri Götürme Yetkisi, S.93.

¹⁵⁰⁸ Teziç, Cumhurbaşkanının Geri Götürme Yetkisi, S.94.

¹⁵⁰⁹ Ein rechtsvergleichendes Beispiel kann aus Frankreich aufgeführt werden. Trotz seiner weiten Kompetenzen und seines Charismas ist der erste Staatspräsident der V. Republik von Frankreich, *Charles de Gaulle*, zurückgetreten, da das Volk die Verfassungsänderungen bezüglich der Begrenzung der Kompetenzen des Senats und bezüglich der Einführung der kooperativen Mächte abgelehnt hatte. Für die ausführliche Informationen siehe Jounjan, Oliver, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrecht, in: IPE I-Frankreich, Heidelberg 2007, S.117. Ein solcher Vergleich wurde auch von İlker Gökhan Şen gemacht. Insofern betonte Şen, dass die Kompetenz zur Unterbreitung des Referendums für den Staatspräsidenten ein wichtiges Mittel darstellt, das im Falle einer Kohabitation wie in Frankreich die Gegner des Staatspräsidenten benachteiligt. Hierzu sagte der Autor, dass das Regierungssystem der Türkei nach der Verfassungsänderung von 2007 ein semi-präsidentielles System wie das französische sei. Siehe Şen, S.256.

¹⁵¹⁰ Vor einem solchen Referendum warnte Teziç zutreffend, dass diese Volksabstimmungen nach einer freien Diskussion durchgeführt werden sollte, damit die Volksabstimmung nicht den Charakter eines Plebiszits tragen sollte. Siehe Teziç, Cumhurbaşkanının Geri Götürme Yetkisi, S. 94. Für die Unterscheidung zwischen

Der Staatspräsident kann das mit dem Stimmen von drei Fünfteln oder weniger als zwei Dritteln der Gesamtzahl ihrer Mitglieder von der Nationalversammlung angenommene Gesetz über die Verfassungsänderung einer Volksabstimmung unterbreiten, um diese Verfassungsänderung im Amtsblatt zu veröffentlichen, wenn er diese Verfassungsänderung nicht an die Nationalversammlung zurückweist. In diesem Fall wird die Volksabstimmung als *“obligatorisches Referendum”* bezeichnet.¹⁵¹¹ Umstritten ist, welcher Mehrheit die Nationalversammlung für eine solche Verfassungsänderung nach der Zurückweisung des Staatspräsidenten bedarf, da Art. 175 Abs. 3 deutlich vorsieht, dass die Nationalversammlung das zurückgesandte Gesetz mit einer Mehrheit von *“zwei Dritteln der Gesamtzahl ihrer Mitglieder”* unverändert annehmen soll. Darum qualifiziert das Schrifttum¹⁵¹² dieses Zurückweisungsrecht des Staatspräsidenten bezüglich der Verfassungsänderungen als ein Vetorecht im Sinne des amerikanischen Systems.¹⁵¹³ Diese Diskussion beendete das Verfassungsgericht mit seiner Entscheidung über das verfassungsändernde Gesetz mit Nr. 5678.¹⁵¹⁴ Nach der Auffassung des Verfassungsgerichts kann die Verfassung auch mit den Stimmen von drei Fünfteln oder weniger als zwei Dritteln der Gesamtzahl ihrer Mitglieder von der Nationalversammlung geändert werden, nachdem der Staatspräsident diese Verfassungsänderung zurückgewiesen hat.

Eine andere Frage bezüglich dieser Befugnis für die Unterbreitung der Verfassungsänderungen durch den Staatspräsidenten ist, ob der Staatspräsident im Falle eines sog. dispositiven Referendums das verfassungsändernde Gesetz teilweise der Volksabstimmung unterbreiten darf.

Die Auslegung des Art. 175 Abs. 7 der Verfassung von 1982¹⁵¹⁵ verursachte Unklarheiten. Dementsprechend könne der Staatspräsident über diese Unterbreitung der Volksabstimmung mit der Nationalversammlung als der verfassungsändernden Macht in Konflikt kommen. Denn die türkische Große Nationalversammlung kann die Abstimmung der ganzen Verfassungsänderung vorsehen, obwohl der Staatspräsident nur einzelne Artikel der Volksabstimmung unterbreiten wollte. Eine solche Erfahrung¹⁵¹⁶ ist für die Verfassungsänderung von 2001 gemacht worden, die eine große Revision der Verfassung für die Umsetzung der Kriterien der Europäischen Union vorgesehen hatte.

Dennoch ist eine Klausel bezüglich des Ruhestandes der Abgeordneten, die nicht eigentlich die Verfassung im materiellen Sinne betrifft, in der Öffentlichkeit umstritten. Infolge dieser Reaktion entschied der Staatspräsident Sezer, diese Artikel einer Volksabstimmung zu unterbreiten. Diese Entscheidung wurde vom Ministerpräsidialamt sowie vom Präsidenten der Nationalversammlung *Ömer İzgi*¹⁵¹⁷ stark kritisiert. Die Unterbreitung der betreffenden Artikel der Volksabstimmung wurde nicht im Amtsblatt veröffentlicht. Die Begründung war der letzte Satz der Verfassungsänderung Nr. 4709, wonach über dieses verfassungsändernde Gesetz im Falle einer Volksabstimmung in seiner Gesamtheit abgestimmt

Volksabstimmung und Plebiszit siehe Batum, Süheyl, 99 Soruda Neden ve Nasıl Çağdaş Bir Anayasa, Istanbul 2009, S.61-69; ebenso Şen, S.23-29.

¹⁵¹¹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersler, S.464.

¹⁵¹² z.B. Teziç, Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi, S.92 Nach der Auffassung von Teziç könnte dieses Zurückweisungsrecht für die Verfassungsänderungen als *“absolutes Veto”* eingestuft werden.

¹⁵¹³ Ablehnend siehe Tunç/Bilir/Yavuz, S. 247. Die Autoren äußern, dass keine solche Auslegung möglich ist, die eine Zwei-Drittel-Mehrheit in der türkischen großen Nationalversammlung erforderlich macht, wenn Abs. 3. Und Abs. 4 der Art. 175 der Verfassung zusammen interpretiert werden sollen.

¹⁵¹⁴ AYM E:2007/72 K: 2007/78.

¹⁵¹⁵ Art. 175. Abs. 7 lautet: *“Die türkische Große Nationalversammlung entscheidet bei der Annahme von Gesetzen über Verfassungsänderungen auch darüber, über welche der geänderten Verfassungsvorschriften im Falle der Unterbreitung zur Volksabstimmung im Zusammenhang und über welche von ihnen einzeln abgestimmt werden soll.”* Für die Übersetzung siehe <http://www.tuerkei-recht.de/downloads/verfassung.pdf>

¹⁵¹⁶ Für die detaillierte Darstellung dieses Ereignisses siehe Aldabak, S.23-27.

¹⁵¹⁷ Für diese Kritik von İzgi siehe Aldabak, S.25-26.

werden sollte. Nach einem zweitägigen Widerstand hat das Ministerpräsidialamt die Entscheidung des Staatspräsidenten zur Volksabstimmung im Amtsblatt veröffentlicht.

Bevor das Volk über diese Verfassungsänderung zum Urnengang ging, hatte die Nationalversammlung die betreffenden Artikel durch eine neue Verfassungsänderung aufgehoben.¹⁵¹⁸

Zur Überwindung eines solchen Konfliktes sollen die Art. 175 Abs. 5 und Abs. 7 in einem Zusammenhang ausgelegt werden.¹⁵¹⁹ Die Annahme, die eine Herbeiführung der Volksabstimmung für bestimmte Artikel des verfassungsändernden Gesetzes durch den Staatspräsident für möglich hält, leert die Befugnis des Staatspräsident nach Art. 175 Abs. 5 aus.¹⁵²⁰

Bei einer solchen Annahme musste der Staatspräsident auch die Artikel zur Volksabstimmung unterbreiten, die er schon bestätigt hat.¹⁵²¹ Dies entmachtet den Staatspräsidenten, da die Unterbreitung zur Volksabstimmung eine der wichtigsten Befugnissen des Staatspräsidenten ist.¹⁵²²

Eine andere Frage zum Zurückweisungsrecht ist, ob der Staatspräsident für die Anwendung dieses Rechts an die Gegenzeichnung gebunden ist.

Insofern setzte die Verfassung nicht die Gegenzeichnung für die Anwendung dieser Kompetenz voraus. Es ist hervorzuheben, dass eine solche Erforderlichkeit zu einer Unmöglichkeit der Anwendung des Zurückweisungsrechts führen könnte, wie es in Frankreich der Fall ist.

Denn der Staatspräsident der V. Republik ist gemäß Art. 19 der französischen Verfassung an die Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten gebunden. Der Staatspräsident von Frankreich konnte nach der Inkrafttreten der Verfassung von V. Republik nur zweimal ein Gesetz zurückweisen.¹⁵²³ Der Ministerpräsident, der zumeist der Chef der Parlamentsmehrheit ist, erlaubt kaum die Anwendung der Zurückweisung eines Gesetzes.

2.2.2. Die Verkündung der Gesetze vom Staatspräsidenten nach der Verfassungsänderung von 2017

Das oben erwähnte Zurückweisungsrecht hat nach der Verfassungsänderung von 2017 eine andere Dimension erworben.¹⁵²⁴ Demnach musste nach der neuen Fassung des Art.89 der türkischen Verfassung von 1982 die türkische große Nationalversammlung ein Gesetz mit der absoluten Mehrheit beschließen, wenn dieses durch den Staatspräsidenten zurückgewiesen worden ist.

¹⁵¹⁸ Siehe RG. 1.12.2001- Nr. 24600.

¹⁵¹⁹ Aldabak, S. 26.

¹⁵²⁰ Aldabak, S. 26-27.

¹⁵²¹ Ebenda.

¹⁵²² Ebenda.

¹⁵²³ Bahçeci, Barış, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi, Ankara 2008, S.103-104. Eine Gegenzeichnung ist darum für das Zurückweisung der gesetzeskräftigen Verordnungen nicht erforderlich. Der Autor fügt auch hinzu, dass der Staatspräsident in Frankreich die Anwendung dieser Kompetenz nicht anwenden sollte, weil die beiden Flügel der Exekutive der gleichen Partei angehörten und eine Mehrheit im Parlament besaßen.

¹⁵²⁴ Burak Çelik/ Burcu Alkış/Mert Kejanlıoğlu, Başkanlık Anayasaları 4- Türk Tipi başkanlık Sistemi Önerisi, Güncel Hukuk 2017-3, S.55.

Durch diese neue Fassung wird das Zurückweisungsrecht in ein Vetorecht umgewandelt. Es ist zu bemerken, dass dieses Vetorecht des Staatspräsidenten auch als ein „Ausgestaltungsrecht des Staatspräsidenten“ definiert werden kann, wenn wir berücksichtigen, dass der Staatspräsident ein Gesetz auch teilweise zurückweisen kann.¹⁵²⁵

Die neue Fassung der Verfassung von 1982 machte nach der Verfassungsänderung von 2017 den Staatspräsidenten zum einzigen Entscheidungsträger im Budgetrecht. Der Art. 89 der Verfassung von 1982 besteht in der gleichen Fassung fort. Seine Wirksamkeit ist aber auf Null reduziert, wenn er durch die geänderte Fassung von Art. 161 interpretiert wird. Dementsprechend bietet der Staatspräsident nach Art. 161 den Haushalt mindestens 75 Tage vor dem Beginn des Haushaltsjahres der großen Nationalversammlung an.

Wenn die türkische große Nationalversammlung den Haushalt nicht annimmt oder wenn der Haushalt nicht fristgemäß in Kraft tritt, soll ein sog. vorläufiger Haushalt verabschiedet werden. Wenn aber dieser nicht im Parlament verabschiedet wird, setzt sich der Haushalt des letzten Jahres unter Anpassung der Zahlen anhand der Wertsteigerungen fort. Somit ist das Budgetrecht des Parlaments in der Türkei nach diesen Regelungen faktisch aufgehoben und auf den Staatspräsidenten übertragen worden.¹⁵²⁶ Diese Regelung stellt auch eine Unvereinbarkeit mit dem klassischen Präsidialsystem dar. Denn das Präsidialsystem bezweckt eine strikte Gewaltenteilung zwischen der Exekutive und der Legislative. Das Mitspracherecht des Parlaments beim Haushalt ist ein unverzichtbares Element dieser Gewaltenteilung.¹⁵²⁷ Aus diesem Grund ist der Auffassung hier nicht zuzustimmen, welche behauptet, dass die geänderte Fassung des Art. 161 der Verfassung von 1982 die negative Eigenschaft des Präsidialsystems der klassischen Art in den USA verbessern werde.¹⁵²⁸ Es kann ohne die Beteiligung der Legislative bei der Verabschiedung des Haushalts von einer Gewaltenteilung kaum die Rede sein.

Es ist eine identische Regelung in der Verfassungsgeschichte Schwedens zu beobachten. Art. 109 der schwedischen Regierungsform von 1909 sah die Anwendung des bisherigen Haushalts vor, solange bis ein neues Haushaltsgesetz verabschiedet werden konnte. Diese Regelung wurde jedoch niemals durchgesetzt.¹⁵²⁹

2.2.3. Die Kompetenzen des Staatspräsidenten im Notstand unter der Berücksichtigung der gesetzeskräftigen Notverordnungen nach der geltenden Verfassung im Vergleich mit der Lage nach der Verfassungsänderungen von 2017

2.2.3.1. Die Kompetenzen des Staatspräsidenten im Notstand nach den geltenden Artikeln der Verfassung

Die Verfassung von 1982 hat¹⁵³⁰ das Notstandsrecht auf zweierlei Weise geregelt: Demnach kann wegen einer Naturkatastrophe oder schwerer Wirtschaftskrise (Art. 119 der Verfassung) oder der

¹⁵²⁵ Für diese Warnung siehe Çelik/Alkış/Kejanlıoğlu, S.55.

¹⁵²⁶ Göztepe, S.48. Ebenso Yancı Özalp, S.133.

¹⁵²⁷ Zippelius nennt das Budgetrecht auch „goldenen Zügel“ des Verfassungsrechts. Für diese Bezeichnung siehe Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre, München 2007, S.338.

¹⁵²⁸ Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2017, S.180.

¹⁵²⁹ Von Beyme, S.84.

¹⁵³⁰ Die Verfassung von 1924 hatte im Art. 86 nur den Ausnahmezustand vorgesehen. Dennoch hatte die Verfassung von 1961 die Notstandsfälle als Notstand und Ausnahmezustand eingestuft. Die Verfassung von 1982 hat diese Unterscheidung der Verfassung von 1961 fortgesetzt. Für die ausführliche Information bezüglich der Notstandsgeschichte in der Türkei siehe Esen, Selin, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi, Ankara 2008, S.139-174.

Ausbreitung von gewalttätigen Vorkommnissen und ernster Störung der öffentlichen Ordnung (Art. 120) der Notstand ausgerufen werden. Darüber hinaus wird der Ausnahmezustand nach Art. 122 der Verfassung von 1982 erklärt *“aus Gründen der Ausbreitung von Gewalthandlungen, welche auf die Aufhebung der durch die Verfassung anerkannten freiheitlichen demokratischen Ordnung oder der Grundrechte und -freiheiten gerichtet und ernster sind als die die Ausrufung des Notstandes erfordernden Fälle, oder des Auftretens des Kriegsfall es oder einer einen Krieg erfordernden Lage, eines Aufstandes oder einer Unternehmung von gewaltsamen Aktionen gegen das Vaterland oder die Republik oder der Ausbreitung von Gewalthandlungen, welche von innen oder von außen die Unteilbarkeit des Landes und der Nation in Gefahr bringen”*¹⁵³¹.

Die beiden außerordentlichen Formen des Notstandsrechts werden von dem unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten tagenden Ministerrat erklärt. Dieser Vorsitz des Staatspräsidenten ist jedoch anders als der oben erwähnten Vorsitz in ordentlichen Zeiten nicht fakultativ im Sinne Art. 104 der Verfassung von 1982.¹⁵³²

Es ist ohne Mitwirkung des Staatspräsidenten eine Ausrufung des Notstands oder des Ausnahmezustands nicht möglich. Der Wille des Staatspräsidenten und der Wille des Ministerrates sind für die Ausrufung gleichzeitig zu erklären.¹⁵³³

Es wird auf diese Weise im Notstand und Ausnahmezustand der zweiköpfige Charakter der Exekutive, die aus dem Staatspräsidenten und dem Ministerrat besteht, aufgehoben. Darum fungiert der Staatspräsident im Notstand und im Ausnahmezustand als ein konstruktives Organ.¹⁵³⁴ Er kann seine politische Meinungen hervorheben und den Ministerrat dadurch beeinflussen.¹⁵³⁵

Daraus folgt, dass dem Staatspräsidenten die Führungsrolle im Ausnahmezustand und im Notstand zugestanden war. Diese Führungsrolle erlangt eine besondere Bedeutung, insbesondere wenn eine Einparteienregierung besteht.¹⁵³⁶

Eine andere Voraussetzung ist in Art 120 der Verfassung von 1982 zum Notstand die Ausbreitung gewalttätiger Vorkommnisse und ernster Störung der öffentlichen Ordnung. Art. 121 der Verfassung von 1982 sieht für den Notstand vor, dass die Einholung der Ansicht des Nationalen Sicherheitsrates¹⁵³⁷ erforderlich ist. Diese Ansicht ist für den unter dem Staatspräsidenten tagenden Ministerrat weder rechtlich noch politisch verbindlich.¹⁵³⁸ Dennoch kann sein Ansicht unter Berücksichtigung der

¹⁵³¹ Hier wird die Übersetzung von Christian Rumpf für die türkische Verfassung von 1982 angewendet. Siehe <http://www.tuerkei-recht.de/downloads/verfassung.pdf>.

¹⁵³² Tanör/Yüzbaşıoğlu, S.413

¹⁵³³ Esen, S.181.

¹⁵³⁴ Tanör/Yüzbaşıoğlu, S.413.

¹⁵³⁵ Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, Istanbul 1996, S.178.

¹⁵³⁶ Göztepe, Ece, Ein Paradigmenwechsel für den Sicherheitsstaat: Die Praxis des Ausnahmezustandes im Südosten der Türkei, in: Ausnahmezustand: Theoriegeschichte – Anwendungen – Perspektiven (Hrsg: Matthias Lemke), Wiesbaden 2017, S.111.

¹⁵³⁷ Diese Regelung kann als ein typisches Beispiel für den Erlass einer Norm durch die Verfassungswirklichkeit gezeigt werden. Sowohl in der Verfassung von 1961 als auch in den Gesetzen bezüglich der Notstandsfälle oder des Ausnahmezustands war die Einholung der Ansicht des Nationalrats nicht erforderlich. Dennoch geschah dies in der Praxis häufig. Die Verfassung von 1982 hat dadurch diese Rechtspraxis positiviert. Siehe Esen, S. 183.

¹⁵³⁸ Esen, S.183.

Zusammensetzung des Nationalen Sicherheitsrates, die mehrheitlich aus Soldaten besteht, den Ministerrat beeinflussen.¹⁵³⁹

Die Entscheidung des Ministerrats unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten zur Verkündung des Notstandsrechts oder des Ausnahmezustandes ist nach Art. 121 der Verfassung von 1982 sofort durch die große Nationalversammlung der Türkei zu bestätigen. Außerhalb dieser politischen Kontrolle sah die Verfassung von 1982¹⁵⁴⁰ keine juristische Kontrolle zur Verkündung des Notstandes vor.

Die wichtigste Waffe des Notstandes sind die gesetzeskräftigen Notverordnungen nach Art. 121. Abs. 3 der Verfassung von 1982 und nach Art. 122 Abs. 5 der Verfassung von 1982 im Falle des Ausnahmezustandes in Verbindung mit Art. 91 der Verfassung.

Diese Notverordnungen wurden durch die Verfassung von 1982 eingeführt. Die ursprüngliche Fassung des Verfassungsentwurfs hatte den Erlass dieser gesetzeskräftigen Notverordnungen nur für den Notstand vorgesehen. Jedoch hatte der vom Militär zusammengesetzte Nationale Sicherheitsrat, der als Hauptorgan des Verfassungsgebers fungierte, auch den Erlass dieser Notverordnungen für den Ausnahmezustand vorgesehen. Dies begründete er damit, dass eine Parallele mit dem Art. 91 der Verfassung von 1982 gezogen werden sollte.¹⁵⁴¹

Es ist für den Erlass dieser Notverordnungen nur der unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten tagende Ministerrat zuständig. Eines Ermächtigungsgesetzes bedarf es dafür nicht. Art. 91 Abs. 5 der Verfassung von 1982, welcher für ordentliche gesetzeskräftige Verordnungen ein Ermächtigungsgesetz erfordert, betont diese Ausnahme.¹⁵⁴² Diese Ausnahme ist eine Konsequenz der Ansicht in der Verfassung, die bestimmt, dass die vollziehende Gewalt nicht nur einen Auftrag, sondern eine Kompetenz darstelle.¹⁵⁴³

Das Notstandsgesetz mit Nr. 2935 wurde unzutreffend als ein Ermächtigungsgesetz für Notverordnungen mit Nr. 201, 259, 285, 286, 287, 299, 313, 321, 387, 426, 428, 483 bezeichnet.¹⁵⁴⁴ Insofern muss hervorgehoben werden, dass die betreffenden Teile des Notstandsgesetzes bezüglich der Notverordnungen nur eine Wiederholung des Art. 91 Abs. 5 der Verfassung von 1982 sind. Diese Artikel des Notstandsgesetzes können daher nicht als eine ermächtigende Rechtsgrundlage für Notverordnungen erachtet werden.¹⁵⁴⁵ Das Verfassungsgericht hat auch in seiner ständigen Rechtsprechung¹⁵⁴⁶ darauf hingewiesen, es sei kein Ermächtigungsgesetz für die Notstandsverordnungen erforderlich. Die Art. 121 und Art. 122 der Verfassung stellen die erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage für diese Notverordnungen dar.

Diese Notverordnungen sind an die Ursachen, die die Grundlage des Notstands oder des Ausnahmezustands bilden, gebunden. Notverordnungen, die keinen Bezug zum Notstandsfall haben, dürfen nicht als Notstandsverordnungen beschlossen werden.¹⁵⁴⁷

¹⁵³⁹ Tanör/Yüzbaşıoğlu, S.414.

¹⁵⁴⁰ AYM, Aydın Yavuz ve Diğerleri, BB No:2016/22169, Rn.189.

¹⁵⁴¹ Für diese Begründung siehe Yüzbaşıoğlu, Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, S.167.

¹⁵⁴² Yüzbaşıoğlu, Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, S.175.

¹⁵⁴³ Yüzbaşıoğlu, Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, S.176

¹⁵⁴⁴ Für diese Information siehe Yüzbaşıoğlu, Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, S.176

¹⁵⁴⁵ Yüzbaşıoğlu, Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, S.176.

¹⁵⁴⁶ AYM E: 1990/25 K:1991/1 R.G. 10.01.1991.

¹⁵⁴⁷ AYM E: 1990/25 K:1991/1 R.G. 10.01.1991; AYM E:1991/6 K:1991/20 R.G.08.03,1992.

Aus diesem Grund sind Notverordnungen durch den Notstandsort und durch die Notstandsfrist beschränkt. Die Notverordnungen, die den Ort des Notstandes überschreiten,¹⁵⁴⁸ sollen als gesetzeskräftige Notverordnungen für ordentliche Zeiten eingestuft¹⁵⁴⁹ und annulliert werden, da sie auf keinem Ermächtigungsgesetz beruhen. Insofern liegt eine Verletzung der Unübertragbarkeit der Gesetzgebung gemäß Art. 7 der Verfassung von 1982 vor.¹⁵⁵⁰

Diese Feststellung gilt auch für die Frist der Notverordnungen. Notverordnungen dürfen nicht nach der Aufhebung des Notstands erlassen werden.¹⁵⁵¹

Auf die Frage, ob die Notverordnungen auch den Inhalt der Gesetze und gesetzeskräftiger Verordnungen ändern dürfen, soll eine zurückhaltende Antwort gegeben werden. Demnach dürfen die Inhalte von Gesetzen und gesetzeskräftigen Verordnungen nur für eine beschränkte Zeit und nur für eine beschränkte Anwendung geändert werden. Es dürfen Gesetze und gesetzeskräftige Verordnungen nicht dauerhaft außer Kraft gesetzt werden. Die durch Notverordnungen durchbrochenen Normen werden nach der Aufhebung des Notstands wieder in Kraft gesetzt.¹⁵⁵² Das Verfassungsgericht stellte jedoch fest, dass keine neue Strafnorm oder kein neuer Straftatbestand durch die Notverordnungen eingeführt werden dürfen.¹⁵⁵³ Denn Art 38 der Verfassung von 1982 sah deutlich den Grundsatz *„Keine Strafe ohne Gesetz“* vor.¹⁵⁵⁴

Eine andere Diskussion stellt die Frage, ob eine Notverordnung eine andere Notverordnung ändern oder außer Kraft setzen kann. Diese Frage hatte das Verfassungsgericht positiv beantwortet und betonte den Grundsatz des öffentlichen Rechts mit der *„Parallelität in der Kompetenz und im Prozess“*.¹⁵⁵⁵

Zur Nachprüfung der Notverordnungen hatte der Art 148 der Verfassung von 1982 ursprünglich die juristische Kontrolle abgelehnt. Die Verfassung sah nicht die Erhebung einer Klage gegen gesetzeskräftige Notverordnungen im Notstand und im Ausnahmezustand vor.

Dennoch weist das Verfassungsgericht nicht jede Klage gegen die Notverordnungen als unzulässig zurück. Das Verfassungsgericht prüft vor allem, ob es um eine *„echte Notverordnung“* geht oder nicht. Danach liegt keine echte Notverordnung vor, wenn der Inhalt der Notverordnung den Gegenstand, den Geltungsbereich und die Frist des Notstands oder des Ausnahmezustands überschreitet. Das Verfassungsgericht bewertet solche unechte Notverordnungen als ordentliche gesetzeskräftige Verordnung und annulliert diese Notverordnungen wegen des Fehlen eines Ermächtigungsgesetzes.¹⁵⁵⁶

Es kann eine Abweichung des türkischen Verfassungsgerichts von seiner ständigen Rechtsprechung bezüglich der Notverordnungen von 2016 erwähnt werden. Es ging in dieser abweichenden

¹⁵⁴⁸ Z.B. annullierte das Verfassungsgericht die betreffenden Teile der gesetzeskräftigen Notverordnung mit der Nr. 420, da diese Notverordnung die Gouvernure dazu ermächtigt hatte, um mit den Notstandsmaßnahmen außerhalb der im Notstand aufgezählten Städten auch die Nachbarstädte (*müçavir iller*) zu treffen. Siehe AYM E:1990/25 K:1991/1 R.G 10.01.1991.

¹⁵⁴⁹ Diese Einstufung begründete das Verfassungsgericht damit, dass das Verfassungsgericht sich selbst nicht an den Namen der Norm gebunden fühlte. Siehe AYM E:1990/25 K:1991/1 R.G 10.01.1991.

¹⁵⁵⁰ AYM E: 1991/6 K:1991/20.

¹⁵⁵¹ AYM E:1990/25 K:1991/1 R.G 10.01.1991

¹⁵⁵² Yüzbaşıoğlu, Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, S.181.

¹⁵⁵³ AYM E:1991/6 K: 1991/20

¹⁵⁵⁴ Als Exkurs soll aufgeführt werden, dass das türkische Verfassungsgericht den Grundsatz *„nulla poena sine lege“* sehr weit auslegte. Die Regelungen über das Disziplinarverfahren stehen auch unter diesem Grundsatz. Siehe AYM E: 2015/85,K:2016/3.

¹⁵⁵⁵ AYM E:1990/25 K: 1991/1.

¹⁵⁵⁶ Siehe AYM E: 1990/25 K: 1991/1, AYM E:1991/6 K: 1991/20.

Rechtsprechung nicht um ein Normenkontrollverfahren, sondern um das Verfahren über die Entlassungsurteil von zwei Mitgliedern des Verfassungsgerichts wegen der Behauptung, dass diese Richter der Terrororganisation *FETÖ* angehörig sind, die für den gescheiterten Putschversuch am 15.07.2016 verantwortlich gemacht wurde.¹⁵⁵⁷

Die rechtliche Grundlage der Entscheidung stellte Art. 3 der gesetzeskräftigen Notverordnung mit Nr. 667 dar. Diese Regelung ermächtigte das Verfassungsgericht zu einer dauerhaften Entlassung seine Mitglieder, wenn deren Beziehungen oder Verbindungen mit Terrororganisationen festgestellt wurden.

In dieser Entscheidung bezeichnete das türkische Verfassungsgericht die Einwirkungen dieser Notstandsmaßnahmen als *“nicht einstweilig”*. Zudem könnten diese *“außerordentlichen Maßnahmen”* nach dem Verfassungsgericht zu dauerhaften Folgen führen,¹⁵⁵⁸ zum Beispiel der Entlassung von Beamten.

Es kann aus dieser Entscheidung deutlich die Konsequenz gezogen werden, dass das türkische Verfassungsgericht die Gültigkeit dieser gesetzeskräftigen Notverordnungen nicht durch die Notstandsfrist beschränkt hat. Das Verfassungsgericht hat von seiner ständigen Rechtsprechung abgesehen, die die gesetzeskräftige Notverordnung nur als eine einstweilige Maßnahme eingestuft hat. Es ist dadurch der vom Verfassungsgericht bisher stark verteidigte Parlamentsvorbehalt laut Art. 7 der Verfassung von 1982 auch verletzt worden.

Die Abweichung von seiner ständigen Rechtsprechung setzte das Gericht im Normenkontrollverfahren in Bezug auf die Anträge der CHP fort. Es wurden mit diesen Anträgen die Verfassungswidrigkeiten der Notverordnungen mit Nr. 667 und mit Nr. 668 behauptet.¹⁵⁵⁹ Es wurde seitens der CHP vorgebracht, dass die Notverordnungen mit Nr. 667 und 668 Regelungen beinhalten, die das Notstandsrecht überschreiten. Das Verfassungsgericht sah sich jedoch unbefugt, diese Behauptungen auf Verfassungsverstöße zu prüfen. Diese kardinale Abweichung von seiner Rechtsprechung begründete das Verfassungsgericht damit, dass der Art. 148 der Verfassung von 1982 die Nachprüfung von Notverordnungen ausschließt.¹⁵⁶⁰ Das Verfassungsgericht kritisierte insofern seine frühere Rechtsprechung, da das es in seinen früheren Entscheidungen eine sog. Inhaltsprüfung vorgenommen habe, die gegen die Verfassung deutlich verstoße.¹⁵⁶¹ Demnach sei eine Nachprüfung von

¹⁵⁵⁷ Siehe AYM E: 2016/6(Değişik İşler) K: 2012/ 12. Für die Presseerklärung des Gerichts auf Englisch siehe <http://www.constitutionalcourt.gov.tr/inlinepages/press/PressReleases/detail/31.html>.

¹⁵⁵⁸ Mit dieser Begründung hatte das Gericht die Notverordnungen als angemessene rechtliche Grundlage angenommen und die Mitglieder des Verfassungsgerichts Alparslan Altan und Erdal Tercan entlassen. Siehe AYM E: 2016/6(Değişik İşler) K: 2012/ 12.

¹⁵⁵⁹ Siehe AYM E: 2016/166 K: 2016/159.

¹⁵⁶⁰ Dennoch ist die Erhebung der Verfassungsbeschwerde gegen einzelne Akten der öffentlichen Gewalt im Notstand dem Verfassungsgericht zufolge möglich. Diesen Verfassungsbeschwerden werden im Lichte der Grundrechtslehre nach Art. 15 der Verfassung von 1982 geprüft, die die Aussetzung der Grundrechte und Freiheiten im Notstand und im Ausnahmezustand regelt. Jedoch dürfen das Recht auf Leben, die Unschuldsvermutung, die negative Religionsfreiheit und die körperliche und geistliche Unversehrtheit des Menschen nicht angetastet werden. Ebenso müssen völkerrechtliche Verpflichtungen auch im Notstand berücksichtigt werden. Siehe AYM, Aydın Yavuz ve Diğerleri, B.B No: 2016/22169 Rn. 180-195.

¹⁵⁶¹ Hinzu kann eine irrtümlichen Auslegung des Gerichts verhandelt werden. Das türkische Verfassungsgericht hatte für die Unterstützung seiner Abweichung von der ständigen Rechtsprechung auf seine Entscheidung von 2003 verwiesen. Dementsprechend wurde in der Entscheidung im Jahre 2003 eine sog. Inhaltskontrolle gemacht und die Notverordnung wegen des Verfassungswidrigkeit gegen Art. 125 der Verfassung von 1982 annulliert. Dennoch ist es einfach festzustellen, dass das Verfassungsgericht in dieser Entscheidung eine solche Begründung nicht gemacht habe. Wie die früheren Entscheidungen von 1991 annullierte das türkische Verfassungsgericht die Notverordnung mit der Nr. 425, da diese gesetzeskräftigen Verordnung das Notstandsrecht überstritten und wegen des Fehlens eines Ermächtigungsgesetzes keine verfassungsrechtliche Grundlage hatte. Für die Entscheidung des

Notverordnungen mit dem Art 11. der Verfassung von 1982 unvereinbar, denn dieser Artikel sehe das Primat der Verfassung vor. Das Verfassungsgericht habe in seiner früheren Rechtsprechung nach dieser neuen Auffassung des Gerichts auf Art. 6 der Verfassung hingewiesen, die vorsah, dass niemand und kein Organ eine Kompetenz des Staates ausüben durfte, die nicht aus der Verfassung hervorgeht. Darum besteht die politische Kontrolle in der Nationalversammlung nur gegen die Notverordnungen.¹⁵⁶² Aus diesen Gründen hielt das türkische Verfassungsgericht den Normenkontrollantrag bezüglich der Notverordnungen mit Nr. 667 und 668 für unzulässig.

Diese neue Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ist zu kritisieren: Zuerst ist das Verfassungsgericht nicht mit dem Titel eines Textes verbunden und darum hat das türkische Verfassungsgericht bezüglich der Notverordnungen vor allem zu untersuchen, ob diese Notverordnungen echte Notverordnung sind. Eine ablehnende Auslegung kann nicht mit einer juristischen Arbeitsmethode erklärt werden, welche auch die Grenzen des Positivismus überschritten hat. Die Annahme der Auffassung, die das pauschale Verbot für die Prüfung der Notverordnungen vorsieht, lässt sich nicht mit dem Grundsatz des Rechtsstaatsprinzips der Verfassung von 1982, der den gesamten Geist der Verfassung beherrscht, vereinbaren. Ansonsten wäre anzunehmen, dass die Verfassung im Notstand ein Unrechtsregime vorsieht. Die Exekutive wäre sogar ermächtigt, durch Notverordnungen das Verfassungsgericht aufzuheben, wenn diese rückwirkende neue Rechtsprechung sich durchsetzt.¹⁵⁶³

Schließlich ist festzustellen, dass das Verfassungsgericht durch diese neue Rechtsprechung der Exekutive den Weg zum Missbrauch des Notverordnungsrechts¹⁵⁶⁴ öffnete, wenn eine Einparteiregierung die Mehrheit im Parlament hätte.¹⁵⁶⁵

türkischen Verfassungsgericht im Jahre 2003 bezüglich der Notverordnung mit der Nr. 425 siehe AYM E:2003/28 K:2003/42.

¹⁵⁶² Das Gericht verwies in diesem Punkt auf die Erklärungen des Verfassungsausschusses, der eine juristische Kontrolle der Notverordnungen ablehnte. Insofern wendete das türkische Verfassungsgericht die teleologische Auslegungsmethode fehlerhaft an. Für eine detaillierte Untersuchung aus türkischer Sicht für die Auslegungsmethode Oder, Bertil Emrah, *Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri- Hukuksal Yöntembilime Dayalı Karşılaştırmalı Bir Araştırma*, Istanbul 2010.

¹⁵⁶³ Der Menschenrechtler Kerem Altıparmak hatte Zurecht diese Frage gestellt. Siehe <http://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2016/10/30/khk-ile-anayasa-mahkemesi-de-kapanir-mi/> (Erreichbar am 01.05.2018).

¹⁵⁶⁴ Hier sollte auch hinzugefügt werden, dass die nach dem gescheiterten Putschversuch erlassenen Notverordnungen einige Regelungen enthalten, die mit der Gefahr bezüglich des Putsches und den Vorkehrungen gegen terroristische Organisationen nichts zu tun haben. Diese Notverordnungen, die sich mit den ausdrücklichen Regelungen der Verfassung nicht vereinbaren lassen, werden im Schrifttum als "Notverordnungen mit Verfassungskraft" bezeichnet. Für diese Bewertung siehe Şirin, Tolga, *Anayasa Hükmünde Karamameler*, Güncel Hukuk Dergisi, Kasım 2016.

¹⁵⁶⁵ Als Exkurs kann die Stellungnahme des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erwähnt werden. Dieses Gericht betonte in seinem "Zihni"-Urteil, dass die Betroffenen für ihre individuellen Behauptungen zu Menschenrechtsverletzungen nach EMRK eine Verfassungsbeschwerde vor dem türkischen Verfassungsgericht erheben könnten, bevor sie eine individuelle Beschwerde vor dem EGMR erheben, obgleich die Notverordnungen nicht verfassungsrechtlich nach der neuen Rechtsprechung des türkischen Verfassungsgerichts geprüft werden konnten. Siehe EGMR, *Zihni/Türkei*, No: 59061/16. Übrigens stellte die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (sog. Venice-Commission) in ihrem Gutachten zum Ausnahmezustand in der Türkei fest, dass das Notverordnungsregime der Türkei nicht mit der europäischen Werten zu vereinbaren ist, da sie wegen des fehlenden effektiven Rechtsschutzes rechtsstaatlich problematisch sind. Siehe Gutachten von Venice Commission zur Notverordnungen nach dem gescheiterten Putsch am 15.07.2016 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)037-e). Infolge dieser Kritik sah die Notverordnung mit der Nr. 685 einen ad-hoc-Ausschuss vor, dessen Mitglieder aus der Bürokratie und aus der Justiz gewählt werden. Der Ausschuss prüft einige Maßnahmen wie die Entlassung von Beamten oder die Auflösung von Vereinen oder Stiftungsuniversitäten. Gegen die Entscheidungen dieses Ausschusses ist der Rechtsweg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit offen. Für die Bewertung dieses ad-hoc-

Anders als die juristische Kontrolle sah die Verfassung für die Notverordnungen eine politische Kontrolle in der Nationalversammlung vor. Art. 121 und Art. 122 der Verfassung weisen darauf hin, dass die Notverordnungen nach ihrer Verkündung im Amtsblatt sofort¹⁵⁶⁶ der Zustimmung der Großen Nationalversammlung unterbreitet werden sollen. Nach dieser Regelung kann die türkische große Nationalversammlung diese Notverordnungen bestätigen, ändern oder aufheben.¹⁵⁶⁷ Danach werden die Notverordnungen in Gesetze im formellen Sinne umgewandelt. Es kann somit gegen die Notverordnungen vor dem Verfassungsgericht ein Normenkontrollantrag erhoben werden.

In der Verfassungswirklichkeit erlebte die Türkei während der Verfassung von 1982 teilweise oder vollständig Notstandsregime. Infolge des Aufstiegs von Terrorismus in der Süd-Ost-Türkei wegen des kurdischen Konflikts herrschte in dieser Region zwischen 1984 und 2002 ununterbrochen das Notstandsrecht.¹⁵⁶⁸

Demgegenüber wurde das Notstandsrecht nach Art. 122 der Verfassung von 1982 für 90 Tagen nach dem gescheiterten Militärputsch am 15.07.2016 in der ganzen Türkei verkündet¹⁵⁶⁹. Diese Entscheidung des Ministerrats unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten wurde durch den Beschluss der türkischen großen Nationalversammlung bestätigt.¹⁵⁷⁰ Dieses Notstandsrecht wurde viermal für 90 Tage verlängert und bestätigt.¹⁵⁷¹

Während dieses Notstandsregimes wurden bis zum 24.12.2017 insgesamt 30 Notverordnungen erlassen. Es war umstritten, ob diese Notverordnungen die im den Art.122 festgesetzten Schranken überschreiten. Denn der Zweck des Notstands war die Bekämpfung von terroristischen Gruppen. Es waren aber Inhalte mancher Notverordnungen nicht mit dem Zweck des Notstands vereinbar.¹⁵⁷² Es wurden sogar das Alltagsleben betreffende Regelungen durch diese Notverordnungen eingefügt. Die Exekutive hat sogar durch diese gesetzeskräftigen Notstandsverordnungen das Strafgesetzbuch geändert.¹⁵⁷³

Ausschusses gemäß der Notverordnung mit Nr. 685 siehe Gürol, Senem, Ohal ve Hak Arama Özgürlüğü, Güncel Hukuk Dergisi, Şubat 2017, S.52. Für eine detaillierte Kritik siehe Altıparmak, Kerem, Ölü Doğan Çocuk: 685 Sayılı KHK ile Kurulan Ohal Komisyonu, Ankara Barosu Dergisi 2017-1, S.69-88. Nach Inkrafttreten Notverordnung Nr. 685 hat das türkische Verfassungsgericht in seinem “Remziye-Duman”-Urteil die Verfassungsbeschwerden bezüglich der Entlassungen der Beschwerden als unzulässig zurückgewiesen. Das türkische Verfassungsgericht hat dies damit begründet, dass der Beschwerdeführer die Rechtswege nicht erschöpft hatte. Für dieses Urteil des Verfassungsgerichts siehe AYM, Remziye Duman, Nr: 2016/25923.

¹⁵⁶⁶ Für die Zustimmung der türkischen Großen Nationalversammlung für Notverordnungen im Ausnahmezustand sah Art. 122 Abs.3 der Verfassung eine Verhandlung “*am selben Tage*” vor. Diese Unterscheidung kann mit dem Begriff “Intensität des Ausnahmezustandes” begründet werden.

¹⁵⁶⁷ In der Praxis ist festzustellen, dass die Große Nationalversammlung mehrheitlich ohne Einwände die Notverordnungen angenommen hat.

¹⁵⁶⁸ Für die Bewertung der Notstandspraxis zwischen 1984 und 1994 und siehe Gemalmaz, Semih, Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları, Istanbul 1994, S.383ff. Ebenso siehe Göztepe, Ein Paradigmenwechsel für den Sicherheitstaat: Die Praxis des Ausnahmezustandes im Südosten der Türkei, S.105-127. In diesem Beitrag sind die Feststellungen von Göztepe bezüglich der Ausgangssperre und bezüglich dem Eilverfahren bei der Verstaatlichung aufgrund der Angriffe der Terrororganisation PKK im Südosten der Türkei ab Oktober 2014 bemerkenswert. Göztepe bezeichnete in diesem Beitrag diese Maßnahmen der Exekutive, die auf keinen gesetzlichen Grundlagen beruhten, als “*entkonstitutionalisierten Ausnahmezustand*”.

¹⁵⁶⁹ Siehe R.G 21.06.2016.

¹⁵⁷⁰ R.G. 22.07.2016.

¹⁵⁷¹ R.G. 13.10.2016.

¹⁵⁷² Die gesetzeskräftige Notverordnung mit der Nr. 696 am 24.12.2017 enthielt 137 Artikeln, die keinesfalls den Gegenstand des Notstandsregimes (die Bekämpfung gegen den Terrorismus) betrafen. Die gesetzeskräftige Notverordnung mit Nr. 696 sah auch die Änderungen in der gesetzeskräftigen Notverordnungen mit Nr. 694 vor.

¹⁵⁷³ In der gesetzeskräftigen Notverordnung mit der Nr. 694 wurden für manche Straftatbestände Alternativsanktionen geschaffen und zu manchen Artikeln neue Straftatbestände hinzugefügt. Diese Regelungen

Es ist insbesondere auffällig, dass diese sog Notverordnungen dem Staatspräsidenten viele weitgehende Befugnissen eingeräumt haben.¹⁵⁷⁴ Eine der wichtigsten neuen Befugnisse ist die Ernennung von Universitätsrektoren. Die Notverordnung mit Nr. 676 schaffte den Art. 13 des Hochschulgesetzes bezüglich der Wahlen zum Rektorenamt ab. Die Rektoren werden nun nur vom Staatspräsidenten bestimmt.

Ebenso wurde der Nationale Nachrichtendienst durch die Notverordnung Nr. 694 gegenüber dem Staatspräsidenten statt dem Ministerpräsidenten verantwortlich gemacht.

Diese neuen Kompetenzen des Staatspräsidenten durch die Notverordnungen wurde als eine Folge die Verfassungsänderungen von 2017 verteidigt.¹⁵⁷⁵ Dem kann nicht zugestimmt werden, da das jetzige Regierungssystem bis 2019 gilt, und diese durch Notverordnungen geschaffenen neuen Kompetenzen des Staatspräsidenten gegen die Verfassung verstoßen. Dennoch konnte nach der oben erwähnten neuen Rechtsprechung des türkischen Verfassungsgerichts diese verfassungswidrigen Notverordnungen nicht für ungültig erklärt werden. Es ist jedoch zu bemerken, dass die türkische große Nationalversammlung alle Notverordnungen nach dem gescheiterten Putschversuch am 15.07.2016 bestätigt hat. Darum ist das Normenkontrollverfahren vor dem türkischen Verfassungsgericht erneut möglich gewesen.

2.2.3.2. Die Kompetenz des Staatspräsidenten im Notstand nach den Verfassungsänderungen von 2017

Die Verfassungsänderungen von 2017 bezüglich des politischen Systems der Türkei hat auch das sog. Notstandsregime beeinflusst. Die erheblichste Änderung ist die Abschaffung des Ausnahmezustandes, nach dem die polizeirechtlichen und gerichtlichen Befugnisse von Zivilbehörden auf Militärbehörden übertragen wurden.¹⁵⁷⁶

Zudem wurden die Kompetenzen des Ministerrats bezüglich des Notstands auf den Staatspräsidenten als Alleinherrscher der Exekutive übertragen. Ebenso hat die verfassungsändernde Gewalt das oben erwähnte juristische Regime der gesetzeskräftigen Verordnungen geändert. Es werden diese gesetzeskräftigen Verordnungen durch sog. Präsidialverordnungen ersetzt.

Gemäß Art. 119 Abs. 6 der geänderten Verfassung von 1982 werden die erforderlichen Themen des Notstandes ohne Bindung an die in Art. 104 Abs. 17 Satz 2. bestimmten Beschränkungen durch Präsidialverordnung geregelt. Diese Präsidialverordnungen haben Gesetzeskraft. Sie werden nach ihrer Ankündigung im Amtsblatt am selben Tag der Nationalversammlung zur Genehmigung vorgelegt. Die türkische große Nationalversammlung hat solche Präsidialverordnungen innerhalb von drei Monaten zu verhandeln; anderenfalls treten die Präsidialverordnungen automatisch außer Kraft. Diese ursprüngliche positive Neuregelung könnte eine schnelle parlamentarische Nachprüfung der Präsidialverordnungen zwingen, wenn diese Regelung der Verfassung in Verbindung mit dem Art.128 der geltenden Geschäftsordnung der türkischen großen Nationalversammlung bewertet würde. Denn dieser Artikel der

verstoßen gegen Art.38 der Verfassung von 1982, nach dem die Strafen und Sicherheitsmaßnahmen bezüglich des Strafrechts nur durch das Gesetz bestimmt werden können. Für die Kritik dieser Regelungen siehe Türay, Aras, Maddi Ceza Hukukunun Yeni Kaynağı: Ohal KHK'leri, Güncel Hukuk Sayı:166, S.56-58.

¹⁵⁷⁴ Die Erweiterung der Macht des Staatspräsidenten in Militärsachen wurde schon oben erwähnt.

¹⁵⁷⁵ Für diese Erklärungen des Ministerpräsidenten Binali Yıldırım am 25.08.2017 siehe http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/811054/Binali_Yildirim_dan_MiT_in_Cumhurbaskanligina_baglan_masi_hakkinda_ilk_aciklama.html (Erreichbar am 30.11.2017).

¹⁵⁷⁶ Detailliert in: Siehe Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2013, S.366. Das Regime des Ausnahmezustands wird durch das Gesetz über den Ausnahmezustand mit Nr. 1402 geregelt. Dieses Gesetz und das Gesetz über den Notstand mit Nr. 2935 werden sog. "schlafende Gesetze" genannt.

Geschäftsordnung setzt eine Verhandlung der Präsidialverordnungen im Plenum des Parlaments voraus.¹⁵⁷⁷

Außerhalb dieser parlamentarischen Kontrolle der Präsidialverordnungen sei der Rechtsweg wie die gültige Regelung ausgeschlossen.

2.2.4. Das autonome Normsetzungsrecht des Staatspräsidenten: Die Präsidialverordnungen¹⁵⁷⁸

2.2.4.1. Die Stellung der Präsidialverordnungen nach der gültigen Fassung des Art.107 der Verfassung von 1982

Der Aufbau, die Organisation, die Arbeitsgrundsätze und der Vorgang für die Ernennung des Personals durch das Generalsekretariat des Präsidialamtes werden nach dem Art. 107 der Verfassung durch die Präsidialverordnungen¹⁵⁷⁹ geregelt.

Dieser Artikel befand sich ursprünglich nicht in dem durch die beratende Versammlung verfassten Verfassungsentwurf. Der Nationale Sicherheitsrat fügte dennoch diesen Artikel unter dem Titel "Das Generalsekretariat des Präsidialamtes"¹⁵⁸⁰ in den Verfassungstext ein.¹⁵⁸¹

Durch die Einführung dieser Regelung¹⁵⁸² verschaffte die Verfassung dem Staatspräsidenten einen begrenzten autonomen Bereich zur Normsetzung. Es betraf nur seinen Arbeitsbereich. Dieses Normsetzungsrecht des Staatspräsidenten, der als ein Flügel der Exekutive agiert, stellt eine Ausnahme vom Prinzip der Allgemeinheit der Legislative¹⁵⁸³ dar¹⁵⁸⁴. Darüber hinaus ist auch festzustellen, dass dieses Recht des Staatspräsidenten auch eine Ausnahme zum Grundsatz der Suprematie der Legislative darstellt, nach denen das gesetzgebende Organ einen Bereich ohne einen mittelbaren Akt unmittelbar und primär regeln darf. Hierzu könnten die Staatspräsidenten durch die Ermächtigung des. Art. 107 der

¹⁵⁷⁷ Tahmazoğlu Üzeltürk, Sultan, Anayasa Değişikliğinde Cumhurbaşkanı, Güncel Hukuk, Şubat 2017, S.13.

¹⁵⁷⁸ Als Exkurs ist hier aufzuführen, dass der Begriff "Präsidialverordnungen" auch vor dem Inkrafttreten der Verfassung von 1982 angewendet wurde. Hierzu wurden alle Akte und Beschlüsse des Staatspräsidenten gemeint, die seinen Willen widerspiegelten. Für diese Anwendung siehe Kerse, S.137.

¹⁵⁷⁹ Zum rechtlichen Regime der Präsidialverordnungen siehe Taşdöğen, Salih, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, AÜHFD 65(3), S.937-966.

¹⁵⁸⁰ Soysal äußerte über diese Bevorzugung der verfassungsgebenden Gewalt, dass das Generalsekretariat des Präsidialamtes durch diese Regelung einen Verfassungsorganstatus erworben hat. Siehe Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul 1987, S.326. Hingegen hielt Sabuncu diese Bevorzugung für ein Kennzeichen der Kompetenzerweiterung des Präsidialamtes. Siehe Sabuncu, Yavuz, Anayasaya Giriş, Ankara 2006, S.242.

¹⁵⁸¹ Siehe Ömer İzgi/Zafer Gören, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, Ankara 2002, S.1000.

¹⁵⁸² Hier ist zu bemerken, dass die Organisation des Generalsekretariats des Präsidialamtes bis zum Inkrafttreten der Verfassung von 1982 durch das Gesetz mit der Nr. 2180 geregelt war. Nach diesem Gesetz wurde der Generalsekretär durch den Beschluss des Ministerrats und die Bestätigung des Staatspräsidenten bestimmt. Das übrige Personal des Generalsekretariats wurde durch den Staatspräsidenten ernannt. Nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 1982 erließ der Staatspräsident die Präsidialverordnung mit der Nr. 1 und bestimmte die Grundsätze des Generalsekretärs und die Ernennung des anderen Personals des Generalsekretariats, sowie die Ernennung der Berater des Staatpräsidenten. Siehe Taşdöğen, S.939-940.

¹⁵⁸³ Insofern stellt sich die Frage, ob das Gesetz über die die Organisation des Generalsekretariats mit der Nr. 2879 verfassungswidrig ist. Da dieses Gesetz im Art.1 deutlich vorsah, dass dieses Gesetz nicht für die in den Präsidialverordnungen bestimmten Themen gültig ist, verstoße nach *Taşdöğen* nicht gegen Art. 107 der Verfassung von 1982. Siehe Taşdöğen, S.941. Dieser Meinung ist hier nicht zuzustimmen, weil Art. 107 der Verfassung für diese Organisation des Generalsekretariats vom Präsidialamtes keine konkurrierende Normsetzung, sondern eine ausschließliche Normsetzung durch den Staatspräsident vorgesehen hat.

¹⁵⁸⁴ Teziç, Anayasa Hukuku, S.19.Fn.24. Dennoch lehnte *Teziç* unter Verweis auf Duran die Autonomie dieses Rechts ab, da die Präsidialverordnungen keine Wirkung für die einzelne Bürgern haben.

Verfassung von 1982 auch einen primären Bereich regeln.¹⁵⁸⁵ Letztlich ist hervorzuheben, dass die Präsidialverordnungen nach Art. 107 auch eine Ausnahme zum Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verfassung von 1982 nach Art. 123 Abs.1¹⁵⁸⁶ der Verfassung von 1982 darstellen¹⁵⁸⁷.

Es stellt sich die Frage, ob die Präsidialverordnungen nach Art. 107 der Verfassung einen gesetzgebenden Akt oder einen Verwaltungsakt darstellen.¹⁵⁸⁸ Es sind dazu zwei unterschiedliche Auffassungen vorhanden. Einerseits wird vertreten, dass die Präsidialverordnungen ein subjektiver Verwaltungsakt seien, weil das normsetzende Organ dieser Präsidialverordnungen der Exekutive zugehörig ist. Die andere Seite hält diesen Gedanken für fehlerhaft. Eine Bewertung zur Qualifizierung eines Aktes, dessen Kriterium nur auf dem Organ beruhe, sei falsch, denn der funktionelle Verwaltungsbehördenbegriff sei nicht identisch mit dem formellen Verwaltungsbehördenbegriff.¹⁵⁸⁹ Dementsprechend könnten auch die Organe der Legislative oder die Organe der Judikative verwaltungsrechtliche Akte erlassen,¹⁵⁹⁰ während sie Verwaltungsaufgaben erfüllten.¹⁵⁹¹

Anschließend müssen alle Akte der Verwaltung einschließlich der normsetzenden Akte, auf einem Gesetz beruhen. Diese juristische Lage ist abschließend geklärt. Die Präsidialverordnungen nach Art. 107 der Verfassung von 1982 stellen jedoch eine Abweichung von diesem Grundsatz dar.¹⁵⁹²

Es ist die Stellung der Präsidialverordnungen in der Normenhierarchie schlusszufolgern. Es ist vor allem ist zu betonen, dass die Auffassung¹⁵⁹³ von *Taşdöğen*, nach der die Präsidialverordnungen nach der Normenhierarchie unter dem Gesetz stehen, unzutreffend ist. Diese Auffassung wird damit begründet, dass der Gesetzgeber, wie über alle anderen Themen, auch über die Einführung von Präsidialverordnungen ein Gesetz erlassen könnte. Darum stehen die Gesetze, die den Prozess der Präsidialverordnungen bestimmen, nach der Normenhierarchie über den Präsidialverordnungen. Dieser Meinung kann nicht zugestimmt werden. Anderenfalls muss man annehmen, dass die Geschäftsordnungen des Parlaments in der Normenhierarchie über der Verfassung stehen, da sie detaillierte Regelung zur Verfassungsänderung beinhalten.

Es stellt sich die Frage, ob die Präsidialverordnungen eigenverantwortliche Akte des Staatspräsidenten im Sinne Art.105 der Verfassung von 1982 darstellen.

Darauf ist zu antworten, dass der Wortlaut des Artikel 107. der Verfassung von 1982 es deutlich ermöglicht, durch die eigenständige Signatur des Staatspräsidenten Präsidialverordnungen zu erlassen.¹⁵⁹⁴ Die Verfassungswirklichkeit stimmt an diesem Punkt mit dem Schrifttum überein. Der

¹⁵⁸⁵ Taşdöğen, S.943.

¹⁵⁸⁶ Der Wortlaut des Art. 123 Abs. 1 ist folgender: *“Die Verwaltung ist in Aufbau und Aufgaben eine Einheit und wird durch Gesetz geregelt.”* Für die Übersetzung siehe <http://www.verfassungen.eu/tr/> (Erreichbar am 28.06.2017).

¹⁵⁸⁷ Taşdöğen, S.933-934.

¹⁵⁸⁸ Taşdöğen, S.944.

¹⁵⁸⁹ Detterbeck, Steffen, Allgemeines Verwaltungsrecht, München 2011, S.137.

¹⁵⁹⁰ Yıldırım/Yasin/Karan/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku*, S.546. Hierzu wurde der Verwaltungsakt aus der materiell-rechtlichen Sicht untersucht. Dementsprechend fallen z.B. die Akte des Präsidiums der Nationalversammlung auch unter den Begriff *“Verwaltungsakt”*. Die Akte der Gerichte, die keinen Richterspruch enthalten, stellen auch einen Verwaltungsakt dar.

¹⁵⁹¹ Detterbeck, S. 137.

¹⁵⁹² Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, *İdare Hukuku I- Genel Esaslar- Cilt I*, Ankara 2010, S.115.

¹⁵⁹³ Taşdöğen, S.962.

¹⁵⁹⁴ Tanör/Yüzbaşıoğlu, S.351.

Gedanke,¹⁵⁹⁵ der eine Gegenzeichnung für die Durchsetzung der Kompetenz nach Art. 107 der Verfassung von 1982 erforderlich hielt, ist unter Berücksichtigung von Wortlaut und Zweck des Artikels unzutreffend. Darum ist der Rechtsweg für die Präsidialverordnungen ausgeschlossen.¹⁵⁹⁶

Ein anderes umstrittenes Thema ist die Ankündigungspflicht der Präsidialverordnungen. Im türkischen positiven Recht regelt das Gesetz über die Verkündung der Gesetze und Verordnungen mit Nr. 1322 diejenigen Normen, welche die Präsidialverordnungen im gesetzlichen Amtsblatt veröffentlichen, d.h. die Normen, deren Veröffentlichung laut Amtsblatt erforderlich sind, wurden im Art.1 des Gesetzes mit Nr. 1322 abschließend aufgezählt.

Die Präsidialverordnungen existierten in dem Zeitraum, in dem die Verfassung von 1924 Geltung hatte, nicht. Darüber hinaus bestimmte der Art. 2 der Verordnung über die Veröffentlichung des gesetzlichen Amtsblatt mit Nr. 5335 vom 22.06.1927¹⁵⁹⁷, dass die Verordnungen auch durch das Amtsblatt verkündet werden. Es stellt sich die Frage, ob unter dem Begriff "Verordnung" auch die Präsidialverordnungen fallen. Diese Frage ist zu bejahen.¹⁵⁹⁸ Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Position von Präsidialverordnungen soll gesagt werden, dass der Umkehrschluss sich mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit nach Art. 2 .der Verfassung (Rechtsstaatsprinzip) nicht vereinbaren lässt. Anderenfalls wird ein Bereich für die Normsetzung geschaffen, die rechtlich nicht gedeckt ist.

Die Verfassungswirklichkeit bestätigt die Relevanz der Veröffentlichungspflicht von Präsidialverordnungen im Amtsblatt. Der 12. Staatspräsident R. Tayyip Erdoğan erklärte schon nach seiner Amtsführung am 12.12.2014 den Wunsch, nach Art. 107 der Verfassung von 1982 unter dem Dach des Generalsekretariats sieben neue Präsidien durch Präsidialverordnung zu gründen.¹⁵⁹⁹ Es befinden sich unter diesen Präsidien das Präsidium für innere Sicherheit, für auswärtige Beziehungen, für Wirtschaft, für Energie, für soziale Angelegenheiten, für Verteidigung, und für die Beobachtung von Investitionen. Die Gründung dieser Präsidien wurde im Publikum als die Einführung eines sog. Schattenkabinetts wahrgenommen. Diese Entwicklung wurde ebenso als ein Kennzeichen der Verwandlung zum *de-facto*-Präsidialsystem bewertet.¹⁶⁰⁰ Der Pressesprecher des Präsidialamtes, İbrahim Kalın, bestätigte am 28.01.2015 die Einführung der neuen Präsidien, um die Organisation des Präsidialamtes dem Tempo des vom Volk gewählten neuen Staatspräsidenten anzupassen.¹⁶⁰¹ Ebenso erklärte Kalın auch, dass die Gründung neuen Präsidien im Präsidialamt absolut im Ermessensspielraum des Staatspräsidenten liegt. Der Staatspräsident Erdoğan erklärte bezüglich dieser Erklärungen von Kalın über die Gründung dieser

¹⁵⁹⁵ Taşdöğen, S.947. Nach dem Autor sollen die eigentverantwortliche Akten nur auf der Verfassung und auf dem Gesetz beruhen. Darum ist eine auf der Präsidialverordnung beruhende Ermächtigung zur Ernennung des Generalsekretärs verfassungswidrig. Diese Schlussfolgerung verstoße gegen das Ziel der verfassungsgebenden Gewalt, welche einen autonomen Bereich für den Staatspräsidenten zur Organisation des Präsidialamtes schaffen wollte. Einen weiteren Gesichtspunkt für seine Auffassung bot *Taşdöğen* im Rechtsvergleich. Seiner Ansicht nach konnte die Verfassung der Türkei wie die spanische Verfassung von 1979 bestimmen, dass das Staatsoberhaupt (für Spanien: der König) von der Gegenzeichnungserfordernis zur Ernennung seines Personals ausgeschlossen werde.

¹⁵⁹⁶ Dagegen siehe Taşdöğen, S.955. Laut dem Autor sei die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gemäß Art.2 des Verwaltungsverfahrenprozessgesetzes möglich.

¹⁵⁹⁷ *Taşdöğen* bezweifelte die Gesetzmäßigkeit dieser Verordnung. Jedoch fügte er hinzu, dass sie bis zur Feststellung der Nichtigkeit von der Gesetzmäßigkeitsvermutung profitieren wird. Siehe Taşdöğen, S.961 Fn.114.

¹⁵⁹⁸ Taşdöğen, S.961.

¹⁵⁹⁹ Siehe <http://www.hurriyet.com.tr/golge-kabine-tartismasi-27757166> (Erreichbar am 28.06.2017).

¹⁶⁰⁰ Ebenda.

¹⁶⁰¹ Für die Presseerklärung von İbrahim Kalın in der offiziellen Webseite des Präsidialamtes siehe <https://www.tccb.gov.tr/cumhurbaskanligi-sozculugunden/1695/2859/cumhurbaskanligi-sozcusu-buyukelci-ibrahim-kalinin-basin-aciklamasi.html> (Erreichbar am 28.06.2017).

Präsidiien, dass diese Gründung im Präsidentialamt die Beobachtung der Investitionen der Regierung bezwecke.¹⁶⁰²

Die Einführung dieser neuen Präsidiien sind bisher trotz dieser Aussagen nicht im Amtsblatt veröffentlicht worden.

Die Stellung der Präsidiialverordnungen nach der Amtsführung des 12. Staatspräsidenten Erdoğan wurde durch diese Diskussion nicht beendet. Die Nationalversammlung verabschiedete am 27.03.2015 das Gesetz mit Nr. 6639, das in Art. 39 die Zuweisung der sog. verdeckten Subventionen¹⁶⁰³ auch dem Staatspräsidenten ermöglicht hat. Dieses Gesetz sah vor, dass das Nähere durch die Präsidiialverordnung geregelt und durchgesetzt wird.

Die Oppositionspartei CHP beantragte gegen dieses Gesetz einen Normenkontrollantrag mit der Behauptung der Verfassungswidrigkeit.¹⁶⁰⁴ Die CHP begründete die Verfassungswidrigkeit damit, dieses Gesetz verstoße gegen die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie und gegen die Unübertragbarkeit der Legislative. Denn in der parlamentarischen Demokratie trage der Ministerrat die Verantwortung bezüglich des Nachrichtendienstes und bezüglich der Verteidigungspolitik alleine.

Das türkische Verfassungsgericht lehnte den Normenkontrollantrag ab. Das Gericht hob in seiner Begründung hervor, die Zuweisung der sog. verdeckten Subvention stehe völlig im freien Ermessen des Gesetzgebers. Es bestehe keine Regel in der Verfassung, die die Anwendung der verdeckten Subvention durch den Staatspräsidenten verbiete.

Zudem bewertete das Verfassungsgericht die Zuweisung der verdeckten Subvention durch die Präsidiialverordnungen. Das Gericht stellte fest, dass die Verfassung durch Art. 107 eine Ausnahme zum sekundären Regulierungsrecht der Exekutive darstellt. Dennoch bedeutet es nach dem Verfassungsgericht nicht, dass der Gesetzgeber dem Staatspräsidenten kein weiteres Regulierungsrecht anerkennen dürfe. Darum könne der Gesetzgeber für die Geschäfte, die den Staatspräsidenten betreffen, dem Staatspräsidenten weitere Rechte zur Normsetzung zugestehen.

Das Gericht wies den Normenkontrollantrag aus den oben genannten Gründen zurück.

Diese Entscheidung des Verfassungsgerichts ist zu kritisieren:

Das Gericht hielt sich von einer detaillierten Diskussion bezüglich der Stellung des Staatspräsidenten nach der Einführung der Volkswahl für das Staatspräsidentenamt zurück. Das Gericht erklärte nur, dass die Zuweisung der verdeckten Subvention dem Staatspräsidenten keine neue Kompetenz außerhalb der Verfassung geschaffen habe. Darum lehnte das Gericht die Auffassung ab, dass die eigenverantwortlichen Akte durch dieses Gesetz bestimmt worden seien. Insofern ist die Entscheidung des Gerichts

¹⁶⁰² Für diese Erklärung des Staatspräsidenten R. Tayyip Erdoğan auf der offiziellen Webseite des Präsidiialamtes siehe <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/2750/tek-millet-tek-bayrak-tek-vatan-ve-tek-devlet-bilinciyle-aydinlik-yarinlarin-turkiyesini-insa-etmeliyiz.html> (Erreichbar am 28.06.2017).

¹⁶⁰³ Das Gesetz mit der Nr. 5018 definiert die sog. verdeckte Subvention. Hierbei handelt es sich um einen Zuschuss, der für den geschlossenen Nachrichtendienst, für den geschlossenen Verteidigungsdienst und für die Erforderlichkeiten von Staat und Regierung sowie für den außerordentlichen Dienst des Haushalts von Ministerpräsidiialamt und Präsidiialamt zur Verfügung steht. Aus dieser Definition ist schlusszufolgern, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich sehr weit und abstrakt dargelegt hat.

¹⁶⁰⁴ AYM E: 2015/42 K:2017/8.

widersprüchlich. Denn das Gericht betonte in derselben Entscheidung, eine parlamentarische Kontrolle über die Anwendung dieser Kompetenz des Staatspräsidenten sei ausgeschlossen.¹⁶⁰⁵

Zudem berücksichtigte das Gericht in seiner Entscheidung die Unübertragbarkeit der Legislative laut Art. 7 der Verfassung von 1982 nicht.

Das türkische Verfassungsgericht stellte nicht die Frage, ob dieses Gesetz eine Schranke für die Normsetzung durch die Präsidialverordnung darstellt. Dadurch verletzte das Verfassungsgericht seine eigene ständige Rechtsprechung bezüglich der Unübertragbarkeit der Legislative.¹⁶⁰⁶ Zugleich beachtete das Gericht nicht den autonomen *sui-generis*-Charakter von Präsidialverordnungen im Rahmen des Art. 107 der Verfassung von 1982, und es stellte die Präsidialverordnungen mit den anderen Regelungen der Exekutive, wie Satzungen, gleich. Hierzu ist die Absicht der verfassungsgebenden Kraft, die dieses autonome Normsetzungsrecht des Staatspräsidenten nur für die Bestimmung seiner Organisation vorgesehen hat, nicht berücksichtigt worden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das türkische Verfassungsgericht eine große Chance verpasst hat, um eine Diskussion bezüglich der Feststellung eines Verfassungswandels für die neue Stellung des Staatspräsidenten einschließlich zurs Präsidialverordnungen zu führen.

2.2.4.2. Die Präsidialverordnungen als Ersatz der Legislative nach den Verfassungsänderungen in 2017

Entgegen der gültigen Fassung der Verfassung brachten die Verfassungsänderungen von 2017 eine kardinale Änderung bezüglich der Präsidialverordnungen. Dementsprechend kann der Staatspräsident durch die Präsidialverordnungen die Normen erlassen. Diese Normen werden jedoch nur außerhalb der in der Verfassung verbotenen Themen erlassen werden können. Welche Themen verboten sind, sagt die Verfassung nach der geänderten Fassung im April 2017 in Art. 104. Demnach kann der Staatspräsident bezüglich der Exekutive Präsidialverordnungen erlassen. Hingegen dürfen die Persönlichkeitsrechte im ersten Abschnitt und im zweiten Abschnitt der Verfassung und die politischen Rechten im vierten Abschnitt der Verfassung durch die Präsidialverordnungen nicht geregelt werden. Zudem verbietet der neue Art. 104 das Erlassen von Präsidialverordnungen bezüglich der Gebiete, die ausdrücklich einem Gesetz vorbehalten sind. Die neuen Vorschriften zu den Präsidialverordnungen begründete man damit, dass sie anders als Präsidialverordnungen in den USA das Bestimmtheitsgebot erfordern.¹⁶⁰⁷

Es ist insofern unklar, welche Gebiete einem Gesetz vorbehalten sind.¹⁶⁰⁸ Es ist auch umstritten, wie der Gesetzesvorbehalt für die Präsidialverordnungen verbotene Themen feststellen kann. *Yüzbaşıoğlu*¹⁶⁰⁹ verteidigte eine restriktive Auslegung, die den Erlass der Präsidialverordnungen für die Gegenstände verbietet, die eine Regelung durch ein Gesetz voraussetzen. Dieser Schlussfolgerung ist nicht zuzustimmen. Diese Feststellung zum Gesetzesvorbehalt ist derweil unmöglich¹⁶¹⁰.

¹⁶⁰⁵ In seiner abweichenden Begründung stimmte *Richter Paksüt* nicht der Mehrheit zu und wies darauf hin, dass die große Nationalversammlung die Mittel wie die Anfrage des Untersuchungsausschusses zur Kenntnisnahme nach Art.98 der Verfassung durchsetzen könne.

¹⁶⁰⁶ Siehe z.B. AYM 2013/66 K: 2014/19; AYM E: 2014/74 K: 2014/201.

¹⁶⁰⁷ Für diese Erklärung siehe Atar, S.181.

¹⁶⁰⁸ Çelik/Alkış/Kejanlıoğlu, S.55. In diesem Sinne siehe Göztepe, Ece, Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği, Güncel Hukuk Mart 2017, S.49.

¹⁶⁰⁹ Yüzbaşıoğlu, Anayasa Hukukuna Giriş, S.182-183.

¹⁶¹⁰ Z.b. Göztepe, Ece, Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği, S.49.

Dieser Umstand ist deswegen durch die Verfassungspraxis der Staatsorgane und durch die Verfassungsauslegung des Verfassungsgericht aufzuklären.¹⁶¹¹

Es erregte öffentliche Aufmerksamkeit, dass die gesetzeskräftigen Verordnungen in der heutigen Verfassungspraxis auch viele Gebiete regeln, die einem Gesetzesvorbehalt unterliegen.¹⁶¹² Das türkische Verfassungsgericht wies in seiner Rechtsprechung darauf hin, dass die Normsetzung durch die gesetzeskräftigen Verordnungen für die dem Gesetz vorbehaltenen Gebiete nicht verfassungskonform wäre, wenn die Verfassung nicht ausdrücklich die Normsetzung durch gesetzeskräftige Verordnungen diesbezüglich verbieten würde.¹⁶¹³ Die gleiche Auslegung kann auch für die Präsidialverordnungen durch das Verfassungsgericht gemacht werden.¹⁶¹⁴

Das Verhältnis der Präsidialverordnungen zu den Gesetzen ist auch umstritten. Der Art. 104 sieht vor, dass das Gesetz gilt, falls der Inhalt der Präsidialverordnungen dem Gesetz widerspricht. Ebenso verliert eine Präsidialverordnung ihre Gültigkeit, falls in ihrem Regelungsgebiet ein Gesetz beschlossen wird.¹⁶¹⁵ Insofern stellt sich die Frage zutreffend, welches Organ in welchem Prozess den Verlust der Gültigkeit einer Präsidialverordnung feststellen soll.¹⁶¹⁶

Ebenso dürfen durch Präsidialverordnungen keine Gegenstände geregelt werden, welche die in der Verfassung Teil 2, Abschnitt 1 und 2 enthaltenen Grundrechte, persönlichen Rechte und Pflichten sowie die in Abschnitt 4 geregelten politischen Rechte und Pflichten berühren.¹⁶¹⁷ Dieser Artikel ist eine reine Wiederholung des aufgehobenen Art. 91 der Verfassung von 1982, der den Gegenstand von gesetzeskräftigen Verordnungen geregelt hatte. Aus der systematischen Auslegung der Art. 13 der Verfassung von 1982 mit dieser Neuregelung wie ihre Vorgängerin Art.91 kann ausgesprochen werden, dass die Präsidialverordnungen nur positive Regelungen zur sozialen und ökonomischen Rechten bestimmen dürfen.¹⁶¹⁸ Denn Art. 13 der Verfassung von 1982, welcher die Schranken der Grundrechtseingriffe festlegt, sieht vor, dass ein formelles Gesetz für die Grundrechtseingriffe vorhanden sein muss.

Andererseits sieht die Verfassung in unterschiedlichen Gebieten wie der Errichtung von Ministerien ein sog. Vorbehalt der Präsidialverordnung vor.

Es werden das Verfahren und die Grundsätze der Ernennung der leitenden Beamten nur durch die Präsidialverordnungen geregelt werden. Es ist unklar, wer leitender Beamter im Sinne dieses Artikel

¹⁶¹¹ Çelik/Alkış/Kejanlıoğlu, S.55.

¹⁶¹² Tahmazoğlu Üzeltürk, Anayasa Değişikliğinde Cumhurbaşkanlığı, S.12.

¹⁶¹³ Für ein aktuelles Beispiel dieser Entscheidungen des Verfassungsgerichts siehe AYM E: 2015/1 K: 2015/91.

¹⁶¹⁴ Tahmazoğlu Üzeltürk, Anayasa Değişikliğinde Cumhurbaşkanlığı, S.12.

¹⁶¹⁵ Zurecht wiesen Çelik/Alkış/Kejanlıoğlu darauf hin, dass diese Regelung, die die Supremität der Gesetze vor den Präsidialverordnungen vorsieht, in einer unabhängigen großen Nationalversammlung funktionieren könne. Siehe Çelik/Alkış/Kejanlıoğlu, S.55-56. In diesem Punkt betonte Üzeltürk, dass die Mehrheit der großen Nationalversammlung nicht einfach dem Willen des Staatspräsidenten widersprechen könne, wenn die Dominanz des Parteichefs bei der Aufstellung der Kandidaten zur Parlamentswahlen berücksichtigt wird. Siehe Tahmazoğlu Üzeltürk, Anayasa Değişikliğinde Cumhurbaşkanlığı, S.12.

¹⁶¹⁶ Göztepe, Ece, Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği, S.49.

¹⁶¹⁷ Hierfür wird auf die Übersetzung vom Rumpf Bezug genommen.

¹⁶¹⁸ Hierzu ist eine neue Rechtsprechung des türkischen Verfassungsgerichts bemerkenswert. In dieser Entscheidung annullierte das Verfassungsgericht eine gesetzeskräftige Verordnung nach Art. 91 nicht, das eine obere Grenze für die Tarifverträge vorsah. Das Verfassungsgericht führte in dieser Entscheidung für diese sog. "stillschweigende Änderung seiner ständigen Rechtsprechung" keine Diskussion. Für diese Entscheidung siehe AYM E:2017/27 K:2017/117.

ist.¹⁶¹⁹ Diese Unklarheit verursachte eine weite Anwendung dieser Kompetenz durch den Staatspräsidenten. Denn der Staatspräsident wird bestimmen, wer ein leitender Beamter ist.¹⁶²⁰ Dadurch wird die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung¹⁶²¹ in diesem Bereich aufgehoben, und der Staatspräsident wird alleiniger Normgeber und Vollstrecker für die Ernennung leitender Beamten sein.¹⁶²²

Der Art. 106 der Verfassung bestimmt nach der geänderten Fassung von 2017, dass die Gründung und die Aufhebung von Ministerien, ihre Aufgaben und Befugnisse, ihre Zentral- und Provinzorganisationen durch Präsidialverordnungen geregelt werden. Die Organisation und die Aufgaben des Generalsekretariats des Nationaler Sicherheitsrat werden auch durch die Präsidialverordnung bestimmt.

Für diese Gebiete kann die türkische große Nationalversammlung kein Gesetz beschließen. Darum sollte die Konsequenz gezogen werden, dass die Grundsätze der Legislative wie die Sekundarität der Exekutive oder die Suprematie der Legislative verletzt werden. Es wird dadurch der Grundsatz der Unübertragbarkeit der Legislative nur auf die Bereiche beschränkt, die einen Gesetzesvorbehalt erfordern,¹⁶²³ obgleich der Grundsatz der Unübertragbarkeit der Legislative nach Art. 7 der Verfassung unangetastet bleibt.

Schließlich ist auch festzustellen, dass die richterliche Prüfung der Präsidialverordnungen umstritten ist. Hierzu sieht die geänderte Fassung des Art. 148 der Verfassung von 1982 vor, dass die Präsidialverordnungen vom Verfassungsgericht geprüft werden. Diese Regelung löste aber die Diskussion aus, ob die Prüfung aller Präsidialverordnungen dem Verfassungsgericht zustehen.

Es ist unklar, ob das Verfassungsgericht auch die Präsidialverordnungen mit dem verwaltungsrechtlichen Charakter¹⁶²⁴ prüfen soll.¹⁶²⁵ Eine solche Annahme der ausschließlichen Kompetenz des Verfassungsgerichts zur Prüfung der Rechtmäßigkeit von Präsidialverordnungen kann jedoch den Rechtsweg für betroffene Bürger beschneiden. Somit wäre das im Art.2 der Verfassung von 1982 verankerte Rechtsstaatsprinzip verletzt. Denn die Verfassung kennt keinen unmittelbaren Rechtsweg zur Annullierung der Gesetze im formellen und materiellen Sinne. Es kann auch durch die ausschließliche Prüfung von Präsidialverordnungen durch das Verfassungsgericht die Tendenz entstehen, dass alle rechtswissenschaftlich bestrittenen Verwaltungsakte durch Präsidialverordnungen

¹⁶¹⁹ Insofern kann das Gesetz über das Ernennungsverfahren in den Ministerien und untergeordneten Institutionen mit der Nr. 2451 wegweisend sein. In diesem Gesetz werden die leitenden Beamten in der tabellarischen Darstellung mit der Nr. 1. aufgeführt, die durch die kollektive Entscheidung des Ministerrats ernannt werden. In der zweiten tabellarischen Darstellung werden andere leitende Beamte aufgeführt, die durch die Gegenzeichnungen der betreffenden Minister und des Ministerpräsidenten vom Staatspräsidenten ernannt werden. Für diese Informationen siehe Tamer, Giray, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı'nın Kanunları Veto Etmesi Karşısında Meclisin Durumu, in: <http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf> (Erreichbar am. 03.07.2017).

¹⁶²⁰ Tahmazoğlu Üzeltürk, Sultan, Anayasa Değişikliğinde Cumhurbaşkanı, S.14.

¹⁶²¹ Batum, Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği, S.38. *Batum* zufolge findet dieser Grundsatz, wonach alle Akten der Verwaltung durch die Vertreter des Volkes erlassenen Gesetze beruhen mussten, seine historische Wurzeln in der Gründung des Verwaltungserichthofs (*Şura-yı Devlet*).

¹⁶²² Tahmazoğlu Üzeltürk, Sultan, Anayasa Değişikliğinde Cumhurbaşkanı, S.14

¹⁶²³ Çelik/Alkış/Kejanlıoğlu, S.55.

¹⁶²⁴ Özen/Şirin betonen hier den Unterschied zwischen den Verordnungen der Staatspräsidenten und den Präsidialverordnungen. Dementsprechend sind die Verordnungen des Staatspräsidenten, die einzelnen konkreten verwaltungsrechtlichen Akte wie die Ernennung der Beamten. Hingegen sind die Präsidialverordnungen die rechtsordnenden abstrakten Akte des Staatspräsidenten. Vgl. Ö.Ülgen/T. Şirin, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ≠ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Güncel Hukuk Dergisi, Mart/Nisan 2018, S.31.

¹⁶²⁵ Nach *Batum* begrenzt ausschließlich die Kompetenz des Verfassungsgerichts zur Nachprüfung der Präsidialverordnungen die richterliche Nachprüfung. Für diese Bewertung siehe Batum, Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği, S.39.

geregelt werden.¹⁶²⁶ Eine solche Praxis könnte aber in der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Entwicklung für Nichtigkeitsklagen gegen Verwaltungsakte hemmen.¹⁶²⁷

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die verfassungsändernde Gewalt für die Gestaltung von Präsidialverordnungen sog. gesetzkraftige Verordnungen zum Vorbild genommen hat. Im Unterschied zum Regime vor der Verfassungsänderung von 2017, als es um gesetzkraftige Verordnungen in ordentlichen Zeiten nach Art. 91 der Verfassung von 1982 ging, bedürfen solche Präsidialverordnungen auch keines Ermächtigungsgesetzes.¹⁶²⁸

Dennoch könnte die unklare Kompetenz des Staatspräsidenten bezüglich der Erlasse von Präsidialverordnungen diesen zur Ersatz-Legislative machen. Diese Stellung lässt sich mit der Gewaltentrennung nicht vereinbaren.¹⁶²⁹

2.3. Die Kompetenzen des Staatspräsidenten bezüglich der Judikative

Der Art. 104 der Verfassung von 1982 hatte auch die Kompetenzen des Staatspräsidenten bezüglich der Judikative aufgezählt.

Die Verfassung erwähnt hierzu nur die Ernennung von Höchst Richtern. Dementsprechend ernennt der Staatspräsident die Mitglieder des Verfassungsgerichts, ein Viertel aller Mitglieder des Staatsrats, den Generalstaatsanwalt der Republik beim Kassationshof, die Mitglieder des Militärkassationshofs, die Mitglieder des Hohen Militärverwaltungsgerichtshofs, die Mitglieder des Hohen Rates der Richter- und Staatsanwälte. Zudem besitzt der Staatspräsident weitere Kompetenzen bezüglich der Judikative. Diese sind die Erhebung des Normenkontrollantrags und die Minderung bzw. der Erlass von Strafen bestimmter Personen aus Gründen dauernder Krankheit, der Behinderung und des Alters (sog. besondere Amnestie). Diese sog. Amnestiebefugnis des Staatspräsidenten wird fehlerhaft im Art. 104 unter dem Titel "Die Kompetenzen im Zusammenhang der Exekutive" aufgeführt. Die Amnestiebefugnis des Staatspräsidenten betrifft die Judikative.¹⁶³⁰

Im Folgenden werden diese Befugnisse detailliert untersucht:

2.3.1. Die Ernennung von Richtern des Verfassungsgerichts durch den Staatspräsidenten

Der Art. 104 der Verfassung von 1982 sah unter dem Titel „die Kompetenzen bezüglich der rechtsprechenden Gewalt“ vor, dass der Staatspräsident die Mitglieder des Verfassungsgerichts, ein Viertel der Richter des Verwaltungsgerichtshofs, den Generalstaatsanwalt der Republik beim Kassationshof, die Mitglieder des Militärkassationshofs, die Mitglieder des Hohen Militärverwaltungsgerichtshofs und die Mitglieder des Hohen Rat der Richter- und Staatsanwälte ernennt.

Die Ernennung von Richtern des Verfassungsgerichts durch den Staatspräsidenten fällt auf. Das türkische Verfassungsgericht bestand nach Art. 146 der Verfassung von 1982 aus 17 Richtern. Die

¹⁶²⁶ Für diese Vermutung siehe Çelik/Alkış/Kejanlıoğlu, S.57.

¹⁶²⁷ Ebenda. Wegen des rückwirkenden Charakters der Annullierung bzw. der Aussetzung eines Verwaltungsaktes in der Verwaltungsgerichtsbarkeit könnte der Staatspräsident die Verwaltungsgerichtsbarkeit statt der Verwaltungsgerichtsbarkeit bevorzugen. In der gleichen Hinsicht siehe Ülgen/Şirin, S.32.

¹⁶²⁸ Tahmazoğlu Üzeltürk, Anayasa Değişikliğinde Cumhurbaşkanı, S.12.

¹⁶²⁹ Für diese Feststellung siehe Korkut Kanadoğlu/Ahmet Mert Duygun, 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'a İlişkin Değerlendirmeler, Güncel Hukuk, Mart 2017, S.61.

¹⁶³⁰ In dieser Systematik siehe Kerse, S.117.

Kompetenz zur Ernennung der Richter wird zwischen dem Staatspräsidenten und der türkischen großen Nationalversammlung geteilt. Die türkische große Nationalversammlung wählt zwei Mitglieder des türkischen Verfassungsgerichts aus der Reihe von drei Kandidaten, welche durch das Plenum des Rechnungshofes aus der Mitte seiner Präsidenten und seiner Mitglieder gewählt werden. Ebenso wählt das Parlament ein Mitglied aus der Reihe von drei Kandidaten, die aus den Präsidenten der Anwaltskammern aus der freiberuflichen Anwaltschaft bestimmt werden.

Für diese Auswahl bedarf es in der ersten Abstimmung einer Zwei-Drittel-Mehrheit der gesamten türkischen großen Nationalversammlung. Falls diese Mehrheit nicht erlangt wird, reicht in der zweiten Abstimmung die absolute Mehrheit. Wenn kein Kandidat in der zweiten Abstimmung eine absolute Mehrheit erlangt, wird eine dritte und letzte Abstimmung durchgeführt. In dieser Abstimmung wird gewählt, wer die meisten Stimmen erlangt. Diese Bevorzugung der verfassungsändernden Gewalt für die Beschlussfähigkeit wird kritisiert, da eine Regierungspartei in der dritten Abstimmung die für sie angenehmeren Kandidat ohne eine Versöhnung mit den anderen Fraktionen zum Verfassungsgericht auswählen kann.¹⁶³¹ Jedoch ist zu bemerken, dass die Auswahl der Mitglieder des Verfassungsgerichts durch die türkische große Nationalversammlung eine Rückkehr zu der betreffenden Regelung in der Verfassung von 1961¹⁶³² darstellt. Denn die erste Fassung der Verfassung von 1982 ermächtigte vor den Verfassungsänderungen von 2010 nur den Staatspräsidenten zur Auswahl der Mitglieder des türkischen Verfassungsgerichts.¹⁶³³

Für die Ernennung der anderen Mitglieder des Verfassungsgerichts ist der Staatspräsident zuständig. Demnach wählt er aus der Reihe von drei Kandidaten, die von den Plenen der betreffenden Gerichtshöfe mit der absoluten Mehrheit der Gesamtzahl ihrer Mitglieder aus der Reihe ihrer Präsidenten und ihrer Mitglieder für jede freie Stelle vorgeschlagen werden, drei Mitglieder aus dem Kassationsgerichtshof, zwei Mitglieder aus dem Verwaltungsgerichtshof, je ein Mitglied aus dem Militärkassationsgerichtshof und dem Hohen Militärverwaltungsgerichtshof aus. Des weiteren wählt er drei Mitglieder, darunter mindestens zwei Juristen, aus der Reihe von drei Kandidaten, welche der Hochschulrat aus Mitgliedern der Lehrkörper der Hochschulen, die nicht Mitglieder des Hochschulrats sind und in den Fachbereichen der Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaften tätig sind, aufstellt. Außerdem wählt er vier Mitglieder aus den Reihen der leitenden Beamten, der freiberuflich tätigen Rechtsanwälte, der Richter erster Klasse und der Staatsanwälte sowie wissenschaftliche Mitarbeiter des Verfassungsgerichts, die mindestens fünf Jahre im Verfassungsgericht amtiert haben.

Auf diese Weise blieb der Staatspräsident auch nach den Verfassungsänderungen von 2010 der hauptsächliche Akteur bei der Auswahl der Mitglieder des Verfassungsgerichts, obwohl die türkische große Nationalversammlung als Mitspieler bei der Bestimmung der Richter des Verfassungsgerichts auf die Bühne getreten ist.¹⁶³⁴

Die Verfassungsänderungen von 2017 haben die Zusammensetzung des türkischen Verfassungsgerichts durch den Art. 146 erneut zugunsten des Staatspräsidenten geändert.¹⁶³⁵ Dementsprechend ernannt der Staatspräsident 12 von 15 Mitgliedern des Verfassungsgerichts. Vier Mitglieder der 12 Mitglieder des Verfassungsgerichts werden nach dieser geänderten Fassung des Art. 146 der Verfassung von 1982 unmittelbar vom Staatspräsidenten ernannt. Die übrigen Mitglieder werden aus den Reihen von je drei

¹⁶³¹ Göztepe, Eine Analyse der Verfassungsänderungen in der Türkei 2010, S.692.

¹⁶³² Nach der Verfassung von 1961 werden 5 von 15 Mitgliedern des Verfassungsgerichts unter der gemeinsamen Sitzung des türkischen Großen Nationalversammlung gewählt.

¹⁶³³ Tunç/Bilir/Yavuz, S.400.

¹⁶³⁴ Göztepe, Eine Analyse der Verfassungsänderungen in der Türkei 2010, S.691.

¹⁶³⁵ Zum gleichen Gedanken siehe Çelik/Alkış/Kejanlıoğlu, S.57.

Kandidaten, welche die Plenen der betreffenden Gerichtshöfe mit der absoluten Mehrheit der Gesamtzahl ihrer Mitglieder aus der Reihe ihrer Präsidenten und Mitglieder für jede freie Stelle aufstellen, ernannt. Ebenso werden drei Mitglieder aus dem Kassationshof und zwei Mitglieder aus dem Verwaltungsgerichtshof ernannt. Zudem ernennt der Staatspräsident drei Mitglieder, darunter mindestens zwei Juristen, aus der Reihe von drei Kandidaten, die der Hochschulrat unter den Lehrkörper der Hochschulanstalten, die in den Fachbereichen der Rechts-, Wirtschaft- und Politikwissenschaften tätig sind, aufstellt. Schließlich ernennt der Staatspräsident vier Mitglieder aus den Reihen der leitenden Beamten, aus der Reihen freiberuflich tätiger Rechtsanwälte, aus den Reihen der Richter der ersten Klasse und der Staatsanwälte sowie aus der Reihe der wissenschaftlichen Mitarbeiter des Verfassungsgerichts, die mindestens fünf Jahre lang diese Tätigkeit ausgeübt haben.

Bemerkenswert ist, dass die Legislative bei der Ernennung dieser vom Staatspräsidenten ernannten Verfassungsgerichtsmitglieder kein Rederecht hat. Daraus kann geschlossen werden, dass die Verfassungsänderung von 2017 auf diese Weise vom klassischen Präzidentialismus abweicht.¹⁶³⁶ Denn in den USA setzt der Kongress einen strengen Anhörungsprozess für die Kandidaten des obersten Gerichtshof durch, bevor diese Ernennung vom Staatspräsidenten mit absoluter Mehrheit durch den Kongress bestätigt wird. Bei dieser Anhörung achtet der Kongress darauf, ob diese Ernennung nur die Gefälligkeit des Präsidenten ist, die die juristische Maßgabe völlig außer Acht lässt.¹⁶³⁷ Es ist in den USA nicht selten zu beobachten, dass der Kongress die Ernennungen der vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten verweigert hat.¹⁶³⁸

Es wurde an der Ernennung der Mitglieder des Verfassungsgerichts bisher die Kritik geübt, dass der Staatspräsident durch diese Ernennungen die Zusammensetzung des Gerichts beeinflusse, das als Staatsgerichtshof auch für die Klage gegen den Staatspräsidenten wegen des Vorwurfs des Landesverrats zuständig ist. Ebenso wurde auch hervorgehoben, dass der Staatspräsident durch die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen die Gesetze auch die Legislative beeinflussen kann.¹⁶³⁹ Darum sei die Ausgestaltung der Verfassung von 1982 für das Verfassungsgericht nicht tauglich. Diese Tatsache führte zu dem Umstand, dass das Volk an der Unparteilichkeit des Gerichts bezüglich seiner Entscheidungen zweifeln kann.¹⁶⁴⁰

Es ist dieser Kritik nach den Verfassungsänderungen von 2017 zuzustimmen, da das Verfassungsgericht nach der geänderten Fassung des Art. 148 der Verfassung von 1982 die umstrittenen Präzidentalverordnungen prüfen wird. Die Rolle des Staatspräsidenten bei der Zusammensetzung des Verfassungsgerichts ist mit dem Rechtsstaatsprinzip, das einen effektiven und unabhängigen Rechtsweg gegen alle Akte der öffentlichen Gewalt fordert, nicht vereinbar.¹⁶⁴¹ Diese Kritik ist gerechtfertigt, insbesondere wenn die Parteimitgliedschaft des Staatspräsidenten berücksichtigt wird.¹⁶⁴²

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die bisher geltende Dominanz des Staatspräsidenten über die Auswahl der Richter des Verfassungsgerichts infolge der Verfassungsänderungen in 2017 mit Nr. 6771

¹⁶³⁶ Siehe Şirin, Tolga, 2017 Anayasa Değişikliği'nin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 6 Sayı 11, S.92-93.

¹⁶³⁷ Hartmann, Jürgen, Westliche Regierungssysteme, Wiesbaden 2011, S.136.

¹⁶³⁸ In der Geschichte der USA hat der Kongress bis heute 30 Ernennungen des Präsidenten zurückgewiesen. Für diese Information siehe Şirin, 2017 Anayasa Değişikliğinin Yargı Bağımsızlığına Etkileri, S.92.

¹⁶³⁹ Diese Kritik wurde selbst von dem damaligen Präsidenten des Verfassungsgerichts ausgeübt, der später als Staatspräsident amtierte. Siehe Kanadoğlu, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, S.142.

¹⁶⁴⁰ Öztürk, S.89.

¹⁶⁴¹ In diesem Sinne Batur, Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği, S.38-39.

¹⁶⁴² Özalp, Nihan Yancı, 2017 Anayasa Değişikliklerinin Yasama-Yürütme İlişkilerine ve Yargı Bağımsızlığına Etkileri, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 6: Sayı 11-, S.124.

weiter gestärkt wird. Diese nicht genehmigungsbedürftige Ernennungskompetenz des Staatspräsidenten, der nicht mehr unabhängig und unparteilich amtieren müsse, würde das Rechtsstaatsprinzip der Verfassung von 1982 verletzen.¹⁶⁴³

2.3.2. Die Erhebung der Nichtigkeitsklage vor dem Verfassungsgericht

Der Staatspräsident hat nach Art. 151 der Verfassung von 1982 das Recht, mit der Behauptung der formellen oder materiellen Verfassungswidrigkeit von Gesetzen, der Geschäftsordnung der Großen Nationalversammlung der Türkei oder bestimmter Artikel und Vorschriften eine unmittelbare Nichtigkeitsklage vor dem Verfassungsgericht zu erheben.

Es ist fraglich, ob der Staatspräsidenten für die Erhebung einer Klage einer Gegenzeichnung bedarf. Über diese Frage stellte das türkische Verfassungsgericht während der Gültigkeit der Verfassung von 1961 fest, dass dies möglich sei.¹⁶⁴⁴ Diese Feststellung des Verfassungsgerichts wurde im Lichte des Art. 105 der Verfassung von 1982 positiviert.¹⁶⁴⁵

Nach der Verfassungsänderung von 2017 wurde diese Diskussion bezüglich dieses Gegenzeichnungsbedürfnisses zu Ende gebracht. Denn der Staatspräsident ist als alleiniger Herrscher der Exekutive des Präsidialsystems nicht mehr an der Gegenzeichnung gebunden. Es ist jedoch in der Verfassungsänderung von 2017 bemerkenswert, dass die Verfassungsänderung auch dem Staatspräsidenten die Befugnis bezüglich der Erhebung einer Nichtigkeitsklage für seine eigene Präsidialverordnungen zugestanden hat.

In der Verfassungswirklichkeit wurde die Anwendung dieser Kompetenz vom Staatspräsidenten in der Ära der Verfassung von 1961 und in der Ära der Verfassung von 1982 unterschiedlich angewendet.¹⁶⁴⁶ In der Ära von 1961 hat nur Fahri Korutürk die Nichtigkeitsklage vor dem Verfassungsgericht erhoben. Korutürk hat sechsmal das Verfassungsgericht angerufen, und zwar mit der Behauptung der Verfassungswidrigkeit dieser Gesetze. Kenan Evren hat nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 1982 für die Annullierung von sechs Gesetzen eine Nichtigkeitsklage erhoben. Turgut Özal hat nach dem Abschneiden von seiner vorherigen Partei (ANAP) vor dem Verfassungsgericht gegen zwei Gesetze Nichtigkeitsklage erhoben. Demirel rief das Verfassungsgericht für fünf Gesetze mit der Verfassungswirklichkeitsbehauptung an.

Der Gipfel für Nichtigkeitsklagen wurde während der Präsidentschaft von Sezer erreicht. Er hat seine Kompetenz für die Erhebung von Nichtigkeitsklagen gegen Gesetze in 26 Fällen angewendet.¹⁶⁴⁷ Dabei spielten sowohl die Meinungsstreitigkeiten zwischen dem Staatspräsidenten Sezer und den AKP-Mehrheiten im Parlament als auch die Persönlichkeit von Sezer, für den die Verfassungstreue maßgebend war, eine große Rolle.

¹⁶⁴³ Göztepe, Eine Analyse der Verfassungsänderungen in der Türkei 2010, S.699. Schon 2010 bemerkte die Verfasserin, dass der Staatspräsident trotz des normativen Gebots bezüglich der Unparteilichkeit des Staatspräsidenten diese Pflicht in der Verfassungswirklichkeit nicht erfüllen konnte. Darum bezweifelte die Verfasserin schon 2010, dass die Staatspräsidenten bei den bevorstehenden Ernennungen der Mitglieder des Verfassungsgerichts eine unparteiliche Auswahl machen sollten. Diese gerechtfertigte Sorge erhöhte sich nach den Verfassungsänderungen von 2017.

¹⁶⁴⁴ Für diese Entscheidungen siehe AYM E:1975/185 K:1976/15; AYM E:1979/22, K: 1979/45.

¹⁶⁴⁵ Kanadoğlu, Korkut, Anayasa Mahkemesi, Istanbul 2004, S.116.

¹⁶⁴⁶ Für die amtlichen Statistiken des türkischen Verfassungsgerichts siehe <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/istatistikler/genelkurulistatistik.html> (Erreichbar am 21.11.2017).

¹⁶⁴⁷ Sechs Klagen wurden vor der Amtsführung der AKP-Regierungen erhoben.

Abdullah Gül und Recep Tayyip Erdoğan haben in ihrer Amtsdauer keine einzige Nichtigkeitsklage vor dem Verfassungsgericht erhoben. Dabei spielten die Verbindungen dieser beiden Staatspräsidenten zu ihrer Partei AKP, die in der türkischen großen Nationalversammlung die absolute Mehrheit besaß, eine Rolle. Abdullah Gül hat über das Gesetzes über den Hohen Rat, die Richter und Staatsanwälte (Nr. 6524) gesagt, dass er bezüglich der zwölf verfassungswidrigen Regelungen in diesem Gesetz den Justizminister gewarnt habe, bevor dieser das Gesetz im Amtsblatt ankündigte.¹⁶⁴⁸

Er hatte jedoch gegen diese verfassungswidrigen Regelungen keine Nichtigkeitsklage erhoben.

2.3.3. Die Ernennung der Mitglieder der anderen Justizorgane insbesondere bei dem Rat der Richter und Anwälte

Der Verfassungsgeber hatte dem Staatspräsidenten zahlreichen Kompetenzen auch bei der Ausgestaltung der anderen Justizorgane eingeräumt. Der Staatspräsident konnte außerhalb des Kassationsgerichtshofs bei allen Justizorganen durch die Ernennung ihrer Mitglieder die Zusammensetzung dieser Justizorganen beeinflussen.¹⁶⁴⁹ Diese Stellung des Staatspräsidenten bei der Zusammensetzung der Justizorgane wurde kritisiert, da diese Rolle des Staatspräsidenten als ein Flügel der Exekutive mit der Unabhängigkeit der Justiz sich nicht vereinbaren lässt.¹⁶⁵⁰

Hierzu muss eine Unterscheidung zwischen den hohen Gerichten gemacht werden. Die Verfassung von 1982 hat für die Ernennung der Mitglieder des Kassationsgerichts den Staatspräsidenten nicht ermächtigt. Der Einfluss des Staatspräsidenten ist somit auf seine Rolle bei der Zusammensetzung des Rats der Richter und Anwälte beschränkt. Aus diesem Grund wird im Folgenden das Verhältnis des Staatspräsidenten zum Kassationsgericht nicht detailliert ausgeführt.

Es wird unter Berücksichtigung dieser Ausgestaltung der Verfassung von 1982 zunächst die Ernennung der Richter bei dem Verwaltungsgerichtshof erklärt. Danach wird die Rolle des Staatspräsidenten bei der Zusammensetzung des Rats der Richter und Anwälte dargelegt.

Der Art.155. Abs. 3 der Verfassung von 1982 sieht für die Ernennung der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofs vor, dass der Staatspräsident ein Viertel seiner Mitglieder ernennen soll. Die Anerkennung der Ernennung von Richtern wurde von *Yilmaz*¹⁶⁵¹ „als ein bedeutsames Gewicht“ definiert, da der Vorsitzende der Exekutive die Richter der Gerichtsbarkeit bezüglich der Exekutive ernennt. Es ist dieser Meinung nicht zuzustimmen.

*Turan Yildirim*¹⁶⁵² hat richtig hervorgehoben, dass diese Ernennung die Unparteilichkeit des Verwaltungsgerichtshof, der die Akte der Exekutive prüft, seitens der Exekutive beeinflussen kann. Diese Befugnis ist bedeutsam, wenn wir berücksichtigen, dass die Verfassungsänderungen von 2007 und 2017 dem Staatspräsidenten zu einer „politischen Persönlichkeit“ gemacht haben.

Nach dieser Feststellung soll nun der Rat der Richter und der Anwälte und die Befugnisse des Staatspräsidenten bezüglich des Rats der Richter und der Anwälte detailliert ausgeführt werden.

¹⁶⁴⁸ Siehe die offizielle Erklärung des Präsidialamtes von 26.02.2014.

¹⁶⁴⁹ Öztürk, S.90.

¹⁶⁵⁰ Öztürk, S.90.

¹⁶⁵¹ H. Yilmaz, S.148.

¹⁶⁵² Yildirim, Turan, İdari Yargı, Istanbul 2008, S.140-141.

Es wurde in der Verfassung von 1961 der Rat der Richter und der Rat der Anwälte getrennt ausgestaltet. Der Justizminister führte den Vorsitz für den Rat der Anwälte. Der Verfassungsgeber der Verfassung von 1982 hat diese beiden Räte durch den Art. 159 vereinigt und den Vorsitz dem Justizminister zugewiesen.

Es wurde in den Verhandlungen des Beratenden Rats für die Verfassung von 1982 von *Fikri Devrimsel* die Stellung des Staatspräsidenten von Frankreich nach der Verfassung der V. Republik¹⁶⁵³ als Vorbild genommen und vorgeschlagen, den Staatspräsidenten zum Vorsitzenden des Rats der Richter und der Anwälte zu bestimmen.¹⁶⁵⁴ Dieser Antrag von *Devrimsel* wurde vom Verfassungsausschuss nicht angenommen und aus diesem Grunde zurückgezogen. Es stellen ähnliche Gedanken im Schrifttum¹⁶⁵⁵ die Mindermeinung dar. Der Vorsitz des Staatspräsidenten im Rat der Richter war auch in dem von der türkischen Rechtsanwaltskammer vorbereiteten Verfassungsentwurf vorgesehen.¹⁶⁵⁶ Diesen Vorsitz begründete der Entwurf damit, dass er die Unabhängigkeit der Justiz gewährleisten wird.

Die Verfassung von 1982 sieht im Art. 159 dementsprechend für den Vorsitz des Rats der Richter und Anwälte den Justizminister vor. Dieser Vorsitz wurde im Schrifttum zu Recht kritisiert, denn das Obwalten des Justizministers als Vorsitzender des Rates kann einen politischen Druck gegen die Richter ermöglichen.¹⁶⁵⁷ Die Ereignisse der Verfassungswirklichkeit haben diese Sorge gerechtfertigt.¹⁶⁵⁸

Es wurde andererseits der Vorsitz des Justizministers im Rat mit der Begründung unterstützt, dass er sich wegen seiner Verantwortlichkeit dort befinden sollte.¹⁶⁵⁹ Anderenfalls sei er wegen der Tätigkeiten eines Organs gegenüber dem Parlament verantwortlich, auf das er keinen Einfluss habe.¹⁶⁶⁰

Nach der ersten Fassung des Art.159 der Verfassung von 1982 setzte sich der Rat der Richter und Anwälte aus sieben Mitgliedern zusammen. Es werden bis auf den Justizminister und den Staatssekretär beim Justizministerium¹⁶⁶¹ alle anderen fünf Mitglieder vom Staatspräsidenten ernannt.

¹⁶⁵³ Bis zu den Verfassungsänderungen in 2008 amtierte der Staatspräsident in Frankreich als Vorsitzender des Hohen Rats für Richter. Durch die Verfassungsänderungen von 2008 wurde der Vorsitz des Staatspräsidenten im Hohen Rat für Richter aufgehoben. Ebenso beschränkte sich die Mitgliedschaft des Justizministers im Rat nur auf eine symbolische Beteiligung, die kein Mitspracherecht über das Disziplinarverfahren der Richter beinhaltet. Für diese Verfassungsänderung siehe Çelik, Burak, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu: Yapısal Açından Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Istanbul 2012, S.176ff.

¹⁶⁵⁴ Çelik, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu: Yapısal Açından Karşılaştırmalı Bir İnceleme, S.174.

¹⁶⁵⁵ Feridun Yenisey/ Ayşe Nuhuğlu, Ceza Muhakemesi Hukuku, Ankara 2015, S.239. Die Autoren stimmten der Rede des damaligen Präsidenten des Kassationsgerichts Nihat Renda zu, der gesagt hat, dass ein Rat für Richter und Anwälte unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten eine echte Lösung für die Unabhängigkeit der Justiz sein könne. Darüber hinaus sollten nach den Autoren die territorialen Gewährleistungen für die Richter sichergestellt werden und der Einfluss des Justizministeriums auf die Disziplinarverfahren der Richter beseitigt werden.

¹⁶⁵⁶ Türkiye Cumhuriyeti Barolar Birliği, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi, Ankara 2007, S. 307ff. In diesem Entwurf wurde der Rat als Rat der Richter und Rat der Anwälte in zwei unterschiedlichen Organen neu gestaltet.

¹⁶⁵⁷ Yılmaz Halit, Türkiye'nin Yargı Bağımsızlığına İlişkin Sorunları, Ankara 2009, S. 86ff.; Çelik, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu: Yapısal Açından Karşılaştırmalı Bir İnceleme, S.190.

¹⁶⁵⁸ Für die Erklärung der Fälle, in denen die Richter ihre Unabhängigkeit gegenüber dem Justizminister und dem Staatssekretär nicht behaupten konnten, siehe Çelik, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu: Yapısal Açından Karşılaştırmalı Bir İnceleme, S.139-142.

¹⁶⁵⁹ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2013, S.383; Ebenso Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, S.410.

¹⁶⁶⁰ Tunç/Bilir/Yavuz, S.350.

¹⁶⁶¹ Es ist schwer vorstellbar, dass der Staatssekretär beim Justizministerium als ein Mitglied des Rats sein Amt unabhängig ausüben kann. Denn der Staatssekretär steht trotz aller Gewährleistungen der betreffenden Gesetze in der Hierarchie unter dem Justizminister und unter dem Staatspräsidenten (nach der Verfassungsänderung von 2017). Diese Besorgnis hat auch das türkische Verfassungsgericht in seiner Entscheidung bestätigt. Für diese Entscheidung siehe AYME: 1992/37 K: 1993/18. Wegen dieser Besorgnis hat Art 3 Abs. 6 des Gesetzes über den Rat der Richter und der Anwälte wie die vorherigen Gesetze deutlich vorgesehen, dass kein Organ und niemand

Dementsprechend hatte der Staatspräsident drei ordentliche und zwei Ersatzmitglieder aus der Reihe von je drei Kandidaten, die vom Plenum des Kassationshofs aufgestellt werden, ausgewählt. Ebenso hatte der Staatspräsident zwei ordentliche und zwei Ersatzmitglieder aus der Reihe von je drei Kandidaten, welche vom Plenum des Verwaltungsgerichtshofs aufgestellt werden, ausgewählt.

Auf diese Weise spielte der Staatspräsident eine wichtige Rolle bei der Zusammensetzung des obersten Justizorgans. Es wurde bezüglich der Ernennung der Ratsmitglieder durch den Staatspräsidenten im türkischen Schrifttum keine große Kritik geübt. Diese Kompetenz des Staatspräsidenten wurde damit begründet, dass die Ernennung von den Mitgliedern des Rates durch den Staatspräsidenten wegen seiner unparteilichen Stellung keine Gewichtsverlagerung seitens der Exekutive darstellt.¹⁶⁶² Diese Ausgestaltung der Verfassung symbolisierte nach *Soyсал*¹⁶⁶³ keine Herrschaft der Exekutive über die Judikative, sondern die Ehrwürdigkeit der Judikative in der Verfassung. Trotzdem hat die EU-Kommission in einem Bericht von 2005 über die Türkei diese Rolle des Staatspräsidenten hinsichtlich seiner Kompetenzen des Hohen Rates der Richter und Anwälte kritisiert. Die EU-Kommission begründete ihre Kritik damit, dass die Bestimmung der Mitglieder des Rates nicht eine formale Kompetenz war.¹⁶⁶⁴

Die Rolle des Staatspräsidenten bei der Zusammensetzung der Judikative wurde nach der Verfassungsänderung von 2007, die die Volkswahl des Staatspräsidenten eingeführt hatte, kritisiert.¹⁶⁶⁵ Diese Kritik begründete sich vor allem damit, dass die Möglichkeit zur Wiederwahl des Staatspräsidenten nach Art.101 Abs.2 der Verfassung von 1982 diesen zur Ernennung der Richter ermutigen könnte, die kein Hindernis für seine politische Agenda darstellen können.¹⁶⁶⁶ Die unmögliche Prüfung der eigenen Akte durch sich selbst vergrößerte dieses Problem.¹⁶⁶⁷

Diese Zusammensetzung des Rates für Richter und Anwälte wurde durch die Verfassungsänderung, die am 12.10.2010 durch das Referendum angenommen wurde und in Kraft trat, geändert.¹⁶⁶⁸ Danach sollten vier Mitglieder des Rates unter Lehrkräften, die an rechtswissenschaftlichen Fakultäten tätig sind oder unter Rechtsanwälten unmittelbar durch den Staatspräsidenten gewählt werden.

Die kardinale Änderung für diese Zusammensetzung des Rates bestand in der Einführung der direkten Wahl der zehn Mitglieder des Rates durch die Staatsanwälte und durch die Richter der Fachgerichte.¹⁶⁶⁹

Der Justizminister und der Staatssekretär beim Justizministerium blieben trotz dieser radikalen Änderungen als Mitglieder im Rat. Ebenso wurden nach dieser Änderung ein ordentliches Mitglied und

dem Rat Befehle erteilen darf. Jedoch ist festzustellen, dass diese Regel im Lichte der Hierarchie von Staatspräsident, Justizminister und vom Staatssekretär beim Justizministerium keine Sicherheit darstellt.

¹⁶⁶² H. Yılmaz, S.132.

¹⁶⁶³ Für diese Meinung von *Sosyal* siehe H. Yılmaz, S.132.

¹⁶⁶⁴ Göztepe, Ece, Eine Analyse der Verfassungsänderungen in der Türkei vom 7. Mai 2010: Ein Schritt in Richtung mehr Demokratie, EuGRZ 2010, S.695.

¹⁶⁶⁵ H. Yılmaz, S.132

¹⁶⁶⁶ H. Yılmaz, S.133

¹⁶⁶⁷ H. Yılmaz, S.135.

¹⁶⁶⁸ Für eine detaillierte Gesamtbewertung der Verfassungsänderungen von 2010 siehe Göztepe, Eine Analyse der Verfassungsänderungen in der Türkei vom 7. Mai 2010: Ein Schritt in Richtung mehr Demokratie, S.685-700.

¹⁶⁶⁹ Diese kardinale Änderung verursachte eine Proportionalität zwischen den Mitgliedern des Rates aus den hohen Gerichten und den unteren Gerichten. Die Sorge zur dieser Proportionalität wurde zutreffend damit begründet, dass junge Richter und Staatsanwälte Erster Klasse die Mehrheit im Rat besaßen, die am Anfang ihrer Karrieren standen und viele Erwartungen an das Justizministerium als Teil der Exekutive hatten. Für diese zutreffende Sorge siehe Göztepe, Eine Analyse der Verfassungsänderungen in der Türkei vom 7. Mai 2010, S.696.

ein Ersatzmitglied durch die Hauptversammlung der Justizakademie der Türkei, auf die Justizminister eine bestimmte Einflussnahme hat, ausgewählt.

Diese neue Zusammensetzung des Rates wurde kritisiert, da die Anerkennung des direkten Wahlrechts für die Staatsanwälte und Richter der Fachgerichte eine Polarisierung und Politisierung der Judikative verursachen könnte.¹⁶⁷⁰ Diese Polarisierung infolge der neuen Zusammensetzung des Rates nach der Verfassungsänderung von 2010 wurde später auch vom Verfassungsgericht durch die Entscheidung bezüglich der Entlassung seiner Mitglieder bestätigt¹⁶⁷¹.

Die vom Staatspräsidenten ernannten vier Mitglieder und die Amtsfortführung des Justizministers und seines Staatssekretärs im Rat ermöglichten es, die starke Rolle der Exekutive bei der Zusammensetzung des Rates fortzusetzen¹⁶⁷².

Diese neue Zusammensetzung des Rates wurde insbesondere nach dem gescheiterten Putschversuch am 15.07.2016 von allen politischen Seiten erheblich kritisiert und auch in der Verfassungsänderung von 2017 erneut geändert.

Die Verfassungsänderungen von 2017 betreffend diesen Rat traten sofort in Kraft. Nach den Änderungen verringerte sich die Anzahl der Ratsmitglieder von 22 auf 13. Der Staatspräsident ernennt vier Mitglieder. Dennoch kann gesagt werden, dass der Staatspräsident eigentlich die Ernennung von sechs Mitgliedern unmittelbar bestimmt, da der Justizminister¹⁶⁷³ und der Staatssekretär des Justizministeriums von Amts wegen die Mitglieder des Rates sind. Die restlichen sieben Mitglieder des Rates werden nach der Verfassungsänderung von der türkischen großen Nationalversammlung ausgewählt. Bei den Wahlen in der türkischen großen Nationalversammlung bestimmt zunächst die Kommission, die aus den Mitgliedern der Verfassungskommission und aus Mitgliedern der Justizkommission besteht, die Kandidaten. Es ist für diese Bestimmung im ersten Wahlgang eine Zweidrittel Mehrheit erforderlich. Falls diese Mehrheit nicht erreicht werden kann, bedarf es im zweiten Wahlgang einer Drei-Fünftel-Mehrheit. Falls im zweiten Wahlgang eine diese Mehrheit nicht erreicht werden kann, gilt ein Losverfahren.

Es ist für die Wahl der Kandidaten durch die Hauptversammlung der türkischen großen Nationalversammlung auch dieselbe Mehrheit erforderlich. Es ist im ersten Wahlgang eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich. Falls diese Mehrheit nicht erreicht werden kann, ist in dem zweiten Wahlgang eine Drei-Fünftel-Mehrheit der türkischen großen Nationalversammlung ausreichend. Falls beim

¹⁶⁷⁰ Sağlam, Anayasa Değişikliklerinde Hâkimler ve Savcılar(Yüksek) Kurulu'nun Konumu, S.42.

¹⁶⁷¹ AYM E: 2016/6 K: 2016/12(Değişik İşler) Rdn. 23. Das Gericht stellte insbesondere den Einfluss der FETÖ fest, die für den gescheiterten Putschversuch am 15.06.2016 verantwortlich gemacht wurde; ein Einfluss auch auf die Zusammensetzung des Rates durch die unabhängigen Kandidaten, für die die Mitglieder dieser Organisation in der Judikative abgestimmt haben. Durch diese Feststellung bestätigte das türkische Verfassungsgericht eigentlich auch seinen eigenen Widerspruch, weil das Gericht schon 2010 die Verfassungsänderungen, die noch im selben Jahr erfolgt waren, im materiellen Sinne nachgeprüft und ihre Verfassungsmäßigkeit bejaht hat. Dem Verfassungsgericht zufolge hatte die verfassungsändernde Kraft einen weiten Ermessensspielraum für die Ausgestaltung der Verfassungsorganen. Ansonsten wäre nach dem Gericht die Nachprüfung dieses Ermessensspielraums eine Zweckmäßigkeitprüfung. Für diese fehlerhafte Entscheidung siehe AYM E. 2010/49 K. 2010/87.

¹⁶⁷² Ebenda. Ablehnend Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, S.386-387. Der Autor hielt die betreffenden Klauseln der Verfassungsänderungen für positiv und wies darauf hin, dass die Rolle des Staatspräsidenten auf die Zusammensetzung des Rates marginalisiert war. Ebenso konnte nach Özbudun durch die direkte Wahl der zehn Mitglieder des Rates die Pluralität im Rat sichergestellt werden. Aus diesen Gründen waren diese Verfassungsänderungen bezüglich des Rates Özbudun zufolge mit dem europäischen Standard vereinbar.

¹⁶⁷³ Zugleich führte der Justizminister den Vorsitz des Rates.

zweiten Wahlgang keine erforderliche Mehrheit erreicht werden kann, tritt ein Losverfahren zwischen den Kandidaten ein, die in den ersten zwei Wahlgängen die meisten Stimmen erhalten haben. Es ist anhand dieser Zusammensetzung zu beobachten, dass das Wahlrecht der Richter von Fachgerichten und Staatsanwälten bezüglich des Rats der Richter und des Rats der Anwälte aberkannt wurde.

Hierzu ist festzustellen, dass dieses Verfahren undemokratisch ist.¹⁶⁷⁴ Denn der Staatspräsident, kann als Vorsitzender einer der Parlamentsparteien die Wahl der Mitglieder des Rats der Richter und Anwälte mittelbar beeinflussen. Insbesondere gilt diese Vermutung, wenn die Partei des Staatspräsidenten zugleich eine der größten Fraktionen des Parlaments ist.¹⁶⁷⁵

Darum könnte eine *ad-hoc*-Koalition im Parlament für die Wahl der Mitgliedern des Rates der Richter und Anwälte durch diese Allianz für das Losverfahren ihre Kandidaten bestimmen.¹⁶⁷⁶

Dies wurde von der Verfassungswirklichkeit bestätigt. Denn die türkische große Nationalversammlung hat am 17.05.2017 im zweiten Wahlgang sieben Mitglieder des Rats für Richter und Anwälte gewählt. Es wurden in dieser Abstimmung die Kandidaten, die von der Regierungspartei AKP und von der Oppositionspartei MHP unterstützt wurden, gewählt. Aus diesem Grund boykottierten CHP und HDP die Wahlen.

Schließlich ist festzustellen, dass der nach den Verfassungsänderungen neu zusammengesetzte Rat der Richter und Anwälte nach wie vor keine demokratische Struktur aufweist. Die Zusammensetzung des Rates ist mit dem Rechtsstaatsprinzip, das die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz erfordert, nicht vereinbar. Der Rat ist durch diese Zusammensetzung für die politische Einflüsse des Staatspräsidenten sowie für die Einflüsse anderer politischen Parteien offen.¹⁶⁷⁷

2.3.4. Die Minderung oder der Erlass von Strafen bestimmter Personen aus Gründen dauernder Krankheit, der Behinderung und des Alters

Die Verfassung von 1924 und die nachfolgenden Verfassungen haben die Amnestiebefugnis zwischen zwei Verfassungsorganen geteilt.¹⁶⁷⁸ Die Nationalversammlung konnte sowohl ein generelles als auch ein besonderes Amnestiegesetz beschließen. Demgegenüber konnte der Staatspräsident nur aus Gründen dauernder Krankheit, der Behinderung und des Alters die Strafen bestimmter Personen mindern oder aufheben. Insofern setzte die Verfassung von 1924 voraus, dass der Staatspräsident für die sog. besondere Amnestie eines Antrags des Ministerrats bedarf. Diese Voraussetzung wurde durch die Verfassung von 1961 aufgehoben.

Die Verfassung von 1982 hat gegenüber den vorangehenden Verfassungen die Minderung oder den Erlass von Strafen bestimmter Personen nur aus den Gründen dauernder Krankheit, der Behinderung und des Alters angenommen.¹⁶⁷⁹ Diese drei Voraussetzungen sind ausschließend. Der Staatspräsident

¹⁶⁷⁴ Sağlam, Fazıl, Anayasa Değişikliklerinde Hâkimler ve Savcılar(Yüksek) Kurulu'nun Konumu, Güncel Hukuk Dergisi, Mart 2017, S.43.

¹⁶⁷⁵ Gleichfalls, Batum, Süheyl, Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği, Güncel Hukuk, Mart 2017, S.40.

¹⁶⁷⁶ Sağlam, Fazıl, Anayasa Değişikliklerinde Hâkimler ve Savcılar(Yüksek Kurulu'nun Konumu, Güncel Hukuk Dergisi, S.43.

¹⁶⁷⁷ Sağlam, Anayasa Değişikliklerinde Hâkimler ve Savcılar (Yüksek Kurulu'nun Konumu, Güncel Hukuk Dergisi), Mart 2017, S.44.

¹⁶⁷⁸ Kerse, S.118.

¹⁶⁷⁹ Bemerkenswert ist, dass die Verfassung von 1982 diese Befugnis den Staatspräsidenten zur Minderung oder zum Erlass von Strafen bestimmter Personen aus Gründen dauernder Krankheit, der Behinderung und des Alters bezüglich der Exekutive qualifizierte. Insofern ist dieser Systematik der Verfassung von 1982 nicht zuzustimmen. Darum wird diese Befugnis des Staatspräsidenten in dieser Arbeit unter diesem Kapitel untersucht.

darf außer diesen drei Fällen keine Strafe mildern oder aufheben. Es heißt aber nicht, dass der Staatspräsident nach der Feststellung der drei Fälle die Strafen mildern oder aufheben muss. Der Staatspräsident hat diesbezüglich einen Ermessensspielraum.¹⁶⁸⁰ Die Stellungnahmen der amtlichen Gesundheitsbehörden sind auch nicht verbindlich.¹⁶⁸¹ Es stellte sich durch die Unklarheit bezüglich der Gegenzeichnungserforderlichkeit dieser Akte die Frage, ob dieser Ermessensspielraum grenzenlos sei. Denn die Verfassungspraxis zeigte auch die widersprüchlichen Beispiele. Es war bei einigen Akten für die Aufhebung der Strafen zu beobachten, dass der Ministerpräsident und der Justizminister den Akt gegengezeichnet haben. Andererseits bestehen auch Fälle, in denen der Staatspräsident die Strafen ohne Gegenzeichnung gemildert oder aufgehoben hat.¹⁶⁸² *Öztürk* wies darauf hin, die Anwendung dieser Kompetenz durch den Staatspräsidenten keine Verantwortlichkeit für die Regierung verursache; darum bedürfe der Staatspräsident keiner Gegenzeichnung durch betreffenden Minister (Justizminister).¹⁶⁸³

Es stellt sich letztlich die Frage, ob der Staatspräsident von Amts wegen diese Befugnis anwenden dürfe. Hierzu ist der Wortlaut der Verfassung unklar.¹⁶⁸⁴ Dennoch ist in der Praxis zu beobachten, dass das Justizministerium beim Staatspräsidenten einen Antrag stellt, damit der Staatspräsident die Strafe der betroffenen Personen aufheben oder mildern könne.

3. Die Wahl des Staatspräsidenten und seine Unparteilichkeit

Die Wahl des Staatspräsidenten ist im Art. 101 der Verfassung von 1982 geregelt. Demnach wird seine Wahl innerhalb von sechzig Tagen vor Ablauf der Amtszeit, bei Vakanz des Amtes aus sonstigen Gründen innerhalb von sechzig Tagen nach Eintritt der Vakanz durchgeführt. Nach dem Art.101 Abs.2 der Verfassung von 1982 wird gewählt, wer in allgemeinen Wahlen die einfache Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Auf diese Weise bevorzugte die türkische Verfassung von 1982 die Volkswahl statt eines parlamentarischen Verfahrens.

Das Verfahren zur Wahl des Staatspräsidenten entspricht nicht der wahren Idee des Verfassungsgebers. Die historische Entwicklung zur Wahl des Staatspräsidenten soll an dieser Stelle kurz erklärt werden.

Als die Folge des strengen Konventionssystems der Verfassung von 1924 wurde der Staatspräsident vom Parlament für eine vierjährige Amtszeit gewählt. Es wurde die Klausel von Verfassungsentwurf gestrichen, die eine Kandidatur für das Präsidialamt außerhalb der Nationalversammlung ermöglichte.¹⁶⁸⁵

Die Wahl des Staatspräsidenten war auch im Verfassungsgebungsprozess von 1961 umstritten. Es ist bemerkenswert, dass in diesem Prozess die Volkswahl für das Staatspräsidentenamt vorgeschlagen wurde. *Seyfi Öztürk*, der ein Mitglied der Verfassungsgeberversammlung war, bemerkte, dass Legitimität und Unparteilichkeit des Staatspräsidenten durch die Volkswahl unmittelbar sichergestellt werden konnte.¹⁶⁸⁶ Laut *Öztürk* konnte der Staatspräsident, der weite Kompetenzen wie die Anberaumung von Wahlen und die Ernennung der zahlreichen Richter und Senatoren besaß, durch die Volkswahl seine

¹⁶⁸⁰ Kerse, S. 121-122. Der Autor schlug vor, dass die Staatspräsidenten diese Befugnis nicht oft anwenden sollen, sondern nur als *ultima ratio*, sonst wäre die Unabhängigkeit der Justiz verletzt.

¹⁶⁸¹ Kerse, S.121.

¹⁶⁸² Für diesen Beispiele siehe Gözübüyük/Tan, S.169-170, Fn.61.

¹⁶⁸³ Öztürk, S.85.

¹⁶⁸⁴ Nach *Kerse* wird diese Befugnis von Amts wegen angewendet. Siehe Kerse,124.

¹⁶⁸⁵ Für die Diskussionen über diesen Artikel siehe Çelik, Demirhan Burak, Kurucu İktidar-Hükümet Sistemi-Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci, Ankara 2016, S.135.

¹⁶⁸⁶ Für diese Diskussionen siehe Sevinç, Murat, Türkiye'nin Anayasa İmtihani: Cumhurbaşkanlığı Başkanlık Tartışması, İstanbul 2017, S.33.

Unabhängigkeit von den politischen Parteien bewahren.¹⁶⁸⁷ Dieser Vorschlag wurde nicht angenommen. *Bahri Savcı*, ein prominenter Verfassungsrechtler der Universität Ankara, bemerkte, dass die traditionell starke Stellung des Staatspräsidenten durch die Volkswahl bekräftigt werde, und eine solche Lage ließe sich nicht mit der parlamentarischen Demokratie vereinbaren, die vom Verfassungsgeber als das Regierungssystem der Türkei bevorzugt werde. Der Verfassungsrechtler und prominente Politiker *Turan Güneş* hob hervor, ein Staatspräsident könne nach einem kontroversen Wahlkampf nicht als *pouvre neutre* amtieren.¹⁶⁸⁸ Es wurde im Lichte dieser Diskussionen die Wahl des Staatspräsidenten durch das Parlament angenommen. Demnach wurde er nach Art. 95 der türkische Verfassung von 1961 von der türkischen großen Nationalversammlung gewählt, welche sich aus den Mitgliedern der Nationalversammlung und den Mitgliedern des Senates der Republik zusammensetzten. Dieser Artikel setzte für die Wahl des Staatspräsidenten zwei unterschiedliche Quoren voraus. Es bedarf sich für die Wahl des Staatspräsidenten im ersten Wahlgang einer Zwei-Drittel-Mehrheit aller Stimmen.

Falls in den ersten zwei Wahlgängen diese Mehrheit nicht erreicht werden kann, genügt im dritten Wahlgang die absolute Mehrheit. Dieses Verfahren wurde sowohl für die Wahl von Cemal Gürsel als auch für die Wahl von Cevdet Sunay angewendet.

Nach dem Ablauf der Amtszeit von Cevdet Sunay wurde *Faruk Gürler* ein Kandidat bei der Präsidentschaftswahl, der als Generalstabschef amtierte und im Prozess zum militärischen Memorandum von 1971 eine große Rolle gespielt hatte. Die Nationalversammlung hat dieser Kandidatur widersprochen. Er konnte in der Nationalversammlung die erforderliche Mehrheit nicht erlangen.¹⁶⁸⁹ Die Verlängerung der Amtszeit von Cevdet Sunay durch eine Verfassungsänderung wurde als eine Lösung der Krise in Betracht gezogen.¹⁶⁹⁰ Diese Verfassungsänderung konnte wegen der fehlenden Mehrheiten der Nationalversammlung nicht in Kraft treten. Nach dem andere Lösungsmöglichkeiten auch gescheitert sind,¹⁶⁹¹ wurde die Krise schließlich durch eine Zwischenlösung überwunden, indem die Wahl auf *Fahri Korutürk* als ehemaliger Soldat und Konsul von Moskau fiel.¹⁶⁹²

Korutürk war der letzte Staatspräsident, der während der Verfassung von 1961 amtiert hat. Nach dem Ablauf seiner Amtszeit konnte die große Nationalversammlung keinen Nachfolger wählen, weil die Zersplitterung der Parteien in der türkischen großen Nationalversammlung und die Polarisierung in der Gesellschaft eine Versöhnung nicht ermöglichte.

Nach 115 Wahlgängen konnte immer noch kein Staatspräsident gewählt werden.¹⁶⁹³ Diese Unfähigkeit der großen Nationalversammlung stellte die Hauptursache für den Militärputsch am 12.09.1980 dar und

¹⁶⁸⁷ Sevinç, S.32.

¹⁶⁸⁸ Siehe Sevinç, S. 36 Fn. 23.

¹⁶⁸⁹ Diese Haltung der türkischen Großen Nationalversammlung, die von der Republikanischen Volkspartei (CHP) und von der Justizpartei (AP) dominiert wurde, kann als Reflex zur einer zivilen Rache der Politik gegen ein militärisches Memorandum aus dem Jahre 1971 bezeichnet werden. Für diese Feststellung siehe Akın, Ridvan, Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı, Istanbul 2009, S.99.

¹⁶⁹⁰ Akın, Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı, S.100

¹⁶⁹¹ Bülent Ecevit als der Vorsitzender von CHP hatte vorgeschlagen, Muhittin Taylan den Präsidenten des Verfassungsgerichts zu kandidieren. Diesen Vorschlag hat der Staatspräsident Cevdet Sunay abgelehnt, weil Sunay die Ernennung von Muhittin Taylan als Senator des Senat der Republik ablehnt hatte, die eine Vorstufe zur Kandidatur darstellte. Siehe Akın, Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı, S.101.

¹⁶⁹² Ebenda.

¹⁶⁹³ *Mümtaz Soysal* behauptete, dass Süleyman Demirel als Parteichef der AP diese Versöhnung zur Staatspräsidentenwahlen absichtlich verhindert habe, da die Legitimität der Verfassung in Frage gestellt werden und der Weg zu einer neuen Verfassung geöffnet werden könnte. Für diese Bewertung siehe Soysal, Mümtaz, Bıkkın Halk, Milliyet 04.04.1980.

die Befürworter des Militärputsches versuchten auch, dies so darzustellen und sich durch die Unfähigkeit anderer zu legitimieren.¹⁶⁹⁴

Die Verfassung von 1982 hat die Wahlmethode der vorangehenden Verfassungen bezüglich der Wahl des Staatspräsidenten bewahrt. Dementsprechend wählte die türkische große Nationalversammlung, deren Struktur anders als die Verfassung von 1961 den Bikameralismus nicht vorsah, den Staatspräsidenten.

Die Amtsdauer des Staatspräsidenten war nach der ersten Fassung des Art.104 der Verfassung von 1982 auf sieben Jahre begrenzt. Eine Wiederwahl war verboten.¹⁶⁹⁵

Darüber hinaus sah der letzte Satz des Art. 102 dieser Verfassung vor, dass die Wahlen der türkischen Großen Nationalversammlung anberaumt werden müssen, falls die erforderliche absolute Mehrheit für die Wahl des Staatspräsidenten nicht erreicht werden konnte.¹⁶⁹⁶ Diese „*bedrohliche*“ Regelung war eine deutliche Reaktion auf die Unfähigkeit der türkischen großen Nationalversammlung im Jahre 1980.¹⁶⁹⁷ Diese Regelung wurde niemals angewendet, so dass die türkische große Nationalversammlung während der politischen Krise bezüglich der Wahl von Abdullah Gül im Jahre 2007 durch einen Parlamentsbeschluss die Wahlen anberaumt hat, bevor die Parlamentswahlen wegen des Wortlauts von Art.102 der Verfassung von 1982 automatisch anberaumt wurden.

Der erste Staatspräsident während der Verfassungsära von 1982 war der Putschführer General *Kenan Evren*. Die Amtsführung von *Kenan Evren* fand anders als die des vierten Staatspräsident Cemal Gürsel nicht durch eine parlamentarische Wahl statt. Cemal Gürsel war ebenfalls ein Führer beim Militärputsch von 1960. Er wurde jedoch nach der Zusammensetzung der türkischen großen Nationalversammlung durch das Parlament gewählt. Der Übergangartikel 1 der Verfassung von 1982 sah vor, dass *Kenan Evren* als Staatspräsident amtierend sollte, sobald diese Verfassung durch die Annahme des Referendums in Kraft getreten war.¹⁶⁹⁸ Dieser Übergangartikel bekräftigte die plebiszitäre¹⁶⁹⁹ Struktur des Referendums, die als die autoritäre Form der direkten Demokratie in Betracht kommt.¹⁷⁰⁰

Kenan Evren hat später einmal gesagt, dass er eigentlich die Amtsführung des Staatspräsidenten unterstützt habe. Dieser habe nach *Evren* durch diese direkte Legitimation seine Macht erweitern können.¹⁷⁰¹ Dennoch habe er nach seiner Aussage nicht auf der Volkswahl des Staatspräsidenten beharrt.

¹⁶⁹⁴ Akin, Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı, S.117.

¹⁶⁹⁵ Somit konnte die Verfassung einen sog. „Grenzfall“ zum Staatspräsidenten schaffen, der eine Versicherung gegen die dauerhafte Anwendung der weiten Kompetenzen des Staatspräsidenten darstellt. Für diese Feststellung siehe Tomuschat, S.927.

¹⁶⁹⁶ Eine ähnliche Regelung beinhaltete die Verfassung von Griechenland. Dementsprechend wird das Parlament nach Art. 32 Abs. 4 der griechischen Verfassung aufgelöst, wenn die erforderliche qualifizierte Mehrheit im dritten Wahlgang nicht erreicht werden könne. Dieser Artikel fand im Dezember 2014 Anwendung und das Parlament wurde wegen des Scheiterns der Präsidentschaftswahl im Dezember 2014 aufgelöst. Nach der neuen Parlamentswahl wurde Prokopis Pavlopoulos zum neuen Präsidenten gewählt.

¹⁶⁹⁷ Sevinç, S.50

¹⁶⁹⁸ *Tomuschat* qualifizierte fehlerhaft diese Amtsführung von *Kenan Evren* als eine Ausnahme, die im Wege der Volkswahl bestimmt wurde. Siehe Tomuschat, Christian, Präsidialsystem und Demokratie, in: Festschrift für Karl Carstens, Band II, Kassel 1984, S.926.

¹⁶⁹⁹ Siehe Batum, Süheyl, 99 Soruda Neden ve Nasil Çağdaş Bir Anayasa, Istanbul 2009, S.79.

¹⁷⁰⁰ *Rumpf* betonte hierzu die militärische Persönlichkeit von *Kenan Evren* und wies darauf hin, dass dieser der erste Staatspräsident nach Atatürk war, der eine direkte Beziehung zwischen dem Militär und dem Präsidialamt hatte. Siehe Rumpf, The Military, The Presidency and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958 and Turkey 1982, S.232.

¹⁷⁰¹ Für diese Anekdote siehe Öztürk, S.73.

Nach dem Ablauf der Amtszeit von Kenan Evren wurde der Ministerpräsident Turgut Özal mit 285 Stimmen im dritten Wahlgang gewählt.¹⁷⁰² Nach dem unerwarteten Tod Özals 1993 wurde der damalige Ministerpräsident Süleyman Demirel dank der Unterstützung seines Koalitionspartners SHP im dritten Wahlgang gewählt.¹⁷⁰³

Vor dem Ablauf der Amtszeit von *Demirel* wurde die Verlängerung der Amtszeit durch eine Verfassungsänderung in Betracht gezogen.¹⁷⁰⁴ Diese Idee stammte vom Ministerpräsidenten *Ecevit*, der nicht kandidieren konnte, da er keinen Universitätsabschluss hatte. Der Verfassungsentwurf sah eine erneute Wählbarkeit des Staatspräsidenten für weitere fünf Jahren vor. Dieser Versuch, von der Öffentlichkeit „5 Plus 5“ genannt, scheiterte. Die Änderung, die den Art.101 der Verfassung von 1982 reformieren wollte, konnte mit 303 Stimmen nicht die erforderliche verfassungsändernde Mehrheit erreichen.

Dieser Fehlschlag zwang die Koalitionspartner zu einer neuen Suche für das Präsidialamt. Der Ministerpräsident Bülent Ecevit schlug daraufhin den Präsident des Verfassungsgerichts, Ahmet Necdet Sezer, als gemeinsamen Kandidaten vor.¹⁷⁰⁵ Laut Ecevit konnte Sezer aufgrund seiner richterlichen Tätigkeit der verfassungsrechtlichen Erwartung eines Staatspräsidenten als *pouvre neutre* entsprechen.¹⁷⁰⁶ *Sezer* wurde mit der Unterstützung aller Fraktionen mit 330 Stimmen als zehnter Staatspräsident gewählt.

Die Wahl seines Nachfolgers wiederum verursachte jedoch etliche verfassungsrechtliche und politische Probleme. Durch diese Probleme und den Ablauf der Wahl kam es am Ende zu einer Umwandlung des Regimes.¹⁷⁰⁷

Es wurde schon vor der Wahl des Nachfolgers von *Sezer* behauptet, dass die im Art. 101 in der Verfassung von 1982 vorgesehene Zwei-Drittel-Mehrheit (367 Stimmen) in der türkischen großen Nationalversammlung auch deren Beschlussfähigkeit erfordert.¹⁷⁰⁸ Es liegt aber gemäß Art.102 der Verfassung vor 1982 eine Ausnahme zu dem Art. 96 derselben Verfassung vor.¹⁷⁰⁹ Die im Art. 102 Abs.1 vorgesehene qualifizierte Mehrheit bezweckte einen Staatspräsidenten zu wählen, dessen Amtsführung durch einen weiten Konsens realisiert werden sollte.¹⁷¹⁰ Es erforderte die teleologische

¹⁷⁰² Die Oppositionsparteien boykottierten die Wahl. Da die Regierungspartei erlangte in der letzten Kommunalwahl nur 21 % der Stimmen. Laut der Opposition bedeutete dieses Ergebnis einen deutlichen Verlust der Volkslegitimität für die Regierungspartei und für ihren Chef. Darum sei Özal nicht als ein solcher Kandidat für das Amt tauglich. Siehe Akin, Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı, S.140.

¹⁷⁰³ Akin, Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı, S.140

¹⁷⁰⁴ Akin, Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı, S.167.

¹⁷⁰⁵ Akin, Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı, S.172.

¹⁷⁰⁶ Akin, Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı, S.175.

¹⁷⁰⁷ An diesem Punkt siehe Uran, Peri, Turkey's Hasty Constitutional Amendment Devoid of Rational Basis: From a Political Crisis to a Governmental System Change, *Journals of Politics and Law*, Vol.3 March 2010, S.1-10.

¹⁷⁰⁸ Diese Behauptung entstand aufgrund einer Kolumne des früheren Generalstaatsanwalts Sabih Kanadoğlu. Siehe Kanadoğlu, Sabih, *AKP Tek Başına Seçemez*, *Cumhuriyet*, 26 Aralık 2006. Ursprünglich wurde diese Idee schon von Necmettin Erbakan behauptet, der der damalige Vorsitzende der verbotenen Refah-Partei war.

¹⁷⁰⁹ Für diese Meinung siehe Die Rede von Necmi Yüzbaşıoğlu, in: *Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, Ankara 2007, S.297.

¹⁷¹⁰ Siehe Kanadoğlu, Sabih, *AKP Tek Başına Seçemez*, *Cumhuriyet*, 26 Aralık 2006. Diese Auffassung lehnt die Auslegung ab, die sagt, dass die Art. 102 die Wahl des Staatspräsidenten aus den Erfahrungen der Verfassung von 1961 erleichtert hat. Vielmehr hob S. Batum hervor, dass die Verfassung von 1982 die Wahl des Staatspräsidenten erschwert habe, damit eine Partei nicht allein dieses Amt erorbern könne. Siehe Batum, Süheyl, in: *Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, Ankara 2007, S.255.

Auslegung der Verfassung zum Zweck der Beschlussfähigkeit.¹⁷¹¹ Dies wäre auch mit dem türkischen Gesetzgebungsprozess vereinbar, der anders als in Frankreich und im Vereinigten Königreich immer eine Beschlussfähigkeit voraussetzt.

Falls aber eine solche Beschlussfähigkeit im Parlament nicht berücksichtigt wird, sollte angenommen werden, dass das Parlament insofern durch seine Tätigkeit eine Geschäftsänderung durchgeführt hat. Darum wäre der Rechtsweg vor das türkische Verfassungsgericht für einen solchen Parlamentsbeschluss offen,¹⁷¹² so dass das türkische Verfassungsgericht durch eine einstweilige Anordnung die Durchsetzung des zweiten Wahlgangs aussetzen sollte.¹⁷¹³

Die Gegner dieser Auffassung betonen, dass der Art. 96 der Verfassung von 1982, der die generelle Klausel zur Beschlussfähigkeit und zur Abstimmungsmehrheit in der Verfassung darstellt, keine solche besondere Beschlussfähigkeit für die Wahl des Staatspräsidenten in der türkischen großen Nationalversammlung vorsieht.¹⁷¹⁴ Nach dieser Gegenmeinung hat der Art. 96 eine Ausnahme anerkannt, sofern eine besondere Klausel besteht. Es bestand jedoch nach dieser Auffassung keine besondere Vorschrift für die Wahl des Staatspräsidenten. Die Geschäftsordnung der Verfassung beinhaltet auch keine detaillierte und abweichende Vorschrift. Es soll demnach angenommen werden, dass die Beschlussfähigkeit für die allgemeine Tätigkeit des Parlaments auch im ersten Wahlgang für die Wahl des Staatspräsidenten Anwendung finden sollte.¹⁷¹⁵ Diese Auffassung kann zur Schlussfolgerung führen, dass das türkische Verfassungsgericht den Normenkontrollantrag zur Nichtigkeit der Wahl des Staatspräsidenten als unzulässig einstufen sollte.¹⁷¹⁶

Es fand am 27.04.2007 im Lichte dieser Diskussionen der erste Wahlgang für das Amt des elften Staatspräsidenten am 27.04.2007 statt. Die Oppositionsabgeordneten - einschließlich die Unabhängigen - boykottierten die Wahl. Die türkische große Nationalversammlung setzte sich bei dieser Wahl nicht aus 367 Abgeordneten zusammen. Bevor die Abgeordneten zur Urne gegangen sind, stimmte die Nationalversammlung ab, ob eine Anwesenheitsprüfung für die erforderliche Beschlussfähigkeit durchgeführt werden sollte. Diesen Parlamentsbeschluss¹⁷¹⁷ qualifizierte die Republikanische

¹⁷¹¹ Siehe die Rede von Necmi Yüzbaşıoğlu, in: *Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, Ankara 2007, S.297. Darüber hinaus wies Yüzbaşıoğlu darauf hin, dass die Wahl von Turgut Özal zum Staatspräsidenten verfassungswidrig war, da diese erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit für die Beschlussfähigkeit nicht vorlag. Siehe Die Rede von Necmi Yüzbaşıoğlu, in: *Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, Ankara 2007, S. 272-273. Ebenso hielt Prof. Süheyl Batum die Wahl von Özal verfassungswidrig und hob hervor, dass ein verfassungswidriges Beispiel nicht ein verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht darstelle. In diesem Sinne siehe Sağlam, Fazıl, 2007 *Cumhurbaşkanlığı Seçimi Üzerine Yürütülen Yorum Tartışmalarının Hukuksal Analizi*, in: Prof. Dr. Aydın Aybay'a Armağan, S. 234-236. Die Frage, warum die damaligen Oppositionsparteien keine Klage zur Nichtigkeit der Wahl von Özal erhoben haben, beantwortet Sağlam damit, dass Özal mit diesem Regime keinen Krieg geführt hatte.

¹⁷¹² Siehe Batum, Süheyl, in: *Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, Ankara 2007, S.257.

¹⁷¹³ Siehe Batum, Süheyl, in: *Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, Ankara 2007, S.258.

¹⁷¹⁴ Der Wortlaut von Art. 96 Abs.1. der türkische Verfassung war bis 2007 folgendermaßen:

“Die Große Nationalversammlung der Türkei tritt in allen Angelegenheiten mindestens mit einem Drittel der Gesamtzahl ihrer Mitglieder zusammen. Sie beschließt, sofern die Verfassung keine andere Bestimmung trifft, mit der einfachen Mehrheit der anwesenden Mitglieder; die für einen Beschluss ausreichende Stimmenzahl darf jedoch ein Viertel plus eins der Gesamtzahl der Mitglieder keinesfalls unterschreiten.” Siehe <http://www.verfassungen.eu/tr/index.htm>

¹⁷¹⁵ Die Zusammenfassung dieser widerstrebenden Auffassung siehe Sevinç, S.79-84.

¹⁷¹⁶ Cem Eroğul, der auch die Meinung des emeritierten Generalstaatsanwalt S.Kanadoğlu ablehnte, sagte, dass das Verfassungsgericht den Antrag nicht als unzulässig, sondern als unbegründet zurückweisen sollte. Siehe Cem Eroğul, 2007 *Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 62-3, S.172.

¹⁷¹⁷ Insofern muss angenommen werden, dass Parlamentspräsident Arınç aus der AKP einen großer Fehler gemacht hatte. Später drückte ein Verfassungsgerichtsmitglied aus, dass das Verfassungsgericht den

Volkspartei als Geschäftsordnungsänderung und reichte einen Normenkontrollantrag beim Verfassungsgericht ein. Infolge dieses Antrags annullierte türkisches Verfassungsgericht¹⁷¹⁸ den am 27.05.2007 stattgefundenen ersten Wahlgang und erklärte für nichtig.

In seinem Gegenvotum bewertete Richter *Sacit Adali* den Boykott der Oppositionsparteien, die Antragsteller waren, als Missbrauch ihrer Rechte. Diese Bewertung kritisierte wiederum *Sağlam* indem er erklärte, dass *Adali* eine Versöhnung nicht für erforderlich halte und die Pluralitätsdemokratie nicht berücksichtige.¹⁷¹⁹

Es konnte aber nach dieser Entscheidung auch am 6.05.2007 die in der Verfassungsgerichtsentscheidung vorgesehene Zwei-Drittel-Beschlussfähigkeit der türkischen großen Nationalversammlung nicht erreicht werden. Deswegen fand die Abstimmung für den ersten Wahlgang nicht statt. Abdullah Gül kündigte zeitgleich an, er ziehe seine Kandidatur zurück. Die Regierungspartei AKP entschied, Wahlen zur türkischen großen Nationalversammlung anzuberaumen, bevor das Parlament von Amts wegen gemäß Art. 101 der Verfassung aufgelöst wurde. Ebenso schlug Ministerpräsident *Recep Tayyip Erdoğan* eine Verfassungsänderung vor, die die Volkswahl des Staatspräsidenten einführen sollte. Zu diesem Zweck hatte die Mehrheit der Regierungspartei AKP mit der Unterstützung der Mutterlandspartei (ANAP) das verfassungsändernde Gesetz in der türkischen großen Nationalversammlung angenommen.

Dieses verfassungsändernde Gesetz wurde vom Staatspräsident *Sezer* zurückgewiesen. *Sezer* begründete seine Zurückweisung damit, dass die durch die Verfassungsänderung einzuführende Volkswahl das parlamentarische System in der Türkei umwandeln werde.¹⁷²⁰ Diese Verfassungsänderung könne zu einer Zweiköpfigkeit in der Exekutive führen, da der Staatspräsident durch diese Verfassungsänderung eine direkte Legitimität besitzen werde. Laut *Sezer* konnte die Volkswahl für das Staatspräsidentenamt zwei Risiken in sich bergen: Einerseits könne eine unbegrenzte öffentliche Gewalt in Betracht kommen, wenn der Staatspräsident dieselbe politische Auffassung mit der Parlamentsmehrheit hat. Andererseits könnte eine Situation, in der der Staatspräsident und der Ministerrat die unterschiedlichen politischen Kräfte vertreten, die politischen Streitigkeiten und die Aufteilung der staatlichen Autorität durchbrechen.

Zudem wies *Sezer* darauf hin, ein vom Volk gewählter Staatspräsident seinen Auftrag der Unparteilichkeit und der Unabhängigkeit nicht erfüllen könnte. Er hat am 26.05.2007 aus diesen Gründen das verfassungsändernde Gesetz zurückgewiesen.

Die türkische große Nationalversammlung nahm am 31.05.2007 trotz der Einwände des Staatspräsidenten *Sezer* das Gesetz mit der Nr. 5678 zur Verfassungsänderung an. *Sezer* unterbreitete daraufhin das verfassungsändernde Gesetz gemäß Art. 175 der Verfassung von 1982 dem Referendum

Normenkontrollantrag als unzulässig zurückweisen könne, falls die türkische große Nationalversammlung über die Anwesenheitsprüfung zum ersten Wahlgang keine Abstimmung gemacht hätte. Für diese Erklärung des Verfassungsrichters siehe Kanadoğlu/Oder, *Uygulamalı Anayasa Hukuku*, Istanbul 2013, S.56.

¹⁷¹⁸ AYM E: 2007/45 K: 2007/54.

¹⁷¹⁹ *Sağlam*, S.238-239.

¹⁷²⁰ *Siehe Milliyet*, 26.05.2017.

und kündigte gleichfalls an, er werde wegen der formellen Verfassungswidrigkeit der Verfassungsänderung¹⁷²¹ einen Normenkontrollantrag stellen.¹⁷²²

Die Regierungspartei AKP erlangte in den Neuwahlen von 22.07.2007 46,5 % der gültigen Stimmen und besaß eine Fraktion, die aus 341 Abgeordneten bestand¹⁷²³. Dennoch fehlten 26 Abgeordneten für eine Zwei-Drittel-Mehrheit, die für die Beschlussfähigkeit der Wahl des Staatspräsidenten erforderlich war. Der Vorsitzende der Partei der Nationalistischen Bewegung (MHP), *Devlet Bahçeli*, erklärte daraufhin, seine Partei sei bereit, an der Abstimmung im Parlament teilzunehmen. Es konnte dadurch eine Zwei-Drittel-Mehrheit für die Beschlussfähigkeit in der türkischen großen Nationalversammlung sichergestellt werden. *Abdullah Gül* wurde am 28.07.2007 zum elften Staatspräsident der türkischen Republik gewählt.

Diese Wahl beendete die Diskussion zur Wahl des Staatspräsidenten nicht, weil die Verfassungsänderungen, die als eine Reaktion auf die Verfassungsgerichtsentscheidung zur Wahl des elften Staatspräsidenten entstanden, nach der Wahl von Gül immer noch im Referendum abgestimmt werden sollten.

Dieses Referendum, dessen Gegenstand das verfassungsändernde Gesetz mit der Nr. 5678 war, wurde am 21.10.2007 abgehalten, und die Verfassungsänderungen wurde mit 68,9 % der gültig abgegebenen Stimmen angenommen. Dieses Gesetz verursachte ein neues Problem in der Verfassungsgebung, bevor die Wähler zur Urne gegangen waren, denn diese Verfassungsänderung beinhaltete im Art.6 eine Übergangsregelung, die für die Volkswahl des elften Staatspräsidenten innerhalb von 40 Tagen nach Inkrafttreten der Verfassungsänderung vorgesehen war.

Der 11. Staatspräsident wurde jedoch schon am 28.07.2007 gewählt. Dieses Problem infolge dieser Übergangsregelung wurde durch eine neue Verfassungsänderung¹⁷²⁴ überwunden, die ebenfalls weitgehend umstritten war.¹⁷²⁵ Das Problem, das durch diese Übergangsregelung des Art.6 entstanden

1721 Ebenso stellten 110 Abgeordnete der Oppositionspartei CHP einen Normenkontrollantrag wegen der Verfassungswidrigkeit dieser Verfassungsänderung. Die beide Antragsteller haben behauptet, dass das verfassungsändernde Gesetz formell nicht verfassungsgemäß zustande gekommen sei, weil der Art 1 des verfassungsändernden Gesetzes mit der Nr. 5678 nicht die Zwei-Dritte-Mehrheit nach dem Art. 175 Abs.3 erlangt hatte. Dagegen stellte das türkische Verfassungsgericht fest, dass die im Art. 175 Abs.3 der Verfassung von 1982 vorgesehene Zwei-Drittel-Mehrheit nur für die Abstimmung bezüglich des gesamten Gesetzes erforderlich ist. Demnach werden die Artikeln auch angenommen, wenn sie mehr als 330 Stimmen (Drei-Fünftel-Mehrheit) erlangen. Gegen diese Entscheidung haben die Richterinnen und Richter, Fulya Kantarcioğlu, Mehmet Erten, Mustafa Yıldırım und Necmi Özler eingewendet, dass der Wortlaut der Verfassung deutlich eine Drei-Fünftel-Mehrheit für die Abstimmung der einzelnen Artikel voraussetze, die nach der Zurückweisung des Staatspräsidenten wieder in der türkischen Großen Nationalversammlung abgestimmt werden. Nach dem Gegenvotum sollte dieser Artikel in der letzten Abstimmung für das gesamte Gesetz nicht wieder mit den anderen Artikeln abgestimmt werden. Siehe AYM, E. 2007/72 K.2007/68. Diese fehlerhafte Schlussfolgerung des Verfassungsgerichts aus dem Wortlaut des Art. 175 Abs.3 der Verfassung stieß auch im Schrifttum auf Kritik. Siehe Tanör/Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, S.291.

¹⁷²² Siehe Die Presseerklärung des Staatsprasidialamtes am 15.07.2007.

¹⁷²³ Für die amtlichen Ergebnisse siehe <http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2007MilletvekiliSecimi/gumrukdahil/gumrukdahil.pdf> (Erreichbar am 16.05.2017).

¹⁷²⁴ Die Überschrift dieses verfassungsändernden Gesetzes spiegelte die Absonderlichkeit dieser juristischen Lage wider. Siehe Das Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die Änderung einiger Artikel der Verfassung mit Nr. 5697. RG. 17.10.2007.

¹⁷²⁵ Für die Kritik dieser Verfassungsänderung siehe Gözler, Kemal, Halkoylmasına Sunulan Anayasa Değişikliği Kanunlarında Halkoylamasından Önce Değişiklik Yapılabilir mi? in: Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan, Ankara 2009, S. 557-571. Gözler hob hervor, dass die große Nationalversammlung ein Gesetz, das dem Referendum unterbreitet wurde, nicht ändern könne, da dieses Gesetz nicht existiere bis das

war, hatte zwei Aspekte. Einerseits hatte der Ablauf des Referendums schon begonnen. Es hatten viele türkische Staatsbürger, die im Ausland leben, ihre Stimmen bereits in den Zonengebieten abgegeben. Andererseits war auch umstritten, ob ein vom Parlament angenommenes und zum Referendum unterbreitetes Gesetz geändert werden konnte.

Es beantragten 110 Oppositionsabgeordnete ein abstraktes Normenkontrollverfahren für die Nichtigkeit dieser Verfassungsänderung, da nur das Volk während des Ablaufs des Referendums als einzige verfassungsändernde Kraft fungierte. Das verfassungsändernde Gesetz verstieß gegen den Art. 6 der türkischen Verfassung von 1982, nach der kein Organ eine Kompetenz des Staates ausüben darf, die nicht aus der Verfassung hervorgeht. Das Verfassungsgericht¹⁷²⁶ lehnte den Normenkontrollantrag ab. Das Gericht begründete seine Ablehnung damit, dass dem Referendum unterbreitete Verfassungsänderungen noch nicht in Kraft getreten seien. Dementsprechend sei die türkische große Nationalversammlung befugt, die dem Referendum unterbreiteten Verfassungsänderungen ihrerseits zu ändern.¹⁷²⁷

Übrigens konnte das Verfassungsgericht bezüglich der Nachprüfung der Verfassungsänderungen nur die Frage über die qualifizierte verfassungsändernde Mehrheit für Vorschlag und Abstimmung und die Frage über die Bedingung, dass die Verfassungsänderung nicht im Eilverfahren verhandelt wird, prüfen. In dieser Verfassungsänderung fand das Verfassungsgericht aber keine Verfassungswidrigkeit vor. Somit wurde die letzte Hürde für den 11. Staatspräsidenten Gül überwunden. Insofern amtierte er als ein Staatspräsident in einem Staat, dessen Staatsoberhaupt entgegen der Verfassung nicht durch die direkte Wahl, sondern durch die mittelbare Wahl gewählt worden war. *Elgie*¹⁷²⁸ zog eine Parallelität zur verfassungsrechtlichen Lage der Weimarer Republik, da der erste Reichspräsident Ebert auch durch die Nationalversammlung gewählt und seine Amtszeit wieder durch eine Verfassungsänderung vom Reichstag verlängert worden war.

Es trat fünf Jahre nach dieser Verfassungsänderung am 26.01.2012 das Gesetz über die Wahl des Staatspräsidenten zur Anpassung der Verfassungsänderung von 2007 in Kraft.

Die bisher oft diskutierte Regelung des Gesetzes zur Wahl des Staatspräsidenten war der Übergangartikel 1 des Gesetzes. Dementsprechend betrug die Amtszeit des 11. Staatspräsidenten sieben Jahre.¹⁷²⁹ Diese Regelung verursachte die Frage, ob sich diese Bestimmung des Gesetzes mit der

Volk es bestätige. Darum kritisierte er zutreffend die Stellungnahme des türkischen Verfassungsgerichts, welche die Annahme in der großen Nationalversammlung für den Abschluss der Validität der Verfassungsänderung akzeptierte.

¹⁷²⁶ AYM E: 2007/99 K: 2007/86.

¹⁷²⁷ Richter O. Ali Paksüt hatte in seinem Gegenvotum dieser Auffassung widersprochen. Laut *Paksüt* verstoße diese Verfassungsänderung gegen den Art. 2 der türkischen Verfassung, der regelt, dass die türkische Republik ein Rechtsstaat ist. Und dieser Grundsatz setze das Vorliegen des Bestimmtheitsgebots und der Rechtsicherheit voraus. Da das dem Referendum unterbreitete Gesetz inzwischen geändert wurde, kann gesagt werden, dass die Wähler nicht wussten, wofür sie abstimmten. Darüber hinaus sollte das Verfassungsgericht die Verfassungsänderungen, die von unbefugten Organen durchgeführt wurden, prüfen. Aus diesen Gründen musste dieses verfassungsändernde Gesetz laut Paksüt annulliert werden. In diesem Sinne erhob Richter Mehmet Erten den Einwand, dass die große Nationalversammlung während des Ablaufs des Referendums nicht befugt war, den ihm unterbreiteten Text zu ändern.

¹⁷²⁸ Elgie, Robert, The newest semi-presidential country – Turkey <http://www.semipresidentialism.com/?p=1054> (Erreichbar am 16.05.2017).

¹⁷²⁹ Für die Kritik dieser Regelung siehe Gözler, Kemal, Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi, *Terazi Aylık Hukuk Dergisi*, S.36-50. Insofern erhob der Autor seinen Einwand nicht gegen den Inhalt dieser Regelung, sondern gegen die Norm selbst. Laut Gözler sollte die türkische Große Nationalversammlung die Übergangsregelung durch eine Verfassungsänderung beschließen.

geänderten Fassung des Art. 101 der Verfassung von 1982, die die Amtszeit für den Staatspräsident auf fünf Jahre begrenzte, vereinbaren lasse. Es bestehen zwei unterschiedlichen Auffassungen: Die erste Auffassung weist daraufhin, dass die durch das Referendum von 2007 in Kraft getretene Regelung (der Art. 102 der Verfassung von 1982) auch für den 11. Staatspräsidenten gilt, der vor Inkrafttreten der Verfassungsänderungen als Staatspräsident vom Parlament gewählt wurde,¹⁷³⁰ da *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.¹⁷³¹ Der Art. 102 der Verfassung von 1982, der die Amtszeit des Staatspräsidenten auf fünf Jahre begrenzt, sei eine generelle Regelung (*generelle dictum*). Übrigens hob diese Auffassung hervor¹⁷³², dass der Verfassungsgeber für die Gültigkeit dieser Regelung absichtlich keine Ausnahme für den 11. Staatspräsidenten gemacht habe. Des weiteren betrifft diese Auffassung den öffentlichen Status des Staatspräsidenten. Darum kommt für diese Diskussion der Begriff "erworbenes Recht" nicht in Betracht.¹⁷³³ Die zweite Auffassung, die die Amtszeit des 11. Staatspräsidenten A. Gül für sieben Jahre vorsieht,¹⁷³⁴ begründet dies damit, dass das Rückwirkungsverbot für Gesetze auch eine siebenjährige Amtszeit Güls ermögliche.¹⁷³⁵ Diese Auffassung stellte die Verkürzung der Amtszeit des Staatspräsidenten durch ein Gesetz mit einer Absetzung des Staatspräsidenten¹⁷³⁶ gleich.¹⁷³⁷ Somit stelle dieses Gesetz ein *dolus* gegen die Verfassung dar.¹⁷³⁸

¹⁷³⁰ Siehe z.B. Doğanoğlu, Ali Erdem, *Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu*, Ankara Barosu Dergisi, Yıl 2011, Sayı 3, S.209. Dem Autor zufolge sei die Amtszeit des Staatspräsidenten auch für die Feststellung des Regierungsystems nicht wichtig. Darum käme hier die Rechtfertigung der Fortbestand einer siebenjährigen Amtszeit des 11. Staatspräsidenten in Betracht. Diese Meinung des Autors ist juristisch nicht akzeptabel, weil die Feststellung der Amtszeit des Staatspräsidenten unabhängig vom Regierungssystem eine Rechtssicherheitsfrage ist.

¹⁷³¹ Wenn der Gesetzgeber keine Unterscheidung macht, sollten wir auch keine Unterscheidung machen.

¹⁷³² Siehe Sağlam, Fazıl, *Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi*, Cumhuriyet 5.1.2012.

¹⁷³³ Siehe Koçak, Mustafa, *Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresi* Radikal 3.11.2010.

¹⁷³⁴ Siehe Yavuz, Bülent, *2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları*, 2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları, in: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XII, Ankara 2008, S.1173-1214.

¹⁷³⁵ Für diese Meinung siehe Akbulut, Olgun, *Cumhurbaşkanının Seçime Dair Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Rejime Etkileri*, in: Prof. Dr. Mehmet Akad'a Armağan, Istanbul 2012, S.27. In gleicher Hinsicht hatte der französische Politikwissenschaftler und Verfassungsrechtler Jean Marcou in einem Interview zum Ausdruck gebracht, dass die später in Kraft getretene Verfassungsänderung nicht für die Amtszeit des Staatspräsidenten galt. Dem Autor zufolge sei dieses Ergebnis eine Erforderlichkeit der Rechtssicherheit. Gleichfalls durfte Gül nach Marcou nicht für die zweite Amtszeit kandidieren, da die frühere Fassung der Art. 102 der Verfassung von 1982 die zweite Amtszeit des Staatspräsidenten nicht erlaubt. Für dieses Interview siehe Marcou, Jean, *Yedi Yıllığına Seçilen Biri Zaten Yedi Yıl Görev Yapar*, Milliyet Gazetesi, 21.02.2010. Diese Meinung wurde von Gözler kritisiert, weil das Rückwirkungsverbot nicht für die Amtszeit galt, da die Amtszeit des 11. Staatspräsidenten zu diesem Zeitpunkt ein fortbestehendes Verfahren darstellte. Siehe Gözler, *Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi*, S.36-50.

¹⁷³⁶ Akbulut, S.27

¹⁷³⁷ Der stellvertretende Vorsitzende Mustafa Elitaş verteidigte den Übergangartikel 1 des Gesetzes über die Wahl des Staatspräsidenten mit derselben Argumentation. Demnach sollte der 11. Staatspräsident A. Gül für sieben Jahre amtieren. Ansonsten könnte jede Parlamentsmehrheit durch ein Gesetz "die Amtszeit des unbeliebten Staatspräsidenten" verkürzen. Der Staatspräsident könnte durch ein Gesetz abgesetzt werden. Darum sei die Annahme der Verkürzung der Amtszeit eine Entschärfung des Präsidentsamtes. Für diese Erklärungen von *Elitaş* siehe

Gül'ün	Görev	Süresi	Belli	Oldu	mu?
--------	-------	--------	-------	------	-----

http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/275356/Gul_un_gorev_suresi_belli_oldu_mu.html (Erreichbar am 21.05.2017).

¹⁷³⁸ *Akbulut* gab in seinem Aufsatz zur Verstärkung seiner These ein Beispiel. Die Parlamentsmehrheit könnte durch eine Verfassungsänderung die Amtszeit des Staatspräsidenten auf einen Tag beschränken, wenn ihr Kandidat nicht zum Staatspräsidenten gewählt wird. Für dieses Beispiel siehe Akbulut, S.27. Bedauerlicherweise fand *Gözler* diese Vermutung nicht problematisch. Demnach könnte die verfassungsändernde Mehrheit alle Verfassungsänderungen durchführen, die nicht durch die Verfassung verboten sind. Siehe Gözler, *Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?* S.36-50.

Die staatsrechtliche Lage in Frankreich nach den Verfassungsänderungen in 2000 wurde als ein Vorbild gezeigt, um durch Analogie “*die Sieben-Jahre These*” zu verteidigen.^{1739 1740}

Das Gesetz über die Wahl des Staatspräsidenten in Verbindung mit der Neufassung des Art. 101 der Verfassung nach 2007 sah für die Nominierung zum Präsidentialamt die folgenden Voraussetzungen vor: Für die Präsidentschaftswahl dürfen nach Art. 7 des Gesetzes über die Wahl des Staatspräsidenten in Verbindung mit Art. 101 der Verfassung von 1982 entweder 20 Abgeordneten aus der türkischen großen Nationalversammlung oder der Parteien, welche die 10%-Hürde in der letzten Parlamentswahlen überschritten haben, einen Kandidaten nominieren. Eine Kandidatur der Abgeordneten¹⁷⁴¹ ist von Amts wegen ausgeschlossen.¹⁷⁴² Ebenso ist eine Kandidatur durch die Volksinitiative nach der geltenden Verfassung nicht möglich.¹⁷⁴³ Es ist jedoch eine Kandidatur durch die Volksinitiative aufgrund der Verfassungsänderung von 2017 möglich geworden. Dementsprechend haben 100.000 Wähler nach dem letzten Satz des Art. 101 der Verfassung von 1982 das Recht, einen Kandidaten für das Amt des Staatspräsidenten aufzustellen. Das Nähere – wie diese 100.000 Wähler einen Kandidaten aufstellen – wird im Gesetz über die Wahl des Staatspräsidenten detailliert geregelt. Dementsprechend meldet ein türkischer Staatsbürger zunächst seine Kandidatur für das Staatspräsidentenamt beim Oberwahrat an. Der Oberwahrat kündigt nach dieser Anmeldung an, wer sich für die Kandidatur des Staatspräsidentenamtes beworben hat, sofern die Anmeldung ordnungsgemäß erfolgt ist. Nach dieser Ankündigung fängt der Prozess der Volksinitiative durch die 100.000 Wähler an, damit dieser Bewerber für das Staatspräsidentenamt kandidieren kann. Diese 100.000 Wähler sollen sich für diese Volksinitiative an die Bezirkswahlräte wenden und danach der Wahlbehörde ihre Unterschriften für die Kandidatur abgeben.

Diese gesetzliche Regelung bezüglich der Kandidatur durch 100.000 Wähler lässt sich nicht mit der Verfassung vereinbaren. Die Geldüberweisung der Kandidaten als eine Voraussetzung für die Kandidatur, die ca. 130.000 TL (30.000 Euro) beträgt, stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff auf das passive Wahlrecht dieser Kandidaten dar. Die begrenzte Frist für die Sammlung der 100.000 Unterschriften, die für die Wahlen am 24.06.2018 durch den Oberwahrat mit fünf Tagen bestimmt wurde, stellte eine weitere Verfassungswidrigkeit dar. Es kann daraus schlussfolgert werden, dass sowohl das Gesetz über die Wahl des Staatspräsidenten als auch die Praxis des Oberwahrrates bezüglich der verfassungsrechtlichen Regelungen der Kandidatur durch die 100.000 Wähler verletzen.

¹⁷³⁹ In Frankreich wurde die Amtszeit des Staatspräsidenten durch eine Verfassungsänderung im Jahr 2000 auf fünf Jahre verkürzt. Der Ziel dieser Verfassungsrevision bestand darin, die Kohabitation zu verhindern. Detailliert in: Vilain/Mendel, *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht*, S.176-177. Entgegen dieser Beschränkung hatte Chirac sieben Jahre amtiert, da er vor der Verfassungsänderung für sieben Jahre gewählt worden war. Insofern ist es zu bemerken, dass diese Verfassungsrevision keine Übergangsregelung für die Amtszeit von Chirac enthielt. Gözler kritisierte den Verweis auf diese Entwicklung, weil er kein echtes Beispiel sei. Siehe Gözler, *Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?* S.36-50.

¹⁷⁴⁰ In den Verhandlungen zum Gesetz über die Wahl des Staatspräsidenten kritisierte der Abgeordnete L.Tüzel diese Erforderlichkeiten und Voraussetzungen für die Nominierung. Diese Kritik beantwortete der damalige Justizminister S. Ergin, dass das Gesetz nur eine Wiederholung der Verfassungsartikel ist. Siehe Sezer, Abdullah, *Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde Adaylık (2007 Anayasa Değişikliği ve 6271 No’lu Yasa Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Analiz)*, *Anayasa Hukuku Dergisi*, Cilt 2 Sayı 4, İstanbul 2013, S.222 Fn.73 und Fn 74.

¹⁷⁴¹ In der ersten Fassung des Art. 101 konnten die Abgeordneten für die Wahl des Staatspräsidenten selbst kandidieren.

¹⁷⁴² Sezer, S.237.

¹⁷⁴³ Für die Länder, in denen eine Kandidatur durch die Volksinitiative für die Wahl des Staatspräsidenten möglich sind, siehe Sezer, S.242.

Die Parteien, die die 10%-Hürde in der letzten Parlamentswahl nicht überschreiten konnten, können trotzdem einen gemeinsamen Kandidaten nominieren.¹⁷⁴⁴ Dieser Einfluss der politischen Parteien auf die Nominierung der Kandidaten ließ sich mit der ursprünglichen Ausgestaltung der Verfassung, die bis 2017 im Art. 101 der Verfassung von 1982 die Parteimitgliedschaft des Staatspräsidenten verboten hat, nicht vereinbaren.¹⁷⁴⁵

Diese Kandidaten müssen zudem mindestens 40 Jahre alt sein und einen Hochschulabschluss besitzen.¹⁷⁴⁶ Sie müssen auch die Voraussetzungen für die Wählbarkeit zum Parlamentsabgeordneten erfüllen. Hierzu verweist der Art. 101 der Verfassung in Verbindung mit dem Art. 6 des Gesetzes über die Wahl des Staatspräsidenten auf die Regelung im Art. 76 der Verfassung.¹⁷⁴⁷

Nach dieser Feststellung bezüglich der Wahl des Staatspräsidenten soll die Unparteilichkeit des Amtes kurz aufgeführt werden.

Für die Errichtung eines echten unparteilichen Präsidialamtes betonte *Kanadoğlu*¹⁷⁴⁸ drei Methoden. Diese sind:

- Die Wahlmethode des Staatspräsidenten: Nach *Kanadoğlu* kann die Wahl des Staatspräsidenten durch das Parlament die Versöhnung der Parteien sicherstellen. Auf diese Weise hat der Staatspräsident eine hohe Legitimität.¹⁷⁴⁹ Andererseits weist *Akbulut*¹⁷⁵⁰ darauf hin, dass auch ein vom Volk gewählter Staatspräsident anders als ein vom Parlament gewählter Staatspräsident seine Unparteilichkeit einfacher sicherstellen könnte. Diese Meinung von *Akbulut* ist hier nicht zuzustimmen. Diese Diskussion wird später detailliert ausgeführt.
- Der Bruch des gewählten Staatspräsidenten mit seiner Partei: Der gewählte Staatspräsident hat sich während seiner Amtsübung von seiner politischen Mentalität zu entfernen. *Kanadoğlu* schlägt vor, dass der Kandidat zum Staatspräsidenten mindestens drei Jahre lang kein Parteimitglied sein sollte.
- Die Verringerung der Kompetenzen des Staatspräsidenten: Für die Abschaffung der Anomalie des gleichzeitigen Bestandes der weiten Kompetenzen des Staatspräsidenten und der erforderlichen Unparteilichkeit müssten seine Kompetenzen vermindert werden.

Neben dieser dritten Methode hat die Verfassung von 1982 wie die Verfassung von 1961 als eine Reaktion auf die 1950er Jahre besondere Klauseln für die Gewährleistung der Unparteilichkeit

¹⁷⁴⁴ Somit hat die verfassungsändernde Kraft den kleinen politischen Parteien, die nicht im Parlament vertreten sind, die Möglichkeit gegeben, an der Präsidentschaftswahl teilzunehmen. Diese Feststellung wurde auch im Gegenvotum des Verfassungsgerichtsmitglieds Osman Paksüt in der Entscheidung des türkischen Verfassungsgerichts bezüglich des Gesetzes über die Wahl des Staatspräsidenten betont. Siehe AYM, E:2012/30 K 2012/96.

¹⁷⁴⁵ Özsoy, What does Turkey's New Choice of Popular Presidential Election Mean? S. 154.

¹⁷⁴⁶ Aus diesem Grund konnte der damalige Ministerpräsident Bülent Ecevit, der kein Hochschuldiplom hatte, nicht für das Staatspräsidentenamt kandidieren.

¹⁷⁴⁷ Sezer, S.222.

¹⁷⁴⁸ Kanadoğlu, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı, S.147.

¹⁷⁴⁹ Aus diesem Grund kritisierte er die Wahl von Süleyman Demirel 1993, da er nur Chef einer Partei war, die bei den letzten Wahl nur die Unterstützung von 21,3 % der Wähler hatte.

¹⁷⁵⁰ Akbulut, S.36.

vorgesehen. Der Staatspräsident leistet nach Art.103 der Verfassung von 1982 einen Eid, durch den er auf eine unparteiliche Erfüllung des Amtes schwören muss.¹⁷⁵¹

Es wurde für den Staatspräsidenten eine siebenjährige Amtsdauer vorgesehen, wodurch er mit unterschiedlichen Parlamenten amtieren kann.¹⁷⁵² Insofern lautete die Begründung des Art. 95 der Verfassung von 1961 deutlich: „*Der Entwurf, welcher das Verhältnis der Legislative zur Exekutive im Lichte der parlamentarischen Demokratie ordnen wollte, hat die Amtsdauer des Staatspräsidenten unabhängig von der Amtsdauer der Parlamente bestimmt, um die Unparteilichkeit des Staatspräsidenten sicherzustellen.*“¹⁷⁵³

Die Verfassungsänderung von 2007, die für die Einführung der Volkswahl und die Wiederwahl des Staatspräsidenten für fünf Jahren vorsah, hatte diese Unparteilichkeitsformel der verfassungsgebenden Kraft beeinträchtigt. Nach der Natur der Volkswahl bedürfen die Kandidaten im Wahlkampf der Unterstützung eines Parteiapparats. Die Einführung der Volkswahl macht die Wahl eines unparteilichen Kandidaten unmöglich.¹⁷⁵⁴ Die Wiederwählbarkeit bekräftigt diese Tatsache. Denn der gewählte Staatspräsident muss für die zweite Amtszeit mit den politischen Parteien in einer Allianz stehen¹⁷⁵⁵, die ihn für seine Wiederwahl kandidieren lassen oder ihn bei der Wahl unterstützen sollen.

Eine andere Lösung der verfassungsgebenden Kraft war der Bruch der Beziehung des gewählten Staatspräsidenten mit seiner Partei nach Art.101 der Verfassung von 1982. Diese Regelung war deutlich eine Reaktion gegen die Präsidentschaft von Celal Bayar während der Verfassung von 1924, der niemals einen Abstand zur seiner Partei, der DP, gehalten hatte. Nach dieser Regelung mussten während der Verfassung von 1924 der 8. Staatspräsident Özal, der 9. Staatspräsident Demirel und der 11. Staatspräsident Abdullah Gül ihre Beziehungen mit ihren ehemaligen Parteien abbrechen, obgleich sie sowohl als Parteichef als auch als Parteigründer federführende Figuren in ihren Parteien waren. Diese Regelung des Art. 101 der Verfassung von 1982 wurde auch in dem Gesetz, das nach der Einführung der Volkswahl von 2007 zur Wahl des Staatspräsidenten beschlossen wurde, verankert. Art. 4 Abs. 5 des Gesetzes wiederholte den Wortlaut des Art. 101 der Verfassung von 1982 und sah vor, dass der gewählte Staatspräsident die Beziehungen zu seiner ehemaligen Partei abbrechen muss.

Der Art. 101 der Verfassung von 1982 sah zudem eine Inkompabilität der Mitgliedschaft der türkischen großen Nationalversammlung mit der Präsidentschaft vor. Diese Regel zur Inkompabilität wurde durch die Verfassung von 1961 eingeführt, da die Verfassung von 1924 den Fortbestand der Mitgliedschaft des Staatspräsidenten im Parlament für möglich hielt.

Der Staatspräsident durfte während seiner Amtsdauer nicht an den Sitzungen der türkischen großen Nationalversammlung teilnehmen und keine Stimme abgeben. Es konnte dadurch eine begrenzte Unparteilichkeit des Staatspräsidenten sichergestellt werden.¹⁷⁵⁶

¹⁷⁵¹ Die Verpflichtung des Staatsoberhauptes zur Eidesleistung bei der Amtsführung wurde vorerst in den Verfassungsänderungen von 1909 als Reaktion gegen die Erfahrungen während des Sultanats von Abdulhamid II. vorgesehen. Diese Verpflichtung des Staatspräsidenten war auch in den folgenden Verfassungen vorgesehen. Hierzu führte die Verfassung von 1982 das Wort “unparteilich” ein. Siehe Öztürk, S.76.

¹⁷⁵² Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2013, S.322-323.

¹⁷⁵³ Für diese Begründung zum Art. 95 der Verfassung von 1961 siehe Kerse, S.53.

¹⁷⁵⁴ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2013 S.327. Bezüglich seiner Feststellung äußerte Özbudun auch, dass die Unparteilichkeit eigentlich eine Sache der Persönlichkeit und Mentalität ist.

¹⁷⁵⁵ Ebenda.

¹⁷⁵⁶ Sevinç, Murat, Prof. Mümtaz Soysal’ın Dinamik Anayasa Anlayışı ve Kuruluş Anayasalarını Yeniden Okumak, Mümtaz Soysal’a Armağan, Ankara 2005, S.424.

Es zeigte sich in der Verfassungswirklichkeit, dass die Staatspräsidenten, die einen politischen Hintergrund hatten, diese verfassungsrechtliche Pflicht der Unparteilichkeit nicht beachtet haben. Der 8. Staatspräsident *Özal* definierte insofern die Unparteilichkeit des Staatspräsidenten nur als Verbot der Diskriminierung. *Özal* wollte dadurch seine Einwirkung auf die Politik und auf seine ehemalige Partei rechtfertigen. *Demirel* bemühte sich nach seiner Wahl zum Staatspräsidenten auch seinen Nachfolger zu bestimmen. Jedoch scheiterte er. *Demirel* hat in der Diskussion zur Privatisierung, die das Volk polarisiert hat, deutlich Stellung dafür bezogen.¹⁷⁵⁷

Diese Klausel zur Unparteilichkeit des Staatspräsidenten wurde auch nach der Amtsführung des 12. Staatspräsidenten Recep Tayyip Erdoğan stark kritisiert, und es wurde die Aufhebung dieser Klausel gefordert.¹⁷⁵⁸

Die Verfassungsänderungen von 2017 mit der Nr. 6771 beinhaltet auch eine Regelung, die den letzten Satz der Art.101 der Verfassung von 1982 gestrichen hat. Es wurde im Art.18 der Verfassungsänderung mit Nr. 6771 das sofortige Inkrafttreten dieser Artikel nach dem Referendum vorgesehen. Die Aufhebung der Regelung bezüglich des Abbruchs der Beziehungen zur eigenen Partei wurde im Verfassungsentwurf damit begründet, dass alle im Namen des Volkes amtierenden Personen in einem demokratischen Rechtsstaat ihr Amt unparteilich auszuüben haben.¹⁷⁵⁹ Dieser offiziellen Begründung zufolge spiele die Beziehung zu einer politischen Partei keine Rolle. Daher könne die Parteimitgliedschaft mit einer parteilichen Amtsübung nicht gleichgestellt werden.

Nach der Veröffentlichung der amtlichen Ergebnisse zur Annahme der Verfassungsänderungen im Referendum ist *Erdoğan* erneut Mitglied seiner ehemaligen Partei AKP geworden und wurde am 21. Mai 2017 erneut zum AKP-Vorsitzenden gewählt. Diese Mitgliedschaft war auch verfassungsrechtlich zu beanstanden, da Art.4 Abs.5 des Gesetzes zur Wahl des Staatspräsidenten nicht außer Kraft gesetzt worden war. Die damalige Regelung hatte die Beziehung des Staatspräsidenten zu einer Partei verboten. Daher wurde behauptet, dass diese Mitgliedschaft von *Erdoğan* verfassungswidrig sei. Dieser Widerspruch zwischen dem Verfassungstext und dem Gesetz über die Wahl des Staatspräsidenten wurde am 24.04.2018 durch eine Änderung im Gesetz über die Wahl des Staatspräsidenten aufgelöst.

Insofern bemerkte *Duverger*, wenn der Staatspräsident zugleich Chef der Regierungspartei sei, sei die Rolle des Ministerpräsidenten auf einen sog. Stabschef reduziert.¹⁷⁶⁰ Daraus ist die Konsequenz zu ziehen, dass der Staatspräsident als Chef einer Partei nicht als symbolisches Staatsoberhaupt amtierend kann.

¹⁷⁵⁷ Kanadoğlu, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı, S.146.

¹⁷⁵⁸ <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1162182-cumhurbaskani-erdogan-partili-cumhurbaskanligi-sistemi-tikanikligi-asar> (Erreichbar am:31.10.2017). Auch bezeichnete der damalige Justizminister Bekir Bozdağ für die Aufhebung des letzten Satzes von Art.101 der Verfassung von 1982 die Präsidentschaft von Atatürk und İnönü als Vorbild, da sie infolge der Verfassung von 1924 zugleich Parteichefs waren. <http://www.milliyet.com.tr/adalet-bakani-bozdag-siz-siyaset-2375763/> (Erreichbar am 31.10.2017). Insofern ist es zu bemerken, dass diese These fehlerhaft ist, da sowohl Atatürk als auch İnönü die Staatspräsidenten eines Einpartei-Regimes waren.

¹⁷⁵⁹ Siehe die offizielle Begründung des Entwurf vom Gesetz über die Änderung der Verfassung mit der Nr. 6771, S.25.

¹⁷⁶⁰ *Duverger*, S.184.

4. Das Gegenzeichnungsbedürfnis und die Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten

4.1. Die Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten nach der geltenden Fassung der Verfassung von 1982

Der geltende Art. 105 der türkischen Verfassung von 1982¹⁷⁶¹ regelt unter dem Titel *“Verantwortlichkeit und Unverantwortlichkeit”*¹⁷⁶² zwei wichtige verfassungsrechtliche Institute: Nach Art.105 des Abs. 1 des Artikels mussten alle Beschlüsse des Staatspräsidenten, abgesehen von den in der Verfassung und den Gesetzen bestimmten Akten, die der Staatspräsident ohne die Unterschrift des Ministerpräsidenten und des betroffenen Ministers erlassen kann, vom Ministerpräsidenten und von den betroffenen Ministern unterzeichnet werden.

Die Verfassung von 1982 sah das Gegenzeichnungsbedürfnis für die Beschlüsse des Staatspräsidenten vor. Die Verfassung von 1982 machte für solche Beschlüsse den gegenzeichnenden Ministerpräsidenten oder den betroffenen Minister verantwortlich. In den Koalitionsregierungszeiten wurde durch die Änderung des Gesetzes über die Ernennungen in den Ministerien¹⁷⁶³ auch die Gegenzeichnung des Vize-Ministerpräsidenten, der der größten Koalitionspartei angehört, gefordert. Es sollen dadurch in den Koalitionszeiten interne Streitigkeiten bei den Ernennungen in Ministerien während der Koalitionsregierungen verhindert werden. Es ist jedoch festzustellen, dass diese Praxis sich nicht mit dem Verantwortlichkeitsbereich von Art. 105 und Art. 112 der Verfassung von 1982 vereinbaren lässt. Dieses Gesetz verletzt auch den Art. 6 der Verfassung von 1982, nach dem kein Organ, das nicht aus der Verfassung hervorgeht,¹⁷⁶⁴ eine Kompetenz des Staates ausüben durfte. Dennoch wurde bisher die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes nicht geprüft.

Der Rechtsweg einschließlich des Rechtswegs zum Verfassungsgericht gegen Akte des Staatspräsidenten, die vom Staatspräsidenten eigenverantwortlich ohne die Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten oder eines Ministers unterzeichnet werden, ist ausgeschlossen. Es stellt sich die Frage, welche Akte des Staatspräsidenten als eigenverantwortliche Akte qualifiziert werden sollen. Die Verfassung von 1982 schwieg diesbezüglich.

Der Verfassungsausschuss hatte solche Akte in einem gesonderten Artikel, wie die Verfassung der V. Republik von Frankreich,¹⁷⁶⁵ aufgezählt. Dennoch strich der Nationale Sicherheitsrat diesen Artikel des

¹⁷⁶¹ Der vollständige Artikel lautet: “

“Abgesehen von den in der Verfassung und den Gesetzen bestimmten Akte, welche der Präsident der Republik ohne die Unterschriften des Ministerpräsidenten und des betroffenen Ministers erlassen kann, werden alle Beschlüsse vom Ministerpräsidenten und den betroffenen Ministern unterzeichnet; für diese Beschlüsse sind der Ministerpräsident und der betroffene Minister verantwortlich.

Gegen die vom Präsidenten der Republik eigenverantwortlich unterzeichneten Beschlüsse und Anordnungen können die Behörden der Rechtsprechung einschließlich des Verfassungsgerichts nicht angerufen werden.

Der Präsident der Republik kann auf Vorschlag eines Drittels der Gesamtzahl der Mitglieder der Türkischen Großen Nationalversammlung mit dem Beschluß von mindestens drei Vierteln der Gesamtzahl der Mitglieder des Vaterlandsrates beschuldigt werden.” Für die Übersetzung siehe <http://www.verfassungen.eu/tr/index.htm> (Erreichbar am 01.05.2018).

¹⁷⁶² Tanör/Yüzbaşıoğlu kritisierten diesen Titel, da er mit dem eigenen Inhalt und der eigenen Begründung im Widerspruch stehe. Mit dieser Fassung assoziiere der Titel unzutreffend, dass die Unverantwortlichkeit des Staatspräsidenten eine Ausnahme darstelle. Siehe Tanör/Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, S.324.

¹⁷⁶³ Das Gesetz über die Einfügung eines Artikel im Gesetz zu den Ernennungen der Minister. Siehe R.G am 5.08.1996.

¹⁷⁶⁴ Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Istanbul 2014, S.490.

¹⁷⁶⁵ Der Art. 19 der Verfassung der V. Republik sah vor, dass Verfügungen des Präsidenten der Republik vom Premierminister und gegebenenfalls von den verantwortlichen Ministern gegenzeichnet werden. Die Ausnahme

Verfassungsausschusses. Er begründete diese Streichung damit, eine Aufzählung der eigenverantwortlichen Akte des Staatspräsidenten sei nicht erforderlich.¹⁷⁶⁶ Darum stellte dieser Artikel der Verfassung von 1982 unter Berücksichtigung des verfassungsgeschichtlichen Kontexts eine Rückkehr vor den Konstitutionalismus der Türkei dar.

Die Verfassung von 1961 hatte im Einklang mit der parlamentarischen Demokratie die Gegenzeichnungspflicht vorgesehen, ohne eine Ausnahme für die eigenverantwortlichen Akte des Staatspräsidenten zu bestimmen.¹⁷⁶⁷ Nach dem Art. 98 Abs.2 der Verfassung von 1961 mussten alle Entscheidungen des Staatspräsidenten vom Ministerpräsidenten und von den zuständigen Ministern gegengezeichnet werden. Der Ministerpräsident und der zuständige Minister waren für das Inkrafttreten solcher Entscheidungen verantwortlich. Der Art. 98 Abs.2 der Verfassung von 1961 bedeutete nicht, dass der Staatspräsident keine Kompetenz ohne Gegenzeichnung anwenden konnte.¹⁷⁶⁸ In der Verfassungswirklichkeit haben die Staatspräsidenten einige Kompetenzen (Die Auswahl von Mitglieder des Senats der Republik, die Ernennung von Verfassungsgerichtsrichtern) ohne Gegenzeichnung angewendet.¹⁷⁶⁹

Im Schrifttum¹⁷⁷⁰ wurden eigenverantwortliche Akte des Staatspräsidenten unterschiedlich bewertet. Diese Bewertungen wollten durch die Verfassung entstandene Rechtslücken ausfüllen. Anderenfalls käme die erhebliche Verletzung des Rechtsstaatsprinzips vor, da eine weite Auslegung von eigenverantwortlichen Akten des Staatspräsidenten den Rechtsschutz gegen dessen Akte einengt.

Die Qualifizierung der Akte des Staatspräsidenten hängt davon ab, ob diese Akte einen symbolischen Charakter im Sinne eines klassischen Staatsoberhauptes der parlamentarischen Demokratie oder einen vollstreckenden Charakter (vollstreckende Akte im Verwaltungsrecht) besitzen.¹⁷⁷¹ Die Rechtswege

dieser Gegenzeichnungspflicht stellen nach diesem Artikel die im Artikel 8 Absatz 1 sowie in den Artikeln 11, 12, 16, 18, 54, 56 und 61 vorgesehenen Verfügungen dar. Dementsprechend erforderte die Verfassung für die Anwendung bei den "*pouvoirs propres* (eigene Kräfte)", welche den Leitentscheidungen der Politik (Ernennung des Ministerpräsidenten, Auflösung der Nationalversammlung usw.) betreffen, keine Gegenzeichnung. Siehe March/Vilain/ Wendel, *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht*, Berlin-Heidelberg 2015, S.178.

¹⁷⁶⁶ Für die Begründung Gören/İzgi, S.979.

¹⁷⁶⁷ Im Verfassungsentwurf der Universität Istanbul und im Verfassungsentwurf der Universität Ankara für die Verfassung von 1961 wurden die eigenverantwortlichen Akte des Staatspräsidenten vorgesehen. Dennoch hat die verfassungsgebende Nationalversammlung diese Vorschläge nicht berücksichtigt. Siehe Tanör/Yüzbaşıoğlu, 1982 *Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, S. 323. Ebenso enthielt der Verfassungsentwurf der Universität Ankara während der Verfassungsgebung für die Verfassung von 1982 die Aufzählung der eigenverantwortlichen Akte des Staatspräsidenten. Dementsprechend sollen die Ernennung des Ministerpräsidenten, der Minister und der Richter sowie die Beschlüsse zur Anberaumung der Wahlen und die Erhebung der Klage vor dem Verfassungsgericht nicht gegengezeichnet werden. Dem Entwurf zufolge brauchte der Staatspräsident für die Anwendung dieser Kompetenzen keine Gegenzeichnung, da er die Kompetenz als Staatsoberhaupt anwendet. Siehe Gerekçeli *Anayasa Önerisi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları 1982, S.120.

¹⁷⁶⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara 2013 S.330 Das türkische Verfassungsgericht stellte fest, dass der Staatspräsident für die Erhebung der Klage vor dem Verfassungsgericht keine Gegenzeichnung brauche. Ansonsten wäre die Anwendung dieses Rechts durch den Staatspräsidenten laut Verfassungsgericht unmöglich. AYM E:1975/183, K: 1976/15 16.03.1975. Das türkische Verfassungsgericht setzte auch diese Feststellung in seiner späteren Entscheidung durch. Siehe AYM E: 1979/22 K:1979/45.

¹⁷⁶⁹ Tanör/Yüzbaşıoğlu, 1982 *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, S.324.

¹⁷⁷⁰ Für eine detaillierte Untersuchung bezüglich der eigenverantwortlichen Akte des Staatspräsidenten siehe Ulusoy, Ali, *Cumhurbaşkanı'nın Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetimi Sorunu*, in: *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 66 Sayı:3, S.13-25.

¹⁷⁷¹ Ulusoy, S. 14. Ebenso Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara 2013, S.330.

sind gegen diese symbolischen Akte des Staatspräsidenten im Parlamentarismus¹⁷⁷² ausgeschlossen. Wegen des unparteilichen Amtes des Staatspräsidenten, das nach türkischem Verfassungsgerichts¹⁷⁷³ den laizistischen demokratischen Rechtsstaat hütet, bedürften diese Akte keiner Gegenzeichnung. Die Vertretung des Oberbefehls über die türkischen Streitkräfte im Namen der türkischen großen Nationalversammlung, die Einberufung des Nationalen Sicherheitsrates, die Minderung oder der Erlass von Strafen bestimmter Personen aus Gründen dauernder Krankheit, der Behinderung und des Alters¹⁷⁷⁴ bedürften darum ebenfalls keiner Gegenzeichnung.

Die vollstreckenden Akte des Staatspräsidenten sind entweder Regierungsverfügungen¹⁷⁷⁵ oder Verwaltungsakte. Die Verwaltungsakte werden auch in gegenzeichnungsbedürftige und nicht gegenzeichnungsbedürftige Akte (eigenverantwortliche Akte) differenziert.

*Ulusoy*¹⁷⁷⁶ qualifiziert eigenverantwortliche Akte entweder als die von Amts wegen unterzeichneten Akte oder als Akte, in denen das Ermessen des Staatspräsidenten durch andere Organen begrenzt ist. Die verfassungsrechtliche Grundlage dieser Unterscheidung sei nach *Ulusoy* die unterschiedliche Erläuterung der Akte in Art 105.Abs.1 und Abs. 2 der Verfassung von 1982¹⁷⁷⁷.

Ulusoy definiert die durch andere Organe begrenzten Akte als solche, nach denen der Ermessensspielraum des Staatspräsidenten nicht unbeschränkt ist.

Das Ermessen des Staatspräsidenten beim Zustandekommen dieser Akte wurde durch andere Organe begrenzt. Nach *Ulusoy* stellt die Ernennung von Universitätsrektoren ein typisches Beispiel dafür dar. Nach den damaligen Regelungen des *Hochschulgesetzes* ernannte der Staatspräsident nicht jeden Kandidaten nach seinem freien Ermessen, sondern musste einen von drei Kandidaten, die vom Hochschulrat nominiert wurden, wählen. Ebenso fallen die Ernennung von Richtern des Verfassungsgerichts, die Ernennung der anderen Hochgerichte wie Rechnungshof und Kassationsgericht unter die gleiche Kategorie.

¹⁷⁷² Diese Unverantwortlichkeit des Staatspräsidenten für symbolischen Akten begründete man damit, dass diese Akten keine politische Folgen hatten. Siehe Tahmazoğlu Üzeltürk, Sultan, Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu Ne Anlama Gelmektedir, in: Türkiye'nin Anayasa Gündemi (Hrsg: İbrahim Kaboğlu), İstanbul 2016, S.202-203.

¹⁷⁷³ AYM E:1975/183, K: 1976/15 16.3.1975. Das türkische Verfassungsgericht stellte fest, dass der Staatspräsident für die Erhebung der Klage vor dem Verfassungsgericht keine Gegenzeichnung brauche. Ansonsten wäre die Anwendung dieses Rechts durch den Staatspräsidenten laut Verfassungsgericht unmöglich. Diese Feststellung bedauerte das türkische Verfassungsgericht in seiner späteren Entscheidung. Siehe AYM E: 1979/22 K:1979/45.

¹⁷⁷⁴ Die Anwendung dieser Kompetenz hatte in der Verfassungswirklichkeit eine Verwandlung erlebt. Dementsprechend wurde diese Kompetenz am Anfang durch die Gegenzeichnung des Justizministers angewendet. Im Laufe der Zeit haben die Staatspräsidenten angefangen, diese Befugnis ohne Gegenzeichnung anzuwenden.

¹⁷⁷⁵ Über die Regierungsverfügungen aus rechtsvergleichender Sicht siehe Giritli, İsmet, Türkiye'de ve Yabancı Memleketlerde Hükümet Tasarrufları, İstanbul 1958. Diese Akte stellten die Entscheidungen, die unmittelbar die Innenpolitik oder Außenpolitik des Landes betrafen, dar. Wegen dieser Eigenschaft dieser Akten sind gegen diese Akten keinen Rechtsweg gegeben. Siehe Ulusoy, S. 14. *Kıyı* definierte zudem in seinem Buch für die Rechtsterminologie diese Regierungsverfügungen gleichfalls als justizfreie Akte der Regierung. Diese Definition ist eine Folge dieser Unverantwortlichkeit. Siehe Kıygi, Osman Nazım, Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache, Teil I, Türkisch-Deutsch, München 1997, S. 298

¹⁷⁷⁶ Ulusoy, S.15.

¹⁷⁷⁷ Ulusoy, S.16

Der Staatspräsident hatte jedoch für die von Amts wegen zu unterzeichnenden Akte einen freien Ermessensspielraum.¹⁷⁷⁸ Der Staatspräsident kann ¼ der Richter des Verwaltungsgerichtshof ohne Nominierung eines anderen Organs nach seinem Ermessen ernennen.

Eine andere Auffassung des Schrifttums¹⁷⁷⁹ und die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs stellen diese von Amts wegen zu unterzeichnenden Akte mit dem Begriff "eigenverantwortliche Akten" gleich. Die Befürworter dieser Gegenmeinung lehnen die Kategorisierung von *Ulusoy* ab.

Nach dieser Gegenmeinung müssen die Ernennungen von Universitätsrektoren oder die Ernennungen von Hochschulratsmitgliedern auf jeden Fall gegengezeichnet werden, da diese Amtsinhaber einen Teil der Verwaltung darstellen.¹⁷⁸⁰ Die Unverantwortlichkeit der vollziehenden Persönlichkeiten und Ämter würde sich nicht mit dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie vereinbaren lassen.¹⁷⁸¹ Die Gegenzeichnung ist daher auch für andere Ernennungen, die dem Staatspräsidenten durch die Gesetze zustehen, erforderlich. Die Akte können durch diese Gegenzeichnung nicht als "eigenverantwortlich" eingestuft und vor den Verwaltungsgerichtshof gebracht werden.¹⁷⁸²

Eine andere Auffassung wendet hier den Begriff "die durch die Mitwirkung anderer Organe zustande gekommenen Akte" anstatt „die Anwendung des Begriffs durch die anderen Organe begrenzte Akte“ an. Nach dieser Auffassung kann die Nominierung durch den Hochschulrat keine Begrenzung darstellen, sondern bedeutet eine Art Mitwirkung. *Ulusoy*¹⁷⁸³ äußerte über diese Gegenmeinung, dass durch eine neue Kategorisierung der Akte des Staatspräsidenten der Rechtsweg eröffnet werden soll. Diese Methode wurde auch von *Ulusoy*¹⁷⁸⁴ mit dem Argument kritisiert, dass Art. 105 Abs.2 der Verfassung von 1982 nicht eine Regelung enthielt, die den Rechtsweg für die Akte des Staatspräsidenten ausschließt. Denn Art 125. Abs. 2 der Verfassung¹⁷⁸⁵ von 1982 sah deutlich vor, dass keine gerichtliche Prüfung gegen die eigenverantwortliche Akte des Staatspräsidenten möglich ist.

Die Rechtspraxis des Verwaltungsgerichtshofs für die Ernennungen von¹⁷⁸⁶ Universitätsrektoren soll diese Kritik bestätigen. Es ging in der ersten Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs um die Ernennung eines Rektors für seine dritte Amtszeit. Die Amtszeit von Rektoren wurde durch die im Hochschulgesetz vorgenommene Änderung auf zwei Amtszeiten beschränkt. Dennoch wurde vom Staatspräsidenten Özal der Rektor der Anadolu-Universität für eine dritte Amtszeit ernannt. Diese Ernennung annullierte der 5. Senat des Verwaltungsgerichtshofs mit der Begründung, der Rechtsweg gegen die Ernennungen von Universitätsrektoren sei nicht ausgeschlossen. Der 5. Senat des Verwaltungsgerichtshofs wies darauf hin, dass die Ernennung von Rektoren keine eigenverantwortlichen Akten des Staatspräsidenten darstellten.¹⁷⁸⁷ Diese Stellungnahme wurde auch

¹⁷⁷⁸ *Ulusoy*, S.15.

¹⁷⁷⁹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara 2013 S.333.

¹⁷⁸⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara 2013, S.332.

¹⁷⁸¹ Tanör/Yüzbaşıoğlu, 1982 *Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, S.328.

¹⁷⁸² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankar 2013, S. 988. Ebenso Tanör/Yüzbaşıoğlu, 1982 *Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, S.326.

¹⁷⁸³ *Ulusoy*, S.20.

¹⁷⁸⁴ *Ulusoy*, S.20. Der Autor lehnte in dieser Kritik auch die Verwechslung der Norm durch die theologische Auslegung ab. Hierzu kann festgestellt werden, dass der Autor sich vom Begriff "Verfassungswandel" distanziert.

¹⁷⁸⁵ Art. 125 Abs.2 der Verfassung lautete: "Die Akte, welche der Präsident der Republik allein erläßt, und die Entscheidungen des Hohen Militärates sind von der gerichtlichen Nachprüfung ausgeschlossen." Für die Übersetzung siehe <http://www.verfassungen.eu/tr/index.htm> (Erreichbar am 09.05.2018).

¹⁷⁸⁶ Danıştay 5. Daire 16.09.1993, E: 1992/4035, K: 1993/3177.

¹⁷⁸⁷ *Ulusoy*, S.21.

von der Generalversammlung des Verwaltungsgerichtshofs für Verwaltungsklagen und vor dem 8. Senat des Verwaltungsgerichtshofs fortgesetzt.¹⁷⁸⁸

Der 8. Senat des Verwaltungsgerichtshof ist von seiner Stellungnahme während der Präsidentschaft *Sezers* abgewichen und qualifizierte die Ernennungen von Rektoren als eigenverantwortlichen Akt des Staatspräsidenten, gegen den nach Art. 105 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 125 Abs.2 der Verfassung von 1982 kein Rechtsschutz besteht.¹⁷⁸⁹

Der 8. Senat hat seine Stellungnahme später aufgegeben und erklärte sich im Jahre 2007 dafür zuständig, die Ernennungen von Rektoren durch den Staatspräsidenten zu prüfen. Dennoch betonte der Senat in seiner Entscheidung¹⁷⁹⁰ bezüglich der Ernennung des Rektors der Gazi-Universität den freien Ermessensspielraum des Staatspräsidenten und lehnte die Rechtswidrigkeit seiner Ernennung ab.

Der 8. Senat erweiterte nach der Wahl von Abdullah Gül zum 11. Staatspräsidenten in einer Entscheidung bezüglich der Ernennung des Rektors der Afyon-Kocatepe-Universität seine Prüfungskompetenz und berücksichtigte diesmal den Ermessensspielraum des Staatspräsidenten entgegen seiner vorherigen Rechtsprechung. *Ulusoy*¹⁷⁹¹ betonte den Zeitpunkt dieser Entscheidung, die nach der Wahl von Abdullah Gül getroffen wurde. Er bewertete diese Stellungnahme des Verwaltungsgerichtshofs als eine, die gegen Gül gerichtet war. Er kritisierte alle Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs bezüglich der oben erwähnten Ernennungen von Rektoren, weil die Verfassung jede mögliche Klage¹⁷⁹² gegen die Akte des Staatspräsidenten ausschließt.

Ein anderes umstrittenes Thema bezüglich der Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten waren seine Reden. Denn die Staatspräsidenten hatten vor der Verfassungsänderung von 2017 unter Berücksichtigung der Unparteilichkeit seines Amtes Reden¹⁷⁹³ zu unterlassen, die den Grundsatz der „*Chancengleichheit der Parteien*“ verletzen könnten.

Diese Diskussion wurde durch Reden entflammt, die der 12. Staatspräsident *Recep Tayyip Erdoğan* während des Wahlkampf für die Parlamentswahlen von 7. Juni 2016 hielt. Die von ihm geübte Kritik gegen die Gelöbnisse der Oppositionsparteien wurde als Verletzung der Chancengleichheit der Parteien betrachtet. Die Forderung *Erdoğan*s an die Wähler, seine ehemalige Partei, die AKP, zu unterstützen, die 400 Abgeordnete erlangen sollte, um eine verfassungsändernde Mehrheit zur Einführung des Präsidialsystems zu erreichen, wurde stark kritisiert. Denn er unterstützte mit dieser Forderung nur eine Partei, nämlich die Regierungspartei AKP.¹⁷⁹⁴

Die Demokratische Partei der Völker (HDP) hat wegen dieser Reden des Staatspräsidenten *Erdoğan* den Oberwahlat (YSK) mit dem Argument angerufen, der Oberwahlat soll für diese Reden den

¹⁷⁸⁸ Für die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs siehe *Danıştay İDDGK 4.11.1994 E:1994/482 K:1994/619, Danıştay 8. D. E:1994/5965 K:1995/1797*. Für diese Entscheidungen *Ulusoy*, S.21.

¹⁷⁸⁹ *Danıştay 8. Dairesi 7.05.2003, E:2002/4430* Für diese Entscheidungen siehe *Ulusoy*, S.22.

¹⁷⁹⁰ *Danıştay 8. Dairesi 16.02.2007 E:2006/9 K. 2007/805* Für diese Entscheidung siehe *Ulusoy*, S.21-22.

¹⁷⁹¹ *Ulusoy*, S.23.

¹⁷⁹² *Ulusoy*, S.25.

¹⁷⁹³ Hierzu kann die Frage gestellt werden, ob die Verfassungsänderung von 2017, die die Partemitgliedschaft des Staatspräsidentenschaft erlaubte, diese Diskussion entleerte. Wie oben erwähnt, schließt die Partemitgliedschaft des Staatspräsidenten, die zur Zeit keine gesetzliche Grundlage hat, die Verpflichtung der unparteilichen Durchführung seines Amtes nicht aus. Darum sollte die Diskussion zur Chancengleichheit der Parteien in diesem Sinne diskutiert werden.

¹⁷⁹⁴ Gegen diese Kritik hat der Staatspräsident *Erdoğan* Folgendes eingeworfen: „*Ich fordere nur die Stabilität (...) Ich sage nicht A Partei oder B Partei.*“ Siehe <http://www.tccb.gov.tr/haberler/410/31874/turkiyenin-gelecegi-icin-ihiyac-duydugu-proje-koalisyon-degil-yeni-anayasa-ve-baskanlik-sistemidir.html>.

Staatspräsidenten warnen.¹⁷⁹⁵ Die HDP und andere Kandidaten¹⁷⁹⁶ forderten den Oberwahrat ebenfalls auf, die Ausstrahlungen von Sendungen mit diesen Reden zu verbieten.¹⁷⁹⁷ Die CHP forderte zudem vom Oberwahrat,¹⁷⁹⁸ erforderliche Sanktionen gegen das Fernsehen zu verhängen, mit dem Argument, die Ausstrahlung dieser Reden habe gegen den Grundsatz der Chancengleichheit bei Wahlen, die im Rundfunkgesetz¹⁷⁹⁹ verankert ist, verstoßen.

Diese Anträge wurden vom Oberwahrat mit Stimmenmehrheit abgelehnt. Die Begründung des Oberwahrats¹⁸⁰⁰ sind folgendermaßen zusammenzufassen:

- Zwischen Art. 49 und Art. 66 des Gesetzes über die Wahlgrundsätze und das Wahlverzeichnis sind bestimmte Regeln bezüglich des Wahlkampfes vorgesehen. Diese Regeln ermächtigen den Oberwahrat, alle erforderliche Maßnahmen für die Chancengleichheit der Wahl zu treffen. Demgegenüber wurde der Oberwahrat nicht ermächtigt, die Handlungen des Staatspräsidenten zu prüfen.
- Die Wahlgrundsätze zur Gleichheit der Wahl, welche in dieser Entscheidung des Oberwahrats¹⁸⁰¹ konkretisiert werden, gelten nur für die Kandidaten und politischen Parteien. Die Sendungen über den Staatspräsidenten können nicht in diesem Sinne bewertet werden.
- Die Befugnis der Wahlorgane nach Art. 79 der Verfassung von 1982, die den Oberwahrat ermächtigt, um *“vom Beginn bis zum Ende der Wahlen im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Leitung und Korrektheit der Wahlen alle Geschäfte zu erledigen und erledigen zu lassen”*, umfasse nicht die Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten im Sinne Art. 105 der Verfassung von 1982.

Diese Rechtsprechung des Oberwahrates kann an zwei Stellen kritisiert werden:

Die Feststellung des Oberwahrates, die den Staatspräsidenten von den Regeln zur Chancengleichheit der Wahl ausnimmt, ist fehlerhaft. Der Grundsatz *“Chancengleichheit der Parteien”*, der aus der Gleichheit bei den Wahlen abgeleitet wurde, soll im Wahlkampf für alle Beteiligten gleiche Möglichkeiten und gleiche Chancen schaffen.¹⁸⁰² Der Staat ist verpflichtet, die Chancengleichheit für alle Wahlbeteiligten sicherzustellen. Insofern gilt dieser Grundsatz für alle Gewalten des Staates (Exekutive, Judikative, Legislative).¹⁸⁰³ Darum sollte der Staatspräsident als Organ der Exekutive jegliches Verhalten unterlassen, das die Ungleichbehandlung der Parteien oder einzelner Kandidaten bedeutet.¹⁸⁰⁴

¹⁷⁹⁵ YSK K: 2015(821) Kt: 06.05.2015.

¹⁷⁹⁶ Der Abgeordnete Oğuz Oyan(CHP) aus İzmir hat auch in seinem Antrag hervorgehoben, dass diese Sendungen gegen den Art. 10 der Verfassung(Gleichheit vor dem Gesetz) verstoßen habe. Siehe YSK K: 2015/828 Karar Tarihi 07.05.2015.

¹⁷⁹⁷ YSK K:2015/799 Kt: 05.05.2015.

¹⁷⁹⁸ YSK. K: 2015/472 Kt: 29.03.2015.

¹⁷⁹⁹ Gesetz mit Nr. 2954 Kt. 14.11.1983.

¹⁸⁰⁰ YSK K: 2015/ Kt: 07.05.2015. Ebenso YSK. K: 2015/472 Kt: 29.03.2015, YSK K:2015/799 Kt: 05.05.2015.

¹⁸⁰¹ YSK K: 290 Kt. 04.03.2015

¹⁸⁰² Kleffmann, Werner-Heinz, Chancengleichheit im Wahlkampf, NVWZ 1983, S. 535. Für die gesamte Untersuchung bezüglich der Chancengleichheit bei Wahlen siehe Kißlinger, Andreas, Das Recht auf politische Chancengleichheit, Baden Baden 1998.

¹⁸⁰³ Ebenda.

¹⁸⁰⁴ Die 2007 eingeführte Volkswahl für das Staatspräsidentenamt erhöhte die Bedeutung einer solchen Zurückhaltung des Staatspräsidenten. Denn die Einwirkung des Staatspräsident auf seine Wähler zugunsten einer Partei würde die anderen Parteien benachteiligen. Siehe Yılmaz, Didem, Seçim Döneminde Cumhurbaşkanının Konuşmalarının Yüksek Seçim Kurulu Tarafından Denetimi ve Bireysel Başvuru Yolu, TBB Dergisi 2016(122), S. 65.

Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹⁸⁰⁵ ist hierzu bemerkenswert. Es ging in dieser Entscheidung um eine Äußerung des Bundespräsidenten Gauck über die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD). Gauck hatte zur Frage über ein mögliches Verbot dieser Partei deren Anhänger als „*Spinner*“ bezeichnet.¹⁸⁰⁶

Daraufhin behauptete die NPD, Gauck habe in den laufenden Bundestagswahlkampf durch diese Rede seiner Pflicht zur parteipolitischen Neutralität zulasten der NPD verletzt. Das Bundesverfassungsgericht hielt in seiner Entscheidung fest, der Bundespräsident habe wegen seiner Neutralitätspflicht eine gewisse Distanz zu Zielen und Aktivitäten politischer Parteien und gesellschaftlichen Gruppen zu wahren. Der Bundespräsident habe die Chancengleichheit der Parteien aufgrund von Art. 21 Abs. 1 GG zu beachten.

Laut BVerfG könne eine die Gleichheit der Wettbewerbschancen beeinträchtigende Wirkung für eine Partei auch von der Kundgabe negativer Werturteile ausgehen. Der Bundespräsident dürfe auch keine Reden halten, die die im freien politischen Wettbewerb stehenden Parteien beeinträchtigen. Das BVerfG betonte auch, der Bundespräsident habe eine Integrations- und Repräsentationsfunktion. Wegen dieser Funktionen dürfe er die möglichen Risiken einer Partei benennen, solange solche Äußerungen erkennbar einem Gemeinwohlziel verpflichtet seien und nicht auf die Ausgrenzung oder Begünstigung einer Partei um ihrer selbst willen zielten. Unter Berücksichtigung der konkreten Tatsache stellte das BVerfG fest, der Bundespräsident Gauck habe in diesem Fall die Chancengleichheit aus Art. 21 GG in Verbindung mit Art 38 GG zulasten von NPD nicht verletzt.

Die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts sollten auch für die Rechtsprechung des Oberwahlrats in der Türkei relevant sein. Denn das Staatsoberhaupt kann als ein Staatsorgan die Chancengleichheit im Wahlkampf berühren.

Eine weitere Kritik zur Rechtsprechung des Oberwahlrates kann wegen der Feststellung des Rates bezüglich der Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten ausgeübt werden. Nach diesem Oberwahlrats werden alle möglichen Intervention zum Schutz der Chancengleichheit im Wahlkampf ausgeschlossen, wenn es um die Tätigkeiten des Staatspräsidenten geht.

Diese Auffassung der obersten Wahlbehörde ist in zwei Punkten zu kritisieren: Der Oberwahlrats ist als *Herr des Wahlverfahrens* zuständig, um alle Maßnahmen für den korrekten Ablauf der Wahl zu treffen. Darunter fallen auch die Sanktionen, die den Staatspräsidenten als ein Staatsorgan betreffen. Der Oberwahlrats sollte deswegen gemäß Art. 79 der türkischen Verfassung von 1982 auch die Rede des Staatspräsidenten nachprüfen¹⁸⁰⁷, wenn der Inhalt dieser Reden verdächtig sein sollten. Es ist umstritten, welche Maßnahmen der Oberwahlrats bezüglich der Reden, die die die Chancengleichheit der Parteien beeinträchtigen, ergreifen soll. Es ist in diesem Sinne fraglich, ob der Wahlrats während des Wahlkampfes die Reden des Staatspräsidenten verbieten kann. Es ist hierzu die oben ausgeführte Unterscheidung zwischen symbolischen Akten und vollstreckenden Akten zu erwähnen. Die Reden des Staatspräsidenten, die bei einer Eröffnung oder in einer staatlichen Zeremonie gehalten werden, bleiben jedoch gemäß Art.105 der türkischen Verfassung von 1982 außer Acht. Dennoch bedeutet dies nicht, dass diese Reden inhaltlich nicht geprüft werden dürfen. Der Oberwahlrats hat eine Abwägung unter den Sendungen der

¹⁸⁰⁵ BVerfG, 2 BvE 4/13 vom 10.6.2014, Absatz-Nr. (1 – 33), http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20140610_2bve000413.html

¹⁸⁰⁶ Gauck äußerte sich folgendermaßen: ” (...)Wir brauchen da auch nicht nur unsere staatlichen Instanzen - die brauchen wir auch manchmal -, aber wir brauchen da Bürger, die auf die Straße gehen, die den Spinnern ihre Grenzen aufweisen und die sagen „bis hierher und nicht weiter (...)“

¹⁸⁰⁷ Yılmaz D., S.64.

Rundfunkanstalten während des Wahlkampfs durchzuführen.

Es stellt sich erneut die Frage, was der Oberwahrat machen kann, wenn eine Ungleichbehandlung der Parteien durch den Staatspräsidenten vorliegt. *Yılmaz*¹⁸⁰⁸ schlug vor, dass die Sendung der Reden des Staatspräsidenten und die Sendungen bezüglich der Partei des Staatspräsidenten in ihrer Gesamtheit kalkuliert werden sollten. Die Gleichstellung dieser Sendungen sollte für alle Parteien gewährleistet werden, anstatt bestimmte Teile der Reden des Staatspräsidenten durch Fernsehen nicht zu übertragen.¹⁸⁰⁹

Dieser Vorschlag von *Yılmaz* übersah zwei wichtige Punkte: Der Einfluss des Staatspräsidenten auf den Wahlkampf sollte nicht durch eine bloße Kalkulierung der Sendungszeiten bewertet werden. Die dem Staatspräsidenten zugetragene Rolle nach Art. 104 der Verfassung von 1982 und die Wahrnehmung seines Amtes in der Öffentlichkeit bekräftigen die herausragende Wirkung der Reden vom Staatspräsidenten mehr als eine Rede eines Oppositionspolitikers. Aus diesem Grunde sollte während des Wahlkampfs auch eine kurze Rede des Staatspräsidenten, die andere Parteien benachteiligt, nicht durch das Fernsehen übertragen werden.

Übrigens hielt der Staatspräsident seine Reden durch die öffentlichen Mittel zumeist in Form des öffentlichen Dienstes. Selbstverständlich möchte jeder Amtsinhaber seinen Dienst der Öffentlichkeit vorstellen. Dennoch findet diese Vorstellung während des Wahlkampfs seine Grenzen.¹⁸¹⁰

Darum kann ein die Chancengleichheit der Parteien verletzender Ausdruck nicht mit der Länge ihrer Dauer, die mit anderen Sendungen kalkuliert wird, bewertet werden.

Hier ist das Gegenvotum bestimmter Mitglieder des Oberwahrrates¹⁸¹¹ bemerkenswert. Danach habe der Gesetzgeber keine Regelung über den Staatspräsidenten bezüglich der Wahlen getroffen, da er kein bestimmtes Verhalten des Staatspräsidenten zugunsten einer Partei vorgesehen habe. Es stehe aber niemand über dem Rechtsstaat. Deswegen dürfe auch der Staatspräsident keine Reden halten, die die eine oder andere politische Partei benachteiligen könnten. Die Minderheit im Oberwahrat kam zum Schluss, dass der Oberwahrat eine Entscheidung treffen und die Reden des Staatspräsidenten im Fernsehen verbieten sollte, wenn diese Reden gegen die Chancengleichheit der Parteien verstoßen sollten.

Es ist als Zwischenergebnis festzuhalten, dass der Oberwahrat die Unverantwortlichkeit des Staatspräsidenten nach der geltenden Regelung des Art. 105 der Verfassung von 1982 für die Reden des Staatspräsidenten sehr weit ausgelegt hat. Diese Auslegung überschreitet die Absicht der Verfassung, die dem Staatspräsidenten wegen seiner symbolischen und überparteilichen Stellung eine Unverantwortlichkeit gewährleistet hatte. Demgegenüber wurde bei dieser Auslegung die

¹⁸⁰⁸ *Yılmaz D.*, S.65.

¹⁸⁰⁹ Ebenda. Die Autorin hatte für diesen Vorschlag sich das französische Modell zum Vorbild genommen. Danach müssen die Sendezeiten der Oppositionsparteien im Fernsehen mindestens die Hälfte der Sendezeiten des Präsidenten und der Regierungspartei betragen. Hierzu betonte die Autorin die überparteiliche Stellung des Staatspräsidenten der V. Republik von Frankreich. Danach sollte der Staatspräsident seine Reden im Namen des gesamten französischen Volkes halten. Dennoch muss hier festgestellt werden, dass der Staatspräsident der Republik von Frankreich nicht als unparteiliche Figur im Sinne einer parlamentarischen Demokratie fungierte. Darum kann das französische Modell nicht als Vorbild für die türkischen Regelungen bezüglich der Chancengleichheit bei einer Wahl dienen.

¹⁸¹⁰ Siehe BVerfGE 44, 125.

¹⁸¹¹ Die Mitglieder Ünal Demirci und Ahmet Tunçay hatten die Auffassung der mehrheitlichen Auffassung des Oberwahrrats nicht zugestimmt. Siehe YSK Karar No: 828 K.t: 07.05.2015.

Chancengleichheit der Parteien nicht in Betracht gezogen, die eine Folge des Demokratieprinzips nach Art. 2 der Verfassung von 1982 ist.

Hierzu wäre es angemessen gewesen, wenn der Oberwahrat die Übertragung der Reden des Staatspräsidenten im Fernsehen, die auf den Wahlkampf eingewirkt haben, verhindert hätte.

Diese Entscheidung des Oberwahrrates ist hingegen richtig, wenn sie ein mögliches Verbot bezüglich der Eröffnungen von öffentlichen Gebäuden durch den Staatspräsidenten ablehnt. Denn diese Eröffnungen und diese Vorstellungen im Rahmen des öffentlichen Dienstes verletzt nicht den Art. 105 der Verfassung von 1982, wenn dadurch keine Ungleichheit zustande kommt.

Der Abgeordnete *Oğuz Oyan* hat gegen diese Stellungnahme des Oberwahrrates eine Verfassungsbeschwerde erhoben.¹⁸¹² *Oyan* begründete die Verfassungsbeschwerde damit, dass die Reden des Staatspräsidenten während des Wahlkampfes den Grundsatz der "Unparteilichkeit des Staatspräsidenten" und gleichfalls gegen sein Wahlrecht aus Art. 67 der Verfassung von 1982 verletzen.

Das türkische Verfassungsgericht hat diese Verfassungsbeschwerde als unzulässig zurückgewiesen¹⁸¹³. Das Verfassungsgericht begründete diese Ablehnung damit, dass alle mögliche Rechtswege gegen die Entscheidungen des Oberwahrrates nach Art. 79 der Verfassung von 1982 ausgeschlossen seien.¹⁸¹⁴ In dieser Entscheidung diskutierte das Verfassungsgericht nicht, ob die Reden des Staatspräsidenten auch im Sinne des Art. 105 der Verfassung von 1982 bewertet werden.

Für die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten nach der Verfassung von 1982 sah der Art. 105 Abs.3 eine umstrittene Regelung vor. Dementsprechend könne der Staatspräsident auf Vorschlag eines Drittels der Gesamtzahl der Mitglieder der türkischen Großen Nationalversammlung durch den Beschluss von mindestens drei Vierteln der Gesamtzahl aller Mitglieder des Vaterlandsverrates angeklagt werden. Diese Regelung der Verfassung von 1982, die auch in den Verfassungen von 1924 und 1961 verankert war, ist aus unterschiedlichen Aspekten zu kritisieren:

"Vaterlandsverrat" ist nach dem positiven türkischen Recht ein abstrakter Rechtsbegriff. Im türkischen Recht wurde Vaterlandsverrat nicht definiert. Das türkische Strafgesetzbuch (tStGB) und andere Strafnormen sämtlicher Gesetze enthalten keinen Straftatbestand, der den Vaterlandsverrat regelt.¹⁸¹⁵ Daher ist eine Beschuldigung gegen den Staatspräsidenten wegen des Vaterlandsverrat unmöglich, weil eine solche Beschuldigung gegen den Grundsatz "*Keine Strafe ohne Gesetz*" verstoßen würde.¹⁸¹⁶

¹⁸¹² AYM (Oğuz Oyan B. No: 2015/8818).

¹⁸¹³ AYM (Oğuz Oyan, B. No: 2015/8818).

¹⁸¹⁴ Diese Entscheidung soll im Sinne der Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verfassungsbeschwerde kritisiert werden.

¹⁸¹⁵ Der Vaterlandsverrat ist kein fremder Rechtsbegriff für die türkische Rechtsgeschichte. Am 29.04.1920 wurde erstmals das Gesetz über den Vaterlandsverrat während des Unabhängigkeitskriegs erlassen. Dieses Gesetz definierte den Vaterlandsverrat als einen Akt, der die Legitimität der Nationalversammlung negieren kann. Am 26.06.1925 wurde durch das Gesetz mit der Nr. 556 der Missbrauch der religiösen Angelegenheiten für politische Sachen auch als Vaterlandsverrat definiert. Der Vaterlandsverrat wurde am 12.04.1991 durch das Gesetz mit der Nr. 3713 aus dem positiven türkischen Recht gestrichen. Siehe İçel, Kayıhan, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Istanbul 2016, S.196. Fn.196. Gleichmaßen wurde der Begriff "Verrat" im Militärstrafgesetzbuch als Obertitel genannt. Es gibt aber in keinem Gesetz eine Definition des Verrats. Siehe Taşkın, Cankat, 1982 *Anayasası'nda Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu*, TBB Dergisi 2011 (92), S.400-401.

¹⁸¹⁶ Darüber hinaus betonte *Gözler*, dass der Prozess für die Beschuldigung des Staatspräsidenten wegen des Vaterlandsverrats im *Verfassungsgerichtsgesetz* geordnet wird. Demgemäß verhandelt das Verfassungsgericht im Vaterlandsverratsprozess nach den geltenden Gesetzen. Es bestehe in keinem Gesetz ein Straftatbestand bezüglich des Vaterlandsverrat. Deshalb müsse das Verfassungsgericht für diesen Fall einen Freispruch erklären. Siehe *Gözler*, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, S.331.

Dagegen wird der Widerspruch erhoben, dass der Grundsatz *“Keine Strafe ohne Gesetz”* nicht für die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten wegen des Vaterlandsverrats gelte. Dementsprechend könne die Nationalversammlung für den konkreten Fall feststellen, ob ein Landesverrat besteht.¹⁸¹⁷ Diese Feststellung sei nur auf den konkreten Fall begrenzt. Eine andere Auffassung, die vom emeritierten Generalstaatsanwalt Sabih Kanadoğlu¹⁸¹⁸ verteidigt wurde, hält die Geschäftsordnung der türkischen Großen Nationalversammlung für eine erforderliche gesetzliche Grundlage. Denn der letzte Absatz des Art. 114 der Geschäftsordnung der türkischen Großen Nationalversammlung sieht vor, dass das Parlament bestimmen können müsse, auf welchem Straftatbestand die Beschuldigung beruhe und wieso dieser Straftatbestand in diesem Fall dem Begriff Vaterlandsverrat entspricht. Darum könne der Grundsatz *“Keine Strafe ohne Gesetz”* gewährleistet werden.

Der Begriff *“Vaterlandsverrat”* kommt sowohl als politischer als auch als strafrechtlicher Begriff in Betracht. Aufgrund der oben erwähnten Mängel der Definition des Begriffs Vaterlandsverrat wurde hervorgehoben, dass die diesbezügliche Beschuldigung des Staatspräsidenten nur seine politische Verantwortlichkeit berühre.¹⁸¹⁹ Diese Verantwortlichkeit könne nach dieser Auffassung als sekundäre Verantwortlichkeit festgehalten werden, weil diese Beschuldigung keine Absetzung des Staatspräsidenten zur Folge hätte.¹⁸²⁰

Die Konsequenzen der Zuweisung des Staatspräsidenten zum Gericht für die Verhandlung wegen Vaterlandsverrats sind auch unklar.¹⁸²¹ Es stellt sich die Frage, ob ein vor dem Verfassungsgericht angeklagter Staatspräsident im Amt bleiben könne. Die herrschende Meinung¹⁸²² und die in dieser Arbeit vertretene Meinung halten das in einem solchen Fall für unmöglich. Ein angeklagter Staatspräsident darf nicht amtieren, wenn berücksichtigt wird, dass ein Ministerpräsident oder ein Minister wegen einer Anklage vor dem Verfassungsgericht nach Art 113 der Verfassung von 1982¹⁸²³ auch nicht im Amt bleiben kann.

Auf der anderen Seite wurde diese Meinung unter Berücksichtigung der Unschuldsvermutung kritisiert, dass kein rechtskräftiges Urteil in diesem Fall bestehe. Das Verfassungsgericht könnte nach der

¹⁸¹⁷ Siehe Kerse, S.168.

¹⁸¹⁸ Kanadoğlu, Sabih, *Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu*, Cumhuriyet Gazetesi, 25.4. 2007, S.2.

¹⁸¹⁹ Gülfidan, Serkan, 1982 Anayasası Çerçevesinde Cumhurbaşkanı'nın Siyasi ve Cezai Sorumluluğu, in: *Anayasa Hukuku Dergisi*, Cilt:5/ Sayı 9, S.152

¹⁸²⁰ Gülfidan, S.153. Der Autor zeigt die Entwicklungen im französischen Verfassungsrecht bezüglich der Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten als eine Stütze seiner These. Dementsprechend hatte der französische Verfassungsgeber den Art 67. der Verfassung der V. Republik geändert. Diese Verfassungsänderung beruhte auf den Bericht des *Avril-Ausschusses*, der die Streichung des Landesverrats forderte, weil dieser Begriff auch eine strafrechtliche Verantwortlichkeit assoziiere. Aus diesem Grund wurde im Art. 68 der Verfassung der V. Republik die Absetzung des Staatspräsidenten wegen offensichtlicher Verletzung seiner Pflichten anstatt eine Beschuldigung wegen Landesverrats eingeführt. Detailliert in: Gülfidan S.149-152.

¹⁸²¹ Insofern sollte die verfassungsändernde Kraft der deutschen Regelung im Grundgesetz zum Vorbild genommen werden. Der Art 63. Abs. 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 53 BVerfGG sieht eine einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts im Falle der Verhinderung des Bundespräsidenten im Amt bei einer Klage gegen ihn vor. Zur Ausübung dieser Artikel muss eine Klage bereits vorstehend sein. Ebenso sollte ein dringender und besonderer Grund bestehen, wenn der Bundespräsident schon beurlaubt ist. In diesem Punkt gilt die einstweilige Anordnung bis zur Urteilsfindung. Siehe Duygun, Ahmet Mert, *Ein Überblick auf die Einstweilige Anordnung im türkischen-deutschen Recht*, in: *Rechtsbrücke* Nr:6, Istanbul 2014, S.116.

¹⁸²² Siehe z.B. Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara 2012, S.336; Tanör/Yüzbaşıoğlu 1982 *Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku* S.333.

¹⁸²³ Der Art.113 der Verfassung von 1982 sieht vor, dass ein dem Verfassungsgericht überstellter Minister das Ministerium verliert. Wenn der Ministerpräsident dem Verfassungsgericht überstellt wird, gilt die Regierung als zurückgetreten.

Verhandlung auch einen Freispruch erlassen. Nach dem Freispruch könnte der Staatspräsident auch weiter amtieren. Darum sei eine Analogie mit dem Art. 113 der Verfassung von 1982 unmöglich.¹⁸²⁴ Denn der Verlust des Präsidialamtes wegen der Anklage des Vaterlandesverrats sei positivrechtlich nicht geregelt. Der Präsident der türkischen großen Nationalversammlung sollte den Staatspräsidenten bis zum rechtskräftigen Urteil vertreten. Es könnte auch eine politische Partei, die eine Drei-Viertel-Mehrheit im Parlament besitzt, nur aus politischen Gründe einen Staatspräsidenten, der ihr nicht genehm ist, dem Verfassungsgericht zuweisen.¹⁸²⁵ Somit könnte eine politische Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten, die in der Verfassung nicht verankert ist, anerkannt werden.¹⁸²⁶

Ein anderes umstrittenes Thema für die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten ist die Verantwortlichkeit wegen seiner persönlichen Delikte. Die Verfassung von 1982, anders als die Verfassung von 1924, schweigt hierzu. Der letzte Satz des Art. 41 der Verfassung von 1924 machte hierzu einen Verweis auf Art. 17 der Verfassung von 1924, der die Immunität der Abgeordneten vorsah. Darum genießt der Staatspräsident die Immunität eines Abgeordneten, wenn es um persönliche Delikte des Staatspräsidenten geht.¹⁸²⁷

Man hat sich im Schrifttum¹⁸²⁸ weitgehend darauf geeinigt, dass der Staatspräsident nach der geltenden Regelungen der Verfassung von 1982 wegen seines persönlichen Verhaltens zur Verantwortung gezogen werden kann. Eine rechtliche vollständige Unverantwortlichkeit des Staatspräsidenten lässt sich mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbaren.¹⁸²⁹ Dennoch ist es unklar, wie und wann der Staatspräsident wegen solch eines Verhaltens beschuldigt werden kann.

Diese Lücke der Verfassung von 1982 wurde im Schrifttum auf dreierlei Weise verhandelt: Die erste Auffassung¹⁸³⁰ weist darauf hin, dass der Staatspräsident wegen seines persönlichen Verhalten wie jeder andere Bürger belangt werden kann. Denn die Lücke der Verfassung könne nicht durch eine Analogie oder durch eine Auslegung ausgefüllt werden. Die Anwendung der Regelungen bezüglich des Vaterlandesverrats oder die Anwendung der Immunität seien deswegen ungeeignet.

Der Staatspräsident kann nach der zweiten Auffassung¹⁸³¹ wegen seines persönlichen Verhaltens nach dem Ablauf seiner Amtsperiode belangt werden.¹⁸³²

¹⁸²⁴ Cankat, S.405.

¹⁸²⁵ Cankat, S.406.

¹⁸²⁶ Kanadoğlu, Korkut, *Anayasa Mahkemesi*, Istanbul 2004, S.198.

¹⁸²⁷ Es muss natürlich berücksichtigt werden, dass der Staatspräsident zugleich ein Abgeordneter war. Darum sollte dieser Verweis auf die Verfassung von 1924 nicht verwunderlich wirken.

¹⁸²⁸ Tanör/Yüzbaşıoğlu, S.331, Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara 2013, S.317.

¹⁸²⁹ Kritisch siehe Çoban/Erdağ, *Göreviyle İlgili Olmayan Kişisel Suçlarından Dolayı Cumhurbaşkanı Sorumluluğu ve Yargılanması*, TBB Dergisi Sayı 75, S.183ff. Die Autoren hielten diese Auffassung für *de lege lata* unzutreffend, wenn die deutlichen Regelungen der Verfassungen von 1982 und 1961 berücksichtigt werden. Denn die Verfassung von 1961 regelt anders als die Verfassung von 1982 die Unverantwortlichkeit des Staatspräsidenten nur für die Amtsdelikte. Dennoch machte die Verfassung von 1982 keine solche Unterscheidung. Aus diesem Grund zog die Autoren durch die historische Auslegung die Konsequenz, dass der Staatspräsident nicht für sein persönliches Verhalten verantwortlich ist. Jedoch hielten sie aufgrund der teleologischen Auslegung die Verantwortlichkeit für sein persönliches Verhaltens für möglich.

¹⁸³⁰ Siehe Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, S.329.

¹⁸³¹ Siehe İçel, S.197. Der Autor hält die Anwendung der Abgeordnetenimmunität des Staatspräsidenten für seinen durchzuführenden Auftrag für erforderlich. In diesem Sinne siehe Mahmut Koca/İlhan Üzülmöz, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Istanbul 2011, S.632.

¹⁸³² *Cankat* forderte darum eine Verfassungsänderung, die die Gewährleistungen für den Immunitätsaufhebungsprozess der Abgeordneten nach Art. 85 Abs. 3 der Verfassung von 1982 auch für die Beschuldigung des Staatspräsidenten wegen Vaterlandesverrats einführen sollte. Hierzu schlug der Autor vor, dass

Nach der dritten Auffassung genießt der Staatspräsidenten eine Immunität wie die Abgeordneten oder wie frühere Mitglieder des Präsidialrats der Republik.¹⁸³³ Denn es sei nicht vorstellbar, dass der Staatspräsident nur wegen seiner persönlichen Delikte vor ein ordentlichen Gericht gebracht werden könne. Sollte das Parlament den Staatspräsidenten des Vaterlandsverrats beschuldigen, sei für einen Prozess ein Beschluss mit qualifizierter Mehrheit erforderlich.¹⁸³⁴

Es wird in dieser Arbeit die Stellungnahme der ersten Auffassung unterstützt werden. Es ist hervorzuheben, dass die Väter der Verfassung von 1982 den Fortbestand dieser Lücke beabsichtigt haben.

Der Staatspräsident kann wegen Amtsdelikte, die er vor seiner Amtsführung in einem anderen Amt begangen hat, belangt werden. Es müssen jedoch prozessuale Voraussetzungen erfüllt werden. Demnach ist die erforderliche Genehmigung für die Untersuchung einzuholen oder die erforderliche Mehrheit vor einer Beschuldigung vor dem Staatsgerichtshof zu erlangen, sofern der Staatspräsident vorher als Beamter oder Minister amtierte.

In der Verfassungswirklichkeit kam das Anbelangen des Staatspräsidenten wegen seines persönlichen Verhaltens selten in Betracht. Die Immunität des 11. Staatspräsidenten Abdullah Gül wurde wegen der Vorwürfe im sog. “*fehlender Trillion-Fall*” vor dem Sincan-Strafgericht diskutiert. Das Sincan-Gericht stellte hierzu fest, dass analog zur Immunität der Abgeordneten eine Immunität für den Staatspräsidenten unmöglich sei. Jedoch wies der 11. Senat des Kassationsgerichts für Strafverfahren diese Entscheidung zurück.¹⁸³⁵

Die Verfassung von 1982 enthielt zur zivilrechtlichen Haftung des Staatspräsidenten keine ausdrückliche Regelung. Die Lücke der Verfassung wurde durch die Rechtsprechung und Literatur ergänzt. Es wurde für die zivilrechtliche Haftung des Staatspräsidenten, die sich aus seiner Amtsausübung herleitet, angenommen, dass der Staatspräsident auch für sein zivilrechtliches Verhalten unverantwortlich sei.¹⁸³⁶ Es war in der Verfassungswirklichkeit zu beobachten, dass die Judikative auch in solchen Fällen die zivilrechtliche Haftung des Staatspräsidenten abgelehnt hat. Es kommen zwei Beispiele in Betracht: Der 4. Zivilsenat des Kassationsgerichtshofs wies die Klage von Aziz Nesin gegen

der Staatspräsident die Überstellung wegen Vaterlandsverrats genauso wie die Abgeordneten vor dem Verfassungsgericht anfechten können sollte. Nach dem Autor ist das Fehlen einer solchen Möglichkeit für den Staatspräsidenten unvorstellbar. Somit soll der Staatspräsident wie die Abgeordneten das Gewicht der Vorwürfe im Zuweisungsprozess untersuchen lassen. Insofern sollte das Verfassungsgericht wie im Anfechtungsverfahren für die Aufhebung der Immunität untersuchen, ob die vorliegende Überstellung ein politisches Motiv hat. Dieser Vorschlag kann kritisiert werden: Vor allem übersieht er die Tatsache, dass die Überstellung des Staatspräsidenten anders als die Aufhebung der Immunität eine qualifizierte Mehrheit erfordert. Darum ist eine Überstellung nur durch eine Parteifractionen, welche für diese Überstellung ein politisches Motiv hat, unmöglich. Es hat in der türkischen politischen Geschichte keine einzelne Fraktion eine solche Mehrheit besessen. Zweitens verursacht ein Anfechtungsverfahren für die Überstellung des Staatspräsidenten wegen des Vaterlandsverrat eine Vorprüfung des Verfassungsgerichts, welches als Fachgericht nach der Überstellung des Staatspräsidenten verhandelt. Eine solche Vorprüfung wäre mit dem Grundsatz “*ein faires Verfahren*” nicht vereinbar. Aus diesen Gründen ist der Vorschlag von Cankat nach der in dieser Arbeit vertretenen Meinung ungeeignet.

¹⁸³³ Gören, Zafer, *Anayasa Hukuku*, Ankara 2006, S.234.

¹⁸³⁴ Gören, S.234.

¹⁸³⁵ Für diesen Prozess siehe <http://www.birgun.net/haber-detay/kayip-trilyon-da-gul-un-kovusturulmasina-yer-yok-53510.html>. Erreichbar am 01.05.2018. Nach dem Ausscheiden seines Amtes hat Abdullah Gül für diesen Prozess ausgesagt. Siehe http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/144007/Abdullah_Gul_ifade_verdi.html.

¹⁸³⁶ Taşkın, S.409.

den 7. Staatspräsidenten Kenan Evren „wegen der Unterzeichnungen des Intellektuellen-Antrags“¹⁸³⁷ zurück. Denn der Kassationsgerichtshof betrachtete die Reden des Staatspräsidenten als dessen ureigenen Akt, und somit konnte er zivilrechtlich nicht belangt werden.¹⁸³⁸ In einer ähnlichen Klage des emeritierten Prof. Baskın Oran gegen den 12. Staatspräsidenten R. T. Erdoğan wegen dessen Rede gegen sämtliche Intellektuellen hat das 4. Amtsgericht in Ankara die Klage abgelehnt.

Es muss auch angenommen werden, dass der Staatspräsident für die zivilrechtliche Haftung, die nicht aus seiner Amtsübung hergeleitet wird, verantwortlich ist. Der Staatspräsident hat den Geschädigten zu entschädigen, wenn er eine unerlaubte Handlung begangen hat.¹⁸³⁹

4.2. Die Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten nach der Verfassungsänderung von 2017

Die Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten wurde nach den Verfassungsänderungen durch den erheblichen Machtgewinn des Staatspräsidenten und durch die Veränderung des politischen Systems von 2017 anders geregelt. Zunächst ist festzustellen, dass die Verfassungsänderungen von 2017 die Anklage gegen den Staatspräsidenten wegen der Amtsdelikte erschwert hat. Es bedarf danach für die Beschuldigung des Staatspräsidenten wegen Landesverrats einer Zwei-Drittel-Mehrheit der türkischen Großen Nationalversammlung.¹⁸⁴⁰ Dieses Quorum gilt auch für die Beschuldigung des Staatspräsidenten wegen seiner persönlichen Delikte.

Auf den ersten Blick kann behauptet werden, dass die Verfassungsänderungen von 2017 die Beschuldigung des Staatspräsidenten durch dieses Quorum nach der geänderten Fassung des Art. 105 der Verfassung von 1982 erleichtert habe. Es ist jedoch zu bemerken, dass die in dieser Verfassung verankerte Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten vor der Verfassungsänderung von 2017, für einen Staatspräsidenten geregelt war, der politisch unverantwortlich war¹⁸⁴¹.

Aus diesem Grund ist dem Gedanke zuzustimmen, dass die Beschuldigung des Staatspräsidenten wegen seiner Amtsdelikte nach der geänderten Fassung des Art. 105 der türkischen Verfassung von 1982 nicht funktionsgemäß ausgestaltet wurde. Diese Regelung ist vor allem im Hinblick auf die persönlichen Delikte des Staatspräsidenten problematisch.¹⁸⁴²

Eine Neuigkeit, die durch die Verfassungsänderungen im Jahre 2017 eingeführt wurde, ist die Absetzung des Staatspräsidenten durch den Beschluss der türkischen großen Nationalversammlung. Dementsprechend kann nach der geänderten Fassung des Art. 97 der Verfassung von 1982 die türkische große Nationalversammlung ihre Wahlen anberaumen. Es wird dadurch die Wahl des Staatspräsidenten auch anberaumt. Es ist bemerkenswert, dass die Anberaumung der Parlamentswahlen durch den

¹⁸³⁷ In diesem Antrag forderten 1460 Intellektuelle einschließlich Aziz Nesin die Aufklärung der Folterbehauptungen und kritisierten die Missachtung des Rechtsstaatsprinzips. Nach diesem Antrag nannte Kenan Evren diese Intellektuellen als „Verräter des Volks“.

¹⁸³⁸ Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, E:1987/2865, K:1987/301. Für diese Entscheidung siehe Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, S.332.

¹⁸³⁹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, S.333.

¹⁸⁴⁰ Hierzu parallelisierte *Kanadoğlu* historische Erfahrungen in der Weimarer Republik bezüglich Art. WRV 59 und stellte fest, dass dieses Verantwortlichkeitsregime nach der neuen Regelung nicht funktionieren werde. Siehe Kanadoğlu, Korkut, Patronlu Bir Hiper Başkanlık Teklifi, Hukuk Defterleri, Sayı 5, S.31.

¹⁸⁴¹ Çelik/Alkış/Kejanlıoğlu, S.56. Nach den Autoren sollte diese Regelung für eine zutreffende Bewertung nicht mit der vorherigen Lage bezüglich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten verglichen, sondern sollte die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten und der Minister nach Art. 100 der geltenden Vorschriften der Verfassung von 1982 berücksichtigt werden. Denn der Ministerpräsident und die Minister tragen zur Zeit die politische Verantwortlichkeit.

¹⁸⁴² Yüzbaşıoğlu, Anayasa Hukukuna Giriş, S.159.

Beschluss des Parlaments, die sich als Selbstaflösung des Parlament qualifiziert, erschwert ist.¹⁸⁴³ Denn das Parlament bedürfe für die Anberaumung der Parlamentswahlen eine Drei-Fünftel-Mehrheit der türkischen großen Nationalversammlung, obwohl der Staatspräsident diese Entscheidung allein treffen könnte. Diese Tatsache zeigt entgegen der Behauptungen der Befürwörter der Verfassungsänderung, dass es keine Machtgleichheit zwischen der türkischen großen Nationalversammlung und dem Staatspräsidenten bezüglich der Anberaumung der Parlamentswahlen und der Präsidentschaftswahl besteht.¹⁸⁴⁴

Das Parlament kann in einem solchen Fall auch den Staatspräsidenten absetzen. Dennoch sollte das Parlament dabei das Risiko in Kauf nehmen, dass das Volk als Schiedsrichter den Staatspräsidenten erneut wählen und die Zusammensetzung der Parlamentsmehrheit zugunsten des Staatspräsidenten ändern kann.¹⁸⁴⁵

5. Die Vertretung des Staatspräsidenten nach der Verfassung von 1982

5.1. Die Vertretung des Staatspräsidenten nach der geltenden Fassung der Verfassung von 1982

Der Grundsatz der Nachhaltigkeit der Verfassungsorganen ist auch für das Präsidialamt der türkischen Republik gültig¹⁸⁴⁶. Zu diesem Zweck sieht die Verfassung von 1982 im Art. 106 vor, dass der Präsident der türkischen großen Nationalversammlung¹⁸⁴⁷ den Staatspräsidenten vertritt, wenn das Amt aus Gründen wie die einer Krankheit oder einer Auslandsreise vorübergehend (bis zur Genesung oder Rückkehr des Staatspräsidenten) oder wegen seines Todes oder seines Rücktritts oder aus einem anderen Grund bis zur Wahl des neuen Staatpräsidenten freigeworden ist.

Dem Präsidenten der türkischen großen Nationalversammlung stehen als Vertreter des Staatspräsidenten in solchen Fällen alle Befugnisse des Staatspräsidenten zu.¹⁸⁴⁸ Denn der Verfassungsgeber hat es, anders als etwa die Verfassung der V. Republik von Frankreich, nicht bevorzugt, die Befugnisse des Vertreters des Staatsoberhauptes zu begrenzen. Es wurde aber hervorgehoben,¹⁸⁴⁹ dass der Vertreter des Staatspräsidenten wichtige Entscheidungen wie die Beauftragung des Ministerpräsidenten zur Regierungsbildung oder die Anberaumung der Wahlen, nicht treffen dürfe.

¹⁸⁴³ Kanadoğlu, Patronlu Bir Hiper Başkanlık Teklifi, S.31.

¹⁸⁴⁴ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2017, S.316.

¹⁸⁴⁵ Dieses Risiko erinnert auch an das Absetzungsverfahren des Reichspräsidenten nach Art 43. Abs.2 WRV, das oben detailliert erklärt wurde.

¹⁸⁴⁶ Tanör/Yüzbaşıoğlu, S.334.

¹⁸⁴⁷ Die Verfassung von 1924 ermächtigte den Präsidenten der türkischen Großen Nationalversammlung zur Vertretung des Staatspräsidenten. Hingegen sah Verfassung von 1961 vor, dass der Präsident des Senats den Staatspräsidenten im Falle des Freiwerdens dieses Amtes den Staatspräsidenten vertritt. Diese Regelung begründete der Verfassungsgeber damit, dass der Präsident des Senats im Bikameralismus das unparteiliche Präsidialamt besser vertreten kann. Denn der Präsident der Nationalversammlung führt in der gemeinsamen Sitzung der Nationalversammlung und des Senats der Republik den Vorsitz für die Sitzung. Für diese Begründung siehe Kerse, S.65.

¹⁸⁴⁸ Detailliert in Kerse, S.66-68.

¹⁸⁴⁹ Kerse, S.68. Kerse führte diese Diskussion in seinem Werk unter Berücksichtigung der Verfassung von Italien. Nach Art. 86 der Verfassung von 1947 vertrat der Präsident des Senats den Staatspräsidenten und übernahm alle seine Rechte. Dennoch bestand auch im italienischen Schrifttum die Tendenz, die die vom Vertreter des Staatspräsidenten angewendeten Rechte begrenzen zu wollen. Hierzu wurde abgesehen von dringenden Fälle die Auffassung unterstützt, dass die die Verfassungsorganene betreffenden Entscheidungen nicht vom Stellvertreter des Staatspräsidenten getroffen werden sollten. Für diese Diskussion siehe Riz/Brezinka, Grundzüge des Italienischen Verfassungsrecht unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, Innsbruck 2004, S.87-88.

Die Gründe für die Beendigung des Staatspräsidentenamtes sind in der Verfassung von 1982 nicht abschließend aufgezählt. Dementsprechend hat die Verfassung durch die Anwendung des Begriffs „aus einem Grund“ vorgesehen, dass das Amt auch aus anderen Gründen freiwerden kann.¹⁸⁵⁰ Es stellt sich die Frage, wer diese anderen Gründe für das Freiwerden des Staatspräsidentenamtes feststellen kann. Die Antwort auf diese Frage gibt die Verfassungsgeschichte. Die türkische große Nationalversammlung hat in der Ära der Verfassung von 1961 durch einen Parlamentsbeschluss mit der Nr.114 am 28 März 1966 festgestellt, dass das Präsidialamt wegen der Krankheit des Staatspräsidenten Cemal Gürsel freigeworden ist. Die türkische große Nationalversammlung hatte beschlossen, neue Wahlen anzuberaumen, um einen Nachfolger für Gürsel zu bestimmen. Sie berief sich für den Erlass des Beschlusses auf einen Krankenbericht, der von 38 Ärzten erstellt worden war.

Die Vertretung des Staatspräsidenten wurde in der Verfassungswirklichkeit während der Ära der Verfassung von 1982 nach dem Ablauf der Amtszeit von *Ahmet Necdet Sezer* im Jahre 2007 intensiv diskutiert. Diese Diskussion wurde im Lichte des Art. 102 der Verfassung von 1982 geführt. Der Art. 102 der Verfassung von 1928 lautete, dass der Staatspräsident weiter amtiert soll, bis der neu gewählte Staatspräsident sein Amt aufnimmt. Der Präsident der türkischen großen Nationalversammlung *Bülent Arınç*, gab an, dass er nach dem Ablauf der Amtszeit von *Sezer* das Präsidialamt vertreten werde¹⁸⁵¹, da ein Nachfolger für *Sezer* nicht gewählt werden konnte. Es wurde im Schrifttum vertreten, dass der Art. 102 der Verfassung von 1982 in diesem Fall nicht angewendet werden kann, da dieser Artikel die Wahl eines neuen Staatspräsidenten voraussetzt.¹⁸⁵²

Dahingegen wird in der Begründung dieses Artikels offensichtlich erklärt, dass der Verfassungsgeber den Fortbestand des Staatspräsidentenamtes bis zur Wahl eines neuen Staatspräsidenten vorgesehen hat, da die erste Fassung des Artikels die Anberaumung der Wahl im Falle der Erfolglosigkeit der Wahl des Staatspräsidenten vorgesehen hatte. Der Staatspräsident *Sezer* berücksichtigte auch diese Meinung und erklärte, dass er bis zur Wahl des neuen Staatspräsidenten amtiert werde.¹⁸⁵³

Diese Diskussion endete im Jahre 2007 nach der Einführung der Volkswahl des Staatspräsidentenamtes. Die Wahl des Staatspräsidenten wird dementsprechend schon vor dem Ablauf der Amtszeit des amtierenden Staatspräsidenten stattfinden.

¹⁸⁵⁰ Tanör/Yüzbaşıoğlu, S.334. Die Autoren führten den dauerhaften Rückzug des Staatspräsidenten wegen einer wichtigen Krankheit und wegen der Beschuldigung des Landesverrats als Beispiele für die anderen Gründe an. Auch hielt *Özbudun* diese Gründe für einen dauerhaften Rückzug für tauglich. Siehe *Özbudun*, *Türk Anayasa Hukuku*, S.336.

¹⁸⁵¹ Der frühere Präsident des Verfassungsgerichts *Yekta Güngör Özden* hat hervorgehoben, dass eine neue verfassungsrechtliche Lage entstanden ist, die mit dem Fall des Rücktritts des Staatspräsidenten identisch war. *Özden* und *Arınç* sind später von dieser Stellungnahme abgewichen. Für diese Diskussion siehe *Arınç*'tan *Günboyu Farklı Açıklamalar*, *Milliyet Gazetesi*, 03.05.2007.

¹⁸⁵² *Gönenç*, *Levent*, *Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresinin Dolması ve Cumhurbaşkanı'na Vekalet*, in: http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/cb_vekalet.pdf (Erreichbar am: 10.10.2017), S.1. Ablehnend *Ergül*, *Ozan*, *Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresinin Dolması ve Cumhurbaşkanı'na Vekaletle İlişkin Diğer Sorunlar*, in: http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/cb_vekalet_diger.pdf (Erreichbar am 11.10.2017), S.1-2. *Ergül* hält in diesem Fall die Vertretung des Staatspräsidenten durch den Präsidenten der türkischen Großen Nationalversammlung für untauglich, denn ihr Präsident könne sich in Sachen, die die Legislative betreffen, wie die Bildung einer Koalitionsregierung oder die Anberaumung von Wahlen nicht absolut unparteilich verhalten.

¹⁸⁵³ *Sabah* Gazetesi, 03.05.2017. <http://arsiv.sabah.com.tr/2007/05/03/haber.8B8AA240EA7147CD97AFE9A0485AF40.html> (Erreichbar am 11.10.2017).

5.2. Die Vertretung des Staatspräsidenten nach den Verfassungsänderungen von 2017

Das verfassungsändernde Gesetz mit der Nr. 6771 änderte auch die Regelungen bezüglich der Vertretung des Staatspräsidenten. Dementsprechend vertritt der Stellvertreter des Präsidenten das Präsidialamt, wenn die Amtszeit des Staatspräsidenten abgelaufen ist. Es ist im Falle eines dauerhaften Freiwerdens des Staatspräsidentenamtes innerhalb von 45 Tagen der neue Staatspräsident zu wählen.

Es ist umstritten, welcher Stellvertreter den Staatspräsidenten vertreten soll. Denn die Neufassung des Art. 106 nach den Verfassungsänderungen im Jahre 2017 erlaubt die Ernennung mehrerer Stellvertreter. Diese unklare verfassungsrechtliche Lage kann in der Praxis etliche Probleme bereiten.¹⁸⁵⁴

Die Anwendung der weiten verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Staatspräsidenten durch einen Stellvertreter ist ebenfalls problematisch, da der Stellvertreter keine unmittelbare Legitimation hat.¹⁸⁵⁵ Der Stellvertreter sollte gemeinsam mit dem Staatspräsidenten vom Volk gewählt werden, um das Problem zu lösen¹⁸⁵⁶. Gleichfalls sollte der Name des Stellvertreters des Staatspräsidenten im Falle der Freiwerden des Amtes in der Verfassung bestimmt werden.

DRITTES KAPITEL: DER VERGLEICH DES REGIERUNGSSYSTEMS DER WEIMARER REPUBLIK MIT DEM HEUTIGEN TÜRKISCHEN SYSTEM NACH DER VERFASSUNGSÄNDERUNG VON 2007 IM LICHT DER VERFASSUNGSWIRKLICHKEIT

1. Die Typologie der Regierungssysteme

1.1. Die Parlamentarische Demokratie

Es ist für die parlamentarische Demokratie vor allem hervorzuheben, dass sie das Ergebnis eines langjährigen Kampfs zwischen dem Parlament und der Krone ist. Anders als das Präsidial-¹⁸⁵⁷ oder das Semipräsidialsystem ist die parlamentarische Demokratie eine empirische Form, das heißt, seine Entstehung bestand im Erwerb des Parlaments,¹⁸⁵⁸ der schrittweise stattfand.

Dieser Erwerb könnte auf drei Ebenen erklärt werden:¹⁸⁵⁹

¹⁸⁵⁴ Tahmazoğlu Üzeltürk, Anayasa Değişikliğinde Cumhurbaşkanı, S.14.

¹⁸⁵⁵ Ebenso Yüzbaşıoğlu, Necmi, Anayasa Hukukuna Giriş, Istanbul 2017, S.155. Wie oben erwähnt, schlug die Regierungspartei während der Verfassungsverhandlungen zwischen 2011 und 2013 in ihrem Verfassungsentwurf die Einführung eines Vizepräsidenten vor. Dieser Vizepräsident wurde mit dem Präsident gewählt, und er wird den Präsidenten ersetzen, wenn die Amtszeit für das Präsidialamt abgelaufen ist.

¹⁸⁵⁶ Tahmazoğlu Üzeltürk, Anayasa Değişikliğinde Cumhurbaşkanı, S.14. Der Verzicht auf die Volkswahl des Stellvertreters des Präsidenten wurde von den Oppositionsparteien als eine Gelegenheit interpretiert, die Besetzung der Posten für die Stellvertretung des Präsidenten in einer möglichen Wahlallianz in der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen sicherstellen zu können. Für dieses Kommentar der Oppositionsparteien siehe Demirkaya, Nergis, Anayasa Değişikliğinde Büyük Hata, <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2017/10/13/anayasa-degisikliginde-2-buyuk-hata/>. (Erreichbar am 13.10.2017).

¹⁸⁵⁷ Hierzu siehe Steffani, Winfried, Zur Unterscheidung der parlamentarischen und präsidentiellen Systeme, Zeitschrift für Parlamentsfragen(ZParl), Heft 3/83, S.391ff.

¹⁸⁵⁸ An diesem Punkt ist die Parlamentsdefinition von Steffani aufklärend. Dementsprechend sind Parlamente die Versammlungen, die ermächtigt sind, für andere verbindliche Entscheidungen zu treffen, und deren Mitglieder über ein freies Mandat, das ihre rechtliche Unabhängigkeit garantiert, verfügen. Für diese Definition siehe Steffani, Zur Unterscheidung der parlamentarischen und präsidentiellen Systemen, Zeitschrift für Parlamentsfragen, S.390.

¹⁸⁵⁹ Für diese Einstufung siehe von Beyme, S.65ff. Gleichfalls Hartmann, S.46.

- 1) Ministeranklage
- 2) Budgetablehnung
- 3) Misstrauensvotum

Diese Entwicklung trat erstmals in Großbritannien zutage. Das englische Parlament hat bei der Entwicklung der Ministeranklage nach der Anrufung der Verantwortlichkeit Lord Buckinghams die Minister gezwungen, Rechenschaft abzulegen. Walpole war der erste Ministerpräsident, der im Absetzungsverfahren seinen Rücktritt erklärt hat.¹⁸⁶⁰ In einem ähnlichen Fall konnte der Ministerpräsident im Jahre 1782 seine Absetzung durch ein Misstrauensvotum nicht vermeiden. Nachdem das Parlament sein Misstrauen ausgesprochen hatte, erklärte Lord North nicht nur seinen eigenen Rücktritt, sondern auch den des gesamten Kabinetts. Die Verantwortung eines einzelnen Ministers führte zur kollektiven Verantwortung des gesamten Kabinetts.¹⁸⁶¹ Die Verantwortung der Minister im 19. Jahrhundert wurde auch in Belgien und in Frankreich durch die Parlamente als juristisches Mittel gegen die Minister geführt.¹⁸⁶²

Die Versuche scheiterten jedoch, die die Kodifikation dieser Praxis in den Gesetzen und Verfassungen verankern wollten.

Die in der Verfassungswirklichkeit entstandene Verantwortlichkeit der Minister wurde erstmals in der französischen Verfassung von 1791 verankert.¹⁸⁶³ Die Verfassung regelte aber nur die juristische Verantwortlichkeit. Die Verfassung der dritten Republik Frankreichs ergänzte die juristische Verantwortlichkeit durch die politische Verantwortlichkeit der Minister.¹⁸⁶⁴

Eine ähnliche Entwicklung ist bezüglich des Rechts zur Budgetverweigerung zu beobachten. Das Parlament in Großbritannien setzte seit 1682 seine Einwilligung zum Budget unter der Voraussetzung der Bestätigung seiner politischen Forderungen ein. Die Budgetverweigerung hat auch in anderen Staaten wie Dänemark¹⁸⁶⁵ und den Niederlanden¹⁸⁶⁶ gegen die Regierung Anwendung gefunden.

Die Evolution der parlamentarischen Demokratie ist schließlich durch die Anerkennung des Misstrauensvotums gekrönt worden.¹⁸⁶⁷ Nach der Verankerung des Misstrauensvotums in den Geschäftsordnungen wurde die Praxis des Interpellationsrechts als Folge geregelt.

Die wachsende Bedeutung der Interpellation stand mit dem Verlust juristischer Verantwortlichkeit der Ministers (*impeachment*) als ein politisches Instrument gegen die Regierung.¹⁸⁶⁸ Im Laufe der Zeit

¹⁸⁶⁰ von Beyme, S.67.

¹⁸⁶¹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, S.254.

¹⁸⁶² von Beyme, S.68-69.

¹⁸⁶³ von Beyme, S.68.

¹⁸⁶⁴ von Beyme, S.75.

¹⁸⁶⁵ Detailliert in von Beyme, S.81.

¹⁸⁶⁶ Detailliert in von Beyme, S.83-84. Hier ist die Verweigerung des Etats des Außenministers von Zuylen van Nijvelt durch das Parlament bemerkenswert. Denn das Parlament bewilligte die Außenpolitik für Luxemburg nicht, lehnte den Etat des Außenministerium ab und forderte den Rücktritt des Ministers. Diesen Rücktritt nahm der König nicht an und löste das Parlament auf. Jedoch beharrte auch das neue Parlament auf der Verweigerung des Etats. Durch diese Stellungnahme des Parlaments entstanden die Grundprinzipien der parlamentarischen Demokratie in den Niederlanden.

¹⁸⁶⁷ Detailliert in von Beyme 86-95.

¹⁸⁶⁸ Hartmann, S.54

bedurfte dieser Praxis ausdrücklicher Bestimmungen in der Verfassung.

Es ist zusammenfassend festzustellen, dass der in einer parlamentarischen Demokratie ursprünglich ein Dualismus zwischen dem Parlament und der Krone bestand.¹⁸⁶⁹

Die Entstehung des Ministerrats als von der Krone unabhängiger Flügel der Exekutive erforderte den Bestand einer Opposition im Parlament. Hierzu ist die These von Lord Bolingbroke zu erwähnen, welche erläuterte, dass jede Regierung mit einer fort dauernden Amtszeit viele Fehler mache und sich verschleibe. Darum brauche jede auf der Mehrheit im Parlament beruhende Regierung eine Opposition, die als „unverbrauchte Alternative“ für die Übernahme der Regierungsauftrags bereit sein sollte. Der Aufstieg der Opposition als einer Institution verursachte eine Geschlossenheit der Regierung und somit die Dominanz des Ministerpräsidenten in der parlamentarischen Demokratie.¹⁸⁷⁰

In Verbindung mit der Erweiterung des Parlaments in der parlamentarischen Demokratie, die seine Wurzeln in Großbritannien¹⁸⁷¹ finden, genoss die gesamte Bevölkerung neu zugestandene Rechte, die bisher nur für den niederen Adel und Eliten galten.¹⁸⁷² Zu diesem Zweck wurde das Oberhaus zuerst durch den sog. „*Parliament Act*“ von 1911 entmachtet.¹⁸⁷³

Diesem folgte die Wahlrechtsreform im Jahre 1928. Diese Reform teilte die Wahlkreise ein und sah vor, dass nur die gebildeten und besitzenden Klassen auch wählen durften. Das Hauptkriterium für die Wahlberechtigung war das Einkommen. Die Wahlrechtsreform im Jahre 1867 erweiterte die Wahlbestimmungen. Es konnten dadurch Wähler in doppelter Anzahl als zuvor abstimmen.¹⁸⁷⁴ Jedoch durften nur 8,3 % der Bevölkerung abstimmen. Die Wahlrechtsreformen in den Jahren 1884 und 1891 erweiterte die Anzahl der Wähler. Es durften aber weiterhin nur Männer wählen. Frauen bekamen im Jahre 1928 das Wahlrecht. Die Anerkennung des allgemeinen Wahlrecht führte zu dem Ergebnis, dass politische Parteien den Ablauf des Regierungssystem beherrschten.¹⁸⁷⁵

Das Hauptmerkmal für die klassische parlamentarische Demokratie ist die sog. „gegenseitige Abberufbarkeit“.¹⁸⁷⁶ Dementsprechend kann das Parlament den Ministerrat als ein Flügel der Exekutive jederzeit durch das Misstrauensvotum stürzen, obgleich der Ministerrat durch die Anwendung der Auflösungsbefugnis des Staatsoberhauptes die Aufgabe des Parlaments beenden kann. Die Anwendung dieser Abberufungsmöglichkeiten treten in unterschiedlichen Formen auf. Die Durchsetzung des Abberufungsrechts kann an Bedingungen geknüpft werden.¹⁸⁷⁷

¹⁸⁶⁹ Hartmann, S.53.

¹⁸⁷⁰ Hartmann, S.54.

¹⁸⁷¹ Allgemein zum britischen Parlamentarismus siehe Hartmann, Jürgen, Westliche Regierungssysteme, Wiesbaden 2011, S.45-85. Ebenso Von Beyme, Klaus, Die Parlamentarische Demokratie, Wiesbaden 1999, S.65-99.

¹⁸⁷² Steffani, Zur Unterscheidung der parlamentarischen und präsidentiellen Systemen, Zeitschrift für Parlamentsfragen, S.394.

¹⁸⁷³ Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre, München 2007, S.328.

¹⁸⁷⁴ Hartmann, S.55.

¹⁸⁷⁵ Hartmann, S.56.

¹⁸⁷⁶ Steffani, Zur Unterscheidung der parlamentarischen und präsidentiellen Systemen, Zeitschrift für Parlamentsfragen, S.395.

¹⁸⁷⁷ Hierzu brachte Gönenc zum Ausdruck, dass das Auflösungsrecht nicht ein Maßstab für die Qualifizierung des Regierungsystems darstellt, falls die Anwendung der Parlamentsauflösung durch den Staatspräsidenten an bestimmten Bedingungen (wie das oben erwähnte Auflösungsrecht des türkischen Staatspräsidenten nach Art. 116 der türkischen Verfassung) geknüpft wird. Dazu Gönenc, Levent, Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlı Parlamento Sistemi” Seçeneği, Güncel Hukuk, Sayı 42, İstanbul 2007, S.40. Ebenso erläuterte Kaboğlu, dass die Auflösung anders als die politische Verantwortung des Kabinetts nicht ein unabdingbares Merkmal der

Die Verfassungswirklichkeit machte jedoch diese Unabhängigkeit zwischen der Legislative und Exekutive unmöglich. Denn die politischen Parteien als eine soziale Wirklichkeit beeinflussten den politischen Prozess sowohl im Parlament als auch in der Regierung.¹⁸⁷⁸

Das andere wichtige Merkmal der parlamentarischen Demokratie ist die interne Struktur des Systems.¹⁸⁷⁹ Dementsprechend besitzt die Exekutive eine dualistische Struktur, die aus einem Staatsoberhaupt (Monarch oder Staatspräsident) und des Ministerrats, welcher auf dem Vertrauen des Parlaments beruht. Für die interne Arbeitsverteilung und Verantwortlichkeit des Ministerrates gilt entweder das Kollegialprinzip oder das Ressortprinzip, in welchem jedes Mitglied des Kabinetts ein ihm zugewiesenes Ressort selbständig leitet und dafür die Verantwortlichkeit trägt.¹⁸⁸⁰ Der Kollegialprinzip gilt für die Fälle, in denen die Lösung der Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministern durch eine kollegiale Entscheidung getroffen wurde oder ein Beschluss des Kabinetts nach der Verfassung erforderlich ist.¹⁸⁸¹

Die parlamentarische Demokratie tritt in zwei Formen auf: Entweder in den sog. konstitutionellen Monarchien oder in republikanischen Formen. Die Zurückhaltung der Dynastie entsteht in konstitutionellen Monarchien, wofür das Vereinigte Königreich das wichtigste Vorbild ist, schrittweise. Die Dynastien spielen heutzutage in der parlamentarischen Demokratie eine begrenzte Rolle in der Politik. Dennoch stellt diese symbolische Stellung des Monarchen, anders als die Stellung eines republikanischen Staatsoberhauptes, eine absolute unparteiliche Position,¹⁸⁸² die für das Fortbestehen der Parlamentarismus erforderlich ist.¹⁸⁸³ Diese symbolische Stellung des Monarch wird von Walter Bagehot durch ein Zitat zusammengefasst: *“Der Monarch musste die Gesetzentwürfe zurückweisen. Jedoch habe die Königin kein solches Vetorecht. Sie müsste ihr eigenen Todesbefehl unterzeichnen, falls die beide Häuser ihr den Befehl gesendet hätten.”*¹⁸⁸⁴

Im Laufe der Zeit verwechselte die klassische parlamentarische Demokratie in den Ländern, welche die Staatspraxis ihrer Verfassungsorganen unterschiedliche Strukturtypen veranlasst haben: Diese sog. Strukturtypen hat *Stefanni*¹⁸⁸⁵ in vier Punkten dargelegt:

- Weitgehende Kompetenzbalance zwischen dem Staatsoberhaupt und der Regierung (Exekutivkooperation)
- Einseitige Kompetenzverlagerung zugunsten des Regierungschefs (Der Ministerpräsident oder der Kanzler)

parlamentarischen Demokratie sei. Hinzu zeigte er Norwegen ein Beispiel, wo die Auflösung des Parlaments nicht vorgesehen ist. Siehe Kaboğlu, S.136. Nach Gözler ist die Auflösung nur eine sekundäre Eigenschaft der Parlamentarismus. Mit anderen Wörtern sei das Auflösungsrecht der Exekutive keine *sine qua non* der parlamentarischen Demokratie. Siehe Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Bursa 2010, S.594-595.

¹⁸⁷⁸ Zippelius, S.328.

¹⁸⁷⁹ Zippelius, S.329.

¹⁸⁸⁰ Zippelius, S.330.

¹⁸⁸¹ Zippelius, S.331.

¹⁸⁸² Dementsprechend wies *Von Beyme* darauf hin, dass ein Monarch durch seine Persönlichkeit einen bestimmten Einfluss auf die Politik nehmen kann. Dagegen stellt das Staatsoberhaupt in der modernen parlamentarischen Demokratie mit Republik die schwächste Form des Parlamentarismus dar, wenn der Präsident vom Parlament, der ein repräsentatives Organ ist, gewählt wird. Für diese Feststellung siehe von Beyme, S.317.

¹⁸⁸³ Lipjhart, S.86.

¹⁸⁸⁴ Für dieses Zitat aus Bagehot siehe von Beyme, S. 315.

¹⁸⁸⁵ Steffani, Zur Unterscheidung der parlamentarischen und präsidentiellen Systemen, Zeitschrift für Parlamentsfragen S.395.

- Einseitige Kompetenzverlagerung zugunsten des Staatsoberhauptes
- Verfassungsrechtliche Schwächung der gesamten Exekutive und die Kompetenzverlagerung zugunsten des Parlaments.

Es ist *Stefanni* bezüglich des zweiten Punkts zuzustimmen, nach dem der Ministerpräsident oder der Kanzler eine einseitige Kompetenzverlagerung genießen. Die Rolle des Ministerpräsidenten im Kabinett ist mehr als nur ein *primus inter pares*. Die wachsende Rolle der Ministerpräsidenten in Großbritannien in der Ära von Margaret Thatcher wurde als sog. „britische Präsidentschaft“ bewertet.¹⁸⁸⁶

1.2. Das Präsidialsystem

Das Präsidialsystem im klassischen Sinne ist in den Vereinigten Staaten von Amerika entstanden. Die Einheit der Kolonien entstand infolge des Unabhängigkeitskriegs der Kolonien, dessen Grund der Widerstand der Kolonien gegen die Steuerpolitik von Großbritannien war.¹⁸⁸⁷ Die Kolonien haben sog. Konföderationsartikel beschlossen, um ihre Vereinigung zu legitimieren. Dadurch wurde ein innerer Wirtschaftsraum zwischen den Kolonien geschaffen, ohne eine Genehmigung von Großbritannien einzuholen.¹⁸⁸⁸ Die führenden Persönlichkeiten der Kolonien traten später zur Entwicklung dieser Konföderationsartikels in Philadelphia zusammen und entschieden dort, wie eine völlig neue Verfassung zu gestalten sei. Das umstrittenste Thema während der Zusammenkunft war die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern.¹⁸⁸⁹

Es wurde bezüglich des Staatsoberhauptes beschlossen, ein republikanisches Staatsoberhaupt im Lichte der schlechten Erfahrungen mit der Krone von Großbritannien zu schaffen.¹⁸⁹⁰

Die reine Definition des Präsidialsystems¹⁸⁹¹ enthielt zwei Elemente:

- Der Chef der Exekutive (Präsident) sollte durch Volkswahl¹⁸⁹² gewählt werden.
- Die Amtszeiten der Legislative und der Exekutive (in diesem Fall: die Amtszeit des Präsidenten) wurden bestimmt. Beide Organe durften nicht abberufen werden.

¹⁸⁸⁶ Hartmann, S.75.

¹⁸⁸⁷ Hartmann, S.89-91.

¹⁸⁸⁸ Hartmann, S.91.

¹⁸⁸⁹ Hartmann, S.92.

¹⁸⁹⁰ Insofern sind die sog. Federalist Papers zur Aufklärung dieser Diskussion relevant, die aus dem Schriftverkehr zwischen den Verfassungsvätern der USA bezüglich der neuen Verfassung entstanden. Siehe Madison, James, The Federalist No. 47-48, in: Parliamentary versus Presidential Government (Ed.: Arend Lipjhart), S.52-54; Hamilton, Alexander, The Federalist No. 70, in: Parliamentary versus Presidential Government (Ed.: Arend Lipjhart), S.54-57.

¹⁸⁹¹ Für diese Definition siehe M. S.Shugart / S. Mainwaring, Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of The Debate, in: Presidentialism and Democracy in Latin America (Hrsg: Shugart & Mainwaring), Cambridge 1997, S.14.

¹⁸⁹² Es ist umstritten, ob die Teilnahme der Legislative an der letzten Entscheidung für die Wahl des Präsidenten die Qualifizierung des Regierungssystems verändert. Auf diese Frage antworteten Shugart und Mainwaring, dass ein solches Regime nicht als präsidial bewertet werden könne. Für diese Länder, die als Hybrid-Präsidentalismus gewertet wurden, können Chile vor 1973 und Bolivien vor 1993 als Beispiele angeführt werden. Siehe Shugart/Mainwaring, S.17.

Sartori¹⁸⁹³ fügte ein weiteres Element hinzu. Danach müsse der Präsident in einem reinen Präsidialsystem entweder den Vorsitz der Regierung führen oder ihr mittelbar eine Richtung weisen.

Diese direkte Legitimation der Präsidenten als der allein herrschende Flügel der Exekutive und der Kongress als Legislative in den USA beruht auf dem Gedanken, eine echte und strenge *Check and Balance* zu schaffen. Zu diesem Zweck werden die Funktionen des Präsidenten und der Legislative streng geteilt. Es besteht zwischen der Angehörigen der Exekutive und den Angehörigen der Legislative eine Inkompatibilität. Darum kann niemand, der im Dienste der USA tätig ist, während seiner Amtsdauer ein Mitglied des Kongresses sein.¹⁸⁹⁴ Diese Gewaltenteilung wird auch bei der Durchführung des Gesetzgebungsprozesses beachtet. Dementsprechend kann der Staatspräsident keinen Gesetzentwurf vorlegen; seine Befugnis bezüglich der Gesetzgebung beschränkt sich auf das Vetorecht. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Präsident durch die häufige Anwendung dieses Vetorechts heutzutage erheblich am Gesetzgebungsprozess beteiligt ist und es beeinflussen kann. Denn dieses Veto kann nur durch die Zwei-Drittel-Mehrheit der beiden Häuser des Kongresses überwunden werden. Hingegen kann die Legislative die Exekutive durch die Anwendung der Kontrollrechte und durch die Anwendung ihres Mitspracherechts beeinflussen.¹⁸⁹⁵ Es ist hierzu insbesondere die Bestätigung der Ernennung der höchsten Beamten durch den Senat erforderlich. Für dessen Genehmigung konfrontiert dieser die vom Präsidenten ernannten Persönlichkeiten in Ausschüssen einem strengen Anhörungsprozess (*hearing*).

Die Föderalismus spielt ebenso als sog. vertikale Gewaltenteilung für den Fortbestand des klassischen Präsidialsystems der USA eine große Rolle.¹⁸⁹⁶

Nach Linz¹⁸⁹⁷ sind zwei Faktoren zum Präsidialsystem auffällig. Erstens könnte der Präsident durch die Volkswahl eine unmittelbare Legitimation erwerben. Diese Legitimation bedeutet *Shugart/Mainwaring*¹⁸⁹⁸ zufolge die direkte politische Verantwortlichkeit des Präsidenten vor den Wählern.

Zweitens findet die Exekutive in der Persönlichkeit des Präsidenten eine bestimmte stabile Amtszeit. Linz¹⁸⁹⁹ widersprach dieser sog. Legitimationsthese des Präsidialsystems mit der Begründung, die Präsidenten in vielen Ländern hätten mit weniger Stimmen als in der parlamentarischen Demokratie ihre Amtsführung durchgesetzt. Er bemerkte auch, diese Stabilisierung der Amtsdauer des Präsidenten durch die Personalisierung der Exekutive veranlasse eine Regierungskrise, wenn der amtierende Präsident sterben oder zurücktreten würde.¹⁹⁰⁰ Diese Amtsdauer, deren Ablauf die Oppositionsparteien für den Regierungswechsel abwarten müssten, könnte eine Polarisierung in der Gesellschaft entflammen.¹⁹⁰¹ Denn die Wahlen im Präsidialsystem seien ein Nullsummenspiel für die Opposition.

¹⁸⁹³ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, S.115.

¹⁸⁹⁴ Zippelius, S.336.

¹⁸⁹⁵ Zippelius, S.338.

¹⁸⁹⁶ Zippelius, S.339. Ebenso Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, S.120-121. Dementsprechend fügte Zippelius hinzu, dass der Schwerpunkt der staatlichen Gewalt in der Verfassungswirklichkeit von den Einzelländern zum Bund hingeschoben wurde.

¹⁸⁹⁷ Linz, Juan J., *The Perils of Presidentialism*, in: *Parliamentary Versus Presidential Government* (Hrsg: Arend Lipjhart), S.119.

¹⁸⁹⁸ Shugart/Mainwaring, S.34.

¹⁸⁹⁹ Ebenda. Hierzu zeigte Linz insbesondere die Wahl der Präsidenten in Lateinamerika als Beispiel. Dementsprechend amtierte z.B Salvador Allende 1970 nur durch die 36,2 % der Stimmen, und der spanische Ministerpräsident Suarez regierte mit 35,1 % der Stimmen 1979 mit einer Minderheitsregierung.

¹⁹⁰⁰ Linz, Juan J., *The Perils of Presidentialism*, S.122.

¹⁹⁰¹ Linz, Juan J., *The Perils of Presidentialism*, S.124.

Diese Regierungskrise vergrößere sich wegen des Mangels an Flexibilität, weil die Opposition nur durch das sog. Absetzungsverfahren (*Impeachment*) den Präsidenten entlassen könne. Die Entlassung sei auch an strenge Bedingungen und Mehrheiten geknüpft.¹⁹⁰² Hingegen würde der Wechsel eines Ministerpräsidenten in der parlamentarischen Demokratie keine Regierungskrise verursachen.¹⁹⁰³ Darüber hinaus würden die Länder mit Präsidialsystem zumeist mit sog. Minderheitsregierungen regiert.¹⁹⁰⁴ Die Minderheitsregierung kann in zwei Fällen vorkommen. Entweder genießt die Partei des Präsidenten keine Mehrheit in der Legislative oder der Präsident beruht auf einer Minderheit der Wähler.

Es ist auch das Fehlen des Auflösungsrecht im Präsidialsystem bemerkenswert.

Die Anerkennung des Auflösungsrechts für den Präsidenten auch im klassischen Präsidialsystem wurden im Jahre 1980 von *Lloyd N. Cutler* als Berater des damaligen Präsidenten *Carter* vorgeschlagen. Dementsprechend sollten der Präsident, die Senatoren und die Kongressmänner gleichzeitig für sechs Jahre gewählt werden. *Cutler* wies nach diesem Vorschlag zur Verfassungsänderung darauf hin, dass der Präsident im Falle einer Sackgasse den Kongress auflösen könne.¹⁹⁰⁵ Der Kongress soll gegen die Anwendung der Auflösungskompetenz durch den Präsidenten nach der Ankündigung innerhalb von 30 Tagen die Neuwahlen für den Präsidenten und den Vize-Präsidenten bekanntgeben.¹⁹⁰⁶ Somit könne die Streitigkeit zwischen dem Präsidenten und dem Kongress anhand des Volks als Schiedsrichter endgültig gelöst werden.¹⁹⁰⁷

Anders als das klassische Präsidialsystem funktioniert das Präsidialsystem in anderen Ländern nicht unbedingt reibungslos.¹⁹⁰⁸ Diese unterschiedlichen Ausgestaltungen der Präsidialverfassungen können die Stabilität und die demokratischen Grundsätzen nicht sicherstellen. Diese Abweichungen vom klassischen Präsidialsystem wird insbesondere bei dem Auflösungsrecht der Legislative durch den Präsidenten beobachtet.¹⁹⁰⁹ Dementsprechend können die Präsidenten etwa in Peru und in Uruguay die Legislative auflösen, wenn die Minister des Kabinetts mit einem Misstrauensantrag konfrontiert werden.¹⁹¹⁰

Die Präsidenten in diesen Ländern besitzen zudem weite Kompetenzen bezüglich der Legislative wie den Erlass gesetzeskräftiger Präsidialverordnungen¹⁹¹¹.

Diese Art des Präsidialsystem wird zugleich als sog. Hyberpräsidentalismus bezeichnet. Dementsprechend hat ein Land einen sog. Hyperpräsidentalismus, wenn der Präsident seine

¹⁹⁰² Shugart/Mainwaring, S.30.

¹⁹⁰³ Linz, Juan J., *The Perils of Presidentialism*, S.122

¹⁹⁰⁴ Shugart/Mainwaring, S.31.

¹⁹⁰⁵ Lipjhart, S.76-77.

¹⁹⁰⁶ Lipjhart, S.77. Diese gleichzeitige Wahl der Exekutive und der Legislative und die Anerkennung deren gegenseitigen Abberufungsrechts wurde auch in den Niederlanden in einer Verfassungsrevision 1969 diskutiert.

¹⁹⁰⁷ Ebenda.

¹⁹⁰⁸ Detailliert in M. S.Shugart/ S. Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of The Debate*, in: *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Hrsg: Shugart&Mainwaring), Cambridge 1997, S.12-54. Ebenso Jose Antonio Cheibub/Zachary Elkins/Tom Ginsburg, *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*, *Texas Law Review*, Vol:89, S.1-34 Ebenso Özsoy, Şule, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, İstanbul 2017, S.75-95.

¹⁹⁰⁹ Shugart/Mainwaring, S.15.16 Vgl. Özsoy, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, S.151-155.

¹⁹¹⁰ Auch sah die Verfassung von 1980 in Chile die Auflösung des Parlaments durch den Präsidenten vor. Dennoch wurde diese Befugnis nie angewendet und schließlich aus der Verfassung gestrichen. Siehe Özsoy, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, S.153.

¹⁹¹¹ Insbesondere wird diese Kompetenz zum Erlass von Präsidialverordnungen(*decretismo*) in Brasilien und Chile oft angewendet. Siehe Sartori, S.212-213.

verfassungsrechtliche Macht bündelt und das Regierungssystem dieses Landes kein echtes funktionelles System der „*check and balances*“ hat.¹⁹¹²

Es ist schließlich festzustellen, dass das Präsidialsystem, einige Ländern ausgenommen, zumeist Instabilität und Regierungskrisen verursacht hat.¹⁹¹³ Die Übernahme des Präsidialsystems für Länder, deren Traditionen und verfassungsgeschichtlichen Strukturen anders sind, ist nicht tauglich. Diese Feststellung bestätigt die Ergebnisse von *Freedom House* in seinem Bericht für die freiheitlichen Regierungsformen im Jahre 2016.¹⁹¹⁴ Dementsprechend sind nur sechs Länder (USA, Chile, Costa Rica, Uruguay, Zypern und Palau) von insgesamt 49 Ländern mit Präsidialsystem als vollständige freiheitliche demokratische Regierungsform zu qualifizieren. Diese Ergebnisse deuten auch die Gefahren des Präsidialsystems an.

1.3. Das Semipräsidialsystem

Das parlamentarische System, das ein empirisches Modell ist, erlebte die oben erwähnten Entwicklungen in unterschiedlichen Ländern. Die Unfähigkeit der Parlamente in manchen Ländern verstärkte die Tendenz, der Exekutive in der Staatsführung eine größere Rolle zuzugestehen. Diese Gedanken kommen vor allem im Gefüge des Präsidialamtes in Betracht. Die verfassungsgebende Gewalt¹⁹¹⁵ in Finnland¹⁹¹⁶ und in Deutschland haben zu diesem Zweck das Staatspräsidentenamt mit weiten Kompetenzen, sowohl bezüglich der Exekutive als auch bezüglich der Legislative, ausgestattet.

Diese Ausgestaltung hat später auch die Verfassung von Österreich beeinflusst, die bis heute die geltende Verfassung ist.¹⁹¹⁷

Aus dieser Entstehungsgeschichte ist eine Konsequenz zu ziehen, dass das Semipräsidialsystem anders als das Präsidialsystem ein empirisches System ist.¹⁹¹⁸

Der Begriff des Semi-Präsidialsystems wurde im Schrifttum erstmals in den 1950er Jahren erwähnt.¹⁹¹⁹

¹⁹¹² Hoffmann, Alenta, Politische Führung im Koalitionspräsidialismus: Brasilien, in: Politische Führung in Westlichen Regierungssystemen: Theorie und Praxis im internationalen Vergleich (Hrsg: Sebaldt/Gast), Wiesbaden 2010, S.196.

¹⁹¹³ Sartori zeigte Vereinigten Staaten von Amerika als einziges Beispiel für den Präsidialismus. Siehe Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, S.116.

¹⁹¹⁴ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2016/table-scores>. (Erreichbar am 12.12.2017).

¹⁹¹⁵ Dazu ist auch zu behaupten, dass die Verfassung der II. Republik von Frankreich (1851) die erste semipräsidiale Verfassung der Welt war. Diese sog. II Republik von Frankreich endete mit einer Diktatur des Louis Napoloen. Für diese Feststellung siehe von Beyme, S.51. Dazu ausführlich hinsichtlich der II. Republik von Frankreich siehe March/Villain/Vendel, S.15-22.

¹⁹¹⁶ Zur Verfassung von 1919 in Finnland siehe Endemann, Helen, Das Regierungssystem Finnlands: Die Finnische Regierungsform von 1919 im Vergleich mit der Weimarer Reichsverfassung, Frankfurt am Main 1999. Für Finnland war insbesondere die Anwendung des Verordnungsrechts durch das Staatsoberhaupt bemerkenswert, da diese Anwendung eine Ähnlichkeit mit der Weimarer Praxis hatte. Siehe von Beyme, S.330.

¹⁹¹⁷ Für die Einwirkung der Weimarer Verfassung auf die Verfassung von Österreich siehe Sima, Christian, Österreichs Bundesverfassung und die Weimarer Reichsverfassung, Frankfurt am Main 1993.

¹⁹¹⁸ Bahro/Veser, S.485.

¹⁹¹⁹ Bevor Duverger seinen berühmten Aufsatz geschrieben hat, erwähnte schon der französische Journalist Hubert Beuve-Méry den Begriff „semi-präsidial“ in 1959 bezüglich der neuen Verfassung der V. Republik von Frankreich. Siehe Elgie, Politics of Semi-Presidentialism, S.1 Gleichfalls diskutierte der Verfassungsrechtler George Vedel in seinem Aufsatz, der unter dem Titel „Synthese oder Parallelität“ am 19-20. Februar 1978 veröffentlicht wurde, ob das Regierungssystem von Frankreich als semi-präsidial bezeichnet werden kann. Ablehnend Bahro/Veser, Das semipräsidientielle System-„Bastard“ oder Regierungsform sui generis, Zeitschrift für Parlamentsfragen 26, S.472-473. Nach den Autoren wurden ähnliche und unterschiedliche Begriffen für die Bezeichnung des Regierungssystem von Österreich und Frankreich auf verwirrender Weise angewendet.

Dieses Regierungssystem wurde bis dahin anders genannt, unter anderem auch „parlamentarische Präsidentschaftsrepublik.“¹⁹²⁰ Der Begriff wurde weltweit durch den Aufsatz von *Duverger*¹⁹²¹ im Jahre 1980 bekannt.¹⁹²² Dieses System wurde bis zur Veröffentlichung seines Aufsatzes als „*Modifikation parlamentarischer Regierungsweise*“¹⁹²³ oder eine Art rationalisierten Parlamentarismus¹⁹²⁴ bezeichnet.¹⁹²⁵

In seiner Typologie fokussierte Duverger sich auf die Ausgestaltung der Verfassung. Dementsprechend beinhaltet ein sog. semi-präsidentiales Land drei Elemente:¹⁹²⁶

- 1) Das Staatsoberhaupt wird vom Volk durch eine mittelbare oder durch eine unmittelbare Wahl gewählt.
- 2) Das Staatsoberhaupt besitzt zahlreiche weite Kompetenzen.
- 3) Es gibt einen Ministerrat bestehend aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern, die auf dem Vertrauen des Parlaments beruhen.¹⁹²⁷

Nach der Bewertung von Duverger fallen sieben Länder, deren Verfassungen diese drei Merkmale aufweisen, unter diese Typologie.¹⁹²⁸

Außerdem berücksichtigt *Duverger*¹⁹²⁹ die Diversität der politischen Praxis (Verfassungswirklichkeit) in den Ländern, die er als semi-präsidential qualifiziert hat. Aus dieser Diversität folgerte er drei unterschiedlichen Kategorien. Dementsprechend sind die Semipräsidentialländer in drei folgenden Kategorien geteilt:

- 1) Die Ländern mit einem symbolischen Staatsoberhaupt (Österreich, Irland und Island)¹⁹³⁰

¹⁹²⁰ Kaltefleiter, Werner, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln 1970, S.129

¹⁹²¹ Eigentlich bezeichnete *Duverger* 1975 die Regierungsform von Frankreich als republikanische Monarchie. Das Semipräsidentialsystem hat er erstmals 1978 in seinem Buch „Echec u Roi“ für die französischsprachigen Leser vorgestellt.

¹⁹²² Siehe Duverger, Maurice, A New Political System Model: Semi Presidential Government, European Journal of Political Research, S.165-187.

¹⁹²³ Zu diesem Begriff siehe Kaltefleiter, S. 129.

¹⁹²⁴ Die Weimarer Republik stellte Teziç zufolge ein Beispiel für die rationalisierten parlamentarischen Demokratien dar. Siehe Teziç, Anayasa Hukuku, S. 505. Unter „rationalisiertem Parlamentarismus“ versteht man die Sicherstellung der Effektivität des Regierungssystems.

¹⁹²⁵ Zippelius verwendet in seinem Buch „Allgemeine Staatslehre“ verschiedene Typologien. Er erklärte in den früheren Auflagen (z.B. 12. Auflage) die Regierungssystemen nur in drei Abschnitten: Dies sind die parlamentarische Demokratie, die präsidentiale Demokratie und die Räterepublik der UdSSR. Hingegen erklärte der Autor in den neuen Auflagen die Staatstypen der Weimarer Republik, der sog. Gaulistischen V. Republik von Frankreich und der russischen Föderation als sog. „parlamentsgebundene Präsidentialdemokratie.“ Siehe für diese neue Typologie Zippelius, Allgemeine Staatslehre, S.433ff.

¹⁹²⁶ Duverger, S.166.

¹⁹²⁷ Dieses Vertrauen ist „*im negativen Sinne*“ zu verstehen. Nach dem Konzept von Duverger besteht ein Vertrauen des Parlaments, solange das Parlament die Regierung nicht durch ein ausdrückliches Misstrauensvotum stürzt. Diese Auffassung Duvergers kann mit der Verfassungspraxis der Weimarer Republik, die oben auch als Vorbild des sog. negativen Parlamentarismus dargestellt wurde, verglichen werden. In diesem Sinne siehe Bahro/Veser, S.478. Dennoch ist auch zu bemerken, dass diese Schlussfolgerung Duvergers der Realität wegen des Eintritts neuer semi-präsidential Länder in die Typologie nicht vollständig entspricht.

¹⁹²⁸ Duverger, S.165.

¹⁹²⁹ Duverger, S.168.

¹⁹³⁰ Duverger, S.167.

- 2) Ein Land mit dem allmächtigen Präsidenten: V. Republik von Frankreich¹⁹³¹
- 3) Die Ländern mit einer Balance zwischen dem Präsidenten und dem Parlament: Die Weimarer Republik,¹⁹³² Finnland und Portugal.¹⁹³³

Hierzu ist die Auslegung der Stellung des Staatspräsidenten *Charles De Gaulle*¹⁹³⁴ bezüglich des Regierungssystems der V. Republik von Frankreich nach *Duverger* aufklärend, um den etappenweisen Aufstieg des Staatspräsidenten im französischen Regierungssystem zu erklären. Denn De Gaulle hatte betont, dass die ungeteilte Macht des Staates nur dem Staatspräsidenten zustehe. Es gibt kein anderes Verfassungsorgan, das die unbeschränkte Stellung des Staatsoberhauptes ersetzen könne.¹⁹³⁵

Für die dritte Gruppe, die einen Ausgleich zwischen dem Präsidenten und dem Parlament vorsah, hob *Duverger* die politische Praxis dieser Länder hervor. Der Staatspräsident tritt in diesen Ländern als Hauptakteur der Politik auf, wenn die Regierung nur eine schwache Unterstützung genießt. Hierzu führt *Duverger* die Minderheitsregierungen von Mario Soares in Portugal als Beispiel auf.¹⁹³⁶ Der Staatspräsident hatte in diesem Land nach dem Sturz dieser Regierung die Initiative ergriffen und gründete eine Art Präsidialregierung, die nur aus unparteilichen Ministern zusammengesetzt war.

Das Parlament hat jedoch Widerstand dagegen geleistet und diese Regierung gestürzt. Diese Stellungnahme des Parlaments änderte die Idee des Staatspräsidenten nicht. Es folgte die Gründung der zweiten Präsidialregierung unter dem Schatten der Auflösungsdrohung des Parlaments durch den Staatspräsidenten. Diese Drohung ermöglichte diesmal die Amtsführung der Regierung.¹⁹³⁷ *Duverger* nannte auch die oben erwähnte Rolle des Reichspräsidenten bei der Regierungsbildung ein Vorbild für diese Gruppe.¹⁹³⁸ Eine Präsidialregierung sei eine legitime Form, wenn das Regierungssystem als semi-präsidial eingestuft werden könne.¹⁹³⁹

Es kann auch geschlussfolgert werden, dass die Stellung des Staatsoberhauptes im Semipräsidialsystem vor allem bei der Regierungsbildung relevant sei. Ohne Mitwirkung des Staatspräsidenten sei es unmöglich, die Regierungstätigkeit durchzuführen.¹⁹⁴⁰

¹⁹³¹ *Duverger*, S.170.

¹⁹³² Als Exkurs ist hierzu ist zu bemerken, dass *Duverger* die Ausgestaltung eines mächtigen Präsidialamts als Garanten gegen den Aufstieg Hitlers bewertet hat. Nach seiner Auffassung wäre die Weimarer Republik früher untergegangen, wenn sie eine reine parlamentarische Demokratie gewesen wäre. Siehe *Duverger*, S. 173.

¹⁹³³ *Duverger*, S.173.

¹⁹³⁴ Für diese Auslegung von *De Gaulle* siehe *Duverger*, S.171.

¹⁹³⁵ Hierzu sollte bemerkt werden, dass die Intention des Verfassungsvaters Debre zum Regierungssystem der V. Republik eine Ähnlichkeit mit der Verfassungsgebung der Weimarer Republik hatte. Debre erklärte, dass durch diese Verfassung nicht die parlamentarische Demokratie umgebaut, sondern eine echte parlamentarische Demokratie zum ersten Mal eingeführt wurde. Für die Rede von Debre vor der Generalversammlung des Staatsrats am 27. August 1958 siehe Ziebura, Gilbert, Die V. Republik - Frankreichs neues Regierungssystem, Köln und Opladen 1960, S.95ff.

¹⁹³⁶ *Duverger*, S.176.

¹⁹³⁷ Für eine detaillierte Darstellung dieser Präsidialregierungen nach dem Untergang von Minderheitsregierungen in Portugal siehe Veser, Ernst, Semipräsidientielles Regierungssystem und institutionelle Effizienz im Prozess der Transformation: Eine empirisch-systematische Studie am Beispiel Portugals von 1974 bis 1992, Frankfurt am Main 1999, S. 242-307; O. A. Neto/ M. C. Lobo, Portugal's semi-presidentialism (re) considered: An assesment of the president's role in the policy process 1976-2006, *European Journal of Political Research* 48, S.234-255.

¹⁹³⁸ *Duverger*, S.173-174.

¹⁹³⁹ Bayerlein, Bernhard H., Der deutsche Semipräsidialismus und die Reichsexekutive gegen Sachsen und Thüringen - Gedanken zum Scheitern der Weimarer Republik, Köln 1997, S.7.

¹⁹⁴⁰ Bahro/Veser, S.482.

Diese Darstellung von *Duverger* zum Semipräsidentialsystem als ein neues Konzept wird unter zwei Aspekten kritisiert: Die erste Auffassung akzeptierte seine These als eigenständigen Typ, die unterschiedlichen Kriterien entwickle: Nach *O'Neill*¹⁹⁴¹ sei eine Regierung semipräsidential, wenn die Exekutive zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Staatspräsidenten geteilt werde und der Staatspräsident weitgehende Befugnisse habe. Für diese Typologie von *O'Neill* spielt die Volkswahl keine Rolle. Darum seien die Länder wie Albanien oder die Türkei (vor der Verfassungsänderung von 2007), deren Verfassungen keine Volkswahl zum Staatspräsidenten vorsehen, als semipräsidential zu qualifizieren. Dagegen bewertete *Linz*¹⁹⁴² die mittelbare oder unmittelbare Volkswahl als Voraussetzung des semipräsidentialen Regierungssystems nebst der Erforderlichkeit einer vom Parlamentsvertrauen abhängigen Regierung. Danach entspricht die erste Fassung der Verfassung von 1958 in Frankreich nicht den Kriterien des Semipräsidentialsystems.¹⁹⁴³

Der prominente Politikwissenschaftler und Staatsrechtler *Giovanni Sartori*¹⁹⁴⁴ sah die mittelbare oder unmittelbare Volkswahl als Voraussetzung für die Qualifizierung eines Systems als semipräsidential vor und setzte weitere vier Kriterien voraus, um ein politisches System als semipräsidential zu qualifizieren:

- Der Staatspräsident muss unabhängig von den anderen Organen amtieren.
- Trotz seiner Unabhängigkeit braucht der Staatspräsident für die Durchsetzung seinem Willen einen Ministerrat.
- Dieser Ministerrat muss auf dem Vertrauen des Parlaments beruhen.
- Sowohl der Staatspräsident als auch der Ministerrat haben Autonomie zu genießen.

*Sartori*¹⁹⁴⁵ bemerkte auch, dass das Semipräsidentialsystem ein eigenständiges System sei. Er widersprach mit der Begründung, dass das Wort „semi“ hierzu eine Mischung von Systemen bedeutete. Er begründete seine Gedanken damit, dass das Wort „semi“ in diesem Kontext kein Kontinuum zwischen dem parlamentarischen Regierungssystem und dem Präsidentsystem bezeichne.

Der prominente Semipräsidentialismus-Forscher *Robert Elgie*¹⁹⁴⁶ betonte die erhebliche Bedeutung der

¹⁹⁴¹ O'Neill, Patrick, Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective, *Journal of Communist Studies*, 9(3), S.197.

¹⁹⁴² Linz, Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? in: Failure of the Presidential Democracy, S.48.

¹⁹⁴³ In der ersten Fassung der französischen Verfassung von 1958 sah die Verfassung eine mittelbare Wahl des Staatspräsidenten vor. Dementsprechend wurde der Staatspräsident von einem Wahlgremium gewählt, das sich aus 81.764 Wahlmännern zusammensetzte. In diesem Gremium amtierten Senatoren, Abgeordnete, Bürgermeister, Gemeinden, einschließlich Departementsräte als Wahlmänner. Nach der Algerien-Krise unterbreitete der erste Staatspräsident De Gaulle dem Referendum eine Verfassungsänderung, die die Einführung der direkten Volkswahl für das Staatspräsidentenamt vorgeschah. Diese Unterbreitung wurde als Verfassungsbruch bezeichnet, weil Art. 11 der Verfassung von 1958 die Kompetenz zur Unterbreitung einer Volksabstimmung nur bezüglich der Gesetze anerkannt hatte. Schließlich wurde diese Verfassungsrevision vom Volk abgestimmt und bestätigt. Siehe March/Vilain/ Wendel, *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht*, Berlin-Heidelberg 2015, S. 171-172. An diesem Punkt wurden die Klagen vom Verfassungsrat als unzulässig zurückgewiesen. Der Verfassungsrat begründete diese Ablehnung damit, dass der Rat unzuständig für die Prüfung der vom Volk durch die Volksabstimmung angenommenen Verfassungsänderungen sei. Siehe dazu Entscheidung Nr. 62-20 DC vom 6 November 1962, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/allemand/62_20dc.pdf (Erreichbar am 2.08.2017).

¹⁹⁴⁴ Sartori, Giovanni *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar ve Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*(Übersetzer: Ergun Özbudun), Ankara 1997, S.173.

¹⁹⁴⁵ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, S.174.

¹⁹⁴⁶ Elgie, Robert, *The Politics of Semi-Presidentialism, Semi-Presidentialism in Europe*, New York 1999, S.13.

Volkswahl und definierte das semipräsidentiale Regierungssystem folgendermaßen: Das Regierungssystem eines Landes sei semipräsidential, wenn der Staatspräsident vom Volk gewählt wird und neben ihm ein Ministerpräsident und ein Kabinett amtieren, die gegenüber dem Parlament verantwortlich sind. *Elgie* beabsichtigte durch seine Definition, die Kompetenzen des Staatspräsidenten außer Acht zu lassen. Auf diese Weise konnten nach *Elgie* nicht nur Länder mit einem starken Präsidenten, wie Russland und Frankreich, sondern auch die Länder mit einem weniger starken Präsidenten wie Polen und Portugal als semipräsidential qualifiziert werden. Er stellte fest, dass die Annahme des Semipräsidentialismus in einem Land beim Vorliegen von drei Faktoren in Betracht komme. Demnach könne ein Land eine neue Verfassung mit einem Semipräsidentialsystem erlassen, wenn die Monarchie in diesem Land untergegangen sei.

Hierbei vertrete der Staatspräsident das demokratische Kennzeichen des neuen Regimes. Darum sei nach *Elgie* in diesem Fall der Staatspräsident verfassungsrechtlich schwach.¹⁹⁴⁷ Jedoch kann der Einwand erhoben werden, dass der Reichspräsident in der Weimarer Republik und der Bundespräsident in Österreich weitgehende Kompetenzen besaßen, obgleich die Verfassung der Weimarer Republik und die Verfassung von Österreich nach dem Untergang der Monarchie entstanden sind.

Darüber hinaus kann ein Land das semipräsidentiale Regierungssystem für die Stabilität bevorzugen, wenn dieses Land in der parlamentarischen Demokratie nicht überleben könnte. In einem solchen Fall ist der Staatspräsident verfassungsrechtlich stark.

Zudem kann das semipräsidentiale Regierungssystem während des Prozesses der Transformation ausgewählt werden. Insofern stellen die osteuropäischen Länder ein Beispiel dar. Nach *Elgie* steht im Hintergrund dieser Auswahl das Ziel, die Gewaltenfusion in einer Persönlichkeit zu verhindern. Die Kompetenzen sind daher zwischen dem Präsidenten, dem Ministerpräsidenten und dem Parlament verteilt.¹⁹⁴⁸

*Lipjhart*¹⁹⁴⁹ stellte die Frage, ob die Typologie des Semi-Präsidentialismus als neue Kategorie notwendig sei. Denn Länder wie Österreich und Portugal hätten ein Staatsoberhaupt, dessen Rolle in der Exekutive sehr begrenzt ist, obwohl die Staatsoberhäupter dieser Länder durch die Volkswahl gewählt würden. In Anlehnung der Kritik zur *Duvergers* Typologie bemerkte *Lipjhart*, dass *Duverger* insofern Recht habe, dass ein vom Volk gewählter Präsident durch die Extension seiner Befugnisse oder durch die Übernahme der Führung in der Regierung das parlamentarische System umwandeln könne.

*Steffani*¹⁹⁵⁰ sieht wie *Lipjhart* gegenüber der Qualifizierung des Semipräsidentialsystems als eines eigenständigen Systems skeptisch. Dieses System könne nur als ein Untertyp einer präsidentialdominierten parlamentarischen Demokratie eingestuft werden.¹⁹⁵¹ Denn die Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament, die auch im Semipräsidentialsystem beobachtet werden könne, sei das primäre Kriterium für die Qualifizierung einer Staatsformbestimmung.¹⁹⁵² Andere Merkmale, wie die Direktwahl des Staatsoberhauptes oder die Parlamentsauflösung stellen nur zusätzliche Kriterien dar.¹⁹⁵³ Nach *Steffani*

¹⁹⁴⁷ Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, S.17.

¹⁹⁴⁸ Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, S.18.

¹⁹⁴⁹ Lipjhart, S.89.

¹⁹⁵⁰ Steffani, Winfried, Semi-Präsidentialismus: Ein selbstständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1995, Nr.4, S.621-641.

¹⁹⁵¹ Steffani, Semi-Präsidentialismus: Ein selbstständiger Systemtyp? S.630.

¹⁹⁵² Steffani, Semi-Präsidentialismus: Ein selbstständiger Systemtyp? S.631.

¹⁹⁵³ Steffani, Semi-Präsidentialismus: Ein selbstständiger Systemtyp? S.636.

sind alle Regierungssysteme parlamentarisch¹⁹⁵⁴, die ein Abberufungsrecht der Regierung anerkennen. Steffani schlägt für die Qualifizierung dieses Systems den Begriff „*semi-parlamentarisch*“ vor. Dieser Vorschlag wurde im türkischen Schrifttum von Gözler¹⁹⁵⁵ mit dem Argument, die Benennung dieses System als semi-parlamentarisch sei logisch, wiederholt. Duverger hob bezüglich dieser Kritik zur Terminologie des Semipräsidentialsystems aber hervor, die Legitimität der Legislative und die Legitimität des Staatspräsidenten beruhten auf zwei unterschiedlichen und unabhängigen Wahlen. Darum stelle die Ähnlichkeit der Legitimitätsquellen der Legislative und des Staatspräsidenten nicht die parlamentarische Demokratie sondern das Präsidentsystem dar.¹⁹⁵⁶

Shugart¹⁹⁵⁷ widersprach auch der klassischen Typologie bezüglich der Regierungssysteme einschließlich des Semipräsidentialsystems. Nach ihm gibt es fünf unterschiedliche Regierungssysteme:

- Reines Präsidentsystem
- Premier-Präsidentsystem
- Präsidentsial-Premiersystem
- Parlamentarisch mit Präsidenten
- Rein parlamentarisch.

Die Regierungssysteme von „*premier-präsidential*“, „*präsidential-premier*“ und „*parlamentarisch mit Präsidenten*“ entsprechen dem Semipräsidentialismuskonzept von Duverger. Shugart versteht unter dem sog. premier-präsidentialen Regierungssystem ein Regierungssystem, in dem sowohl der Ministerpräsident als auch der Staatspräsident mittelbar (Parlament) oder unmittelbar (Volkswahl) sich auf das Vertrauen des Volkes berufen können. Der Staatspräsident besitzt demnach zahlreiche Kompetenzen wie die Auflösung des Parlaments und eine Art Gesetzgebungskompetenz. Er kann aber in einer solchen Regierungstypologie den Ministerpräsidenten nicht entlassen. Nach Shugart¹⁹⁵⁸ stellt die Verfassung der V. Republik Frankreichs ein typisches Beispiel für diese Typologie dar. Der Staatspräsident besitzt jedoch im präsidential-premier Regierungssystem die Kompetenz zur Entlassung des Kabinetts. Es können das Regierungssystem der Weimarer Republik und das Regierungssystem von Sri Lanka nach 1977 als Beispiele für dieses Regierungssystem aufgezählt werden.¹⁹⁵⁹ Für dieses System wies er darauf hin, dass die Gefahr politischer Instabilität nahelag. Diese Instabilität konnte man nach seiner Auffassung in der Weimarer Republik und in Peru vor dem Putsch von Fujimori beobachten.¹⁹⁶⁰ Beide Systemen, die nach Shugart¹⁹⁶¹ fast identisch sind, könnten als Untertyp der Parlamentarismus qualifiziert werden.¹⁹⁶² Diese Verfassungen weisen, anders als eine reine parlamentarische Demokratie,

¹⁹⁵⁴ Zugleich nannte er diesen Regierungstyp als die parlamentarische Regierungssystem mit Präsidentsdominanz. Siehe Steffani, *Semi-Präsidentialismus: Ein selbstständiger Systemtyp?* S.638.

¹⁹⁵⁵ Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ağustos 2013, S.241.

¹⁹⁵⁶ Für die Antwort von Duverger auf die Kritik seiner Terminologie siehe Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, S.5-6.

¹⁹⁵⁷ Shugart, Matthew S. , *Of Presidents and Parliaments*, *East European Constitutional Review*, 2(1), S.30.

¹⁹⁵⁸ Shugart, *Of Presidents and Parliaments*, S.30.

¹⁹⁵⁹ Shugart, *Of Presidents and Parliaments*, S.30-31.

¹⁹⁶⁰ Shugart, *Of Presidents and Parliaments*, S.32.

¹⁹⁶¹ Shugart, *Of Presidents and Parliaments*, S.31.

¹⁹⁶² Laut von Beyme erhöhe die direkte Wahl des Ministerpräsidenten, die das israelische System als präsidential-premier durchführt, diese Begriffsverwirrung. Siehe von Beyme, S.52.

weite Kompetenzen des Staatspräsidenten auf.

Es tritt das parlamentarische System mit einem Präsidenten auf die Bühne, das einen vom Volk gewählten Präsidenten ohne erhebliche Kompetenzen aufweist. Für diese Typologie ist Irland das Hauptmuster.¹⁹⁶³ Es können auch Länder wie Bulgarien,¹⁹⁶⁴ in dem der vom Volk gewählte Präsident nur symbolische Befugnisse hat, auch als parlamentarischen Demokratie mit Präsidenten genannt werden. Es können Länder wie Österreich, in denen der Staatspräsident zahlreiche Kompetenzen besitzt, als parlamentarisches System mit einem Präsidenten aufgezählt werden. Diese Qualifizierung beruht auf der Staatspraxis dieser Länder. Hierzu stellt Österreich ein typisches Beispiel dar. Obgleich die Verfassung von 1920 mit der Fassung von 1929 in Österreich dem Bundespräsidenten weite Kompetenzen wie die Auflösung des Nationalrats¹⁹⁶⁵ und die Ernennung und die Entlassung des Kabinetts zuerkannt hat, hielten sich die Bundespräsidenten von Österreich bis heute bei der Anwendung dieser Kompetenzen zurück.¹⁹⁶⁶ Es gibt einige Ursachen für diese Zurückhaltung der Bundespräsidenten in der Alltagspolitik.

Einmal ging es um die Einholung des Vorschlags der Minister bezüglich der Akte des Bundespräsidenten. Der Bundespräsident musste nach der Verfassung von 1929 für alle Akte den Vorschlag eines Ministers oder des Ministerpräsidenten einholen.¹⁹⁶⁷ Die Mehrheitsregierungen in Österreich, die seit Jahrzehnten als Große Koalitionen die Politik dominieren, stellen ein Hindernis für die Einmischung des Bundespräsidenten in die Alltagspolitik dar.¹⁹⁶⁸ Der Bundespräsident kann sich nicht durch die Bildung einer sog. Präsidialregierung in die Geschäfte der Exekutive einmischen.¹⁹⁶⁹ Die Persönlichkeiten des Bundespräsidenten in Österreich waren seit 1951¹⁹⁷⁰ faktisch auch nicht stark genug, um eine Präsidialherrschaft durchzusetzen. Die Kandidaten für das Präsidialamt waren bisher¹⁹⁷¹

¹⁹⁶³ von Beyme, S.52.

¹⁹⁶⁴ Für das parlamentarische System mit Präsidenten in Bulgarien siehe Kükner, Bilger, Hükümet Sistemi Seçeneklerinden Başkanlı Parlamenter Sistem, Ankara Barosu Dergisi, 2012/2, S.277-305. Übrigens stellte *Shugart* fest, dass die Exkommunisten ein schwaches Präsidialamt ausgestaltet hatten. Denn sie wollten ihren Einfluss wegen einer unabhängigen Exekutive nicht verlieren. Für diese Feststellung siehe *Shugart*, Of Presidents and Parliaments, S.32.

¹⁹⁶⁵ Seit 1945 wurde der Nationalrat vom Bundespräsidenten nicht aufgelöst.

¹⁹⁶⁶ Melhorn, Lutz, Der Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich, Baden-Baden 2010, S. 455-456. *Lutz* bewertete auch das Regierungssystem Österreichs als „*parlamentarisches Regierungssystem mit präsidialem Einschlag*.“

¹⁹⁶⁷ Uluşahin, Nur, Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi Parlamenter Sistemle Bağdaşır mı, in: Türkiye'nin Anayasa Gündemi (Hrsg: İbrahim Kaboğlu), İstanbul 2016, S.131. Aus diesem Artikel zog *Uluşahin* die Konsequenz, dass der Hauptgrund für die Beibehaltung der parlamentarischen Demokratie in Österreich die Ausgestaltung des Staatsoberhauptamts als „Null-Gewalt“ ist. Darum spielt die zurückhaltende Rolle des Staatspräsidenten keine Rolle. Diese Meinung ist teilweise fehlerhaft. Denn diese Meinung schließt die Vermutung aus, wonach ein Parteichef aus der dominierenden Mehrheit in der Nationalversammlung als Bundespräsidenten gewählt werden kann.

¹⁹⁶⁸ Melhorn, S.457. Ebenso siehe Özsoy, Şule, Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanı'nın Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli, İstanbul 2009, S. 214.-220. In der gleichen Hinsicht siehe von Beyme, S.53.

¹⁹⁶⁹ Melhorn, S.457-460. Zudem bemerkte *Lutz*, dass der Bundespräsident wegen dieser starken Mehrheit im Nationalrat nicht direkt an der Politik beteiligt sein, da diese starke Mehrheit der großen Koalition im Nationalrat durch eine Verfassungsänderung seine Kompetenzen beschneiden könne. Hier gibt es eine Ähnlichkeit mit Island. Dort profitieren die Parteien von der Flexibilität der Verfassung, um die Macht des Staatspräsidenten zu begrenzen. Dazu ausführlich von Beyme, S.54.

¹⁹⁷⁰ Die Volkswahl des Bundespräsidenten wurde nach dem zweiten Weltkrieg 1951 erneut eingeführt.

¹⁹⁷¹ Hierzu stellte die Wahl von Alexander van Bellen als Bundespräsidenten 2016 eine Ausnahme dieser Feststellung dar. Bei dieser Wahl kandidierte der Ex-Grünen Chef als Unabhängiger und erlangte in der Stichwahl die Unterstützung anderer Parteien gegen den FPÖ-Kandidaten Norber Hofer. Diese Unterstützung anderer Parteien wiederholte sich in der darauffolgenden Stichwahl, die vom Verfassungsgerichtshof wegen der

immer die Kandidaten der großen Parteien,¹⁹⁷² weshalb die Wahl dieser Kandidaten ohne Unterstützung dieser Parteien unmöglich war.¹⁹⁷³ Die Kandidaten wurden immer unter Persönlichkeiten ausgesucht, die entweder erfahrene Diplomaten oder erfahrene Politiker waren. Es besteht daher im Volk gegenüber diesen sog. Staatsmännern die Erwartung, dass ein solcher Staatsmann als Bundespräsidenten unparteilich bleiben und sich von der Alltagspolitik distanzieren wird.¹⁹⁷⁴ Führende Politiker politischer Parteien neigten aufgrund dieser Erwartung des Volkes nicht dazu, für das Bundespräsidialamt zu kandidieren.¹⁹⁷⁵ *Gönenç* kritisierte, dass das System der parlamentarischen Demokratie mit einem Präsidenten einen Dualismus der politischen Agenda verursache.

Demnach müsse das Staatsoberhaupt für die Volkswahl anders als in einer reinen parlamentarischen Demokratie mit einer politischen Agenda vor das Volk treten. Nach *Gönenç* sei dies aus zwei Gründen gefährlich: Entweder wäre die politische Agenda des Staatsoberhauptes mit der Regierungspartei zu vereinbaren und damit die Unparteilichkeit des Amtes verletzt oder das Staatsoberhaupt würde mit der Regierungspartei konkurrieren, falls die Regierungspartei und das Staatsoberhaupt unterschiedliche politische Einstellungen haben. Diese Lage könnte auch die Unparteilichkeit des Amtes verletzen. Denn das Staatsoberhaupt hat in der parlamentarischen Demokratie nur symbolische Befugnisse und braucht darum eine Allianz mit anderen Parteien oder anderen Kräften im Parlament.¹⁹⁷⁶

Entgegen der parlamentarischen Demokratie mit einem Präsidenten als einem Untertyp des Semipräsidentialsystems hat der amerikanische Politikwissenschaftler *Fish* für die semipräsidentialen Länder, die ein Staatsoberhaupt mit enormen Kompetenzen haben, eine andere Typologie dargelegt. Nach *Fish* könne das Regierungssystem dieser Ländern als super-präsidentielles System bezeichnet werden.¹⁹⁷⁷ Die Weimarer Republik und die Verfassung der russischen Föderation seien federführende Beispiele für dieses Regierungssystem.¹⁹⁷⁸ *Gönenç* kritisierte aus diesem Grund die Verfassungsänderung von 2007 in der Türkei und bewertete diese Änderung als eine Hintertür zum Präsidentsystem.¹⁹⁷⁹

Das Semipräsidentialsystem wurde insbesondere in osteuropäischen Staaten nach dem Verfall der Sowjetunion angenommen. Es haben nur 15 Staaten aus diesem sog. Ostblock diese semipräsidentiale Regierungsform bevorzugt.¹⁹⁸⁰ Im Hintergrund dieser Auswahl der Postsowjetländern stehen zwei

Feststellung der Unregelmäßigkeiten in der Stichwahl vom 22.5.2016 (Verfassungsgerichtshof W I 6/2016-125 am 1. Juli 2016) wiederholt wurde.

¹⁹⁷² An diesem Punkt ist die Haltung der SPÖ zugunsten eines symbolischen Bundespräsidenten bemerkenswert. Denn alle Kandidaten dieser Partei haben zwischen 1946 und 1986 die Bundespräsidentenwahlen gewonnen. Für diese Bewertung siehe *Özsoy, Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanlığı'nın Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli*, S.186.

¹⁹⁷³ Lutz, S.460.

¹⁹⁷⁴ *Özsoy, Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanlığı'nın Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli*, S.186.

¹⁹⁷⁵ *Özsoy, Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanlığı'nın Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli*, S.220.

¹⁹⁷⁶ *Gönenç, Hükümet Sistemi Tartışmalarında "Başkanlı Parlamenter Sistem" Seçeneği*, S.42.

¹⁹⁷⁷ *Fish, M. Steven, The Pitfalls of Russian Superpresidentialism, Current History*, October 1997, S.326-330.

¹⁹⁷⁸ *Gönenç, Hükümet Sistemi Tartışmalarında "Başkanlı Parlamenter Sistem" Seçeneği*, S.42. Dazu ausführlich *Dursun, Hasan, Süper Başkanlık ya da Başkanlık Parlamenter Sistem, TBB Dergisi*, Sayı 67, 2006, S. 230-284.

¹⁹⁷⁹ Ebenda. Der Autor unterstützte hierzu seine These mit der Erklärung des damaligen Präsidenten des Verfassungsausschusses *Burhan Kuzu*. Denn *Kuzu* erklärte am 8.05.2007, dass sie für das Präsidentsystem weiterbemühen könnten, wenn das Volk diese Verfassungsänderung adoptieren würde.

¹⁹⁸⁰ Insofern bemerkte *Bahro* diese Transition im Lichte der "Dritten Welle" These von *Samuel Huntington*. *Huntington* fordere eine starke Führung für die Zeiten der Transformation. Dazu *Bahro, Max Weber's Influence on the Weimar Constitution and semi-presidential government in Portugal as a semi-presidential system in Transition*, S.1-2. Doch eigentlich bestand im Demokratisierungsprozess aus vier Wellen: Nach *von Beyme* stellten die Gründung der republikanischen Systeme nach der Untergang der Monarchie in Deutschland, Österreich und

Faktoren: In erster Linie befürchtete die verfassungsgebende Gewalt in diesen Ländern eine Fusion der Exekutive mit der Legislative im Falle der Mehrheit einer einzigen Partei im Parlament. Des Weiteren wurde das Präsidialsystem in diesen Ländern nicht angenommen, da in diesem System der Verlierer der Wahl alles verlieren könne. Letztendlich wurde das Semipräsidialsystem als absolute Lösung angenommen.¹⁹⁸¹

Das Semipräsidialsystem wurde außerhalb von Europa auch als eine mittlere Regierungsform, also eine zwischen Präsidialsystem und Parlamentarismus, in Afrika angenommen. Dies ist insbesondere in frankofonen Ländern zu beobachten.¹⁹⁸² Darüber hinaus war das Semipräsidialsystem eine passende Lösung für die demokratische Übergangsphase der 1990er Jahre.¹⁹⁸³ Es lag eine Parallellität zu osteuropäischen Ländern vor.

Ein aktuelles Beispiel für diese afrikanischen Länder stellt Tunesien dar, das das Semipräsidialsystem in seiner Verfassung als Regierungssystem angenommen hat.¹⁹⁸⁴ Dieses System funktionierte jedoch in einigen Ländern von Afrika anders als sein Vorbild Frankreich, weil in diesen Ländern ein Einparteiensystem entstand und dieses dem Staatspräsidenten unbegrenzte Herrschaft gab.¹⁹⁸⁵ Zudem veranlasste politische Streitigkeiten zwischen dem Staatspräsidenten und dem Ministerpräsidenten (sog. *Cohabitation*), wenn sie aus unterschiedlichen politischen Kreisen kamen, die politische Einmischung der Militärs bis zum Militärputsch.¹⁹⁸⁶

Es wurde wegen der Funktionsfähigkeit des semipräsidialen Systems die Kritik geübt, dieses System

Finnland die erste Welle dar. In dieser Welle ist die Tendenz zum Semipräsidialismus sehr stark. Jedoch stellt die V. Republik von Frankreich in 1958 das einzige Beispiel dar, das in der zweiten Demokratierisierungswelle ein semipräsidiales System angenommen hat. Ebenso hat in der dritten Demokratisierungswelle nur Portugal das semipräsidiale Regierungssystem adoptiert. Hingegen erfreute sich die Annahme des Semipräsidialismus in osteuropäischen Ländern in der sog. vierten Demokratisierungswelle einer großen Beliebtheit. Siehe von Beyme, S.58-59. Detailliert in: Roche, Francois Frison, Semi presidentialism in post-communist context, in: Semi-presidentialism outside Europe (Ed.: Robert Elgie/Sophia Mästrup), S. 56-78. Ebenso Shugart, Of Presidents and Parliaments, East European Constitutional Review, 2(1), S.30-32.

¹⁹⁸¹ Roche, S.59.

¹⁹⁸² Zur einen detaillierten Darstellung der Annahme der Semipräsidialismus in diesen Ländern siehe Conac, Gerard, Semi-presidentialism in a francophone context, in: Semi-presidentialism outside Europe (Ed.: Robert Elgie/Sophia Mästrup), S.78-91. Insofern bemerkte Conac aufmerksam, dass die Experten der Verfassungsverhandlungen dieser Ländern ihr Jurastudium in Frankreich abgeschlossen haben.

¹⁹⁸³ Conac, S.85-86.

¹⁹⁸⁴ Für die neue Verfassung von 2014 in Tunesien siehe Horchani, Ferhad, Güçlü ve Zayıf Yönleriyle 27 Ocak 2014 Tarihli Yeni Tunus Anayasası, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 3/ Sayı 6, S.11-37. Aus den Erfahrungen der autoritären Regierung vor dem arabischen Frühling beschnitt die verfassungsgebende Gewalt die Kompetenzen des Staatspräsidenten. Darum ist dessen politischer Einfluss auf die nationale Sicherheit und auf die Außenpolitik begrenzt. Ebenso wurde das Auflösungsrecht des vom Volk gewählten Staatspräsidenten erheblich erschwert. Es können zwei Vertrauensvoten des Parlaments hintereinander, die Amtszeit des Staatspräsidenten beenden, wenn dieser gemäß Art. 99 der Verfassung das Vertrauensvotum für den Ministerrat fordert. Mit dieser Ausgestaltung näherte sich die tunesische Verfassung der Regierungsform "*parlamentarischen Demokratie mit Präsidenten*" an.

¹⁹⁸⁵ Conac, S.80ff. Auch der Senegal machte eine politische Krise nach der Annahme des Semipräsidialsystems durch. Die Streitigkeit zwischen dem Staatspräsidenten Mamadou Dia und seinem Ministerpräsidenten wurde durch einen Militärputsch gelöst. Dia wurde infolge des Putsch hingerichtet. Die Verfassung sah nach dem Putsch die Einführung des Präsidialsystems vor. Conac schrieb, dass Zaire eine ähnliche Erfahrung gemacht hatte. Die politische Streitigkeit zwischen dem Staatspräsidenten Lumumba und dem Ministerpräsidenten Tshombe veranlasste die Entlassung von Tshombe durch Lumumba. Jedoch lehnte Tshombe diese Entlassung ab und erklärte sich zum neuen Staatsoberhaupt. Nach dieser Erklärung wurde er unter Hausarrest gestellt und am 17. Januar 1961 hingerichtet. Nach diesen Entwicklungen und der Ernennung von vier weiteren Ministerpräsidenten hatte General Mobutu die Führung übernommen und ernannte keinen Ministerpräsidenten mehr.

¹⁹⁸⁶ Ein Beispiel für diesen Fall ist der Militärputsch 1996, dessen Ursache die unbewältigte *Cohabitation* zwischen Staatspräsident und Ministerpräsident war. Siehe Conac, S.87.

könne entgegen den Erwartungen der verfassungsgebenden Kraft nicht immer die Stabilität sicherstellen.¹⁹⁸⁷ Es gibt sogar Streitigkeiten zwischen Staats- und Ministerpräsident, obwohl sie das gleiche politische Programm durchsetzen wollen.¹⁹⁸⁸ Es reicht nicht aus, eine sog. gefestigte Mehrheit (*consolidated Majority*)¹⁹⁸⁹ im Parlament zu haben. Es ist jedoch das Bestehen einer solchen gefestigten Mehrheit weniger riskant als eine sog. geteilte politische Mehrheit (*divided political Majorities*).¹⁹⁹⁰

Im Falle sog. geteilter politischer Mehrheiten besitzen der Staatspräsident und der Ministerpräsident unterschiedliche Mehrheiten im Parlament.¹⁹⁹¹ Die Streitigkeit vergrößert sich, wenn der Ministerpräsident sein eigenes politisches Programm durchsetzen will, ohne es mit dem Staatspräsidenten zu beratschlagen.¹⁹⁹² Die Kohabitation kommt auch öfters vor, wenn die Verfassungsgerichtsbarkeit in diesen Ländern für die Organstreitigkeiten unzuständig ist.¹⁹⁹³

Nach Skasch sei die gefährlichste Konstellation die sog. geteilte politische Minderheit (*divided political minority*). In diesem Falle hat weder der Staatspräsident noch der Ministerpräsident noch eine Koalition ein Mehrheitsvertrauen im Parlament. Nach Skasch¹⁹⁹⁴ stellte die Weimarer Republik ein Beispiel für diese Konstellation dar. In einem solchen Fall neigen die Staatspräsidenten dazu, ihre Kompetenzen für die Ausrufung des Ausnahmezustandes zu missbrauchen.

Skach¹⁹⁹⁵ erinnerte letztendlich an die Frage, warum der Semipräsidentalismus für den Untergang einer Staatsaufbau tauglicher sei als die reine parlamentarische Demokratie und als ein reines Präsidialsystem. Es komme für die Antwort dieser Frage die Auflösungskompetenz des Staatspräsidenten in der Konstellation der sog. geteilten politischen Minderheit in Betracht.

Elgie¹⁹⁹⁶ stellte wie Skach die Frage, warum das Semipräsidentialsystem in manchen Ländern nicht funktionierte und beantwortete diese Frage damit, dass das Semipräsidentialsystem dann nicht gut funktioniert, wenn die Machtverteilung mit einem starken Staatsoberhaupt nicht ausreichend

¹⁹⁸⁷ Roper, Steven D., Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes, *Comparative Politics*, Vol 34 No.3, S.266ff.

¹⁹⁸⁸ Skach, Cindy, The "newest" separation of Powers: Semipresidentialism, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 5, Number 1(2007), S. 97. Ein aktuelles Beispiel könne hier die Davutoğlu-Regierung III unter der Präsidentschaft von R.T. Erdoğan in der Türkei sein. Obgleich Erdoğan und Davutoğlu von der selben Parteien (Justiz und Entwicklungspartei - AKP) kamen, ist Davutoğlu zurückgetreten und die neue Regierung wurde unter der Führung von Binali Yıldırım gegründet.

¹⁹⁸⁹ Skach, The "newest" separation of powers: Semipresidentialism S.101. Die Autorin nennt hierzu die Präsidentschaft Mitterrands in Frankreich und sein Verhältnis zu seiner Sozialistischen Partei.

¹⁹⁹⁰ Skach, The "newest" separation of Powers: Semipresidentialism, S.102. Auch in Moldova wurde während der Präsidentschaft von Lucinschi eine Kohabitation mit der Regierung von Ciubic durchgemacht. Zur Lösung der Streitigkeiten schlug Lucinschi die Einführung des Präsidialsystems vor. Er scheiterte wegen der fehlenden verfassungsändernden Mehrheit im Parlament. Nach diesem Scheitern nahm das Parlament in Moldova am 05.07.2000 eine Verfassungsänderung an, welche die Einführung der parlamentarischen Demokratie vorsah. Siehe Rosper, S.267-268.

¹⁹⁹¹ Zum französischen Fall detailliert siehe Elgie, Robert, Cohabitation: Divided Government French- Style, in: *Divided Government in Comparative Perspective* (Hrsg.: Robert Elgie), New York 2001, S.106-127. Dazu ausführlich für den finnischen Fall Paloheimo, Heikki, *Divided Government in Finland*, in: *Divided Government in Comparative Perspective* (Hrsg.: Robert Elgie), New York 2001, S.86-106. Auch die neuen semipräsidentialen Ländern wie Polen haben eine Kohabitation erlebt. Siehe Paskowska, Anio Krok, *Divided Government in Polen*, in: *Divided Government in Comparative Perspective* (Hrsg.: Robert Elgie), New York 2001, S.127-146.

¹⁹⁹² Skach, The "newes" seperation of powers, S.103.

¹⁹⁹³ Von Beyme, S.326.

¹⁹⁹⁴ Skach, The "newes" seperation of powers, S.103.

¹⁹⁹⁵ Skach, The "newes" seperation of powers, S.104.

¹⁹⁹⁶ Elgie, Robert, Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies, *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 3, No.2, S.71.

sichergestellt werde.

Teziç's Unterscheidung zwischen den Semipräsidentenländern untereinander ist im türkischen Schrifttum auffallend. Er stellte darin auch die V. Republik Frankreichs und die Russische Föderation als Vorbilder für diese Typologie dar.¹⁹⁹⁷ Dementsprechend ist nach *Teziç* das Regierungssystem der V. Republik ein typisches Beispiel für das sog. demokratische Semipräsidentensystem.¹⁹⁹⁸ Er qualifizierte das politische System der russischen Föderation als autoritäres Semipräsidentensystem¹⁹⁹⁹ und bezeichnete dieses Land als autoritär. Denn der Staatspräsident habe eine unbegrenzte Herrschaft über den Staat.²⁰⁰⁰

2. Die Verfassungswirklichkeit und ihr Einfluss auf die Regierungstypologie

2.1. Der Begriff "Verfassungswirklichkeit"

Die Kontroverse zur Verfassungswirklichkeit kommt vor allem für diejenige soziale Wirklichkeit in Betracht, die der Intention des Verfassungsgebers nicht entspricht oder entsprechen wird²⁰⁰¹. Die Verfassungswirklichkeit bedeutet mit anderen Worten die Tätigkeit der Verfassungsorgane²⁰⁰², sowie die Tätigkeit der Menschen, die diese Verfassungsorgane, die sich nach der Verfassung richten sollen, vertreten²⁰⁰³. Oft zeigt die Verfassungswirklichkeit eine Antinomie zwischen dem verfassungsrechtlichen Bereich und der tatsächlichen Sphäre der Politik.²⁰⁰⁴

Der Spruch von Bismarck bietet eine zutreffende Zusammenfassung für die Abweichung der Verfassungswirklichkeit von der Verfassungstheorie: *"Solche Dinge werden eben nicht von Hause aus nach theoretischer Berechnung geschaffen, sondern sie werden und wachsen."*

Die Folge der Annahme des Begriffes "Verfassungswirklichkeit" beeinflusst vor allem die Stellung der Gesetze im Verfassungsleben. Dementsprechend ist das Gesetz ein Element der Verwirklichung.²⁰⁰⁵ Denn das Gesetz stellt eine aktuelle, abänderbare und aufhebbare Antwort auf soziale Herausforderungen dar und ist flexibel gegenüber dem Verfassungsrecht.²⁰⁰⁶ Es kam daher zu dem

¹⁹⁹⁷ *Teziç*, *Anayasa Hukuku*, S. 520.

¹⁹⁹⁸ Den Fortbestand des Semipräsidentialismus in Frankreich begründete *Teziç* damit, dass sowohl die Justizunabhängigkeit als auch die Gewährleistung der Grundrechte und der Zivilgesellschaft eine populistische Anwendung der weiten Kompetenzen des Staatspräsidenten verhindere. Siehe *Teziç*, *Anayasa Hukuku*, S.522.

¹⁹⁹⁹ *Teziç*, *Anayasa Hukuku*, S.523.

²⁰⁰⁰ *Teziç* zufolge kann dieses Regierungssystem auch "personalisierte Führung" genannt werden, da der Amtswechsel zwischen Putin und Medvedev den Einfluss Putins diesmal als Ministerpräsident nicht beschränkte. Siehe *Teziç*, *Anayasa Hukuku*, S.523.

²⁰⁰¹ Voßkuhle, Andreas, Gibt es und wozu nutzt eine Lehre vom Verfassungswandel? in: Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation - Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005, Berlin 2008, S. 204. Insofern zeigte der Autor die Funktion des Bundesrates, die für eine effektive Vertretung der Länder als eine zweite Kammer ausgestaltet wurde. Heutzutage spielt der Bundesrat jedoch eine andere politische Rolle. Diese Rolle besteht darin, der Opposition für das Scheitern der Gesetzgebungsmacht der Regierung zu dienen. Übrigens ist das Ergebnis der Gleichheitsprüfung auch ein anderes Beispiel für die Verfassungswirklichkeit, wonach die veränderte Tatsachensgrundlage zu einem anderen Ergebnis in der Sache führt. Für die gleiche Feststellung siehe Wolff, S.93.

²⁰⁰² Insofern hob Gusy unzutreffend hervor, dass die politische Realität, die den Grundstein der Verfassungswirklichkeit ist, nicht nur das Verhalten der Verfassungsorgane sondern auch das gesamte Gemeinwesen umfasst. Siehe Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.28.

²⁰⁰³ Zippelius/Würtenberger, S.66.

²⁰⁰⁴ Siehe Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.17.

²⁰⁰⁵ Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.23.

²⁰⁰⁶ Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.24.

Ergebnis, dass seitdem geprüft wird,²⁰⁰⁷ ob die Verfassung mit den Gesetzen im Einklang ist.²⁰⁰⁸

Der andere Effekt der Verfassungswirklichkeit kann im Verfassungsverständnis beobachtet werden. Demnach löst die Einbeziehung der Realität ein Verfassungsverständnis aus, das nur rechtliche Perspektive besitzt.²⁰⁰⁹ Daher stehen die sog. soziale Verfassung und die rechtliche Verfassung nebeneinander. Diese beiden Begriffe sind miteinander verbunden und nicht autonom.²⁰¹⁰

Volkman wies im Sinne der Hegelschen Verfassungsauslegung darauf hin, dass die Verfassung zu einer verinnerlichten und gelebten Ordnung werde und mit dem Verfassungsbewusstsein der Bürger zusammenfalle. Darum verstehe die Verfassung die Realität nur im Sinne dieses Bewusstseins.²⁰¹¹ Die Verfassung beansprucht deswegen eine geistig-ethische Geltung und schließt auch den Anspruch der Bürger auf ihre Anerkennung als Bürger ein.²⁰¹² Darum verschränkt die Verfassung sich mit der grundlegenden Ordnung und dem Gerechtigkeitsgedanke der Gesellschaft.²⁰¹³

Auf der anderen Seite wurde der Begriff „Verfassungswirklichkeit“ auch mit zahlreichen Kritiken konfrontiert. Eine Kritik etwa definierte die Verfassungswirklichkeit als „die Gesamtheit der Verstöße gegen die Verfassung“.²⁰¹⁴

*Hillgruber*²⁰¹⁵ bemerkt, dass das Grundgesetz als „eine Verfassung von höchster formeller Geltungskraft“ keine sog. ungeschriebene Verfassung neben sich duldet. Deswegen verlangt das Grundgesetz nach *Hillgruber* für die Veränderung seines Inhalts die ausdrückliche und formelle Verfassungsänderung oder deren Ergänzung. Nach seiner Auffassung spielen die sozialen und gesellschaftspolitischen Verhältnisse zur Verfassungsauslegung keine Rolle.²⁰¹⁶ *Hillgruber* definierte den Begriff „Verfassungswirklichkeit“ als Missachtung und Verfremdung der Verfassung durch politische und gesellschaftliche Akteure.²⁰¹⁷ Er übte die Kritik, dass diese als Verfassungswirklichkeit titulierte Praxis zur Neben- oder Oberverfassung erhoben werde.

Aus diesen Gründen hat die Verfassung nach *Hillgruber*²⁰¹⁸ eine gewisse Distanz zur Wirklichkeit zu halten, damit sie als Richtlinie und als Beurteilungsmaßstab für die Politik taugt. *Hillgruber*²⁰¹⁹ geht von der Suprematie der Verfassung gegenüber der Wirklichkeit aus, da das Grundgesetz in seiner Entstehung selbst die politische Wirklichkeit geprägt hat. Denn das Grundgesetz definiert das Volk als verfassungsgebende Gewalt, obwohl der Parlamentarische Rat nicht durch eine direkte Wahl des Volkes

²⁰⁰⁷ Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.23-24. Darum qualifizierte Gusy den Gesetzgebungsprozess zugleich als demokratische Ausgestaltung und Fortentwicklung der Verfassung, falls die Gesetzgebung sich als eine Tätigkeit demokratischer Sozialgestaltung äußert.

²⁰⁰⁸ Hierzu ist die Verfassung im formellen Sinne zu verstehen. Siehe Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.32.

²⁰⁰⁹ Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.27.

²⁰¹⁰ Ebenda. Mit der sozialen Verfassung meinte *Gusy* den politischen Prozeß. Seiner Auffassung zufolge fallen der politische Prozeß und die Verfassung zusammen. Nach *Gusy* stellt die Verfassung das Recht des Politischen dar. Denn Verfassungsrecht und Politik legitimieren sich gegenseitig.

²⁰¹¹ *Volkman*, Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, S.86.

²⁰¹² *Volkman*, S.91.

²⁰¹³ *Volkman*, S.92.

²⁰¹⁴ Für diese Zusammenfassung und deren Kritik siehe *Ronneberger, Franz, Verfassungswirklichkeit als Politisches System, Der Staat 1968, S. 420ff.*

²⁰¹⁵ *Hillgruber, Christian, Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, S.14.*

²⁰¹⁶ *Hillgruber, S.16.*

²⁰¹⁷ *Hillgruber, S. 20.* Der Autor kritisierte auch die Anwendung des Begriff sog. „lebendes Verfassungsrecht“. Nach *Hillgruber* ist dieser Begriff euphemistisch.

²⁰¹⁸ Ebenda.

²⁰¹⁹ *Hillgruber, S.22-23.*

entstanden ist. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Abtreibung und zur Auflösung des Bundestages²⁰²⁰ stellen andererseits den Triumph der Verfassungswirklichkeit dar, die der Verfassung widerstrebt. Gleichfalls bedeutet das sog. “Luftsicherheitsurteil” des Bundesverfassungsgerichts²⁰²¹ eine Kapitulation des Verfassungsrechts vor einer “*gesellschaftlichen Befindlichkeit*”²⁰²².

Ritter warnte auch vor der Gefahr der Annahme der Verfassungswirklichkeit als einer bloßen Rechtsquelle.²⁰²³ Eine ideologische und gefühlsmäßige Einstellung einer sozialen Funktion und ein aus dieser Funktion erzielt Ergebnis könnte als ein objektiver Wert angewendet werden.²⁰²⁴ Ebenso betonte er die Erheblichkeit der verfassungsgesetzlichen Normativität für die rigiden Verfassungen als lebenswichtig. Anderenfalls könnte die Bedeutung der Verfassungsgebung entleert werden²⁰²⁵.

Hingegen machte *Wolff*²⁰²⁶ den Vorschlag zu einer versöhnlichen und gemischten Auslegung. Er lehnte die Verfassungswirklichkeit nicht absolut ab, und wies daraufhin, dass die Verfassungswirklichkeit nach der Errichtung eines zuständigen Verfassungsgerichts ihre Kraft verliert. Aus diesem Grund bemerkte er, dass die Diskussion um Verfassungswandlung und Verfassungswirklichkeit sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik infolge des Fehlens eines Verfassungsgerichts auf Reichsebene das Verfassungsrecht beeinflusst hat²⁰²⁷.

Die Verfassungswirklichkeit wird auch im türkischen Schrifttum diskutiert. *Teziç*²⁰²⁸ unterscheidet in der Verfassungswirklichkeit zweierlei: Die Verfassungspraxis, die die schriftlichen Verfassungsnormen offensichtlich nicht verletzt, kann die Verfassung wandeln. Für diesen Wandel bedarf es auch der Bestätigung durch die betreffenden Verfassungsorgane. Nach *Teziç* sei die Nachricht des Staatspräsidenten *Jules Grevy* am 6. Februar 1879 während der dritten Republik von Frankreich ein typisches Beispiel für einen solchen Fall. In dieser Nachricht akzeptierte er, dass die Verantwortlichkeit des Ministerrats nur gegenüber dem Parlament besteht. Diese Nachricht wurde “*Die Verfassung von Grevy*“ genannt und zeigt die Bedeutung für die wandelnde Kraft der Verfassungspraxis.

*Teziç*²⁰²⁹ nennt auch die Bildung von überparteilichen Kabinetten in der Übergangszeit nach dem Memorandum vom 12. März 1971 als Beispiel für einen solchen Fall. Denn alle Parteien in der großen Nationalversammlung sind bereit gewesen, diesen Regierungen gegenüber ihr Vertrauen

²⁰²⁰ BVerfG 62,1 (Bundestagsauflösungs I), BVerfGE 114,107 (Bundestagsauflösung II). Dem Autor zufolge sind die Thesen des Gerichts nicht zutreffend, welche die Grenze des rechtlich möglichen für überwunden halten. Nach *Hillgruber* konnte das Bundesverfassungsgericht anders entscheiden und die politischen Eliten zwingen können, weiterzuregieren. Auf diese Weise wäre eine Verfassungsänderung für die Selbstauflösung des Bundestags ad hoc erzwungen worden. Siehe *Hillgruber*, S.36-37.

²⁰²¹ BVerfGE 115,118.

²⁰²² *Hillgruber*, S.37.

²⁰²³ *Ritter*, Ernst-Hasso, Die Verfassungswirklichkeit – eine Rechtsquelle, *Der Staat*, Vol. 7 (1968), S.366. Darum hielt der Autor die von Herbert Krüger auf dem Deutschen Juristentages 1966 gehaltenen Gutachten für falsch, die die Ersetzung der Verfassungsnormen durch die Verfassungswirklichkeit aus arbeitsrechtlichen Gründen für möglich gehalten hatte.

²⁰²⁴ *Ebenda*.

²⁰²⁵ *Ritter*, S.368.

²⁰²⁶ *Wolff*, S.87-89.

²⁰²⁷ *Wolff*, S.89.

²⁰²⁸ *Teziç*, *Anayasa Hukuku*, S.85.

²⁰²⁹ *Ebenda*. *Teziç* erregte mit seiner Aussage, dass Art. 56 der Verfassung von 1961 die politischen Parteien als unentbehrliche Bestandteile des demokratischen politischen Lebens bezeichnet, Aufmerksamkeit.

auszusprechen.²⁰³⁰ Anders als in diesem ersten Fall stellte die Verfassungspraxis, die von einzelnen Verfassungsorgan angewendet wurde und schriftliche Verfassungsregeln offensichtlich verletzte, ein sog. Verfassungsunrecht (*faussemets de la Constitution*) dar.²⁰³¹ *Teziç* nennt als Beispiel für diesen Fall aus der türkischen Verfassungsgeschichte den Parlamentsbeschluss während der Regierung der DP im Jahre 1958, der eine Zwischenwahl entgegen dem Wortlaut von Art 29 der Verfassung von 1924 nicht vorgesehen hatte. Dieser Parlamentsbeschluss wurde damit begründet, dass eine Zwischenwahl seit acht Jahren nicht mehr stattgefunden habe und darum eine Verfassungsgewohnheit entstanden war.²⁰³²

Diese bilaterale Einstufung bewertete *Sağlam* unter der Berücksichtigung des Begriffs „Verfassungsgewohnheitsrecht“. Dementsprechend stelle die Lösung der politischer Krisen wie die Bildung einer überparteilichen Regierung oder Bildung einer Geschäftsregierung im Falle eines Misstrauensvotums gegen die Regierung eine Verfassungsgewohnheit dar, wenn die Verfassung nicht diese politische Krise vorausgesehen hatte. Anderenfalls kann eine „*offensichtlich verfassungswidrige Verfassungsgewohnheit*“ den Rechtsstaat zerbröseln²⁰³³.

Kapani hielt auch einen Verfassungswandel in der türkischen Verfassung durch das türkische Verfassungsgericht für möglich. Die türkische Verfassung von 1982 ist entgegen der Verfassung der USA kasuistisch. Die Verfassung von 1982 hat darum keine große Afonie wie die Verfassung der USA. Es gebe jedoch viele Widersprüche bezüglich der Grundrechte in der Verfassung von 1982.²⁰³⁴ Das türkische Verfassungsgericht hat darum eine große Möglichkeit, diese Widersprüche durch ihre verfassungswandelnde Auslegung zu beseitigen.²⁰³⁵

2.2. Die Unterscheidung der Verfassungswirklichkeit vom Verfassungswandel, der Verfassungsänderung von der Verfassungsdurchbrechung

Die Besonderheit der Verfassung als der höchsten innerstaatlichen Norm liegt darin, dass die Verfassung alle staatlichen Organe bindet.²⁰³⁶ Die Verfassung bedeutete ursprünglich die Herrschaft der Vergangenheit (hier: die verfassungsgebende Gewalt) über die Gegenwart.²⁰³⁷ Darum sei die Bedeutung und die Wahrnehmung dieser Normen durch die Gesellschaft ein unverzichtbarer Wegweiser für die staatlichen Organe und die politischen Prozesse.²⁰³⁸ Es bedarf im Laufe der Zeit einer Anpassung der Verfassungsnormen an die Lebensrealität. Dieses Erfordernis kommt insbesondere für die politischen Systeme in Betracht, da durch die Verfassungen die Bedingungen der gesellschaftlichen Kompatibilitäten zum politischen System reformiert werden, wie *Luhmann*²⁰³⁹ schon deutlich hervorgehoben hat.

²⁰³⁰ Insofern ist *Teziç* nicht zuzustimmen. Denn das Vertrauensvotum fand unter der Drohung des Militärs, das Parlament aufzulösen, statt. Daher handelte es sich nicht um eine freiwillige Bestätigung der Parteien zur Veränderung der Verfassungspraxis.

²⁰³¹ *Teziç*, *Anayasa Hukuku*, S.85

²⁰³² *Teziç*, *Anayasa Hukuku*, S.86.

²⁰³³ *Sağlam*, *Fazıl, Anayasa Hukuku Ders Notları*, Lefkoşa 2013, S.43.

²⁰³⁴ *Kapani*, S.147.

²⁰³⁵ *Kapani*, S.148.

²⁰³⁶ *Badura*, *Peter, Staatsrecht*, München 2012, S.21.

²⁰³⁷ *Gusy*, *Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik*, S.18.

²⁰³⁸ Diese Realität nennt sich nach *Gusy* „*die Realverfassung*“. Siehe *Gusy*, *Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik*, S.42. Dementsprechend sei die Rechtsverfassung nicht eine Erklärung der jeweiligen Realität, sondern eine bewußte Entscheidung des Staates (oder mit anderen Worten: Verfassungsgebende Gewalt).

²⁰³⁹ Siehe *Luhmann*, *Niklas, Politische Verfassungen Im Kontext des Gesellschaftssystems (2. Teil)*, *Der Staat* 1/1973, S.171.

Die These der Lückenhaftigkeit und Offenheit der Verfassung ist abzulehnen.²⁰⁴⁰ Und zwar ist die Verfassung systemgerecht, wenn sie einen gewissen Spielraum für die Abweichungen und Anpassungen der sozialen und politischen Entwicklungen offen lässt.²⁰⁴¹

Die Verpflichtung zur Anpassung der Verfassung an die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen ist primär die Sache der verfassungsändernden Gewalt. Dennoch ist der verfassungsändernde Prozess insbesondere in rigiden und schriftlichen Verfassungen nicht leicht. Darum kommen die anderen Begriffe neben der Verfassungsänderung (also Verfassungswandel, Verfassungswirklichkeit etc.) zur Fortbildung des Verfassungsrechts in Betracht.²⁰⁴²

In den rigiden und schriftlichen Verfassungen²⁰⁴³ konnte die Wahrnehmung der Normen und ihre Beziehungen zur Gesellschaft das Problem zwischen Verfassungswirklichkeit und Verfassungsrecht verursachen. Je nachdem, wie diese Praxis in der Gesellschaft und in der Rechtspraxis alltäglich wahrgenommen wird, gestaltet sich das Verfassungsgewohnheitsrecht.²⁰⁴⁴ Anderenfalls könnte es zu verfassungsrechtlichen Akzeptanzdefiziten²⁰⁴⁵ kommen.

Die Streit zwischen der Verfassung und der Politik vergrößerte sich, wenn die für Verfassungsklauseln zuständige Organe die verfassungsrechtlichen Bestimmungen und deren Auslegung als unerwünscht betrachtet werden²⁰⁴⁶.

Es ist bezüglich der Verfassungswirklichkeit zu betonen, dass alle Verfassungsorgane als Regelungsadressaten für die Verfassungspraxis verbindlich sind.²⁰⁴⁷ Darum kommt die Verfassungswirklichkeit als Umdeutung der politischen Realität in Betracht, wenn die Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Bewertung zur Konstitutionalisierung der Realität besteht.²⁰⁴⁸ Diese politische Realität als Verfassungswirklichkeit ist allen technischen, kulturellen oder sozialen Wandlungen unterworfen.²⁰⁴⁹

Wenn man sich mit dem Begriff "Verfassungswandel" beschäftigt, sind die Verbindungen des Themas

²⁰⁴⁰ Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.33.

²⁰⁴¹ Ronneberger, S.426.

²⁰⁴² Badura, S. 25.

²⁰⁴³ Für die Länder, die keine schriftlichen Verfassungen wie England haben, ist die Verfassungswirklichkeit nicht problematisch. Die Verfassungswirklichkeit verletzt nicht den verfassungsrechtlichen Spielraum, sondern gestaltet den Spielraum. Die Rolle der Verfassungspraxis im britischen Recht wird als "*eine Säule der britischen Verfassungsordnung*" behandelt. Siehe Rädler, Peter, Verfassungsgestaltung durch Staatspraxis - Ein Vergleich des deutschen und britischen Rechts, ZAÖRV 1998, S.611. *Turhan* betonte auch die Relevanz dieser sog. "Convention" für das Fortbestand des parlamentarischen Regierungsystems im Vereinigten Königreich. Demnach sei die Übereinstimmung dieser Verfassungswirklichkeit mit dem System eine Tugend der parlamentarischen Demokratie. Siehe *Turhan*, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır 1989, S. 44. Hierzu qualifizierte der Autor die parlamentarische Verantwortung der Exekutive gegen die Legislative nicht als eine Verfassungsgewohnheit, sondern als eine Art der Verfassungswirklichkeit. Siehe *Turhan*, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, S. 45. *Hartmann* betonte auch die Bedeutung sog. Verfassungskonvention über das Regierungsystem von Großbritannien. Dementsprechen berührt diese Konventionen vor allem die Krone und das Kabinett. Für die Annahme der Verfassungskonventionen sollte die bisher angewandte Praxis für alle Akteure des Regierungsystems als verbindlich anerkannt werden. Diese Akteure sollte nach *Hartmann* nicht präzise beschränkt werden.

²⁰⁴⁴ Rumpf, S.29.

²⁰⁴⁵ Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.18.

²⁰⁴⁶ Rumpf, S.29-30.

²⁰⁴⁷ Rädler, S.614.

²⁰⁴⁸ Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.16.

²⁰⁴⁹ Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.17.

mit der Stellung der Judikative,²⁰⁵⁰ den Grenzen der Verfassungsänderung (durch Rechtsprechung) und dem ungeschriebenen Verfassungsrecht²⁰⁵¹ (Verfassungsgewohnheitsrecht)²⁰⁵² zu berücksichtigen²⁰⁵³.

Die Verfassungswandlung findet ihre historischen Wurzeln in den Werken von *Paul Laband* und *Georg Jellinek*. *Laband* erklärte den Begriff Verfassungswandlung als Wandel des Verfassungszustandes in den Jahren 1895 und 1907, ohne einen theoretischen Aufbau zur Verfassungswandlung zu schaffen.²⁰⁵⁴ Demgegenüber konkretisierte *Jellinek* den Aufbau der Verfassungswandlung und kritisierte in diesem Punkt die Verfassungswirklichkeit. Laut *Jellinek* seien die Verfassungswandlungen aus unrichtiger Interpretation der Praxis geboren.²⁰⁵⁵ Dementsprechend sah er die Lehre der normativen Kraft des Faktischen als problematisch an.²⁰⁵⁶ *Jellinek* leistete keinen starken Widerstand gegen die Verfassungswandlung, die er als die Änderung der Verfassung ohne eine Textänderung definiert.²⁰⁵⁷ Nach *Jellinek* obliegt es den Richtern, der bestehenden Wirklichkeit "zum Recht" zu verhelfen.²⁰⁵⁸ Die Verfassungswandlung gewinnt in der Lehre von *Rudolf Smend* eine neue Bedeutung.²⁰⁵⁹ Demnach sei die Verfassungswandlung eine unverzichtbare Voraussetzung des Verfassungsverständnisses. Diese sog. Integrationslehre erklärte den Verfassungswandel damit, dass eine Verfassungsnorm nur einzelne Punkte schematisch regle und dem Rest dem freien Verlauf sozialen Kräfte überlasse.²⁰⁶⁰ Die Verfassung sei ein Element dieses freien Verlaufs. Die Verfassung sei nicht nur als eine Norm sondern zugleich auch als Wirklichkeit zu qualifizieren.²⁰⁶¹ *Smend* fokussierte sich, anders als die oben genannten Verteidiger der Verfassungswandlung, nicht auf eine richterliche Auslegung, die Verfassungsnormen konkretisiert²⁰⁶². Er begrenzte die verfassungswandelnde Kraft nicht nur auf die Judikative und stellte die Frage, was die Grenzen zwischen Norm und Wirklichkeit sind.²⁰⁶³ In dieser Hinsicht stellte er die Antithese zum „*formalen Spiel des Parlamentsstaates*“ auf, das die Legitimität in Positivismus und in Parlamentarismus für absolut hielt.

*Anschütz*²⁰⁶⁴ wies ebenso darauf hin, dass eine Verfassungsänderung nicht nur durch die Änderung des

²⁰⁵⁰ Hierzu kommt vor allem die zentralisierte oder unzentralisierte Verfassungsgerichtsbarkeit in Betracht, welche die Verfassung interpretiert.

²⁰⁵¹ Zum ungeschriebenen Verfassungsrecht siehe Wolff, H.A, Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz, Tübingen 2000.

²⁰⁵² Zur Lage des Verfassungsgewohnheitsrechts in rigiden Verfassungen (wie Bundesrepublik Deutschland), welche auch eine zentralisierte Verfassungsgerichtsbarkeit vorgesehen haben, führten Zippelius/ Würtenberger aus, dass solche Verfassungen keine weitere ungeschriebenen Verfassungsnormen dulden. Siehe Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, München 2005, S. 52.

²⁰⁵³ Voßkuhle, Andreas, Gibt es und wozu nutzt eine Lehre vom Verfassungswandel, in: Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation - Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005, S. 202.

²⁰⁵⁴ Fiedler, Wilhelm, Sozialer Wandel – Verfassungswandel – Rechtsprechung, Augsburg 1972, S.28.

²⁰⁵⁵ Aus der deutschen Praxis zeigte er die in geheimer Sitzung gegen die Reichsverfassung gefassten Beschlüsse als ein Beispiel. Für dieses Beispiel von Jellinek siehe Hesse, Konrad, Die Grenzen der Verfassungswandlung, in: in: Festschrift für Ulrich Scheuner, S.129.

²⁰⁵⁶ Fiedler, S.29.

²⁰⁵⁷ Fiedler, S.31.

²⁰⁵⁸ Fiedler, S.30.

²⁰⁵⁹ Fiedler, S. 34.

²⁰⁶⁰ Fiedler, S.36.

²⁰⁶¹ Siehe Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.9. Darum hatte Smend auch an den Unterschied zwischen der Verfassung im materiellen Sinn und im formellen Sinn benutzt.

²⁰⁶² Fiedler, S. 36.

²⁰⁶³ Fiedler, S.37.

²⁰⁶⁴ Siehe Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Kommentar zu Art. 76, S.401-402.

Verfassungstextes stattfinden kann. Die Staatspraxis²⁰⁶⁵ kann auch die Verfassung ändern. Solche Verfassungsänderungen nennt sich man “*stillschweigende Verfassungsänderungen*.”²⁰⁶⁶

Carl Schmitt kommentierte auch den Begriff der Verfassung nicht unabhängig von der sozialen Wirklichkeit.²⁰⁶⁷ Er unterschied in seiner Bewertung die Verfassung und das Verfassungsgesetz.²⁰⁶⁸ Nach *Schmitt* ist das Verfassungsgesetz die geschriebene Verfassung unabhängig von der Wirklichkeit ihrer einzelner Rechtssätze. Hingegen ist die Verfassung nicht nur aus einer Normierung geboren, die eine Entscheidung des Trägers der verfassungsgebenden Gewalt ist, sondern die Verfassung ist ein Begriff aus der sozialen Wirklichkeit und entspricht nicht einem bloßen Rechtsbegriff. *Schmitt* zog die Konsequenz, dass die “Verfassung die Voraussetzung, den Kern und die Grundsubstanz der Verfassungsgesetze” darstellt²⁰⁶⁹. Nach *Schmitt* führt diese Auslegung in der Praxis zum Ergebnis, dass die verfassungsändernde Gewalt nach Art. 76 WRV nur das Verfassungsgesetz ändern durfte. Die republikanische Staatsform der Weimarer Republik durfte sich demnach nicht in eine absolute Monarchie oder in einen kommunistischen Staat umwandeln.²⁰⁷⁰

Diese Unterscheidung Schmitts zwischen der Verfassung und den Verfassungsgesetzen wurde auch von Hermann Heller mit einem anderen Inhalt angenommen.²⁰⁷¹ Danach bestand die Verfassung in der tatsächlichen Ordnung des Staates. Dennoch thematisierte das Verfassungsgesetz aus der Wirklichkeit isolierte Rechtsgehalte²⁰⁷².

Volkman verglich die Verfassung mit zwei Kreisen. Der eine Kreis sei der äußere, der eine juristisch-formale und somit technische Natur besitze. Der innere Kreis dagegen beinhalte das Zusammenleben der Gesellschaft sowie gefestigte Leitbilder und Ordnungsideen.²⁰⁷³

Der Begriff “Verfassungswandlung “ wurde auch detailliert in Hsü-Dau-Lins Monografie unter dem Titel “Die Verfassungswandlung” diskutiert. Der Autor definierte in diesem wichtigen Werk die Verfassungswandlung in einem weiteren Sinne. Die Verfassungswandlung bedeute eine Inkongruenz zwischen den Verfassungsnormen einerseits und der Verfassungswirklichkeit andererseits.

Es ist als Zwischenergebnis festzuhalten, dass *Hsü Dau-Lin* die Verfassungswandlung nicht nur auf eine verfassungswandelnde Auslegung der Judikative begrenzte, sondern auch zur Definition dieses Begriffs die Tätigkeiten der anderen Staatsorgane (Verfassungswirklichkeit) erweiterte.²⁰⁷⁴

²⁰⁶⁵ Auch das Bundesverfassungsgericht hat angenommen, dass die Staatspraxis der Konkretisierung von Verfassungsnormen dienen könne. Dementsprechend ist es zulässig unter Berücksichtigung der Staatspraxis (hier: die Parlamentspraxis) fraktionlosen Abgeordneten und Gruppierungen ohne Fraktionsstärke die Mitgliedschaft in den Ausschüssen zu verwehren. Ebenso konzentrierte sich das Gericht in seiner Entscheidung bezüglich der Kandidierung von Roman Herzog zum Bundespräsident, der gleichzeitig der Präsident des Bundesverfassungsgerichts war, auf die bisherige Staatspraxis. Für diese Bewertungen des BVerfG (BVerfGE 70,324 und BVerfG 89,359) siehe Rädler, S.632.

²⁰⁶⁶ Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Kommentar zu Art. 76, S.402.

²⁰⁶⁷ Siehe Schmitt, Verfassungslehre, S.23ff.

²⁰⁶⁸ Für eine fortsetzende Diskussion über diese Begriffe siehe Badura, Peter, Verfassung und Verfassungsgesetz, Festschrift für Ulrich Scheuner, Berlin 1973, S.19-39.

²⁰⁶⁹ *Schmitt* meinte mit dieser verfassungsgebenden Gewalt in der Demokratie das Volk, in der echten Monarchie den Monarchen.

²⁰⁷⁰ Schmitt, Verfassungslehre, S. 26.

²⁰⁷¹ Siehe Heller, Hermann, Staatslehre, Leiden 1934, S. 249

²⁰⁷² Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.12.

²⁰⁷³ Volkman, Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, S.73.

²⁰⁷⁴ Fiedler, S.38

Insofern klassifizierte *Hsü Dau-Lin* die Ursachen der Verfassungswandlung in vier Kategorien:

- 1) Durch eine formal die Verfassung nicht verletzende Staatspraxis.
- 2) Durch die Unmöglichkeit der Ausübung gewisser verfassungsgesetzlich statuerter Rechte.
- 3) Durch eine der Verfassung widersprechende Staatspraxis.
- 4) Durch Verfassungsinterpretation.

Übrigens definierte *Hsü-Dau Lin* die Verfassungswandlung auf zweierlei Weise: Demnach bestehe eine Verfassungswandlung im formellen Sinne, wenn positive Normen der Verfassung und tatsächlich geltenden Verfassungsnormen nicht im Einklang miteinander stehen. Demgegenüber sei von einer Verfassungswandlung im materiellen Sinne die Rede, falls ein gegen die Verfassungsurkunde verstoßendes Gesetz das Verfassungsrecht verändert.²⁰⁷⁵

Auch andere zeitgenössische Autoren wie *Badura*²⁰⁷⁶ interpretieren den Verfassungswandel im weiteren Sinne. Dementsprechend sei der Verfassungswandel die inhaltliche Abänderung einer Verfassungsbestimmung bei unverändertem Normtext eine durch die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen statthabende Praxis der Verfassungswirklichkeit. Es ist die Konsequenz zu ziehen, dass der Begriff "Verfassungswandel" ein umfassender Begriff²⁰⁷⁷ zur Verfassungswirklichkeit darstellt²⁰⁷⁸.

Anders als *Hsü Dau-Lin* wies *Wolff*²⁰⁷⁹ darauf hin, dass die Verfassungswandlung (Verfassungswandel) in zwei unterschiedlichen Formen in Betracht kommen: Entweder als Verfassungsinterpretation oder als Verfassungsgewohnheitsrecht.

Auf die Frage, wann es einer formellen Verfassungsänderung statt eines Verfassungswandels durch Interpretation bedarf, kann die Antwort gegeben werden, dass die formelle Verfassungsänderung für die Einführung neuer Tatsachen²⁰⁸⁰ bezüglich rigider Normen erforderlich ist.²⁰⁸¹ Mit andern Worten ist eine Verfassungsänderung durchzuführen, wenn eine aktuelle Problemsituation²⁰⁸² einer Lösung durch

²⁰⁷⁵ Fiedler, S.39.

²⁰⁷⁶ Siehe *Badura*, S.25.

²⁰⁷⁷ Ablehnend *Wolff*, S.90. Hingegen wurde dem Autor zufolge die Verfassungswandlung oder der Verfassungswandel dem weiten Oberbegriff der Abweichung von Norm und Wirklichkeit untergeordnet. Mit anderen Worten bedeutete die Verfassungswirklichkeit jedes Auseinanderfallen von Norm und Wirklichkeit. Die Verfassungswandlung differenzierte allerdings die Gegenüberstellung dieser beiden Begriffen.

²⁰⁷⁸ Hierzu benutzt *Gusy* an einen anderen Begriff zur Definition dieser Tatsache. Nach seiner Auffassung wird der Begriff "Verfassungspolitik" durch die bewußte Fortschreibung des Verfassungsinhaltes ohne förmliche Änderung ihres Wortlautes mit dem Ziel einer zeit- und problemnahen Geltungsförderung erklärt. Diese sog. Verfassungspolitik entsteht durch die Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik. Siehe *Gusy, Christoph, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, Heidelberg 1983, S. 4.*

²⁰⁷⁹ *Wolff*, S.99.

²⁰⁸⁰ Ebenda. Ein passendes Beispiel für einer formellen Verfassungsänderung nach einer neuen Tatsache kann die Verfassungsrevision des Art. 23 GG zur EU-Umsetzung nach der Wiedervereinigung darstellen. Siehe *Van Ooyen, Politik und Verfassung, S.153ff.*

²⁰⁸¹ Kritisch *Voßkuhle*, S.207-208. *Voßkuhle* äußerte, dass die Feststellung, "wo die Möglichkeiten eines Verfassungswandels enden", kaum möglich ist. Der Autor stützte seine These auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Mauerschützenprozesse (BVerfGE 95,96) und die Parteienfinanzierung (BVerfGE, 85,264), in denen BVerfG nach der Auffassung des Autors der Verfassungsnormen einen neuen Inhalt gegeben hat.

²⁰⁸² Eine aktuelle Problemsituation war in dem sog. NPD-Verbot II Entscheidung des BVerfG. Hier hatte das BVerfG den Antrag zum Verbot von NPD zurückgewiesen, obgleich das Gericht feststellte, dass die NPD verfassungsfeindlich sei. Dennoch habe die NPD keine echte Gefahr für die Beseitigung der demokratischen

den Verfassungstext bedarf.²⁰⁸³

Dieses Bedürfnis besteht auch in den Fällen, in denen die gegen die schriftlichen Regelungen der Verfassung verstoßende Verfassungspraxis (Verfassungswirklichkeit) die Anwendung dieser Regelungen verhindert.²⁰⁸⁴

Darum ist unter dem Begriff “Verfassungswandel” anders als Verfassungsänderung nicht eine verfassungsändernde Gesetzgebungstätigkeit²⁰⁸⁵, sondern die Ergänzung oder die Ersetzung einer offenen Verfassungsnorm durch die Interpretation der Rechtsprechung zu verstehen.²⁰⁸⁶ Manche Autoren im Schrifttum definieren den Begriff “Verfassungswandel” als die Veränderungen im Sinne der Verfassung, die nicht Verfassungsänderungen sind.²⁰⁸⁷ Diese Definition des Verfassungswandels könne nach dieser Autoren auch mit anderen Worten erläutert werden: Dementsprechend komme ein Verfassungswandel in Betracht, wenn dem unveränderten Text einer Verfassungsbestimmung ein neuer Sinn und dadurch neue Bedeutungen zuwachsen werde.²⁰⁸⁸ Das Vorliegen eines Urteils der Judikative, das die im Schrifttum oder in der Verfassungswirklichkeit verteidigte Neuinterpretation der Verfassung bestätigt, stellt eine unverzichtbare Voraussetzung²⁰⁸⁹ des Verfassungswandels dar²⁰⁹⁰. Aus diesem Grund nennt man Verfassungsgerichte, die die Verfassungen auslegen, “verfassungswandelnde Gewalt”.²⁰⁹¹ Die Feststellung eines Verfassungswandels ist leichter, wenn ein starkes Verfassungsgericht, das weitgehende Kompetenzen hat, besteht.²⁰⁹² Hierzu ist die Erörterung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswandlung bemerkenswert. Das Bundesverfassungsgericht hat sich auch mit dem Begriff „Verfassungswandel“ beschäftigt. Das Bundesverfassungsgericht²⁰⁹³ hatte unter Berücksichtigung der Judikative des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte durch

Ordnung der Bundesrepublik Deutschland dargestellt, die ein Parteiverbot rechtfertigen könne. Das Gericht hat aber in dieser Entscheidung andere mögliche Mittel, wie den Ausschluss von staatlicher Finanzierung einer verfassungsfeindlichen Partei, angesprochen. Aber weder das Grundgesetz noch das BVerfG verfügten über ein solches Mittel. Daraus folgte für den Bundestag als verfassungsändernde Macht, den Ausschluss der Finanzierung von Parteien, die die freiheitlich-demokratische Grundordnung gefährden, nach der Feststellung des BVerfG im Art 21. GG zu regeln. Für die NPD-Verbot II Entscheidung des BVerfG siehe BVerfG - 2 BvB 1/13 -. Für den Entwurf zur Verfassungsänderung siehe <http://www.bundestag.de/#url=L3ByZXNzZS9oaWVtMjAxNi8wNi8tLzUxMTM0NA==&mod=mod445722> (Erreichbar am 3.07.2017). Diese Verfassungsänderung wurde später angenommen und trat in Kraft. Dementsprechend sind Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, nach Art.21 Abs.3 GG von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen.

²⁰⁸³ Morlok/Michael, S.58.

²⁰⁸⁴ Teziç, Anayasa Hukuku, S.86.

²⁰⁸⁵ Kritisch Fiedler, S.22. Der Autor qualifiziert die Verfassungsänderung im weiten Sinne und kennt darum keine Unterscheidung zwischen der Verfassungswandlung und der Verfassungsänderung.

²⁰⁸⁶ Voßkuhle, S.209.

²⁰⁸⁷ Für diese Definition von N. Bryde siehe Wahl, Rainer, Verfassungsgebung – Verfassungsänderung – Verfassungswandel, in: Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation - Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005, Berlin 2008, S.43 Fn.47.

²⁰⁸⁸ Siehe Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, Baden-Baden 2015, S.57.

²⁰⁸⁹ Ablehnend Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.41. Dem Autor zufolge kann ein Verfassungswandel auch hervortreten, ohne dass ein Wechsel in den Auslegungsmethoden und beim Inhalt der Normen stattfindet, wenn dieser Wandel lediglich aufgrund von Realitätsänderungen seinen Anwendungsbereich ändert. In diesem Fall bleiben die normativen und rechtswissenschaftlichen Instrumente gleich.

²⁰⁹⁰ Wahl, S.47.

²⁰⁹¹ Morlok/Michael, S.58.

²⁰⁹² Fielitz, Helmuth Schulze, Verfassung als Prozeß von Verfassungsänderungen ohne Verfassungstextänderungen, in: Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation - Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005, Berlin 2008, S. 230-231.

²⁰⁹³ BVerfG, NJW 2009, S.1133.

seine Rechtsprechung sein Familienverständnis entwickelt.²⁰⁹⁴

Dem Bundesverfassungsgericht zufolge²⁰⁹⁵ kommt ein Verfassungswandel in Betracht, wenn die Norm bei gleich gebliebenem Text eine andere Bedeutung erhält. Dadurch ändert sich der Inhalt einzelner Verfassungsnormen. Das Gericht hob in seiner Auflösung-I²⁰⁹⁶-Entscheidung, zum Umlaufverfahren der Bundesregierung²⁰⁹⁷ zur Verfassungswirklichkeit, mit anderen Worten: zur Staatspraxis, hervor, dass die durchsetzende Staatspraxis nur als ein Hilfsmittel zur Auslegung der Verfassung in Betracht kommen kann.²⁰⁹⁸

Dahingegen wird im Schrifttum diese Rolle des Bundesverfassungsgerichts als verfassungswandelnde Gewalt abgelehnt, weil dieses durch das Bundesverfassungsgericht entstandene sog. “*Richterrecht*” nicht am Vorrang der Verfassung teilnehmen darf. Diese Ablehnung wurde damit begründete, dass die Bindungswirkung des Bundesverfassungsgerichts gemäß des §31 Abs.1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetz nur gesetzeskräftig sei.²⁰⁹⁹ Die Verfassungsauslegung durch das Verfassungsgericht brauche nicht eine “*gemeinverträgliche Lösung*” zu suchen, sondern müsse sich selbst an die Beurteilungen der Verfassung halten.²¹⁰⁰ Diese Beurteilung, welche auf eine historische Auslegung der Verfassung beruht, bezeichne nur die Möglichkeit für eine neue Normsetzung durch verfassungsändernde Macht.²¹⁰¹

Auf die Frage, ob der Verfassungswandel den Ablauf einer bestimmten Zeit brauche, ist eine ablehnende Antwort zu geben.²¹⁰² Demnach kann ein Verfassungswandel sowohl nach einer längeren Zeit nach Inkrafttreten der Verfassung als auch nach einer kurzen Zeit in Betracht kommen.²¹⁰³

Es ist auch zu bemerken, dass der Begriff “Verfassungswandel” insbesondere für die rigiden Verfassungen in Betracht kommt. Denn das Bedürfnis zur Verfassungsänderung findet immer einen Weg. Und zwar entweder durch die formelle Verfassungsänderung²¹⁰⁴ oder durch Verfassungswandel oder durch die Verfassungswirklichkeit.²¹⁰⁵

²⁰⁹⁴ Detailliert in: Haack, Stefan, Verfassungswandel durch Migration, JZ 2017, Heft 5, S. 213-221. Nach dem Autor handelt es beim Verfassungswandel um eine Fortsetzung der Auslegung von Verfassungsbegriffen. Insofern ist der Wandel von Begriffen wie “Presse”, Rundfunk” und “Fernmeldewesen” in den Zeiten von Facebook, Youtube und Whatsapp ein Beispiel. Im Lichte dieser Realität diskutierte *Haack* in seinem Beitrag, ob die Migration auch als ein verfassungswandelnder Faktor auftritt.

²⁰⁹⁵ Für diese Definition aus der frühen Zeit des Bundesverfassungsgerichts siehe Hesse, Konrad, Die Grenzen der Verfassungswandlung, in: in: Festschrift für Ulrich Scheuner, S.126.

²⁰⁹⁶ BVerfGE 62,1(Parlamentsauflösung I) und BVerfGE 114,121(Parlamentsauflösung II).

²⁰⁹⁷ BVerfGE 91,148.

²⁰⁹⁸ In diesem Sinne siehe Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.8. Laut *Gusy* kann eine neue Staatspraxis ein neues Recht bilden, kann aber nicht den Rang des Verfassungsrechts erlangen.

²⁰⁹⁹ Hillgruber, S.43.

²¹⁰⁰ Für diese Gedanken Masing, Johannes, Zwischen Kontinuität und Diskontinuität: Die Verfassungsänderung, Der Staat 44, 1-17.

²¹⁰¹ Hillgruber, S. 46-47.

²¹⁰² Hesse, S. 127

²¹⁰³ Ebenda. Ablehnend Hartmann, S.59. Der Autor begründete seinen Einwand im Lichte der Verfassungskonventionen in Großbritannien damit, dass die Verfassungskonventionen eine bestimmte Zeit brauchen, um Verbindlichkeit zu erlangen.

²¹⁰⁴ Dennoch ist zu betonen, dass die Verpflichtung zur Anpassung an die Realität primär dem verfassungsändernden Gesetzgeber obliegt. Denn der Grundsatz des Vorbehalts zugunsten des verfassungsändernden Gesetzgebers erfordert diese Konsequenz. Zum Begriff siehe Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.51.

²¹⁰⁵ Wahl, S.47.

Auf der anderen Seite soll auch bemerkt werden, dass die Verfassungsänderung durch den Verfassungswandel oder durch die Verfassungswirklichkeit nicht grenzenlos ist. Denn die Anerkennung einer verfassungswidrigen Verfassungswirklichkeit oder eines verfassungswidrigen Verfassungswandels muss auch durch die normative Ansprüche der Verfassung begründet werden.²¹⁰⁶

Die Tatbestände, die in der Norm, in der Wirklichkeit oder in der Auslegung keinen Wandel erfahren haben, sind nicht mehr als Verfassungswandel oder Verfassungswirklichkeit zu benennen.²¹⁰⁷ Es können die Ereignisse, die den Kern der Verfassung antasten, als Usurpationen oder Revolutionen bezeichnet werden.²¹⁰⁸ Eine Staatspraxis, die ausdrücklich dem Wortlaut der Verfassung widerspricht, kann nicht zu einem Verfassungswandel führen.²¹⁰⁹ Auch kann eine offensichtliche verfassungswidrige Praxis nicht ein neues Verfassungsrecht schaffen.²¹¹⁰ Gusy nannte daher das Verfassungsrecht nicht *“Anerkennung und Legitimation der Wirklichkeit des Gemeinwesens.”*²¹¹¹ Aus diesen Gründen sollte die Verfassungswirklichkeit nur für die niederen und für die unklaren verfassungsrechtlichen Sachen in Betracht kommen, die die politischen Grundentscheidungen des Verfassungsgebers nicht betreffen.²¹¹²

Mit anderen Worten: die Verfassungsdurchbrechung, die in der Weimarer Republik beobachtet wurde, ist nicht erlaubt.²¹¹³ Es ist anzunehmen, dass die Unantastbarkeitsklausel der Verfassung eine deutliche Beschränkung auf den Einfluss der Verfassungswirklichkeit und des Verfassungswandels darstellt.²¹¹⁴ Als ein solches Beispiel aus dem deutschen Recht kommt die Regelung des Art. 79 GG in Betracht. In Anlehnung an diese Auffassung kann nach *Badura* auch eine Grenze der Fortbildung der Verfassung durch Auslegung und Anwendung seitens der Verfassungsgerichtsbarkeit und anderer Gerichte durch die Leistungsfähigkeit der Verfassung gezogen werden. Denn die politische Gestaltung durch das gesetzgebende Parlament ist der substantielle Faktor des rechtsfortbildenden Prozessen im demokratischen Verfassungsstaat.²¹¹⁵

Es stellt sich die bedeutsame Frage, ob der Verfassungswandel auch einen rückwirkenden Charakter tragen kann.²¹¹⁶ Insofern kann anhand der Rechtsprechung²¹¹⁷ des Bundesverfassungsgerichts bezüglich des Asylrechts gezeigt werden, dass das im Art 16a GG verankerte Asylrecht nicht im Schutzbereich der sog. Ewigkeitsklausel des Art.79 Abs.3 GG zu betrachten ist.²¹¹⁸ Die Abweichung vom

²¹⁰⁶ Für diese Feststellung von *Konrad Hesse* siehe Luhmann, Niklas, Politische Verfassungen Im Kontext des Gesellschaftsystems (1. Teil) , Der Staat 1/1973, S.3.

²¹⁰⁷ Siehe Hesse, S.140-141.

²¹⁰⁸ Hesse, S.141.

²¹⁰⁹ Rädler, S.633.

²¹¹⁰ Wolff, S.91.

²¹¹¹ Gusy, Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, S.44.

²¹¹² Ronneberger, S.425. Ebenso Wolff, S.92.

²¹¹³ Siehe Schanapauff, Dieter, in: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.: Hömig), Baden-Baden 2010, 9. Auflage, S. 473. Dennoch soll betont werden, dass der Autor in seinem Kommentar deutlich darauf hingewiesen hat, dass dieses Verbot zur Verfassungsdurchbrechung nach Art. 79 Abs.1 GG nicht die Konkretisierung und die Fortentwicklung von Verfassungsnormen durch die rechtsüberzeugende Staatspraxis umfasst.

²¹¹⁴ Siehe Rädler, S.633.

²¹¹⁵ *Badura*, S.25.

²¹¹⁶ Ebenso bemerkte Jasper, dass ein heutiger Vorzug als sog. gelebter Vorzug auch zur Gefahr werden könne, wie ein Geburtsfehler der Verfassung morgen als eine Chance im Sinne des Verfassungsrechts hervortreten könne. Siehe Jasper, Die verfassungs- und machtpolitische Problematik des Reichspräsidentenamtes in der Weimarer Republik: Die Praxis der Reichspräsidenten Ebert und Hindenburg im Vergleich, S.159.

²¹¹⁷ BVerfG 94,49.

²¹¹⁸ Für die Kritik dieser Entscheidung des BVerfG siehe van Ooyen, Politik und Verfassung, S. 160-161. Übrigens zeigte der Autor für einen solchen Rückkehr auf das sog. *“Lauschangriff-Urteil”* des BVerfG.

Friedensgebot, das im Art. 26 des deutschen Grundgesetzes²¹¹⁹ (und im Art. 9 der japanischen Verfassung²¹²⁰) ausdrücklich verankert ist, kann einen rückwirkenden Verfassungswandel darstellen.

Auch der Verfassungswandel durch die Auslegungsmethode der Verfassungsgerichtsbarkeit wurde kritisiert. Diese Kritik wird insbesondere für die Judikative der USA ausgeübt, die die Verfassung nach der Entscheidung „*Marbury vs. Madison*“ sehr weitgehend auslegt und fortentwickelt hat. Hierzu wird ein Rückkehr zum „*original intent*“ als allmählicher Auslegungsmethode verteidigt.²¹²¹ Der Zweck der verfassungsgebenden Gewalt sollte bei dieser Auslegungsmethode berücksichtigt werden.²¹²² Diese These vom „*original intent*“ ist abzulehnen, da sie die Verfassung als eine Dogmatik bezeichnet, die alle sozialen und politischen Entwicklungen übersieht.²¹²³

Die Diskussion über den Verfassungswandel ist auch im türkischen Schrifttum geführt worden. Diese wichtige Diskussion in der Türkei wurde zuerst von *Mümtaz Soysal* im Jahre 1969 geführt.²¹²⁴ *Soysal*²¹²⁵ behandelte in seiner Arbeit die Frage, ob die Verfassung für bestimmten Themen verschlossen ist. In diesem Punkt lehnte er diese sog. Verschlossenheitslehre ab, die die gesamte Verfassung für unantastbar hält.²¹²⁶ Nach *Soysal* war die Dichotomie der Verfassung zur Offenheit oder zur Verschlossenheit der Verfassung insbesondere für politische Parteien relevant.²¹²⁷ Hierzu spielt nach *Soysal* Art 57 der Verfassung von 1961 eine große Rolle. Dieser Artikel sah vor, dass die Satzungen, die Programme und die Tätigkeiten der politischen Parteien den in den Grundrechten und Freiheiten verankerten Grundsätzen einer demokratischen und weltlichen Republik und dem grundlegenden Ziel der territorialen und nationalen Einheit entsprechen mussten.²¹²⁸ *Soysal* kommentierte diesen Artikel zugunsten politischer Parteien. Demnach konnten die Begriffe „*Verfassungswidrigkeit*“ und „*Überschreitung der Verfassung*“ nicht voneinander unterschieden werden.²¹²⁹ Das Programm einer Partei durfte den in der Verfassung bestimmten Grundsätzen widersprechen. Darum sollte die Verhinderung der Überschreitung der Verfassung möglich sein, um von einer Verschlossenheit der Verfassung sprechen zu können. Zudem sollte der Grundsatz „*Achtung der Menschenrechte*“ nicht im Rahmen der türkischen Verfassung ausgelegt werden, sondern im Lichte der universellen Menschenrechte interpretiert werden. Ansonsten wäre der Dynamismus der Verfassung nicht wahrgenommen worden, der nach *Soysal*²¹³⁰ seitens der politischen Eliten durch das Ergreifen strafrechtlicher Maßnahmen erfolgt ist.

Nach diesen Feststellungen von *Soysal* bezüglich der Verfassung von 1961 stellt sich die Frage, ob die Verfassung von 1982 einem Verfassungswandel offen steht. Diese Frage ist nach der in dieser Arbeit

²¹¹⁹ Van Ooyen, S.163-164.

²¹²⁰ Für die stufenweise Beseitigung der sog. „pazifistischen Verfassung“ in Japan siehe Kurushima, Tomoaki, Gegenwärtige Diskussion über Artikel 9 der japanischen Verfassung- Die „Neuinterpretation“ als Rechtsproblem, in: Zeitschrift für Japanisches Recht, Winter 2016, Nr 42, S. 37-61.

²¹²¹ Detailliert in: Heun, Werner, Originalism als Interpretationsmethode im U.S.- amerikanischen Verfassungsrecht, in: Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation - Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005, S. 233ff.

²¹²² Kapani, Münci, Judicial Activism and the Original Intent Controversy: An Expose On The Scope of Judicial Interpretation of the Constitution, in: Tarik Zafer Tunaya'ya Armağan, İstanbul 1992, S.152.

²¹²³ Kapani S.152.

²¹²⁴ Soysal, Mümtaz, Dinamik Anayasa Anlayışı- Anayasa Dialektiği Üzerine Bir Deneme, Ankara 1969.

²¹²⁵ Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı, S.70 ff.

²¹²⁶ Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı, S.72.

²¹²⁷ Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı, S.72.

²¹²⁸ Der Artikel habe auch die Sanktionen einer möglichen Verletzung des Art 57 Abs.1 vorgesehen. Demnach wurden die Parteien endlich aufgelöst, welche dieser Vorschriften nicht entsprechen.

²¹²⁹ Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı, S.80.

²¹³⁰ Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı, S.81.

vertretenen Meinung zu bejahen.

Es ist zu bemerken, dass die Verfassung von 1982 in der Türkei bezüglich der Normenkontrollanträge den Begriff "Verfassungswandel" angenommen hat. Nach Art. 152 Abs. 4. der Verfassung von 1982 darf ein Antrag mit der Behauptung der Verfassungswidrigkeit einer Vorschrift vor Ablauf von zehn Jahren nach der Veröffentlichung im Amtsblatt nicht gestellt werden. Dieser Artikel zeigt, dass der Verfassungsgeber für die Verfassung von 1982 die Möglichkeit der Verwandlung eines Artikels in der Verfassung nach Ablauf von 10 Jahren vorgesehen hat.

Eine ähnliche Schlussfolgerung kann auch von Verfassungsänderung vom 2010 mit Nr. 5982 gezogen werden, welche die Amtszeit der Mitglieder des Verfassungsgerichts nach Art 147 der Verfassung von 1982 auf zwölf Jahre verkürzt hatte. Diese Änderung wurde damit begründet, dass die Anpassungsfähigkeit des Gerichts an den gesellschaftlichen Wandel durch diese Begrenzung der Amtszeit der Verfassungsgerichtsmitglieder sichergestellt werden kann.²¹³¹

2.3. Der Einfluss der Verfassungswirklichkeit auf die Regierungstypologie

Für die Bestimmung der Feststellung des Regierungssystems werden vor allem die Kompetenzen und die verfassungsrechtliche Stellung der Organe untersucht. Demnach können ähnliche Organen mit ähnlichen Kompetenzen in verschiedenen Ländern ähnliche Ergebnisse zutage fördern.²¹³² Die Lehre des sog. Neo-Institutionalismus²¹³³ fokussiert sich auf die Einflüsse der Organe auf das soziale und politische Leben. Diese Lehre kritisiert den Rückzug der Institution und untersucht diesen Vorgang wissenschaftlich.²¹³⁴ Nach dieser Lehre sind Ergebnisse, die auf die Annahme beruhen, Tätigkeiten einzelner Akteure führten zu einem Makroergebnis, fehlerhaft. Doch dieser Lehre ist nicht zuzustimmen.²¹³⁵

Denn die Feststellung der Typologie des Regierungssystems setzt neben den Verfassungsregelungen (Kompetenzen von Verfassungsorganen, Sanktionen etc..) auch die Wahrnehmung der Verfassung in der politische Praxis voraus. Denn diese Normen werden eigentlich durch die Auslegung und durch die Praxis der Verfassungsorgane ins Leben gerufen.²¹³⁶ Die Wahrnehmungen der verfassungsrechtlichen Vorschriften durch politische Akteuren, die nach ihren eigenen politischen Vorstellungen durchgeführt werden, könnten unterschiedliche Gesellschaftsordnungen schaffen.²¹³⁷

Diese Praxis bezüglich der Verfassungsbestimmungen durch die Verfassungsorgane im Lichte der Regierungstypologie werden von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Darunter sind auch das traditionelle Parteiensystem und die politische Kultur des Landes.²¹³⁸ Ebenso können andere Faktoren, die von den Ungleichheiten in der Gesellschaft (zwischen alt und jung, Kapital und Arbeit, Gebildete und

²¹³¹ Göztepe, Eine Analyse der Verfassungsänderungen in der Türkei 2010, S.692.

²¹³² Özsoy, Dünyada Başkanlık Sistemleri, S.19.

²¹³³ March/Olsen, The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, The American Political Science Review, Vol. 78 No.3 (Sep. 1984), S.734-749.

²¹³⁴ Hierzu betonte March/Olsen den Begriff "Autonomie der Institutionen" zur Erklärung dieses Neo-Institutionalismus. Siehe March/Olsen, S.739

²¹³⁵ Auch Sartori stellte die Rolle der Verfassung zur Diskussion. Dementsprechend könne eine politische Frage (hier: politisches System) nicht von Juristen besprochen werden, ohne die Politik zu berücksichtigen. Siehe Sartori, Giovanni, Constitutionalism: A Preliminary Discussion, The American Political Science Review, Vol. 56, No. 4, S. 864.

²¹³⁶ Steffani, S.396.

²¹³⁷ Vgl. Wolff, S.97.

²¹³⁸ Steffani, Semi-Präsidentialismus: Ein selbstständiger Systemtyp, S.639.

Unausgebildeten) herrühren, diese Praxis beeinflussen.²¹³⁹

Bayerlein wies darauf hin, dass die Vermischung von politischer Regierungsebene und politischer Systemebene die fehlerhafte Feststellung der Typologie veranlasst, weil die Untersuchung eines politischen Systems allein aus dem Verfassungstext nicht durchgeführt werden könne. Nach seiner Auffassung sei z.B. die Qualifizierung der Weimarer Republik als eine parlamentarische Demokratie aus diesen Gründen fehlerhaft.²¹⁴⁰

Auch *Uluşahin*²¹⁴¹ betonte für den erfolgreichen Ablauf der dualistischen Exekutive zwischen parlamentarischer Demokratie und Semipräsidentialsystem die Verfassungspraxis. Demnach sollte vor allem eine deutliche Kompetenzverteilung bestehen, welche die Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten von der des Staatspräsidenten unterscheidet. Zudem sollten die beiden Organe diese Kompetenzverteilung beachten. Darum sind die Persönlichkeiten bei diesen Organen und die Anwendung der verfassungsrechtlichen Befugnisse durch diese Organe für die Verwandlung der flexiblen Natur der dualistischen Exekutive maßgebend.

Die Rolle der Verfassungswirklichkeit im politischen System kann am besten an der Stellung des Staatsoberhauptes beobachtet werden. Die Verfassungswirklichkeit könnte hierzu entweder eine Extension oder eine Schmälerung der Kompetenzen des Staatsoberhauptes verursachen.

Die Extension der Kompetenzen des Staatspräsidenten durch die Praxis kann in Frankreich beobachtet werden. Einen Gegensatz dazu stellt nach *Duverger* die politische Praxis auf Island dar. Denn die Stellung des Staatspräsidenten wird in Island minimiert, obwohl seine Verfassung dem Staatspräsidenten zahlreiche Kompetenzen zugestanden hat. *Duverger* fand in beiden Fällen keine Verfassungswidrigkeit trotz des Vorliegens enormer Unterschiede zwischen der geschriebenen und der angewendeten Verfassung.²¹⁴² Bei der Frage, ob diese Praxis mit einer Normsetzung gleichgestellt werden könne, wies er darauf hin, dass ein Konsens bezüglich der Praxis bestehen sollte.²¹⁴³

Für den Weimarer Fall erwähnt *von Beyme*²¹⁴⁴, die Präsidialisierung des Systems könne weder mit der Verfassungsänderung noch mit dem fragmentierten Parteiensystem erklärt werden. Denn die Sehnsucht nach einem charismatischen Führer war nicht nur in der Schmittschen Lehre, sondern auch bei Verfassungsrechtlern und Politikern vorhanden, die die Ideen von Max Weber bevorzugt haben.²¹⁴⁵

Ein wichtiges und anderes Beispiel, das die Schwäche des Staatsoberhauptes wegen der Verfassungswirklichkeit zeigt, kann aus Griechenland herangezogen werden.²¹⁴⁶ Demnach fokussierten sich die Abläufe der Politik während der Karamanlis-Regierung auf den Ministerpräsidenten, obwohl die Verfassung von 1975 dem Staatspräsidenten weite Kompetenzen eingeräumt hatte. Dieser Praxis folgte eine Verfassungsänderung, die die Kompetenzen und die Wahlmethode des Staatspräsidenten beschnitt.

²¹³⁹ Steffani, Semi-Präsidentialismus: Ein selbstständiger Systemtyp, S.640.

²¹⁴⁰ Bayerlein, Bernhard H., Der deutsche Semipräsidentialismus und die Reichsexekutive gegen Sachsen und Thüringen- Gedanken zum Scheitern der Weimarer Republik, Köln 1997, S.13.

²¹⁴¹ Uluşahin, S.132-133.

²¹⁴² Duverger, S.179.

²¹⁴³ Duverger, S.180.

²¹⁴⁴ Von Beyme, Klaus, Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999, Wiesbaden 1999, S.54.

²¹⁴⁵ Von Beyme, S.54.

²¹⁴⁶ Stefanni, S.398.

Wie oben erwähnt, gewinnt die Rolle des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie trotz der symbolischen Stellung des Staatsoberhauptes große Bedeutung, wenn die Parlamentsmehrheiten und somit die Regierungen instabil sind.²¹⁴⁷ Es können als Beispiele die Staatsoberhäupter in Italien aufgeführt werden.²¹⁴⁸

Dieser Aufstieg des Staatsoberhauptes wegen der Schwächen der Parlamente zeigte sich vor allem in dem Gesetzgebungsverfahren.²¹⁴⁹

Nach *Bahro/Veser*²¹⁵⁰ spielt in der Verfassungswirklichkeit die ausgleichende Stellung politischer Parteien eine große Rolle. Demnach kann die Rolle des Staatspräsidenten in der Politik abhängig vom Parteiensystem geschwächt oder gestärkt werden. Hierzu nimmt diese Rolle der Parteien in der Verfassungswirklichkeit zu, wenn es eine Koalitionsregierung gibt. Diese sog. „Koalitionsdemokratie“ entwertet vor allem die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten.²¹⁵¹

Diese Rolle der Parteien insbesondere in der parlamentarischen Demokratie verwandelt auch das Verhältnis zwischen den Gewalten in dieser Demokratie. Demnach wandelt sich das intendierte Kontrollverhältnis zwischen dem Parlament und der Regierung im Laufe der Zeit durch den Aufstieg des Ministerpräsidenten, der zugleich als Parteiführer der Mehrheitspartei im Parlament amtiert, und zwar auch im Verhältnis zwischen Regierung und Opposition.²¹⁵²

Die Stellung des Staatspräsidenten im Semipräsidentialsystem stellt für den Einfluss der Verfassungswirklichkeit auf das Regierungssystem einen typischen Fall dar. Dementsprechend überschreitet der Glaube an die Autorität und das Charisma des plebiszitären Präsidenten die verfassungsrechtliche Ausgestaltung, die durch ein Gleichgewicht zwischen dem Präsidenten und dem Parlament eine funktionsfähige Gewaltenteilung schaffen will.²¹⁵³

Dementsprechend werden die symbolischen Kompetenzen des Staatspräsidenten in einer parlamentarischen Demokratie zu einer echten Macht für den Staatspräsidenten, wenn das politische System durch die Einführung der Volkswahl sich in ein Semipräsidentialsystem umwandelt.²¹⁵⁴

Das Semipräsidentialsystem hängt insbesondere in Krisenzeiten von der Persönlichkeit des Staatsoberhauptes ab,²¹⁵⁵ da die Verfassungen den Staatspräsidenten in Krisenzeiten wie einen plebiszitären Caesar ermächtigen. Der Extension der Stellung des Staatspräsidenten braucht nicht immer eine *de jure* Ermächtigung, sondern die Flexibilität des Systems ermöglicht eine *de facto* Erweiterung seiner Kompetenzen.²¹⁵⁶

Der Einfluss der Verfassungswirklichkeit ist während der Kohabitionszeit in semipräsidentialen Ländern maßgebend. Die Vertretung des Landes nach außen kann als ein Beispiel aufgeführt werden, wenn der

²¹⁴⁷ Stefanni, S.399.

²¹⁴⁸ Stefanni, S.399.

²¹⁴⁹ Von Beyme, S.328.

²¹⁵⁰ Bahro/Veser, S.480-481.

²¹⁵¹ Volkmann, Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, S.75.

²¹⁵² Wolff, S.92. Wolff wies hierzu auf das vom Zweck in der Realität abgewichene Verhältnis zwischen Regierung und Parlament im Grundgesetz hin.

²¹⁵³ Kaltefleiter, S.153.

²¹⁵⁴ Esen, Selin, Türkiye’de Cumhurbaşkanı’nın Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sisteme Olası Yansımaları, in: Mümtaz Soysal’a Armağan, Ankara 2005, S.257.

²¹⁵⁵ Kaltefleiter, S.166.

²¹⁵⁶ Esen, Selin, Türkiye’de Cumhurbaşkanı’nın Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sisteme Olası Yansımaları, in: Mümtaz Soysal’a Armağan, Ankara 2005, S.253-254.

Staatspräsident und der Ministerrat aus unterschiedlichen Parteien stammen.²¹⁵⁷ Dies führte in der Außenpolitik dazu, dass der Präsident *Mitterrand* und der Ministerpräsident *Chirac* nach einer öffentlichen Diskussion über die Vertretung des Landes in getrennten Flugzeugen nach Moskau gereist sind.²¹⁵⁸ Die Kohabition verursachte hier die Begrenzung des Ermessensspielraums des Staatspräsidenten in Frankreich.²¹⁵⁹ Es ist festzustellen, dass das semipräsidentiale Regierungssystem in Frankreich sich nach der Kohabitationszeit stabilisiert hat, da die Verfassungswirklichkeit in Frankreich das politische System parlamentarisiert hat und die präsidentiale Dominanz im politischen System schwächer wurde.²¹⁶⁰

Im Gegensatz zu dieser Verwandlung der parlamentarischen Demokratie durch den Aufstieg des Präsidenten wurde der Aufstieg des Ministerpräsidenten im Semipräsidentensystem in Finnland beobachtet. In Finnland verlor der Staatspräsident, der als Herr der Außenpolitik eine hohe Autorität genießt, nach dem Untergang der Sowjetunion seinen Einfluss auf die Politik.²¹⁶¹ Die Stabilität der Koalitionsregierungen bekräftigte die politische Macht des Ministerpräsidenten, da der Präsident kaum noch Einfluss auf die tägliche Politik hatte.²¹⁶² Diese neue Stellung des Ministerpräsidenten durch diese Verfassungswirklichkeit spiegelte sich auch in der neuen Verfassung von Finnland wider, die im Jahre 2000 in Kraft trat.²¹⁶³

Island stellte –wie oben kurz erwähnt - ein anderes Beispiel dar, da der Staatspräsident in diesem Land trotz seiner weitgehenden Befugnisse wie ein Staatsoberhaupt der parlamentarischen Demokratie²¹⁶⁴ amtiert hat. Diese Stellung des Staatspräsidenten verursachte nach der Wirtschaftskrise im Jahre 2008 die Reduzierung der Kompetenzen des Staatspräsidenten in den Verfassungsentwürfen.²¹⁶⁵ Dadurch wurde die Transformation der Verfassungswirklichkeit zum Verfassungstext beabsichtigt. Diese Verfassungsentwürfe konnten jedoch nicht in Kraft treten.

Die Verfassungswirklichkeit in politischen Systemen ist auch bei der Durchführung des Präsidialsystems maßgebend. Diese ist insbesondere bei der Stärkung der Zentralgewalt im Bund-Länder-Verhältnis zu sehen.²¹⁶⁶

Es kann geschlussfolgert werden, dass die Verfassungswirklichkeit in allen Regierungssystemen, die

²¹⁵⁷ von Beyme, S.322-323.

²¹⁵⁸ Von Beyme, S.322.323.

²¹⁵⁹ March/Villain/Wendel, S.180.

²¹⁶⁰ Detailliert in Kimmel, Adolf, Die Nationalversammlung in der V. Republik: Ein endlich akzeptiertes Stiefkind, in: Parlamentarismus in Europa-Deutschland, England und Frankreich im Vergleich (Hrsg: Marie –Luise Recker), München 2004, S.121-139. Der Autor stellte fest, dass die Stabilität bis zur ersten Kohabitation in Frankreich nicht die Konsequenz von Verfassungsvorschriften, sondern war eine natürliche Konsequenz der Verfassungswirklichkeit, die den Absturz der Regierung durch eine feste parlamentarische Mehrheit für unmöglich gehalten hat, war.

²¹⁶¹ Esen, Selin, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı’nın Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemine Olası Yansımaları, S.266. Ebenso Paleheimo, S.104.

²¹⁶² Paleheimo, S.104.

²¹⁶³ Detailliert in: Paleheimo, S.90-91.

²¹⁶⁴ Die türkische Nichtsregierungsorganisation TESEV hat in seinem Bericht im Jahre 2012 das Regierungssystem von Island als parlamentarische Demokratie qualifiziert. Für diesen Bericht siehe http://tese.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Turkiyenin_Yeni_Anayasasina_Dogru.pdf (Erreichbar am 22.04.2018) Akbulut kritisierte diese Qualifizierung, da die Verfassung von Island dem Staatspräsidenten weite Kompetenzen zugestanden hat. Siehe Akbulut, S 32 Fn.34.

²¹⁶⁵ Akbulut, S.30 Fn.27.

²¹⁶⁶ Zippelius, S.340. Hierzu stärkte die zunehmend bundesfreundliche Verfassungsauslegung des Supreme Court nach Zippelius diese Lage. Ebenso sollte die Stärkung des nationalen Zusammengehörigkeitsgefühls der Gesellschaft nach zwei Weltkriegen dafür berücksichtigt werden.

verschiedene Beziehungen der Gewalten vorgesehen haben, die Wahrnehmung und den Ablauf der Politik beeinflusst und geändert hat. Es ist darum die Lehre des Neo-Institutionalismus abzulehnen, die behauptet, aus der Tätigkeit ähnlicher Organe und Gewalten würden auch immer ähnliche Ergebnisse hervorgehen.

3. Die Qualifizierung des Regierungssystems der Weimarer Republik

3.1. Die Qualifizierung des Regierungssystems der Weimarer Republik unter der Präsidentschaft Friedrich Eberts

Die herrschende Lehre²¹⁶⁷ hielt die Amtspraxis von Friedrich Ebert, in der zumeist den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie entsprochen wurde, für verfassungsgemäß.²¹⁶⁸ Ebert besaß eine Reservemacht, setzte diese auch durch, um die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie sicherzustellen.²¹⁶⁹ Ebert versuchte nicht, das Gleichgewicht zwischen dem Reichstag und dem Reichspräsidenten in Richtung der Präsidentialgewalt zu verschieben.²¹⁷⁰ Er bezweckte keine „Nebenregierung a la Wilhelm II“ zu bilden.²¹⁷¹

Ebert wusste die Rolle eines Mediators zu spielen.²¹⁷² Er beschränkte seinen Einfluss nur auf die Außenpolitik.²¹⁷³ Ebert konnte seine Haltung mit seinen ersten Stellungnahmen in den Verfassungsverhandlungen beim Rat der Volksbeauftragten vereinbaren, der infolge des Verdacht der Willkür weite Präsidentialbefugnisse vermeiden wollte.²¹⁷⁴

Sowohl der Reichspräsident Ebert als auch die anderen Staatsorgane versuchten nicht, im Gegensatz zu späteren Zeiten der Republik, die Grenzen des parlamentarischen Systems zu überschreiten.²¹⁷⁵ Sie glaubten irrtümlicherweise, den sog. „monarchischen Konstitutionalismus“ mit der Persönlichkeit des Reichspräsidenten und der parlamentarischen Demokratie verbinden zu können.²¹⁷⁶

Nach Bracher²¹⁷⁷ wurde „eine sog. Machtverschiebung im großen Stil“ jedoch schon während der Präsidentschaft von Ebert im Lichte der Unfähigkeit der Legislative zur Regierungsbildung²¹⁷⁸ und unter Berücksichtigung des Ausnahmezustand im Jahre 1921 und im Jahre 1923 beobachtet. Diese

²¹⁶⁷ z.B Bayerlein, S.9.

²¹⁶⁸ Detailliert in: Witt, S. 130-148.

²¹⁶⁹ Kaltefleiter, S.155.

²¹⁷⁰ Pyta, Wolfram, Die Präsidentialgewalt in der Weimarer Republik, in: „Parlamentarismus in Europa: Deutschland, England und Frankreich im Vergleich“ (Hrsg.: Marie-Lucie Recker), München 2004, S.65.

²¹⁷¹ Witt, S.143.

²¹⁷² Rumpf, The Military, The Presidency and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958, S.236.

²¹⁷³ Witt, S.143.

²¹⁷⁴ Jasper, Gotthard, Die verfassungs- und machtpolitische Problematik des Reichspräsidentenamtes in der Weimarer Republik: Die Praxis der Reichspräsidenten Ebert und Hindenburg im Vergleich, S.148.

²¹⁷⁵ Diese Loyalität der Staatsorgane gegenüber der neuen Weimarer Reichsverfassung erleichterte die Überwindung des Kapp-Putsches in der Frühzeit der Republik. Für diese Feststellung siehe Witt, S.161. Ablehnend Potthof, Heinrich, Die deutsche Sozialdemokratie und die Koalitionsfrage, in: Friedrich Ebert und seine Zeit: Bilanz und Perspektiven der Forschung (Hrsg.: König/Soell/Weber), München 1990, S.121. In seinem Beitrag über die Beziehungen des Reichspräsidenten Ebert mit sozialdemokratischen Kräften neben der SPD wie Gewerkschaften wies Potthof darauf hin, dass das Militär den Schutz der Republik versagte und nur die sozialdemokratischen Kräften wie Gewerkschaften hinter der jungen Republik standen.

²¹⁷⁶ Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, S.50.

²¹⁷⁷ Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, S.52.

²¹⁷⁸ Wie oben erwähnt, beschwerte sich Kaufmann über die Verfassungswirklichkeit in der frühen Jahren der Weimarer Republik bezüglich der Regierungsbildung, da die formelle Befugnis des Reichspräsidenten durch das sog. lebendige Verfassungsrecht eine Wandlung erlebte. Siehe Kaufmann, S.377.

Machtverschiebung wurde insbesondere infolge der Wirtschaftskrisis diskutiert. *Ebert* zeigte durch die oben erwähnte Auflösung des Reichstages von 1924 seine Dominanz und wollte die Existenz von ihm widersprechenden Mehrheiten im Reichstag nicht für die lange Zeit dulden,²¹⁷⁹ falls sein Programm²¹⁸⁰ nicht mehr durchsetzbar war. Zu diesem Zweck hat er bei vielen Problemen der Regierungsbildung persönlich eingegriffen.

Ebert hat jenseits der Erwartungen bezüglich der Kompetenzen über das Militär den Art. 47 WRV in Verbindung mit Art. 48 WRV angewendet, um die innere Ordnung sicherzustellen.²¹⁸¹ Diese Maßnahme im politischen Leben begründete er damit, dass der Reichspräsident für den Bestand des demokratischen, parlamentarischen System zuständig sei.²¹⁸²

Es wurde auch behauptet, dass die neue Republik in diesen ersten Jahren nicht überlebt hätte, wenn der Reichspräsident diese weiten Kompetenzen nicht angewendet hätte.²¹⁸³ Die fehlerhafte Struktur des Präsidialamtes wurde nach dieser Auffassung durch die Amtsübung *Eberts* als Chance genutzt und das System wurde damit stabilisiert.²¹⁸⁴ Es wurde auch kritisiert, dass die Besetzung des Reichspräsidentenamtes mit Ebert und seine Amtsausübung insbesondere im Hinblick auf die sozialdemokratischen Kräfte das Verantwortungsbewusstsein der Parteien geschwächt habe. Die Bismarcksche Tradition der Exekutive, die immer über der Gesellschaft und den politischen Parteien thronete, wurde auf diese Weise fortgesetzt.²¹⁸⁵

Letztendlich kann gesagt werden, dass das *parlamentarische* oder „*semi-parlamentarische*“²¹⁸⁶ Regierungssystem der Weimarer Republik schon während der Präsidentschaft Eberts durch die Verfassungswirklichkeit zu einem Semipräsidentialsystem transformiert wurde.

3.2. Die Qualifizierung des Regierungssystems der Weimarer Republik unter der Präsidentschaft Paul von Hindenburgs

Die republikanischen Kräfte fürchteten am Anfang der Amtszeit von Hindenburg, der eine Symbolfigur der alten Monarchie war, seine Amtsführung als Reichspräsident.²¹⁸⁷ Die ersten Maßnahmen des alten

²¹⁷⁹ Nach Helmut Trotnow hat Ebert auf diese Weise einen Weg gewiesen, wie Hitler 1933 seine Diktatur legal errichten konnte. Für diesen Kommentar von Trotnow siehe Jasper, Die verfassungs- und machtpolitische Problematik des Reichspräsidentenamtes in der Weimarer Republik: Die Praxis der Reichspräsidenten Ebert und Hindenburg im Vergleich, S.156.

²¹⁸⁰ Dieses Programm fokussierte sich auf den Erhalten, die Erweiterung der Arbeiterrechte und den Aufbau eines Sozialstaats, was neben der verfassungsrechtlichen Grundlagen auch eine effektive und entschlossene Gesetzgebung erfordert. Zu diesem Zweck wurde während der Amtsdauer von Ebert durch einfaches Recht die Tarifvertragsordnung am 23.12.1918, das Betriebsrätegesetz am 04.02.1920, das Mieterschutzgesetz am 01.06.1923 und die Reichsfürsorgepflichtverordnung am 13.02.1924 erlassen. Vgl. Zippelius, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, S.136.

²¹⁸¹ Rumpf, The Military, The Presidency and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958 and Turkey 1982, S.219.

²¹⁸² Witt, S.145.

²¹⁸³ Für diese Verteidigung von Hagen Schulze siehe Jasper, Die verfassungs- und machtpolitische Problematik des Reichspräsidentenamtes in der Weimarer Republik: Die Praxis der Reichspräsidenten Ebert und Hindenburg im Vergleich, S.153

²¹⁸⁴ Für diese Gedanke siehe Jasper, Die verfassungs- und machtpolitische Problematik des Reichspräsidentenamtes in der Weimarer Republik: Die Praxis der Reichspräsidenten Ebert und Hindenburg im Vergleich, S.157.

²¹⁸⁵ Potthoff, S.129.

²¹⁸⁶ Dieser Begriff wurde von der Arbeit Andreas Wirsching übernommen. Siehe Wirsching, Andreas, Koalition, Opposition und Interessenpolitik, in: "Parlamentarismus in Europa: Deutschland, England und Frankreich im Vergleich" (Hrsg.: Marie-Lucie Recker), München 2004, S.41.

²¹⁸⁷ Kaltefleiter, S.160.

Feldmarschalls nach seinem Amtsantritt ließ die Kritik an ihm als Reichspräsidenten zunächst verstummen. Vielmehr spielte er ein fast typisches Staatsoberhaupt im parlamentarischen System.²¹⁸⁸ Er konnte auch für die konservativen und nationalistischen Kreise der Bevölkerung eine gute Integrationsfigur der Weimarer Republik darstellen.²¹⁸⁹

Das Verhältnis Hindenburgs zu den Kabinettsmitgliedern war gut. Er gab den Kabinettsmitgliedern freie Entschlussfähigkeit²¹⁹⁰ und hat sich kaum in die Innenpolitik eingemischt.²¹⁹¹ Er interessierte sich in erster Linie für die Belange des Reichswehrministers,²¹⁹² da er ein prominenter Feldmarschall der Armee gewesen war.

Anders als Ebert, der lebensweltlich dem Militär fernstand,²¹⁹³ hat Hindenburg sich als Chef in die Geschäfte der Reichswehr eingemischt. Darum hat der damalige Oberbefehlshaber *von Seeckt* seine Alleinherrschaft über das Militär verloren, während er unter Ebert eine Autonomie genossen hatte.²¹⁹⁴ Dieses Interesse Hindenburgs galt auch für die Reichswehrminister Gessler, Groener und von Schleicher.^{2195 2196} In den folgenden Jahren hat Hindenburg von diesem Einfluss auf das Militär profitiert.²¹⁹⁷ Denn das Militär konnte in Zeiten von Regierungskrisen als mögliches Machtinstrument angesehen verwendet werden.²¹⁹⁸ Hindenburg nahm auch Stellung zu Fragen der Außenpolitik. Diese Stellungnahme betrachtete er als für die Reichsvertretung im Ausland erforderlich. Er hob deutlich hervor, dass ein Kabinettsbeschluss bezüglich der Außenpolitik ohne seine Beteiligung nicht gemacht werden konnte.²¹⁹⁹

Diese distanzierte Haltung von Hindenburg zur alltäglichen Politik wurde von ihm mit taktischen Gründen begründet. Hindenburg hatte schon vor seiner Vereidigung die Verfassung gewissermaßen nach dem Freund-Feind-Schema im Schmittschen Sinne durchgearbeitet.²²⁰⁰ Demensprechend stellten der Reichstag und die Reichsregierung seinen Gegenspieler dar.²²⁰¹

Nach der großen Weltwirtschaftskrise von 1929 trat Hindenburg unter Berücksichtigung der

²¹⁸⁸ In gleicher Hinsicht siehe Kaltefleiter, S.159. Ebenso Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, S.50-51.

²¹⁸⁹ Willoweit, S.327.

²¹⁹⁰ Haungs, S.245.

²¹⁹¹ Ausnahmeweise intervenierte er in der sog. Ostpreußenfrage. Er hat seine Sorge über die wirtschaftliche Lage Ostpreußens zum Ausdruck gebracht. Siehe Haungs, S. 251.

²¹⁹² Hoppe, S.181

²¹⁹³ Pyta, Wolfram, Die Präsidialgewalt in der Weimarer Republik, in: "Parlamentarismus in Europa: Deutschland, England und Frankreich im Vergleich", München 2004, S. 72

²¹⁹⁴ Rumpf, The Military, The Presidency and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958 and Turkey 1982, S.220.

²¹⁹⁵ Haungs, S. 245.

²¹⁹⁶ Rumpf, The Military, The Presidency and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958 and Turkey 1982, S.219.

²¹⁹⁷ Rumpf, The Military, The Presidency and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958 and Turkey 1982, S.221.

²¹⁹⁸ Pyta, S.88. Der Autor bemerkte, dass Kurt von Schleicher mit seiner Wehrmachtsabteilung schon Ende 1926 die Möglichkeiten eines möglichen Präsidialkabinetts recherchiert hatte.

²¹⁹⁹ Haungs, S.248.

²²⁰⁰ Pyta, S.83-84.

²²⁰¹ Ebenda.

Parteizersplitterung²²⁰² als Hauptakteur der Politik auf die Bühne.²²⁰³ Diese Parteizersplitterung vergrößerte das Misstrauen von Hindenburg zur Politik der Parlamentsparteien und ermutigte ihn, das politische System in eine präsidentiale Richtung zu bringen.²²⁰⁴ Die Stellung des Reichspräsidenten in diesen Jahren hat die Rolle eines *pouvoir neutre* überschritten, die die Weimarer Reichsverfassung ihm zugestanden hat.²²⁰⁵

Diese Rolle der Persönlichkeit Hindenburg hat nach 1930 die Bildung einer Mehrheitsregierung im Reichstag unmöglich gemacht. Skach konkretisierte diese Lage mit der Vermutung, dass der damalige Reichskanzler Brüning die demokratischen Kräfte im Reichstag zusammenhalten und somit eine mögliche Präsidentschaftsregierung verhindern könnte, wenn der amtierende Reichspräsident nicht Hindenburg wäre.²²⁰⁶ Skach²²⁰⁷ behauptet in dieser Hinsicht zutreffend, dass von Papen und Hindenburg nicht den sog. Preußenschlag und die Auflösung des Reichstages im Jahre 1932 hätten durchführen können, wenn die sog. Weimarer Koalition existiert und Brüning den Rücken hätte stärken können.

Diese Präsidentsialisierung des Regierungssystems beruhte auf drei verfassungsrechtlichen Säulen: Diese Säulen sind die Ernennung der Regierung nach Art. 53 WRV i.V.m. 54 WRV,²²⁰⁸ die Auflösung des Reichstages nach Art. 25 WRV und die Anwendung des Notstandsrechts nach Art. 48 WRV.²²⁰⁹ Wie oben erwähnt interpretierte Hindenburg diese Verfassungsartikel dergestalt, dass er diese Befugnisse ohne Schranken anwenden konnte.²²¹⁰ Er besaß durch diese Anwendung seiner Befugnisse die volle Gewalt über die Exekutive und über die Legislative. Hier ist Kaltefleiter²²¹¹ zuzustimmen, dass er diese Mächte als sog. Reservemächte für die Stabilisierung des Systems sowie für die parlamentarische Demokratie anwenden konnte.²²¹² Jedoch bevorzugte Hindenburg nicht diesen Weg und wendete seine Kompetenzen zugunsten der Bildung seiner Autorität an. Mit anderen Wörtern trat er nicht für die

²²⁰² Diese Parteizersplitterung wird vergrößert, wenn die innere Zersplitterung berücksichtigt wurde. So dass, 30 % der Mitglieder der SPD, die im Juni 1924 für ein generelles Verbot mit der Kooperation bürgerlichen Parteien im Reich und in den Ländern abgestimmt hatten, die Weimarer Republik als bürgerlichen Klassenstaat qualifizierten und sich von der Republik disztanzierten. Siehe Megerle, S.139.

²²⁰³ Diesen Aufstieg von Hindenburg begründete Pyta damit, dass Hindenburgs Autorität, anders als die Eberts, auf seiner charismatischen Herrschaft im Weberschen Sinne beruhte. Siehe Pyta, S. 68

²²⁰⁴ Skach erklärte das Phänomen der Präsidentskabinette mit dem Scheitern der Integration von Hindenburg in das Parteiensystem. Für diese Bewertung siehe Skach, Cindy, *Borrowing Constitutional Designs, Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany And The French Fifth Republic*, Princeton 2005, S.57.

²²⁰⁵ Zippelius, *Kleine deutsche Verfassungsgeschichte*, S.139.

²²⁰⁶ Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany And The French Fifth Republic*, S.61-62. Hagen Schulze lehnte diese Idee ab und wies darauf hin, dass es keinen Hinweis dafür gab, die Verfassungstreue von Hindenburg zu bezweifeln. Jedoch kann nach Schulze die gleiche Auslegung nicht für seine Berater gemacht werden. Darum haben nach Schulze diese Berater den Feldmarschall falsch benachrichtigt und den Missbrauch der Präsidentsrechte veranlasst. Für diese Meinung siehe Jasper, *Die verfassungs- und machtpolitische Problematik des Reichspräsidentenamtes in der Weimarer Republik: Die Praxis der Reichspräsidenten Ebert und Hindenburg im Vergleich*, S. 153.

²²⁰⁷ Skach, *Borrowing Constitutional Designs, Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany And The French Fifth Republic*, S.67.

²²⁰⁸ Die Folge dieser Präsidentsregierungen von Hindenburg war nach Poetzch Heffter das Verschwinden der politischen Verantwortlichkeit von Reichsregierung und Reichspräsidenten. Für diese Bewertung siehe Poetzch-Heffter, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung-Teil III*, S.151.

²²⁰⁹ Ebenso schaffte Hindenburg durch die Anwendung dieser Kompetenzen nach Art 48 Abs.2 WRV in der Verfassungswirklichkeit den Föderalismus *de facto* ab. Vgl. Kimminich, S.536.

²²¹⁰ Als eine Folge dieser Interpretation opponierte Hindenburg gegen den Erlass eines Ausführungsgesetzes zum Art. 48 WRV. Siehe Lucas, S.78.

²²¹¹ Kaltefleiter, S.166.

²²¹² Im Lichte dieser Kompetenzen wird der Reichspräsident zugleich als *ein schlafender Löwe* bezeichnet. Für diese Benennung siehe Hubrich, S.500.

Verbesserung der demokratischen Werten und den Staatsaufbau ein, sondern als autoritäre Alternative gegen die parlamentarische Demokratie auf.²²¹³ Die Ausnahme war die Norm geworden und diese Norm war die Eingangstür zur Verfassungsverwandlung in ein autoritäres Präsidialsystem.²²¹⁴ Diese Verfassungsverwandlung durch die Anwendung der Kompetenzen Hindenburgs wurde von *Apelt* als „stiller Verfassungswandel“ bezeichnet²²¹⁵.

Andererseits durfte der Reichstag unter der weit interpretierten Auflösungsdrohung nach Art. 25 WRV nicht seine Kontrollmacht gemäß Art. 54 und Art 48. Abs. 4. durchsetzen. Hierzu ist zu bemerken, dass diese Unfähigkeit des Reichstages nicht nur mit dem Machtzuwachs des Reichspräsidenten erklärt werden kann. Wie *Bracher*²²¹⁶ dargelegt hat, konnte der Reichstag in den Verfassungsvorschriften ihm zugeschriebene Macht in der Verfassungswirklichkeit niemals erreichen.

Die Parteizersplitterung und die damalige Lage der politischen Parteien waren bemerkenswert. Die Tradition der überparteilichen Regierungen aus dem Kaiserreich, die den Einfluss der Parteien auf die Regierungen reduziert hatte, spielte ebenfalls eine große Rolle.²²¹⁷

Die Parteien im Reichstag konnten keine systemloyale Opposition²²¹⁸ bilden und die rechten Kräfte, die die Demokratie nicht respektierten, wurden somit gestärkt.

*Skach*²²¹⁹ erklärt, dass die Weimarer Republik niemals eine rein parlamentarische Demokratie gewesen ist. Wegen der Disziplin und der Hierarchie der politischen Parteien konnten die Mitglieder der Legislative die Mitglieder der Exekutive nicht kontrollieren. Eine andere Ursache dieser Parteizersplitterung war das in der Weimarer Reichsverfassung festgelegte Verhältniswahlrecht.²²²⁰

Die Feststellungen *Carl Schmitts* sollen auch erwähnt werden. Schmitt verteidigte sogar in seinem Werk „Hüter der Verfassung“²²²¹ den Übergang zum Einparteiensstaat. Schmitt war nicht der einzige Autor, der die Einführung einer Diktatur verteidigte, welche auch demokratisch etikettiert wurde.²²²²

Rudolf Smend kritisierte ebenfalls den Parlamentarismus und äußerte den Gedanken, dass der Parlamentarismus ein System ohne legitimierende Kraft war.²²²³

Diese Forderungen wurden auch im Parteiprogramm der NSDAP festgelegt. Dementsprechend hat die NSDAP „versprochen“, das sog. „Parteiengenzänk“ zu beenden und dieses durch eine vom einigen

²²¹³ Willoweit, S.328. Seine Abneigung gegenüber demokratischen Werten hatte Hindenburg schon in der ersten Phase seiner Amtszeit über Preußen folgendermaßen zum Ausdruck gebracht: „*Ich hasse den Kompromiss. Preußen ist schwarz und weiß, kein Grau.*“ Für diese Äußerung von Hindenburg siehe Pyta, S.84.

²²¹⁴ Oberreuter, S.43. Zu dieser autoritären Haltung von Hindenburg kommentierte *Lucas*, dass dieser zu einem sog. „Halbdiktator“ geworden war. Für diesen Kommentar siehe *Lucas*, S.81.

²²¹⁵ *Apelt*, S.416.

²²¹⁶ *Bracher*, Die Auflösung der Weimarer Republik, S.33.

²²¹⁷ *Wirsching*, S.44.

²²¹⁸ *Wirsching*, S.63.

²²¹⁹ *Skach*, Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany And The French Fifth Republic, S.55.

²²²⁰ *Zippelius*, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, S.139-140. *Zippelius* bemerkte auch, dass die Durchsetzung des Verhältniswahlsystems später auch in der französischen Vierten Republik eine ähnliche Folge hatte.

²²²¹ *Schmitt*, Hüter der Verfassung, S.320.

²²²² *Oberreuter*, S.42.

²²²³ Für diese Äußerung von Smend siehe *Rath*, S.139.

Willen des ganzen Volkes getragene Regierung zu ersetzen.²²²⁴

Das Misstrauen der Bevölkerung in die aktuelle Politik erleichterte die Umwandlung des politischen Systems von der parlamentarischen Demokratie in das semipräsidentiale System. Die sog. Weimarer Koalition verlor erhebliche Stimmen und war laut *Hoppe*²²²⁵ dazu gezwungen, mit antiparlamentarischen Parteien zu koalieren.

Poetzch-Heffter wies darauf hin, es gebe keine Zweifel, dass die Lebensnotwendigkeit des Staates eine verstärkte Stellung des Reichspräsidenten erfordere. Ein solcher Machtzuwachs des Reichspräsidenten war nur in einer elastischen und sich wandelnden Verfassung möglich.²²²⁶ Es ist auch hervorzuheben, dass die politische Entwicklung und die Wahrnehmung des Präsidentsamtes von der ursprünglichen Ausgestaltung des Reichspräsidentenamts abgewichen waren. Diese Abweichung tauchte insbesondere dann auf, als der damalige Präsident des Reichsgerichts Simon während der Streitigkeit zwischen der Justiz und der Reichsregierung sich an Hindenburg wandte.²²²⁷ Die Beschwerde von Simon wurde im Schrifttum hart kritisiert, da die Verfassung dem Reichspräsidenten keine Kompetenz zusprach, um formelle Beschwerden des Reichsgerichts zu untersuchen.²²²⁸

*Oberreuter*²²²⁹ stellte die Frage zur Diskussion, ob diese Ausgestaltung des Reichspräsidentenamts im Sinne des Gedanke von *Redslob* richtig war. Denn der Reichspräsident war verfassungsrechtlich nicht nur ein Schiedsrichter im Sinne des Parlamentarismus, sondern trat er auch als ein Mitspieler der Exekutive auf.²²³⁰

*Kimminich*²²³¹ erklärte in gleicher Hinsicht im Sinne der Smendischen Integrationslehre, dass die Weimarer Reichsverfassung in einer eigenartige Mischung aus freiheitlich- demokratischem *Laissez-faire* und totalitär-monarchischer Maßregel gehandhabt wurde. Auf lange Sicht setzte sich die letztere Handhabung in der Machtfülle des Reichspräsidenten durch. Darum wies Kimminich alle jene zurück, die sich über das Versagen einer solch schönen Verfassung gewundert haben.²²³²

Es ist letztendlich festzustellen, dass das in Eberts Zeit von der parlamentarischen Demokratie abgewichene Regierungssystem der Weimarer Republik während der Präsidentschaft von Hindenburg ohne Verfassungsänderung durch die Verfassungswirklichkeit präsidentialisiert wurde. Es ist in der Tat nicht korrekt, die Staatsform der Weimarer Republik als eine parlamentarische Demokratie zu bezeichnen. Das politische System der Weimarer Republik war am Ende der Amtszeit Hindenburgs eine Art autoritäres Semipräsidentialsystem geworden und dieses politische System wurde von *Fisch* Superpräsidentialismus genannt.

Das Regierungssystem der Weimarer Reichsverfassung war auf diese Weise durch die Verfassungswirklichkeit in der Ära Hindenburg geändert worden.²²³³

²²²⁴ Kimminich, S.503.

²²²⁵ Hoppe, S.202.

²²²⁶ Poetzch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung-Teil III, S.119.

²²²⁷ Schmitt, Hüter der Verfassung, S.139.

²²²⁸ Ablehnend Schmitt, Hüter der Verfassung, S.140.

²²²⁹ Oberreuter, S.50

²²³⁰ Ebenda.

²²³¹ Kimminich, S.495.

²²³² Kimminich, S.494-495.

²²³³ Siehe Jasper, Die verfassungs- und machtpolitische Problematik des Reichspräsidentenamtes in der Weimarer Republik: Die Praxis der Reichspräsidenten Ebert und Hindenburg im Vergleich, S.158.

4. Die Qualifizierung des Regierungssystems nach der Verfassung von 1982 in der Türkei

4.1. Die Qualifizierung des Regierungssystems der Türkei bis 2007

Obleich die Verfassung von 1982 scheinbar die Hauptmerkmale einer parlamentarischen Demokratie besaß, hörte die Diskussion bezüglich der Qualifizierung des Regierungssystems im Lichte der weiten Kompetenzen des Staatspräsidenten nicht auf.

Das Regierungssystem der Türkei wurde nach dem Inkrafttreten der Verfassung unterschiedlich typologisiert.

Aufgrund der weiten Kompetenzen des Staatspräsidenten wird hervorgehoben, dass die Verfassung von 1982 Teilelemente des Präsidialsystems beinhaltet.²²³⁴ Der Staatspräsident als politische Figur spielt mit seinen weiten Kompetenzen eine Rolle, die mit den Rollen in einer westlichen parlamentarischen Demokratien²²³⁵ nicht verglichen werden kann.

Nach dieser Auffassung ist es nicht möglich, das politische System der Türkei nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 1982 als parlamentarische Demokratie zu qualifizieren. Denn eine parlamentarische Demokratie erfordert zwei unterschiedliche Flügel in der Exekutive.²²³⁶ *Duran* definiert das Regierungssystem der Türkei als „defektes Präsidialsystem“, da die Verfassung von 1982 die Kompetenz zur Anberaumung der Wahlen neben dem Staatspräsidenten auch der türkischen großen Nationalversammlung zugestanden hatte.

Nach *Duran*²²³⁷ konnte darum eine disziplinierte und starke Mehrheit im Parlament den Staatspräsidenten herausfordern, falls ihre Anliegen in der Öffentlichkeit als gerecht oder gerechtfertigt wahrgenommen wurden. Darum musste der Staatspräsident sich nach *Duran* auf eine Regierungspartei beziehen, um seine Amtsbefugnisse durchsetzen zu können. Die erste Fassung der Verfassung von 1982 konnte nach *Duran* darüber hinaus auch als *autoritäres Präsidialsystem* eingestuft werden, weil die Verfassung zahlreiche Befugnisse des Staatspräsidenten anerkannt hatte. Es war für die Annullierung dieser Befugnisse kein Rechtsweg vorgesehen. Das für den Staatspräsidenten vorgesehene Wiederwahlverbot erschwerte auch die Unverantwortlichkeit des Staatspräsidenten, da er für eine zweite Amtszeit niemanden Rechenschaft geben musste.²²³⁸

*Çağlar*²²³⁹ definierte auch das Regierungssystem der Türkei nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 1982 als präsidial. Er hat für diese Feststellung einen Vergleich mit der Weimarer Republik gezogen. Dementsprechend traten im Weimarer System zwei politische Gedanken hervor: ein etatistischer und ein zivilistischer Gedanke. Der Verfassungsgeber der Verfassung von 1982 hat die etatische These bevorzugt, die von *Carl Schmitt* verteidigt wurde.²²⁴⁰ Darum kann das Regierungssystem der Türkei nach *Çağlar* im Lichte dieser effektiven Exekutive als parlamentarische Demokratie mit Präsidenten

²²³⁴ Tomuschat, Christian, Präsidialsystem und Demokratie, in: Festschrift für Karl Carstens, Band II, Kassel 1984, S.913.

²²³⁵ Insofern war auch der Europarat anlässlich der Untersuchung über die Vereinbarkeit der neuen Verfassung mit den Verpflichtungen des Europarats und EMRK skeptisch. Es stellte sich die Frage, ob die Türkei immer noch als demokratischer Staat bezeichnet werden konnte. Siehe Tomuschat, S.916.

²²³⁶ Duran, Lütfi, Türkiye Yönetiminde Karmaşa, Istanbul 1988, S.17.

²²³⁷ Duran, S.18.

²²³⁸ Duran, S.19.

²²³⁹ Çağlar, Bakır, Anayasa Bilimi: Bir Çalışma Taslağı, Istanbul 1989, S.105.

²²⁴⁰ Çağlar, Anayasa Bilimi, S.94.

bezeichnet werden.²²⁴¹ Es ist jedoch diese Definition nicht mit der Typologie von *Shugart*, die parlamentarischen Demokratie mit Präsidenten erklärt, identisch. Die Restauration des Staatsapparates beruht dementsprechend auf zwei Säulen: Die Staatsgewalt in der Persönlichkeit des Staatspräsidenten und das Parlament durch die Herrschaft der Parteien.²²⁴²

Diese Typologie von *Çağlar* zur Verfassung von 1982 kommt in unterschiedlichen Formeln in Betracht²²⁴³: Nach der sog. „*Apartheid-Formel*“ zog sich der Staatspräsident im Falle des Aufstiegs von Özal als Ministerpräsident zurück. Die sog. „*Partei des Präsidenten-Formel*“ ist die Herrschaft des Staatspräsidenten über das Parlament und über den Ministerrat durch seine Partei. Sowohl Özal als auch *Demirel* wollten diese Formel durchsetzen. Beide scheiterten. Schließlich amtierte der Staatspräsident nach der sog. „*Präsident ohne Mehrheit*“-Formel mit einer Regierung, die nicht seine ehemalige Partei war. Es gebe in einem solchen Fall zwei Optionen: Entweder gerät der Staatspräsident in einen Konflikt mit der opponierenden Regierung oder er verhandelt mit ihr.²²⁴⁴ Die politische Lage des Staatspräsidenten Özal während der Koalitionregierung von DYP und SHP stellte nach den Wahlen im Jahre 1993 ein Beispiel für diese Formel dar.

Die herrschende Meinung hat jedoch im Lichte der dualistischen Struktur der Exekutive und im Lichte der Unabhängigkeit des Ministerrats der türkischen großen Nationalversammlung dieser Meinung nicht zugestimmt.²²⁴⁵

Es ist nach dieser herrschenden Meinung festzustellen, dass das Präsidialamt nach der Verfassung von 1982 weitreichende Kompetenzen hatte, die mit der klassischen parlamentarischen Demokratie nicht zu vereinbaren waren. Es konnte im Lichte der dualistischen Struktur der Exekutive und der Abhängigkeit des Ministerrats vom Parlament nicht gesagt werden, dass das Regierungssystem der Türkei nach der Verfassung von 1982 eine parlamentarische Demokratie war.²²⁴⁶ Diese parlamentarische Demokratie konnte jedoch nicht im Sinne der reinen parlamentarischen Demokratie bewertet werden. Nach *Özbudun*²²⁴⁷ ist die erste Fassung der Verfassung von 1982 ein sog. geschwächter Parlamentarismus.

Kalaycıoğlu wies daraufhin, das Regierungssystem der Türkei nicht als eine parlamentarische Demokratie im Sinne der Westminster-Art eingestuft werden könne.²²⁴⁸ Er dachte, dieses Regierungssystem assoziiere ein sog. „*semi-parlamentarisches*“ System, bevor dieses System eine Evolution zum Präsidialsystem oder zum Semipräsidialsystem erleben würde.

Hingegen qualifizierte *Kaboğlu* das Regierungssystem der Türkei nach der ersten Fassung der Verfassung von 1982 im Lichte der weiten Kompetenzen des Staatspräsidenten als ein Beispiel für die sog. rationalisierte parlamentarische Demokratie.²²⁴⁹

²²⁴¹ Çağlar, Bakır, *Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokrasi*, in: *Anayasa Yargısı* 7, Ankara 1990, S.57.

²²⁴² Çağlar, *Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokrasi*, S.57.

²²⁴³ Kanadoğlu, 1982 *Anayasasında Cumhurbaşkanlığı*, S.125.

²²⁴⁴ *Kanadoğlu* hat vier Faktoren für diesen Aufstieg des Ministerpräsidenten aufgezählt: Diese sind onokratische Parteistruktur, die geschwächte Opposition im Parlament, die extreme Anwendung der gesetzkraftigen Verordnungen und die außerordentlichen Anwendung der Fonds. Siehe *Kanadoğlu*, 1982 *Anayasasında Cumhurbaşkanlığı* 1982, S.125.

²²⁴⁵ Hirsch, *Die Verfassung der türkischen Republik vom 8. November 1982*, S. 539.

²²⁴⁶ In gleicher Hinsicht siehe *Çelik/Alkış/Kejanlıoğlu*, S.56. Die Autoren wiesen darauf hin, dass die Staatspräsidenten nach der ersten Fassung der Verfassung von 1982 trotz ihrer erheblichen und unsymbolischen Kompetenzen ein Staatsoberhaupt im parlamentarischen Sinne waren.

²²⁴⁷ *Özbudun*, *Türk Anayasa Hukuku*, Istanbul 2017, S.326.

²²⁴⁸ *Kalaycıoğlu*, *Ersin, Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, Ankara 2007, S.180.

²²⁴⁹ *Kaboğlu*, *Anayasa Hukuku Dersleri*, S.145.

Das türkische Verfassungsgericht qualifiziert auch das Regierungssystem vor 2007 als parlamentarische Demokratie.²²⁵⁰ Es betonte in seiner Leitentscheidung über das sog. „*Bypass Gesetz*“, das oben erwähnt wurde, die direkte Legitimation des Parlaments in einer parlamentarischen Demokratie. Nach dem türkischen Verfassungsgericht sei das vom Volk gewählte Parlament in einer parlamentarischen Demokratie die ursprüngliche Gewalt. Der Ministerrat stelle in einer parlamentarischen Demokratie den Schwerpunkt des Systems dar, der auf dem Vertrauen des Parlaments beruht. Demgegenüber akzeptierte das Gericht die Realität, dass der Staatspräsident nach der Verfassung von 1982 mit den weiten Kompetenzen ausgestattet war, die in einer parlamentarischen Demokratie nicht vorkommen dürfen.

*Rumpf*²²⁵¹ bestätigte diese Stellungnahme des türkischen Verfassungsgerichts im Lichte des Vergleichs bezüglich der Kompetenzen des türkischen Staatspräsidenten mit den Kompetenzen des Staatsoberhauptes der Weimarer Republik und der V. Republik von Frankreich. Denn das letzte Wort wurde in der türkischen Verfassungsordnung sowohl in ordentlichen als auch in außerordentlichen Zeiten vom Parlament ausgesprochen.²²⁵²

Die Qualifizierung von *Tanör*²²⁵³ bezüglich des Regierungssystems der Verfassung von 1982 ist auch erwähnenswert. *Tanör* betonte, die Verfassung von 1982 habe durch die Änderung der Stellung des Staatspräsidenten das türkische System als ein quasi-Semipräsidentiales System ausgestaltet. Diese Vorgehensweise begründete *Tanör* damit, der Verfassungsgeber habe das Staatspräsidentenamt für einen Soldaten-Präsidenten entwickelt.²²⁵⁴ Denn die bis zu diesem Zeitpunkt amtierten Staatspräsidenten waren, außer Celal Bayar und Özal, alle Soldaten gewesen.²²⁵⁵ Dieser Qualifizierung durch *Tanör* wurde auch von einigen Autoren im Schrifttum zugestimmt, da diese Praxis des Regierungssystems der Türkei unter bestimmten Voraussetzungen das Semipräsidentiales System assoziiert.²²⁵⁶

4.2. Die Qualifizierung des Regierungssystem der Türkei ab 2007

Die Verfassungspraxis in Österreich und Island haben gezeigt, dass die Auslegung und die Durchsetzung der Verfassungsorgane die parlamentarische Struktur des politischen System in der Verfassungswirklichkeit im Semipräsidentiales System überleben lassen.²²⁵⁷ Andererseits kann auch die Verfassungswirklichkeit umgekehrt das System präsidentialisieren, insbesondere wenn der Staatspräsident

²²⁵⁰ AYM E:1992/7 K:1993/18.

²²⁵¹ Rumpf, *The Military, The Presidency and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958*, S.237.

²²⁵² Ebenso zeigte er die aufsteigende Dominanz der Regierung der Mutterlandspartei (ANAP) von Özal während der Präsidentschaft von Evren als Beweis für diese Parlamentsherrschaft nach der Verfassung von 1982. Siehe Rumpf, *The Military, The Presidency and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958*, S.238.

²²⁵³ Tanör, *Bülent, İki Anayasa: 1961-1982*, Istanbul 2012, S.112.

²²⁵⁴ Die Verfassung von 1961 und 1982 enthielten keine Vorschrift, die einen sog. Soldatenpräsidenten voraussetzten. In der Verfassungswirklichkeit während der Verfassungsära von 1961 wurden die Staatspräsidenten immer unter den Offizieren gewählt. Denn der Einfluss des Militärs auf die Politik war maßgebend. Diese Verfassungswirklichkeit wurde auch von den führenden politischen Akteuren angenommen. Sowohl die Rechtsparteien, wie AP, als auch die linksgerichteten Parteien, wie CHP, nominierten in den Staatspräsidentenwahlen emeritierte Soldaten zu Kandidaten für das Präsidentsamt.

²²⁵⁵ Tanör, *İki Anayasa*, S.113.

²²⁵⁶ Yazıcı, Serap, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemler: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul 2002, S.147. Fehlerhaft qualifizierte der alte Präsident der türkischen großen Nationalversammlung *Hüsamettin Cindoruk* auch das Regierungssystem der Verfassung von 1924 während der Präsidentschaften von Atatürk und İnönü als ein autoritäres Semipräsidentiales System. Nach *Cindoruk* wurden die Kompetenzen des Präsidentsamtes in den kommenden Jahren mit dem Militär geteilt. Für dieses Kommentar von *Cindoruk* *Milliyet Gazetesi*, 22.5.1998.

²²⁵⁷ In gleicher Hinsicht siehe Özsoy, *Başkanlık Parlamenter Sistem*, S.299.

durch die direkte Legitimation, also durch Volkswahl, gewählt wird.²²⁵⁸ *Tanör/Yüzbaşıoğlu* betonen in gleicher Hinsicht auch die Bedeutung der Volkswahl für die Feststellung des Regierungssystem der Türkei. Ihnen zufolge könnte das Regierungssystem abhängig von Persönlichkeit, Charisma und politischer Effektivität in der Praxis auch als semipräsidential funktionieren. Diese Praxis könnte nach einigen Autoren das Land sogar in einen *de facto* Präsidentialismus führen.²²⁵⁹ *Atar* teilte diese Meinung und betonte die Bedeutung der Verfassungspraxis für das neue Regierungssystem nach der Verfassungsänderung im Jahre 2007, das seiner Ansicht nach einem Semipräsidentialsystem nahekam.²²⁶⁰ Das System hätte auch wie eine parlamentarische Demokratie funktionieren können, wenn die Türkei eine Kohabitation wie in Frankreich erlebt hätte. Die Instabilität sei in einem solchen Fall unaufhaltsam.

Die oben erwähnte Anwendung der Kompetenzen des Staatspräsidenten - mit Ausnahme von Abdullah Gül²²⁶¹ - wurde von Amtsinhabern weit ausgelegt und angewendet. Der 8. Staatspräsident Turgut Özal²²⁶² und der 9. Staatspräsident Süleyman Demirel, die vor ihrer Amtsführung als Ministerpräsident und als Parteichef amtiert haben, wollten ihr Amt *de facto* präsidentialisieren. Die Erklärungen von Turgut Özal zum Regierungssystem sind erwähnenswert²²⁶³. Demnach sei das politische System der Türkei ursprünglich ein Präsidentsystem gewesen, sagte er, nachdem er auf die Verfassung einen Blick geworfen hatte. Dennoch entschied sich der Verfassungsgeber im letzten Moment für das Semipräsidentialsystem. *Özal* führte die Verfassung der V. Republik von 1958 als Beispiel auf. Gemäß *Özal* wurden viele Artikel von dieser Verfassung Frankreichs übernommen.²²⁶⁴

Demirel hat im Jahre 1994 in einer Pressekonferenz deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Kompetenzen des Staatspräsidenten insbesondere für die Anberaumung der Parlamentswahlen erweitert werden sollten.²²⁶⁵ Diese Forderung fand in den Parteifractionen der damaligen türkischen großen Nationalversammlung nicht die verfassungsändernde Mehrheit.²²⁶⁶ Demirel hat aufgrund der Regierungsinstabilität in der zweiten Hälfte der 1990er Jahren erneut die Erweiterung der Präsidentsialmacht verteidigt.²²⁶⁷

Trotz dieser Wahrnehmung der Verfassung durch die Staatspräsidenten verursachte der Verlust ihrer Parteimitgliedschaften und die fehlende direkte Legitimation die Abnahme ihres Einflusses auf ihre Partei und auf die Regierung. Es ist festzustellen, dass die Verfassungswirklichkeit durch eine *de facto* Präsidentsialführung keine Verfassungsänderung verursachte. Die parlamentarische Demokratie konnte

²²⁵⁸ Ebenda.

²²⁵⁹ *Tanör/Yüzbaşıoğlu*, S.322.

²²⁶⁰ *Atar*, S.179.

²²⁶¹ *Sevinç*, *Türkiye'nin Anayasa İmtihani*, S.106 Fn.105. *Sevinç* bewertete die Amtsübung von Gül als ein typisches Beispiel für die parlamentarische Demokratie. Dennoch ist an diesem Punkt zu betonen, dass diese zurückhaltende Wahrnehmung zur Ausübung des Präsidentsialamtes durch Abdullah Gül vor allem durch die charismatische Staatsführung des Ministerpräsidenten Erdoğan verursacht worden. Die unbestreitbare Herrschaft von Erdoğan über die Regierungspartei AKP, zu der Gül auch bis zu seiner Wahl als Staatspräsident, als Parteigründer gehörte, hat Gül gezwungen, eine unparteiliche (nicht überparteilich) Stellung einzunehmen.

²²⁶² Dazu *Özsoy*, *Başkanlı Parlamenter Sistem*, S. 303-304. Ebenso siehe *Kanadoğlu*, 1982 *Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı*, S. 125.

²²⁶³ *Milliyet Gazetesi*, 9.11.1990.

²²⁶⁴ *Özal* wollte seine Ideen bezüglich des Regierungssystem der Türkei auch verfassungsrechtlich legitimieren. Zu diesem Zweck hat der frühere Minister Adnan Kahveci von Professor Nur Vergin ausgeboten, einen Bericht über das Semipräsidentialsystem in Frankreich vorzulegen. Zu der Erklärung von Vergin über diese Forderung siehe *Milliyet Gazetesi*, 9.12.1990.

²²⁶⁵ Für diese Erklärung von Demirel siehe *Milliyet Gazetesi*, 30 Aralık 1994

²²⁶⁶ Ebenda.

²²⁶⁷ Für diese Diskussionen siehe *Oder*, Bertil Emrah, *Türkiye'de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler*, *Başkanlık Sistemi*, Ankara 2005, S.47-48.

trotz ihrer Hybridstruktur, infolge der weiten Kompetenzen des Staatspräsidenten, überleben.

Recep Tayyip Erdoğan erlangte anders als Özal und Demirel, die direkte Volkslegitimation infolge der Verfassungsänderung von 2007.

Die Einführung dieser direkten Volkslegitimation zeigte ihre Auswirkungen insbesondere nach der Amtsführung von Erdoğan und näherte das Regierungssystem dem Semipräsidentialismus an.²²⁶⁸

Es gibt auch den Gedanken, wonach die Türkei trotz der Einführung der Volkswahl, der Anerkennung und der Anwendung weiter Kompetenzen des Staatspräsidenten nach der Verfassungsänderung von 2007 und nach der Wahl von Erdoğan durch das Volk 2014 eine parlamentarische Demokratie sei. Nach diesem Gedanken wurde nur die Wahlmethode des Staatspräsidenten geändert.²²⁶⁹ Die Einführung der Volkswahl des Staatspräsidenten als einzige Änderung im Verfassungstext sei für eine Qualifizierung des Regierungssystem der Türkei als Semipräsidentialismus nicht ausreichend.²²⁷⁰

Nach diesem Gedanke besteht die Verpflichtung des Staatspräsidenten zur Gewährleistung der Verfassungsanwendung und zur Gewährleistung der ordentlichen und harmonischen Tätigkeit der Staatsorgane gemäß Art. 104 der Verfassung von 1982 fort.²²⁷¹ Der Ministerpräsident sei noch der Vorsitzende des Ministerrats. Der Ministerpräsident bestimme noch die Politik der Regierung nach Art. 112 der Verfassung von 1982.²²⁷² Insofern könne der Staatspräsident durch seine Kompetenzen nicht die Politik beeinflussen und eine unabhängige Politik durchsetzen.²²⁷³ Darum zeige die Verfassungswirklichkeit nach *Akartürk*,²²⁷⁴ wonach das politische System teilweise präsidial und teilweise semipräsidial funktioniere, nur die Unvereinbarkeit der politischen Tatsache mit der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung. Daher sei nach dieser Meinung offensichtlich, dass die Stellung des Staatspräsidenten nur symbolisch sein könne.²²⁷⁵

Es kann nach dieser Auffassung nicht gesagt werden, dass der Staatspräsident verfassungsrechtlich der Grundstein des politischen Systems ist.²²⁷⁶

Die Stellungnahme, die in dieser Arbeit vertreten wird, geht dahin, dass das politische System der Türkei nach der Verfassungsänderung von 2007 anhand der Verfassungswirklichkeit die Umwandlung der parlamentarischen Demokratie in ein Semipräsidialsystem vervollständigt hat.²²⁷⁷

²²⁶⁸ Marcou, Jean, *Fransız Modeli Türkiye'ye Ne Ölçüde Uygulanabilir*, in: *Türkiye'nin Anayasa Gündemi* (Hrsg: İbrahim Kaboğlu), İstanbul 2016, S. 157-158.

²²⁶⁹ Özbudun, Ergun, *Cumhurbaşkanı'nın Halk Tarafından Seçilmesi sistemi dönüşüme Uğratmış mıdır*, in: *Türkiye'nin Anayasa Gündemi* (Hrsg: İbrahim Kaboğlu), İstanbul 2016, S.228. Gleichfalls *Akartürk*, Ekrem, 2007 *Anayasa Değişikliği hükümet sistemini yarı başkanlık hükümet sistemine dönüştürmüş müdür*, in: *Türkiye'nin Anayasa Gündemi* (Hrsg: İbrahim Kaboğlu), İstanbul 2016, S. 219.

²²⁷⁰ Akbulut, S.33.

²²⁷¹ Uluşahin, S.133, ebenso Teziç, *Anayasa Hukuku* S.535.

²²⁷² Özbudun, Ergun, *Cumhurbaşkanı'nın Halk Tarafından Seçilmesi sistemi dönüşüme Uğratmış mıdır*, in: *Türkiye'nin Anayasa Gündemi* (Hrsg: İbrahim Kaboğlu), İstanbul 2016, S.227.

²²⁷³ Akbulut, S.38; ebenso Teziç, *Anayasa Hukuku* S.535.

²²⁷⁴ *Akartürk*, 2007 *Anayasa Değişikliği hükümet sistemini yarı başkanlık hükümet sistemine dönüştürmüş müdür*, S.219.

²²⁷⁵ Uluşahin, S.133; ebenso Özbudun, *Cumhurbaşkanı'nın Halk Tarafından Seçilmesi Sistemi Dönüşüme Uğratmış mıdır*, S.227.

²²⁷⁶ Teziç, *Anayasa Hukuku* S.535.

²²⁷⁷ Für eine ähnliche Feststellung siehe Esen, *Türkiye'de Cumhurbaşkanı'nın Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Systeme Olası Yansımaları*, S.271. Dementsprechend fügte *Esen* hinzu, dass diese neue semipräsidiale Struktur in der Verfassungswirklichkeit wie eine parlamentarische Demokratie funktionieren könne.

Das Regierungssystem der Türkei funktionierte niemals als eine reine parlamentarische Demokratie. Die Staatspräsidenten haben ihre Befugnisse sowohl bezüglich der Exekutive als auch bezüglich der Legislative und Judikative weit ausgelegt und durchgesetzt. Die Staatspräsidenten haben dank ihrer Kompetenzen den präsidentialen Charakter des politischen Systems aufgestellt. Die größte Mehrheit der Bevölkerung glaubt einer Umfrage zufolge, dass der Staatspräsident das Land führt.²²⁷⁸ Unter Berücksichtigung dieser Verfassungswirklichkeit haben unterschiedliche Autoren und unterschiedliche Politiker das Regierungssystem der Türkei fehlerhaft als eine besondere Variante des Präsidentsystems bewertet. Es ist jedoch zu unterstreichen, dass all diese Gedanken den wichtigsten Punkt sowohl für das Semipräsidentialsystem als auch für das Präsidentsystem übersehen haben: Die Volkswahl.

Die Staatspräsidenten hatten sich selbst zu beschränken, da die für ihr Amt erforderliche direkte Legitimität fehlte.²²⁷⁹ Es wurde durch die Verfassungsänderung von 2007 dieses Hindernis für die Qualifizierung des Regierungssystems von Türkei als semipräsidential aufgehoben.

Da der 11. Staatspräsident Abdullah Gül nicht vom Volk gewählt wurde, konnte der Einfluss der Volkswahl vom Staatspräsidenten auf das Regierungssystem zuerst nach der Amtsführung von Recep Tayyip Erdoğan als 12. Staatspräsident beobachtet werden. Erdoğan sagte schon vor der Wahl zum Präsidentsamt, die Stellung des Staatspräsidenten werden sich nach dieser Wahl verwandeln.²²⁸⁰ Nach Erdoğan konnte der Staatspräsident nach der Volkswahl nicht mehr als ein sog. „Protokollpräsident“ (also als Präsident mit nur symbolischer Stellung) amtieren. Er wolle als ein Staatspräsident amtieren, der „läuft und schwitzt“.

Es wurde nach der Amtseinführung *Erdoğan's* auch im Schrifttum²²⁸¹ angenommen, dass das Regierungssystem der Türkei einen semipräsidentialen Charakter angenommen habe.²²⁸²

Es ist zusammenfassend festzustellen, dass das Regierungssystem Türkei nach der Amtsführung von Recep Tayyip Erdoğan als Staatspräsident infolge der Verfassungsänderung von 2017 als semipräsidential bezeichnet werden kann.

4.3. Die Qualifizierung des Regierungssystems der Türkei nach den Verfassungsänderungen in 2017

Die am 16.04.2017 durch das Referendum angenommenen Verfassungsänderungen verwirklichten vor allem die oben erwähnten Träume der rechten Kräfte der Gesellschaft und zwar die Verstärkung der Exekutive. Durch dieses sog. Präsidentsystem türkischer Art könnten nach Ansicht der rechten Kräfte die Nachteile der parlamentarischen Demokratie beseitigt werden.

²²⁷⁸ Der am 27.09.2007 veröffentlichten Umfrage der A&G-Untersuchungsgesellschaft zufolge antworteten 36 % aller Befragten, dass der Staatspräsidenten das Land führt. Dagegen hielten nur 15 % aller Befragten den Ministerpräsidenten für verantwortlich. Schließlich sagten 15 % aller Befragten, dass die Regierung als Kollegialorgan für die Landesführung zuständig sei.

²²⁷⁹ In diesem Sinne siehe Tunç/Bilir/Yavuz, S.206-207.

²²⁸⁰ Für diese Erklärungen von Erdoğan am 06.04.2014 <http://www.milliyet.com.tr/terleyen-kosancumhurbaskani/siyaset/detay/1864175/default.htm>. (Erreichbar am 3.11.2017).

²²⁸¹ Kontacı, A. Ersoy, *Parlamentar Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler*, TBB Dergisi 2017(133), S.20. Nach *Kontacı* könnte eigentlich das Regierungssystem der Türkei nach der Verfassungsänderung als eine "parlamentarische Demokratie mit einem Präsidenten" eingestuft werden. Dennoch kann diese Struktur in der Praxis Instabilität verursachen. Darum stellt sich eine *de facto* Lage dar, die die verfassungsrechtliche Architektur verletzt.

²²⁸² Nach *Gözler* war das Regierungssystem der Türkei nach der Amtsführung von Erdoğan theoretisch semipräsidential, jedoch *de facto* ein Präsidentsystem. Siehe *Gözler*, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, S.304-305.

Es könnten zudem die Instabilität der Koalitionen und der Mangel der Versöhnung zwischen den politischen Parteien im türkischen politischen System bewältigt werden.²²⁸³

Gözler betonte vor dem Referendum am 16.04.2017 im Lichte des fehlenden Kontrollmechanismus in diesem Regierungssystem, die Verfassungsänderungen sähen keine Gewaltenteilung, sondern eine Gewaltenfusion vor.²²⁸⁴ Er bemerkte auch, dieses Regierungssystem könne nicht als ein Präsidialsystem qualifiziert werden, wenn die Kompetenzen des Staatspräsidenten nach diesen Verfassungsänderungen mit den Kompetenzen des Präsidenten der USA verglichen werden sollten.²²⁸⁵ *Gözler* verwies auf Art. 16 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789²²⁸⁶ und sagte, es könne in der Türkei keine Verfassung mehr geben, wenn diese Änderung angenommen werden sollten. Denn eine Verfassung, die die Macht der Regierung nicht begrenzt, habe keinen Sinn. Es ist *Gözler* zuzustimmen, da eine Gewaltenfusion vorgesehene Verfassung nicht mehr als eine sog. echte Verfassung definiert werden kann.²²⁸⁷ *Gözler* erinnerte daran, dass Verfassungen, die die nicht die Macht des Souverän begrenzen, als sog. scheinbare Verfassungen (*façade Constitution*) oder als sog. gefälschte Verfassungen (fake Constitution) bezeichnet werden.²²⁸⁸ *Sartori*²²⁸⁹ wies darauf hin, dass die Gewährleistung (*garantisme*) den Kern der Verfassung darstelle. *Batum*²²⁹⁰ hielt auch die Qualifizierung des Regierungssystems der Türkei nach den Verfassungsänderungen von 2017 als demokratisches Regierungssysteme oder als Präsidialismus für unmöglich. *Batum* betonte wie *Gözler* die Erforderlichkeit der Gewaltenteilung für diese Regierungstypen. *Batum* zufolge vereinigte die Verfassungsänderung alle drei Gewalten in der Hand des Staatspräsidenten. Darum wandle diese Verfassungsänderung die Türkei, die eine zweihundertjährige Verfassungstradition²²⁹¹ hat, in eine autoritäre Führung um.²²⁹²

Es ist gegen *Gözler* und *Batum* ein Einwand zu erheben. Obleich das Präsidialsystem in den USA die klassische Art des Präsidialismus darstellt, bedeutet das nicht, dass der verfassungsrechtliche Abklatsch als Typ dieses Regierungssystems definiert werden kann. Es bestehen auch die Modelle, wie oben erwähnt, die als Abweichung vom Präsidialsystem oder als Abwandlung des Präsidialsystems definiert werden können.

²²⁸³ Für ein Beispiel für diese Lehre siehe Atar, S.179-181.

²²⁸⁴ *Gözler*, Kemal, *Elveda Anayasa*, Bursa 2017, S.22.

²²⁸⁵ *Gözler*, *Elveda Anayasa*, S.55

²²⁸⁶ Art. 16 der Erklärung der Menschenrechte und Bürgerrechte lautete: " *Eine Gesellschaft, in der die Verbürgung der Rechte nicht gewährt und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung.*"

²²⁸⁷ *Gözler*, *Elveda Anayasa*, S. 25.

²²⁸⁸ Für die Begriffen *Sartori*, *Constitutionalism: A Preliminary Discussion*, S. 853-864 Nach *Sartori* könne der Begriff "Verfassung" auf dreierlei Weise eingestuft werden. Diese sind: Gesicherte Verfassung (garantierte Verfassung), gefälschte Verfassung und scheinbare Verfassung. Insofern könne eine Parallelität zu der Definition von Löwensteins "semantischer Verfassung" gezogen werden. Demnach bezweckt die sog. gefälschte Verfassung, nur die Staatsorganisation zu regeln und sah deren unbegrenzte Macht vor. Darum lässt sich eine solche Verfassung nicht mit dem *telos* der Verfassungslehre vereinbaren. Für die Definition siehe Löwenstein, Karl, *Verfassungslehre*, Tübingen 1957, S.153. Dementsprechend sind in sog. scheinbaren Verfassungen auch die Grundrechte vorgesehen. Darum besitzen sie eine sog. edukative Wirkung. Gleichfalls werden diese Verfassungen als sog. Angelverfassungen angesehen. Diese Verfassungen geben *Sartori* zufolge anders als die gefälschte Verfassungen keine Informationen über die wirkliche Staatsordnung.

²²⁸⁹ *Sartori*, *Constitutionalism: A Preliminary Discussion*, S.857.

²²⁹⁰ *Batum*, *Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği*, S.36.

²²⁹¹ Auch der Staatspräsident *Erdoğan* hat in seiner Erklärung nach der Bekanntgabe der inoffiziellen Ergebnisse des Referendums vom 16.07.2017 gesagt, dass das türkische Volk eine wichtige Entscheidung bezüglich seiner zweihundertjährigen Diskussion getroffen hat. Für diese Erklärung von *Erdoğan* siehe <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/74785/turkiye-demokrasisine-sahip-cikti.html> (Erreichbar am 10.12.2017).

²²⁹² *Ebenda*.

Das im Jahre 2017 eingeführte neue Regierungssystem sollte in dieser Hinsicht diskutiert werden.

*Kontacı*²²⁹³ definierte dieses Regierungssystem als sog. „defektes Präsidialsystem.“ Das Regierungssystem der Türkei, das nach der ersten Fassung der Verfassung von 1982 als „*teilweise defekte parlamentarische Demokratie*“ qualifiziert werden könnte, hat sich in der Praxis zuerst zur defekten parlamentarischen Demokratie mit einem Präsidenten und dann zum defekten Präsidialsystem umgewandelt.

*Kanadoğlu*²²⁹⁴ definierte dieses System als sog. Hyper-Präsidentalismus, der eine korrupte Abweichung vom Präsidialsystem darstellt. In die gleiche Richtung betonte *Şirin*²²⁹⁵ dass die Verfassungsänderung von 2017 eine Art der delegativen Demokratie einführe, in der der Gewinner alles besitzt und alle Organe beherrscht. *Özbudun* qualifiziert das in den Verfassungsänderungen von 2017 vorgesehene Regierungssystem als delegative Demokratie oder als populistisches, autoritäres Regime, das mit dem klassischen Präsidialsystem nichts zu tun hat. *Özbudun* betont hier insbesondere die Ineffektivität der parlamentarischen und der juristischen Kontrolle der Exekutive.²²⁹⁶

Die Europäische Kommission für Demokratie durch das Recht (Venedig-Kommission) kommt auch in ihrem Bericht bezüglich der Verfassungsänderungen von 2017 zu einem ähnlichen Ergebnis.²²⁹⁷ Laut dem Bericht der Kommission könnten die vorstehenden Verfassungsänderungen, welche kein echtes System der „*Check & Balances*“ enthielten, zu einem autoritäres Präsidialsystem führen.

Nach der in dieser Arbeit vertretenen Auffassung lässt sich das Regierungssystem nach den am 16. April 2017 angenommenen Verfassungsänderungen nicht mit dem klassischen Präsidialsystem vereinbaren. Das „*Präsidialsystem der türkischen Art*“ besitzt durch diese Verfassungsänderungen in unterschiedlichen Artikeln das Kennzeichen der parlamentarischen Demokratie. Die federführenden Beispiele dafür sind das Beibehalten der Kontrollrechte des Parlaments im Art. 98 der Verfassung, die aus der parlamentarischen Untersuchung, aus der Plenarverhandlung, aus dem parlamentarischen Ermittlungsverfahren und aus schriftlichen Anfragen bestehen. Dieser Fortbestand der parlamentarischen Kontrollrechte zeigte, dass die verfassungsändernde Macht nicht kardinal von der hundertjährigen Tradition des türkischen Parlamentarismus abweichen kann, obgleich der Absicht der Verfassungsänderung von 2017 die Ablehnung dieses Erbes war.

Diese bestätigte auch die neue Zusammensetzung des Nationalen Sicherheitsrat nach den Verfassungsänderungen von 2017. Dementsprechend besteht der nationale Sicherheitsrat nach der neuen Fassung des Art. 118 der Verfassung von 1982 unter dem Vorsitz des Präsidenten der Republik, aus den Stellvertretern des Präsidenten der Republik, den Ministern der Justiz, der Nationalen Verteidigung, des Innern und des Äußern, dem Generalstabschef sowie den Kommandeuren der Land-, See- und Luftstreitkräfte. Hierzu ist der Fortbestand der Mitgliedschaften des Justizministers, des Außenministers und des Innenministers bemerkenswert, obgleich die neue Fassung des Art. 113 der Verfassung von 1982 dem Staatspräsidenten für die Errichtung der Ministerien einen freien Ermessensspielraum durch

²²⁹³ *Kontacı*, S.21.

²²⁹⁴ *Kanadoğlu*, Korkut, Patronlu Bir Hiper Başkanlık Teklifi, *Hukuk Dafterleri*, Sayı 5, S.33.

²²⁹⁵ *Şirin*, Tolga, 2017 Anayasa Değişikliğinin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi, S.91.

²²⁹⁶ *Özbudun*, *Türk Anayasa Hukuku*, S.329.

²²⁹⁷ Zum Bericht der Venedig-Kommission bezüglich der Verfassungsänderungen in 2017 siehe Venice Commission, Turkey: Opinion on the Amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017, S.29 Rn. 130. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)005-e). (Erreichbar am 04.03.2018).

die Präsidialverordnungen eingeräumt hat. Hingegen hat die verfassungsändernde Macht durch den Fortbestand dieser Ministerien entweder diesen Ermessensspielraum begrenzt oder die parlamentarische Struktur unabsichtlich noch beibehalten.

Zudem sind die Voraussetzungen für die Kandidatur des Präsidialamtes nach den Verfassungsänderungen von 2017 auch mit der Einführung des Präsidialsystems nicht vereinbar. Der neugefasste Art.101 der Verfassung von 1982 bewahrt nach den Verfassungsänderungen von 2017 die Altersgrenze für die Kandidatur zum Präsidialamt. Dementsprechend muss der Kandidat mindestens 40 Jahre alt sein.²²⁹⁸ Ebenso sollte der Staatspräsident nach wie vor einen Hochschulabschluss erwerben. Diese Voraussetzungen, die für die Stellung des Staatspräsidenten der parlamentarischen Demokratie festgelegt werden, sind für die Wahl eines Staatspräsidenten im Präsidialsystem nicht tauglich.²²⁹⁹

5. Der Vergleich des Weimarer Regierungssystem mit dem türkischen Regierungssystem unter Berücksichtigung der Verfassungswirklichkeit und Verfassungsänderungen

Obleich in der Türkei, im Gegensatz zur Weimarer Republik, ein mächtiges Verfassungsgericht besteht, soll in dieser Arbeit dargelegt werden, dass sowohl die türkische Verfassung von 1982 als auch die Weimarer Republik den Reichspräsidenten als eine Art Hüter der Verfassung ausgestaltet haben.²³⁰⁰

Hinter dieser Idee der Nationalversammlung standen das Misstrauen des Verfassungsgebers der Weimarer Reichsverfassung und ebenso das Misstrauen des Verfassungsgebers der türkischen Verfassung von 1982.²³⁰¹ Die Folge dieses Misstrauens waren in beiden Verfassungen die Ausgestaltung des Staatsoberhauptes mit weiten Kompetenzen, die mit der parlamentarischen Demokratie nicht vereinbar waren. Auf diese Weise bezweckte der Verfassungsgeber in beiden Verfassungen einen sog. „echte Parlamentarismus“ zu schaffen.

Die Weimarer Reichsverfassung, anders als die türkischen Verfassungen bis zu den Verfassungsänderungen von 2007, sah zudem die Volkswahl für das Staatspräsidentenamt vor. Die Weimarer Reichsverfassung enthält darum eine weitere Abweichung vom klassischen parlamentarischen System.

In beiden Ländern missbrauchten rechtskonservative und rechtsextreme Parteien die hohe Stellung des Präsidialamtes, um ihre ideologische Agenda zu realisieren. Diese rechten Kräfte schlugen darum in beiden Ländern Verfassungsreformen vor, die die Exekutive in starkem Maße bekräftigten.

Nach dem Scheitern von Verfassungsreformen in der Weimarer Republik haben rechtskonservative und rechtsextreme Parteien für ihre Zwecke einen neuen „Mitspieler“ gefunden, anstatt die Verfassung zu ändern: Den Reichspräsidenten. Es ist jedoch zu bemerken, dass schon der erste Reichspräsident Ebert, der ein Verfassungsvater der WRV und ein prominenter Sozialdemokrat war, seine Rechte auch zu weit wahrgenommen und angewendet hat. Durch diese Anwendungen der Kompetenzen des Reichspräsidenten durch Ebert funktionierte das politische System schon zu seiner Zeit als

²²⁹⁸ Für diese Feststellung des Politikwissenschaftlers Deniz Yıldırım siehe Yıldırım, Deniz, Yeni Baraj Yüzde 90, <http://www.abcgazetesi.com/yeni-baraj-yuzde-90-8252yy.htm> (Erreichbar am 7.01.2018).

²²⁹⁹ Ebenda.

²³⁰⁰ Ablehnend Rumpf, The Military, The Presidency and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958, S.235. Im Vergleich mit dem Weimarer Reichspräsidenten ist Rumpf der Auffassung, dass der türkische Staatspräsident nicht genug Macht besitzt, die ihn als Hüter der Verfassung qualifizieren ließe.

²³⁰¹ Zu diesem Zweck hatten die Putschisten von 1980 die alten Politikern verhindert. Der Plan der Putschisten war, ein Zwei-Parteien System einzuführen. Siehe Christian Rumpf/ Udo Steinbach, Das politische System der Türkei, in: Die politischen Systeme Osteuropas(Hrsg: Wolfgang Ismayr), S.826.

semipräsidential.

Nach der Amtsführung von Hindenburg nahm die Präsidialisierung der Weimarer Republik zu. Dieses semipräsidentiale Regierungssystem hat in dieser Periode eine autoritäre Umgestaltung der Republik vorgenommen. Antirepublikanische Kräfte haben sich weiter bemüht, diese Verfassungswirklichkeit durch eine schriftliche Verfassungsänderung zu legitimieren. Diese Verfassungsentwürfe scheiterten.

Im türkischen Regierungssystem besitzen die Staatspräsidenten, wie oben erwähnt, eine hohe Autorität im Volk infolge der historischen Entwicklungen der Türkei. Diese Autorität ermutigte die Staatspräsidenten, ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen öfter anzuwenden.

Die Ausgestaltung des Staatspräsidentenamtes nach der Verfassung von 1982 verursachte den Aufstieg der Stellung der Staatspräsidenten in Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit. Dadurch hat der Staatspräsident in der Verfassungswirklichkeit, wie der Reichspräsident in der Weimarer Republik, eine präsidiale und autoritäre Umgestaltung des Systems vorgenommen.

Insofern wurde die Volkswahl der Staatspräsidenten durch die Verfassungsänderung von 2007 eingeführt. Die direkte Legitimation des Staatspräsidenten wurde dadurch sichergestellt. Das politische System kann nach dieser Verfassungsänderung als semipräsidential qualifiziert werden.

Das türkische Verfassungsgericht hat nach dieser Verfassungsänderung, wie oben erwähnt, die Chance bezüglich eines Verfassungswandels verpasst und keine Bewertung über das neue Regierungssystem der Türkei vorgenommen.

Nach der Amtseinführung von Erdoğan überschritt die Praxis des Staatspräsidentenamtes jedoch die verfassungsrechtlichen Grenzen und das politische System der Türkei funktionierte *de facto* präsidial.²³⁰² Diese Verfassungswirklichkeit, die offensichtlich die Verfassung verletzt, wurde im Schrifttum als „*déconstitutionnalisation*“ bewertet²³⁰³ und kritisiert.²³⁰⁴

Anders als die Weimarer Republik wurde diese Verfassungswirklichkeit, die eine Präsidialdominanz über alle Staatsorganen zeigt, durch eine umfangreiche Verfassungsänderung mit der Nr. 6771 legitimiert. Auf diese Weise erwarb das durchgesetzte *de facto* Präsidialsystem in der Türkei eine verfassungsrechtliche Grundlage. Es stellt sich die Frage, ob es wirklich einen Bedarf für eine schriftliche Verfassungsänderung gab. Hierzu ist ein Zitat von Rainer Wahl²³⁰⁵ bemerkenswert. Wahl erklärte die Voraussetzungen der Verfassungsgebung folgendermaßen:

“In allen Staaten und allen modernen geschriebenen Verfassungen zeigt sich, dass die Verfassungsgebung immer mit einer besonderen Lage verbunden war. Verfassungsgebung ist kein Alltagsgeschäft, keine Agenda der politischen und verfassungspolitischen Ruhelage, sondern ist sie eine Folge von Verfassungsumbrüchen, von gelungenen Revolutionen, von Situationen einer Stunde null,

²³⁰² Der. 12. Staatspräsident Erdoğan äußerte auch, dass es in der Türkei ein *de facto* Präsidialsystem gab. Aus diesem Grund forderte er auch eine Verfassungsänderung, die diese *de facto* Lage verfassungsrechtlich legitimierte. Für diese Äußerung von Erdoğan siehe https://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/08/150814_erdogan_sistem. (Erreichbar 01.05.2018).

²³⁰³ Für die Anwendung dieses Begriffs im türkischen Schrifttum siehe Gözler, Kemal, 1982 Anayasası Hala Yürürlükte mi, Anayasasızlaştırma Üzerine Bir Deneme, <http://www.anayasa.gen.tr/anayasasizlastirma-v4.pdf> (Erreichbar am 01.05.2018).

²³⁰⁴ Siehe Oder, Bertil Emrah, 2014'ün Anayasal Sonuçları: Stratejik Oyuncular ve Kurumların Kolonileşmesi, Güncel Hukuk, Ocak 2015, S.12.

²³⁰⁵ Wahl, S.35.

nach einem Krieg, nach dem Ende einer Fremdherrschaft oder einer Diktatur.“

Unter Berücksichtigung dieses Zitat kann festgestellt werden, dass die bis zum April 2017 beobachtete Verfassungswirklichkeit einen Bedarf für die Verfassungsänderung nicht gerechtfertigt hat. Denn sowohl die Kompetenzen des Staatspräsidenten nach der ersten Fassung der Verfassung von 1982 als auch die direkte Legitimation durch die Verfassungsänderung von 2007 hat dem Staatsoberhaupt einen erheblichen Spielraum in der Verfassungswirklichkeit zugestanden. Es war jedoch nicht möglich, diese Verfassungswirklichkeit durch die in der Präambel festgelegte Gewaltenteilung der Verfassung von 1982 zugunsten des Staatspräsidenten abzuschaffen.

Die Einführung eines sog. Präsidialsystems durch die Verfassungsänderung von 2017, welche kein demokratisches Präsidialsystem wie in den USA vorsah, bedeutet eine große Durchbrechung der türkischen Verfassungstradition. Um eine mögliche Instabilität zu verhindern, sollte diese Verfassungsänderung aufgegeben werden. Es sollte durch eine neue Verfassungsgebung zu einer Rückkehr in der parlamentarischen Demokratie sichergestellt werden.

Es ist letztendlich festzustellen, dass die parlamentarische Demokratie sowohl in der Weimarer Republik als auch in der Türkei durch die Verfassungswirklichkeit präsidialisiert wurde bzw. einen (semi)präsidialen Charakter erworben hat.

FAZIT

I. Die Weimarer Reichsverfassung entstand im Jahre 1919 nach dem Untergang der Monarchie infolge des Ersten Weltkriegs. Der Verfassungsgeber der Weimarer Reichsverfassung hat das Reichspräsidentenamt als Ersatzkaiser mit weiten Kompetenzen ausgestattet, um einen Kompromiss zwischen den Republikanern und den Monarchisten zu schließen. Es wurde dadurch ein Garant gegen eine reine Parteiherrschaft bezweckt. Es wurde geglaubt, dass eine echte parlamentarische Demokratie durch diese Ausgestaltung des Präsidentsamtes eingeführt werden könnte.

II. Die Kompetenzen des Reichspräsidenten haben jedoch in der Verfassungswirklichkeit der Weimarer Republik einen Machtzuwachs des Reichspräsidenten in der alltäglichen Politik verursacht. Dieser Zuwachs wurde vor allem von den konservativen rechten Parteien gefordert.

III. Die Weimarer Reichsverfassung enthielt jedoch effektive Gewährleistungen gegen einen möglichen Missbrauch dieser Kompetenzen durch den Reichspräsidenten nicht. Infolge der Parteizersplitterung im Reichstag konnten diese Gewährleistungen, die in Art 43. WRV und Art. 59 WRV vorgesehen wurden, nicht angewendet werden.

IV. Letztendlich wurde die parlamentarische Demokratie der Weimarer Reichsverfassung zu einem autoritären Semipräsidentensystem umgewandelt.

V. Die türkische Verfassung von 1982 entstand wie die Weimarer Reichsverfassung nach einem historischen Durchbruch und spiegelte das Misstrauen in der Parteidemokratie wider. Zu diesem Zweck wurde ein starkes Präsidentsamt vorgesehen, welches mit der parlamentarischen Demokratie nicht vereinbar war.

VI. Die historische Autorität des Präsidentsamtes, von dem auch die Staatspräsidenten in der Verfassung von 1924 und in der Verfassung von 1961 profitiert haben, verursachte eine Auslegung der Kompetenzen des Staatspräsidenten immer zugunsten des Staatspräsidenten. Diese Anwendung folgte den Forderungen von konservativen Kräften, die ein Semipräsidentensystem oder ein Präsidentsystem in die türkische Verfassung einführen wollten.

VII. Die Einführung der Volkswahl des Staatspräsidenten nach der Verfassungsänderung von 2007 ermöglichte die Erweiterung des Ermessensspielraums des Staatspräsidenten und die Qualifizierung des Regierungssystems als *de-jure* Semipräsidentensystem.

VIII. Das Regierungssystem der Türkei funktionierte *de facto* präsidential in der Verfassungswirklichkeit nach der Amtsführung von Recep Tayyip Erdoğan als Staatspräsident. Diese Praxis überschritt jedoch auch die Grenzen der Verfassungswirklichkeit. Diese Praxis wurde durch die Verfassungsänderungen von 2017 verfassungsrechtlich legitimiert, anstatt zu den verfassungsrechtlichen Grenzen zurückzukehren.

IX. Auf diese Weise wurde ein sog. Präsidentsystem in der Türkei eingeführt, das vom klassischen Präsidentsystem der USA abweicht.

X. Es ist letztendlich festzustellen, dass die türkische Verfassungswirklichkeit nach 2017 anders als die Verfassungswirklichkeit in der Weimarer Reichsverfassung entwickelt wurde, die durch ihren semipräsidentialen Charakter ein Vorbild darstellt.

ABKURZUNGSVERZEICHNIS

Art	Artikel
Abs.	Absatz
ANAP	Anavatan Partisi
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	Adalet Partisi
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYM	Anayasa Mahkemesi
B.B.	Bireysel Başvuru
BBP	Büyük Birlik Partisi
BVP	Bayerische Volkspartei
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
C.	Cilt
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DYP	Doğru Yol Partisi
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DP	Demokrat Parti
E	Esas
Ed	Editor

EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EGMR	Europäische Gerichtshof für Menschenrechte
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
ff	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
Hrsg.	Herausgeber
HDP	Halkların Demokratik Partisi
İÜHFİM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
i.V.m	in Verbindung mit
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JZ	Juristen-Zeitung
K	Karar
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KrtV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
K.t	Karar Tarihi
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
Nr./No	Nummer
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NJW	Neue Juristische Woche
NvWZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
R.G	Resmi Gazete
RGBI	Reichsgesetzblatt
RP	Refah Partisi
RstGB	Reichstrafgesetzbuch

Rn.	Randnummer
S.	Seite
SHP	Sosyaldemokrat Halkçı Parti
sog.	sogenannt(en)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
tStgB	Türkisches Strafgesetzbuch
USA	United States of America
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
WRV	Weimarer Reichsverfassung
YTP	Yeni Türkiye Partisi
ZAÖRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel

LITERATURVERZEICHNIS

Abraham, Fritz: Die politische Machtstellung des Reichspräsidenten, Frankfurt 1925.

Ahmad, Feroz: Modern Türkiye'nin Oluşumu, İstanbul 2016.

Akartürk, Ekrem Ali: Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'na Başkanlık Edebilir mi, in: Güncel Hukuk Ocak 2016, S. 34-38.

Akartürk, Ekrem: 2007 Anayasa Değişikliği hükümet sistemini yarı başkanlık hükümet sistemine dönüştürmüş müdür, in: Türkiye'nin Anayasa Gündemi(Hrsg: İbrahim Kaboğlu), İstanbul 2016, S.218-222.

Akbulut, Olgun: Cumhurbaşkanının Seçime Dair Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Rejime Etkileri, in: Prof. Dr. Mehmet Akad'a Armağan, İstanbul 2012, S.17ff.

Akgüner, Tayfun: 1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, İstanbul 1983.

Akın, Rıdvan: Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı, İstanbul 2009.

Akın, Rıdvan: Türk Siyasal Tarihi, İstanbul 2012.

Akşin, Sina: Jön Türkler ve İttihat ve Terakki, Ankara 2009.

Aldabak, Ersel: 57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, in: İÜHFMC LX, İstanbul 2002, S.4-28.

Aldıkaçtı, Orhan: Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İstanbul 1960.

Altıparmak, Kerem: Ölü Doğan Çocuk: 685 Sayılı KHK ile Kurulan Ohal Komisyonu, Ankara Barosu Dergisi 2017-1, S.69-88.

Anders, Georg: Zur Wahl des Bundespräsidenten, DÖV 1970, S.256.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919: Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 14. Auflage, Berlin 1932.

Apelt, Willibat: Die Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1948

Arns, Günter: Regierungsbildung und Koalitionspolitik in der Weimarer Republik 1919-1924, Tübingen 1971.

Atar, Yavuz: Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2017.

Bahçeci, Barış: Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanının Veto Yetkisi, Ankara 2008.

Badura, Peter: Staatsrecht, München 2012.

Badura, Peter: Verfassung und Verfassungsgesetz, Festschrift für Ulrich Scheuner, Berlin 1973, S.19-39.

Bahro, Horst: Max Weber's Influence on the Weimar Constitution and semi-presidential government in Portugal as a semi-presidential system in Transition, Köln 1995.

Bahro/Veser: Das semipräsidentielle System-“Bastard” oder Regierungsform sui generis, Zeitschrift für Parlamentsfragen 26, S.472-473.

Barın, Taylan: Türkiye'nin Yeni Anayasa Arayışı: 2011-2013 TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu Tecrübesi, İstanbul 2014.

Batum, Süheyl: Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, Ankara 2007, S.245-259.

Batum, Süheyl: Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği, S.36-39.

Batum, Süheyl: 99 Soruda Neden ve Nasıl Çağdaş Bir Anayasa, İstanbul 2009.

Bayerlein, Bernhard H.: Der deutsche Semipräsidentialismus und die Reichsexekutive gegen Sachsen und Thüringen - Gedanken zum Scheitern der Weimarer Republik, Köln 1997.

Bergman, Torbjörn: Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 16- No.4 1993, S. 285-304.

Berthold, Lutz: Carl Schmitt und der Staatsnotstandsplan am Ende der Weimarer Republik, Berlin 1999.

Beyme, Klaus von: Die Parlamentarische Demokratie, Wiesbaden 1999.

Bilfinger, Carl: Reichsexekution, Deutsche Juristische Zeitung 1933, S.148.

Blomeyer, Peter: Der Notstand in den letzten Jahren von Weimar: Die Bedeutung von Rechts-Lehre und Praxis der Notstandsgewalt für den Untergang der Weimarer Republik und die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten, Berlin 1999.

Batum, Süheyl: 99 Soruda Neden ve Nasıl Çağdaş Bir Anayasa, İstanbul 2009.

Boldt, Hans: Parlament und Parteien in der Weimarer Reichsverfassung, München 1997.

Bracher, Karl Dietrich: Die Auflösung der Weimarer Republik, 3. Auflage.

Bredt, Johannes Victor: Der Geist der Reichsverfassung, Berlin 1924.

Bumke, Erwin: Der Staatsgerichtshof zu Art. Reichsverfassung, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.2ff.

Bühler, Ottmar: Sind die ordentlichen Gerichte verpflichtet, verfassungswidrige Gesetze anzuwenden? Deutsche Juristische Zeitung 1921, S.579ff.

Bülow, Christian von: Die Auflösung der Volksvertretung im Reich und in den Ländern, Göttingen 1933. Bieberstein, Fritz Freiherr von Marschall: Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in: Handbuch des Staatsrechts (Hrsg.: Anschütz/Thoma), Tübingen 1930, S.523ff.

Campe, Von: Der Prozess Preußen contra Reich im Lichte von Rechtsstaat und Rechtsgefühl, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.1384.

Cheibub/ Elkins/ Ginsburg: Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective, Texas Law Review, Vol:89, S.1-34.

Conac, Gerard: Semi-presidentialism in a francophone context, in: Semi-presidentialism outside Europe (Ed.: Robert Elgie/Sophia MaestripSem), S. 78-91.

Çağlar, Bakır: Anayasa Bilimi: Bir Çalışma Taslağı, İstanbul 1989.

Çağlar, Bakır: Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokrasi, in: Anayasa Yargısı 7, Ankara 1990, S.57ff.

Çelik, Demirhan Burak: Kurucu İktidar-Hükümet Sistemi-Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci, Ankara 2016.

Çelik, Burak: Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, İstanbul 2007.

Çelik, Burak: Hâkimler ve Savclar Yüksek Kurulu: Yapısal Açıdan Karşılaştırmalı Bir İnceleme, İstanbul 2012.

Çelik, Burak: Yargıya Refik Gür'ün Penceresinden Bakmak: Yargı Eliyle Hukuk Üretimi Üzerine Bir Bilanço Denemesi, in: Anayasa Hukuku Araştırmalarında Genç Yaklaşımlar: Kurumsal ve Uygulamalı Yeni Çalışmalar (Hrsg: Bertil Emrah Oder), İstanbul 2013 S.489-511.

Çelik/ Alkış/ Kejanlıoğlu: Başkanlık Anayasaları 4- Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisi, Güncel Hukuk 2017-3, S.52-59.

Çoban/Erdağ: Göreviyle İlgili Olmayan Kişisel Suçlarından Dolayı Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Yargılanması, TBB Dergisi Sayı 75, S.183ff.

Demirkaya, Nergis: Anayasa Değişikliğinde Büyük Hata, <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2017/10/13/anayasa-degisikliginde-2-buyuk-hata/>

Detterbeck, Steffen: Allgemeines Verwaltungsrecht, München 2011.

Doğanoğlu, Ali Erdem: Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu, Ankara Barosu Dergisi, Yıl 2011, Sayı 3, S. 196-210.

Doğru, Osman: 27 Mayıs Rejimi, İstanbul 1998.

Dryander, Zum Verhältnis von Reichs- und Landesgewalt, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.960.

Duran, Lütfi: Türkiye Yönetiminde Karmaşa, İstanbul 1988.

Durner, Wolfgang: Antiparlamentarismus in Deutschland, Würzburg 1997.

Dursun, Hasan: Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem, TBB Dergisi, Sayı 67, 2006, S. 230-284.

Duverger, Maurice: A New Political System Model: Semi Presidential Government, European Journal of Political Research, S.165-187

Duygun, Ahmet Mert: Başkanlık Sistemi Tartışması Bir Rejim Tartışmasıdır: Cumhuriyet Kavramı Doğrultusunda Bir Değerlendirme, Güncel Hukuk Dergisi, Ocak 2017, S.38-40.

Duygun, Ahmet Mert: Ein Überblick über die einstweilige Anordnung in der türkischen-deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, Rechtsbrücke, Nr. 6., İstanbul 2014, S.112-136.

Duygun, Ahmet Mert: Yüksek Seçim Kurulu'nun 16 Nisan 2017 Halkoylamasına İlişkin Verdiği "Mühürsüz Zarf ve Pusula" Kararı ve Bu Karara İlişkin Başvuru Yolları, Hukuk Defterleri, Sayı 7, S. 22-26.

Elgie, Robert: Cohabitation: Divided Government French- Style, in: Divided Government in Comparative Perspective(Hrsg: Robert Elgie), New York 2001,S.-106-127.

Elgie, Robert: Politics of Semi-Presidentialism, Semi-presidentialism in Europe, New York 1999, S.1-21.

Elgie, Robert: The newest semi-presidential country – Turkey, <http://www.semipresidentialism.com/?p=1054> (Erreichbar am 16.05.2017)

Elgie, Robert: Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies, Taiwan Journal of Democracy, Volume 3, No.2, S.53-71.

Endemann, Helen: Das Regierungssystem Finnlands: Die Finnische Regierungsform von 1919 im Vergleich mit der Weimarer Reichsverfassung, Frankfurt am Main 1999.

Engels, Josef: Die Zuständigkeit des Reichspräsidenten zur Verhängung und Aufhebung des Ausnahmezustands, Düsseldorf 1923, Die zusammengefasste Version.

Erdoğan, Mustafa: Silahlı Kuvvetlerin Türk Anayasal Düzeni İçindeki Yeri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt XLV, S.309 ff.

Erözden, Ozan: 1982 Sisteminde Cumhurbaşkanını Düşünmek, S. 153. Turkish Yearbook of Human Rights, Vol.13, 1991, S. 153.

Ergül, Ozan: Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresinin Dolması ve Cumhurbaşkanı'na Vekaletle İlişkin Diğer Sorunlar, in: http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/cb_vekalet_diger.pdf

Eschenburg, Theodor: Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, Die öffentliche Verwaltung 1954, S 193ff.

Esen, Selin: Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi, Ankara 2008.

Esen, Selin: Türkiye'de Cumhurbaşkanı'nın Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sisteme Olası Yansımaları, in: Mümtaz Soysal'a Armağan, Ankara 2005, S.249-281.

Erdmann, Karl Dietrich: Die Weimarer Republik, Stuttgart 1978.

Eroğul, Cem: Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi, Ankara 2003.

Eyck, Erich: Geschichte der Weimarer Republik, Zürich 1954.

Fenske, Hans: Nichtamtliche Verfassungsentwürfe 1918/1919, AÖR 121, S. 24-58.

Fiedler, Christoph: Allgemeine Handlungsfreiheit und Ausreiseverbot, in: Verfassungsrechtsprechung (Hrsg: Menzel/Terpitz), Tübingen 2011, S.81-90.

Fiedler, Wilhelm: Sozialer Wandel-Verfassungswandel-Rechtsprechung, Augsburg 1972.

Fielitz, Helmuth Schulze: Verfassung als Prozeß von Verfassungsänderungen ohne Verfassungstextänderungen, in: Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation-Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005, Berlin 2008, S. 219-223.

Finger, August: Der Staatsgerichtshof als Gericht über Anklagen des Reichstags gegen Reichspräsidenten, Reichskanzler, Reichsminister, AÖR 1921, S.295-296.

Fish, M. Steven: The Pitfalls of Russian Superpresidentialism, Current History, October 1997, S.326-330.

Fischer, Karl Friedrich: Mehrheitssystem und Mehrheitsfeststellung bei der Wahl des deutschen Reichspräsidenten, Thüringen 1930.

Flad, Wolfgang: Verfassungsgerichtsbarkeit und Reichsexekution - Beiträge zur Lehre von den Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern und deren Entscheidung, Heidelberg 1929

Friedrich, Manfred: Plan des Regierungssystems für die deutsche Republik – Zur Lehre vom echten und unechten Parlamentarismus: Robert Redslob und Hugo Preuß, in: Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft (Hrsg: Lehnert/Müller) Baden-Baden 2003.

Friedmann, Heinrich: Der Ausnahmezustand nach Art 48. Abs. II-v RV, Berlin 1927

Fromme, Friedrich Karl: Von der Weimarer Zum Bonner Grundgesetz Tübingen 1960.

Frotscher/Pieroth: Verfassungsgeschichte, 11. Auflage München 2012.

Fuhrmann, Herbert: Die strafprozessuale Stellung des Reichspräsidenten (Auszug aus einer Schrift zur Erlangung der juristischen Doktorwürde bei der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Wilhelm-Universität Breslau), Berlin 1922.

Gebhard, Ludwig: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, München 1932.

Giese, Friedrich: Zur Verfassungsmäßigkeit der vom Reich gegen und in Preußen getroffenen Maßnahmen, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.1023.

Gemalmaz, Semih: Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları, Istanbul 1994.

Gillessen, Günther: Hugo Preuß: Studien zur Ideen und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik, Berlin 2000 (Erstveröffentlichung 1955).

Glum, Friedrich: Das Parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, München und Berlin 1965.

Gmelin, Hans: Die Stellung des Präsidenten der französischen Republik und die Bedeutung der Präsidentenkrise von 1924, AÖR 1925, S. 192ff.

Goebel, Richard: Die Verhängung des Belagerungszustandes nach älterem Recht und die Ergreifung von Ausnahmeregeln nach Art. 48 Abs. 2 bis-5 der Reichsverfassung vom 11. August 1919.

Gottschalk, Heinz Werner: Der Dualismus in der Stellung des Reichskanzlers bei der Vertretung des Reichspräsidenten, Hamburg 1932.

Gönenç, Levent: Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlı Parlamenter Sistem” Seçeneği, Güncel Hukuk, Sayı 42, Istanbul 2007, S.39-43.

Gönenç, Levent: Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresinin Dolması ve Cumhurbaşkanı'na Vekalet, in: http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/cb_vekalet.pdf (Erreichbar am: 10.10.2017),

Gören, Zafer: Anayasa Hukuku, Ankara 2006.

Gözler, Kemal: Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ağustos 2013.

Gözler, Kemal: Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Bursa 2010.

Gözler, Kemal: Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?), Ankara 2000.

Gözler, Kemal: Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi, Terazi Aylık Hukuk Dergisi, Yıl 7, Sayı 66, Şubat 2012, S.36-50.

Gözler, Kemal: Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler, Bursa 2017.

Gözler, Kemal: Halkoylamasına Sunulan Anayasa Değişikliği Kanunlarında Halkoylamasından Önce Değişiklik Yapılabilir mi, in: Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan, Ankara 2009, S. 557-571.

Gözler, Kemal: Türk Anayasa Hukuku, Bursa 2000.

Gözler, Kemal: Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa 2017.

Gözler, Kemal: Türkiye'de Bir Bilinmeyen: Isdar, in: Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, Ankara 2013, S.897-950.

Gözler, Kemal: 1982 Anayasası Hala Yürürlükte mi, Anayasasızlaştırma Üzerine Bir Deneme, <http://www.anayasa.gen.tr/anayasasizlastirma-v4.pdf> (Erreichbar am 01.05.2018).

Göztepe, Ece: Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği, Güncel Hukuk Mart 2017, S.46-51.

Göztepe, Ece: Eine Analyse der Verfassungsänderungen in der Türkei 2010: Ein Schritt in Richtung mehr Demokratie, EuGRZ 2010, S. 685-700.

Göztepe, Ece: Ein Paradigmenwechsel für den Sicherheitsstaat: Die Praxis des Ausnahmezustandes im

Südosten der Türkei, in: Ausnahmezustand: Theoriegeschichte – Anwendungen – Perspektiven (Hrsg: Matthias Lemke), Wiesbaden 2017, S.105-127.

Gözübüyük/Sezgin: 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, Ankara 1957.

Gözübüyük/ Tan: İdare Hukuku I- Genel Esaslar- Cilt I, Ankara 2010.

Grau, Richard: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Art.48 der Reichsverfassung, Berlin 1922.

Groh, Kathrin: Demokratische Staatslehrer in der Weimarer Republik, Mohr Siebeck Tübingen 2010.

Gröte, Rainer: Der Verfassungsorganstreit: Entwicklung, Grundlagen, Erscheinungsformen, Tübingen 2010.

Grund, Henning: “Preußenschlag” und Staatsgerichtshof, Baden-Baden 1976.

Grüner, Stefan: Probleme des Weimarer Parteiensystems im Vergleich; in: Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie: Die Weimarer Republik im europäischen Vergleich, München 2007, S. 122.

Gusy, Christoph: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1997.

Gusy, Christoph: Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, Heidelberg 1983.

Gülfidan, Serkan: 1982 Anayasası Çerçevesinde Cumhurbaşkanı’nın Siyasi ve Cezai Sorumluluğu, in: Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt:5/ Sayı 9, S.131-171.

Gürol, Senem: Ohal ve Hak Arama Özgürlüğü, Güncel Hukuk Dergisi, Şubat 2017, S.52.

Haack, Stefan: Verfassungswandel durch Migration, Verfassungswandel durch Migration", JZ 2017, Heft 5, S. 213 – 221.

Hassbach, William: Die parlamentarische Kabinettsregierung: Eine politische Beschreibung, Stuttgart 1919.

Hartmann, Jürgen: Westliche Regierungssysteme, Wiesbaden 2011

Hausen, Hort: Das Präsidialkabinett: Eine staatsrechtliche Betrachtung der Kabinette von Brüning bis Hitler, Erlangen 1933.

Heilbrunn, Otto: Was versteht Artikel 25 der Reichsverfassung unter “gleichem Anlaß”? AÖR 1932, S. 241ff.

Hekimoğlu, Mehmet Merdan: Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Şekli Önerisi: İki Turlu Fesih Yetkili Başkanlık Sistemi Önerisi, İstanbul 2003, Bilgi Toplumunda Hukuk: Ünal Tekinalp’e Armağan Cilt III, S.407-411.

Herrfahrdt, Heinrich: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis, Berlin 1927.

Hesse, Konrad: Die Grenzen der Verfassungswandlung, in: in: Festschrift für Ulrich Scheuner, Berlin 1973, S.123-143.

Heun, Werner: Originalism als Interpretationsmethode im U.S-amerikanischen Verfassungsrecht, in: Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation- Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005, S. 233-249.

Hillgruber, Christian: Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, Die Leistungsfähigkeit der Wissenschaft des Öffentlichen Rechts: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Freiburg i.Br. vom 3. bis 6. Oktober 2007, S.7-57.

Hirsch, Ernst: Die Verfassung der türkischen Republik vom 9. November 1982, JÖR 1983, S. 549.

Hoppe, Bernd: Von der parlamentarischen Demokratie zum Präsidentialstaat: Verfassungsentwicklung am Beispiel der Kabinettsbildung in der Weimarer Republik, Berlin 1998.

Huber, Ernst Rudolf Huber: Verfassungswirklichkeit und Verfassungswert im Staatsdenken der Weimarer Zeit, in: Arbeiten zur Rechtsgeschichte. Festschrift für Gustav Klemens Schmelzeisen (Hrsg. von Hans-Wolf Thümmel), Stuttgart 1980, S. 128.

Haungs, Peter: Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung, Eine Studie zum Regierungssystem der Weimarer Republik in den Jahren 1924 bis 1929, Köln und Opladen 1968.

Herzog, Roman: Grundgesetz-Kommentar (Hrsg: Maunz/Düring) 75. EL September 2015, GG Art. 58.

Hirsch, Ernst: Die Verfassung der türkischen Republik, Berlin 1966

Hoffmann, Alenta: Politische Führung im Koalitionspräsidentialismus: Brasilien, in: Politische Führung in Westlichen Regierungssystemen: Theorie und Praxis im internationalen Vergleich(Hrsg: Sebaldt/Gast), Wiesbaden 2010, S. 196-212.

Horchani, Ferhad: Güçlü ve Zayıf Yönleriyle 27 Ocak 2014 Tarihli Yeni Tunus Anayasası, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 3/ Sayı 6, S.11-37.

Hubatsch, Walther: Hindenburg und der Staat: Aus den Papieren des Generalfeldmarschalls und Reichspräsidenten von 1878 bis 1934, Göttingen 1966.

Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789- Band VI: Die Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart 1981.

Hubrich, Eduard: Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, Greifswald 1921.

İba, Şeref: Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen Veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi, in: C.52 Sayı.3, S.299-315.

İçel, Kayıhan: Ceza Hukuku Genel Hükümler, Istanbul 2016.

İzgi/Gören: Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, Ankara 2002.

Isensee, Josef: Demokratie ohne Volksabstimmung: Grundgesetz, in: 60 Jahre Bonner Grundgesetz -

eine geglückte Verfassung (Hrsg: Waldhoff/Hillgruber), Bonn 2009, S.117-126.

Jacobi, Erwin: Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art.48 der Reichsverfassung, in: Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtler zu Jena am 14 und 15. April 1924, Berlin und Leipzig 1924, S. 105ff.

Jäger, Richard: Die staatsrechtliche Bedeutung der ministeriellen Gegenzeichnung im deutschen Reichsstaatsrecht 1871-1945, in: Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit - Festschrift für Herrn Geheimrat Professor Dr. Wilhelm Laforet anlässlich seines 75. Geburtstages, S. 156ff.

Jäschke, Gotthard: Auf dem Wege zur Türkischen Republik: Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte der Türkei, Die Welt des Islams, New Series, Vol. 5, Issue 3/4 (1958), S.206-218.

Jasper, Gotthard: Justiz und Politik in der Weimarer Republik, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 30. Jahrgang 1982, Heft 2, S.167-205.

Jasper, Gotthard, Die verfassungs- und machtpolitische Problematik des Reichspräsidentenamtes in der Weimarer Republik: Die Praxis der Reichspräsidenten Ebert und Hindenburg im Vergleich, in: Friedrich Ebert und seine Zeit: Bilanz und Perspektiven der Forschung (Hrsg: König/Soell/Weber), München 1990, S.147-159.

Jounjan, Oliver: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrecht, in: IPE I-Frankreich, Heidelberg 2007, S.117.

Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, Frankfurt am Main 1989.

Kaboğlu, İbrahim: Anayasa Hukuku Dersleri, Istanbul 2017.

Kaisenberg, Georg: Die Vorentwürfe der neuen Wahlgesetze, Deutsche Juristen Zeitung 1920, S.221ff.

Kalaycıoğlu, Ersin: Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, Ankara 2007, S.176-185.

Kanadoğlu, Korkut: Anayasa Mahkemesi, Istanbul 2004.

Kanadoğlu, Korkut: Die erste Konstitutionelle Monarchie (Kanun-i Esasi-1876) und ihre Quellen, Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul, Cilt 37, Sayı 54 (2005), S. 61-73.

Kanadoğlu, Korkut: Silahlı Kuvvetlerin Kullanımının Parlamento Tarafından Denetimi, Bilgi Toplumunda Hukuk: Ünal Tekinalp'e Armağan Cilt III, Istanbul 2003, S.414ff.

Kanadoğlu, Korkut: Patronlu Bir Hiper Başkanlık Teklifi, Hukuk Defterleri, Sayı 5, S.31

Kanadoğlu, Korkut: 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, in: Adalet Yüksekokulu 20. Armağanı, İstanbul 2001, S.124.

Kanadoğlu/Duygun: 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'a İlişkin Değerlendirmeler, Güncel Hukuk, Mart 2017, S.60-62.

Kanadoğlu, Sabih: AKP Tek Başına Seçemez, Cumhuriyet, 26.11.2007

Kanadoğlu, Sabih: Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu, Cumhuriyet Gazetesi, 25.4. 2007.

- Kapani, Münci: Judicial Activism and the Original Intent Controversy: An Expose On The Scope of Judicial Interpretation of the Constitution, in: Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan, İstanbul 1992, S.141-148.
- Kaufmann, Erich: Die Regierungsbildung in Preußen und im Reiche und die Rolle der Parteien, in: Gesammelte Schriften Band I: Autorität und Freiheit, S. 377ff.
- Kaltefleiter, Werner: Die Funktion des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln 1970.
- Kaiser, Anna Bettina: Die Verantwortung der Staatsrechtslehre in Krisenzeiten - Art. 48 WRV im Spiegel der Staatsrechtslehrertagung und des Deutschen Juristentages 1924, in: Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre (Hrsg.: Ulrich Jan Schröder/ Von Ungern-Sternberg), Tübingen 2011, S. 119-142.
- Kelsen, Hans: Die Verfassung Deutschösterreichs, JÖR 1920, S.245ff.
- Kerse, Ahmet: Türkiye'de 1961 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı, İstanbul 1973.
- Kißlinger, Andreas: Das Recht auf politische Chancengleichheit, Baden-Baden 1998.
- Kıygi, Osman Nazım: Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache, Teil I, Türkisch-Deutsch, München 1997.
- Kleffmann, Werner-Heinz: Chancengleichheit im Wahlkampf, NVWZ 1983, S. 532-533.
- Klinghoffer, Hans: Das parlamentarische Regierungssystem in den Nachkriegsverfassungen, Stuttgart 1928.
- Koca/ Üzülmöz: Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, İstanbul 2011
- Koelheuer, Otto: Der Ausnahmezustand im Reiche und in den Ländern, Frankfurt am Main 1922.
- Koelreutter, Otto: Verfassungstheoretische Bemerkungen zur Gültigkeit der geplanten parlamentarischen Reichspräsidentenwahl, AÖR 1932, S.129-146.
- Kontacı, A. Ersoy: Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler, TBB Dergisi 2017(133), S.11-60.
- Kimmel, Adolf: Die Nationalversammlung in der V. Republik: Ein endlich akzeptiertes Stiefkind, in: Parlamentarismus in Europa - Deutschland, England und Frankreich im Vergleich (Hrsg.: Marie-Luise Recker), München 2004, S.121-139.
- Kimminich, Otto: Deutsche Verfassungsgeschichte, 3. Auflage.
- Krallmann, Lambert: Das Recht zur Auflösung der Parlamente nach deutschem Reichs- und Preußischem Landesstaatsrecht unter Berücksichtigung der historischen Grundlagen, Göttingen 1926.
- Kramer, Helmut: Zum Gebrauch und Missbrauch der juristischen Methode zur Stabilisierung (nicht nur) totalitärer Systeme, in: Die Unabhängigkeit des Richters (Hrsg.: Holzwarth/Lambrecht/Schalk/Späth/Zech), Tübingen 2009, S. 49-50.

Kuhli, Milan: Zur Verfassung von Weimar - eine Einführung, JURA 2009, S.328.

Kurz, Achim: Demokratische Diktatur? Auslegung und Handhabung des Artikels 48 der Weimarer Verfassung, 1919-1925, Berlin 1992.

Kurz, Achim: Zur Interpretation des Artikels 48 Abs.2 WRV 1930-1933, in: Offene Staatlichkeit - Festschrift für Ernst Wolfgang Böckenforde zum 65. Geburtstag, Berlin 1995, S.368ff.

Kuzu, Burhan: Yeni Anayasaya Doğru, AÜHFD 42, S. 219.

Kübler, Friedrich Karl: Der deutsche Richter und das demokratische Gesetz: Versuch einer Deutung aus richterlichen Selbstzeugnissen, Archiv für die civilistische Praxis 162. Heft. 1/2 (1963), S. 104-128.

Kükner, Bilger: Hükümet Sistemi Seçeneklerinden Başkanlı Parlamenter Sistem, Ankara Barosu Dergisi, 2012/2, S. 277-305.

Külz, Wilhelm: Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, Deutsche Juristen Zeitung, S.838ff.

Lammers, Hans Heinrich, Das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921, Berlin 1921.

Landau, Adolf: Die Reichsexekution nach Artikel 48 Absatz 1 der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Schneidemühl 1927.

Laumen, Simone: Die Vollstreckungskompetenz nach § 35 BVerfGG: Eine systematische Darstellung, Berlin 1997

Lehnert, Detlef: Verfassungsdispositionen für die politische Kultur der Weimarer Republik - Die Beiträge von Hugo Preuß im historisch-konzeptiven Vergleich, in: Pluralismus als Verfassungs- und Gesellschaftsmodell- Zur politischen Kultur in der Weimarer Republik (Hrsg.: Detlef Lehnert-Klaus Megerle), S. 11-47.

Löwenstein, Karl: Verfassungslehre, Tübingen 1957.

Lingelbach, Gerhard: Weimar 1919 - Weg in eine Demokratie, in: 80 Jahre (Hrsg.: Eberhard Eichenhofer), Tübingen 1999.

Linz, Juan J.: The Perils of Presidentialism, in: Parliamentary Versus Presidential Government (Hrsg: Arend Lipjhart), Oxford 1997, S.119ff.

Linz, Juan: "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? in: Failure of the Presidential Democracy, Baltimore 1991, S.3-91.

Lijphart, Arend: Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, 1984, Yale University 1984.

Lucas, Friedrich: Hindenburg als Reichspräsident, Bonn 1959.

Luhmann, Niklas: Politische Verfassungen Im Kontext des Gesellschaftssystems (1. Teil), Der Staat 1/1973, S. 1-22.

- Luhmann, Niklas: Politische Verfassungen Im Kontext des Gesellschaftssystems (2. Teil), Der Staat 1/1973, S. 165-182.
- March/Olsen: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, The American Political Science Review, Vol. 78 No.3 (Sep. 1984), S.734-749.
- Madison, James: The Federalist No. 47-48, in: Parliamentary Versus Presidential Government (Ed.: Arend Lipjhart), Oxford 1992, S.52-54.
- Marcou, Jean: Fransız Modeli Türkiye'ye Ne Ölçüde Uygulanabilir, in: Türkiye'nin Anayasa Gündemi(Hrsg: İbrahim Kaboğlu), İstanbul 2016, S.156-159.
- Marcou, Jean: Yedi Yıllığına Seçilen Biri Zaten Yedi Yıl Görev Yapar, Milliyet Gazetesi, 21.02.2010.
- Masing, Johannes: Zwischen, Kontinuität und Diskontinuität: Die Verfassungsänderung, Der Staat 44, S.1-17.
- Maurer, Hartmut: Das richterliche Prüfungsrecht zur Zeit der Weimarer Verfassung - Ein Beitrag zum historischen Vorverständnis des Art. 100 GG, Die öffentliche Verwaltung 1963, S. 684.
- Megerle, Klaus, Die Deutsche Sozialdemokratie und die Koalitionsfrage, in: Friedrich Ebert und seine Zeit: Bilanz und Perspektiven der Forschung (Hrsg: König/Soell/Weber), München 1990, S.131-145.
- Melhorn, Lutz: Der Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich, Baden-Baden 2010.
- Meuschel, Adelheid: Die Regierungsbildung im deutschen Reich und in seinen Ländern nach den Vorschriften der gegenwärtig gültigen Verfassung, AÖR 1921, S.2ff.
- Merk, Wilhelm: Volksbegehren und Volksentscheid - Staatsrechtliche Betrachtungen zu dem Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes, AÖR 1930, S.83-127.
- Meyer, Stephan: Das justizförmige Wahlprüfungsgericht beim Reichstag der Weimarer Republik, Berlin 2010.
- Milatz, Alfred: Wähler und Wahlen in der Weimarer Republik, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1965.
- Mumcu, Ahmet: Atatürk ve Anayasa, in: Bildiriler ve Tartışmalar/ Uluslararası Atatürk Sempozyumu, Ankara 1984, S.593.
- Mumcu, Ahmet: Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi, Ankara 1971.
- Nawiasky, Hans: Zur Frage des richterlichen Prüfungsrechts, Deutsche Juristenzeitung 1923, S.41.
- Nawiavsky, Hans: Die Auslegung des Art. 48 der Reichverfassung, AÖR 1925, S.1-55
- Nawiavsky, Hans: Reichsverfassungsstreitigkeiten, in: AÖR 1927, S. 130-132.
- Nomer, Mert: Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Türk Usulü Başkanlık Sistemi Önerisi'nin Değerlendirilmesi, Bahçeşehir Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2014 Cilt:9 Sayı:113, S.123-140.

Nomer, Mert: Cumhurbaşkanına Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmesi Üzerine, in: Güncel Hukuk- Mart 2015, S. 48.

Needler, Martin: The Theory of Weimar Presidency, in: Review of Politics Vol. 21(1959), S. 693.

Neto/Lobo: Portugal's semi-presidentialism (re) considered: An assesment of the president's role in the policy proress 1976-2006, European Journal of Political Research 48, S. 234-255.

Oberreuter Heinrich: Die Norm als Ausnahme, in: Machtverfall und Machtergreifung, München 1983.

Oder, Bertil Emrah: Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri- Hukuksal Yöntembilime Dayalı Karşılaştırmalı Bir Araştırma, İstanbul 2010.

Oder, Bertil Emrah: Türkiye'de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler, Başkanlık Sistemi, Ankara 2005, S.31-78.

Oder, Bertil Emrah: Silahlı Kuvvet Gönderme ve Kullanma Bakımından Amerikan Anayasa Hukukunda Yasama-Yürütme İlişkileri ve Türkiye, Ünal Tekinalp'e Armağan Cilt III, İstanbul 2003, S.446ff.

Oder, Bertil Emrah: 2014'ün Anayasal Sonuçları: Stratejik Oyuncular ve Kurumların Kolonileşmesi, Güncel Hukuk, Ocak 2015, S.12ff.

Oder/Kanadoğlu: Uygulamalı Anayasa Hukuku, İstanbul 2013.

Okşar, Mustafa: Hükümet Sistemleri: Önceki Anayasalar ve Özellikle 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu, Ankara 2013.

Onar, Erdal: Türkiye'de Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülebilir mi, in: Başkanlık Sistemi, TBB Yayınları, Ankara 2005, S.71-104.

O'Neill, Patrick: Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective, Journal of Communist Studies 9(3), S.177-201.

Ooyen, Robert van: Der Streit um die Staatsgerichtsbarkeit aus demokratietheoretischer Sicht: Triepel-Kelsen-Schmitt, in: Bundesverfassungsgericht im politischen System, Wiesbaden 2006, S.99ff.

Ooyen, Robert van: Politik und Verfassung: Politik und Verfassung: Beiträge zu einer politikwissenschaftlichen Verfassungslehre, Heidelberg 2006, S.33.

Otto, Friedrich Wilhelm: Die Rechtlichen Voraussetzungen und Wirkungen der Auflösung des Reichstages nach Art. 25 RV (Insbesondere durch Blankoverfügung des Reichspräsidenten).

Özalp, Nihan Yancı: 2017 Anayasa Değişikliklerinin Yasama-Yürütme İlişkilerine ve Yargı Bağımsızlığına Etkileri, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 6: Sayı 11-, S.117-135.

Özbudun, Ergun: Cumhurbaşkanı'nın Halk Tarafından Seçilmesi sistemi dönüşüme uğratmış mıdır, in: Türkiye'nin Anayasa Gündemi (Hrsg: İbrahim Kaboğlu), İstanbul 2016, S.222-229.

Özbudun, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2013.

Özbudun, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2017.

Özbudun, Ergun: 1924 Anayasası, Istanbul 2012.

Özdemir, Hikmet: Atatürk'ten Günümüze Cumhurbaşkanı Seçimleri, Istanbul 2007.

Özsoy, Şule: Başkanlı Parlamentar Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamentar Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği, Istanbul 2009.

Özsoy, Şule: Cumhuriyet'in Kuruluşundan Bu Yana Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Meselesi, in: Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, Ankara 2013, Cilt 1, S. 367-433.

Özsoy, Şule: Dünyada Başkanlık Sistemleri, Istanbul 2017.

Özsoy, Şule: What does Turkey's New Choice of Popular Presidential Election Mean? European Public Law 16 No:1(2010), S. 139-160.

Öztürk, Kemal: Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamentar Sistemle Uyumu, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25(1992), S.65ff.

Paloheimo, Heikki: Divided Government in Finland, in: in: Divided Government in Comparative Perspective (Hrsg: Robert Elgie), New York 2001, S.86-106.

Paskowska, Anio Krok: Divided Government in Polen, in: Divided Government in Comparative Perspective (Hrsg: Robert Elgie), New York 2001, S.127-146.

Patzelt, Werner J.: Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung/ Parlamentsauflösung im internationalen Vergleich, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) / (2006), S. 120-141.

Poetzch-Hefter, Fritz: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Berlin 1928.

Poetzsch-Heffter, Fritz: Vom Staatsleben unter der Weimarer Republik, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts Band XIII 1925.

Poetzch-Hefter, Fritz: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung-Teil III,1933-1934, S.153.

Poetzch Hefter, Fritz: Zum Verfassungsstreit Preußen gegen Reich - Der Spruch des Staatsgerichtshofes, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.1375ff.

Pohl, Heinrich: Der Reichspräsident und die Reichsregierung, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts (Hrsg: Anschütz/Thoma), Erster Band, Tübingen 1930, S. 479ff.

Pokorni, Norbert: Die Auflösung des Parlaments: Bedeutungswandel und Zurücktreten eines Verfassungsinstituts, Bonn 1967.

Potthof, Heinrich, Die deutsche Sozialdemokratie und die Koalitionsfrage, in: Friedrich Ebert und seine Zeit: Bilanz und Perspektiven der Forschung (Hrsg: König/Soell/Weber), München 1990, S.111-129.

Preuß, Hugo: Um die Reichsverfassung von Weimar (1924), in: Politik und Verfassung in Weimarer Republik- Gesammelte Schriften Band V (Hrsg: Detlef Lehnert/Christoph Müller).

Preuß, Hugo: Denkschrift zum Verfassungsentwurf, in: Gesammelte Schriften - Dritter Band/ Das Verfassungswerk von Weimar, Tübingen 2015.

Pyta, Wolfram: Die Präsidialgewalt in der Weimarer Republik, in: "Parlamentarismus in Europa: Deutschland, England und Frankreich im Vergleich"(Hrsg:Recker), München 2004, S. 65-97.

Rädler, Peter: Verfassungsgestaltung durch Staatspraxis - Ein Vergleich des deutschen und britischen Rechts, ZAÖRV 1998, S.611-646.

Rath, Hand-Dieter: Verfassungsbegriff und politischer Prozeß: Grundlinien der positivistischen Position Richard Thomas in der Weimarer Staatsrechtslehre, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1984, S.131-149.

Wolfram Pyta/Gabriel Seiberth: Die Staatskrise der Weimarer Republik im Spiegel des Tagebuches von Carl Schmitt, Der Staat (1999), S.423-448 und S.594-610

Redslob, Robert: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form: Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich, Tübingen 1918.

Roche, Francois Frison: Semi presidentialism in post-communist context, in: Semi-presidentialism outside Europe (Ed.: Robert Elgie/Sophia Mästrup), S. 56-78.

Ronneberger, Franz: Verfassungswirklichkeit als Politisches System, Der Staat 1968, S. 409-429.

Roper, Steven D.: Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparision of Premier-Presidential Regimes, Comparative Politics, Vol 34 No.3, S.266ff.

Ribhegge, Wilhelm: " Diese Hand musste nicht verdorren. - Vor siebzig Jahren wurde der Sozialdemokrat Scheidemann erster Reichsministerpräsident", DIE ZEIT, Heft 42, 10. Februar 1989.

Riz/Brezinka: Grundzüge des Italienischen Verfassungsrecht unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, Innsbruck 2004

Richter, Ludwig: Reichspräsident und Ausnahmegehalt: Die Genese des Artikels 48 in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, in: Der Staat (37) 1998, S. 221-249.

Rittberg, Georg Graf v.: Ausnahmezustand und Notverordnung nach Reichsrecht und preußischem Landesrecht, Breslau 1920.

Ritter, Ernst-Hasso: Die Verfassungswirklichkeit – eine Rechtsquelle, Der Staat, Vol. 7 (1968), S.352-370.

Rumpf, Christian: Das türkische Verfassungssystem, Wiesbaden 1996.

Rumpf, Christian: The Military, The Presidency and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958, in: State, Democracy, and the Military: Turkey in the 1980's (Hrsg: Udo Steinbach), S.216.

Rumpf/ Steinbach: Das politische System der Türkei, in: Die politischen Systeme Osteuropas, (Hrsg: Wolfgang Ismayr), Springer-Verlag, 2010.

Rux, Johannes: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV) 2002, S. 273.

Sabuncu, Yavuz: Anayasaya Giriş, Ankara 2006.

Sağlam, Fazıl: Anayasa Hukuku Ders Notları, Kıbrıs 2014.

Sağlam, Fazıl: Anayasa Değişikliklerinde Hâkimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu'nun Konumu, Güncel Hukuk, Mart 2017, S.42-44.

Sağlam, Fazıl: Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi, Cumhuriyet 5.1.2012.

Sağlam, Fazıl: 2007 Cumhurbaşkanlığı Seçimi Üzerine Yürütülen Yorum Tartışmalarının Hukuksal Analizi, in: Prof. Dr. Aydın Aybay'a Armağan, S. 234-236.

Sartori, Giovanni: Constitutionalism: A Preliminary Discussion, The American Political Science Review, Vol. 56, No. 4, S.853-864.

Sartori, Giovanni: Karşılatırmalı Anayasa Mühendisliği (Übersetzer:Ergun Özbudun), Ankara 1997.

Schanapauff, Dieter: in: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland(Hrsg: Hömig), Baden-Baden 2010, 9. Auflage, S. 473.

Scheidemann, Philipp: Memoiren eines Sozialdemokraten - Band 2, Dresden 1928.

Schelcher, Walter: Entspricht die wiederholte Auflösung des Reichstags der Verfassung? DJZ 1929, S. 888

Scheuner, Ulrich: Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems, AÖR 1927 S.229ff.

Schöne, Siegfried: Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt: Eine Untersuchung zum Problem der Führung und Koordination in der jüngeren deutschen Geschichte, Berlin 1968.

Schiffers, Reinhard: Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Düsseldorf 1971.

Schmitt, Carl: Verfassungslehre, Berlin 1970.

Schmitt, Carl: "Einmaligkeit" und " gleicher Anlaß" bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung, AÖR 1925, S.162-174.

Schmitt, Carl: Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art.48 der Reichsverfassung, in: Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtler zu Jena am 14 und 15. April 1924, Berlin und Leipzig 1924.

Schmitt, Carl: Die Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines Reichskommissars für das Land Preußen, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S.953ff.

Schmitt, Carl: Die Stellvertretung des Reichspräsidenten, Deutsche Juristische Zeitung 1933, S.29.

Schmitt, Carl: Hüter der Verfassung, Berlin 1996, Vierte Auflage.

Schulz, Axel: Die Gegenzeichnung - Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, Berlin 1978.

Schwarz: Der Vizekanzler des Deutschen Reiches, Deutsche Juristen Zeitung 1928 Heft 14, S.967.

- Sevinç, Murat: Türkiye'nin Anayasa İmtihani: Cumhurbaşkanı- Başkanlık Tartışması, İstanbul 2017.
- Sevinç, Murat: Prof. Mümtaz Soysal'ın Dinamik Anayasa Anlayışı ve Kuruluş Anayasalarını Yeniden Okumak, Mümtaz Soysal'a Armağan, Ankara 2005, S.411-439.
- Sezer, Abdullah: Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde Adaylık (2007 Anayasa Değişikliği ve 6271 No'lu Yasa Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Analiz), Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 2 Sayı 4, İstanbul 2013, S.169-265.
- Shirvani, Foroud: Die Bundes-und Reichsexekution in der neueren deutschen Verfassungsgeschichte, Der Staat 50 (2011), S.102-121.
- Shugart, Matthew S.: Of Presidents and Parliaments, East European Constitutional Review, 2(1), S.30-32.
- Shugart/ Mainwaring: Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of The Debate, in: Presidentialism and Democracy in Latin America (Hrsg.: Shugart/Mainwaring), Cambridge 1997, S.14ff.
- Sima, Christian: Österreichs Bundesverfassung und die Weimarer Reichsverfassung, Frankfurt am Main 1993.
- Skach, Cindy: The "newest" separation of powers, International Journal of Constitutional Law, Volume 5, Number 1(2007), S. 100.
- Skach, Cindy: Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany And The French Fifth Republic, Princeton 2005.
- Skach, Cindy: The "newest" separation of powers: Semipresidentialism, International Journal of Constitutional Law, Volume 5, Issue 1, 1 January 2007, Pages 93–121.
- Skutsch: Die Gegenzeichnung beim Reichskanzlerwechsel, in: Deutsche Juristische Zeitung 1928, S.1535.
- Soybay, Selçuk: Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi-I, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 5, Sayı 1-3 (1984), S.107ff.
- Soybay, Selçuk: Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi-II, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 5, Sayı 1-3 (1985), S.215ff.
- Soysal, Mümtaz: Anayasaya Giriş, Ankara 2011.
- Soysal, Mümtaz: Bıkkın Halk, Milliyet 04.04.1980.
- Soysal, Mümtaz: Dinamik Anayasa Anlayışı- Anayasa Dialektiği Üzerine Bir Deneme, Ankara 1969.
- Soysal, Mümtaz: 100 Soruda Anayasa'nın Anlamı, İstanbul 1986.
- Stamper, Friedrich: Die Vierzehn Jahre der Ersten Deutschen Republik, Hamburg 1947.
- Steffen, Fritz: Die auswärtige Gewalt und der Reichspräsident, Bonn 1933.

Steffani, Winfried: Zur Unterscheidung der parlamentarischen und präsidentiellen Systeme, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 3/83, S.391ff.

Steffani, Winfried: Semi-Präsidentialismus: Ein selbstständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1995, Nr.4, S. 621-641.

Stein, Katrin: Die Verantwortlichkeit politischer Akteure, Tübingen 2009.

Stier-Somlo, Fritz: Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland - Ein Entwurf mit Begründung, Tübingen 1919.

Stier-Somlo, Fritz: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 3. ergänzte Auflage, Bonn 1925.

Stolleis, Michael: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland - Dritter Band: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur, München 1999, S. 81-82.

Stürmer, Michael: Koalitionen und Oppositionen, in: Die Weimarer Republik - Belagerte Civitas, Düsseldorf 1967.

Spieß, Gerhard: Der Grundrechtsverzicht, Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1997.

Şen, İlker Gökhan: Doğrudan Demokrasi- Kurumlar-Hukuki ve Siyasi Sorunlar, Istanbul 2013.

Şirin, Tolga: Anayasa Hükmünde Kararnameler, Güncel Hukuk Dergisi, Kasım 2016.

Şirin, Tolga: 2017 Anayasa Değişikliği'nin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 6 Sayı 11, S.85-117.

Tahmazoğlu Üzeltürk, Sultan: Anayasa Değişikliğinde Cumhurbaşkanı, Güncel Hukuk, Şubat 2017, S.13ff.

Tahmazoğlu Üzeltürk, Sultan: Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu Ne Anlama Gelmektedir, in: Türkiye'nin Anayasa Gündemi (Hrsg: İbrahim Kaboğlu), İstanbul 2016, S.202-204.

Tamer, Giray: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkanı'nın Kanunları Veto Etmesi Karşısında Meclisin Durumu, in: <http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf> (Erreichbar am. 03.07.2017).

Tanör, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Istanbul 2006.

Tanör, Bülent: İki Anayasa:1961-1982, Istanbul 2012.

Tanör/ Yüzbaşıoğlu: 1982 Anayasası'na göre Türk Anayasa Hukuku, Istanbul 2012.

Taşdöğen, Salih: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, AÜHFD 65(3), S.937-966.

Taşkın, Cankat: 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı, TBB Dergisi 2011, (92), S.384-418.

Tecklenburg, Adolf: Die Reichspräsidentenwahl in einem Wahlgang, in: Zeitschrift für Politik, Vol. 15 - 1926, S.180-185.

Tettinger/Wahrendorf: Verwaltungsprozessrecht, 3. Auflage, Köln 2005.

Teziç, Erdoğan: Anayasa Hukuku, İstanbul 2014.

Teziç, Erdoğan: Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi, in: Anayasa Yargısı, Ankara 1986, S. 83-94.

Thoma, Richard: Zur Frage des richterlichen Prüfungsrecht, Deutsche Juristen Zeitung 1922, S 729 ff.

Thoma, Richard: Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts (Hrsg: Anschütz/Thoma), Erster Band, Tübingen 1930, S. 506ff.

Tikveş, Özkan: Anayasa'da Yapılan Değişikler ve Ekler Konusunda Bir Araştırma, in: Berki'ye Armağan, Ankara 1977, S.767-783.

Tokatlı, Mahir: Kommt jetzt ein neues Regierungssystem? Die türkischen Parlamentswahlen vom 7. Juli und 1. November 2015, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4/2016, S. 735- 752.

Tomuschat, Christian: Präsidialsystem und Demokratie, in: Festschrift für Karl Carstens, Band II, Kassel 1984, S.911-933.

Tornow, Walter: Die Auflösung des Reichstags durch den Reichspräsidenten, Göttingen 1930.

Torumtay, Necip: Değişen Stratejilerin Odağında Türkiye, İstanbul 1997.

Triepel, Heinrich: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit: Überprüfung von Verwaltungsakten durch die ordentlichen Gerichte in: Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer (1928: Vienna), S.30ff.

Triepel, Heinrich: Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfassungskonflikt zwischen Preußen und dem Reiche, Deutsche Juristische Zeitung 1932, S 1501 ff.

Tsibelis, George: How do political Institutions work? Princeton 2002.

Tunç/Bilir/Yavuz: Türk Anayasa Hukuku, 7. Baskı, Ankara 2015.

Turhan, Mehmet: Başbakanın Seçimi ve Atanması, in: Amme İdaresi Dergisi, Cilt 26 Sayı 3, S.29.

Turhan, Mehmet: Meclis Hükümeti(Konvansiyon Kuramı), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Muammer Aksoy'a Armağan, Cilt: XLVI, Sayı: 1-2, S. 459.

Turhan, Mehmet: Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır 1989.

Türay, Aras: Maddi Ceza Hukukunun Yeni Kaynağı: Ohal KHK'leri, Güncel Hukuk Sayı:166, S.56-58.

Umbach, Dieter: Parlamentsauflösung in Deutschland, Berlin 1989.

Uluşahin, Nur: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi Parlamenter Sistemle Bağdaşır mı, in: Türkiye'nin Anayasa Gündemi(Hrsg: İbrahim Kaboğlu), İstanbul 2016, S. 130-135.

Uran, Peri: Turkey's Hasty Constitutional Amendment Devoid of Rational Basis: From a Political Crisis

to a Governmental System Change, *Journals of Politics and Law*, Vol.3 March 2010, S.1-10.

Ülgen/Şirin: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ≠ Cumhurbaşkanı Kararnamesi, *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart/Nisan 2018, S.30.

Ulusoy, Ali: Cumhurbaşkanı'nın Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetimi Sorunu, in: *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 66 Sayı:3, S.13-25.

Vedel, George: *Temel Hukuki Seçenekler*, BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, Ankara 1993, S.101.

Veser, Ernst: *Semipräsidentielles Regierungssystem und institutionelle Effizienz im Prozess der Transformation: Eine empirisch-systematische Studie am Beispiel Portugals von 1974 bis 1992*, Frankfurt am Main 1999.

Vilain/Mendel: *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht*, Berlin-Heidelberg 2015.

Vogel, Gustav: *Die Ausfertigung von Reichsgesetzen durch den Reichspräsidenten*, Greifswald 1926.

Volksmann, Uwe: *Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, Die Leistungsfähigkeit der Wissenschaft des Öffentlichen Rechts: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Freiburg i.Br. vom 3. bis 6. Oktober 2007*, S.52-90

Voßkuhle, Andreas: *Gibt es und wozu nutzt eine Lehre vom Verfassungswandel*, in: *Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation - Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005*, Berlin 2008, S.201-211.

Wahl, Rainer: *Verfassungsgebung – Verfassungsänderung – Verfassungswandel I*, in: *Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation - Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005*, Berlin 2008, S.29-49.

Weber, Klaus-Dieter: *Das Büro des Reichspräsidenten*, Berlin 2001.

Weber, Max: *Deutschlands künftige Staatsform*, in: *Gesammelte Politische Schriften (Max Weber)*, Tübingen 1988, Nachdruck der 4. Auflage.

Wehler, Wolfgang: *Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich - Die Politische Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Zeit der Weimarer Republik*, Bonn 1979.

Weisser, Georg: *Die Stellvertretung des Reichspräsidenten unter Berücksichtigung des Ausländischen Staatsrechts*, Kiel 1926.

Wertheimer, Rudolf: *Der Einfluß des Reichspräsidenten auf die Gestaltung der Reichsregierung*, Heidelberg 1929.

Westarp, Kuno Graf von: *Die Rechtspolitischen Wirkungen des Leipziger Urteils*, *Deutsche Juristische Zeitung* 1932, S. 1380ff.

Wolff, Heinrich Amadeus: *Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz*, Tübingen 2000.

Wolgast, Ernst: Die Kampfregerung: Ein Beitrag zur Lehre von der Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung, Königsberg 1929.

Wolgast, Ernst: Zum deutschen Parlamentarismus: "Der Kampf um Artikel 54 der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1929.

Wuermeling, F.J: Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung, AÖR 1926, S. 341-390.

Witt, Christian Peter: Friedrich Ebert, Parteiführer, Reichskanzler, Volksbeauftragter, Reichspräsident, Bonn 2012.

Wittmayer, Leo: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922.

Wirsching, Andreas: Koalition, Opposition und Interessenpolitik, in: "Parlamentarismus in Europa: Deutschland, England und Frankreich im Vergleich" (Hrsg: Marie-Lucie Recker) , München 2004, S. 41-65.

Wisser, Thomas: Die Diktaturmaßnahmen im Juli 1930 - Autoritäre Umwandlung der Demokratie, in: Offene Staatlichkeit - Festschrift für Ernst Wolfgang Böckenforde zum 65. Geburtstag, Berlin 1995, S.429.

Yavuz, Bülent: Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan, Ankara 2008.

Yavuz, Bülent: 2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları, 2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları, in: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XII, Ankara 2008, S.1173-1214.

Yavuz, Mehmet: Die Stellung des Präsidenten der türkischen Republik mit besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichspräsidenten, Heidelberg 1933.

Yazıcı, Serap: Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri, Ankara 1997.

Yazıcı, Serap: Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemler: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul 2002.

Yenisey/ Nuhuğlu: Ceza Muhakemesi Hukuku, Ankara 2015

Yıldırım, Deniz, Yeni Baraj Yüzde 90, <http://www.abcgazetesi.com/yeni-baraj-yuzde-90-8252yy.htm> (Erreichbar am 7.01.2018).

Yıldırım, Turan: Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul 2007.

Yıldırım/Yasin/Karan/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy: Idare Hukuku. İstanbul 2017.

Yılmaz, Didem: Seçim Döneminde Cumhurbaşkanının Konuşmalarının Yüksek Seçim Kurulu Tarafından Denetimi ve Bireysel Başvuru Yolu, TBB Dergisi 2016 (122), S. 47-72.

Yılmaz, Halit: Türkiye'nin Yargı Bağımsızlığına İlişkin Sorunları, Ankara 2009.

Yu-Chung-Shen: A Shadow of the Constitution of the Weimar Republic: Semi-presidentialism in Taiwan, Taiwan Journal of Democracy, Volume 7, No. 1: 135-152.

Yun Song, Seog: Politische Parteien und Verbände in der Verfassungsrechtslehre der Weimarer Republik, Berlin 1996.

Yüzbaşıođlu, Necmi: Anayasa Hukukuna Giriş, Istanbul 2017, S.155

Yüzbaşıođlu, Necmi: Cumhurbaşkanını Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, Ankara 2007, S.259-276.

Yüzbaşıođlu, Necmi: 1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükümünde Kararnameler Rejimi, Istanbul 1996.

Yüzbaşıođlu, Necmi: 19 Şubat Krizi – Cumhurbaşkanının Hukuki Statüsü ve Yetkileri. Üzerine Bir Deđerlendirme”, Aysel Çelikel’e Armađan, Istanbul (1999-2000), S. 1050 ff.

Ziebur, Gilbert: Die V. Republik - Frankreichs neues Regierungssystem, Köln und Opladen 1960.

Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre, München 2007.

Zippelius, Reinhold: Kleine deutsche Verfassungsgeschichte: Vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart, München 2002.

Zippelius/Würtenberger: Deutsches Staatsrecht, München 2005.

Zitzlaff: Vize-Reichskanzler? Deutsche Juristen Zeitung 1922, S.430-432.

Zuckermann, Leo: Der Reichsaußenminister - Untersuchungen über die staats- und völkerrechtliche Stellung des deutschen Reichsaußenministers, Düsseldorf 1932.

İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa (Hrsg: Osman Balcıgil), Istanbul 1982.

Die Rechte des Reichspräsidenten nach der Reichverfassung, (Hrsg: Bund zur Erneuerung des Reiches), Berlin 1929.