

## 1. Einleitung

»Ihr wart an den Wahlen am 3. November 2002 an unserer Seite und habt uns die Regierung anvertraut. [...]. Ihr wart auch am 22. Juli 2007 an unserer Seite und wir haben alle zusammen gegen die Bevormundung gekämpft. Ihr wart am 12. Juni 2011 an unserer Seite, als wir unser Land in ein neues Zeitalter überführt haben. Ihr wart bei den Gezi-Ereignissen, beim Putschversuch der Polizei und der Gerichte vom 17. bis 25. Dezember, sowie bei den Präsidentschaftswahlen an unserer Seite. [...]. Ihr wart 2015, insbesondere am 1. November, an unserer Seite [...]. Ihr wart beim Putschversuch am 15. Juli hier. [...]. Ihr wart am 16. April beim Verfassungsreferendum an den Urnen neu erlich an unserer Seite. Bei den heutigen Wahlen des 24. Juni, die unser Land für das nächste halbe Jahrhundert, für das nächste ganze Jahrhundert prägen werden, wart ihr abermals an unserer Seite. Möge das Ergebnis des 24. Juni für unser Land und unser Volk Anlass zur Freude sein; dafür bete ich zum allmächtigen Allah. Meine Geschwister; die Sieger dieser Wahl sind die Demokratie, der Volkswille und unser Volk selbst. Der Sieger dieser Wahl ist jedes einzelne Individuum unserer 81 Millionen Landsleute. Ich bedanke mich bei meinen Landsleuten, die mit der höchsten Wahlbeteiligung bei freien Wahlen in der Geschichte der Türkei zur Urne gingen und an diesem Demokratiefest partizipierten. Ihr schreibt Geschichte [...]. In den meisten Staaten – allen voran in den entwickelten – finden Wahlen mit nicht einmal der Hälfte der Partizipation wie bei uns statt« (Erdoğan 2018; Übers. d. Verf.).

Dieser Auszug aus der sogenannten Balkon-Rede<sup>1</sup> des türkischen Staatspräsidenten *Recep Tayyip Erdoğan* nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2018 gibt einen ersten chronologischen Überblick über einzelne Wegmarken sowie die turbulenten Entwicklungen in der Türkei, seit die AKP die Parlamentswahlen 2002 erstmalig gewann. In deutlichem Widerspruch zueinander stehen *Erdoğans* Ausführungen bezüglich des demokra-

---

1 Nachdem die Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP) ihren Erfolg von 2002 fünf Jahre später wiederholte, etablierte der damalige Ministerpräsident *Recep Tayyip Erdoğan* die Tradition, nach jeder erfolgreichen Abstimmung eine daran anschließende Balkon-Rede zu halten.

## 1. Einleitung

tischen Zustands des Landes auf der einen und der gegenwärtigen medialen Berichterstattung (vgl. Goodman 2018; Lowen 2016) sowie den akademischen Bestandsaufnahmen auf der anderen Seite (vgl. Çalışkan 2018; Erişen/Kubicek 2016b; Esen/Gümüşçü 2016; Tokathlı 2016). Verschiedene Demokriemessungsindizes lassen sich hierzu konsultieren und bestätigen diesen Befund, denn in diesen schneidet heute die Türkei ausnahmslos schlechter ab als in den 2000er Jahren.

Anders als in der Rede betont, erteilt die Wahlbeteiligung freilich keine valide Auskunft über die Qualität der Demokratie. Dasselbe gilt für die Anzahl der Abstimmungen, die mit acht in den letzten 16 Jahren äußerst hoch war.<sup>2</sup> Dennoch dokumentiert *Erdoğan* anhand der hohen Partizipation seine Selbstwahrnehmung, Gastgeber eines ›Demokratiefests‹ gewesen zu sein. Dies steht abermals in einem ausdrücklichen Gegensatz zur Charakterisierung der Türkei seitens der Nichtregierungsorganisation *Reporter ohne Grenzen* als »world's biggest prison for professional journalists« (2018b).<sup>3</sup> Die Pressefreiheit befindet sich in einem »historischen Rückgang« und verschafft dem Land einen wenig schmeichelhaften hinteren Platz – 157 von insgesamt 180 – in der weltweiten Rangliste der Pressefreiheit (vgl. *Reporter ohne Grenzen* 2018a). Beim *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) (2018) fällt die Türkei im letzten erschienenen Bericht auf einen absoluten Tiefpunkt und zählt mit 5,6 Punkten zu den *highly defective democracies*. Zum Vergleich: Zwischen 2003 und 2016 erzielte sie noch mit 7,1 bis 7,7 Punkten ein deutlich erfreulicheres Ergebnis im relevanten Untersuchungsbereich *Democracy*.<sup>4</sup> Hier belegt die Türkei gegenwärtig weltweit den 67. Rang; ihre beste Platzierung erreichte sie im Berechnungszeitraum 2010–2012 an 26. Position. Demzufolge ist die Republik offenkundig im Begriff, demokratische Strukturen rapide abzubauen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2018).

---

2 Darunter fallen die Parlaments- (2002, 2007, 2011, Juni 2015, November 2015, 2018) sowie die Präsidentschaftswahlen (2014, 2018). Nimmt man die drei Kommunalwahlen (2004, 2009, 2014) und die drei Verfassungsreferenda (2007, 2010, 2017) hinzu, beläuft sich die Gesamtzahl der Wahlen bzw. Abstimmungen auf 14.

3 Laut *Reporter ohne Grenzen* befanden sich in der Türkei im März 2019 dreißig Journalisten in Haft, womit das Land die entsprechende Liste weltweit anführt (siehe: <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/tuerkei/> Stand: 30.06.2020).

4 Der Bereich *Democracy* umfasst folgende Punkte: *Stateness, Political Participation, Rule of Law, Stability of Democratic Institutions and Political and Social Integration*. Der Transformationsindex bezieht neben dem Status der Demokratie auch den Zustand der *Governance* und der Wirtschaft (*Economic Transformation*) mit ein. Die letzten beiden Bereiche bleiben in dieser Arbeit ausgeklammert.

Was sind die Gründe für diese Einschätzung unterschiedlicher Akteure? Ein weiterer Index versucht sich in einer Erklärung, und sieht einen Zusammenhang zwischen einer auffallenden Autokratisierung und der Transition zu einem sogenannten Präsidialsystem, das *Erdoğan* wiederum als einschneidendes und die Zukunft prägendes Ereignis darstellt. In seinem Bericht<sup>5</sup> stufte *Freedom House* (2018) die Türkei erstmals als *not free* ein und begründete dies mit eben jenen Verfassungsänderungen, die am 16. April 2017 von der Bevölkerung via Referendum angenommen und am 24. Juni 2018 mit den vorgezogenen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen implementiert wurden. Es sei nicht auszuschließen, dass die konstatierte Autokratisierung und die Transition zum ›Präsidialsystem‹ parallel stattfanden und sich sogar gegenseitig bedingten. Obwohl das sogenannte Präsidialsystem von der politischen Elite als solches bezeichnet wird, erfüllt die Beschaffenheit der legislativ-exekutiv-Beziehungen nicht die Anforderung einer derartigen Regierungsform, weswegen erhebliche Zweifel hinsichtlich der korrekten Typologisierung bestehen. Analog zur Selbstbeschreibung als Demokratie müsste das Etikett zuerst einer kritischen Überprüfung unterzogen werden, bevor es von Wissenschaftlern<sup>6</sup>, Medien und Politikern kritiklos übernommen wird.

Als die AKP 2002 nur ein Jahr nach ihrer Gründung das erste Mal die Regierungsverantwortung übernahm, gab sie bereits zu erkennen, dass sie einen Umbau des Regierungssystems anstrebt. Im Vorfeld der Parlamentswahlen im Juni 2015 konkretisierte sie ihre zuvor nur diffus angedeutete Intention und bestritt damit den Wahlkampf, verpasste allerdings nach ihren 2007 und 2011 errungenen klaren Wahlsiegen die absolute Mehrheit. Eine konstitutionelle Sackgasse, *deadlock*, paralysierte die anschließenden Koalitionsverhandlungen und führte zu Neuwahlen. Zwar waren die Oppositionsparteien allesamt mit der gegenwärtigen Verfassung ebenfalls unzufrieden, dennoch sprachen sie sich ausnahmslos gegen die nunmehr konkretisierten Pläne der AKP aus. Sie begründeten ihre Abneigung mit der Exekutivlastigkeit des Vorhabens, das nichts anderes als eine Diktatur sei. Das Präsidialsystem sei ein »Todesurteil für die Demokratie«, drückte der Parteivorsitzende der Nationalistischen Aktionspartei (*Milliyetçi Hareket Partisi*, MHP), *Devlet Bahçeli*, seinen Unmut unmissverständlich aus

5 In den Jahren zwischen 2005 und 2012 erzielte die Türkei ihre besten Noten und die Einschätzung galt immerzu als *partly free* (vgl. *Freedom House* 2018).

6 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Text verallgemeinernd das generische Maskulinum verwendet. Diese Formulierungen umfassen gleichermaßen weibliche, diverse und männliche Personen.

## 1. Einleitung

(vgl. Mumcu 2016). Nur zwei Jahre später ließ er sich dennoch überzeugen und veranlasste seine Fraktion, nun doch für die Verfassungsänderungen zu stimmen.

Im Rahmen des Ausnahmezustands verabschiedete sodann eine Dreifünftelmehrheit im Parlament ein Gesetz zur Veränderung der Verfassung, das im Frühjahr 2017 in einem Referendum angenommen wurde. Mehrheitlich wurde dies als eine Transition hin zu einem autokratischen Regime bei gleichzeitiger Umwandlung des parlamentarischen Regierungssystems in ein Präsidialsystem verstanden. Beobachter charakterisierten dieses wahlweise in Anlehnung an *Wladimir W. Putin* und Russland als »System Erdogan« (Brakel 2017) oder als »Sultanat Erdogan« (Gottschlich 2017). Auch die *Venedig-Kommission*<sup>7</sup> (2017) warnte vor den Gefahren einer Autokratisierung. Der Jurist und ausgewiesene Türkei-Experte *Christian Rumpf* (2018) spricht gar von einer Verfassung, die als Fundament einer Diktatur geeignet sei. Nahezu all diesen Analysen ist die naive und kritiklose Übernahme des Begriffs ›Präsidialsystem‹ gemeinsam. Das neu strukturierte Verhältnis zwischen den beiden zentralen Gewalten, Legislative und Exekutive, erfüllt jedoch keineswegs das Kernkriterium präsidentieller Systeme. Die arglose Charakterisierung scheint der Intuition zu folgen, wonach in präsidentiellen Systemen der Präsident das Zentrum des politischen Entscheidungsprozesses bildet. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass die Verfassungsänderungen in der Türkei – mit Abstrichen – eher an das israelische Experiment zwischen 1996 und 2002 erinnern. Die dort realisierte Regierungsform – mit der Einführung der Direktwahl des Premierministers als Kernstück – war weder klassisch parlamentarisch noch präsidentiell, sondern wurde bewusst *parliamentary* genannt, um die vermeintliche Synthese zwischen den beiden Grundtypen zu verdeutlichen. Hierfür wurden allerhand unterschiedliche Bezeichnungen verwendet, aber zu keinem Zeitpunkt der Begriff ›Präsidialsystem‹ (Ausnahme: Lijphart 1999: 123). Es bleibt die Frage, warum die türkische Version trotz offensichtlicher Unzulänglichkeiten beharrlich als Präsidialsystem bezeichnet wird.

Über diese Frage fand bislang keine wissenschaftlich-kritische Auseinandersetzung statt. Diese würde eine intensive Beschäftigung mit dem Begriff ›Präsidialsystem‹ und darauffolgend eine Neubewertung bestehender Typologien voraussetzen. Ziel einer solchen Retypologisierung müsste es

---

7 Die *Venedig-Kommission* beschreibt sich selber als eine Einrichtung, die Staaten in verfassungsrechtlichen Fragen Ratschläge erteilt. Neben den 47 Mitgliedern des Europarats gehören ihr 14 weitere Staaten an.

sein, eine präzise, konsistente und einheitlich zu handhabende Regierungsystemtypologie zu entwickeln.

### 1.1 Problemaufriss, Fragestellung(en) und Relevanz

»Bei einer parlamentarischen Abstimmung hat man nichts anderes zu tun, als die Stärke der beiden Gruppen an Ort und Stelle zu ermitteln. Es genügt nicht, dass man sie von vornherein kennt. Die eine Partei mag 360, die andere nur 240 Abgeordnete haben: die *Abstimmung* bleibt entscheidend als der Augenblick, in dem man sich wirklich *misst*. Sie ist der Rest des blutigen Zusammenstoßes, den man auf vielfache Weise spielt, durch Drohung, Beschimpfung, physische Erregtheit, die bis zu Schlägen oder Würfen führen kann. Aber die Zählung der Stimmen ist das Ende der Schlacht« (Canetti 2017: 220; Hervorh. d. Verf.).

Mit diesen Zeilen des Schriftstellers *Elias Canetti* lässt sich anschaulich die historische Bedeutung des Parlamentarismus für die zivilisatorische Entwicklung darstellen. Nicht länger der vernichtende Sieg über einen Opponenten beendet einen Disput, stattdessen bilden nunmehr periodische Abstimmungen den Kern der Auseinandersetzung. Mittels parlamentarischen Votums wird das Ende einer inhaltlichen Unstimmigkeit auf zivilem Wege herbeigeführt. Zweifelsfrei ist dies ein bedeutender zivilisatorischer Schritt, allerdings verheißen weder die Existenz eines Parlaments noch die Festlegung auf Mehrheitsentscheidungen zwangsläufig eine demokratische Grundordnung und sind gleichbedeutend mit einem demokratischen Regime.

Selbst autoritäre Machthaber verzichten ungern auf eine Parlamentsmehrheit, dient diese doch ihrer Herrschaftslegitimation; sowohl nach innen zur Absicherung der bestehenden Macht- und Kräfteverhältnisse als auch nach außen in Form eines Reputationsgewinns durch wiederkehrende Abstimmungen. Demzufolge ist das Verhältnis zwischen Despot und Parlament stets ambivalent. Der Despot bleibt auf das Parlament zur Sicherung seiner Machtansprüche angewiesen, die jedoch gleichzeitig durch den offenen Ausgang demokratischer Wahlen gefährdet sind. Um dies an einem Beispiel zu illustrieren: Obwohl Russland den einst eingeschlagenen Pfad der Demokratie offenkundig verlassen hat, bestellt die Bevölkerung weiterhin das Parlament, die Duma. Allerdings ist diese weit davon entfernt, eine emanzipierte Akteurin im Kräfteverhältnis der Staatsgewalten zu sein. In der Russischen Föderation wird die Legislative deutlich von der

## 1. Einleitung

Präsidialexekutive überlagert (vgl. Heinemann-Grüder 2017: 214f.). Für die nahe Zukunft lässt sich in der Türkei mit den Verfassungsänderungen ähnliches prognostizieren: ein zahnloses Parlament ohne systemrelevante Funktion.

Wir dürfen uns also von der Existenz eines Parlaments nicht blenden lassen; nicht überall, wo ein Parlament vorhanden ist, ist auch Demokratie enthalten. Und wo beides miteinander einhergeht, kann es zu einem *democratic breakdown* kommen, einer Aushöhlung der demokratischen Prinzipien (vgl. Maeda 2010; Schedler 1998). Solche Prozesse der Entdemokratisierung lassen sich inzwischen selbst in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) feststellen, wie Polen und Ungarn beweisen (vgl. Ambrosio 2018; Brusis 2018). Ein anderes Land, das in seiner fast hundertjährigen republikanischen Geschichte zwischen demokratischer und autokratischer Regierungsweise oszillierte, ist die Türkei. Sie ist in vielerlei Hinsicht prädestiniert für eine intensive Auseinandersetzung mit dem eingangs erwähnten Zitat. Noch im Osmanischen Reich entstanden erste Tendenzen einer Parlamentarisierung, die allerdings noch lange nicht eine Demokratisierung bedeuteten. Selbst die Anfangsjahre der Republik können nicht als Demokratie bezeichnet werden, obgleich ein Parlament existierte, das mit Mehrheitsentscheidungen funktionierte. Im Grunde lässt sich erst mit dem 1946 eingeführten Mehrparteiensystem und den 1950 abgehaltenen tatsächlich freien und fairen Wahlen eine demokratische Ordnung konstatieren (vgl. Dodd 1969: 44f.; Kalaycıoğlu 2005b: 69f.; Zürcher 2010: 208). Nachhaltig demokratischen Prinzipien genügte freilich auch dieses Regime nicht. Zu keinem späteren Zeitpunkt galt die Türkei als vollständig demokratisch konsolidiert, erst recht nicht in der Zeit nach der letzten Militärverfassung von 1982. Vielmehr firmierte sie als typischer Fall einer defekten Demokratie (vgl. Erişen/Kubicek 2016b; Özbudun 1997; Taş 2015).

Aus diesem Grund sind die institutionellen Arrangements von besonderer Relevanz. Ganz allgemein ist in politischen Systemen mit einem Parlament vom Parlamentarismus die Rede. Dieser Begriff dient als Oberkategorie und umfasst die für diese Arbeit zentralen Begriffe *parlamentarisches* und *präsidentielles* Regierungssystem. Welche Merkmale diese beiden Grundtypen jeweils charakterisieren und voneinander unterscheiden und ob es neben ihnen weitere Typen gibt, ist bis heute Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzungen (vgl. Bagehot 1955 [1867]; Beyme 2014; Cheibub/Limongi 2002; Decker 2009; 2010; Duverger 1980; Elgie 2009; Ganghof 2014; 2016; 2018; Loewenstein 2000 [1959]; Mainwaring 1993; Shugart 1993, 2005; Carey/Shugart 1992; Steffani 1979; 1983; 1995; Stepan/Skach 1993; Thibaut/Skach 1994; Verney 2010 [1959]). In dieser Debatte

schien sich seit den 1990er Jahren die Erkenntnis durchgesetzt zu haben, dass es neben den beiden klassischen Grundformen tatsächlich ein weiteres eigenständiges Regierungssystem gibt, das als *semipräsidentiell* apostrophiert wird (vgl. Duverger 1980; Elgie 2011b). Die Charakterisierung dieses Typus wurde allerdings nicht – wie bei den beiden Grundtypen – am Verhältnis von Legislative und Exekutive festgemacht, sondern an der formalen Bestellung eines Teils der Exekutive und den *qua* Verfassung vorliegenden beträchtlichen Befugnissen des Staatsoberhauptes. Damit verlor die Typologie der Regierungssysteme an Konsistenz.

Schon sein ›Schöpfer‹, *Maurice Duverger* (1980), ahnte, auf welch tönernen Füßen die Bestimmung des dritten Typus gründete, die er an drei Kriterien festmachte: der Direktwahl des Staatsoberhauptes, dessen beträchtlichen Kompetenzen und dem Vorhandensein eines vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Regierungschefs. *Duverger* gab zu, dass ein erheblicher Teil der Systeme, auf die diese Kriterien zuträfen, weiterhin wie parlamentarische Systeme funktionierten. *Robert Elgies* (2011b) Versuch, die Bestimmung des semipräsidentiellen Typus dadurch zu erleichtern, dass er auf das schwer operationalisierbare Merkmal der ›beträchtlichen Kompetenzen‹ verzichtet und diesen nur noch an der Direktwahl des Staatsoberhauptes in Verbindung mit der parlamentarischen Grundstruktur festmacht, verschärft das Problem sogar noch, indem er einer Inflationierung des Semipräsidentialismusbegriffs Vorschub leistet. Mit einer solchen Begriffsbestimmung ist zum einen die ursprüngliche ›Besonderheit‹ des semipräsidentiellen Systems nicht länger gegeben, die weniger in der formalen Bestellung des Staatspräsidenten als in dessen (Mit-)Regierungsbefugnissen besteht, also gerade den aus der Definition beseitigten ›beträchtlichen Kompetenzen‹. Ferner wird nicht ersichtlich, warum eine Eigenständigkeit des Regierungssystems gerechtfertigt sein soll, wenn die Direktwahl des Staatsoberhauptes keinerlei Auswirkung auf die Funktionsweise des Regierungssystems hat, dieses also weiterhin nach derselben Grundlogik wie in parlamentarischen Systemen arbeitet. Dies schließt die Möglichkeit eines Regierungssystemwandels durch eine simple formale Verfassungsänderung mit ein, die die grundlegende Funktionslogik unangetastet lässt. Unter diesen Bedingungen liegt die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines dritten selbstständigen Typus auf der Hand.

Mittels der türkischen Verfassung von 1982 lassen sich die Herausforderungen und Grenzen der bisher vorherrschenden Typologisierungen herausarbeiten. Das implementierte Regierungssystem wich von der klassischen Variante eines parlamentarischen Regierungssystems ab und brachte einen ungewöhnlich starken Präsidenten hervor. Dies konterkarierte die

## 1. Einleitung

Typologie Duvergers insofern, als ein politisch einflussreiches Staatsoberhaupt ohne unmittelbare Bestellung entstand. Mit einer 2007 beschlossenen Verfassungsänderung sollte ab 2014 eine Reform den Staatspräsidenten direkt legitimieren und den Übergang zum Semipräsidentialismus be-siegeln (vgl. z.B. Gönenç 2008). Konsequent zu Ende gedacht heißt dies, dass die Türkei zwischen August 2014 bis zu den Wahlen 2018 ein semi-präsidentialles System aufgewiesen hätte. Dass dies nicht ohne weiteres als ein Wandel hin zu einem anderen Regierungssystem zu bewerten ist, zeigt die Situation im Nachgang der Juni-Wahl 2015: Die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse ließen trotz einer direkten Legitimation keine Suprematie des Staatsoberhaupts zu. Deshalb liegt die Frage nahe, ob statt eines Regierungssystemwandels nicht vielmehr von einem Wandel *innerhalb* eines Regierungssystemtypus gesprochen werden müsste.

Ein Blick auf die Verfassungsnorm und -wirklichkeit der Türkei lohnt auch wegen der von der klassischen Variante des parlamentarischen Systems abweichenden Regierungsform. Weil Verfassungen immer Produkte der Pfadabhängigkeiten und landesspezifischen Bedingungen sind, allen voran der historischen Prozesse und Erfahrungen, sollen in dieser Arbeit alle vier<sup>8</sup> republikanischen Verfassungen des Landes seit 1921 inspiziert werden. Dabei nehmen die Entstehungsbedingungen und das Beziehungsgeflecht zwischen Exekutive und Legislative die Hauptrolle ein. Welche Kontinuitäten und Brüche in der Verfassungstradition lassen sich beobachten und welche Diskussionen wurden geführt? Welche Verfassungen wurden rezipiert, welche vermeintlichen Fehlkonstruktionen identifiziert und wie wurden diese (scheinbar) behoben?

Die Beschäftigung mit dem Thema hat auch eine spezifisch deutsche Komponente, da die Türkei in der deutschen Öffentlichkeit eine bedeutsame Rolle spielt. Mit circa drei Millionen türkeistämmigen<sup>9</sup> Menschen in der Bundesrepublik, von denen wiederum rund 1,4 Millionen die türkische Staatsbürgerschaft besitzen und somit wahlberechtigt sind, stellt

---

8 Neben der Verfassung von 1921, die lediglich eine Übergangsverfassung darstellt, fallen hierunter die Verfassungen von 1924, 1961 und 1982. Streng genommen ist die neue institutionelle Ordnung ›nur‹ das Resultat umfangreicher Verfassungsänderungen. Deshalb verdienen auch die Verfassungsänderungen, die 2007 und 2010 vorgenommen wurden, eine eingehendere Beschäftigung, da diese die Funktionsweise des Regierungssystems substanzial veränderten.

9 Hier wird bewusst der Begriff ›türkeistämmig‹ benutzt, da dieser die herrschende plurale Realität der Migration umfasst. Nicht jeder, der aus der Türkei nach Deutschland migriert ist, muss zwangsläufig türkisch sein. Hierunter fallen diverse Ethnien: Kurden, Armenier, (Pontos)Griechen, Aramäer und weitere.

Deutschland den fünfgrößten Wahlkreis der Türkei dar (vgl. Rickenberg 2018: 172).<sup>10</sup> Weltweit, aber insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, wurden die jüngsten politischen Entwicklungen am Bosporus intensiv verfolgt. Sodann wurde auch das anschließende Referendum ausgiebig diskutiert; nicht nur, weil im Zuge des Wahlkampfs türkischen Politikern hierzulande Auftrittsverbote erteilt wurden, sondern auch, weil eine beträchtliche Anzahl der in der Bundesrepublik lebenden türkischen Wahlberechtigten für die Verfassungsänderungen stimmte. Verwunderlich war die der Zustimmung inhärente Bigotterie, einerseits in einem demokratischen Staat zu leben und andererseits für die Installation eines autokratischen Systems im Herkunftsland zu optieren (vgl. Dernbach 2017; Topçu 2017). Politikwissenschaftliche Kenntnisse hinsichtlich der Regierungsform, des Parteiensystems, der (historischen) Verfassungen und Debatten um diese stehen in einem augenscheinlichen Missverhältnis zu der regen Berichterstattung. Bedauerlich ist überdies eine weitgehende Unkenntnis der institutionellen Ordnung der Türkei, insbesondere im Hinblick auf den weiterhin fortwährenden Status des Landes als Beitrittskandidatin der EU, wie unrealistisch dies inzwischen auch sein mag.

### 1.2 Ziele und Hypothesen

Die vorliegende Arbeit möchte das türkische Regierungssystem gründlich untersuchen. Sie erschöpft sich nicht in einer losgelösten Betrachtung der türkischen Verfassungstradition, -schrift und -wirklichkeit, sondern erhebt den Anspruch, mittels einer eingehenden Analyse eine größere Klarheit in der oftmals irritierenden sowie unübersichtlichen Typologiediskussion der Regierungsformen im Allgemeinen zu schaffen. Einerseits ist die Arbeit bestrebt, anhand des empirischen Länderbeispiels eine neue Regierungssystemtypologie zu konzipieren, die den Semipräsidentialismus als Variante parlamentarischer Systeme begreift, ihm also seine – in der Wissenschaft weithin anerkannte – Eigenständigkeit abspricht. Andererseits verfolgt sie die Absicht, neue Erkenntnisse, Pfadabhängigkeiten und / oder Brüche von Traditionslinien für den türkischen Fall bereitzustellen bzw. zu identifizieren.

Demnach lassen sich die Ziele der Arbeit auf zwei Ebenen verorten, einer typologischen und einer empirischen. Zunächst geht es (1) um eine

---

10 Die Anzahl der Stimmberechtigten in Deutschland liegt damit hinter *İstanbul*, *Ankara*, *İzmir* sowie *Bursa* und knapp vor *Adana*.

Retypologisierung der Regierungsformen. In der internationalen Forschung gibt es diesbezüglich eine jahrzehntelang intensiv geführte Diskussion samt einer Vielzahl an Vorschlägen, anhand derer bislang aber keine umfänglich befriedigende Typologie herausgearbeitet werden konnte. Ein übergeordnetes Ziel ist es folglich, Stringenz in die Diskussionen zu bringen. Statt eine neue Typologie zu entwickeln – es mangelt wahrlich nicht an ›neuen‹ und ›innovativen‹ Vorschlägen – werde ich hierzu eine Retypologisierung von *Winfried Steffanis* (1979; 1983; 1995) Ansatz vornehmen, der sich von den in der Forschung dominierenden angelsächsischen Klassifikationen durch seine größere logische Stringenz und empirische Trennschärfe auszeichnet. Die innerhalb der beiden parlamentarischen und präsidentiellen Grundtypen vorfindbaren neu entwickelten Subtypen orientieren sich dabei an der strukturellen Beschaffenheit der Exekutive.

Damit geht die zweite Zielsetzung einher. Dem Semipräsidentialismus wird (2) die vom Mainstream der Forschung behauptete typologische Eigenständigkeit abgesprochen. Mein Kernkritikpunkt am Vorschlag *Robert Elgies* (2011b), wonach neben den beiden klassischen Regierungssystemen ein eigenständiges drittes System besteht, das sich allein durch die Direktwahl<sup>11</sup> des Staatsoberhaupts auszeichnet, ist dessen weiter bestehende parlamentarische Funktionslogik. Österreich ist dafür ein klassisches Beispiel, während das Regierungssystem der Türkei nach 1982 demonstriert, dass ein politisch mächtiges Staatsoberhaupt nicht zwingend direkt gewählt sein muss; genauso wenig, wie die Einführung der Direktwahl (ab 2014) zwingend eine Machtverlagerung vom Regierungschef hin zum Staatsoberhaupt bedeutet.

Die nachfolgenden Kapitel beziehen sich speziell auf das türkische Regierungssystem. Aus einer politikwissenschaftlichen Sicht sollen (3) Kontinuitäten und Brüche in der Verfassungstradition herausgearbeitet werden. Sowohl ein kurzer Rekurs auf die letzten osmanischen als auch eine Analyse aller republikanischen Verfassungen samt ihren Änderungen zeigen eine Pfadabhängigkeit hinsichtlich der Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme, trotz gänzlich unterschiedlicher institutioneller Designs aller post-osmanischen Verfassungen. Anders als in der Literatur üblich

---

11 Wenn in dieser Arbeit von einer *Direktwahl* des Staatspräsidenten gesprochen wird, meint dies die Bestellung durch die Wahlbevölkerung. Hierzu zählen auch – etwas paradox – die mittelbar erfolgende Wahl des US-Präsidenten durch das *electoral college* oder die ähnlich ablaufende Wahl des finnischen Staatspräsidenten. Der englische Begriff *popularly elected president* ist hier weitaus präziser als das deutsche Pendant der *Direktwahl*; dennoch findet dieser Begriff der Einfachheit halber Verwendung.

cherweise behauptet, stellen dabei weder die Verfassung von 1982 noch die Verfassungsänderungen von 2017 maßgebliche Abweichungen von der Grundform dar.

An diesen Abriss der Verfassungsentwicklung anschließend, möchte die Arbeit (4) zeigen, dass und warum mit der unmittelbaren Bestellung des Staatsoberhaupts 2014 kein fundamentaler Wandel des Regierungssystems eingetreten ist. Deutlich erkennbar war dies nach der Juni-Wahl 2015, als die Regierungspartei AKP ihre absolute Mehrheit verlor und der Staatspräsident kurzzeitig regierungsunfähig war. Ist die parlamentarische Mehrheit dem Präsidenten nicht wohlgesonnen, reicht dessen direkte Bestellung nicht aus, um auch faktisch die Rolle des Regierungschefs einnehmen zu können. Ohne parlamentarische Unterstützung ist der Präsident unfähig zu regieren.

Im krassen Kontrast zur herrschenden Meinung der Medien, Politik und Wissenschaft zeigt schließlich (5) die neue institutionelle Ordnung ab 2018 weiterhin eine Kontinuität des parlamentarischen Regierungssystems. Folglich fand kein Übergang zu einem präsidentiellen System statt, sondern eine weitgehende Beständigkeit der Regierungsform. Allerdings kreierten die verantwortlichen Verfassungsgeber eine gänzlich neue Variante der parlamentarischen Regierungsform. Dabei knüpften sie eher unbewusst an frühere niederländische und italienische Debatten (vgl. Maddens/Fiers 2004) sowie an das 1996 gestartete Verfassungsexperiment in Israel an (vgl. Susser 1997).

Die Hypothese der Arbeit lautet: Je ›präsidentieller‹ das türkische Regierungssystem wurde, desto deutlicher traten seine autokratischen Züge hervor. Diese Tendenz ist nicht nur an der verfassungspolitischen Entwicklung zu erkennen, sondern auch an den ihr vorangehenden und sie begleitenden Debatten. Nahezu fortwährend prägten Diskussionen um neue Verfassungen und potentielle Verfassungsänderungen die Öffentlichkeit, sodass diesbezüglich ein beträchtlicher Fundus an Vorschlägen und Entwürfen diverser Akteure verfügbar ist. Zwischen der Beschleunigung des Verfassungsgebungsprozesses und der Ausrufung des Ausnahmezustands gibt es zudem klar erkennbare Parallelen. Letzterer wurde erst nach knapp zwei Jahren für beendet erklärt, als das neue System offiziell in Kraft trat. Der Wechsel *Erdoğans* in das Präsidentenamt 2014 und die anschließenden Parlamentswahlen im Juni 2015, einschließlich der vorgezogenen Neuwahlen im November desselben Jahres, stellen eher einen Regimewechsel (vgl. Özbudun 2016: 160) – vom defekt-demokratischen hin zum autoritären System – dar, als einen Wandel der Regierungsform. Dies wird durch die verschiedenen Demokratie-Indizes dokumentiert, die für die Türkei al-

## 1. Einleitung

lesamt eine Regression demokratischer Entwicklungen vermerken (vgl. Bertelsmann Stiftung 2018; Freedom House 2018; Reporter Ohne Grenzen 2018b). An dieser Stelle sei aber bereits angemerkt, dass mit dieser Hypothese keineswegs *Juan Linz*<sup>4</sup> (1990) Argument der – noch zu erklärenden – *perils of presidentialism* unterstützt wird.

Diese Einschränkung hängt mit einer weiteren Hypothese der Arbeit zusammen, die davon ausgeht, dass die Akteure, die in der Türkei ein Präsidentialsystem fordern, sich nicht darüber im Klaren sind, was darunter zu verstehen ist; sie verwechseln die von ihnen angestrebte Machterweiterung des Präsidenten mit dem gewaltentrennenden präsidentiellen System, das prototypisch von den USA verkörpert wird. Im Einklang mit den Arbeiten von *Thomas Poguntke & Paul Webb* (2005) wird der Begriff Präsidentialisierung hier nicht systemisch als Regierungssystemwandel verstanden, sondern als ein medial besonders in Szene gesetzter Führungsstil, der eine Person in den Vordergrund stellt und insbesondere in parlamentarischen Systemen zu beobachten ist.

Von der Beschäftigung mit der Typologiediskussion im Allgemeinen und den Regierungsformen in der Türkei im Besonderen profitiert sowohl die Theorie als auch die Empirie. Eine differenziertere und trennschärfere Typologie erlaubt eine klare Charakterisierung der verschiedenen türkischen Regierungssysteme. Diese wiederum führt zu einer differenzierteren und konsistenteren Typologie.

### 1.3 Forschungsstand

In der vergleichenden Regierungslehre gibt es kaum *cross-national studies*, die sich mit der Türkei beschäftigen. Einerseits liegt aufgrund der kulturrell-religiösen Affinität der Vergleich mit arabischen bzw. muslimischen Staaten nahe, die jedoch andererseits durch die starke westliche Orientierung des Landes, in Form eines speziellen Laizismus seit der Republikgründung 1923, wieder abgeschwächt wird. Dieser Gegensatz verkompliziert derselben Logik folgend, vergleichende Untersuchungen mit europäischen Staaten. Als Ergebnis lässt sich zusammenfassen, dass weder inner-

halb der *Middle-Eastern Studies*<sup>12</sup> noch in Südeuropa<sup>13</sup> ausreichend komparative Forschung existiert. Gleiches trifft auf den Vergleich mit mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten zu. Wie schwer die Kategorisierung der Türkei fällt, illustriert das folgende Beispiel: Während Wolfgang Ismayr (2010) in seinen Büchern die Türkei in »*Die politischen Systeme Osteuropas*« einordnet, war dasselbe Land in den Listen des *Freedom House* (2014: 13f.) in der Sparte *West European Countries* zu finden. Des Weiteren ließe sich das nahezu vollständige Fehlen von Vergleichen mit lateinamerikanischen Staaten bemängeln, wo auffällig viele sich einander ähnelnde Systemmerkmale vorhanden sind (vgl. Özbudun 2000: 2). Die vielen potentiellen geographischen Verortungen eines Vergleichs stehen im Kontrast zu den wenigen vorliegenden vergleichenden Studien, was den Schluss nahelegen könnte, dass die Türkei als politisches System schwer komparabel zu sein scheint und nur eine mangelhafte Kenntnis über das türkische Regierungssystem existiert.

An die bereits angedeutete fortschreitende negative Entwicklung der letzten Jahre hat sich die akademische Auseinandersetzung angepasst und dementsprechend geringfügig gewandelt. Vor einigen Jahren waren der mögliche Beitritt der Türkei zur EU (vgl. Bürger 2009; Küçük 2008; Madeker 2008; Yesilgül 2013; Yeşilyurt-Gündüz 2000), die Bedeutung und Rolle ihres Militärs (vgl. Demirel 2003; Geffken 1983; Heper/Evin 1988; Jenkins 2007; Narlı 2007; Nye 1977), außenpolitische Herausforderungen (vgl. Gürbey 2005; Islam 2013; Öztürk 2009) oder die Lage ethnischer, religiöser sowie konfessioneller Minderheiten im Land (vgl. Barkey/Fuller 1998; Baum 2006; Bezwani 2008; Jacob 2017; Massicard 2013; Shankland 2003; Taşpinar 2012) Gegenstand mannigfacher wissenschaftlicher Untersuchungen. Ein besonderes Interesse gilt nach wie vor der Lage der Kurden (vgl. Kesen 2009; Yeğen 2007; 2009); Arbeiten zu dieser Thematik werden mittlerweile unter der Disziplin *Kurdish Studies* zusammengefasst.

Speziell in Deutschland wuchs darüber hinaus ein Forschungszweig heran, der infolge einer seit den 1960er Jahren eingesetzten Migrationsbewegung – zunächst ökonomischer, später politischer Natur – etappenweise entstand und dabei das deutsch-türkische Verhältnis sowie Fragen der Inter-

12 Ausnahmen sind Forschungen, die die türkische AKP als Vorbild für islamische Parteien betrachten.

13 Dies ist insofern verwunderlich, als Spanien, Griechenland, Portugal und die Türkei in den 1970er und 1980er Jahre allesamt Militärregierungen hatten und anschließend einen Demokratisierungsprozess durchliefen.

gration<sup>14</sup> untersucht (vgl. Aydin 2013; Şen/Goldberg 1994; Sievers et al. 2010). Ferner hat sich in der Bundesrepublik so etwas wie eine *Türkeiforschung* etabliert, die unterschiedliche Forschungszweige – auch die Politikwissenschaft – vereint und sich dem Land interdisziplinär annähert (vgl. Doğramacı et al. 2016; Hohberger et al. 2018; Kreiser et al. 2014). Eingeprägt hat sich das – nicht frei von Orientalismus – entstandene Bild der Türkei als Brücke zwischen der westlichen und der islamischen Welt (vgl. Steinbach 1996: 15), als ein wichtiger (geo-)strategischer Partner (vgl. Kramer 2001: 6) und als ein Staatsmodell, dem eine Vereinbarung zwischen Islam und Demokratie gelinge (Heper 1997: 43). Letzteres materialisierte sich zunächst in Form eines staatlich oktroyierten Laizismus, anschließend durch eine Demokratisierung des politischen Islam analog zu den christlichen Parteien in Europa. Insbesondere zu letzterem ist eine rege Publikationsdichte zu konstatieren. Mit dem Aufstieg der AKP wurde ein neues hoffnungsvolles demokratisches Zeitalter heraufbeschworen (vgl. Hale/Özbudun 2010; Keyman 2010; Yavuz 2006). Wegen ihres anhaltenden Erfolgs und schrittweise erfolgten Umbaus des Parteien- und Regierungssystems entstanden allmählich mehr, aber nicht durchweg kritischere Arbeiten zur AKP im Speziellen (vgl. Çınar 2011; Gülen 2009; Gümüşü 2013; Joppien 2011; Karadağ 2012; Müftüler-Baç/Keyman 2012; Öniş 2013).

Ebenfalls gibt es absolute Standardwerke, die sich mit dem historischen Prozess der Republikgründung und den einzelnen Stationen – teilweise kritiklos gegenüber den autoritären Anfangsjahren – auseinandersetzen (vgl. Adanır 1995; Ahmad 1977; 1989; 2005; 2010; Zürcher 2010). Mit einer kritischeren Analyse, insbesondere was die Gründung der ›modernen Türkei‹ sowie den Militärputsch 1982 betrifft, ist explizit *Gazi Çağlar* (2003) zu erwähnen. Neuere Monographien setzen sich skeptischer mit dem Label der demokratischen Konsolidierung auseinander: Dabei wird beispielsweise die Funktion des Demokratiebegriffs als Narrativ in der türkischen Regierungspraxis herausgearbeitet (vgl. Yıldız 2012). Ferner untersucht *Kahraman Solmaz* (2016) die verschiedenen Verfassungen ideengeschichtlich auf das Verhältnis zwischen Macht, Gewalt und Krisen. Dabei charakterisiert er die (gewaltsamen) Substituierungen als »konstitutionelle

---

14 Der Begriff ›Integration‹ findet hier Verwendung, weil er sich im wissenschaftlichen Sprachgebrauch wie in der Alltagssprache durchgesetzt hat. Als Konzept deckt er sich jedoch nicht mit den Problemen und Herausforderungen der realen Welt, da Personen, die mittlerweile in der dritten Generation in der Bundesrepublik leben, nicht gesondert integriert, sondern vielmehr inkludiert werden müssen.

Kriege» (Solmaz 2016: 445). Wenig beachtet ist die Wechselseitigkeit zwischen der ökonomischen Dimension und dem Staatsverständnis in der Türkei. In diesem Bereich hat *Axel Gehring* (2019) kürzlich eine Dissertation vorgelegt, die den Mythos des starken Staates als Haupthindernis einer Demokratisierung identifiziert, da dieser als anerkannte Rechtfertigung für Repressalien diene. Entgegen der häufig leichtsinnig vorgenommenen Einschätzung, die AKP werde mit Hilfe proeuropäischer Maßnahmen den Staat demokratisieren, argumentiert er, dass die AKP die sozioökonomische Ordnung allenfalls neu kodiert habe, um ihre eigenen Interessen mittels der Kontrolle des Staatsapparats zu sichern. *Gehring* dekonstruiert das Narrativ, die AKP demokratisiere mit Hilfe der EU das Land und sorge für eine wirtschaftliche Prosperität, das im Zentrum zahlreicher Untersuchungen, Studien und Analysen zur Türkei stand (und steht). *Recep Tayyip Erdoğan* und seine Partei galten für viele als Hoffnungsträger in dem Versuch, die autoritären Strukturen, das repressive kemalistische Establishment und die türkischen Streitkräfte (*Türk Silahlı Kuvvetleri TSK*) als undemokratische, aber bestimmende Akteurin in ihrer Macht einzuschränken (vgl. statt vieler Yavuz 2006).

Gleichfalls wurde der AKP zugetraut, den historischen Konflikt des türkischen Staates mit seiner kurdischen Bevölkerung beizulegen und den von ihr initiierten Friedensprozess erfolgreich abzuschließen (vgl. Çandar 2009; Gürbey 2013; Matthees/Seufert 2013). Hierzu hat *Onur Açı̄ar* (2016) einen beachtenswerten Aufsatz verfasst, der das Bild einer ehrlichen Maklerin im Friedensprozess, das die AKP von sich selbst zeichnet, eindrucksvoll widerlegt. Was die demokratische Entwicklung im Inneren der Türkei betrifft, scheinen viele die Strahlkraft der EU überschätzt zu haben. Anders als erwartet, setzte die AKP maßgebliche Reformen trotz einer rhetorischen Zusage praktisch nie um. Vielmehr glich die Türkei-EU-Beziehung einem »cherry-picking« (Aytūg 2016: 275) oder einer »differenzierten Europäisierung« (Leiße/Tryk 2014: 63).

Spätestens mit dem Gezi-Widerstand<sup>15</sup> im Mai 2013 wurde die Entdemokratisierung offensichtlich, und auch die Wissenschaft begann sich vermehrt auf den vermeintlichen ›Turn‹ der AKP zu konzentrieren. Autoren,

---

15 Hier wird bewusst und in Abgrenzung zur Mainstream-Forschung der Begriff ›Widerstand‹ gewählt, denn dieser umfasst die Bedeutung und den Umfang präziser, da *Gezi* mehr als nur einen Protest darstellt. Über 2,5 Millionen Menschen leisteten Widerstand gegen Privatisierung, Umweltzerstörung, einen wachsenden Konservatismus und eine zunehmende Autokratisierung des Regierungsstils (vgl. Yeşilyurt-Gündüz 2015).

die in der AKP früher eine Hoffnungsträgerin der Demokratie (vgl. Hale/Özbudun 2010) gesehen hatten, passten ihre Forschung nun an die Entwicklungen an und konstatierten eine allmähliche Autokratisierung (vgl. Özbudun 2016). Zu diesem Trend passend, erscheinen vermehrt Sammelbände, die auf der Mikro- und Makroebene die demokratische Konsolidierung anhand der *embedded democracy* von Wolfgang Merkel untersuchen (vgl. Erişen/Kubicek 2016b) und insgesamt die Veränderungen in der politischen Kultur während der AKP-Ära auf Kontinuität und Wandel prüfen (vgl. Bilgin/Öztürk 2016). Für die gegenwärtige Beschreibung des Regime-typs in der Türkei etabliert sich schrittweise die Bezeichnung *competitive authoritarian regime* (Esen/Gümüşçü 2016; Özbudun 2016) – teilweise durch die eindeutigere Charakterisierung sogar zum *full authoritarianism* erweitert (vgl. Çalışkan 2018; Esen/Gümüşçü 2018b).

Bei all der umfangreichen Literatur mangelt es dennoch an einer (politik)wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Regierungssystem der Türkei, die das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative systematisch beleuchtet und dabei die Diskrepanz zwischen Verfassungsschrift und -praxis nicht vernachlässigt. Bis vor kurzem existierten kaum wissenschaftliche Arbeiten zum Regierungssystem der Türkei (Ausnahmen: Çınar/Heper 1996; Tanör 1990; Türk 2011; Yazıcı 2002). Falls doch, bewegten sich die Analysen mehr oder weniger an der Oberfläche – meistens handelte es sich um längere (siehe z.B.: Aydın 2017; Günay 2012; Yoldaş 2008) oder kürzere Überblicksdarstellungen (siehe z.B.: Jung 2012; Rumpf/Steinbach 2010). Für gewöhnlich ist sowohl in der türkisch- als auch der deutschsprachigen Forschung eine Hegemonie der Staatsrechtler über den Verfassungsdiskurs im weiteren Sinne und die Regierungssystemformen im engeren Sinne zu konstatieren (vgl. Aldıkaçtı 1982; Gönenç 2005; 2008; Gözler 2009; Göztepe 2017; Hirsch 1966; Kuzu 2012; Özbudun 2011a; Özsoy-Boyunsuz 2014; Rumpf 1996; Sevinç 2017; Tanör 2015; Yanık 2013a; Yazıcı 2002; 2005; 2009b). Politikwissenschaftliche Analysen sind kaum vorhanden und stellen die Minderheit dar (siehe z.B.: Heper 1992; Çınar/Heper 1996; Kalaycıoğlu 2005a, 2011).

Erst mit dem angedachten und 2017 verfassungsrechtlich in die Wege geleiteten sogenannten Präsidialsystem ist ein Anstieg insbesondere türkischer Publikationen zu diesem Thema zu verzeichnen (vgl. Akgün 2017; Demirhan et al. 2016; Gözler 2016; Kaboğlu 2016; Sevinç 2017; Türmen 2016). Englisch- oder deutschsprachige Texte finden sich kaum (Ausnahmen: Aytaç et al. 2017; Durán 2018; Esen/Gümüşçü 2018a; Özsoy-Boyunsuz 2016; Tokatlı 2019a; Yılmaz 2018). Einige Aufsätze befassen sich zwar mit möglichen Formen einer Präsidentialisierung, allerdings stellen sie kei-

nen Bezug zur Regierungsformenlehre her (exemplarisch: Becerik-Yoldaş 2015; Küpeli 2017) oder verbleiben ganz im juristischen Jargon (siehe: Bozkurt 2015). Eine frühzeitige und zugleich kritische Auseinandersetzung mit der Thematik blieb somit aus.<sup>16</sup> Obwohl die Änderungen letztlich erst Ende 2016 im Parlament verabschiedet wurden, waren konkretere Pläne der Öffentlichkeit bereits seit 2012 bekannt, weswegen das fehlende wissenschaftliche Interesse verwundert und fahrlässig wirkt. Als eine der wenigen Ausnahmen ist der Aufsatz *Faruk Ataays* (2013) zu nennen, der sich mit dem Verfassungsentwurf der AKP-Fraktion Ende 2012 kritisch auseinandersetzt, indem er eine beträchtliche Diskrepanz zwischen dem Entwurf und dem propagierten Präsidialsystem nach US-Vorbild konstatiert. Bei später erschienenen Arbeiten fällt negativ auf, dass ein Großteil weiterhin beharrlich versucht, die Verfassungsänderungen von 2017 – ungeachtet der evidenten Unterschiede – mit dem US-amerikanischen System oder sogar der Fünften Französischen Republik zu vergleichen (exemplarisch: Küpeli 2017).

Interessanterweise sind die Debatten in der Türkei über eine mögliche Transition hin zu einem Präsidialsystem nicht neu, sondern insbesondere seit Ende der 1970er Jahre regelmäßig präsent. Es scheint ein grundlegendes Missverständnis zwischen dem Begriff Präsidialsystem und seiner Funktionslogik zu herrschen. Mit der Forderung nach seiner Einführung ist vor allem der Wunsch nach einem reibungslosen Regieren verbunden. Hier sind die gut dokumentierten offiziellen Protokolle, aber auch das außerordentlich gut aufbereitete Archiv der Tageszeitung *»Milliyet«* als Quellen zu nennen. Sowohl in der *»verfassungsgebenden Versammlung«*<sup>17</sup> in Vorbereitung auf die Verfassung von 1982 als auch in dem explizit hierfür kreierten *»Ausschuss zum Verfassungskonsens«* (*Anayasa Uzlaşma Komisyonu*, AUK) zwischen 2011 und 2013 lassen sich diesbezügliche Argumente finden. Einige Forscher haben sich hiermit beschäftigt, dabei aber der Struktur und den Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative nur wenig Beachtung geschenkt (siehe: Barın 2016; Çiçek 2013). Unbedingt zu erwähnen sind zudem die tendenziösen Analysen regierungsnaher Forschungseinrichtungen und von Wissenschaftlern mit Parteibuch bzw. Parlamentsmandat (siehe z.B.: Akgün 2017; Atar 2017; Güler/Miş 2017; Ku-

16 Symptomatisch für die Vernachlässigung ist das im Februar 2017 erschienene Themenheft der Zeitschrift *»Aus Politik und Zeitgeschichte«* (APuZ 2017) zur Türkei, die das anstehende Verfassungsreferendum in keinem einzigen Beitrag behandelte.

17 Kapitel 5.2 geht hierauf ausführlich ein.

## 1. Einleitung

zu 2012; TRT World 2017). Arbeiten, die den Wandel befürworten (siehe: Akgün 2017; Atar 2017; Demirhan et al. 2016; Yılmaz 2018), dominieren vor allem die jüngeren Publikationen, während zuvor auch ablehnende Stellungnahmen des Öfteren zu vernehmen waren.

Bezüglich der Regierungssysteme orientiert sich die türkische Forschung an dem typologischen Dreiklang aus parlamentarisch, präsidentiell und semipräsidentiell (vgl. Kalaycıoğlu 2005a; Kuzu 2012; Tunç/Yavuz 2009; Yanık 2013a; Yazıcı 2002).<sup>18</sup> Dieser hat sich in der Wissenschaft spätestens seit den Schriften *Elgies* (2004b, 2009, 2010, 2011b, 2011a) durchgesetzt, dessen Semipräsidentialismusdefinition die Mehrzahl der Autoren beipflichten (vgl. statt vieler Schleiter/Morgan-Jones 2009b). Hatte lange Zeit eine dichotome Herangehensweise die allgemeine Typologisierung der Regierungsformen geprägt (Bagehot 1955 [1867]; Verney 2010 [1959]), wurde diese mit dem ›neuen‹ französischen Regierungssystem zu einer Trichotomie erweitert (vgl. Duverger 1980). Dichotome Typologien wie die von Winfried Steffani (1979; 1983; 1995), für den das Merkmal der parlamentarischen Abberufbarkeit oder Nicht-Abberufbarkeit der Exekutive aus politischen Motiven ausreichte, um an der Unterscheidung der beiden Grundtypen festzuhalten, gerieten ins Abseits. Stattdessen setzte sich der von Duverger vorgezeichnete Weg durch, anhand zusätzlicher Kriterien weitere Systemtypen jenseits des Parlamentarismus und Präsidentialismus zu identifizieren (vgl. Carey/Shugart 1992; Kailitz 2010; Shugart 1993).

So umfangreich die Anzahl an Publikationen zu Regierungsformen ist, fehlt häufig eine klare Klassifizierung, die alle Typen angemessen und systematisch umfasst. Zudem ist verwunderlich, wie spät und inkonsequent sich die Politikwissenschaft dem Thema widmete. Erst mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion, der damit verbundenen Proliferation demokratischer Strukturen und dem Bedürfnis nach neuen institutionellen Konfigurationen erlebte die Typendiskussion ab Mitte der 1990er Jahre eine bis heute andauernde Renaissance.

Weitere Typologisierungsversuche pluralisierten bisherige Regierungsformen und lassen sich zusammenfassend auflisten: Die Politikwissenschaftler Arend Lijphart, Scott Mainwaring und Frank Decker haben das Kriterium der Abberufbarkeit bzw. Nicht-Abberufbarkeit um ein weiteres definitionsnotwendiges Merkmal, nämlich die Bestellung der Exekutive, erweitert und schließlich bei zwei Merkmalen mit je zwei möglichen Aus-

---

18 Ausgehend von den ersten beiden Verfassungen betrachten einige türkische Wissenschaftler zusätzlich den Parlamentsabsolutismus als vierte eigenständige Regierungsform (vgl. statt vieler Onar 2005).

prägungen eine Vierermatrix – jeweils in einer eigenen Interpretation – erstellt. Diese Versuche geraten sodann bei der Einordnung des Semipräsidentialismus in Verlegenheit. Problematisch sei bei einer solchen Typologie die nicht vorhandene (vgl. Mainwaring 1993), falsche (vgl. Lijphart 1984) oder nicht zufriedenstellende (vgl. Decker 2009) Einordnung<sup>19</sup> des vermeintlich eigenständigen Systems. Als Lösung schlägt Steffen Ganghof (2014; 2016; 2018) eine Erweiterung der Vierermatrix zu einer Sechsermatrix vor, indem er dem Semipräsidentialismus das semiparlamentarische System als weiteren (sechsten) Typus spiegelbildlich gegenüberstellt. Diesen Typus sieht er dort gegeben, wo neben dem Parlament, das die Regierung bestellt und sie abberufen kann, eine ebenfalls direkt gewählte zweite Kammer gleichberechtigt an der Gesetzgebung mitwirkt.

Statt die Komplexität zu reduzieren, führen diese Versuche eher zu einer Verwirrung und Verunklarung der Typologie. Vielstimmige Klassifizierungen leiden daran, dass es für einzelne Typen häufig nur wenige oder gar keine empirischen Beispiele gibt, während mit einer trichotomen Herangehensweise das Problem der Abgrenzung zwischen dem parlamentarischen und semipräsidentiellen Typus nicht wirklich gelöst wird. Konsequent wäre demnach eine Rückkehr zu einer – *prima facie* simplen – dichotomen Unterscheidung.

#### 1.4 Methodik und Vorgehensweise

Aus dem Ausgeführten ist ersichtlich, dass der Untersuchungsgegenstand eindeutig in der vergleichenden Regierungssystemforschung lokalisierbar ist. Obwohl das Forschungsdesign einer Einzelfallstudie entspricht, findet die vergleichende Methode weitgehend Anwendung. Zwar werden nicht wie in klassischen komparativen Studien mehr als zwei unterschiedliche Fälle auf Gemeinsamkeiten und Divergenzen untersucht, nichtsdestotrotz bietet die Geschichte der Türkischen Republik über einen Zeitraum von knapp 100 Jahren mit insgesamt vier verschiedenen Verfassungen und zahlreichen weiteren gravierenden Verfassungsänderungen genügend Fäl-

---

19 Hier sei bereit angemerkt, dass Deckers Einordnung des Semipräsidentialismus als Subtyp des parlamentarischen Regierungssystems nach Ansicht von Ganghof (vgl. 2014) nicht zufriedenstellend sei. Die in dieser Arbeit vorzustellende Analyse folgt Deckers Grundannahme, führt diese allerdings – anders als Decker in seiner Replik auf Steffen Kailitz – weiter aus (siehe hierzu Decker 2009; Kailitz 2008; 2010).

## 1. Einleitung

le, die untereinander einen diachronen Vergleich zulassen. Darüber hinaus werden Verfassungsbestimmungen anderer Staaten konsultiert, um institutionelle Konfigurationen und gewisse Formulierungen besser nachvollziehen sowie kontextualisieren zu können.

Allerdings wäre es nicht nur wegen der regressiven Entwicklung in den letzten zehn Jahren zu kurzsichtig, den vorherrschenden Regimetyp vollständig zu ignorieren. Vielmehr ist daran zu erinnern, dass die Türkei seit 1950 zu keiner Zeit zu den vollständig konsolidierten Demokratien, sondern stets zu defekt-demokratischen Systemen gerechnet wurde (vgl. Öniş 2016: 141; Özbudun 2016). Deswegen beginnt die Arbeit mit einer Auseinandersetzung des allgemeinen Analysegegenstands *Staat* und leistet eine theoretische Annäherung an unterschiedliche Regimetypen. Als Vorabbermerkungen werden diese Ausführungen der eigentlichen Analyse vorangestellt.

Aus Gründen der im Anschluss zu untersuchenden Subformen des Parlamentarismus werden weniger verbreitete Demokratiemodelle, wie beispielsweise »radikale«, »direkte«, »deliberative« oder »Rätedemokratie« nicht explizit behandelt, sondern allenfalls nebenbei erwähnt. Sie zu vernachlässigen ist in diesem Rahmen vertretbar, da die Arbeit keine Analyse des Demokratiebegriffs intendiert, sondern sich verschiedenen Regierungssystemen innerhalb der repräsentativen Demokratie widmet und dementsprechend den Terminus Demokratie lediglich in Abgrenzung zum autokratischen Regime als Konkretisierung des Staats- und Herrschaftsform verwendet. Folglich skizziert die Arbeit eine kurze und längst nicht vollständige Begriffsevolution von einem prozessualen zu einem prozessual-normativen Charakter des Demokratiebegriffs. Hierunter fallen Namen wie *Joseph Schumpeter* (2008 [1942]), *Anthony Downs* (1957), *Robert Dahl* (1989) und *Wolfgang Merkel* (2004), die sich trotz berechtigter Kritik an ihren Konzepten bewährt haben und in den meisten Forschungsarbeiten verwendet werden. Insbesondere *Merkel* bietet mit seinem Konzept der *embedded democracy* eine fruchtbare Spielwiese für Forscher. Obwohl die daraus resultierende Kategorie *defekter Demokratien* für vergleichende Analysen nützlich erscheint, gibt es an einigen Stellen Unebenheiten, die im weiteren Verlauf erörtert werden. Manche Autoren üben an den Konzepten grundsätzliche Kritik und ziehen ihre Sinnhaftigkeit generell in Zweifel. Neben *defekten Demokratien* existieren in der Forschung *Hybride* und *Grauzonenregime*, Regime also, die irgendwo »dazwischen« liegen und weder gänzlich demokratischen noch autokratischen Systemen zuzuordnen sind. Auch diese Konzepte werden hier einer kritischen Würdigung unterzogen. Ähnlich wie im Abschnitt zuvor wird gefragt, wie stark eine Autokratie sich

dem Wettbewerb – eine Grundvoraussetzung demokratischer Regime – öffnen kann, ohne das Etikett demokratisch zu erhalten (Kapitel 2).

Die Abgrenzung demokratischer von nicht-demokratischen Herrschaftsformen geht der Unterscheidung der *parlamentarischen*, *präsidentiellen* oder *semipräsidentiellen* Regierungsformen voraus. Für die demokratische Regierungsweise ist neben den periodisch stattfindenden freien und fairen Wahlen vor allem das Vorhandensein einer Gewaltenteilung konstitutiv. Es wäre sinnwidrig, ein autokratisches Regime ohne Gewaltenteilung in die oben genannten Kategorien einordnen zu wollen (vgl. Sartori 1997: 39). Zudem sind die drei Gewalten der Ausgangspunkt, wenn das Regierungssystem analysiert werden soll. Sie bilden gewissermaßen die Basis und die Grundstruktur des Forschungsgegenstandes. Für die Konkretisierung des Regierungssystems ist dabei insbesondere das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative maßgeblich.

Kapitel 3 gibt zunächst einen Überblick über die Typologiediskussion parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme und zeichnet die dazu gehörenden Forschungskontroversen nach. Besonderes Augenmerk gebührt der Überwindung der ursprünglichen dichotomischen Klassifikation durch die Einführung des dritten, semipräsidentiellen Systemtypus. Die Schwächen der erweiterten Typologie führen zu Steffanis (1979) dichotomer Klassifizierung zurück, die die Grundlage der anschließend vorzustellenden eigenen Retypologisierung (Kapitel 3.5) bildet und sowohl den Semipräsidentialismus (Kapitel 3.2) als auch das in Israel zwischenzeitlich bestehende *parliadential system* (Kapitel 3.4) als Varianten des parlamentarischen Systems auffasst. Die Darstellung der verschiedenen Subtypen erfordert eine systematische und detaillierte Betrachtung der Strukturen der Exekutive. Diese können innerhalb eines Systemtyps variieren (z.B. bei der Bestellung des Staatsoberhaupts), ohne dass sich dadurch die grundlegende Funktionslogik des Systems verschiebt; es bleibt bei einer dichotomen Grundstruktur.

Damit diese typologischen Bemühungen nicht in der Theorie verharren, wird im empirischen Teil die Türkische Republik als Fallbeispiel herangezogen (Kapitel 4). Hier ist insbesondere die letzte Verfassung (1982 bis heute) samt umwälzenden Änderungen für die ausgebreiteten Annahmen relevant (Kapitel 5), doch erscheint es ebenso lohnend wie sinnvoll, deren Analyse einen historischen Abriss der Verfassungsentwicklung seit 1921 vorauszuschicken, um Kontinuitäten und Brüche zu erfassen. Über die osmanischen Verfassungen, die Zwischenkonstitution von 1921, die erste republikanische Verfassung von 1924, die liberale Verfassung von 1961 infolge der ersten Militärintervention, die schließlich durch eine weiteren Ein-

## 1. Einleitung

griff der Streitkräfte 1971 modifiziert wurde, gibt es eine ausreichende Fülle an Material. Zuerst werden die Grundzüge der ersten osmanischen sowie der ersten nicht-osmanischen Verfassung 1921 erörtert, anschließend die republikanischen Verfassungen von 1924 und 1961. Besondere Achtsamkeit gilt dem Aufbau der Gewalten und der Regierungswirklichkeit. Jede einzelne Verfassung wird am Ende typologisch zugeordnet.

Alle Verfassungen folgen – wie die Analyse aufweisen wird – der Logik des parlamentarischen Systems, jedoch mit einer andersgearteten Ausgestaltung der Beziehungen innerhalb der doppelten Exekutive, was insbesondere für die Verfassung von 1982 gilt. Selbst mit der Implementierung der letzten Verfassungsänderungen ist die Türkei aus dieser Logik nicht ausgebrochen; jedoch hat sich das Regierungssystem dergestalt verändert, dass die Legislative das erste Mal in der Geschichte eine klare verfassungstheoretische Schwächung gegenüber der Exekutive erfährt. Die Frage, wie das neue Regierungssystem *de facto* funktioniert, muss angesichts der kurzen Zeitspanne – seit Juni 2018 – offenbleiben. Eine autokratische Tendenz und Aushöhlung der Gewaltenteilung lässt sich jedoch bereits jetzt erkennen, zumal sie im Verfassungstext selbst angelegt sind.

Warum das Präsidialsystem auf viele türkische Politiker eine enorme Attraktivität ausübt, während die Wissenschaft ihm eher reserviert bis ablehnend gegenübersteht, lässt sich an verschiedenen Vorstellungen und (Miss-)Verständnissen festmachen. Weder war die AKP die erste Partei, die für die Einführung eines Präsidialsystems plädierte, noch war *Erdoğan* der erste Politiker. Diese Debatten zeichnet Kapitel 6 nach. Hierfür dienen als Grundlage die protokollarisch gut dokumentierten Ergebnisse der Verfassungskommission zwischen 2011 und 2013 (Kapitel 6.2.2) sowie der Ende 2012 eingereichte Entwurf der AKP-Fraktion (Kapitel 6.2.3). Die Verfassungsvorschläge<sup>20</sup> anderer Fraktionen und Parteien, die allesamt eine Rationalisierung des bestehenden parlamentarischen Regierungssystems zum Ziel haben und nicht beabsichtigen den eingeschlagenen Pfad zu verlassen, werden ebenfalls vorgestellt und mit den Ideen der AKP verglichen.

Mit dem Wahlkampf zu den Juni-Wahlen 2015 veränderte sich die Dynamik, was an den Begründungen der AKP ablesbar war. Der langwierige

---

20 Andere zivilgesellschaftliche Organisationen, Verbände, Institutionen und Universitäten haben in den verschiedenen Phasen der Verfassungsgebung ebenfalls zahlreiche Vorschläge unterbreitet. Auf diese geht die vorliegende Arbeit nicht explizit ein, da sie bei der konkreten Umsetzung und Debatten keine Rolle spielen.

Weg zum *Präsidialismus alla Turca*<sup>21</sup>, der rhetorisch bereits 2003 und praktisch 2011 begann, ging mit der ersten Direktwahl des Staatspräsidenten am 10. August 2014 in die entscheidende Runde. Kapitel 7 beschreibt den Verfassungsgebungsprozess, der zunächst von der Hoffnung geprägt war, eine zivile und auf breitem Konsens basierende Verfassung zustande zu bringen. Rasch wich diese Zuversicht einer ansetzenden Ernüchterung. Was 2007 mit der sukzessiven Besetzung staatlicher Stellen durch eigene Gefolgsleute begann, 2011 durch den beeindruckenden Wahlsieg verfestigt und 2013 mit der gewaltsamen Niederschlagung des Gezi-Widerstands offensichtlich wurde – der Anspruch der AKP auf die alleinige Macht im Staat –, sollte mit der Einführung des ›Präsidialsystems‹ nun auch verfassungsmäßig sichergestellt werden.

Die Analyse der neuen Verfassung konzentriert sich auf das Verhältnis zwischen den beiden Gewalten. Untersucht werden die verschiedenen Entwürfe der AKP, sowohl die nicht realisierte Version von 2012 als auch die geltende Version. Nachdem die kurz hintereinander stattgefundenen Wahlen 2015 keine Mehrheiten hervorbrachten und einen konstitutionellen *deadlock* erzeugten, erwiesen sich der versuchte Militärputsch sowie der im Anschluss ausgerufene Ausnahmezustand, in dem der Präsident seine Sondervollmachten ausspielen konnte, für die Pläne als äußerst günstig; *Erdoğan* selbst sprach von einem ›Geschenk Gottes‹ (vgl. Cook 2016). Anhand offizieller Dokumente und Protokolle wird aufgezeigt, wie die Regierung die für sie günstigen Umstände nutzte.

Obwohl die parlamentarische Grundstruktur der neuen Verfassung erhalten geblieben ist, wird das seither bestehende System nicht nur von seinen Befürwortern und Wegbereitern, sondern auch von neutralen Beobachtern beharrlich als Präsidialsystem etikettiert. In dieser Arbeit soll stattdessen der Begriff *Präsidialismus alla Turca* verwendet werden – um sowohl die besonderen Merkmale als auch die autokratische Ausrichtung der Regierungsform zu unterstreichen, obgleich es sich allenfalls um einen *Parlamentarismus alla Turca* handeln kann.

---

21 Andere Forscher arbeiten mit folgender Schreibweise *Präsidialismus á la Turca* (vgl. Steinsdorff 2017). Aufgrund des Vokabulars aus der klassischen Musik (alla Turca) habe ich mich für die italienische Schreibweise entschieden (vgl. Tokatlı 2016). Zusätzlich harmonisiert dies mit der Verschriftlichung von Fremdwörtern im türkischen Sprachgebrauch.

