

8. Conclusio

Regierungsformen im engeren Sinne beschreiben das Verhältnis zwischen der Legislative und der Exekutive, was die Möglichkeiten unterschiedlicher Ausprägungen begrenzt. Dennoch stehen wenige empirisch voneinander zu unterscheidende Fälle einer Vielzahl an Typologisierungsbemühungen gegenüber. Statt eine Klarheit sowie Komplexitätsreduktion zu schaffen, sorgen diese vielmehr für eine Irritation, die durch ein regelrechtes Begriffswirrwarr (z.B. Shugart 1993; oder auch: Kailitz 2008; 2010) komplettiert wird. Lange Zeit galt eine dichotome Betrachtung – entweder parlamentarisch oder präsidentiell – als Standard in der Literatur, bis sich die unmittelbare Bestellung des Staatsoberhaupts in einer doppelten Exekutive als ein weiteres klassifikationsnotwendiges Merkmal etablierte und einen dritten eigenständigen Typus, den Semipräsidentialismus, begründete. Die neue Form eines direkt bestellten Staatsoberhaupts, das die Regierungsgeschickte leitete, veranlasste *Duverger* dazu diese beiden Elemente als konstitutiv zu betrachten. Zwar machte dieser darauf aufmerksam, dass ein direkt bestelltes Staatsoberhaupt nicht gleich ein anderes System bedeute, sondern durchaus parlamentarisch funktionieren könne. *Robert Elgie* hat diese Typologie ausdifferenziert. Seiner simplifizierten Betrachtung zufolge reiche eine bloße Direktwahl der Exekutive aus, um eine andere Regierungsform zu begründen. Ob dieser formale Akt allerdings einen tatsächlichen Effekt auf das Verhältnis beider Gewalten zu haben scheint, bleibt nach wie vor fraglich. Keinesfalls modifiziert er die Beziehungsstruktur zwischen Regierung und Parlament merklich anders. Es entsteht kein neuartiges Verhältnis *zwischen* den Gewalten, es wird lediglich eine neue Struktur im Binnenverhältnis der Exekutive kreiert. Ferner bleibt es bei einer grundlegenden Funktionslogik parlamentarischer Systeme. Im als eigenständig kolportierten Semipräsidentialismus ist das Parlament nämlich weiterhin in der Lage, die Regierung aus politischen Motiven abzurufen. Letzten Endes darf das Staatsoberhaupt nur regieren, *wenn* und *weil* das Parlament ihm dies gestattet.

Mithilfe des türkischen Regierungssystems von 1982 sowie seiner Modifizierung 2014 lassen sich anschaulich vermeintliche Eigenständigkeiten mit Verweis auf beide vorherrschenden Argumentationslinien hinsichtlich des Staatspräsidenten widerlegen: Weder bedarf es einer Direktwahl des Staatsoberhaupts für eine dominierende Rolle innerhalb der Exekutive,

8. Conclusio

noch ist eine solche ein Garant für eine politisch bedeutsame und zentrale Funktion. Einschließlich *Erdogan* sind insgesamt drei amtierende Ministerpräsidenten, in der Hoffnung die *qua* Verfassung umfangreichen Befugnisse und Kompetenzen voll auszuschöpfen und zu erweitern, in das höchste Staatsamt gewechselt.

Als dann schließlich 2014 der erste Staatspräsident unmittelbar von der Bevölkerung bestellt wurde, war zunächst die politische Konstellation eindeutig, denn der Präsident konnte infolge einer gleichgerichteten Mehrheit mehr oder weniger eigene Akzente und Schwerpunkte in der Regierung setzen. Dies änderte sich sodann mit den Parlamentswahlen vom 7. Juni 2015, als eine Alleinregierung der AKP aufgrund der Mehrheitsverhältnisse unmöglich wurde. Dementsprechend war die dominierende Stellung des Staatspräsidenten in einer potentiellen Koalitionsregierung gefährdet und sonach drängte das Regierungslager auf vorgezogene Neuwahlen. Das türkische Beispiel raubt beiden Argumenten letztendlich die Überzeugungskraft, was überdies zu einer systematischeren Typologisierung einlädt. In Kapitel 3.5 differenziere ich, an *Steffani* anlehrend, anhand eines singulären Unterscheidungskriteriums und kehre zu einer dichotomen Betrachtung zurück. Dies ist gewissermaßen auch logisch: Lediglich die Möglichkeit des Parlaments, die Exekutive aus politischen Motiven abzuberufen, erlaubt Rückschlüsse *auf das Verhältnis beider Gewalten* zu ziehen. Eine dichotome Herangehensweise ausschlaggebend für die Klassifizierung in ein parlamentarisches *oder* in ein präsidentielles System.

Hier nach folgt eine weitere Ausdifferenzierung, die anhand zweier Kriterien bestimmt wird. Einerseits ist die Struktur der Exekutive wesentlich, denn ein parlamentarisches System kann konsequent zu Ende gedacht vier mögliche Ausprägungen aufweisen. Analog dazu ist eine unipolare Exekutive keine strukturelle Zwangsläufigkeit in präsidentiellen Systemen. Als eine zweite Ausdifferenzierung ließe sich die Bestellung des Regierungschefs anführen. Anhand dieser umfangreicher Ausdifferenzierung lassen sich Systeme präziser subtypisieren und müssen infolge von formalen Änderungen nicht direkt als Regierungssystemwandel besehen werden, sondern lassen sich *innerhalb der jeweiligen Regierungsform* verschieben. Die Türkei wäre demzufolge in den letzten sechs Jahren aufgrund zweier Verfassungsänderungen zwar in drei verschiedene Felder einzuordnen, jedoch stets innerhalb des parlamentarischen Systems zu kategorisieren; bis 2014 noch ein parlamentarisches System mit indirekt bestelltem Staatsoberhaupt, das durch die Implementierung einer Direktwahl am 10. August 2014 zu den Typen wie Frankreich oder Österreich zu zählen ist, ehe der Posten des Ministerpräsidenten 2018 abgeschafft wurde und nur noch eine

direkt bestellte unipolare Exekutive in der Logik eines parlamentarischen Regierungssystems besteht. In der Literatur wird die Türkei in ebenjener kurzen Zeit in drei verschiedene eigenständige Systeme – erst parlamentarisch, dann semipräsidentiell und schließlich präsidentiell – klassifiziert, was widersinnig ist, da sich das Verhältnis der Gewalten zueinander nie grundlegend verändert hat, sondern lediglich die Bestellung und Beschaffenheit der Exekutive.

Anhand dieser Feststellung ist sodann eine weitere Intention dieser Arbeit verbunden. Es besteht seitens der AKP eine unmissverständliche Charakterisierung des modifizierten Systems als eine präsidentielle Verfassung, die tatsächlich viele Wissenschaftler unkritisch übernommen haben. Hier sei angemerkt, dass der (korrekte) Verweis auf die Aushöhlung der Gewaltenteilung nicht ausreicht, wenn das System weiterhin als präsidentiell bezeichnet wird. Grundsätzlich müsste es nämlich als parlamentarisch kategorisiert werden, da das Kernkriterium eines Präsidialsystems, nämlich die Unabhängigkeit der Exekutive vom Parlament, nicht gegeben ist. Sodann lässt sich die grundlegende Funktionslogik eines parlamentarischen Systems als Kontinuität in allen Verfassungen herausstellen.

Generell lässt eine eingehendere Analyse der Kontinuitäten und Brüche in der Verfassungstradition folgende Ergebnisse zu: Bereits der ersten nicht-osmanischen Verfassung 1921 ist ein parlamentarisches System inhärent. Obgleich zunächst eine Exekutive als separates Organ nicht vorgesehen war, wurde dennoch ein vom Vertrauen des Parlaments abhängiger *Rat der Vollzugsbeauftragten* gegründet und 1923 durch eine gravierende Änderung der provisorischen Verfassung eine separate und doppelte Exekutive beschlossen. Diese hing vom parlamentarischen Vertrauen ab. Jene Konstruktionen sollten den Charakter nachfolgender Schriftstücke prägen, sodass die Tradition parlamentarischer Systeme hiermit begründet wurde.

Im Allgemeinen lassen sich die ersten drei Verfassungen (1921, 1924 und 1961) so verstehen, dass sie sich bemühten die Exekutive einzuschränken, was insbesondere an der Verfassung von 1961 abzulesen ist. Als Reaktion auf den osmanischen Absolutismus galt das Parlament als Ort der nationalen Souveränität, weswegen das Vertretungsorgan stets gefestigt werden sollte. Allerdings wanderte in der ersten republikanischen Verfassung die reale Macht aufgrund der majoritären Mechanismen in der institutionalen Ordnung und der nicht vorhandenen *checks and balances* zur Regierung hin, die wiederum ihre Macht vollends ausschöpfte. Mit der ersten militärischen Intervention 1960 bemühten sich die Verantwortlichen eine Verfassung zu schaffen, die eine derartige Machtkonzentration vermeidet. In der darauffolgenden 1961er Verfassungspraxis wiederum projizierten

8. Conclusio

Politiker und die Parteien ihre mangelnden Leistungen auf das Regierungssystem und machten die machtdiffundierende Verfassungskonstruktion für politische und ökonomische Instabilitäten verantwortlich.

Ein weiterer Putsch sorgte 1980 für das Ende dieser institutionellen Ordnung. Abermals als Reaktion auf die Vorgängerin gestaltete letztlich das Militär die folgende Verfassung dergestalt um, dass dieses Mal die Exekutive gestärkt hervorging. Zwar wurden beide Teile mit mehr Macht ausgestattet, jedoch erhielt das Staatsoberhaupt eine Art Wächterfunktion. Einerseits war es politisch aufgewertet, andererseits depolitisiert. Zwar stand ihm nunmehr eine größere Anzahl an Optionen zur Verfügung, diese entsprachen allerdings keinem gestalterischen Geist, sondern bewegten sich lediglich im Rahmen von Blockademöglichkeiten. Überspitzt lässt sich sagen, dass nach Wegen gesucht wurde die Exekutive zu stärken, ohne dabei die Exekutive zu stärken. Dennoch wurde letztlich mit dem machtvollen Staatspräsidenten ein paternalistisches Regierungssystem entwickelt, das zurecht als *tutelary democracy* bezeichnet wurde.

Es folgten im Jahre 2017 umwälzende Verfassungsänderungen, die dieses Mal nicht als Produkt einer erfolgreichen, sondern einer missglückten militärischen Intervention zu sehen sind. Zwar ist die Absicht der AKP, ein Präsidialsystem einführen zu wollen, seit 2003 allseits bekannt und präsent, allerdings verbleiben die beschlossenen und implementierten Veränderungen weiterhin in der Traditionslinie des parlamentarischen Systems. Hier ist demzufolge eine verfassungspolitische Kontinuität festzustellen, die bei allen öffentlichen Bekundungen hinsichtlich eines Präsidialsystems in dergestalt nicht abzusehen war. Hingegen ist ein Bruch in der *qua* Verfassung vorgeschriebenen Rolle der doppelten Exekutive und folglich des Staatspräsidenten zu bemerken. Zum ersten Mal bündelt der Präsident beide Kompetenzen in einem Amt und somit wird dem Präsidenten explizite politische Gestaltungsmacht zugesprochen. Überdies ist die deutliche Beschneidung der Aufgaben und Kompetenzen der Legislative als ein zusätzlicher Bruch zu bewerten. Die Gewaltenteilung erlebt eine offenkundige Zäsur, denn sie beläuft sich auf eine Machtkonzentration zuungunsten der Legislative. Statt traditionell die Souveränität bei der Bevölkerung anzusiedeln und das Parlament als Träger zu kennzeichnen, ist die Souveränität nunmehr in der Einpersonen-Exekutive zu lokalisieren.

Demzufolge konnte die Arbeit mit dem Mythos der Einführung eines Präsidialsystems aufräumen. Generell klaffen Anspruch und Wirklichkeit seitens der Regierungspartei erheblich auseinander und decken sich nicht. Versprochen wurde (1) ein Präsidialsystem, (2) eine zivile und inklusive Verfassung, ein System, das (3) Koalitionsregierungen obsolet erscheinen

lässt sowie (4) die Legislative stärkt. Tatsächlich wurde ein neuartiges sowie ungewöhnliches parlamentarisches Regierungssystem geschaffen, das Ähnlichkeiten mit dem israelischen Experiment aufweist. Ferner entstand die Verfassung in einem Ausnahmezustand unter (gewaltsamen) Ausschluss der drittstärksten Fraktion und in einer illiberalen Medienlandschaft, die der Öffentlichkeit bewusst ein schiefes Bild präsentierte. Letztendlich sind Koalitionsregierungen tatsächlich nicht länger notwendig, was allerdings nicht am vermeintlichen Präsidialsystem liegt, sondern an der Tatsache, dass die Regierung mit der Direktwahl unabhängig der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse bestimmt wird. Wenngleich ein koalitionsähnliches Verhalten nicht völlig auszuschließen ist, insbesondere wenn die Mehrheiten divergieren. Völlig *ad absurdum* ist die teilweise versprochene Stärkung der Legislative. Zu keinem Zeitpunkt war das Parlament *qua* Verfassung derartig schwach wie heute. Weder verfügt es über die Budgethoheit noch ist das Parlament der ausschließliche Ort, an dem Gesetze verabschiedet werden. Die Exekutive kann Dekrete erlassen, die Gesetzeskraft erlangen, und braucht keine parlamentarische Mehrheit, um legislativ zu wirken. Überdies kann sie der Legislative das Budget des vergangenen Haushaltsjahres aufzwingen, sodass sie fortwährend handlungsfähig bleibt.

Unter diesen Bedingungen verliert die Legislative komplett ihre systemrelevante Funktion und befindet sich selber in einer Analogie zum menschlichen Körper in der Rolle eines Blinddarms, der ebenfalls keine systemrelevanten Funktionen erfüllt. Sowohl der Blinddarm im menschlichen Organismus als auch die heutige TBMM könnten als Organ jeweils entfernt werden, ohne damit einen Funktionsverlust des Systems zu evozieren. Anhand dessen lässt sich konstatieren, dass die Veränderungen keiner demokratischen Ausgestaltung reüssieren, sondern dazu dienen, ein reibungsloses Regieren der Exekutive zu ermöglichen. Ohne Gewaltenteilung, ohne *checks and balances*, ohne einer hemmenden doppelten Exekutive und insbesondere ohne demokratischen Ansprüchen zu genügen. Der Präsidentialismus *alla Turca* ist weder ein Präsidialsystem noch auf demokratischem Fundament aufgebaut, sondern eine institutionalisierte semi-kompetitive Autokratie, in der die Exekutive im absoluten Zentrum steht, allerdings haben wir es in formaler Hinsicht mit einem *Parlamentarismus alla Turca* zu tun.

Die negativen Entwicklungen in der Türkei trüben das Gesamtbild der implementierten Variante. Keineswegs ist diese jedoch *per se* gleichzusetzen mit einer autokratischen Regierungsweise. Vielmehr stecken gewisse Potentiale im System mit einem direkt gewählten Regierungschef, der

8. Conclusio

gleichzeitig vom Parlament abberufbar ist. Insbesondere in Vielparteiensystemen, die nahezu verlässlich versäumen Regierungen zu bilden (z.B.: Belgien, Israel oder Spanien), wäre die unmittelbare Wahl ein möglicher Ausweg aus permanenten Parlamentsauflösungen und vorzeitigen Neuwahlen. Das Experiment in der Türkei darf die Wissenschaft nicht davor zurückschrecken, stattdessen gilt es die Möglichkeiten und Grenzen ausgiebig zu erörtern, um bei nachfolgenden potentiellen Realisierungen bereits eine detaillierte Kenntnis zu besitzen. Wie demokratisch dieses noch aparte parlamentarische System letzten Endes sein kann, liegt an den institutionellen Arrangements.