

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

In der institutionellen Sphäre des Politischen geben Verfassungen in oftmals vagen Ausführungen den politischen Akteuren Handlungsrahmen und -korridore vor und definieren die Spielregeln, ohne hingegen schon ihre Einhaltung zu garantieren. Folglich stehen sie unterschiedlichen sowie kontroversen Interpretationen offen, sodass die Verfassungspraxis regelmäßig von der Verfassungstheorie abweicht. Zudem strukturieren Verfassungen die Beschaffenheit des Staates, indem sie übergeordnete Staatsprinzipien und -ziele postulieren. Für die nachfolgend dargestellten türkischen Verfassungen sind sowohl die Diskrepanz zwischen Verfassungsschrift und Verfassungsrealität als auch die übergeordneten Prinzipien von immenser Bedeutung. Gerade diese Prinzipien bedingen zu einem erheblichen Teil die Art und Weise, wie die Verfassungstexte formuliert und tatsächlich umgesetzt wurden.

Der Übergang von einem multiethnischen Osmanischen Reich zu einem einheitlichen republikanischen Nationalstaat setzte ein massives staatliches Homogenisierungsprojekt voraus. Um die angestrebte nationale und politische Einheit zu erschaffen, galt es, das ›Andere‹ kurzerhand zu negieren. Diese staatlich verordnete (gewaltsame) Assimilationspolitik wurde schließlich durch eine Demokratisierung aufgeweicht, deren Beginn man für gewöhnlich auf 1946 datiert (vgl. Ahmad 1977: 13; Erişen/Kubicek 2016a: 1). Besser wäre es allerdings, erst die Verfassung von 1961 als einen Schritt weg von der Homogenisierung der Gesellschaft hin zu einem verfassungsmäßigen Pluralismus zu verstehen.¹²¹ Mit der Liberalisierung der politischen Arena konkurrierten nunmehr antagonistische politische Eliten untereinander und lähmten sich gegenseitig in ihrem Aktionsradius, sodass nicht gewählte Akteure intervenieren konnten (z.B. das Militär oder die kemalistische Bürokratie) mit dem Ziel, selber Macht zu akkumulieren, indem sie den politischen Stillstand für eigene Zwecke ausnutzten. Diese gegensätzlichen Dynamiken in der türkischen Gesellschaft

121 Gemeint ist hier keine gesellschaftliche Ausdifferenzierung und Anerkennung ethnischer und/oder konfessioneller Pluralitäten, sondern ein politischer Pluralismus in den Entscheidungsmechanismen im Gegensatz zu einem Majoritarismus.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

und die Rolle, die der Staat dabei einnahm, beschreibt folgendes Zitat – unbeabsichtigt – präzise:

»[D]ie Gesellschaft muss grundsätzlich harmonisch sein. Wenn jedoch die Gesellschaft in Wirklichkeit antagonistisch ist, muss die pluralistische Doktrin früher oder später zusammenbrechen. Entweder wird eine gesellschaftliche Gruppe die souveräne Macht an sich reißen, oder es wird, falls die verschiedenen Gruppen sich gegenseitig paralysieren und neutralisieren, die Staatsbürokratie allmächtig werden – und zwar mehr als je zuvor; denn um sich gegen starke gesellschaftliche Gruppen durchzusetzen, bedarf sie weit stärkerer Zwangsmittel als sie zur Kontrolle der isolierten, unorganisierten Individuen früher benötigte« (Neumann 1977: 34).

Diverse hegemoniepolitische Diskurse bzw. Praktiken gesellschaftlicher Gruppen in der Türkei und die damit verbundene Marginalisierung von perzipierten *Outgroups* führten in verschiedenen Phasen zu Usurovationen staatlicher Institutionen durch die Staatsbürokratie. Diese Herrschaft wiederum zog umfassende Repressionsmechanismen nach sich.¹²² In diesem Sinne war (und ist) eine alle Teile der Gesellschaft einbeziehende Verfassung zu keinem Zeitpunkt annähernd gewährleistet. Stets waren türkische Konstitutionen und ihre Änderungen so konstruiert, dass sie einer strukturellen und systematischen Benachteiligung von Minderheiten und politisch Andersdenkenden Vorschub leisteten. Ausnahmslos sind ihre Verfassungen eine Manifestation der Ungleichheit. In ihnen spiegeln sich Kämpfe um die politische Deutungshoheit, die Ideen zum gesellschaftlichen Zusammenleben und diverse politische Konzepte wider.

Ohne einen geschichtlichen Rekurs lassen sich gegenwärtige Entwicklungen kaum begreifen. Deswegen sollen im folgenden Kapitel die historischen Verfassungen nachgezeichnet werden. Hierfür beginnen die Ausführungen zunächst mit einem Abriss über die Verfassungen im Osmanischen Reich unmittelbar vor der Gründung der Republik. Wesentlicher für die Untersuchung sind die nicht-osmanischen Schriftstücke ab 1921. In ihrer nunmehr über neunzigjährigen Geschichte besaß die moderne Türkei

122 Der Politikwissenschaftler *Kahraman Solmaz* (2016: 274) spricht von einem Scheitern der kemalistischen Homogenisierungspolitik, da die Ausschaltung der lokalen, öffentlichen politischen Räume und Verbote von freier Presse den Menschen die Möglichkeit nahm, Gemeinsamkeiten zu finden und zu erschaffen, indem sie »ethnische, religiöse, klassenspezifische und weltanschauliche Grenzen hätten transzendentieren können«.

mehrere Verfassungen,¹²³ die sich – nicht zuletzt durch die starke Stellung des Militärs – in regelmäßigen Abständen bedeutsam veränderten.¹²⁴ Nacheinander sollen die ersten drei Verfassungen vorgestellt, dabei die Beziehungen der beiden zentralen Gewalten in den Blickpunkt genommen und sowohl auf ihre Schrift als auch Praxis hin analysiert werden.

4.1. Historische Verfassungen vor der türkischen Republik

Wenn heute Verfassungsänderungen Gegenstand von Debatten sind, dann beziehen sich Befürworter und Gegner in der Regel auf die Stärken und Schwächen der Verfassung von 1982. Aus einer verfassungspolitischen Perspektive, die die Verfassungstradition auf potentielle Pfadabhängigkeiten und Brüche hin untersucht, ist jedoch die Zeit vor der Gründung der Republik ebenfalls relevant.

Obgleich es kein parlamentarisches System im klassischen Sinne war, geht die Tradition des türkischen Parlamentarismus auf das Jahr 1876 zurück (vgl. Gönenç 2008; Tanör 1990: 139)¹²⁵, als die erste geschriebene Verfassung des Osmanischen Reichs (*Kanun-u Esasi*) in Kraft trat. Auf Betreiben der ›Genç Osmanlılar¹²⁶ sollte die Etablierung eines Parlaments einerseits das zerfallende Osmanische Reich retten und andererseits die Kompetenzen des Sultans einschränken (vgl. Özbudun 2012a: 26). Obwohl die *Kanun-u Esasi* eine konstitutionelle Monarchie nach westeuropäischem Vorbild begründete, blieben die Erfolge hinter den Erwartungen zurück. Erstens mangelte es der zweigeteilten Legislative (*Meclis-i Umumi*) an einer demokratischen Bestellung: Der Sultan ernannte alle Mitglieder des Senats (*Heyet-i Ayan*) auf Lebenszeit. Die Mitglieder der Abgeordnetenkammer (*Heyet-i Mebusan*) wurden indirekt durch Landesnehmer – den einzigen Stimmberechtigten – gewählt. Zweitens waren die fehlenden Befugnisse

123 Gemeint sind die Verfassungen von 1921, 1924, 1961, 1982 und 2018. Letztere ist zwar nur eine Verfassungsänderung, allerdings wird sie aufgrund ihres einschneidenden Charakters als ›neu‹ aufgelistet.

124 Beachtenswerte Veränderungen fanden 1971, 1973, 1995, 2001, 2004, 2007 sowie 2010 statt.

125 Es gibt gleichwohl Autoren, die meinen, von einem parlamentarischen System könne – wenn überhaupt – erst mit den Reformen von 1909 gesprochen werden (statt vieler vgl. Asilbay 2013: 258).

126 Die deutsche Übersetzung lautet ›Junge Osmanen‹. Sie sind die Vorgängerorganisation der Jungtürken, die versuchten, das monarchische Regime der Osmanen durch Reformen aufzubrechen und demokratischer zu gestalten.

des Parlaments ernüchternd (vgl. Özbudun/Gençkaya 2009: 8f.), denn sie entsprachen keineswegs einer demokratisch begründeten Gewaltenteilung (vgl. Yavuz 1933: 2). Bereits nach zwei Jahren löste Sultan *Abdülhamid II.* die *Meclis-i Umumi* auf, suspendierte die *Kanun-u Esasi* und begrub damit die Hoffnungen auf eine Demokratisierung (vgl. Yavuz 1933: 2). Allerdings evozierte dieses rigorose Vorgehen das weitere Erstarken der oppositionellen Bewegung, die sich nun ›Jungtürken‹ nannte und heterogener zusammengesetzt war.¹²⁷ Ganze drei Jahrzehnte später zwang ein Aufstand von Militärs in Makedonien den Sultan dazu, die suspendierte Verfassung wiedereinzuführen. Es folgte ein Sieg der Jungtürken 1908, die anschließend eine Mehrheit in der Legislative stellten. Nur ein Jahr später musste *Abdülhamid II.* abdanken; Nachfolger wurde sein Bruder *Mehmed V.* Eine ›Demokratisierung‹ der Verfassung erfolgte insofern, als der Herrscher Kompetenzen verlor und *vice versa* das Parlament eine Aufwertung seiner Befugnisse erlangte (vgl. Dodd 1969: 14; Özbudun 2012a: 26f.). Die hierauf folgende zweite Periode der konstitutionellen Monarchie (*İkinci Meşruiyet*) hielt lediglich knapp ein Jahrzehnt und endete 1918, als der Sultan das Parlament erneut auflöste (vgl. Tanör 1990: 138f.). Dennoch markiert das Jahr 1909 eine bedeutende Wegmarke für die türkische Verfassungstradition (vgl. Dodd 1969: 17; Oder 2005: 56).

Der Grundstein für den Pfad des parlamentarischen Regierungssystems wurde in der prä-republikanischen Ära gelegt und prägt bis heute das Verständnis der Türkei. Die Auflehnung gegenüber einer Staatsordnung mit einer Exekutive, die sich keiner kontrollierenden oder machteinschränkenden Gewalt gegenüber sah, sollte ebenfalls für eine lange Zeit die Verfassungsgebung der ›modernen Türkei‹ bestimmen. Gleichzeitig ist allerdings eine Diskrepanz zwischen Verfassungsschrift und Verfassungsrealität zugunsten politischer Regierungseliten und des Staates zu beobachten, was sich in den folgenden Jahrzehnten als eine feste Konstante türkischer Politik beschreiben lässt. Letztlich scheint dies die entscheidende Dialektik in der türkischen Verfassungspolitik zu sein: einerseits ein ausgeprägtes Misstrauen und die strikte Ablehnung einer starken Exekutive in der Theorie, andererseits eine Exekutive, die in der Praxis sämtliche Macht an sich reißt und die demnach *a priori* aufgestellte Muster und Regeln *ad absurdum* führt.

127 Heterogen meint hier sowohl in gesellschaftlicher als auch ideologischer Hinsicht.

4.2. Erste nicht-osmanische Verfassung: *Teşkilat-ı Esasiye Kanunu* (1921–1924)

Als Nachfolgestaat des Osmanischen Vielvölkerreichs folgte die Republik dem europäischen Trend des *Nation-buildings* und die politischen Eliten waren zuvorderst bestrebt, eine homogene Nation zu schaffen (vgl. Sforza 1932: 178f.).¹²⁸ In einer diffusen Gemengelage, bestehend aus einer im Zerfall¹²⁹ begriffenen religiösen Monarchie, einer anfänglich heterogenen Gruppe von Republikanern sowie imperialistischen europäischen Großmächten, entwickelten die Republikaner einen Souveränitätsanspruch, der letztlich 1923 zur Gründung der Türkischen Republik führte. Viele Probleme und Herausforderungen in den Anfangsjahren blieben ungelöst und spiegelten sich in den jeweiligen Verfassungen explizit wider. Insbesondere die staatlich verordnete Homogenisierungspolitik einer multiethnischen, -kulturellen und -religiösen Gesellschaft war stets – mehr oder weniger offenkundig – Gegenstand und Inhalt der Verfassungen. Türkischer Nationalismus und seine Begründungsmuster innerer und äußerer Feinde perpetuierten sich bis heute und sind sogar teilweise als fester Bestandteil in den Verfassungen wiedererkennbar. Zumindest lässt sich dies in den Debatten über reale oder mögliche Verfassungsänderungen beobachten.¹³⁰

Nach der Niederlage im Ersten Weltkrieg an der Seite des Deutschen Kaiserreichs und dem Vielvölkerstaat Österreich-Ungarn besiegelte der Sèvres-Vertrag am 10. August 1920 das Ende des Osmanischen Reichs. In den darauffolgenden Kapitulationsverhandlungen gaben die Osmanen ihre Zustimmung zu einem türkischen Rumpfstaat, der lediglich einen kleinen Teil Anatoliens umfasste (vgl. Ahmad 2010: 47; Kreiser 2014: 128) und von Zeitgenossen als »Vernichtungsvertrag« (Yavuz 1933: 6) bezeichnet wurde. Der Waffenstillstand des Osmanischen Reichs führte zu einem Interre-

128 Im Lausanner Vertrag von 1923 konnte man das Ergebnis sehen. Hier wurde der künftige Status der Minderheiten festgelegt. Als Maßstab diente nicht die ethnische, sondern die religiöse Zugehörigkeit. Dies führte dazu, dass Kurden aufgrund ihrer mehrheitlich muslimischen Religion keinen Minderheitensatus erhielten, sondern *qua* Verfassung als Türken definiert und folglich ihrer ethnischen Identität beraubt wurden.

129 Während Staaten auf dem Balkan ihre Unabhängigkeit erklärten, so beispielsweise Bulgarien 1876 (vgl. Zürcher 2010: 104), strebten parallel weitere Nationen nach einer Sezession. Im Osmanischen Reich prägte wiederum der Konflikt zwischen Zentrum und Peripherie die Geschehnisse.

130 Hierunter fällt beispielsweise die Verfassung von 1982, die Türkisch nicht bloß als Amtssprache, sondern als Sprache des Staates festlegt. Da der Staat auf eine längere Dauer angelegt und folglich weniger dynamisch ist, wird mit dieser bewusst verwendeten Terminologie eine Ewigkeit impliziert.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

gnum und in vielen Gebieten Anatoliens gründeten sich lokale Regierungen (vgl. Tanör 2015: 227). Die Jungtürken rekrutierten sich aus verschiedenen, im Osmanischen Reich lebenden Ethnien und Religionen und begannen den Kampf gegen die europäischen Mächte, um die drohende Teilung aufzuhalten. Dem Vorsitzenden der nationalen Widerstandskräfte, *Mustafa Kemal*, gelang es mit der Forderung nach nationaler Souveränität bis zur Einberufung der Großen Nationalversammlung (*Büyük Millet Meclisi*, BMM), in Ankara die Kräfte zu bündeln und parallel zur Osmanischen eine konkurrierende Regierung zu gründen. Die Folge war ein Zusammenprall der anatolischen Widerstandsgruppe mit der Osmanischen Regierung sowie den europäischen Mächten (vgl. Dodd 1969: 20f.).

Die ›Unabhängigkeitskriege‹ mündeten in die erste nicht-osmanische Verfassung. Diese ist das Produkt der BMM, die sich das erste Mal am 23. April 1920 – vor der Republikgründung – zusammenfand und sich zusätzlich als verfassungsgebender Konvent verstand. Nur neun Monate später wurde die Verfassung von 1921 (*Teskilat-i Esasiye Kanunu*, TEK) mit einer einfachen Mehrheit angenommen. Ihre Verabschiedung am 20. Januar 1921 leitete eine Phase der doppelten Verfassungsperiode in der Türkei ein: Während das Osmanische Reich mit seiner Verfassung und Hauptstadt *İstanbul* weiterhin offiziell existierte, initiierte die BMM die Vorbereitungen für die *Neue Türkei* mit der projektierten Hauptstadt *Ankara* (vgl. Tanör 2015: 268).

Als Motor der Verfassungsgebung galt das Streben nach nationaler Souveränität, die dem Prinzip der Monarchie vergangener Tage entgegenstand. Die Verfassungsgründer stellten das Parlament als Gegenentwurf zum Sultan und seiner exekutiven Allmacht an die zentrale Stelle. Bereits der erste Artikel versinnbildlicht dies, ist in ihm doch die Souveränität ausnahmslos bei der Bevölkerung und nicht beim Staatsoberhaupt verankert (vgl. TEK 1921: Art. 1), dessen Amt als Repräsentant des Staates in der Verfassung keine Erwähnung findet. Neben der Schlüsselstellung nationaler Souveränität mag dies auch auf eine machtpolitische Strategie zurückzuführen sein, wonach die fragile Allianz innerhalb der Jungtürken zwischen Republikanern und Monarchisten nicht gefährdet werden sollte, indem man zu früh ein Staatspräsidentenamt schafft und damit den Republikanscharakter offenbart hätte (vgl. Özbudun 2012b: 29; Özbudun/Gençkaya 2009: 10).

Der zweite Artikel der Verfassung reglementierte die Vereinheitlichung exekutiver und legislativer Befugnisse, die beide in den Händen der ›Großen Nationalversammlung‹ liegen sollten, der »einzigen und wahren Vertreterin des Volkes« (TEK 1921: Art. 2). Folglich war eine explizite Exekuti-

ve als separates Organ mit eigenständiger Ministerialbürokratie nicht vorgesehen, stattdessen wurde ein Rat der Vollzugsbeauftragten (*Meclis Hükümet Heyeti*) gebildet, der sich aus dem Parlament rekrutierte. Seine Bestellung bedurfte einer Parlamentsmehrheit; zusätzlich musste er die von der BMM vorgegebenen Richtlinien erfüllen sowie umsetzen und er konnte jederzeit abberufen werden (vgl. TEK 1921: Art. 8). Der *Rat* unterlag also den Anweisungen des Parlaments, er besaß demnach kein freies, sondern ein imperatives Mandat und war dementsprechend von der BMM abhängig.

Obwohl *de jure* ein Amt des Staatspräsidenten nicht vorgesehen war, fungierte der Vorsitzender des Rates der Vollzugsbeauftragten zugleich als Vorsitzende der Nationalversammlung. Er war befugt, im Namen der BMM Unterschriften zu leisten und getroffene Entscheidungen zu bestätigen (vgl. TEK 1921: Art. 9). Zwar war das Amt des Vorsitzenden von der Legislative organisch nicht separiert, *ergo* war ein emanzipierendes und eigenständiges Profil verfassungspolitisch ausgeschlossen, nichtsdestotrotz wurde der Posten aufgrund der Persönlichkeit, die dieses Amt bekleidete – kein geringerer als »Kriegsheld« *Mustafa Kemal* – aufgewertet und positionierte sich im Entscheidungszentrum.

Ihrem Übergangscharakter entsprechend war die TEK mit lediglich 23 Artikeln eine recht kurze Verfassung. Dennoch stufen *Ergun Özbudun* und *Ömer Faruk Gençkaya* (2009: 10) diese erste nicht-osmanische Verfassung als bedeutend ein, da mit ihr »zum ersten Mal das Prinzip der nationalen Souveränität artikuliert wurde«. In der Tat scheint mit diesem Dokument der erste Schritt in Richtung Republik und Abschaffung der Monarchie gemacht worden zu sein, auch wenn das Sultanat im November 1922 und das Kalifat erst zwei Jahre später abgeschafft wurden. Ganze 14 Artikel beschäftigten sich zudem mit der kommunalen Ebene, was auf eine weitere Besonderheit dieser provisorischen Verfassung hinweist, nämlich die vorherrschende – primär den Wirren des Krieges geschuldete – dezentrale Ordnung (vgl. Tanör 2015: 263).

Zwar mag die Verfassung als Provisorium gedacht und betrachtet worden sein, dennoch stellt sich die politikwissenschaftliche Frage nach der Regierungsform: In der Literatur wird die Verfassung für gewöhnlich als Parlamentsabsolutismus bezeichnet (vgl. Loewenstein 2000 [1959]: 77), die durch ein Prinzip der Legislative charakterisiert ist. Statt einer Gewaltenfusion, wie in klassischen parlamentarischen Systemen üblich, ist eine Gewaltenkonzentration vorgesehen; gesetzgeberische und ausführende Funktionen liegen gleichsam in der Kompetenz des Parlaments (vgl. Aldıkaçı 1982; Başgil 1960: 299; Bastid 1956: 380; Gözler 2009; Sevinç 2017; Tanör

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

2015). Aus der Sicht der vergleichenden Regierungslehre ist schließlich die Bildung der ›quasi-Regierung‹ und die Bestellung des ›quasi-Exekutivchefs‹ ein interessanter Aspekt. Letztlich gleicht der Rat einem Kabinett und sein Vorsitzender einem Ministerpräsidenten, freilich mit dem nicht zu vernachlässigenden Unterschied einer *qua* Verfassung nicht vorhandenen Aktionsfreiheit. Mit Blick auf die Person, die das Amt bekleidete, handelte es sich mit *Mustafa Kemal* um einen Vorsitzenden, dessen Verdienste als Feldherr im ›Befreiungskrieg‹ glorifiziert wurden und sich seine Legitimation ›zu führen‹ hieraus speiste. Trotz der einschränkenden Verfassungsschrift bestimmte seine Person die Politik maßgeblich. Diskussionen ob der faktisch zu starken Stellung *Mustafa Kemals* waren kaum vorhanden und wenn, dann nicht sonderlich ausgeprägt. Demnach ist die Verfassungspraxis eine gänzlich andere als die Verfassungsschrift vorgibt und sie weist wesentliche Abweichungen vom klassischen Parlamentsabsolutismus auf. Vielmehr tendiert sie zu den Kriterien und Bedingungen eines (autoritären) parlamentarischen Regierungssystems (vgl. Özbudun 1992: 51–74, 2012a: 29). Gleichwohl reicht das nicht aus, um von einem klassischen parlamentarischen Regierungssystem zu sprechen, allein weil es einer formalen Gewaltenteilung mangelte.

Aufgrund des Übergangcharakters und des Bedürfnisses, eine gewisse Aktionsfähigkeit beizubehalten – schließlich galt offiziell noch der Kriegszustand, denn der Friedensvertrag von Lausanne wurde erst am 24. Juli 1923 unterzeichnet –, war die Verfassung äußerst flexibel. Bereits einfache Mehrheiten genügten, um diese zu verändern. Am 1. April 1923 beschloss die Versammlung Neuwahlen durchzuführen und trat am 25. April ein letztes Mal in jener Konstellation zusammen, ehe am 11. August des Jahres die zweite Legislaturperiode begann (vgl. Gözler 2009). Zwar war diese neue Versammlung kein verfassungsgebender Konvent, wohl aber implizit mit dieser Aufgabe betraut, denn sie galt als die »einzige Vertretung der Nation« (Tanör 2015: 290). Mit den Neuwahlen gingen Überlegungen einher, die erforderlichen Mehrheiten für eigens erwünschte Umwandlungen und neue Strukturen zu generieren. So gelang es *Mustafa Kemal*, viele seiner Gesinnungsgenossen in die Versammlung wählen zu lassen, hingegen fanden seine Kritiker kaum bis keinen Platz (vgl. Özbudun/Gençkaya 2009: 10). Nicht einmal zwei Monate später wurde die Verfassung um sechs neue Artikel ergänzt, darunter der erste Artikel, der den türkischen Staat zu einer Republik erklärte. Viel wichtiger für die hiesige Analyse war jedoch die *de jure* Einführung einer doppelten Exekutive. Das Parlament wählte aus seinen Reihen das Staatsoberhaupt (*Reis cumhur*) (vgl. Resmi Gazete 1923), während der Ministerpräsident anschließend vom Staatspräsi-

denten bestimmt wurde, aber einer Parlamentsmehrheit bedurfte (vgl. Özdemir 2007: 19). Bei einer genauen und konsequenteren Betrachtung lässt sich folglich die Charakterisierung der TEK als Parlamentsabsolutismus nicht durchgehend aufrechterhalten, sondern müsste mit der Veränderung nach nur zwei Jahren formal neu bewertet werden. Demnach kann die Ausrufung der Republik am 29. Oktober 1923 bereits als Übergang zu einer doppelten Exekutive bezeichnet werden und verdeutlicht die Verfassungsflexibilität einerseits und den bereits im Osmanischen Reich angelegten Pfad des parlamentarischen Systems andererseits. Unmissverständlich fand hier eine Kontinuität statt (vgl. Özbudun 2012a: 22).

Zweifellos ist das größte Verdienst der behelfsmäßigen Verfassung ihr Rekurs auf die nationale Souveränität. Demokratische Ansätze sind zu spüren und dementsprechend auch die fast reflexartige Haltung gegenüber einem absoluten Herrscher, sodass trotz der alles überschattenden Figur *Atatürks*¹³¹ das Parlament im Zentrum stand. Auf diese Weise wurde der Grundstein für eine Verfassung auf Basis eines parlamentarischen Systems gelegt. Zu gleichen Teilen steckten sowohl ideologisches Bewusstsein als auch strategisches Kalkül hinter diesen Überlegungen. Letzteres offenbarte sich insbesondere durch eine die nächsten Jahrzehnte durchziehende Diskrepanz zwischen Verfassungsschrift und -praxis.

4.3. Verfassung von 1924: Vom autoritären Einparteiens- zum (defekt) demokratischen Mehrparteiensystem

Nachdem am 30. Oktober 1923 die Ausrufung der Republik im Amtsblatt veröffentlicht worden war, sollte die *Neue Türkei* nun auch eine ihr passende Verfassung erhalten. Mit einer »der Einstimmigkeit sehr nahen Mehrheit« (Gözübüyük/Sezgin 1957: 468) nahm die ›Große Nationalversammlung‹ schließlich die Verfassung von 1924 an und erklärte zugleich mit Artikel 105 (TVerf 1924) die duale Verfassungsperiode offiziell für beendet (vgl. Tanör 2015: 290).

Freilich galt es zunächst, über das neue Regierungssystem im Parlament zu deliberieren; die BMM diente demnach als verfassungsgebende Versammlung. Hierzu legte eine Verfassungskommission einen ersten Entwurf vor, den das Parlament kontrovers diskutierte. Unterschiedliche Mög-

131 Im Jahr 1934 trat ein Gesetz in Kraft, das Familiennamen einführte. Im Zuge dessen verlieh das Parlament *Mustafa Kemal* den Beinamen *Atatürk* (vgl. Kreiser 2014: 311), was übersetzt ›Vater der Türken‹ bedeutet.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

lichkeiten und institutionelle Varianten waren in der engeren Auswahl, so auch die Aufwertung der Befugnisse des Staatspräsidenten (vgl. Tanör 2015: 292) sowie die Einführung einer zweiten legislativen Kammer (vgl. Özbudun 2012a: 24; Tanör 2015: 292).¹³² In den bestens dokumentierten Debatten beeindrucken die Wortbeiträge der Abgeordneten durch eine ausgeprägte Kenntnis und Fülle an Details zu verschiedenen internationalen Verfassungen. Immer wieder wurden empirische Fälle als Beispiele herangezogen und ihre Vor- und Nachteile für eine eigene Implementierung abgewogen. Häufig wiederkehrende Referenzen waren zum einen die französische Verfassung von 1875 und zum anderen die polnische aus dem Jahr 1921, war es doch Intention, einen »starken Staat« zu erschaffen (vgl. Gözübüyük/Sezgin 1957: 30f.; Tanör 2015: 292). Hieran knüpft das generelle Staatsverständnis in der Türkei an: Weil die türkische Nation und der Staat sich wechselseitig in ihrer Existenz bedingen, ist ein mächtiger Staat geradezu unabdingbar.

Letztlich entstand ein Regierungssystem, das in der türkischen Literatur zumeist als eine Art Mischsystem zwischen Parlamentsabsolutismus und parlamentarischem System charakterisiert wird (vgl. Gönenç 2008: 490; Gözler 2009: 37). Begründet wird diese Kategorisierung mit dem Verweis auf Elemente beider Typen in der neuen Konstitution (vgl. Gönenç 2008: 492; Gözler 2009: 37; Sevinç 2017: 26). Zu den allgemeinen Merkmalen des Parlamentsabsolutismus zählt die Eigenschaft, sowohl legislative als auch exekutive Kompetenzen in die Hände der Legislative zu legen. Nach Kemal Gözler (2009: 37) sei die Nationalversammlung mit beiden Kompetenzen umfangreich ausgestattet, was zu einem Ungleichgewicht zugunsten des Parlaments führe, weil dieses die Regierung abberufen könne, andersherum jedoch eine Auflösung nicht möglich sei. Schließlich seien parlamentarische Regierungssysteme charakterisiert durch (1) die Delegation exekutiver Befugnisse an das Kabinett, das (2) vom Vertrauen des Parlaments abhängig sowie (3) diesem gegenüber kollektiv verantwortlich sei. Inwiefern die Verfassung von 1924 tatsächlich als ein Mischsystem zu klassifizieren ist oder ob es bereits vollends den Kriterien eines parlamentarischen Regierungssystems entspricht, ist nicht ohne weiteres zu beantworten. Dies liegt primär an der besonderen Diskrepanz zwischen Verfassungsschrift und -realität.

132 Ironischerweise wurde ein Bikameralismus mit der folgenden Verfassung 1961 realisiert, während die Ausweitung präsidialer Befugnisse zentraler Gegenstand der übernächsten, also der 1982er Verfassung, war und ihren Höhepunkt in den 2017 verabschiedeten Verfassungsänderungen erreichte.

Während die Verfassungsschrift eine dezidierte Einteilung in eine Regierungssystemtypologie erlaubt, gilt dies hinsichtlich des Regimes und seiner Verfassungspraxis nicht zweifelsfrei. Seit Anbeginn der Republik herrschten antidemokratische und illiberale Strukturen sowie Verhältnisse. Es gab keine außerparteiliche Opposition und zaghafte Versuche Mitte der 1920er Jahre, eine regimeloyale Opposition künstlich zu etablieren, schlügen gleich zwei Mal fehl (vgl. Dodd 1969: 22; Zürcher 2010: 179). Stattdessen installierte man ein exkludierendes Einparteienregime, das 1937 seinen Höhepunkt mit der Übernahme der sechs Pfeile¹³³ der Republikanischen Volkspartei (*Cumhuriyet Halk Partisi*, CHP) in die Verfassung erlebte, da aus den Parteiprinzipien so Staatsprinzipien wurden. Mit diesen gravierenden Verfassungsänderungen vollzog man die ohnehin existierende Symbiose¹³⁴ zwischen Staat und Partei nunmehr *de jure* und in gewisser Weise fand eine Adaption zeitgenössischer westlich-faschistoider Strukturen statt (vgl. Ahmad 2010: 62; Dodd 1969: 23; Zürcher 2010: 182). Trotz einer im Westen positiven Lesart, die ihren Gefallen an der Modernisierung und Imitation westlicher Strukturen zum Ausdruck bringt, kann von einer demokratischen Praxis nicht die Rede sein.

Unter dem Einfluss globaler Demokratisierungsprozesse nach dem Zweiten Weltkrieg kam es 1946 zu einer *top-down*-Einführung eines Mehrparteiensystems, sodass das Regime ohne grundlegende Verfassungsänderungen eine formale Demokratisierung durchlebte (vgl. Gözler 2009: 40). Denn mit der ersten offenen, fairen und freien Parlamentswahl 1950 erhielt die Partei der Demokratie (*Demokrat Parti*, DP) die nötige Regierungsmehrheit und unterdrückte nun ihrerseits die Opposition, womit sie quasi ein eigenes autoritäres Einparteiensystem fortführte (vgl. Aldıkaçı 1982). Zürcher (2010: 231) bietet – vielleicht etwas versimpelnd – das Erbe der Einparteienregierung als Erklärung für die offenkundige Autokratisierung der DP an und verharmlost dadurch die aktive Rolle des damaligen Ministerpräsidenten *Adnan Menderes'* und seiner Parteifreunde. Solmaz (2016: 278) dagegen begründet diese Entwicklung mit einem Hegemoniekonflikt, denn mit der eingeführten Wettbewerbslogik hätten sich nun-

133 Bis heute symbolisieren die sechs Pfeile auf dem Parteilogo der CHP die ideologische Richtung und die Grundzüge des Kemalismus: (1) Republikanismus, (2) Populismus / Volksverbundenheit, (3) Nationalismus, (4) Laizismus, (5) Etatismus und (6) Reformismus / Revolutionismus.

134 Ein anschauliches Beispiel dafür ist die Mitte der 1930er Jahre umgesetzte Politik, wonach jeder Provinzgouverneur automatisch Vorsitzender der Parteiorganisation der CHP in der jeweiligen Provinz zu sein hatte (vgl. Zürcher 2010: 177).

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

mehr aus »Institutionen und Organen auf einen Schlag Ziele politischer Kämpfe« etabliert. Er begreift »Regierungsgewalten im Weberschen Sinne, die vom jeweiligen Inhaber herangezogen werden [...], um [eine] seinen alleinigen Vorstellungen entsprechende Welt zu erschaffen« (Solmaz 2016: 280). Mit dieser Analyse ist das Demokratieverständnis der herrschenden Eliten in der Türkei seit ihrer Gründung bis heute ziemlich präzise dargestellt; es geht weniger um den Austausch von Standpunkten und Ideen, die durch Debatten weiter geschärft werden, ohne dabei die unterlegene Partei zu unterdrücken, als vielmehr um die Besetzung wichtiger Positionen in den Machtzentren, um dann durchzusetzen, was in der eigenen Vorstellungswelt als richtig betrachtet wird.

Ein wechselhaftes Bild dieser Verfassung besteht außerdem, weil sie zwar auf dem Papier dem Parlament eine übergeordnete Stellung gegenüber der Exekutive zuteilwerden ließ (vgl. Özbudun 2012a: 81), ihr Ende aber – eingeleitet durch den Putsch von 1960 – mit einer ungehemmten und unkontrollierten Exekutive begründet wurde, die es zu bändigen galt (vgl. Özbudun 2012a: 82). Dementsprechend fällt eine abschließende Typologisierung des Falls schwer, da eine klare Zuordnung aufgrund der widersprechenden Praxis nahezu unmöglich ist. Allein deshalb ist es ratsam, die Bewertung der Verfassung in zwei zeitlichen Abschnitten vorzunehmen, einerseits von 1924 bis 1946 sowie andererseits von 1950 bis 1960.¹³⁵ Wirklich besonders ist diese Einteilung dann, wenn man bedenkt, dass nicht etwa eine größere Verfassungsänderung für einen anfänglichen Regimewandel verantwortlich war, sondern schlicht eine andere Praxis innerhalb des von der Verfassung gesetzten Rahmens (vgl. Gözler 2009: 40). Konsequenterweise ist der Beurteilung Ergun Özbuduns (2012a: 79) zuzustimmen: Dieser spricht für die erste Phase von einer demokratischen Verfassung, der ersichtliche Anzeichen auf die Errichtung eines Einparteienregimes fehlten, und gleichzeitig von einer Autokratie, die nicht wegen, sondern trotz der Verfassung von 1924 installiert wurde.

In der zweiten Phase ab 1950 stechen die unverkennbaren Schwächen der Verfassung hinsichtlich des Verhältnisses beider Gewalten hervor. Weil keine effektiven *checks and balances* eingeführt wurden, erhielt die siegreiche Partei im Mehrheitswahlsystem trotz knapper Mehrheiten nahezu ungezügelte Macht. Da die DP in den drei durchgeföhrten Wahlen in den 1950er Jahren stets die absolute Mehrheit der Mandate erzielte, konnte sie ohne institutionelle Einschränkungen, wie einer zweiten Kammer, eines korrigierenden Präsidenten oder einer Verfassungsgerichtsbarkeit,

135 Die vier Jahre dazwischen lassen sich als Übergang charakterisieren.

nach eigenem Gutdünken »durchregieren«. Daran lässt sich der Geist der Verfassung ablesen, denn jegliche Einschränkung des Parlamentswillens widersprächen der *qua* Verfassung garantierten Parlamentssouveränität respektive der gesetzlichen Gleichsetzung von Volkssouveränität und Parlamentssouveränität, die die Parlamentssuprematie vorschreibt (vgl. Özbu-dun 2012a). Kehrseite dessen ist das Potential einer majoritären Diktatur, vor der bereits in den *Federalist Papers* (vgl. Madison 2001: 257–259) gewarnt wurde.

4.3.1. Debatten um und Gründe für einen Verfassungswandel

Mit der Ausrufung der Republik und damit auch der türkischen Unabhängigkeit war das Bedürfnis nach einer neuen, der Situation angemessenen Verfassung bereits begründet. Weder wollte man eine provisorische Verfassung, noch genügte ihre Kürze den hehren Ansprüchen der Verfassungsväter, den nächsten Schritt in Richtung *Neue Türkei* und Zivilisation zu gehen. Am 29. November 1923 legte eine zwölfköpfige Kommission, die aus dem Parlament hervorging, einen ausgearbeiteten Verfassungsvorschlag vor. Dieser umfasste ganze 108 Artikel und war in sechs Abschnitte unterteilt (vgl. Gözübüyük/Sezgin 1957: 1–26).

Zentral für alle Debatten rund um das neue Regierungssystem war die Frage, wie die Volkssouveränität zu garantieren sei (vgl. Tanör 2015: 292). Laut Tanör (2015: 290) war frühzeitig ersichtlich, dass das Parlament diese Aufgabe übernehmen würde und deswegen die Legislative erheblichere Befugnisse zugesprochen bekam als der Staatspräsident bzw. die Exekutive als Ganzes. Dabei gab es konkrete Vorschläge zu einer Kompetenzerweiterung des Präsidenten. Jedoch stimmte das Parlament gegen die Verlängerung der Amtszeit auf sieben Jahre und folglich gegen eine asynchrone Amts- und Legislaturperiode. Intention des Vorschlags war eine stärkere Unabhängigkeit und Emanzipation des Präsidenten von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament. In eine ähnliche Richtung ging der Vorschlag, als Staatspräsidenten einen Kandidaten außerhalb des Parlaments zu wählen (vgl. Tanör 2015: 293). Beide Möglichkeiten hätten zu einer verheißungsvollen Eigenständigkeit des Amtes geführt.

Ebenfalls erteilte das Parlament zwei weiteren wichtigen präsidialen Kompetenzen eine Absage: der Parlamentsauflösung und einem starken suspensiven Vetorecht (vgl. Tanör 2015: 293). Das Recht des Präsidenten auf Parlamentsauflösung war zunächst in Artikel 25 niedergeschrieben. Von 130 Stimmen waren zwei Abgeordnete dafür, zwei enthielten sich

und 126 stimmten dagegen (vgl. Gözübüyük/Sezgin 1957: 215). Die Gegner waren der Ansicht, diese Kompetenz unterminiere die nationale Souveränität (vgl. Gözübüyük/Sezgin 1957: 185). So sprach beispielsweise der Abgeordnete *Reşat Bey* aus Saruhan¹³⁶ von der Wichtigkeit der nationalen Souveränität und erklärte diese als unverrückbar, wobei er Bezug auf *Mustafa Kemal* nahm. Nicht einmal *Allah* würde er diese Kompetenz zugestehen, wenn dieser der *Reiscumhur* gewesen wäre (vgl. Gözübüyük/Sezgin 1957: 188). Dies macht deutlich, wie stark die Abgeordneten Religiosität zugunsten einer weltlich-nationalen Souveränität ablehnten. Nicht mehr der Islam war die Quelle der Staatslegitimation, sondern die Nation.

Auch das suspensive Vetorecht des Präsidenten war zunächst als eine wirksame Waffe konzipiert. So sollte nur eine Zweidrittelmehrheit im Parlament das Veto des Präsidenten überstimmen können. Letztendlich einigten sich die Abgeordneten auf die einfache Mehrheit, die – sollte sie zu stande kommen – den Staatspräsidenten verpflichtete, das Gesetz zu verkünden. Einige setzten sich für eine vollständige Streichung des Vetorechts ein, da es mit den Prinzipien der Gewaltentrennung nicht vereinbar sei. Verfechter dieser Ansicht betonten, dass der Staatspräsident selber Mitglied des Parlaments sei und es folglich keinen Sinn ergebe, wenn er sich gegen ein parlamentarisch verabschiedetes Gesetz positionieren könne. Gegen diese Sichtweise wandte sich die Mehrheit der Abgeordneten mit dem Hinweis, das Veto sei kein klassisches Einspruchsrecht, sondern fungiere vielmehr als Kontrollinstrument – sollte dem Parlament ein formaler Fehler unterlaufen. Damit fand das präsidentielle Vetorecht Eingang in die Verfassung, allerdings reduziert auf einen lediglich aufschiebenden Charakter, der letzten Endes das Parlament begünstigte (vgl. Gözübüyük/Sezgin 1957: 263–273).

Zudem sollte bei der Betrachtung folgendes nicht ignoriert werden: *De jure* ging es darum, die neue Verfassung und abstrakte Ämter auszuhandeln, *de facto* aber stand die Stellung des designierten Staatspräsidenten und ›Kriegshelden‹ *Mustafa Kemal* zur Diskussion. Freilich war *Kemal* zu diesem Zeitpunkt noch nicht über die Maßen verehrt und zu einer ultimativen Kultfigur stilisiert.¹³⁷ Dass ihm Abgeordnete widersprachen, ist dennoch erstaunlich und aus demokratietheoretischer Perspektive begrüßens-

136 Saruhan ist eine alte Bezeichnung für die heute Manisa genannte Provinz in der Ägäisregion.

137 Dies lässt sich unter anderem an den Vorschlägen einiger seiner Zeitgenossen ablesen, die *Kemals* Wahl in die Nationalversammlung zu verhindern suchten. So wollten sie ein Gesetz verabschieden, das lediglich Personen mit einem Ge-

wert. Zwar behauptet *Solmaz* (2016: 269) die Verfassung sei unter *Kemals* Diktat entstanden, doch bieten die Debattenprotokolle und zahlreichen Änderungen einzelner präsidialer Befugnisse – zumindest bezüglich des Regierungssystems¹³⁸ – kaum bis keine Anzeichen dafür; gleichwohl ist sein bedeutender Einfluss auf den Verfassungstext und insbesondere auf die Verfassungspraxis keinesfalls zu leugnen. Doch trotz seiner unangefochtenen Stellung und der Tatsache, dass viele der Abgeordneten ihr Mandat ihm zu verdanken hatten,¹³⁹ fand die Aufwertung präsidialer Befugnisse keine Mehrheit, da dies den Grundprinzipien der nationalen Souveränität und der Parlamentssuprematie widerspricht. Das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten stelle, so *Tanör* (2015: 293), eine bemerkenswerte Tatsache dar und spiegele den demokratischen Zeitgeist bzw. Charakter wider. Freilich sei der Begriff Demokratie äußerst selten in der Verfassung erwähnt, dennoch führe die stete Betonung der Prinzipien ›nationale Souveränität‹ und ›Parlamentssuprematie‹ zur Schlussfolgerung, es handele sich um ein demokratisches Regime (vgl. *Özbudun* 2012a: 79). Auch wenn ein derartiges Verhalten und die ihm zugrunde liegenden Intentionen hier berechtigterweise zu loben und zu unterstreichen sind, werden die anerkennenden Beschreibungen der Verfassung(-sdebatten) durch die späteren autoritären – bisweilen auch faschistoiden Praktiken – massiv getrübt. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit klaffte letztlich eine bemerkenswert große Lücke.

burtsort oder mit einer mindestens fünfjährigen Wohndauer in den Grenzen der heutigen Türkei erlaubt hätte, ins Parlament gewählt zu werden. Weder lebte der *Mustafa Kemal* zu jenem Zeitpunkt fünf Jahre am Stück in der Türkei, noch lag dort sein Geburtsort *Thessaloniki* (vgl. *Ahmad* 2005: 96).

138 Es ist nicht auszuschließen, dass *Solmaz* (2016: 269) mit der Aussage – »die zweite Verfassung der Türkischen Republik von 1924, die unter *Mustafa Kemals* Diktat entstanden war« – auf grundlegendere Dimensionen der Verfassung hinweisen will, schließlich beschreibt er in diesem Zusammenhang die verfassungsbedingte Türkisierung ethnischer Minderheiten. Seine Lesart lässt sich dennoch nicht aufrechterhalten, wenn man die zahlreichen Debatten und Änderungen des Verfassungsvorschlags berücksichtigt (vgl. *Gözübüyük/Sezgin* 1957).

139 In der Türkei galt zu dem Zeitpunkt noch nicht die allgemeine Wahl und die Kandidaten wurden zu einem Großteil von *Mustafa Kemal* persönlich ausgewählt.

4.3.2. Aufbau der Verfassung

Die Verfassung war in sechs Abschnitte aufgeteilt und wies insgesamt 105 Artikel auf. Die ersten acht Artikel galten als wesentliche Bestimmungen und beinhalteten Prinzipien wie die noch im Jahr zuvor beschlossene republikanische Grundordnung des Staates und die sechs kemalistischen Pfeile (TVerf 1924: Art. 1 & 2).¹⁴⁰ In den nächsten Abschnitten ging es in folgender Reihenfolge um die drei Gewalten: Legislative, Exekutive und Judikative. Individuelle Grund- und Freiheitsrechte waren im darauffolgenden Abschnitt mit der Überschrift »Grundrechte der Türken«¹⁴¹ niedergeschrieben. Wie gewichtig die republikanische Grundordnung war, lässt sich an Artikel 102 ablesen, der Änderungsvorschläge untersagte, die den Republikcharakter infrage stellten. Ein weiteres Leitmotiv der neuen Verfassung war die Nation, so erhielt die BMM von nun an den Zusatz ›Türkische Große Nationalversammlung‹ (*Türkiye Büyük Millet Meclisi*, TB-MM). Der Rekurs auf die Übergangsverfassung ist in diesem Fall augenscheinlich. Hinsichtlich der dezentralen und lokalen Herrschaft jedoch gab es einen Bruch zur Vorgängervertretung, da 1924 eine hochgradige Zentralisierung des Regierungssystems stattfand (vgl. Tanör 2015: 295), die bis heute unverändert fortduert.

Im Laufe der Zeit kam es zu einigen kleineren Verfassungsänderungen, von denen wahrscheinlich die bedeutendste die zuvor erwähnte staatliche Inkorporation der CHP-Prinzipien ab 1937 war (vgl. Ahmad 2010: 63; Tanör 2015: 316). Alle sechs Prinzipien, symbolisiert durch Pfeile im offiziellen Parteilogo der einzige zulässigen Partei CHP, wurden nunmehr fester Bestandteil der offiziellen Staatsideologie (vgl. Solmaz 2016: 277). Der sogenannte Kemalismus, alternativ auch als ›türkische Religion‹ etikettiert, war sodann die ideologische Grundlage für die Bildung und Erziehung in Schulen, in der Armee und in der Öffentlichkeit (vgl. Zürcher 2010: 182). Obwohl dies einige verharmlosend als einen weiteren Schritt in Richtung

140 In Artikel 2 hieß es zunächst: »Religion des Türkischen Staates ist der Islam, offizielle Sprache ist Türkisch, Hauptstadt ist die Stadt Ankara.« Mit der Änderung vom 10. April 1928 lautete Artikel 2: »Die Amtssprache des Türkischen Staates ist Türkisch; seine Hauptstadt ist die Stadt Ankara«, ehe es schließlich am 5. Februar 1937 wie folgt geändert wurde: »Der Türkische Staat ist republikanisch, nationalistisch, volksverbunden, interventionistisch, laizistisch und revolutionär. Seine Amtssprache ist Türkisch. Seine Hauptstadt ist die Stadt Ankara« (vgl. TVerf 1924; Übers. des. Verf.).

141 Dies ist ein anschauliches Beispiel für die verfassungspolitische Negation des ›Anderen‹.

Partei-Staat-Verschmelzung charakterisieren (vgl. Özbudun 2012a: 9), sollte dieser Aspekt eindeutig als Gipelpunkt einer faschistoiden Fusion betrachtet werden.¹⁴² Hierfür sprechen auch die Jahre zuvor vorgenommenen Verfassungsänderungen hinsichtlich der Bedeutung der Religion für den Staat. Die bereits 1928 erfolgte Abschaffung des Satzes »die Religion des türkischen Staates ist der Islam« und der umgewandelte Eid weg von »ich schwöre bei Gott« zu »ich schwöre bei meiner Ehre« (Yavuz 1933: 21) sind Zeichen für die fortschreitende Laizisierung im einstig religiös legitimierten Vielvölkerreich und für ein homogenisiertes Nationalismusprojekt mit einer eigenen religionsähnlichen Staatsideologie.

Unter der Laizisierung lässt sich zudem die 1934 erfolgte Gewährung des aktiven und passiven Wahlrechts für Frauen subsumieren (vgl. Özbudun 2012a: 7). Interessanterweise galt zwar nunmehr das Wahlrecht für beide Geschlechter, das Wahlalter aber wurde zur selben Zeit von 18 auf 22 erhöht. Das heißt, die Abgeordneten sahen einen Bedarf, das Wahlalter in dem Moment nach oben zu korrigieren, als Frauen das Wahlrecht erhielten. Auf den ersten Blick sieht es aus wie ein weiterer Schritt in Richtung Gleichberechtigung, aber bei genauerem Hinsehen war die Verfassung immer noch weit davon entfernt.¹⁴³ Daher liegt es nahe, die Ausdehnung des Wahlrechts auf beide Geschlechter nicht unter dem Aspekt der Gleichberechtigung zu werten, sondern als einen weiteren Beleg für den symbolischen staatspolitischen Bruch mit der islamisch-osmanischen Tradition und die Schaffung etwas Neuartigem im Sinne einer ›modernen‹ Türkischen Republik.

Die zahlenmäßig größten Veränderungen an der Verfassung erfolgten 1945 und ein weiteres Mal sieben Jahre später. Sie blieben aber nur formeller Natur und betrafen die angewandte Sprache. Zunächst wurde die Verfassung in das moderne Türkisch übertragen, ehe die seit 1950 regierende konservative DP diesen Schritt wieder revidierte (vgl. Aldıkaçı 1982). Je-

142 Hierzu passt auch der allmählich rassistisch-völkische Nationalismus in der Türkei. Im Zuge der türkischen Geschichtsthese wurde die sogenannte Sonnen-sprachtheorie entwickelt, wonach die erste Zivilisation und Sprache der Welt türkisch gewesen sein soll (vgl. Beşikçi 1990; Kreiser 2014: 281–284). Hierunter lassen sich außerdem die engen Verbindungen mit Nazideutschland subsumieren, die 1939 mit der Verkündung der türkischen Neutralität begannen und 1941 in einem Freundschaftsvertrag mündeten.

143 Die Türkei konnte auf diese Weise zu den fortschrittlichen europäischen Staaten aufschließen und war anderen wiederum weit voraus. So führten Frankreich, Griechenland, Italien und Portugal erst rund zehn Jahre später das Frau-enwahlrecht ein, die Schweiz gar erst 1971.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

doch führte die zweimalige Übersetzung zu leichten Modifikationen in der Interpretation, womit die Verfassung gewissen Akzentverschiebungen unterlag. Infolgedessen spricht Gözler (2009: 73) von drei Verfassungen in jener Phase, während Özbudun (2012a: 6) diese Interpretation für übertrieben hält, obwohl auch er auf schwer begründbare Unterschiede in den Verfassungstexten hinweist. So sei Artikel 32, wonach der Staatspräsident weder an Debatten noch an Verhandlungen des Parlaments teilnehmen oder darüber abstimmen durfte, in dem Sinne modifiziert worden, dass in der Version von 1952 die Regelung »darf nicht abstimmen« komplett entfiel. Bei diesen Unregelmäßigkeiten hätte es sich aber nicht um eine berechnende Aktion gehandelt, sondern vielmehr um ein linguistisches Problem aufgrund der Übersetzung bzw. Rückübersetzung und der damit verbundenen Sinnverschiebung.

4.3.3. Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive

Legislative

An die erste Verfassung anknüpfend nahm das Parlament zumindest in der Schrift eine überaus zentrale Stellung ein. In Artikel 4 schrieb man der TBMM als Institution die »alleinige und wirkliche Repräsentation der Nation« (TVerf 1924) zu. Das Parlament hatte die Aufgabe, die nationale Souveränität im Namen der Bevölkerung zu praktizieren (vgl. Yazıcı 2009b: 32). Dementsprechend vertraten die Mitglieder des Hauses nicht ihre Wahlkreise, sondern »die gesamte Nation« (TVerf 1924: Art. 13). Die Legislaturperiode wurde um zwei auf insgesamt vier Jahre erhöht (TVerf 1924: Art. 13). Das Abgeordnetenmandat konnte dennoch vorzeitig verlustig gehen, wenn die Nationalversammlung mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder einen Abgeordneten wegen Hochverrats oder eines Korruptionsdelikts erfolgreich anklagte (TVerf 1924: Art. 27). Das passive Wahlrecht besaßen lediglich Männer ab einem Alter von 30 Jahren; mit der Verfassungsänderung 1934 erweiterte man dies auf alle türkischen Staatsbürger – also auch auf Frauen –, ohne das Mindestalter zu senken. In diesem Zusammenhang kam es ebenfalls zur Einführung des aktiven Wahlrechts für Frauen (TVerf 1924: Art. 10 & 11).

In seiner Aufgabe, die Volksouveränität zu vertreten, agierte das Parlament sowohl legislativ (TVerf 1924: Art. 5) als auch exekutiv mittels des

Staatspräsidenten und des Ministerrats¹⁴⁴ (TVerf 1924: Art. 6). Für parlamentarische Systeme, in denen die Exekutiven ohnehin vom Vertrauen des Parlaments abhängig sind und ihnen eine Absetzung theoretisch jederzeit drohen kann, ist dies durchaus gewöhnlich. Allerdings schränkte die explizite Kompetenzzuteilung die Regierung in ihrer Aktionsfreiheit und Eigenständigkeit ein, da implizit das Parlament über umfassendere Befugnisse verfügte (vgl. Yazıcı 2009b: 32). Für den politischen Betrieb zweifelsfrei die wichtigste Kompetenz des Parlaments war die Zustimmung zum Ministerrat, der vom Staatsoberhaupt ernannt wurde. Gleichzeitig besaß das Parlament die Möglichkeit, die von ihm ins Amt gehiebte Regierung zu kontrollieren und wenn nötig auch abzusetzen (TVerf 1924: Art. 7). In der Verfassung stand jedoch nirgendwo niedergeschrieben, wie dieses Misstrauensvotum konkret aussehen sollte, wohl aber waren Mechanismen der parlamentarischen Kontrolle aufgelistet, wie Anfragen, Interpellationen und die parlamentarische Untersuchung (TVerf 1924: Art. 22). Der in dieser Regelung als Mittelsmann fungierende Staatspräsident wurde vom Parlament aus den eigenen Reihen gewählt, sodass letztlich die komplette Exekutive vom Parlament abgesegnet sein musste. Ungewöhnlich, und deswegen eine weitere Besonderheit, war die Wahl des Parlamentspräsidenten, die jährlich im November stattfand (TVerf 1924: Art. 24).

Allein an den Merkmalen der Parlamentskompetenzen ist zu erspähen, dass das Regierungssystem das wichtigste Kriterium eines parlamentarischen Regierungssystems aufwies. Die Legislative besaß *de facto* die Befugnis, die Regierung – samt Staatspräsidenten – aus politischen Gründen abzusetzen. Eine Absetzung des Staatspräsidenten aus politischen Gründen war zwar nicht konkret vorgesehen, da aber eine Kopplung der Amtsperiode mit der Legislaturperiode bestand, glich die parlamentarische Verkündung von Neuwahlen einer Absetzung des Staatspräsidenten. Eine vorzeitige Ausrufung von Neuwahlen war möglich, sofern das Parlament diese mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschloss (TVerf 1924: Art. 25). Die Regierung samt Staatspräsident hing demnach von der Parlamentsmehrheit ab.

Exekutive

Um Staatsoberhaupt (TVerf 1924: Art. 32) zu werden, musste der Kandidat zunächst ordentliches Parlamentsmitglied sein (TVerf 1924: Art. 31). Nach seiner Wahl ernannte er seinen *Başvekil* – wörtlich übersetzt Hauptvertreter

¹⁴⁴ Mit der Reform von 1923 wurde der ›Rat der Vollzugsbeauftragten‹ durch einen ›Ministerrat‹ ersetzt und in dieser neuen Verfassung beibehalten.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

ter –, der wiederum die Regierung zusammenstellte; sowohl der *Başvekil* als auch die Regierungsmitglieder waren allesamt aus dem Parlament heraus zu wählen. Nahm ein Abgeordneter ein Regierungsamt an, wurde das Parlamentsmandat hinfällig (Tverf1924: Art. 28), denn Artikel 23 legte die Inkompatibilität fest. Nachdem der Staatspräsident das Kabinett anschließend bestätigte, wurde die Regierung als Ganzes der Nationalversammlung vorgestellt. Binnen einer Woche verkündete die Exekutive ihre politischen Richtlinien und stellte dem Parlament die Vertrauensfrage (TVerf 1924: Art. 44). Erst nach einem positiven Ergebnis war die Regierung vollständig im Amt und konnte regieren.

Rein verfassungsmäßig waren die Befugnisse und Kompetenzen des Staatspräsidenten nicht sonderlich ausgeprägt. Freilich bekleidete er das höchste Staatsamt, aber sämtliche Anordnungen seinerseits bedurften stets der Gegenzeichnung seines *Başvekil* oder des jeweils zuständigen Ministers (TVerf 1924: Art. 39). In der Gesetzgebung war seine Rolle auf die formale Verkündung der Gesetze limitiert (vgl. Yavuz 1933: 38). Das ihm zustehende Vetorecht bei vom Parlament beschlossenen Gesetzen galt nicht für Verfassungsänderungen oder Gesetze, die den Staatshaushalt betrafen, und sein Veto konnte vom Parlament mit einer einfachen Mehrheit überstimmt werden (TVerf 1924: Art. 35). Dementsprechend stellte das Vetorecht eine letzte Kontrollmöglichkeit über das bereits beschlossene Gesetz dar und war lediglich als Mahnung des Staatspräsidenten zu interpretieren, ohne ernsthaft institutionellen Druck ausüben zu können. Als Fazit charakterisiert Tanör (2015: 293) die Rolle des Staatspräsidenten als repräsentativ und auf notarielle sowie symbolische Aufgaben beschränkt.

Seine »Amtszeit dauert bis zur Wahl des neuen Präsidenten« (TVerf 1924: Art. 31); etwaige Einschränkungen bezüglich einer Wiederwahl existierten nicht. Eine Amts dauer war nicht fixiert, sondern variierte mit der Legislaturperiode: Entschied das Parlament, vorgezogene Neuwahlen einzuleiten oder Wahlen nach hinten zu verschieben – zum Beispiel im Falle eines Krieges –, verkürzte respektive verlängerte sich die Amtszeit zwangsläufig, da jedes neu konstituierte Parlament seinen eigenen Präsidenten auf Grundlage der neuen Mehrheitsverhältnisse auswählte. Explizit aus politischen Motiven konnte das Staatsoberhaupt seines Amtes nicht enthoben werden. Es gab lediglich die Möglichkeit, mit Hilfe des Artikels 41 das Oberhaupt wegen Hochverrats anzuklagen (TVerf 1924). Eine ähnliche Vorkehrung wurde hinsichtlich der Minister getroffen (TVerf 1924: Art. 50). Die Minister bzw. die Vollzugsbeauftragten bildeten gemeinsam mit dem *Başvekil* den Ministerrat oder auch *Rat der Vollzugsbeauftragten*. Die wörtliche Übersetzung verdeutlicht ihre implizite Stellung als Emp-

fänger parlamentarischer Weisungen. Es galt sowohl das Kollegial- als auch das Ressortprinzip (TVerf 1924: Art. 46).

Für die Exekutive bestand keine Option, das Parlament aufzulösen. Zwar war ein solches Auflösungsrecht im Vorschlag der Kommission vorgesehen, allerdings wehrten sich die Abgeordneten gegen eine derartige präsidentielle Prärogative, widersprach sie doch Artikel 3 der Verfassung, wonach die uneingeschränkte und bedingungslose nationale Souveränität in den Händen der Nationalversammlung liege (vgl. Yavuz 1933: 34).

4.3.4. Verfassungsrealität und Einordnung in die Typologie

Kaum eine Verfassungspraxis weicht so stark von ihrer Schrift ab wie die erste Verfassung der Türkischen Republik (vgl. Tanör 2015: 316), die überdies mit 36 Jahren von allen türkischen Verfassungen am längsten andauerte.¹⁴⁵ In der türkischsprachigen Wissenschaft hat sich die Bezeichnung des Regierungssystems als eine Mixtur aus einem Parlamentsabsolutismus und einem parlamentarischen Regierungssystem weitgehend durchgesetzt (vgl. Asilbay 2013: 258; Gönenç 2008: 490; Özdemir 2007: 22; Tanör 2015: 317). Die Forschung macht eine deutliche Überlegenheit der Legislative aus, die zum einen in der asymmetrischen Verteilung der Abberufungs- bzw. Auflösungskompetenz zu finden sei. Während das Parlament über das Schicksal der Regierung entscheiden konnte, gab es keine spiegelbildliche Entsprechung in den Händen der Regierung. Zum anderen stand in der Verfassung explizit, dass das Parlament bzw. in dessen Namen die Regierung sowohl legislative als auch exekutive Aufgaben und Befugnisse wahrnehmen würde. Beides seien Belege für eine von den Verfassungsgebern intendierte Überlegenheit des Parlaments. Obwohl das Regierungssystem durchaus Anleihen eines parlamentarischen Systems aufweise, wögen die Anteile einer Parlamentssuprematie schwerer, weswegen das System nicht einwandfrei klassifizierbar sei. Schließlich führe die Verfassungsrealität einer ungezügelten Exekutive jegliche Einordnung völlig *ad absurdum*.

145 Zwar blickt mit der Einführung umfassender Modifikationen 2018 (zur Einordnung der in diesem Jahr erfolgten Verfassungsänderungen als eine neue Verfassung siehe Fn. 123) die 1982 verabschiedete Verfassung ebenfalls auf 36 Jahre ihres Bestehens zurück, jedoch scheint mit der Ausrufung des Ausnahmezustands im Juli 2016 eine *de facto* Aufhebung der Verfassung vollzogen worden sein. Zudem gab es im Laufe der Jahre eine Vielzahl an Korrekturen, die zu einem erheblichen Wandel geführt haben. Weiter unten wird entsprechend ausführlich auf diese Entwicklungen einzugehen sein.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

dum (vgl. Tanör 2015: 315). Die nachfolgenden Überlegungen widmen sich demnach zwei verschiedenen Analyseebenen (Regierungssystem und Regime) zu jeweils zwei verschiedenen zeitlichen Phasen (1924 bis 1946 sowie 1950 bis 1960).

Zunächst zur Einordnung in die Regierungssystemtypologie: Während ein Großteil der Forschung die Türkei als ein Mischsystem klassifiziert, plädiert *Özbudun* (2012b: 194) dafür, das Regierungssystem mit Blick auf den Aufbau und die Beziehung der Organe zueinander als parlamentarisches System einzurichten. Betrachtet man allein die Ausprägung des Abhängigkeitsverhältnisses zwischen Exekutive und Legislative, lässt sich eine bevorzugte Stellung der Legislative feststellen, das jedoch mit parlamentarischen Systemen kompatibel ist. Eine legislative Dominanz, die einen Parlamentsabsolutismus oder ein »Mischsystem« auszeichnen soll, rechtfertigt die bloße Abwesenheit eines exekutiven Parlamentsauflösungsrecht nicht, insbesondere wenn als grundlegender Maßstab die Typologie *Steffanis* konsultiert wird. Anders als bei *Loewenstein* ist nämlich ein gegenseitiges Auflösungsrecht für *Steffani* keine notwendige Bedingung für die Einordnung in ein parlamentarisches Regierungssystem.

Im Gegensatz zur türkischen Lesart handelt es sich bei der Verfassung von 1924 nicht um ein Mischsystem, sondern allein der Abberufbarkeit wegen um ein parlamentarisches System. Ferner sind die charakteristischen sekundären und tertiären Merkmale *Steffanis* in der geschriebenen Verfassung zu erkennen. Bezüglich der doppelten Exekutive nimmt in der Theorie der Präsident eine politisch verantwortungslose Funktion ein (vgl. Sevinç 2017: 30), was sich an zwei Punkten ablesen lässt: Einerseits sind alle seine Anordnungen entweder vom Ministerpräsidenten oder den jeweiligen Ministern gegenzuzeichnen (TVerf 1924: Art. 39) und andererseits kann er nur im Falle von Hochverrat seines Amtes enthoben werden (TVerf 1924: Art. 41). Eine mangelnde politische Kompetenz steht hier im typischen Verhältnis zu einer fehlenden politischen Verantwortlichkeit und damit im Einklang mit gewöhnlichen Strukturen in parlamentarischen Systemen. Anders als ihre Vorgängerin, die lediglich der Vorbote eines derartigen Systems war, existiert in der Verfassung von 1924 eine explizite Trennung und Eigenständigkeit der Exekutive. Anhand der in den Kapiteln zuvor vorgestellten Typologien muss das Regierungssystem *qua* Verfassungsschrift eindeutig zu den parlamentarischen Regierungssystemen hinzugezählt werden.

Allerdings zeigt die Regierungspraxis in dieser Hinsicht eine regelrechte Umkehrung der Vorzeichen. Statt einer starken Legislative erlebte die Türkei eine ungezügelte Exekutive (vgl. Gönenç 2008: 492). Bis 1950 domi-

nierte das Präsidentenamt den politischen Alltag, während die nächsten zehn Jahre unter den Bedingungen nicht vorhandener *checks and balances* der Ministerpräsident in die vorherrschende Rolle wechselte. In diesem Sinne wäre eine Typologisierung als Parlamentsabsolutismus oder Mischsystem irreführend. Weder in der Praxis eines Einparteien- noch ab 1950 im Kontext eines Vielparteiensystems war die Legislative die bestimmende Akteurin. Vielmehr dominierte in beiden Phasen massiv die Exekutive, die freilich aus der Legislative hervorging und dementsprechend einer (un)freiwilligen Zustimmung unterlag.

Wie beim Regierungssystem ist eine klar erkennbare Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis innerhalb der Regime-Dimension zu sehen. Nicht wegen, sondern trotz der Verfassung sei eine autoritäre Praxis angewendet worden, resümiert Özbudun (1992), übersieht dabei aber große handwerkliche Mängel in der Verfassung. Zwar mag das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive im Rahmen parlamentarischer Systeme ausgewogen bestimmt worden sein, aber von der Einführung demokratischer Spielregeln war man weit entfernt. Viel hing mit dem Wahlsystem zusammen. Trotz des neuen Staates und neuer Prinzipien sowie Institutionen hielt man an der noch im Osmanischen Reich 1876 eingeführten indirekten Wahl der Abgeordneten fest. Kurz vor der erstmaligen Parlamentswahl 1927 wurde nach einer Satzungsänderung der CHP zusätzlich die Kandidatauswahl auf den Parteivorsitzenden übertragen. Atatürk verfügte somit über reichlich Kompetenzen bei der Auswahl eines ihm gegenüber loyalen bis devoten Parlaments (vgl. Olgun 2011: 14). Einige Autoren behaupten, dies sei auf die Person Mustafa Kemals zurückzuführen, dessen charismatische Autorität eine mehr oder minder freiwillige Akzeptanz autoritärer Entscheidungsmechanismen nach sich zog (vgl. Gönenç 2008: 493). Andere wie Solmaz (2016: 275) sprechen zutreffender von einer proaktiven Umwandlung des Parlaments durch Atatürk in einen »Ort [...], an dem nur noch seine Befehle verkündet wurden«. Mit der dritten Periode 1927 war das Parlament in seiner Kompetenz endgültig gestutzt, da jeglicher Ansatz von Opposition unterdrückt und stattdessen Abgeordnete ins Parlament gewählt wurden, die dem herrschenden Regime treu gegenüberstanden. Es folgten revolutionäre, die Gesellschaft tief umwälzende Gesetze, die der Präsident oktroyierte und über die das Parlament nicht deliberierte, wie beispielsweise die Verfassungsänderung 1928, die kurzerhand alles Islamrelevante aus der Verfassung tilgte (vgl. Özbudun 2012a: 8). Die in der Verfassung niedergeschriebenen Einschränkungen des Präsidenten fanden in der Praxis durch ein autoritäres Regime eine deutliche Aufwertung, die sich durch Atatürks Tod und die daran anschließende

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

Machtübernahme *İsmet İnönü* kein Jota änderte. Während also Wissenschaftler von einem Parlamentsabsolutismus ausgehen, steht dem realiter ein autokratisch-exekutivlastiges Regime gegenüber, das weder eine zweite Partei¹⁴⁶ kannte noch eine faktische Kontrolle der Exekutive durch ein starkes Parlament.

Mit *Atatürks* Tod 1938 fand also keine Öffnung oder gar ein Wandel statt. Trotz Unstimmigkeiten zwischen ihm und *İsmet İnönü*, die 1937 in der Demission des Letzteren als Ministerpräsidenten gipfelten, wurde dieser vom Parlament zum neuen Präsidenten und Nachfolger als Parteivorsitzender gewählt. Mit der Ämterbündelung von Parteivorsitz und Staatspräsidentenamt in einem Einparteiensystem setzte er die autoritäre Politik fort. Erst das Ende des Zweiten Weltkriegs ließ den Vorsitzenden der CHP umdenken und die grundlegende Ausrichtung eines Einparteienstaates hinterfragen (vgl. Ahmad 1977: 9). Freilich spielten hierbei ein sanfter Druck europäischer Staaten sowie der Wille, in der Logik des Kalten Krieges nicht den Anschluss an den Westen zu verlieren, eine bedeutsame Rolle (vgl. Adanır 2002: 55; Zürcher 2010: 271f.). Eine Lesart wie von *Orhan Aldıkaçtı* (1982: 123) ist sicherlich unzureichend, wenn er von der CHP als der Partei ausgeht, deren ›kontinuierliches Bestreben‹ darin gelegen habe, den Geist der Verfassung mit dem Mehrparteiensystem zu arrangieren und die letztlich ihr ›Anliegen mit den freien Wahlen und daran anschließender Regierungsübergabe erreichte‹.

Die Parlamentswahl 1946 veränderte das Regime zunächst nur formal, denn obwohl das Mehrparteiensystem eingeführt wurde, garantierten die Bedingungen im Vorfeld weder einen freien noch fairen Wettbewerb, sondern waren stark zugunsten der Regierungspartei ausgerichtet. Erst mit den Parlamentswahlen 1950 änderte sich dies, doch ein nachhaltiger Regimewandel trat nicht ein. Im Gegenteil: Die neu an die Macht gekommene DP setzte den einmal geprägten autoritären Stil fort und nutzte das Vakuum in der Verfassung aus. Dies ist kaum verwunderlich, denn schließlich entstammten die führenden Parteimitglieder allesamt der parteipolitischen Elite der CHP (vgl. Dodd 1969: 317). So war einer ihrer Gründer,

146 Zaghafte Versuche der Staatspartei, eine Opposition *top-down* aus den eigenen Reihen zu kreieren, scheiterten gleich zwei Mal. Wesentlich hierfür waren die umfangreichen Sympathiebekundungen seitens der Bevölkerung für die impliziten demokratischen Versprechen einer alternativen Partei und die daraus resultierende Befürchtung, in der Gunst der Bevölkerung zu sinken (vgl. Zürcher 2010: 178f.).

Celal Bayar, ab 1937 kurzzeitig der Nachfolger *İnönü*¹⁴⁷ und fungierte unter *Atatürk* zeitweise als Ministerpräsident. Dennoch wird in weiten Teilen der Forschung die Einführung eines parteipolitischen Wettbewerbs mit dem Beginn der Demokratie in der Türkei gleichgesetzt (vgl. Ahmad 1977: 13). Aufgrund der mangelhaften Praxis demokratischer Werte (z.B.: Minderheitenschutz) ist der Befund aber deutlich zurückzuweisen und als lediglich formaler Schritt in Richtung Demokratie zu interpretieren.

Zwar genügte die Verfassung mit einer unabhängigen Gerichtsbarkeit dem Gewaltenteilungsprinzip und erfüllte demnach ein grundlegendes demokratisches Kriterium, allerdings unterlag sie dem Verständnis einer majoritären, statt pluralen Demokratie (vgl. Yazıcı 2009b: 33). Zudem verdeutlicht die weiter unten auszuführende Kreativität der Regierenden – die wegen der mangelhaften Gerechtigkeit des Wahlsystems eine ungefährdet Legislaturperiode zu erwarten hatten – das Potential, die Judikative zugunsten der Exekutive zu unterminieren. Ohne effektive institutionelle Gegengewichte und ausgehend von der Systemlogik eines Nullsummenspiels bestand fortwährend die Gefahr, ins Autokratische abzgleiten. So dann gewährt bereits ein Blick auf die Verfassungsrealität die deutliche Divergenz zu einer demokratischen Regierungspraxis, die sich allein darin ausdrückt, dass bis 1946 das Regime nicht einmal die Minimaldefinition der Demokratie erfüllte: Ein Wettbewerb um Wählerstimmen zwischen politischen Eliten konnte bzw. durfte nicht stattfinden, da lediglich nur eine Partei zulässig war. Allerdings lässt sich ein gewisser demokratischer Mangel bis zu einem bestimmten Grad unter Rückgriff auf die Geschichte relativieren, denn kaum ein zeitgenössisches europäisches Land präsentierte in den Anfängen seiner Demokratie nach dem Ersten Weltkrieg eine stabile demokratische Verfassung. Um mit *Samuel Huntington* (1993: 17) zu sprechen, entstand zu jener Zeit schließlich die erste Welle der Entdemokratisierung (zwischen 1922 und 1942). Junge Demokratien wie Deutschland und Italien erlitten auch aufgrund instabiler Verfassungen einen erheblichen Rückfall. Dies gilt ebenso für die Türkei.

Obwohl die Verfassungsschrift demokratischen Ansprüchen scheinbar genügte, gab es keine Instanz, die die Verfassung vor einem Missbrauch schützte. Folglich war die Exekutive – genauer: die die Parlamentsmehrheit innehabende Partei – gleichzeitig die Hüterin der Verfassung (vgl. Yazıcı 2009b: 33). Durch das die Realität verzerrende Wahlsystem reichte eine Legislativmehrheit aus, um alle Gewalten entscheidend kontrollieren

¹⁴⁷ Als Konsequenz einiger Unstimmigkeiten zwischen den beiden einstigen Waffenbrüdern substituierte *Atatürk* seine rechte Hand *İnönü* durch *Bayar*.

und gar gestalten zu können. Zwar lag nur 14 % Diskrepanz zwischen DP und der ihr unterlegenen CHP, dennoch verfügte die DP mit ihrem Anteil von 53 % der Stimmen über 83 % der Sitze, während der ehemaligen Staatspartei nach der Wahl mit 39 % der Stimmen lediglich 69 Sitze von insgesamt 487 zustand (vgl. Tanör 2015: 351; Zürcher 2010: 227f.). Drastischer waren die Ergebnisse der letzten Parlamentswahl 1957, drei Jahre vor dem ersten Militärputsch; hier betrug die Diskrepanz zwischen den beiden großen Parteien lediglich 7 %, dennoch verfügte die DP über fast 70 % und die CHP mit ihren starken 41 % Stimmenanteil nur über 29 % der Sitze.¹⁴⁸ Dies lag hauptsächlich am *Loser-loses-all*-Prinzip des Mehrheitswahlrechts in den Provinzen, denn eine einfache Mehrheit genügte, um alle verfügbaren Mandate einer einzigen Partei zuzuschlagen.¹⁴⁹ Trotz lediglich geringfügiger Mehrheiten bei den absoluten Stimmen produzierte das Wahlsystem bei allen drei Parlamentswahlen in den 1950er Jahren für die DP deutliche parlamentarische Mehrheiten (vgl. Hale 1980: 408).

Mit diesen Mehrheiten ließ sich ein Großteil der politischen Entscheidungsorte nach eigenen Vorstellungen gestalten. Zunächst wurden gewisse staatsbürokratische Elemente wie die Judikative und die Verwaltung, die weiterhin unter dem Einfluss der CHP standen, in ihrer Bedeutung entschieden geschwächt. Ein von der DP beschlossenes Gesetz setzte die vorzeitige Pensionierung von Beamten um und ermöglichte der Partei die Neubesetzung in Verwaltung und Gerichtswesen mit ihr wohlgesonnenen Personen (vgl. Solmaz 2016: 280; Zürcher 2010: 241). Damit gingen Suspenderungen und Entlassungen von der CHP nahestehenden Personen einher, sodass ›bürokratische Säuberungen‹ infolge einer DP-Hegemonie innerhalb der Legislative in Regierungspraxis übersetzt wurden. Zugunsten autoritärer Praktiken missachtete man geflissentlich demokratische Spielregeln. Lediglich der Prozess des Wahlaktes lässt sich als ›demokatisch‹ bezeichnen; hingegen reüssierte die anschließende Sitzverteilung streng majoritären Prinzipien. Während der Regierungszeit der DP entwickelte sich die Türkei nach und nach zu einer repressiven Autokratie. Von dieser Willkürherrschaft waren nicht nur Oppositionsparteien, Medien und Universitäten, sondern auch partiinterne Kritiker betroffen (vgl. Sol-

148 Alle Zahlen beziehen sich auf die Ergebnisse des Hohen Wahlausschusses (*Yüksek Seçim Kurulu*, YSK).

149 Das Beispiel der Provinz *Konya* 1957 veranschaulicht die Problematik: Insgesamt waren 21 Sitze zu vergeben, die allesamt an die DP gingen, da sie 44,3 % der Stimmen holte. Die CHP als zweitstärkste Kraft kam auf 40,9 % der Stimmen, erhielt dennoch kein Mandat (vgl. Hale 1980: 402).

4.4. Verfassung von 1961 und ihre Modifikation in den 1970er Jahren

maz 2016: 280; Zürcher 2010: 241). Während wir also das Regierungssystem in der Verfassungsschrift deutlich dem parlamentarischen Typus zuordnen können, müssen wir den Terminus ›parlamentarisches System‹ hinsichtlich der herrschenden autoritären Praxis in beiden Phasen erheblich relativieren.

4.4. Verfassung von 1961 und ihre Modifikation in den 1970er Jahren

»Liebe Landsleute, heute ab Mitternacht haben die Meer-, Luft- und Bodenstreitkräfte Hand in Hand in der gesamten Türkei die Regierungsgewalt unseres Landes übernommen. Dank der gemeinsamen Aktion der Streitkräfte wurde die Operation erfolgreich ohne Blutvergießen durchgeführt. Wir bitten unsere lieben Landsleute darum Ruhe, zu bewahren und nicht auf die Straßen zu gehen, unterschiedslos welchen Status die Person besitzt« (Türkeş 1960; Übers. d. Verf.).

Mit diesen Worten verkündete Oberst *Alparslan Türkeş* am 27. Mai 1960 über einen Radiosender den ersten Militäputsch. Die Streitkräfte setzten kurzerhand die demokratisch gewählte, aber immer autoritärer agierende dritte Menderes-Regierung ab und übernahmen selber vorerst auf unbestimmte Zeit die Regierungsgeschicke. Mit einem Rekurs auf ihre selbstperzipierte Aufgabe, die Türkische Republik und ihr kemalistisches Erbe zu schützen, verurteilten die Streitkräfte den diktatorischen Stil der DP-Regierung und warfen ihr vor, sowohl die Staatsbürger gegeneinander aufzuhetzen als auch die Existenz des Nationalstaates zu gefährden (vgl. Komitee Nationale Einheit 1960). Versuche, die Aktion relativierend als bloßen »Eingriff« (Tanör 2015: 364) zu werten, hat es ebenso gegeben, wie dem Ganzen mit dem Etikett »revolutionär« (Aldıkaçtı 1982: 123; Hirsch 1966: 34) oder der Charakterisierung als »institutionelle Revolution« (Ahmad 2010: 127) eine möglichst positive Konnotation zu verleihen. Insbesondere die letzteren Ansätze verfolgten den Zweck, den Militäputsch zu legitimieren und als eine heilsbringende Tat darzustellen. Beabsichtigt sei nicht die Etablierung einer gewaltsausübung Junta-Regierung, sondern die Befreiung der Gesellschaft vom autoritären Joch der DP. Diese habe nämlich konsequent das Ziel verfolgt, eine Einparteiensregierung zu installieren. Sie habe nicht davor zurückgeschreckt, die Opposition kompromisslos auszuschalten und die ein paar Jahre zuvor eingeführte demokratische Ordnung umzupflügen. Derartige Interpretationen verharmlosen den Putsch.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

Anders als in den meisten Ausführungen beschrieben, war es zunächst gar nicht so eindeutig, wann und sogar ob das Militär die Macht zivilen Kräften übertragen würde:

»The participants did not themselves know the direction their movement would take. During the period of preparation, the discussions had been purposely vague, since debate on the specific could only divide« (Ahmad 1977: 161).

Folgende drei Interessengruppen sowie Strategien sind zu unterscheiden: Erstens diejenigen, die nicht unbedingt erpicht waren, der Bevölkerung die Staatsgewalt zurückzugeben, ohne vorher grundlegende strukturelle Reformen durchgeführt zu haben. Diese Gruppe hätte eine Fortführung der Militärherrschaft favorisiert. Zweitens gab es Personen – hauptsächlich ranghohe Generäle – die ein starkes Misstrauen gegenüber etablierten Politikern hegten, dennoch aber von der parlamentarischen Demokratie in den Händen ziviler Kräfte überzeugt waren. Ihnen genügte es, korrupte Politiker lediglich zu »entfernen¹⁵⁰ und nach demokratischen Wahlen in die Kasernen zurückzukehren. Die dritte Fraktion sah ihre Aufgabe darin, der vom Kemalismus abrückenden DP die Regierungsmacht zu entreißen und sie dem ersten Ministerpräsidenten unter *Atatürk*, seinem Weggefährten *İsmet İnönü*, zu überreichen (vgl. Ahmad 1977: 161). Tatsächlich schlugen sich die vermeintlich progressiven und intellektuellen¹⁵¹ Kräfte der Gesellschaft – Anhänger der CHP – auf die Seite der Putschisten (vgl. Aldıkaçtı 1982: 147).

Angesichts der irritierenden Begrüßung eines undemokratischen Aktes von vermeintlich demokratischen Kräften scheint die Funktion und Rolle des Militärs im türkischen Staatsverständnis erkläruungsbedürftig. In der knapp einhundertjährigen Geschichte der ›modernen‹ Türkei beansprucht das Militär eine für westlich-demokratische Begriffe ungewöhnliche – weil zentrale – Funktion im politischen System und genießt innerhalb eines Großteils der Bevölkerung ein befremdlich wirkendes und ausgesprochen hohes Maß an Vertrauen (vgl. Narlı 2007: 118). Vieles lässt sich auf *Atatürk*

150 Gegen DP-Politiker wurden mehrere Todesurteile ausgesprochen. Letztlich wurden auch drei vollstreckt, unter anderem gegen den ehemaligen Ministerpräsidenten *Adnan Menderes*.

151 Nicht nur Ahmad (1977) bezeichnet diese Teile als ›Intellektuelle‹. Ob dies gerechtfertigt ist, erscheint fraglich. In eine ähnliche Kerbe schlägt die These der Allianz zwischen Streitkräften und Intellektuellen (vgl. Zürcher 2010: 241), die darüber hinaus auf die Geschichte rekurriert und hierin eine Tradition aus dem Osmanischen Reich sieht (vgl. Bayar 1978: 60; Özbudun 2011a: 13).

zurückführen, der seinen politischen Aufstieg nahezu ausschließlich seiner militärischen Rolle verdankte. Die unter seiner Ägide geführten Schlachten gegen die europäischen Besatzer und die Rückeroberung von Territorien in den heutigen Grenzen werden in der türkischen Geschichtsschreibung sowie in der Gesellschaft glorifiziert. Schließlich sei es ihm gelungen, den sogenannten ›Vernichtungsvertrag‹ von *Sèvres* mit dem Vertrag von *Lausanne* zu revidieren und folglich eine allzu starke Gebietsverkleinerung, dem die Osmanen zuvor zugestimmt hatten, abzuwenden.¹⁵²

Obwohl *Mustafa Kemal* alsbald die Uniform gegen Frack und Fliege ein-tauschte (vgl. Ahmad 1977: 7; Hale 2011: 193; Jenkins 2007: 341) und die staatliche Macht (weitgehend) politisch und nicht länger militärisch ausübte,¹⁵³ blieb auch nach seinem Tod eine positive Verbundenheit der Gesellschaft zum Militär (vgl. Cizre 1997: 154). Nicht zuletzt durch *Atatürks* Charakterisierung des Militärs als »modernisierender Akteur, deren heldenhafte Söhne stets an vorderster Front marschieren werden, sofern die türkische Nation nach Höherem strebt« (vgl. Türk İnkilâp Tarihi 1952: 266), sieht sich die Armee als Hüterin der Türkischen Republik und ihrer kemalistischen Prinzipien (vgl. Esen/Gümüşü 2017a: 60; Harris 1965; 2011; Tachau/Heper 1983). In der Forschung ist diesbezüglich ein weitgehender Konsens zu beobachten, der das Militär als Gralshüter des Laizismus klassifiziert (vgl. Hale 2011: 195). Aber das Militär wacht nicht nur über das Prinzip des Laizismus, das in der Türkei seit ihrer Gründung ohnehin inkonsequent etabliert und praktiziert wurde. Vielmehr sehen sich die Streitkräfte als Wächterin über die Prinzipien Staat und Nation, die neuerdings als das ›wahre Erbe‹ des Kemalismus gelten (vgl. Yıldız 2012: 199).¹⁵⁴

152 Deswegen wurde er zeitgenössisch von deutschen Nationalisten und Nationalsozialisten positiv rezipiert. Folgerichtig diente er häufig als leuchtendes Beispiel für die deutsch-nationale Sehnsucht das ›Versailler Diktat‹ zu korrigieren (vgl. Ihrig 2014: 116).

153 Das bedeutet nicht, dass *Mustafa Kemal* überhaupt keine militärischen Mittel mehr anwandte. So dürfen die militärischen Operationen nicht unerwähnt bleiben, allen voran die brutale Niederschlagung des Dersim-Aufstands 1937/38. Dieser führt die militärisch kompromisslose Vorgehensweise des türkischen Staates gegen vermeintliche Gefährder der nationalen und territorialen Einheit vor Augen (vgl. Beşikçi 2013), denn in der Provinz *Dersim* (offizieller Name mittlerweile in *Tunceli* umbenannt) stellen seit jeher die landesweiten ethnischen und konfessionellen Minderheiten – in diesem Fall die kurdischen Aleviten – die Mehrheit.

154 Dies ist eine Teilerklärung für die gesellschaftlich mehrheitsfähige Akzeptanz des Militärs als einem relevanten Akteur.

So wurde das Militär zum unumstößlichen Garanten der Nation und des Staates deklariert. Es stelle einen untrennbaren Teil der türkischen Nation dar und sei legitimiert dann einzuschreiten, wenn es eine Bedrohung erkenne. Zivilisten bewerteten die Interventionen überwiegend positiv, denn zum einen kamen sie nicht allzu häufig vor und zum anderen versprach das Militär, bloß vermeintliche Fehlkonstruktionen zu beseitigen und sich danach aus dem politischen Betrieb (gänzlich) zurückzuziehen – vergleichbar mit der Rolle eines Wächters, der intervenierte, wenn und so lange es nötig war. Dieses ausgeprägte Selbstverständnis führte schließlich zum *Coup d'État* am 27. Mai 1960, gerade einmal zehn Jahre nach dem ersten und darüber hinaus friedlichen Regierungswchsel. Als Katalysator diente weniger die Sorge einer allmählichen Autokratisierung des Regimes, sondern vor allem der befürchtete eigene Machtverlust durch den Regierungswchsel (vgl. Hale 2011: 199).

Obwohl die daran anschließende neue Verfassung tatsächlich die liberalste aller Grundordnungen der Türkei darstellt (vgl. Özbudun/Gençkaya 2009: 114; Tanör 2015: 378f.), darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie einerseits tradierte Defizite aufwies und andererseits Folge eines Militärputsches war und durch gewisse verfassungsmäßige Mechanismen den Streitkräften eine legale Einflussnahme auf das politische Geschehen gewährte (vgl. Özbudun 2011a: 12). Zudem korrigierte man in der Verfassung von 1961 den Geburtsfehler der Republik nicht, sondern ignorierte weiterhin gesellschaftliche Realitäten und sprach schon in der Präambel von einem »türkischen Nationalismus« (TVerf 1961). Weitaus gravierender war, dass zum ersten Mal im Verfassungstext der Ausdruck der »unteilbaren Einheit der Nation und des Staates« (TVerf 1961: Art. 3) Erwähnung fand, was allerdings eine *de jure* Manifestation der ohnehin existierenden *de facto* Symbiose zwischen (türkischem) Staat und (türkischer) Nation bedeutete. Gleichwohl ist dies als Vorstufe einer Kriminalisierung gegenüber Identitäten zu verstehen, die diese künstliche Symbiose anzweifeln und / oder herausfordern.

Diese Intervention und ihre weitgehende Begrüßung, zumindest seitens der Eliten, legten den Grundstein für weitere militärische Einmischungen als permanente Handlungsoption (vgl. Sevinç 2017: 32; Solmaz 2016: 293). Mitunter ein relevanter Faktor, warum die Republik sich von einer vollständigen demokratischen Konsolidierung weiter entfernte, war schließlich das als ›progressiv‹ bezeichnete Militär. Gerade einmal zehn Jahre später, 1971, zwang es mit einem Memorandum – einer bloßen Androhung, die Regierungskontrolle gewaltsam zu übernehmen – das gewählte Kabinett zum Rücktritt und erwirkte in der Folge weitgehende Verfassungsän-

derungen durch Technokratenregierungen. Dabei substituierten regressiven Regelungen die liberalen Elemente der Verfassung.

Nach dem ersten Militärputsch wurde mit der Einrichtung des Nationalen Sicherheitsrates (*Millî Güvenlik Kurulu*, MGK) zudem der Einfluss der Streitkräfte im politischen System institutionalisiert (TVerf 1961: Art. 111) und durch die militärische Intervention 1971 ausgebaut (vgl. Cizre 1997: 155). Zwar war in der Verfassung ausdrücklich die Rolle und Funktion des MGK auf eine beratende Funktion zu Sicherheitsfragen beschränkt, doch fungierte er in der Realität wie eine zweite Regierung (vgl. Özbudun 2011a: 12).

Im Folgenden werden die Schritte hin zu dieser Verfassung skizziert. Dabei zeigt sich, dass die häufig als liberal klassifizierte Ordnung nicht in einem deliberativen und inklusiven Prozess entstanden ist. Auch war sie tatsächlich nicht liberal. Hinsichtlich der Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive ist letztlich aber festzustellen, dass ein parlamentarisches System geschaffen wurde, das in der Verfassungsrealität die Exekutive in ihrem Aktionsradius zügelte; nicht jedoch das Militär als autoritäre ›Enklave‹.

4.4.1. Debatten um die Ausgestaltung

Mit dem Anspruch, die antidemokratischen Strukturen der DP zu brechen und der Verfassung von 1924 einen liberalen sowie demokratischen Anstrich zu verleihen, setzte sich letztlich die gemäßigte Fraktion im Militär durch. Die Ankündigung, die Regierungsgeschicklichkeit so schnell wie möglich zivilen Kräften zurückzugeben, war daher nur folgerichtig. Zunächst allerdings ließ das aus den Streitkräften bestehende Komitee der Nationalen Einheit (*Millî Birlik Komitesi*, MBK) diverse Artikel der vorherigen Verfassung für ungültig erklären, löste das Parlament auf und verlieh sich selber legislative Kompetenzen (vgl. Aldıkaçtı 1982: 125).¹⁵⁵ Unter dem Vorsitz *Cemal Gürsels*, der provisorisch zum Staatsoberhaupt, Regierungschef und Oberbefehlshaber in Personalunion ernannt wurde, bestand das Komitee

155 Paradoxe Weise setzte sie die Verfassung zwar außer Kraft, verklagte aber gleichzeitig Mitglieder der DP wegen des Verstoßes gegen die verfassungsmäßige Ordnung. Trotz dieses offenkundigen Widerspruchs wurden schließlich bei drei prominenten Mitgliedern, darunter der ehemalige Ministerpräsident *Adnan Menderes*, Todesurteile vollstreckt (vgl. Hale 2011: 200).

aus 37 Mitgliedern¹⁵⁶ und es sollte so lange existieren, bis ein neues Parlament gewählt werden konnte. Freilich ist in diesem Fall von behelfsmäßigen Zuständen die Rede, jedoch unterstreicht dies deutlich den hegemonialen Anspruch der Streitkräfte bei der Verfassungsgebung. Primäres Ziel war die schnellstmögliche Formulierung einer Verfassung, weswegen das MBK zügig eine Kommission aus Akademikern bildete ließ, deren Aufgabe es war, einen ersten Entwurf auszuarbeiten (vgl. Dodd 1969: 107; Hirsch 1966: 40).

Zuvorderst bestand die ›Verfassungskommission‹ aus insgesamt sieben Mitgliedern der juristischen Fakultät der ›Universität İstanbul‹. Hinzu kamen fakultativ drei weitere Mitglieder der juristischen Fakultät der ›Ankara Universität‹ (vgl. Aldıkaçtı 1982: 138; Hirsch 1966: 41). Verschiedene internationale Verfassungen wurden einem komparativen Vergleich mit dem Ziel unterzogen, theoretische Konstruktionen mit türkischen Rahmenbedingungen in Einklang zu bringen. Hierfür führte die Kommission Erhebungen durch, indem sie politische Organisationen befragte und Universitätslehrer, Journalisten, Intellektuelle und viele weitere Gruppen anhörte. Diese Umfragen dienten letztlich dem Zweck, eine möglichst repräsentative Erwartungshaltung der türkischen Bevölkerung abzubilden. Allerdings stieß die Vorgehensweise wiederum bei der am Prozess unbeteiligten politikwissenschaftlichen Fakultät der ›Ankara Universität‹ auf massive Kritik. Für sie war das methodische Vorgehen unvereinbar mit einer erfolgreichen Aussicht auf Praktikabilität, sodass sie unaufgefordert einen konkurrierenden Vorentwurf verfasste. Dieser geriet an die Öffentlichkeit, noch bevor die Verfassungskommission aus *İstanbul* ihren Entwurf knapp fünf Monate nach dem Putsch der MBK vorlegen konnte. Obwohl alle zehn Mitglieder unterzeichneten, gab es bei nahezu jeder Regelung Minderheitsvoten, sodass im Endeffekt kaum jemand gänzlich und mit voller Überzeugung hinter dem offiziell vorgelegten Entwurf stand (vgl. Hirsch 1966: 41): »The Commission [...] produced a curious draft with many dissenting opinions« (Özbudun 2011a: 9).

Beide in der Öffentlichkeit kursierenden Entwürfe waren von Grund auf verschieden. Zwar wollten beide die Schwächen der Verfassung von 1924 ausgleichen, weswegen der Schwerpunkt auf einer Machtdiffusion, statt -konzentration lag (vgl. Aldıkaçtı 1982: 139), indes gab es divergente Stra-

156 Zunächst setzte sich das Komitee noch aus 38 Personen zusammen, allerdings verstarb im September ein Mitglied und niemand rückte nach (vgl. Zürcher 2010: 242). Aber auch diese Mitgliederzahl sollte sich wegen eines politischen Richtungskampfes im weiteren Verlauf reduzieren.

tegen der Umsetzung. Der Entwurf aus Ankara betonte, die Verfassungsgebung sei auch politischer und nicht ausschließlich juristischer Natur, daher machte sie sich für die Bildung einer verfassungsgebenden Versammlung stark, mit dem Ziel, anschließend einen Entwurf zu formulieren und zu verabschieden (vgl. Dodd 1969: 108; Tanör 2015: 372). Während sie kontraintuitiv – dem Trend westlicher Staaten folgend – eine starke Exekutive forderte, dabei jedoch die Grund- und Freiheitsrechte der Bürger hervorhob und diese voranstellte, waren die İstanbuler darum bemüht, die Macht kleinstmöglich zu teilen. Retrospektiv spricht der Verfassungsrechtsler *Aldıkaçtı* (1982: 139) fast schon verschwörerisch von einer ›Konföderation der Exekutive‹, da diese aus vielen autonomen Bereichen bestehen und folglich eine Konzentration gänzlich verhindern sollte.

Aus den Debatten in der offiziellen İstanbuler Kommission entstand ein Entwurf, dessen Höhepunkt die Bildung einer Zweiten Kammer war. Diese sollten sich zu einer Hälfte aus ernannten Notabeln zusammensetzen, während die andere Hälfte durch die Bevölkerung gewählt werden sollte. Stimmberechtigte Wähler wären jedoch nur jene Bürger gewesen, die mindestens die Mittlere Reife als Schulabschluss hätten vorweisen können. Dies entspricht einer offensichtlichen Wahlrechtseinschränkung, zumal das Land seinerzeit eine hohe Analphabetenquote aufwies. Hierin spiegelt sich überdies die Spaltung in der Bevölkerung wider, denn größtenteils waren es die in der Peripherie lebenden Personen, die einer militärischen Intervention ablehnend gegenüberstanden und mit diesen Bestimmungen vorsätzlich exkludiert wurden. Das tiefe Misstrauen der westlich geprägten Eliten gegenüber den sogenannten ›schwarzen Türken¹⁵⁷ fand exakt hier ihren Ausdruck. Ebenfalls war der İstanbuler Entwurf geprägt von einer hervorstechenden Skepsis gegenüber den Parteien und einer Machtkonzentration, sodass innerhalb des Staates mehrere autonome Sphären geschaffen werden sollten, von denen man erwartete, dass sie sich von den jeweils regierenden politischen Parteien emanzipieren und ein Eigenleben führen würden.¹⁵⁸

157 In der simplifizierenden dichotomen Gegenüberstellung von *>black and white turks<* stehen die aus dem ländlichen Anatolien stammenden sogenannten schwarzen Türken, die als traditionell, religiös und provinziell gelten, den westlichen Eliten aus den Städten gegenüber, die wiederum als kultiviert und modern charakterisiert werden (vgl. Ramm 2017).

158 Zu diesen autonomen Sphären zählten neben den Universitäten und dem Rundfunk auch die nationalen Museen und Bibliotheken sowie Theater, Konservatorien und Opern (vgl. Tanör 2015: 371).

Mit 191 Artikeln war der Entwurf vergleichsweise lang, stand ihm doch der inoffizielle Entwurf aus *Ankara* mit lediglich 109 Artikeln gegenüber. Da der offizielle Entwurf, nachdem er am 18. Oktober 1960 publik geworden war, auf keinerlei Zustimmung traf – weder in der Öffentlichkeit noch unter den jeweiligen Verantwortlichen –, waren die Rufe nach einer verfassungsgebenden Versammlung, die sich letztlich mit der Ausarbeitung eines ›besseren‹ Entwurfs beschäftigen sollte, deutlich wahrnehmbar (vgl. Özbudun 2011a: 10).

Nach nur rund zwei Wochen konnte der geforderte neue ›Vor-Entwurf eingereicht werden, woraufhin *Gürsel* die Gründung einer verfassungsgebenden Versammlung befahl (vgl. Özbudun 2011a: 10). Diese Versammlung bestand aus zwei Kammern, zum einen aus dem MBK und zum anderen aus einem neu zu bildenden Repräsentantenhaus. Letzteres umfasste insgesamt 272 Mitglieder aus erlesenen Intellektuellen (vgl. Aldıkaçı 1982: 150f.); gleichzeitig sollte das Haus möglichst breite gesellschaftliche Schichten vertreten. Allerdings entschied das MBK unter den gegebenen Umständen keine Direktwahl zuzulassen: »[T]hus the NUC [MBK; Anm. d. Verf.] decided to establish a partly indirect elected and partly co-optative House of Representatives« (Özbudun 2011a: 10). Alles in allem bestimmten die Putschisten 28 Mitglieder (vgl. Tanör 2015: 370): Während *Gürsel* als Staatspräsident zehn der Mitglieder ernannte, wählte das Komitee der Nationalen Einheit die restlichen 18. Weitere 75 Mitglieder kamen aus den Provinzen, in denen je nach Bevölkerungsgröße zwischen ein und vier Repräsentanten gewählt wurden. Auch durften Parteien Mitglieder entsenden, jedoch existierten nur zwei Parteien, die nach dem Putsch mit solch einer Aufgabe betraut wurden – einerseits die putschbefürwortende CHP und andererseits die Republikanisch-Nationale Bauernpartei (*Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi*, CKMP). Erstere stellte 49, letztere 25 Mitglieder.¹⁵⁹ Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen komplettierten die Versammlung. Allerdings war die Macht des Militärs so beträchtlich, dass es bei der Verfassungsgebung keinen greifbaren ›zivilen‹ Arm gab. Özbudun (2011a: 11) zufolge war insbesondere die CHP entscheidend in den Prozess eingebunden, da sie zum einen im Repräsentantenhaus dominierte und

159 Die DP konnte keine Vertreter in das Repräsentantenhaus schicken, da es erstens den DP-nahestehenden Personen verboten war, Teil dieses Gremiums zu sein. Zweitens wurde die Partei auf Gerichtsbeschluss hin im September 1960 verboten (vgl. Aldıkaçı 1982: 150). Mit der bewussten Exklusion der DP, die bei der letzten regulären Parlamentswahl noch 47 % der Stimmen errungen hatte, mangelte es dem Repräsentantenhaus bereits strukturell an Legitimation.

4.4. Verfassung von 1961 und ihre Modifikation in den 1970er Jahren

zum anderen in weiten Teilen des Militärs hochrangig vertreten war. Ebenso war sie innerhalb der bürokratischen Elite präsent, die bis heute einen Großteil ihrer Wählerklientel ausmacht. Diese engen Verbindungen ermöglichten ihr, eigene Wünsche in die Verfassung einzubauen, die wiederum von den im ›Oppositionsjahrzehnt‹ erlebten Erfahrungen sowie Schwierigkeiten beeinflusst waren.

»CHP had developed a preference for a more liberal and pluralistic democracy based on a system of checks and balances, including constitutional review and strong guarantees for the independence of judiciary« (Özbudun 2011a: 11).

Aus dem Repräsentantenhaus heraus bildete sich schließlich eine 20-köpfige Kommission mit der Aufgabe, eine komplett neue Verfassung auszuarbeiten. Im ersten Schritt zog man die verfügbaren Verfassungsvorschläge aus der Wissenschaft heran. Der İstanbuler Entwurf wurde als sogenannter Arbeitstext verwendet, Ankaras Vorschlag derweil als Hilfstext, der die Arbeiten an der neuen Verfassung begleitete (vgl. Hirsch 1966: 42). Relativ zügig entwarf die Kommission eine Verfassungsformulierung, die, nachdem sie von der verfassungsgebenden Versammlung angenommen worden war, einer letzten Legitimation bedurfte. Als eine Art Kompensation der mangelnden Legitimation durch die Bevölkerung hatte das MBK schon früh festgelegt, die Verfassung in einem Referendum der Bevölkerung vorzulegen. Trotz partiell achtbarer Intentionen von gewissen Teilen des Militärs, stand die verabschiedete Verfassung hinsichtlich ihrer Legitimation auf tönernen Füßen: Das Militär hatte sie maßgeblich formuliert bzw. ihre Entstehung unterlag dessen strenger Aufsicht. Dementsprechend war die Verfassung weder in einem deliberativen noch inklusiven Kontext eingebettet (vgl. Ergüder 1995: 64).

4.4.2. Aufbau der Verfassung

Etwas mehr als 13 Monate nach der militärischen Intervention stimmte am 9. Juli 1961 das Volk mittels eines Volksentscheids über die neue Verfassung ab. Von den 12.747.901 Stimmberechtigten nutzten 81 % ihre Stimme, wobei 61,7 % der neuen Verfassung zustimmten und 38,3 % sie ablehnten (vgl. Nohlen et al. 2001: 254). Somit trat sie am 20. Juli als Gesetz Nr. 334 in Kraft und stellte die zweite Verfassung der noch jungen Republik dar. Insgesamt 157 Artikel waren auf sechs Abschnitte verteilt, inklusive einer kurzen Präambel. Der dritte Abschnitt behandelte nacheinan-

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

der die Legislative, die Exekutive – erst den Staatspräsidenten, dann den Ministerrat – und anschließend die Judikative. Zwischen November 1969 und April 1974 wurden in sieben unterschiedlichen Akten 43 Artikel der Verfassung verändert und zusätzlich mit zwölf Übergangsatartikeln ergänzt (vgl. Özkan 1977: 58).

In der vorherigen Verfassung wurde noch eine mangelhafte Vorkehrung von institutionellen *checks and balances* als ein folgenschweres Problem identifiziert – speziell in der ›demokratischen‹ Phase ab 1950 (vgl. Sevinç 2017: 26). Insbesondere bei der Berücksichtigung bisheriger realpolitischer Praxis fiel eine enorme Diskrepanz zwischen der einschränkenden Schrift und ihrer zulassenden Realität auf. Dies lag entweder in den stark majoritären Mechanismen oder in den prominenten Persönlichkeiten, allen voran *Atatürk* und *Inönü* als größtmögliche Autoritätsfiguren der jungen Türkei, begründet. Deswegen begleiteten die Verfassung überwiegend zweierlei Bedenken: Einerseits waren institutionelle Mechanismen zu entwickeln, die eine Macht usurpation durch ein Organ verhindern helfen sollten. Andererseits galt es, eine faktische Mehrheitstyrannie zu unterbinden, wofür majoritäre Elemente zugunsten einer pluralistischen Demokratie zurückzudrängen waren (vgl. Lord 2012: 231). Wer die Legislative kontrollierte, herrschte auf diese Weise zügellos in einer sogenannten Diktatur der Mehrheit. Primäre Herausforderung war es, ein konsensuell geprägtes politisches System zu etablieren, in der die Macht auf verschiedene Akteure verteilt ist. Dementsprechend gingen die Verfassungsgründer – Teile des Militärs, aber auch der bestehenden Staatsbürokratie und Verfassungsrechtler (vgl. Özbudun/Gençkaya 2009: 16) – gänzlich neue institutionelle Wege und schlugen divergente Varianten des parlamentarischen Regierungssystems vor. Es entstanden institutionelle Gegengewichte, wie eine zweite legislative Kammer, unabhängige Gerichte, ein Verfassungsgericht mitsamt Normenkontrolle, ein (reines) Verhältniswahlrecht und eine effektive Gewährleistung von individuellen Grund- und Freiheitsrechten, um eine Machtkonzentration zu verhindern (vgl. Özbudun/Gençkaya 2009: 16).

Eine besondere Herausforderung war das Amt des Staatsoberhaupts, denn dieses war bereits in der vorherigen Verfassung auf geringe Funktionen beschränkt, verkörperte aber paradoxe Weise vornehmlich zwischen 1924 und 1950 das umstrittene Entscheidungszentrum im politischen System. In dieser Hinsicht herrschte Kontinuität: Das Staatsoberhaupt verfügte weiterhin über klassische, lediglich notariell-zeremonielle Funktionen. Um die politische Ohnmacht zu unterstreichen, war ein breiter legislativer Konsens für die Wahl erforderlich. Zusätzlich sollten institutionelle

Mechanismen die Machtkonzentration hemmen und für eine entsprechende Übersetzung in die Praxis sorgen. Des Weiteren räumte der Verfassungstext nur sieben Artikel für den Staatspräsidenten ein (TVerf 1961: Art. 95–101). Zusammenfassend entsteht der Eindruck eines politisch stark gestützten Staatsoberhaupts, das auf seine Rolle als Repräsentant der Republik und der türkischen Nation mithilfe gegen-majoritärer Elemente reduziert werden sollte. Gewiss entsprach die Implementierung der klassischen Zuteilung in der doppelten Exekutive einer Imitation zeitgenössischer westlich-europäischer Regierungssysteme. Annähernd alle europäischen Regierungssysteme zu der Zeit waren nach der Logik des parlamentarischen Systems verfasst¹⁶⁰ und besaßen allesamt ein schwaches Staatsoberhaupt. Eine Orientierung an westlichen Beispielen war offenkundig und in Anbetracht der engen Westbindung der Türkei in den Nachkriegsjahren politisch konsequent. *Ernst Hirsch* (1966: 41) spricht in diesem Zusammenhang von einer intensiven Orientierung an Italien und insbesondere der Bundesrepublik Deutschland, da beide Regierungssysteme eine diktatorische Vergangenheit aufwiesen. Insofern sei die türkische Vermutung plausibel, dort gewisse institutionelle Mechanismen zu finden, die sich explizit gegen die Wiederkehr einer (Quasi-)Diktatur richteten.¹⁶¹

Wie wichtig die Vermeidung einer Machtkonzentration war, zeigen die institutionellen Bemühungen, eine funktionierende Machtdiffusion zu gewährleisten, denn das majoritäre Verständnis der Regierenden, die faktische Machtusurpation durch demokratische Wahlen, die daran anschließende Abschaffung demokratischer Mittel sowie eine bevorstehende autoritäre Herrschaft, in der die Opposition nach und nach ausgeschaltet wird, waren weiterhin präsent. Konsequentermaßen sollte die komplette Exekutive durch zwei weitere institutionelle Konfigurationen geschwächt werden: Zum einen entstand mit der Schaffung des Senats ein Bikameralismus und zum anderen führte man ein Normenkontrollverfahren durch den

160 Freilich stellt die Schweiz hier die Ausnahme dar.

161 Das Regierungssystem in Frankreich befand sich zu jener Zeit aufgrund andauernder Krisen, die mit der schwachen Stellung der Exekutive begründet wurden, in einem Umbruch. Kurz vor der türkischen Verfassung wurde das französische Regierungssystem dahingehend verändert, dass das Staatsoberhaupt, wegen der Amtsinterpretation des ersten Präsidenten *Charles de Gaulle*, eine stärkere Rolle im politischen System einnahm, die – wie sich in den folgenden Jahren herausstellen sollte – je nach Mehrheitskonstellation als die dominantere Position darstellte und 1962 mit der Einführung der Direktwahl bekräftigt wurde (vgl. Elgie 2009: 249). Dementsprechend konnte sie der türkischen Verfassung von 1961 gar nicht Pate stehen, wohl aber die IV. französische Republik.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

Verfassungsgerichtshof ein. Gemäß Lijpharts (1984; 1999) Typologisierung weisen diese Neuerungen in der Türkei auf Merkmale einer Konsensdemokratie hin. Obendrein ist der Übergang von einem indirekten Mehrheitswahlsystem hin zu einem quasi reinen Verhältniswahlsystem ein weiterer unbeirrter Schritt in Richtung Konsensdemokratie. Schließlich sind allein diese drei Umwandlungen allesamt Anzeichen für eine konsensdemokratische Einordnung des politischen Systems (siehe: Lijphart 1984). Rein verfassungspolitisch ist die Prämisse sodann eindeutig machtverteilend und einer Konzentration entgegentretend, indem vorbeugende Maßnahmen getroffen wurden.

Mithilfe des Verhältniswahlsystems rückten Einparteienregierungen theoretisch in weite Ferne und die politische Elite wurde förmlich zur Bildung von Koalitionen gezwungen, was schließlich den Druck der Konsenssuche erhöhte.¹⁶² Zusätzlich führte man mit der Etablierung eines unabhängigen Verfassungsgerichtshofs einen neuen Vetospieler in das politische System ein (vgl. Kalaycioglu 2005b: 93). Offenkundig schwächte dies die Position der Regierung ebenso wie die Schaffung eines neuen – nicht demokratisch gewählten – institutionellen Akteurs: der Nationale Sicherheitsrat (MGK). Dieser setzte sich aus den einzelnen Teilen der Türkischen Streitkräfte zusammen und bekam den Rang eines Verfassungsorgans verliehen. Der MGK diente gewissermaßen als Abschreckung und sollte die politischen Akteure permanent an die Anwesenheit des Militärs erinnern, ihr Handeln entscheidend beeinflussen und dadurch weitere Interventionen obsolet machen (vgl. Tanör/Yüzbaşıoğlu 2014: 4).

Neben einer aufgewerteten horizontalen Gewaltenteilung führte die Verfassung von 1961 ferner eine lediglich in Ansätzen skizzierte vertikale Gewaltenteilung ein, ohne auch nur einen Deut vom zentralistischen Aufbau des Staates abzurücken und sich föderalen Strukturen zu öffnen. Es gab zwar eine Zweite Kammer, *Senato*, jedoch darf sie nicht als Repräsentationsorgan einer gliedstaatlichen Ebene interpretiert werden. Durch diese institutionelle Maßnahme erhöhte sich lediglich der Konsensbedarf unter den politischen Akteuren. Mit der Zweiten Kammer betrat ein weiterer Vetospieler die politische Arena, der durch eigene Mehrheitsverhältnisse für die Regierungskoalition und ihr Handeln entscheidend sein konnte. Ähnlich wie beim US-Senat fand alle zwei Jahre die Wiederwahl eines

162 Ein weiterer und gravierender Faktor ist die nicht vorhandene innerparteiliche Demokratie, die schließlich bei größeren Meinungsverschiedenheiten die unterlegenen Akteure zu Abspaltungen und Neugründungen veranlasste (vgl. Yanık 2013b).

Drittels der Mitglieder statt, sodass die Regierung ständig ›geprüft‹ wurde und implizit dem Zwang unterlag, ›gute Ergebnisse‹ zu liefern. Andernfalls konnte sie mittels der Senatswahlen alle zwei Jahre sanktioniert werden, indem die Oppositionsparteien an Stimmen hinzugewannen, während die Regierungsparteien Stimmenverluste hinnehmen mussten. In der Verfassungsrealität hatte, wie noch zu zeigen sein wird, diese Form der sogenannten Nebenwahlen bzw. *second-order elections*, mittelbaren Einfluss auf vorzeitige Koalitionskrisen und -brüche.

4.4.3. Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive

Legislative

Mit dem Inkrafttreten der Verfassung von 1961 bestand die Legislative – die ›Große Türkische Nationalversammlung‹ (*Türkiye Büyük Millet Meclisi*, TBMM) – aus zwei Kammern, der ›Großen Nationalversammlung‹ (*Büyük Millet Meclisi*, BMM) und dem ›Senat der Republik‹ (TVerf 1961: Art. 63). Insgesamt vertraten 615 Abgeordnete¹⁶³ in beiden Kammern die gesamte Nation (TVerf 1961: Art. 76).

Ein doppeltes Mandat, also Mitglied in beiden Kammern zu sein, war untersagt (TVerf 1961: Art. 78). Neben der Anzahl der Mitglieder waren zudem das Wahlrecht und die Wahlmodalitäten nicht vollständig identisch. Während die Nationalversammlung ganz klassisch alle vier Jahre nach dem Verhältniswahlprinzip gewählt wurde (TVerf 1961: Art. 69), betrug die Amtszeit der Senatoren sechs Jahre, wobei man – wie in den USA – alle zwei Jahre ein Drittel des Senats neu wählte, sodass sich die Mehrheitsverhältnisse im Senat und folglich die Legislativmehrheiten fortwährend ändern konnten (TVerf 1961: Art. 73).¹⁶⁴ Zudem ernannte der Staatspräsident 15 der 150 Senatoren direkt, von denen mindestens zehn keiner Partei angehören sollten, sodass die Zweite Kammer insgesamt 165 Mitglieder¹⁶⁵ umfasste (TVerf 1961: Art. 70 & 72). Sowohl die asynchronen

163 Diese teilen sich auf in 450 Abgeordnete in der BMM und 165 im Senat.

164 Infolge dieser asynchronen Wahl innerhalb eines Hauses musste unweigerlich eine einmalige Konstruktion geschaffen werden, die es ermöglichte das erste Drittel des Senats nach zwei und das zweite Drittel nach vier Jahren zur Wahl zu stellen. Der zehnte Übergangsartikel in der Verfassung regelte dies und sah einen Losentscheid vor, der den ersten Senat in drei ›Fraktionen‹ einteilte und bestimmte wer nach zwei, vier bzw. sechs Jahren ausscheiden musste.

165 Außerdem war gesetzlich festgelegt, dass alle Mitglieder des MBK und alle ehemaligen Staatspräsidenten *ex officio* Senatoren auf Lebenszeit sein sollten, was

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

Legislaturperioden als auch die präsidentielle Ernennungskompetenz fällen insbesondere deswegen ins Gewicht, weil dem Senat in der Gesetzgebung eine maßgebliche Funktion zukam.

Jede Gesetzesinitiative¹⁶⁶ oder -vorlage bedurfte der Zustimmung beider Körperschaften, bevor sie als Gesetz verabschiedet werden konnte. Folglich war die Regierung für ihre Gesetzesvorhaben auf die Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern angewiesen. Nachdem in der Nationalversammlung ein Gesetzesentwurf verabschiedet worden war, wanderte dieser Entwurf in den Senat. Erst nach Billigung des Senats trat das Gesetz in Kraft; falls die Mitglieder des Senats ihre Zustimmung verweigerten, hatten sie die Möglichkeit, das Gesetz zu verändern und der Nationalversammlung zurückzuschicken. Die BMM konnte daraufhin die modifizierte Fassung annehmen oder ablehnen. In letzterem Fall bildete sich – ähnlich dem Vermittlungsausschuss in der Bundesrepublik – aus beiden Körperschaften zu gleichen Teilen eine ›Gemischte Kommission‹, die eine neue Version des Gesetzes formulierte und anschließend beiden Kammern zur Abstimmung vorlegte. Damit befanden sich drei unterschiedliche Entwürfe im Umlauf – die Fassung der BMM, die modifizierte Version des Senats und die Kompromisslösung der ›Gemischten Kommission‹ – und die Nationalversammlung musste sich für einen entscheiden. Erst wenn beide Körperschaften das Gesetz – in welcher Version auch immer – mit einer absoluten Mehrheit annahmen, erlangte es Gesetzeskraft (TVerf 1961: Art. 92). Eine Abschwächung des hohen Konsensbedarfs lag in der Kompetenz der BMM, den Senat letztlich zu überstimmen, der Senat besaß somit keine gleichberechtigte, sondern eine nachgeordnete Stellung im Regierungssystem.¹⁶⁷ Im konkreten Gesetzgebungsprozess drückte sich die Funktion des Senats in einer Verkomplizierung des Regierens und einer Beschneidung der Regierungsmacht aus.¹⁶⁸

den Einfluss der Streitkräfte auf den Verfassungsgebungsprozess und in der neuen Verfassung unterstrich.

- 166 Neben den Mitgliedern des TBMM besaß der Ministerrat ebenfalls ein Gesetzesinitiativrecht.
- 167 Sofern der Senat mit einer Zweidrittelmehrheit dem Gesetz seine Zustimmung verweigert hatte, musste die BMM ihrerseits eine Zweidrittelmehrheit aufbringen, um das Veto des Senats zu überstimmen.
- 168 Auch der Staatspräsident, dem die Verkündung eines Gesetzes oblag, besaß ein suspensives Vetorecht und er konnte jedes Gesetz unter Angabe von Gründen an die Legislative zurückverweisen. Wie bei der Vorgängerverfassung konnte die Legislative das präsidentielle Veto jedoch überstimmen (TVerf 1961: Art. 93).

Insgesamt gewährte die Verfassung dem Parlament zwei Möglichkeiten, die Regierung vorzeitig zu entlassen. Einerseits konnte die Nationalversammlung – ohne Zustimmung des Senats – von ihrem Selbstauflösungsrecht Gebrauch machen und jederzeit Neuwahlen ausrufen (TVerf 1961: Art. 69). Andererseits gab es die klassische Option eines Misstrauensvotums aus politischen Gründen. Artikel 89 (TVerf 1961) regelte die allgemeine Anfrage und die Interpellation als Kontrollinstrumente gegenüber dem Ministerrat und schrieb vor, dass eine absolute Mehrheit der Gesamtzahl der Mitglieder der BMM erforderlich war, um eine vorzeitige Entlassung herbeizuführen.¹⁶⁹ An der Koppelung zwischen Interpellation und Misstrauensvotum lässt sich eindrucksvoll veranschaulichen, dass die türkische Verfassungspolitik erheblich vom Parlamentarismus in Frankreich inspiriert wurde, wo sich bereits im 19. Jahrhundert die »förmliche Interpellation mit anschließenden Abstimmungen über die Politik der Minister als Mittel der Verantwortlichkeit herausgebildet« (Meinel 2019: 48) hatte. Eine Besonderheit des Misstrauensantrags war die vergleichsweise simple Anwendung, die ohne irgendwelche Einschränkungen bei der Antragsstellung auskam. Ein einzelner Abgeordneter konnte bereits ein Misstrauensvotum veranlassen. Dies führte zu einer argen Verschleppung des allgemeinen Regierungsbetriebs, schränkte die Regierung in ihrem Aktionsradius erheblich ein und schwächte sie im Verhältnis zur Legislative, implizierte doch jeder willkürliche Misstrauensantrag zunächst einmal eine Regierungskrise.

Exekutive

Die Exekutive war in Kontinuität zu der vorherigen Verfassung und typisch für parlamentarische Systeme zweigeteilt. Zum einen bestand sie aus einem rein repräsentativen Staatspräsidenten und zum anderen aus einem Ministerpräsidenten, der dem Ministerrat vorstand. Das Staatsoberhaupt wurde von der TBMM – also beiden Kammern – für sieben Jahre aus den eigenen Reihen gewählt, wobei der Bewerber neben der Staatsbürgerschaft eine Hochschulbildung vorweisen und das 40. Lebensjahr vollendet haben musste. Eine Hochschulbildung als Qualifikation entspricht nicht den klassischen Kriterien und dient einer offenkundigen Selektion. In den beiden ersten Wahlgängen war eine Zweidrittelmehrheit notwendig, erst im

169 Der Senat spielte hierbei keine Rolle, was die asymmetrische Kompetenzverteilung zwischen den beiden Kammern verdeutlicht. Damit tritt das von *Ganghof* konzipierte semiparlamentarische Regierungssystem auch in diesem (historischen) Bikameralismus nicht zu Tage.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

dritten Wahlgang genügte eine absolute Mehrheit. Diese hohen Hürden und die damit verbundene Absage an eine einfache Mehrheit unterstreichen den Konsens- und Kompromisscharakter des Amts. Die Verfassung schrieb – im Gegensatz zur vorherigen Regelung – ausdrücklich vor, dass ein Amtsinhaber nach Ende seiner Amtszeit nicht direkt eine zweite Amtszeit antreten durfte (TVerf 1961: Art. 95 & 96). Allerdings konnte der Verfassungstext so ausgelegt werden, dass eine zweite, dritte (usw.) Wahl gleichwohl möglich war, sofern zwischen den zwei Amtsperioden mindestens eine andere Person das Amt des Staatspräsidenten innehatte, sodass mehrere Amtszeiten nicht ausgeschlossen, jedoch eingeschränkt wurden.

Sofern ein Staatspräsident gewählt wurde, musste dieser aus seiner Partei ausscheiden und gleichzeitig sein Abgeordnetenmandat niederlegen (TVerf 1961: Art. 95). Im Gegensatz zu ihren zwei Vorgängerinnen war in dieser Verfassung nicht länger das Parlament alleiniger Vertreter der türkischen Republik, sondern es teilte sich diese Aufgabe mit dem Staatspräsidenten. Es gehörte zu den primären Aufgaben und Kompetenzen des Staatsoberhauptes, die Einheit der Republik und des Staates zu verkörpern (TVerf 1961: Art. 97). Seine politischen Befugnisse wurden noch stärker minimiert. In Kontinuität zur alten Verfassung blieb das suspensive Vetorecht mit seiner lediglich aufschiebenden Wirkung schwach. Zudem war dieses nicht als Blockade-, sondern lediglich als Kontrollinstrument zu verstehen. Ferner konnte er im Ministerrat, wann immer er es für notwendig hielt, den Vorsitz übernehmen, internationalen Verträgen zustimmen und in bestimmten Fällen die Haftzeit von Gefängnisinsassen verkürzen oder Begnadigungen aussprechen (TVerf 1961: Art. 97). Die Gegenzeichnungspflicht seiner Anordnungen durch den Ministerpräsidenten respektive die Minister schränkten seine Befugnisse indes ein. Gleichzeitig durfte er für seine mit Amtspflichten verbundenen Handlungen nicht zur Verantwortung gezogen werden (TVerf 1961: Art. 98). Angesichts seiner mangelhaften politischen Befugnisse war es konsequent, das Staatsoberhaupt nicht aus politischen Motiven seines Amtes entheben zu können, was jedoch keineswegs eine generelle Unabsetzbarkeit bedeutete. Auf Antrag mindestens eines Drittels aller Stimmen der TBMM konnte ein Amtsenthebungsverfahren wegen Hochverrats eingeleitet werden. Anschließend wäre eine Zweidrittelmehrheit in einer gemeinsamen Sitzung von Nöten gewesen, um ihn erfolgreich abzusetzen (TVerf 1961: Art. 99). Ein Amtsenthebungsverfahren war demzufolge an eine hohe Hürde gekoppelt, was nicht zuletzt auf die beschränkten (politischen) Funktionen des Präsidenten zurückzuführen war. Obendrein existierten Blockademöglichkeiten kaum bis gar nicht. Daraus ließe sich folgern, dass der Staatspräsident keinesfalls als

Vetospieler im System eingeplant war. Die Artikel 100 und 101 (TVerf 1961) beinhalteten die Nachfolgeregelung bei einer plötzlichen Vakanz des Staatspräsidentenamtes. Sofern dieser, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehr in der Lage war, die Amtsgeschäfte weiterzuführen, vertrat ihn der Präsident des Senats bis eine Neuwahl den Nachfolger bestimmt hatte (TVerf 1961: Art. 100 & 101).

In der Verfassung beschrieb der zweite Teil zur Exekutive nähergehend den Ministerpräsidenten und den Ministerrat. Rein formal wurde der Ministerpräsident aus den Reihen der TBMM ernannt (TVerf 1961: Art. 102). Anschließend präsentierte der Ministerpräsident beiden Kammern sein Kabinett, er verlas sein Regierungsprogramm binnen einer Woche und stellte sich alsdann einem Vertrauensvotum (TVerf 1961: Art. 103). Im Amt war es dem Ministerpräsidenten gestattet, der Nationalversammlung eine Vertrauensfrage zu stellen, um herauszufinden, ob er weiterhin die Unterstützung einer Parlamentsmehrheit besaß, oder um indirekt Neuwahlen einzuleiten. Das Gesuch konnte lediglich von der absoluten Mehrheit aller Mitglieder der TBMM abgelehnt werden (TVerf 1961: Art. 104). Falls die parlamentarischen Mehrheiten fragil waren, konnte das klassische Misstrauensvotum unter Umständen zu einer permanenten, immer wiederkehrenden Abberufung verschiedener Regierungen führen. Schließlich reichte eine destruktive Mehrheit aus, um die Regierung abzuwählen und erschwerte so insbesondere Minderheitsregierungen das Überleben enorm. Um etwaige dauerhafte chaotische Verhältnisse zu vermeiden, sah die Verfassung ein Schlupfloch für die Exekutive vor und gestattete vorzeitige Neuwahlen infolge einer Parlamentsauflösung:

»Wurde der Ministerrat innerhalb von 18 Monaten zweimal durch ein Misstrauensvotum nach Maßgabe der Artikel 89 und 104 der Verfassung gestürzt und wird danach ein drittes Misstrauensvotum erteilt, so kann der Ministerpräsident den Präsidenten der Republik ersuchen, Neuwahlen zur Nationalversammlung auszuschreiben« (TVerf 1961: Art. 108; Übers. d. Verf.).

Sofern also binnen 18 Monaten der Regierung drei Mal das Vertrauen verweigert wurde – dies galt auch für die in Artikel 104 definierte Vertrauensfrage seitens des Ministerpräsidenten – war der Staatspräsident befugt, das Parlament aufzulösen. Zu diesem Zweck beriet er sich mit den Vorsitzenden beider Parlamentskammern, allerdings war diese Rücksprache nicht bindend und lag somit im Ermessen des Präsidenten. Anders als in der Metaphorik Loewenstein (2000 [1959]: 85), der vom Kolben und Zylinder sprach, sah die Verfassung hier eine Auflösungskompetenz der Exekutive

nur dann vor, wenn die Legislative gewisse Voraussetzungen schuf. Im Falle der Türkei waren die Voraussetzungen mit hohen Auflagen verbunden und führten zu einer erheblichen Immobilität der Exekutive bei unklaren Mehrheitsverhältnissen. Ähnlich wie in der Verfassung von 1924 war demnach der Exekutive eine vorzeitige Auflösung des Parlaments aus eigenem Antrieb vorenthalten. Auch ein fingierter Vertrauensverlust wurde durch die Vorbedingung eines dreifach gescheiterten Misstrauensvotums erheblich erschwert. Im Zentrum stand somit die Sicherstellung einer Kontinuität der Legislative um den Preis einer im Verhältnis zum Parlament schwächeren Exekutive.

4.4.4. Verfassungsrealität

Es ist nahezu allgemeiner wissenschaftlicher Konsens, die Verfassung von 1961 als die freiheitlichste¹⁷⁰ zu bezeichnen, die die Türkei jemals hatte (vgl. Bozkurt 2015: 124; Solmaz 2016: 282; Tanör 2015: 378f.). Sie sei der Garant für eine »liberale und hoffnungsvolle gesellschaftliche Atmosphäre« (Ahmad 1977: 218).¹⁷¹ Für diese Beurteilung sind diverse Gründe ausschlaggebend, allen voran die gestärkten individuellen Teilhabe- und Frei-

170 Es wirkt durchaus irritierend, wenn *Yaşar Aydin* (2017: 54) von der »demokratischste[n] Verfassung« spricht. Zwar verweist er explizit auf die liberalen Elemente der Verfassung wie das Bekenntnis zu den Menschenrechten. Allerdings ist dies nur eine Teilbedeutung des Begriffs. Vielmehr bezieht sich der Demokratiegrad bei Verfassungen auch auf den Entstehungsprozess und dieser war in der Militärherrschaft gewiss nicht der »demokratischste«. Viel eher ließe sich die Verfassung von 1921 aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte als die »demokratischste« bezeichnen (vgl. Tanör 2015: 250).

171 Eine derartige Lesart muss sich jedoch den Vorwurf gefallen lassen, gewisse autoritäre und antidemokratische Tendenzen bewusst oder unbewusst zu ignorieren. Bemerkenswert ist hierbei, dass ebenjene Tendenzen teilweise von *Ahmad* (1977) erkannt werden, allerdings nicht wirklich in seine Bewertung einfließen. Hierzu gehören die sukzessive Erhöhung des politischen Einflusses eines nicht demokratisch legitimierten Akteurs, namentlich der Armee, aber auch die dezidiert antikommunistischen bzw. antisozialistischen Maßnahmen – insbesondere gegenüber der im Parlament vertretenen Türkischen Arbeiterpartei. Zudem ist, wie *Solmaz* (2016: 282f.) zurecht aufzeigt, nach wie vor eine weitgehende Negation ethnischer und konfessioneller Pluralität verfassungsmäßig festgeschrieben. In der Präambel beriefen sich die Verfassungsgeber auf den Türkischen Nationalismus und unterstrichen somit ein weiteres Mal ihre Ambition, eine homogene Nation in einer gesellschaftlich pluralen Realität herzustellen.

heitsrechte, die zu zahlreichen Gründungen mannigfaltiger Interessensvertretungen führten (vgl. Kalaycıoğlu 2005b: 103). Es entstanden Parteien,

»die das gesamte Spektrum von extrem-links bis hin zu extrem-rechts abdeckten. Zudem wurden viele Vereine, Gewerkschaften und Frauenorganisationen ins Leben gerufen, zahlreiche Demonstrationen veranstaltet, große Streiks durchgeführt und neue politische Zeitungen und Zeitschriften gegründet« (Solmaz 2016: 287).

Ebenfalls schuf der neue liberale Geist Rückzugsorte, wie beispielsweise Universitäten, deren autonome Strukturen eine Politisierung abseits der Regierung zuließen (vgl. Ahmad 2010: 136).

Leitmotiv für eine neue institutionelle Ordnung war, durch diverse institutionelle Mechanismen eine Machtdiffusion zu etablieren (vgl. Tanör 2015: 371), weswegen man die majoritäre Logik des ›Winner-takes-it-all‹ durch das Proporzprinzip ersetzte. Bei der Frage nach dem einzuführenden Wahlsystem standen sich – wie es bei Diskussionen zu diesem Thema kennzeichnend ist – das Ziel, eine angemessene gesellschaftliche Repräsentation zu gewährleisten, und die Intention, durch deutliche Mehrheitsverhältnisse eine stabile Mehrheitsbildung zu erreichen, gegenüber. Trotz der Präferenz für ein Mehrheitswahlsystem – insbesondere seitens der Akademiker – setzten sich die Befürworter eines Verhältniswahlsystems durch, das zunächst sogar mit einer Wahlkreis-Hürde eingeschränkt wurde (vgl. Hasdemir 1992: 254). Bei den Wahlen 1965 wandte man sogar ein reines Verhältniswahlsystem an (vgl. Hale 1980: 406; Kalaycıoğlu 2005b: 102), womit letztlich die Repräsentationsanforderung am konsequentesten verfolgt, hingegen eine mögliche Regierungsinstabilität in Kauf genommen wurde.

Auch die Errichtung unabhängiger Gerichte sowie eines Verfassungsgerichts samt Normenkontrollbefugnis diente einer weiteren Einschränkung der Exekutivmacht. Von ihr initiierte Gesetze konnten durch juristische Entscheidungen für verfassungswidrig und ungültig erklärt werden. Als die allein regierende Gerechtigkeitspartei (*Adalet Partisi*, AP) beispielsweise 1969 ein Gesetz verabschiedete, dass das reine Verhältniswahlsystem durch das vorherige Modell ersetzen sollte, annulierte das Verfassungsgericht dieses Gesetz mit der Begründung, die Hürde widerspreche den Grundprinzipien der Verfassung. Zum alten Wahlsystem konnte die AP somit nicht mehr zurückkehren. Stattdessen musste sie nun eine Wahlsystemreform initiieren, die zwar nicht eins-zu-eins ihren Vorstellungen entsprach, dafür aber gerichtsfest war. Damit etablierte die Judikative sich selber zu einer politischen Entscheidungsträgerin, indem sie explizit dem Gesetzge-

ber widersprach und ihn durch die Vorabwirkungen ihrer Rechtsprechung in seiner Funktion entscheidend beeinflusste (vgl. Tanör 1990: 149; Yüzbaşıoğlu 2011: 116f.). Die nachstehenden Ausführungen zur Diskrepanz zwischen Verfassungsschrift und -praxis teilen die Ereignisse aufgrund der zweiten militärischen Intervention in zwei Perioden ein: 1961 bis 1971 und 1971 bis 1980.

Regierungssystempraxis zwischen 1961–1971

Mit der Einführung eines Verhältniswahlsystems erhöhte sich in der Folge der Fragmentierungsgrad im Parlament (vgl. Özbudun 2011b: 60); waren 1961 noch vier Parteien in Ankara vertreten, verdoppelte sich die Anzahl bei den Wahlen 1969, 1973 und 1977. Schon 1965 waren zwei weitere Parteien ins Parlament einzogen (vgl. Hale 1980: 409), was unter anderem daran lag, dass die Putschisten die zuvor dominante DP auflösten und ihre Kader und Klientel sich auf zwei neugegründete Parteien aufteilten. Neben der AP entstand die aus damaligen Dissidenten bestehende Partei der Neuen Türkei (*Yeni Türkiye Partisi*, YTP), die im Gegensatz zur AP eine gewisse Nähe zu den Militärs aufwies. Zudem gab es mit der nationalistischen CKMP eine weitere Vertretung, die Klientel rechts der Mitte¹⁷² ansprach. Auf der parteipolitisch rechten Achse trat 1965 auch noch die Volkspartei (*Millet Partisi*, MP) an. Auf der linken Seite wiederum spaltete sich im weiteren Verlauf die CHP, die unter ihrem damaligen Generalsekretär *Bülent Ecevit* einen sozialdemokratischen Kurs ansteuerte und die kemalistisch-nationalistische Partei nunmehr ›links der Mitte‹ zu platzieren versuchte. Mitglieder, die diesen Kurs nicht unterstützen wollten, gründeten die Republikanische Vertrauenspartei (*Cumhuriyetçi Güven Partisi*, CGP), positionierten sich im politischen Zentrum und distanzierten sich dezidiert von ›sozialistischen‹ Tendenzen. Mit der Türkischen Arbeiterpartei (*Türkiye İşçi Partisi*, TIP) zog 1965 erstmals eine genuin sozialistische Partei in die Nationalversammlung ein und konnte diesen Erfolg vier Jahre später wiederholen. Außerdem formierte sich 1966 mit der Einheitspartei Türkei (*Türkiye Birlik Partisi*, TBP) zum ersten Mal eine parteipolitische Interessenvertretung der alevitischen Bevölkerung, die nur drei Jahre nach ihrer Gründung acht Abgeordnete nach Ankara entsendete. Der Einsatz eines Verhältniswahlsystems ohne künstliche Sperrklausel war ein relevanter Faktor für die Pluralisierung des Parlaments, da sich für Kleinstparteien die Erfolgsaussichten erhöhten.

172 ›Rechts der Mitte‹ ist in diesem Fall euphemistisch formuliert. Die CKMP war extrem nationalistisch und gilt als Vorläuferpartei der rechtsradikalen MHP.

4.4. Verfassung von 1961 und ihre Modifikation in den 1970er Jahren

Angesichts der geschilderten Bedingungen war zur Überraschung vieler eine Regierungsbildung lediglich nach der ersten Parlamentswahl 1961 kompliziert, während die beiden Wahlen 1965 und 1969 wider Erwarten zu absoluten Mehrheiten einer Partei führten.

Abbildung 8: Ergebnisse der Parlamentswahlen 1961, 1965 und 1969

Parteien	Parlamentswahlen		
	1961	1965	1969
CHP	36,7 % (173)	28,7 % (134)	27,3 % (143)
AP	34,8 % (158)	52,8 % (240)	46,5 % (256)
CKMP*	13,9 % (54)	2,2 % (11)	3 % (1)
YTP	13,7 % (65)	3,7 % (19)	2,1 % (6)
Unabhängige	0,8 % (0)	3,1 % (1)	5,6 % (13)
MP	--	6,2 % (31)	3,2 % (6)
TİP	--	2,9 % (14)	2,6 % (2)
CGP	--	--	6,5 % (15)
TBP	--	--	2,8 % (8)
Wahlbeteiligung	81,4 % (450)	71,3 % (450)	64,3 % (450)

* 1969 trat die CKMP als MHP an.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf offiziellen Ergebnisse des YSK.

Aufgrund ihrer Nähe zu den Putschisten erhob die CHP infolge des *Coup d'État* einen seltsam anmutenden Führungsanspruch. Allerdings erhielten ihre Ambitionen, die politische Landschaft entscheidend zu prägen, bereits bei den ersten Parlamentswahlen einen ordentlichen Dämpfer, da sie lediglich 36 % der Stimmen erhielt und somit nur zwei Prozent vor der neuformierten konservativen AP lag. Es klaffte eine kolossale Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit und aufgrund des neuen konsensorientierter Systems musste die CHP unter ihrem Vorsitzenden *İsmet İnönü* die erste Koalitionsregierung in der Geschichte der Republik bilden.

Obwohl die AP nicht die Rechtsnachfolgerin der verbotenen DP war, machte sich doch rasch bemerkbar, dass sie sich anschickte, ihr politisches Erbe anzutreten. Zwar konkurrierten die YTP sowie die CKMP ebenfalls um Stimmen aus dem mitte-rechten bzw. (extrem) rechten Wählerspektrum, die größere Anziehungskraft hatte aber zweifelsfrei die AP. Demnach war es frühzeitig abzusehen, dass weder die Akteurskonstellation noch die Grundbedingungen geeignet waren für eine harmonische Koalition mit der knappen Wahlsiegerin CHP. Schließlich stand auf der einen

Seite eine den Putsch befürwortende Partei und auf der anderen Seite die quasi-Nachfolgerin der DP, die aus den Planungen, eine neue politische Ordnung herzustellen, explizit ausgeschlossen war. Dennoch bildete man diese Große Koalition, die den Charakter einer arrangierten Ehe erhielt, wurde sie doch erst durch das Eingreifen des Staatspräsidenten *Cemal Gürsel* und der impliziten Drohung eines weiteren Putsches ermöglicht.¹⁷³ Gegenseitige Antipathie bestimmte die Beziehung der ungleichen Partnerinnen, sodass die kurze Überlebensdauer nicht sonderlich überraschte; schon nach einem Jahr galt die Koalition als beendet. War *İnönü* im Umgang mit dem Militär noch recht erfolgreich – er brachte die Koalition dazu, eine Erklärung zu verabschieden, die die sogenannte Revolution begrüßte und verlautbaren ließ, ihr loyal gegenüberzustehen (vgl. Ahmad 1977: 214) –, konnte er die Bedürfnisse der eigenen Parteigenossen nur stellenweise befriedigen. Sozio-ökonomische Reformen waren mit der DP kaum realisierbar, die stattdessen eine politische Amnestie für ihre Angehörige forderte, um die politischen Opfer des Putsches zu rehabilitieren, was wiederum mit dem Militär nicht verhandelbar war. Schließlich kündigte *İnönü* aufgrund unüberbrückbarer Differenzen innerhalb der Koalition sein Ministerpräsidentenamt in der Hoffnung, eine neue harmonischere Koalition bilden zu können (vgl. Ahmad 1977: 215).

Sodann formierte *İnönü* mit den anderen beiden ›kleinen‹ Parteien im Parlament die zweite Koalition binnen einer Legislaturperiode; abermals mit Hilfe eines sanften Drucks der Armee und des Staatspräsidenten. Denn sowohl die YTP als auch die CKMP sträubten sich zunächst gegen eine politische Zusammenarbeit mit der CHP unter der Führung ihres Vorsitzenden, da sie eigene Stimmenverluste befürchteten. Letzteres trat schließlich ein: In den Kommunalwahlen im November 1963 erlitten beide Juniorpartnerinnen erhebliche Verluste, sodass sie die Koalition frühzeitig aufkündigten, um weiteren Einbußen präventiv entgegenzutreten.¹⁷⁴ Dagegen gewann die AP in den *second-order elections* an Stimmen und verbesserte

173 Die Ausführungen Ahmads (1977: 214) lassen die wesentliche Rolle *İnönü*s erkennen: »İnönü manipulated the threat of military intervention with consummate skill and succeeded in subduing the Justice Party's aggressiveness«. Ganz aus der Luft gegriffen waren die impliziten Warnungen *İnönü*s jedoch nicht, denn ein Angehöriger des Militärs, *Talat Aydemir*, sorgte mit zwei vereitelten Putschversuchen im Februar 1962 und im Mai 1963 für Unruhe im politischen Betrieb.

174 Freilich war die schmerzliche Niederlage nicht der einzige Grund, die ungeliebte Koalition vorzeitig zu beenden; von Beginn an war die Zusammenarbeit von interparteilichen Störungen gekennzeichnet. So erregte beispielsweise der Ge-

te stückweise ihre Stellung im institutionellen Gefüge. Ein Meilenstein in den Beziehungen zwischen ihr und dem Militär war schließlich der im Anschluss an den Rücktritt der Regierung übertragene Regierungsbildungsauftrag durch den Staatspräsidenten an ihren Vorsitzenden *Ragip Güümüspala*. Zwar blieb letztlich eine Koalition unter einer AP-Führung verwehrt, dennoch war eine sukzessive Entspannung im Verhältnis mit den Streitkräften zu konstatieren, die die AP nicht länger als ›konterrevolutionäre‹ Partei kritisch beäugten (vgl. Ahmad 1977: 188; Zürcher 2010: 249).

Infolgedessen beauftragte Staatspräsident *Gürsel* den Ministerpräsidenten *İnönü* mit der Bildung einer dritten Koalition. Zunächst scheiterten Verhandlungen mit der AP und den anderen beiden Parteien, war die CHP doch aufgrund ihrer Niederlage bei den Kommunalwahlen gefühlt nur noch die zweitstärkste Partei im Land, obwohl sie weiterhin die Mehrheitsfraktion im Parlament stellte. Weil es aber für vorgezogene Neuwahlen noch zu früh schien, verkündete *İnönü* schließlich am 23. Dezember, eine Koalition mit 33 unabhängigen Abgeordneten einzugehen, zwei Tage später stellte er sein Kabinett vor, am 30. Dezember verlas er die Regierungserklärung und das Parlament stimmte über das Kabinett ab. Die Minderheitsregierung verfügte numerisch über 208 Stimmen, für eine erfolgreiche Abstimmung benötigte sie jedoch 221.¹⁷⁵ Mit der Drohung, bei einem Misstrauensvotum für keine weiteren Gespräche zur Verfügung zu stehen und das Land wissentlich in eine Krise gleiten zu lassen, die durch außenpolitische Spannungen wie die Eskalation in Zypern kaum zu verantworten war, ›erpresste‹ sich *İnönü* die benötigte Zustimmung der YTP (vgl. Ahmad 1977: 221).

Aufgrund der nicht vorhandenen parlamentarischen Mehrheit war die Regierung von Beginn an handlungsschwach und von der Opposition abhängig, zeitweise sogar von der impliziten Einmischung des Staatspräsidenten. Als wegen der andauernden Zypernkrise eine ernsthafte Störung in den amerikanisch-türkischen Beziehungen zu beobachten war, nutzte die oppositionelle AP die Gunst der Stunde und kritisierte massiv die Regierung. Um nicht innenpolitisch geschwächt in Verhandlungen mit den Amerikanern einzutreten, stellte *İnönü* im Parlament die Vertrauensfrage. Der Staatspräsident verfasste daraufhin am Vortag der Abstimmung einen Brief an die anderen Fraktionen und forderte sie auf, in dieser wichtigen

setzesvorschlag *İnönü*s bezüglich einer Grundsteuer großen Unmut unter den Partnerinnen (vgl. Zürcher 2010: 249).

175 Zu der Zeit bestand das Parlament nur aus 441 Sitzen. Also reichten demnach 221 Stimmen für eine Koalition.

Debatte verantwortungsvoll und im Sinne des Staates zu handeln. Tatsächlich bekam der Ministerpräsident anschließend im Parlament mehrheitlich das Vertrauen ausgesprochen (vgl. Ahmad 1977: 222).

Von allen Regierungen in jener Legislaturperiode hielt überraschenderweise diese fragile Konstellation am längsten. Sie wurde erst aufgelöst, als die AP – angeführt von ihrem neu gewählten Vorsitzenden, Süleyman Demirel¹⁷⁶ – eine aggressivere Strategie mit dem Ziel verfolgte, entweder die CHP-geführte Minderheitsregierung zu stürzen oder idealiter vorgezogene Neuwahlen herbeizuführen. Die deutlich gewonnenen Kommunalwahlen¹⁷⁷ inmitten der Legislaturperiode gaben der AP den nötigen Auftrieb und stärkten ihre Behauptung, die regierende Partei habe an Legitimität verloren, während sie selber derweil einen Anspruch auf Regierungsverantwortung besäße. Haushaltsabstimmungen bieten der Opposition in Minderheitsregierungen regelmäßig ein günstiges *window of opportunity*. Entsprechend zog Demirel im Hintergrund die Fäden, als İnönü bekannt gab, er werde zurücktreten, sofern es zu keiner parlamentarischen Übereinkunft bezüglich des Haushalts komme. Da sowohl der Staatspräsident als auch das Militär auf eine implizite Intervention verzichteten, musste İnönü am 12. Februar 1965, ein halbes Jahr vor der regulären Neuwahl, zurücktreten (vgl. Ahmad 1977: 223). Ihm folgte eine sogenannte *caretaker*-Regierung, die aus insgesamt vier Parteien bestand und deren einzige Funktion es war, das Land geregt in die regulären Neuwahlen zu führen. Obwohl die AP in dieser Regierung eindeutig dominierte, wurde der unabhängige Senator aus Kayseri, Suat Hayri Ürgüplü, Ministerpräsident. Ein Grund dafür war, dass die AP als Nachfolgepartei der DP weiterhin aus dem Regierungsgeschäft herausgehalten werden sollte, weswegen sich die Armee gegen Demirel als Regierungschef aussprach (vgl. Ahmad 1977: 224).

Zusammengekommen umfasst die erste Legislaturperiode insgesamt vier Regierungen, von denen drei unter der Führung İnönü's und mit tatkräftiger Unterstützung der Streitkräfte sowie des Staatspräsidenten Gürsel

176 Nach dem Tod des AP-Vorsitzenden Rıfat Gümüşpala im Juni 1964 konkurrierten drei Parteimitglieder um seine Nachfolge. Letztlich setzte sich auf dem Parteitag am 27. November 1964 der junge Ingenieur Süleyman Demirel durch, auch weil er am ehesten in der politischen Kontinuität zu Adnan Menderes stand.

177 Die CHP konnte zwar landesweit ihr Ergebnis mit 36,2 % ungefähr halten, da aber die AP sich auf 45,8 % der Stimmen verbesserte, veränderte sich das Momentum in Richtung AP. Dies ist das erste Anzeichen für eine Dominanz der AP auf der parteipolitisch rechten Achse.

zustande kamen. Wie *Ahmad* (1977: 227) zurecht feststellt, ist bereits bei der ersten Wahl eine Wiederherstellung der alten Ordnung zu erkennen. Bereits die nachfolgenden Wahlen zeigten ein vorzeitiges Scheitern der Intention, Einparteienregierungen zu verhindern – trotz eines Verhältniswahlsystems (vgl. *Ahmad* 1977: 227). Umso verwunderlicher und schlichtweg falsch hingegen ist die Bestandsaufnahme des Politikwissenschaftlers *Cengiz Günay* (2012: 213), der kontrafaktisch über die Zeit ab 1960 schreibt, »in den nächsten zwei Jahrzehnten sollte es keiner Partei möglich sein, die notwendige Mehrheit für eine stabile Alleinregierung zu erreichen« und mit dem »Jahr 1961 [sei] die Ära der Koalitionsregierungen« angebrochen. Mag dies für die erste Legislaturperiode noch zutreffen, ist selbiges in den nächsten beiden Parlamentswahlen nicht mehr zu erkennen. Sowohl 1965¹⁷⁸ als auch 1969¹⁷⁹ erreichte die AP jeweils eine absolute Mehrheit und befreite sich vom Koalitionszwang. Erst mit den Parlamentswahlen von 1973 entstand erneut die Notwendigkeit, Koalitionen zu bilden, die fortan äußerst fragil waren, auch weil kleinere Parteien ein unverhältnismäßig hohes Erpressungspotential erhielten. Für die Zeit zwischen 1950 bis 1973 ist *Sartoris* (1976: 197) Feststellung zutreffend, wenn er von der Türkei als »a clear case of a predominant party system« spricht. Auch *Özbudun* (1981: 230) merkt zurecht an, dass die Ausnahmejahre zwischen 1961 bis 1965 lediglich außergewöhnlichen Umständen geschuldet war. Nach der Auflösung der DP hätten zunächst drei Parteien um den vermeintlichen Nachlass gestritten. Addiere man den Stimmanteil dieser potentiellen ›Erben‹, lasse sich eine Dominanz der DP respektive AP in den Jahren zwischen 1950 bis 1973 konstatieren. In insgesamt fünf Wahlen habe sie ihren Erfolg, eine absolute Mehrheit der Sitze zu erreichen, wiederholen können, bis eine militärische Intervention 1971 ihren Höhenflug stoppte.

178 *Cengiz Günay* unterschlägt hier, dass die AP mit insgesamt 52,9 % der Stimmen das beste Wahlergebnis einer Partei in der Geschichte der Türkei erreichte.

179 Obwohl die AP 1969 sechs Prozentpunkte weniger Stimmen erhielt, konnte sie ihre Sitze um 16 erhöhen. Mit 240 von 450 Sitzen stellte sie eine Alleinregierung.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

Abbildung 9: Koalitionsmuster in den 1960er Jahren

Legislaturperiode	Regierung	Koalition	Grund
1961–1965	İnönü I (11/61–06/62)	CHP-AP	Koalitionsbruch
	İnönü II (06/62–12/62)	CHP-YTP-CKMP	Koalitionsbruch
	İnönü III (12/63–02/65)	CHP-Unabhängige (Minderheitsreg.)	Misstrauensvotum
	Ürgüplü (02/95–10/65)	Unabhängige-AP-YTP-CKMP-MP*	Ende der Periode
1965–1969	Demirel I (10/65–11/69)	AP-Alleinregierung	Ende der Periode
1969–1971**	Demirel II (11/69–03/70)	AP-Alleinregierung	Misstrauensvotum
	Demirel III (03/70–03/71)	AP-Alleinregierung	Militär erzwingt Rücktritt

* Die Millet Partisi (MP) gründete sich 1962 als eine Abspaltung der CKMP.

** Vorzeitiges Ende ziviler Regierungen aufgrund einer militärischen Intervention.

Quelle: Eigene Darstellung.

Obwohl die aufeinanderfolgenden Alleinregierungen eine konfliktfreie Regierungspraxis suggerieren, blieb die AP nicht von Krisen verschont. Vor allem aufgrund interner Spannungen durchlebte die Partei mehrere Häutungen und konnte ihre gerade gewonnene Stellung als integrative Kraft im rechten Lager nicht lange halten. Im ständigen Kampf um die Gunst des Militärs zentralisierte *Demirel* zunächst die Macht innerhalb der Partei und bewegte sich dabei politisch immer weiter in die Mitte. In der Folge distanzierten sich sowohl der religiöse als auch der nationalistische Flügel von ihm (vgl. Ahmad 1977: 242f.). Zu Stimmverlusten bei der Wahl 1969 führte schließlich ein Twist, als Traditionalisten in der Partei mehr Mitsprache forderten, bei *Demirel* aber auf taube Ohren stießen (vgl. Hale 1980: 403). Zwar konnte die AP weiterhin ihre absolute Mehrheit behaupten; sowohl die Stimmverluste als auch eine geringere Wahlbeteiligung waren allerdings Indizien für eine sich anbahnende größere Krise (vgl. Ahmad 1977: 244).

Die Konflikte spitzten sich schließlich in *Demirels* zweiter Legislaturperiode zu, als er eigenhändig zwei Dissidenten ausschloss, die zuvor versucht hatten, ihn zu stürzen. Es bildete sich nunmehr innerhalb der AP eine Gruppe gegen *Demirel*, die beim Haushaltsentwurf für einen Dissens sorgte. Das Resultat war eine Interpellation, die *Demirel*, obwohl er einer Ein-

parteienregierung vorstand, letztlich zum Verhängnis wurde. Trotz der parteiinternen Querelen betraute der damalige Staatspräsident *Cevdet Sunay* den gerade erst gestürzten *Demirel* ein weiteres Mal mit der Regierungsbildung. Dieser bildete daraufhin ein nahezu identisches Kabinett. Als den Dissidenten daraufhin klar wurde, dass sie *Demirel* nicht zum Rücktritt zwingen konnten, traten sie aus der Partei aus und gründeten im Dezember 1970 eine neue Partei, die allein mit ihrem Namen ›demokratische Partei‹ (*demokratik Parti*, dP)¹⁸⁰ deutlich auf die Traditionslinie der DP rekurrente (vgl. Ahmad 1977: 246f.). Alles in allem lähmten ab Mitte der 1960er Jahre weniger Konflikte zwischen den Parteien den politischen Betrieb als vielmehr diverse innerparteiliche Streitigkeiten.

In ihren drei Alleinregierungen kritisierte die AP die sogenannte ›Zerstückelung der Exekutive‹ und monierte eine zu starke Machtverteilung auf unterschiedliche Instanzen. Mit der Autonomisierung vieler Bereiche, wie den Universitäten, entstanden von der Regierung nicht länger kontrollierbare gesellschaftliche Sphären, die ihrerseits eine Quelle außerparlamentarischer Opposition darstellten. Jegliche Art der Pluralisierung – so die Perspektive der AP – verhindere ein reibungsloses Regieren und erschwere den allgemeinen Fortschritt, weswegen die konsensuellen Elemente dringend durch majoritäre zu ersetzen seien. Regierungsgewalt dürfe nicht geteilt werden, weder von einem – vermeintlich CHP-dominierten – Verfassungsgericht noch von autonomen Einrichtungen, die lediglich den ›Volkswillen‹ unterminierten (vgl. Kalaycıoğlu 2005a: 129f.; Tanör 1994: 79).¹⁸¹

Die Staatspräsidenten nahmen in der Verfassungspraxis eine besondere Rolle ein, obwohl alle verfassungsmäßigen Bestimmungen auf ein politisch schwaches Amt hindeuteten. Tatsächlich agierten sie im Vergleich zu den Anfangsjahren der Republik passiver, dennoch sicherten sie sich einen gewissen Einfluss auf Entscheidungen innerhalb des politischen Betriebs. Wie bereits gezeigt wurde, lag der Fokus vielfach darauf, politische Akteure implizit und manchmal sogar explizit zu gewissen Entscheidungen zu drängen. Zwei eng miteinander verknüpfte Faktoren unterstrichen die unerwartet große präsidentielle Bedeutung. Zum einen waren dies die rundum angespannte Situation in den Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft und Militär und die Bestrebungen der politischen Parteien, den Streitkräf-

180 In diesem Fall wird zu einer besseren Unterscheidung das Minuskel benutzt.

181 Hier lässt sich bereits in Ansätzen ein identitäres Verständnis von Demokratie feststellen, das davon beseelt ist, den ›Volkswillen‹ ausschließlich in der Regierung zu verorten.

ten weitgehend entgegenzukommen, um einen neuerlichen Militärputsch zu verhindern, der stets in der Luft lag.¹⁸² Zum anderen spielte die Herkunft der zwei in dem Jahrzehnt bestellten Staatsoberhäupter eine Rolle. Beide entstammten dem Militär und waren zuvor Chefs der türkischen Streitkräfte gewesen. Nachdem der von der AP für das Amt favorisierte *Ali Fuat Başgil* dazu überredet worden war, seine Kandidatur zurückzuziehen, wählte die TBMM *Cemal Gürsel*, der zuvor dem MBK vorgestanden hatte, am 26. Oktober 1961 zum ersten Staatspräsidenten unter der neuen Verfassung. *Gürsel* erhielt ohne Gegenkandidaten insgesamt 434 der 608 abge-

182 Auch innerhalb des Militärs hatte sich ein ständig gärendes Misstrauen entwickelt, da zwar die jüngeren Militärangehörigen den Putsch 1960 erfolgreich durchgeführt hatten, sie aber anschließend die Leitung mehr oder weniger an die ältere Garde abtreten mussten. Dementsprechend hatten die Jüngeren kaum etwas zu verlieren und ein neuerlicher Putsch lag jederzeit im Bereich des Möglichen (vgl. Ahmad 1977: 166). Zudem bestand eine deutliche politisch-ideologische Heterogenität unter den Militärs. Zwar stand *Cemal Gürsel* dem MBK vor, doch war er nicht die einflussreichste Person in diesem 37-köpfigen Komitee. Bedeutsamer war zunächst *Alparslan Türkeş*, der eine Gruppe innerhalb des Militärs um sich sammelte, die Erik Zürcher (2010: 243) »the radicals« nennt. Während in der Armee durchaus demokratisch angehauchte Positionen vorherrschten, bezogen die Radikalen eine dezidiert antiliberale und antipluralistische Position. Entgegen der Intention, die Regierungsgeschickte schnellstmöglich den Zivilisten zu übergeben, plädierten *Türkeş* und seine Anhänger für eine Fortsetzung der Militärherrschaft. Nachdem am 13. November 1960 insgesamt 14 Gefolgsleute *Türkeş*' ins Exil gehen mussten, war diese Option allerdings vom Tisch (vgl. Zürcher 2010: 243). Laut Ahmad (1977: 167) waren die Pläne der Radikalen, einen Putsch gegen die dominierenden Gemäßigten durchzuführen, weit fortgeschritten, so dass es sich bei der Verbannung um einen Präventivschlag gehandelt habe. Zwar setzten sich mit diesen ›Säuberungen‹ diejenigen moderaten Militärs durch, die eine zeitnahe Rückkehr zu einer parlamentarischen Demokratie befürworteten. Es gab aber weiterhin Militärs, die damit nicht einverstanden waren und verschwörerische Fraktionen bildeten (vgl. Ahmad 1977: 168). In der Folgezeit kursierten stets Gerüchte, die einen neuerlichen Putsch befürworteten; schließlich wurden Umsturzversuche *Talat Aydemir*s im Februar 1962 und im März 1963 vereitelt. *Aydemir* war für seine ideologische Nähe zu den ›Radikalen‹ bekannt, musste aber nicht ins Exil, da er nicht Mitglied des MBK war. Auftrieb erhielten die Konflikte, als einige Exilanten zurück ins Land kehrten, unter anderem auch *Türkeş*. Als dieser ankündigte, politisch aktiv zu werden, kam es zu konspirativen Aktivitäten unzufriedener Militärs. Zeitgleich versuchte die AP – nunmehr in der Opposition – einen Keil zwischen CHP und Militär zu treiben. All diese innenpolitischen Entwicklungen sind zudem im Lichte der außenpolitischen Ereignisse zu betrachten, gab es doch beispielsweise militärische Regierungsübernahmen und die Etablierung fester Militärregime im Irak und in Syrien (vgl. Ahmad 1977: 183).

geben Stimmen. Aufgrund der politischen Mehrheitskonstellation waren die Parteien nicht in der Lage gewesen, ihren jeweils eigenen Kandidaten durchzusetzen, denn die Wahl erforderte eine absolute Mehrheit. Das fragmentierte Parlament und die ideologische Polarisierung verunmöglichen eine Übereinkunft zwischen den Parteien, sodass sie letztlich den von den Militärs favorisierten Kandidaten als Kompromiss ins Amt wählten.

War die Wahl *Gürsels* noch von Protesten und Widerwillen der AP begleitet gewesen, änderte sich der Missmut bei der Wahl seines Nachfolgers. Als das amtierende Staatsoberhaupt im Februar 1966 wegen einer schweren Krankheit zur Behandlung in die USA flog, galt seine Rückkehr ins Amt bereits als unwahrscheinlich. Nachdem *Gürsel* ins Koma gefallen war, legte eine Gruppe von Ärzten am 28. März 1966 den gemeinsam tagenden Parlamentskammern einen Bericht vor, in dem es hieß, ein Erwachen aus dem Koma sei zwar jederzeit möglich, eine Fortführung des Amtes komme jedoch nicht in Betracht. Aufgrund dieser medizinischen Einschätzung wandte man Artikel 100 (TVerf 1961) an, der eine Absetzung des Staatspräsidenten vorsah, sofern eine angemessene Amtsausführung nicht mehr gewährleistet werden konnte. Gleichzeitig kam Artikel 101 (TVerf 1961) zum Tragen, wonach unverzüglich ein neuer Präsident zu wählen war (vgl. TBMM 1966: 33f). Schließlich fiel die Entscheidung auf *Cevdet Sunay*, der vor seiner Wahl zunächst seinen Posten in der Armee aufgab und kurzerhand in den Senat wechselte, um als Staatspräsident wählbar zu sein. Obwohl die AP über eine ausreichende Mehrheit verfügte, um einen Kandidaten aus den eigenen Reihen zu nominieren und zu wählen, verzichtete sie darauf. Ihr Vorsitzender *Demirel* trat sogar an den Chef des Generalstabs heran, um ihm das Amt anzubieten (vgl. Özbudun 2011a: 12). Diese Entwicklung kann einerseits als Anzeichen für eine Normalisierung der Beziehungen gewertet werden, andererseits aber auch als Beleg für eine militärische Kontinuität im höchsten Staatsamt (vgl. Özbudun 2012b: 45). Am 28. März 1966 setzte sich *Sunay* schließlich mit 461 Stimmen gegen den mittlerweile in die Politik gewechselten ehemaligen Putschisten *Türkeş* durch und bekleidete fortan das Amt des Staatsoberhaupts (vgl. Ahmad 1977: 193).

Letztlich wurde die Legislative ihrer Aufgabe, den Staatspräsidenten zu wählen, nicht gerecht. In beiden Wahlen knickten die politischen Parteien vor dem Militär ein und wählten jeweils den Favoriten der Streitkräfte (vgl. Ahmad 1977: 308). Aufgrund der hohen Hürden bei der Präsidentschaftswahl waren Schwierigkeiten und Probleme bei der Auswahl vorprogrammiert. Insofern könnte die Anwesenheit des Militärs sogar vorteilhaft gewesen sein, fungierte es doch als eine Art überparteiliche Instanz, die

einen ohnehin politisch wenig bedeutenden Präsidenten ins Amt brachte. Eine lang andauernde Kandidatenselektion und/oder eine Lähmung des politischen Systems – auch aufgrund einer Vakanz des Amtes – war damit ausgeschlossen. Freilich entzog diese Praxis den Parteien die Rekrutierungs- und Wahlfunktion. Ferner führte es zu einer Entkoppelung von wahlberechtigter Bevölkerung und Staatspräsidentenamt, da *de facto* eine demokratisch nicht legitimierte Instanz über die Besetzung des Amtes bestimmte. Zwar ist *qua* Verfassung dem Amt keine allzu große Bedeutung zuzumessen, allerdings gab es in der Verfassungspraxis durchaus Bereiche, in denen der Staatspräsident einen Handlungsspielraum besaß, den er von Zeit zu Zeit auch offensiv zu nutzen wusste. Damit agierte der Präsident nicht ausschließlich in der unpolitischen Sphäre; insbesondere in der ersten Legislaturperiode nahm er Einfluss auf die politischen Geschehnisse.

Regierungssystempraxis zwischen 1971–1980

Seit ihrer Gründung hat die Republik ein äußerst befremdliches Verhältnis zum Militär, das sich in einer ganzen Reihe an Putsch(versuch)en ausdrückt.¹⁸³ Zwei Aspekte sind gerade in der deutschsprachigen Forschung auffällig: Erstens legen die meisten Überblicksdarstellungen zur Türkei ihr Augenmerk auf den Putsch von 1980, während sie die beiden Interventionen von 1960 und 1971 eher vernachlässigen (vgl. Çağlar 2003; Solmaz 2016; Yıldız 2012). Zweitens entsteht – vielleicht als Resultat dessen – eine Gleichsetzung der Militärinterventionen. So gelten die Putsche von 1960, 1971 und 1980 *en passant* als »klassisch« (Sayarı 2016: 179), der von 1997 als »postmodern« (Çandar 1997; Ozel 2003; Polat 2008: 147) bzw. »soft« (Karadağ 2012: 335; Kuru 2012: 38), da keine Panzer rollten; eine Drohung reichte für die Machtübernahme aus. Wenn dies das Unterscheidungskriterium zwischen einem ›klassischen‹ und einem ›postmodernen‹ Umsturz ist, müsste dann aber der Putsch von 1971 ebenfalls als ›postmodern‹ klassifiziert werden.¹⁸⁴ Für die weitgehende Vernachlässigung¹⁸⁵ bzw. weniger prominente Stellung der Interventionen von 1960 und 1971 gibt es durch-

183 Berk Esen und Şebnem Gümuşçu (2017a: 59) listen vier ›erfolgreiche‹ militärische Interventionen in den Jahren 1960, 1971, 1980 und 1997 sowie drei gescheiterte Versuche 1962, 1963 und 2016 auf. Zu letzteren ließe sich noch das gescheiterte E-Memorandum 2008 hinzufügen.

184 Freilich mit dem Unterschied, dass die Streitkräfte damals neben dem Sturz des Kabinetts die Bildung einer Technokratenregierung erzwangen, während 1997 der Regierungsrücktritt ausreichte.

185 Der Politikwissenschaftler Yaşar Aydin (2017: 35) erwähnt in seinem Überblickswerk zum politischen System der Türkei die Militärintervention lediglich zwei

aus sinnvoller Gründen,¹⁸⁶ allerdings darf die vorliegende Arbeit die beiden nicht ignorieren, schließlich sind sie für die Verfassungsgeschichte und -rezeption essentiell.

Am 12. März 1971 drohten die TSK in Form eines Memorandums¹⁸⁷ mit einer gewaltsamen Intervention. Insgesamt war die als Ultimatum verstandene Ankündigung in drei kleinere Abschnitte aufgegliedert; die Türkische Republik sei (1) aufgrund anarchistischer Zustände, eines Bruderzwists und wegen sozialer wie wirtschaftlicher Unruhen in ihrer Existenz gefährdet. Verantwortlich hierfür seien das ›Parlament und die Regierung‹. Zudem entferne sich die politische Klasse immer weiter von den Zielen *Atatürks*. Deswegen würden (2) die TSK von den Politikern die Bildung einer überparteilichen Regierung verlangen, um die ›Anarchie‹ zu überwinden und die Verfassung im Sinne des ›kemalistischen Geistes‹ zu reformieren. Falls es nicht zu einer zufriedenstellenden Lösung der gezeichneten Probleme käme, würden die Streitkräfte nicht zögern und (3) die Regierungsgeschicke übernehmen (vgl. Millet Meclisi 1971).

Angesichts der unverhohlenen Drohung blieb der ohnehin angeschlagenen Regierung *Demirels* keine andere Option als zurückzutreten (vgl. Hale 1990: 70). Sodann veranlasste das Militär die Bildung einer Technokratenregierung mit dem Vorsatz, erste ›Korrekturen‹ an der liberalen Verfassung durchzuführen (vgl. Tachau/Heper 1983: 23; Zürcher 2010: 258). Obwohl die Macht bei den zivilen Kräften verblieb, spricht *Özbudun* (2011a: 12) passenderweise von einem »semi-military interim regime between 1971 and 1973«.

Insgesamt lassen sich drei Faktoren für den folgenschweren Eingriff anführen: (1) Eine politisch-institutionelle Paralyse, (2) eine wirtschaftliche Rezession und (3) eine unkontrollierbare politische Gewalt zwischen Linken und Rechten. In der vorliegenden Untersuchung ist lediglich der erste Punkt beachtenswert. Grund für die Lähmung des politisch-institutionellen Systems sei eine Vielzahl an institutionellen Vetospielern und instabilen Koalitionsregierungen gewesen, die ein reibungsloses Regieren verun-

Mal, davon einmal in einem Nebensatz. Erstaunlicherweise kommt er in seiner circa 200 Seiten umfassenden Darstellung ohne ein Kapitel zur Rolle des Militärs aus. Angesichts der Bedeutung dieses Akteurs für die Herausbildung des politischen Systems in der Theorie und der Praxis – insbesondere seit 1960 – ist *Aydins* Vorgehen außerordentlich irritierend.

- 186 Zum Beispiel entstand nach keinem der beiden Umstürze eine komplett neue Verfassung.
187 Das Memorandum wurde sowohl im Staatsfernsehen übertragen als auch in beiden Legislativkammern vorgelesen.

möglichen (vgl. Tanör 1990: 148). Zudem seien die liberalen Elemente in der Verfassung für die schlechten politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen mitverantwortlich (vgl. Erim 1972: 248). Der Deutschtürke¹⁸⁸ *Ernst E. Hirsch* (1973: 2) beurteilte die Verfassung »wegen ihrer Offenheit« als eine Einladung, die Freiheiten, die sie gewährleiste, zu missbrauchen, um die Freiheiten aller anderen zu beseitigen. Im Memorandum seien die »sachlichen Feststellungen kaum zu bestreiten« (Hirsch 1973: 3), wobei er sich explizit von der Drohung militärisch zu intervenieren distanzierte. Und auch Burhan Kuzu (2012: 76f.) meint, metaphorisch gesprochen sei die Verfassung wie ein der Gesellschaft übergestülpter, zu großer Anzug gewesen, der so luftig war, dass sich gewisse gesellschaftliche Teile ausufernd bewegen konnten. Der Staat sei daher nicht länger in der Lage gewesen, für die notwendige Ordnung zu sorgen. Insofern sei es zwangsläufig auf eine militärische Intervention und Korrekturen an der Verfassung hinausgelaufen.

Es folgten zwei umfassende Verfassungsänderungen, die das Parlament am 20. September 1971¹⁸⁹ und am 15. März 1973 verabschiedete (vgl. Özbuđun 2012b: 47). Beide sahen (1) eine Stärkung der Exekutive, (2) eine massive Einschränkung individueller Grundrechte und -freiheiten sowie (3) eine bessere Stellung des eigenen (militärischen) Status vor; dadurch veränderte sich der Regimecharakter erheblich (vgl. Tanör 2015: 413). Der einstige freiheitlich-liberale Geist der Verfassung musste zugunsten einer allmählichen Autokratisierung weichen. Kaum bis keinerlei Auswirkungen hatten die erzwungenen Änderungen jedoch auf das Regierungssys-

188 *Ernst Eduard Hirsch* habilitierte sich 1930 in Frankfurt am Main im Fach Jura. Ein Jahr später wurde er – ebenfalls in Frankfurt – zum Richter auf Lebenszeit ernannt. Wegen seiner jüdischen Herkunft im März 1933 aus dem Staatsdienst entlassen, folgte er einem Ruf an die Universität Istanbul. Er blieb in der Türkei, nahm die türkische Staatsbürgerschaft an und machte sich mit seiner wissenschaftlichen Arbeit einen Namen. 1952 kehrte er nach Deutschland zurück und nahm einen Ruf an die Freie Universität Berlin an – auch dank der Überzeugungsarbeit des damaligen Regierenden Bürgermeisters *Ernst Reuter*, der selbst Exilant in der Türkei gewesen war (vgl. Bender 2011: 225).

189 Am 20. September beschloss das Parlament 34 neue Artikel, die durch sieben Übergangsartikel ergänzt wurden. Einer dieser geänderten Artikel betraf das Kräfteverhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative. Artikel 89, wonach ein einzelner Abgeordneter ein Misstrauensvotum veranlassen konnte, wurde dahingehend modifiziert, dass es hierfür entweder einer Fraktion oder einer Unterschrift von insgesamt zehn Mitgliedern des Parlaments bedurfte (vgl. Resmi Gazete 1971: 2). Mit dieser höheren Hürde erhoffte man sich eine Schwächung der Legislative, sollte das Parlament doch nicht länger die Regierungspraxis mit permanenten Misstrauensanträgen verschleppen können.

tem. Dieses behielt weiterhin den Charakter eines parlamentarischen Systems, allerdings mit einer nunmehr geschwächten Legislative und einer gestärkten Exekutive (vgl. Tanör 2015: 415f.). Es wäre aber vermesen, von einer Umkehrung der Kräfteverhältnisse zu sprechen, denn die Legislative blieb ein machthemmendes Organ, das ein reibungsloses Regieren seitens der Exekutive weiterhin einschränkte. Die Abwesenheit von Reformen in den Legislativ-Exekutiv-Beziehungen legt den Schluss nahe, die militärische Intervention nicht mit der Lähmung des Regierungssystems zu begründen.

Im Gegensatz zum vorherigen *Coup d'État* hielt diese Intervention die vorgegebene Befehlskette ein; sie war also eine wohldurchdachte Aktion der Generäle. Bemerkenswert ist die neue, selbstermächtigte Rolle des Militärs, denn es hatte sich nunmehr zu einer autonomen Institution mit eigenen gesellschaftspolitischen und ökonomischen¹⁹⁰ Interessen entwickelt, die es – einmal etabliert – zumindest zu konservieren galt (vgl. Ahmad 1977: 194). Die Armee fühlte sich allen voran dazu berufen, die von ihr geschaffene institutionelle Ordnung aufrecht zu erhalten, in der sie eine enorm aufgewertete Stellung innehatte. Einigermaßen oberflächlich wird in den meisten Arbeiten zur Türkei das Militär als ein Akteur bezeichnet, dessen ausschließliches Ziel die Bewahrung kemalistischer Prinzipien sei (vgl. Aydin 2017: 74; Günay 2012: 203). Allerdings wäre es treffender, das Militär als einen interessensgeleiteten Akteur zu interpretieren, der dementsprechend ideologisch flexibler zu sein scheint als vielfach angenommen. Besonders anschaulich wird diese Flexibilität, betrachtet man die Beziehungen zwischen der Armee und der AP: Zunächst war das Verhältnis angespannt. Nachdem die Partei aber zunehmend bessere Wahlergebnisse einfahren konnte, entspannte sich das Verhältnis allmählich. Unterstützend wirkte hierbei der strategische Kurswechsel der AP. Unter ihrem neuen Parteivorsitzenden Demirel strebte die Partei ab Mitte der 1960er Jahre nunmehr eine friedliche Koexistenz mit dem Militär an und ließ latent verlauten, dessen institutionelle Vorzüge nicht infrage stellen zu wollen (vgl. Cizre 1997: 155).

Nachdem Demirel die Regierung verlassen musste, wählte das Parlament schließlich den CHP-Abgeordneten Nihat Erim zu seinem Nachfolger. Zunächst musste dieser jedoch aus seiner Partei austreten, um seine Überpar-

190 Hier ist insbesondere der Pensionsfonds der TSK (*Ordu Yardımlaşma Kurumu*, OYAK) zu nennen (vgl. Kalaycıoğlu 2005b: 99). Dieser ist aufgebaut wie eine Holding und gehört unter anderem aufgrund von Steuerbefreiungen zu einem der profitabelsten wirtschaftlichen Konglomerate in der Türkei.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

teillichkeit zu symbolisieren. Sowohl *Erim* als auch das Militär entschieden, nicht sofort gravierende Änderungen durchführen zu wollen. Allerdings gab es in den folgenden Monaten kein Ende »von Gewaltverbrechen, politischem Terror und schweren Unruhen« (Hirsch 1973: 4), sodass die Verfassung ergänzt wurde, um die Demokratie zu schützen. Obwohl die herrschende Literatur davon ausgeht, dass die Verfassungsänderungen auch Folge der Unregierbarkeit aufgrund des politischen Systems gewesen sind (siehe z.B: Kalaycıoğlu 2005: 105f.; oder Zürcher 2010: 272), zielen keine der getätigten Verfassungsänderungen auf eine grundlegende Umgestaltung, die die Regierung nachhaltig gestärkt hätte. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise eine Reform des Wahlsystems gewesen. Stattdessen gab es selbst unter den diversen Technokratenregierungen keinerlei Anstalten, Veränderungen zu implementieren, die deutliche Mehrheitsverhältnisse wahrscheinlicher gemacht und damit die Aussichten für eine erhöhte Regierungsstabilität und -kontinuität verbessert hätten. Angesichts der Regierungsbilanz korrigierte keine der tatsächlich durchgeföhrten Reformen diese Schieflage. Folglich müsste die vorherrschende Forschung umdenken oder zumindest die augenscheinliche Diskrepanz aufzeigen zwischen den formulierten Zielen der Streitkräfte einerseits und den realpolitischen Umsetzungen der Regierungen unter starkem militärischem Einfluss andererseits.

Abbildung 10: Kabinette in der militärischen Zwischenzeit zwischen 1971 und 1974

Dauer	Kabinett	Grund für das Ende
26.03.1971 – 11.12.1971	Erim I (Unabh.)	Elf Mitglieder der Regierung traten zurück, weil sie die Reformen nicht durchsetzen konnten.
11.12.1971 – 22.05.1972	Erim II (Unabh.)	Erim erhielt nicht die parlamentarische Ermächtigung per Dekret zu regieren.
22.05.1972 – 15.04.1973	Melen (CGP)	Weil Korutürk zum neuen Präsidenten gewählt wurde, trat Melen aus politischer Gepflogenheit zurück.
15.04.1973 – 26.01.1974	Talu (Unabh.)	Erfolgreiche Koalitionsbildung nach der Parlamentswahl vom 14. Oktober 1973.

Quelle: Eigene Darstellung.

Während der indirekten Militärherrschaft gab es insgesamt vier Regierungen. Bei den ersten zwei führte *Erim* das Kabinett an. Der vierten Regierung stand *Mehmet Naim Talu* vor. Das dritte Kabinett stellte insofern eine Ausnahme dar, als Regierungschef *Ferit Melen* kein Unabhängiger, sondern Mitglied der im Parlament marginalen CGP war. Er genoss jedoch das Vertrauen der beiden großen Parteien und des Militärs. In jedem der

4.4. Verfassung von 1961 und ihre Modifikation in den 1970er Jahren

vier ›Übergangs-kabinette fanden sich mehrere Politiker verschiedener Parteien, sodass einerseits eine Überparteilichkeit charakteristisch war. Andererseits kamen viele außerhalb des Politikbetriebs in ein Ministeramt, so dass zusätzlich die technokratische Ausrichtung hervortrat. Wie wichtig die ›Technokraten‹ für die Regierungen waren, zeigt der Sturz des ersten Kabinetts. Als *Atilla Karaosmanoğlu*, einst Mitarbeiter bei der Weltbank, und zehn weitere Minister zurücktraten, weil sie sich selber nicht in der Lage sahen, versprochene Reformen letztlich durchzusetzen, trat auch Ministerpräsident *Erim* zurück. Das darauffolgende umgestellte ›Erim-Kabinett II‹ zerbrach nach noch nicht einmal einem halben Jahr. Das Parlament verweigerte der Exekutive das Regieren per Dekret, was *Erim* vehement gefordert und dafür zudem die Unterstützung *Sunays* erhalten hatte (vgl. Zürcher 2010: 260). *Melen* bildete die nächste Regierung, trat aber nach elf Monaten aus politischer Gepflogenheit zurück, als *Fahri Korutürk* 1973 neu in das Präsidentenamt gewählt wurde.

Es folgten zwei Parlamentswahlen, die – bei einem reinen Verhältniswahlsystem ohne künstliche Sperrklausel – keine eindeutigen Mehrheitsverhältnisse zustande brachten und sowohl mehrfache Regierungskrisen als auch ideologisch ungewöhnliche Koalitionen hervorriefen. Mit der Wahl 1973 zersplitterte das Parteiensystem rechts der Mitte zuungunsten der AP, denn diese musste sich die Klientel mit der starken dP und einer sich neu formierten islamischen Nationalen Heilspartei (*Milli Selamet Partisi*, MSP) teilen.

Abbildung 11: Parlamentswahlen 1973 und 1977

Parlamentswahlen		
Parteien	1973	1977
CHP	33,3 % (185)	41,4 (213)
AP	29,8 % (149)	36,9 % (189)
dP	11,9 % (48)	1,8 % (1)
MSP	11,8 % (48)	8,6 % (24)
CGP	5,3 % (13)	1,9 % (3)
MHP	3,4 % (3)	6,4 % (16)
Unabhängige	2,8 % (6)	2,5 % (4)
TBP	1,1 % (1)	0,4 % (0)
MP	0,6 % (0)	–
Wahlbeteiligung	66,8 % (450)	72,4 (450)

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf offiziellen Ergebnissen des YSK.

Wie schon im Nachgang der ersten militärischen Intervention trat die CHP erneut als stärkste Partei aus den Wahlen hervor, dieses Mal jedoch eher überraschend. Angesichts mangelnder Parteien, die der CHP ideologisch nahestanden, war eine lagerinterne Koalition unmöglich, sodass letztlich eine Einigung mit der MSP mittels einer äußerst vorsichtig formulierten Koalitionsvereinbarung erfolgte. Mehrere Faktoren machten diese ›Zweckehe‹ pikant: Erstens stand der Antilaizismus der MSP der Programmatik der CHP diametral entgegen, die weiterhin streng dogmatisch das laizistische Selbstverständnis des Kemalismus vertrat. Zweitens positionierte sich die CHP mit der Wahl *Bülent Ecevits* zum Vorsitzenden verstärkt links der Mitte, weswegen die Koalitionspartnerinnen auch auf der sozioökonomischen Konfliktachse weit voneinander entfernt waren. Drittens war die MSP die Nachfolgerin der Nationalen Ordnungspartei (*Millî Nizam Partisi*, MNP), die Anfang 1970 als erste explizit islamische Partei gegründet worden war und die das Verfassungsgericht im Zuge der Militärintervention 1971 wegen antilaizistischer Aktivitäten verboten und aufgelöst hatte; gegenüber den ehemaligen Mitgliedern hatte das Gericht zudem ein Betätigungsverbot ausgesprochen (vgl. Hale/Özbudun 2010: 3). Trotz oder wegen außenpolitischer ›Erfolge‹, wie beispielsweise die Besetzung Zyperns, gab es immer wieder Zwistigkeiten innerhalb der Koalition, sodass *Ecevit* vorgezogene Neuwahlen als einzige mögliche Lösung betrachtete, dies öffentlich kommunizierte und letztlich 1974 in der Hoffnung zurücktrat, Neuwahlen würden ihm eine regierungsfähige Mehrheit bescheren.

Daraufhin gab das Staatsoberhaupt *Korutürk* bekannt, zunächst das parteilose Mitglied des Senats, *Sadi Irmak*, mit der Regierungsbildung zu beauftragen (vgl. Millet Meclisi 1974: 111). Dieser scheiterte mit seinem hauptsächlich aus Technokraten gebildeten Kabinett bereits bei der Investitur; das Parlament sprach ihm mit 358 Stimmen am 29. November 1974 deutlich das Misstrauen aus, lediglich 17 Abgeordnete unterstützten die Regierung (vgl. Millet Meclisi 1974: 247). In Form eines Briefes bestätigte *Korutürk* den anschließenden Rücktritt¹⁹¹ *Irmaks*, bat aber den erfolglosen Ministerpräsidenten darum, das Amt bis zur Gründung einer neuen Regierung kommissarisch fortzusetzen (vgl. Milliyet 1974). Bis zur Bildung einer neuen Koalition am 31. März 1975 regierte damit abermals eine aus

191 Es mutet kurios an, dass ein an der Investitur gescheiterter Ministerpräsident seinen Rücktritt anbietet, aber laut Artikel 102 der TVerf 1961 amtiert der Ministerpräsident sobald das Staatsoberhaupt ihn ernennt.

Technokraten bestehende Minderheitsregierung in der Türkei (vgl. Ahmad 1977: 345).

Die sich hieran anschließenden Diskussionen lassen grob zwei Positionen erkennen: Die CHP um *Ecevit* forderte (1) Neuwahlen in der Hoffnung, den Imagebonus ihres Vorsitzenden in Parlamentssitze umwandeln zu können. Die Akteure auf der rechten Seite des Parteienspektrums versuchten dagegen, (2) Neuwahlen zu verhindern oder zumindest hinauszögern, damit der Nimbus *Ecevits* allmählich verblassste. Fortan scheiterten Versuche, eine Koalition zu formen, bis es letztendlich der AP um *Demirel* gelang, ein Kabinett zu erzwingen, das er ›Nationale Front‹ (*Milli Cephe*) nannte. Neben der CGP konnte *Demirel* auch die bereits zuvor in Regierungsverantwortung stehende MSP und die parlamentarisch marginale MHP mit besonderen Zuwendungen überzeugen. So stellte beispielsweise die rechtsradikale MHP mit ihren drei Abgeordneten in Ankara insgesamt zwei Minister und erhielt so einen – im Verhältnis zu ihrer parlamentarischen Repräsentation – exorbitant starken Einfluss. Bei der Abstimmung sprach das Parlament mit 222 zu 218 Stimmen der ›Nationalen Front‹ das Vertrauen aus, so dass die Regierung bis zu den regulären Neuwahlen 1977 die Geschicke im Land bestimmen sollte.¹⁹² Erwähnenswert sind hierbei die Gerüchte um mafioses Gebaren, denn es sollen insgesamt vier Abgeordnete, die der gerade gebildeten Regierung ihr Misstrauen aussprechen wollten, gegen ihren Willen von der Abstimmung ferngehalten worden sein. Im Anschluss an das Parlamentsvotum entstanden Tumulte, Fäuste flogen und sogar eine Schusswaffe kam zum Vorschein (vgl. *Miliyet* 1975). Freilich hinterlassen diese Umstände einen schalen Beigeschmack, unterstreichen jedoch unbedingt die Lesart Solmaz' (2016: 296), wonach die politischen Akteure den Staat als ›Beute im Kampf um die Macht‹ betrachteten.

192 Mit der ›Nationalen Front‹ begann eine dunkle Phase staatlicher Gewalt gegen oppositionelle Kräfte, allen voran gegen die Linke. Die MHP spielte hierbei eine besondere Rolle. Eine oftmals skandierte Parole zu jener Zeit lautete: ›Parlementoda Demirel, Sokakta Türkeş‹ (Im Parlament Demirel, auf den Straßen Türkeş; Übers. des Verf.). Da die MHP sowohl über einen parlamentarischen als auch einen paramilitärischen Arm verfügte, konnten im Wege der ›Arbeitsteilung‹ gezielt tätliche Angriffe auf Linke ausgeübt und gleichzeitig die Beteiligung der MHP verschleiert werden (vgl. Ahmad 1977: 347). In der Folgezeit forderte *Ecevit* seinen politischen Kontrahenten *Demirel* immer wieder auf, sich von der extremen Rechten zu distanzieren, auch weil man ihm selber stets vorwarf, er paktiere mit der radikalen Linken.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

In den Parlamentswahlen 1977 konnte die CHP sich zwar verbessern, allerdings reichte es trotz eines Plus von acht Prozentpunkten nicht zu einer absoluten Mehrheit. Mit 213 Abgeordneten fehlten ihr 13 Stimmen. Weil Parteien, die ihr ideologisch nahestanden, erneut nicht im Parlament vertreten waren, blieb ihr nichts anderes übrig, als eine Einparteien-Minderheitsregierung zu bilden, die allerdings kein Vertrauensvotum erhielt. Bei der Abstimmung am 3. Juli 1977 stimmten zusätzlich zu den 213 CHP-Abgeordneten vier weitere Parlamentarier für das Kabinett, wohingegen 229 mit Nein votierten und sich zwei Personen enthielten bzw. der Abstimmung fernblieben (vgl. Millet Meclisi 1977a: 76). Ähnlich wie bei *Irmak* behielt *Ecevit* die Regierungsgeschicke bis zur Wahl eines neuen Kabinetts kommissarisch in den Händen.

Es folgte eine Neuauflage der ›Nationalen Front‹, dieses Mal allerdings ohne die CGP. Die Koalition hielt nur knapp ein halbes Jahr, ehe es *Ecevit* gelang, elf Abgeordnete der AP zu überzeugen, die Seiten zu wechseln. Ausgangspunkt für die Geschehnisse waren die Kommunalwahlen am 11. Dezember 1977, bei denen die AP eine herbe Niederlage einstecken musste. Es folgte eine Austrittswelle, die darin mündete, dass neun Fraktionskollegen und zwei unabhängige Kandidaten, die der Demirel-Regierung ihre Zustimmung gegeben hatten, offiziell erklärten, die Regierung nicht länger unterstützen zu wollen. Daraufhin traf sich *Ecevit* mit den Dissidenten im Hotel Güneş und versprach ihnen Ministerposten in seinem Kabinett, sollten sie in einem Misstrauensvotum gegen ihre eigene Koalition stimmen und damit die Regierung stürzen. Diese Vereinbarung ging als ›Güneş Otel Olayı‹ (Hotel Güneş-Ereignis) in die Geschichte ein. Und tatsächlich: Am 31. Dezember 1977 sprach die Parlamentsmehrheit der ›Nationalen Front‹ das Misstrauen aus (vgl. Millet Meclisi 1977b: 117). Am 17. Januar 1978 erhielt *Ecevit* und sein Kabinett schließlich mit 229 Stimmen das Vertrauen des Parlaments und er wurde zum dritten Mal seit 1973 als Ministerpräsident vereidigt (vgl. Millet Meclisi 1978: 342).

Unter normalen Umständen ist das Angebot, das *Ecevit* den Dissidenten im Hotel Güneş unterbreitete, nicht zu erklären; allerdings kann hier erneut auf die Erklärung *Solmaz'* zurückgegriffen werden: Primär ging es nicht um verantwortungsvolles Regieren, sondern um die Besetzung staatlicher Machtpositionen in einer Situation, in der die Fronten verhärtet waren und persönliche Animositäten das Verhältnis zwischen den Vorsitzenden der beiden großen Parteien nachhaltig prägten. Die Regierungsmacht zu erlangen, kostete *Ecevit* jedoch einiges, denn wie der Politikwissenschaftler *Ersin Kalaycıoğlu* (2005b: 114) süffisant anmerkt, glich die Regierung nunmehr einer Koalition aus zwölf Parteien. Jeder Abgeordnete han-

delte als sei er selber Parteivorsitzender. So machte sich eine Kakophonie im Kabinett breit; ebenso wurden Korruptionsvorwürfe innerhalb der Ministerien laut.

Trotz einer schwachen Bilanz hinsichtlich der ökonomischen Lage und der nicht gelungenen Eindämmung gesellschaftspolitischer Krisen überlebte die Regierung fast zwei Jahre, bevor eine *second-order election* sie ausbremste. Als im November 1980 alle fünf zu wählenden Sitze im Senat haushoch an die Oppositionspartei AP gingen, trat *Ecevit* zurück. Daraufhin bildete *Demirel* die vierte Regierung innerhalb der erst zweieinhalb Jahre andauernden Legislaturperiode und zwar eine Minderheitsregierung. Als Unterstützerinnen fungierten seine ehemaligen Koalitionspartnerinnen MSP und MHP (vgl. Kalaycıoğlu 2005b: 116).

Bemühungen der Streitkräfte, beide Protagonisten zu einer Großen Koalition zu bewegen und sich fernab aller politischen Konflikte für das Wohl des Staates, der Nation und des Volkes¹⁹³ zusammenzuraufen, scheiterten an der Abneigung, die beide Politiker gegeneinander hegten. So wohl *Demirel* als auch *Ecevit* polarisierten in den Folgejahren die politische Landschaft, so dass sich eine größere Verfassungskrise entwickelte. Beide warfen sich gegenseitig vor, mit politischen Extremisten zu paktieren. *Ecevit* wehrte sich gegen diesen ›Vorwurf‹, distanzierte sich von linkem Terror und monierte gleichzeitig eine fehlende Distanz *Demirels* gegenüber rechten Gruppen und Ideologien. Das Tischtuch war zerschnitten. Die TBMM war nicht einmal in der Lage, den Nachfolger des Staatsoberhauptes *Korutürk* zu wählen. Selbst über 100 Wahlgänge¹⁹⁴ brachten kein Ergebnis (vgl. Zürcher 2010: 263).

Die hier geschilderten Querelen um Koalitionen sind weniger den Widrigkeiten eines parlamentarischen Systems geschuldet als anderen Faktoren. Dennoch ist vielfach von der Lähmung des Systems die Rede, wenn es darum geht, die Gründe für die sogenannte Unregierbarkeit in den 1960er und 1970er Jahren zu benennen. Vor allem in den 1970er Jahren hatten die Koalitionen Schwierigkeiten, überhaupt das Vertrauensvotum bei der Investitur zu bestehen, sodass systembedingte Widrigkeiten wie das Vorhandensein einer Zweiten Kammer bzw. eines Verfassungsgerichts als po-

193 Anhand dieser Interessengleichsetzung des Staates, der Nation und des Volkes lässt sich eindrucksvoll das homogenisierende Staatsverständnis in der Türkei veranschaulichen.

194 Kapitel 4.1 geht ausführlicher auf das Versagen der Parteien bei der Präsidentschaftswahl ein, die letztlich als einer der wichtigsten Auslöser des Putsches von 1980 erscheint.

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

tentiell starke Vetospiele überraschenderweise gar nicht so stark ins Gewicht fielen. Ein fragmentiertes Parlament und persönliche Animositäten zwischen den Parteivorsitzenden waren gravierender. Sicherlich lässt sich sagen, dass das reine Verhältniswahlsystem klare Mehrheiten verhindert hat, aber auch das ist kein Grund, das parlamentarische System als Ganzes infrage zu stellen, wie es einige vorschnell getan haben. Auch in der Retrospektive ist es wenig sinnvoll, das parlamentarische System für das Regierungsversagen verantwortlich zu machen. Vielmehr sind es seine Varianten und die von den Akteuren interpretierten Mechanismen.

4.4.5. Einordnung in die Typologie

Mit der Verfassung von 1961 folgte die türkische Verfassungstradition ihrem bisherigen Pfad eines parlamentarischen Systems. Zentral im Verhältnis beider Organe war die parlamentarische Abberufbarkeit des Regierungschefs aus politischen Motiven. Wie es für klassische parlamentarische Regierungssysteme üblich ist, galt diese Prärogative nicht für das auf notariell-zeremonielle Funktionen beschränkte Staatsoberhaupt, das lediglich wegen Landesverrats abgesetzt werden konnte. Auf eine Vorkehrung wie in der Verfassung von 1924, als die Amtszeit des Staatspräsidenten an die Legislaturperiode gekoppelt und somit eine mittelbare Abberufbarkeit gegeben war, verzichtete man. Folglich hatte das Ende der Legislaturperiode keinen existenziellen Einfluss auf die Amtsdauer des Staatsoberhauptes.

Anders als bei der vorherigen Verfassung, in der das Staatsoberhaupt zwar in der Theorie auf notarielle Funktionen beschränkt war, jedoch in der Praxis das uneingeschränkte Machtzentrum darstellte, kam es zu einer deutlichen Zurückdrängung des Amtes in der politischen Praxis. Nicht unerheblich hierbei war der Übergang von mehrheitsdemokratischen zu konsensdemokratischen bzw. gegen-majoritären Elementen und Mechanismen. Innovative institutionelle Kontrollinstanzen führten zu einer Macht-diffusion anstelle einer Konzentration in den Händen eines einzigen Organs. Mit der Entmachtung des Staatspräsidenten zeigten die Verfassungsgeber ihren guten Willen, die bisherige, von klassischen parlamentarischen Systemen divergierende Praxis zwischen 1924 und 1950 zu ersetzen. Aufgrund der außerordentlichen Konstellationen in den 1960er Jahren erlangte allerdings dieses in seinen Kompetenzen verfassungsrechtlich stark eingeschränkte Amt des *figurehead president* politischen Einfluss, den der jeweiligen Amtsinhaber auch zu nutzen wusste, um bestimmte Koalitionen

zu erzwingen, aufrechtzuerhalten und zu stärken. Von einer gänzlich unpolitischen Rolle kann also nicht die Rede sein.

Überdies – und das ist ein wesentlicher Punkt – ist eine erste paternalistische Praxis der Streitkräfte zu erkennen. Hand in Hand hiermit schwang ein permanentes Misstrauen gegenüber politischen Parteien und Politikern. Alle ins Amt gewählten Staatspräsidenten kamen aus dem Militär, sodass das höchste Staatsamt stets militärisch besetzt war. Konsequenterweise konnte sich ein emanzipiertes Amtsverständnis nicht entwickeln und etablieren. Darüber hinaus wurde eine Machtdiffusion über die institutionelle Stellung des Militärs und dessen indirekten Einflussmechanismen gesteuert. Gewissermaßen entstand eine nicht demokratisch legitimierte, aber äußerst einflussreiche institutionelle Enklave, der es gelang, über die bürokratischen Institutionen Macht zu erlangen. Mithilfe von drei Pfeilern lässt sich dies anschaulich darstellen: (1) übte das Militär über den Nationalen Sicherheitsrat Einfluss aus, was unter den gegebenen politischen und gesellschaftlichen Umständen sehr intensiv geschah. Der MGK war (2) nicht dem Verteidigungsminister, sondern direkt dem Ministerpräsidenten unterstellt, was die Bedeutung der Armee im politischen System unterstreichen sollte. Einen institutionell nicht abgesicherten Einfluss sicherte sich das Militär (3), indem es die Parteien dazu brachte, geradezu bedenkenlos den Präsidenten aus den Reihen der Streitkräfte zu wählen und dies zu einer politischen Praxis zu machen. Insgesamt schufen diese drei Pfeiler eine breite Legitimation innerhalb der Bevölkerung, weil das Staatsoberhaupt vermeintlich über dem zumeist ›dreckigen Spiel‹ der Politik schwebte. Zur politischen Einflussnahme der Armee trat hinzu, dass sie sich dem staatlichen Rechtssystem entzog: So unterlagen von ihr verabschiedete Gesetze nicht der verfassungsgerichtlichen Kontrolle und eigene Militärgerichte mit weitreichenden Kompetenzen gewährten den Mitgliedern der MGK, den nach dem Putsch interimisweise regierenden Ministern und all denjenigen, die in dieser Zeit Befehle des Militärs ausgeführt hatten, volle Immunität (vgl. Özbudun 2011a: 13).

Erschwerend war, dass trotz des erfolgreichen Putsches mittel- bis langfristig der innermilitärische Konflikt weiterhin rumorte. In (gesellschafts-)politischer Hinsicht sorgte die damit zusammenhängende permanente Putschgefahr dafür, die Stellung der Armee zu stärken, schränkte sie doch die politische Elite und die Parteien in ihren Entscheidungsoptionen ein. Dies verhinderte aber nicht, dass die innermilitärischen Zerwürfnisse elf Jahre später zu einem weiteren Umsturz führten. In der Folge tilgte man mehrere positive Errungenschaften aus der Verfassung und erhöhte gleichzeitig die institutionelle Position des Militärs. Begründet wurden

4. Verfassungsschrift vs. Verfassungsrealität – Türkische Verfassungen im Vergleich

diese verfassungsrechtlichen kosmetischen Veränderungen mit der Paralyse des Regimes und einer mutmaßlich anhaltenden »roten Gefahr« (vgl. Lippovský 1992: 164); sie stellten aber auch einen Vorboten für weitere Krisen dar.

Anhand der hier nachgezeichneten Verfassungsrealität lassen sich diese allgemeinen Folgerungen in ihrer letzten Konsequenz kaum aufrechterhalten: Nicht das parlamentarische System war im ersten Jahrzehnt nach dem Putsch für Instabilitäten verantwortlich; vielmehr muss sich die Armee den Vorwurf gefallen lassen, mit ihrer unmittelbaren und permanenten Präsenz, die wie ein Damoklesschwert über den politischen Akteuren schwebte und deren Handeln beachtlich beeinflusste, zu den unsteten Zuständen mit beigetragen zu haben. Zwar war das primäre Ziel der verfassungsgebenden Versammlung verwirklicht worden, denn die Exekutive wurde in ihrer Macht tatsächlich erheblich eingeschränkt. Mit der Errichtung einer Zweiten Kammer gewann die Legislative gegenüber der misstrauisch beäugten Exekutive an politischem Gewicht. Die Verkomplizierung des Gesetzgebungsprozesses einerseits und die durch den Senat im Zweijahresturnus entstandenen *second-order elections* andererseits stellten aber erhöhte Anforderungen an ein effektives Regieren. So warfen zum Beispiel Zwischen- und Kommunalwahlniederlagen ihren Schatten auf die Regierung, konnten sie doch als eine Abstimmungsform über die Regierungs(miss)erfolge gelesen werden.

Noch hemmender als der Senat wirkte das Verfassungsgericht. Dessen Schiedsrichterfunktion machte es zu einem politischen Akteur, insbesondere dann, wenn es sich selbst dieser Aufgabe bemächtigte und damit den politischen Betrieb entscheidend beeinflusste. Als Hüter der Verfassung konnte ein derartig starkes Verfassungsgericht letztlich bei jedem demokratisch verabschiedeten Gesetz auf dessen Verfassungswidrigkeit verweisen. Tatsächlich war die Reform des Wahlsystems ein mehr als anschauliches Beispiel dafür, wie das höchste Gericht die Regierungseffektivität unterminierte, verfügte die damalige AP-Regierung doch über eine absolute Mehrheit. Trotzdem musste sie von ihrer geplanten Reform Abstand nehmen, nachdem das Verfassungsgericht ihr entsprechendes Gesetz annulierte.

Die Verfassungspraxis zeigt, dass die Hoffnungen und Ziele der Verfassungsgeber, die Allmacht der Exekutive einzuschränken, erfüllt werden konnten. Allerdings lag dies nicht primär an den gegen-majoritären Institutionen wie der Zweiten Kammer und dem starken Verfassungsgericht – auch wenn sie in Einzelfällen machtbeschränkend wirkten –, sondern vor allem an den Parteien, die für eine Unregierbarkeit in der institutionellen

4.4. Verfassung von 1961 und ihre Modifikation in den 1970er Jahren

Ordnung sorgten. Letzten Endes brachte die Verfassung ein klassisches parlamentarisches System hervor, das aus einer doppelten Exekutive bestand und dem Staatsoberhaupt eine passive Rolle zuschrieb. Lediglich in den 1960er Jahren gelang dem Amt eine partielle und indirekte Einflussnahme auf die Regierungspraxis.

