

FACHABTEILUNG

**DIE RECHTLICHEN AUSWIRKUNGEN DES
VERBOTSVERFAHRENS DER AK PARTEI IN
ANBETRACHT DER RECHTSPRECHUNG DES
EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFS FÜR
MENSCHENRECHTE**

Parteiverbot in der Türkei – Fall AKP

UNTERAUSSCHUSSES MENSCHENRECHTE



PARLEMENT EUROPEEN

**GENERALDIREKTION EXTERNE POLITIKBEREICHE DER UNION
DIREKTION B
- FACHABTEILUNG -**

KURZINFORMATION

DIE RECHTLICHEN AUSWIRKUNGEN DES VERBOTSVERFAHRENS DER AK PARTEI IN ANBETRACHT DER RECHTSPRECHUNG DES EUROPAEISCHEN GERICHTSHOFS FUER MENSCHENRECHTE

Parteiverbot in der Türkei – Fall AKP

Dieses Dokument wurde im Auftrag des **Unterausschusses Menschenrechte** des Europäischen Parlaments erstellt.

Es wird in den folgenden Sprachen veröffentlicht: DE (OR), EN, FR

Verfasser:

**Professor Christian Rumpf
und Dr Ekrem Akartürk**

Zuständiger Beamter:

Sandro D'Angelo
GD Externe Politikbereiche
Fachabteilung
BD4 06 M 087
rue Wiertz
B-1047 Brussels
E-mail: xp-poldep@europarl.europa.eu

Diese Studie ist im Internet abrufbar unter:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=DE>

Die in diesem Dokument geäußerten Ansichten sind ausschließlich vom Verfasser zu verantworten und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

© Europäische Gemeinschaften, 2008

INHALT

A. Einleitung	4
B. Parteiverbote in der Türkei	5
C. Grundzüge des türkischen Parteienrechts	6
D. Parteiverbot	8
I. Voraussetzungen für ein Parteiverbot	8
II. Mehrheitserfordernis	9
III. Alternativen zum Parteiverbot	10
1. Ausschluss aus der Parteienfinanzierung	10
2. Verwarnung	10
E. Das Parteiverbotsverfahren	10
I. Zuständigkeit	10
II. Klagebefugnis	11
1. Antragsteller	11
2. Verfahren auf Antrag des Justizministeriums oder einer Partei	11
III. Das zuständige Gericht	12
IV. Prozessordnung	12
V. Rechtliches Gehör	13
VI. Durchführung	13
VII. Einstweilige Anordnung?	14
VIII. Urteil	14
F. Rechtsfolgen eines Parteiverbots	15
I. Ende der juristischen Persönlichkeit; Neugründungsverbot	15
II. Schicksal des Parteivermögens	15
III. Verlust von Abgeordnetenmandaten und Politikverbote	16
G. Verbotsverfahren gegen die AKP	16
I. Vorbemerkung	16
II. Verlauf des Verfahrens	17
H: Verknüpfung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	18
I. Vorbemerkung	18
II. Parteiverbotsverfahren	18
1. Parteiverbotsverfahren vor dem EGMR	18
2. Grundlage in der EMRK	19
a. Ansatz allgemein	19
b. Ansatz bei Parteiverboten	19
c. Anwendung auf Parteiverbote	20
I. Schluss und Zusammenfassung	22

A. Einleitung¹

Die Adalet ve Kalkınma Partisi (Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung; offizielles Kürzel “Akparti”, ansonsten AKP) wurde im Jahre 2001 durch Recep Tayyip Erdoğan, den ehemaligen Oberbürgermeister von Istanbul, und einer Gruppe von Politikern gegründet, die sich zum Teil aus der verbotenen Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)², zum Teil aber auch aus anderen Parteigängern rekrutierten, welche nicht durch besondere Nähe zu religiösem Gedankengut aufgefallen waren. Erdogan verfestigte damit sein Profil als ein zwar religiös orientierter, jedoch pragmatischer und den Werten der modernen Demokratie aufgeschlossener Politiker. Er war bereits in der Refah Partisi als moderater Politiker aufgefallen, der mit den ideologischen Grundsätzen eines Necmettin Erbakan wenig gemein hatte.

In der Folge profilierte sich die AKP als erste türkische Volkspartei im eigentlichen Sinne des Wortes, nämlich als Partei mit einer breiten Basis in der Bevölkerung, die in der Lage war, ein großes Spektrum verschiedener Strömungen abzudecken. Demzufolge traten auch zahlreiche Politiker aus anderen Parteien wie der Republikanischen Volkspartei (CHP), Mutterlandspartei (Anavatan Partisi) und Partei des Rechten Weges (DYP) bei.

Das Konzept führte auf Anhieb zu einem überwältigenden Wahlerfolg im November 2002.³ Mit 34,3% der Stimmen errang die AKP mehr als zwei Drittel der Parlamentssitze, ein Erfolg, wie es ihn seit Jahrzehnten nicht mehr gegeben hatte. Nach einer Steigerung in den Kommunalwahlen 2004 auf 41,67% errang die Partei am 22.7.2007 in einer vorgezogenen Wahl, ein Ergebnis von 46,58%, wobei infolge des Umstandes, dass mit der rechts orientierten MHP (Partei der Nationalen Bewegung) noch eine dritte Partei die 10%-Hürde überwunden hat, die Anzahl der Sitze zurück gegangen ist.

Schon 2002 reagierte der amtierende Generalstaatsanwalt beim Kassationshof mit der Einleitung eines Verbotsverfahrens gegen die Partei. Als Begründung hatte er vorgetragen, dass Erdogan hätte nicht Parteivorsitzender werden dürfen, da er wegen einer angeblich antilaizistischen Äußerung in einer Rede zu einer geringen Gefängnisstrafe verurteilt worden war, die nicht vollzogen wurde. Und schon damals fiel der Generalstaatsanwaltschaft mit seinem Antrag beim Verfassungsgericht durch.

Richtig ist sicherlich der Gesamteindruck, dass die politischen Aktivitäten dieser Partei, die sich schnell in allen Provinzen und Bezirken der Republik fest etablieren konnte und in den folgenden Kommunalwahlen zahlreiche große Städte unter ihre politische Kontrolle brachte – darunter vor allem Istanbul und Ankara – zu einer “Islamisierung” der Gesellschaft in dem Sinne geführt haben, dass Kopftuch und Minarett wieder deutlich sichtbarer im Alltagsleben

¹ **Literatur:** Ekrem Akartürk, Türk Hukukunda Siyasal Parti Yasakları (Parteiverbote im türkischen Recht), Istanbul 2008; Christian Rumpf, Das türkische Verfassungssystem, Wiesbaden 1996; Christian Rumpf, Einführung in das türkische Recht, München 2004. Weitere Literatur in den Fußnoten.

² Vgl. hierzu das Urteil des EGMR (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) v. 31.7.2001 zum Verbot der Refah Partisi (<http://www.tuerkei-recht.de/Wohlfahrtspartei.doc>).

³ Vgl. Rumpf, Christian/Steinbach, Udo: Das politische System der Türkei, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen System Osteuropas, 2. neu bearbeitete Auflage Opladen 2004, S. 847 ff.

geworden sind. Gleichzeitig jedoch hat diese Partei zu einigen wichtigen Fortschritten im Demokratisierungsprozess und zur Stabilisierung der Wirtschaft in der Türkei beigetragen.

B. Parteiverbote in der Türkei

Die Möglichkeit, politische Parteien in einem Gerichtsverfahren zu verbieten, wurde erstmals in der Verfassung von 1961 geregelt. Seither sind insgesamt **26 Parteien durch das türkische Verfassungsgericht verboten** worden, davon **20 nach 1980**. Seit 1983 hat es aber auch zahlreiche Parteiverbotsverfahren gegeben, die nicht zu einem Verbot geführt haben. Mit diesen Zahlen liegt die Türkei im Wirkungsbereich des Europarats bei weitem an der Spitze.

Bevor man diese Zahlen wertet, sollte man allerdings auch verschiedene Umstände bedenken, die zu dieser Zahl geführt haben. Zunächst geht ein erheblicher Teil, wenn nicht die Mehrheit der Verbote darauf zurück, dass immer dieselben politischen Protagonisten mit Nachfolgeparteien wiederholte Verbotsverfahren ausgelöst haben. Ferner verfügt die Türkei über ein strikt rechtsstaatliches Parteienregime, was dazu führt, dass der Einleitung von Verbotsverfahren keine politischen Entscheidungen politischer Organe zugrunde liegen, sondern ein dem Strafprozess ähnliches Verfahren, das durch die Staatsanwaltschaft beim Kassationshof, dem obersten Zivil- und Strafgericht, eingeleitet wird, wobei das Legalitätsprinzip gilt. Soweit politische Institutionen die Einleitung von Verfahren initiieren können, setzt selbst dies die Mitwirkung des Generalstaatsanwalts der Republik voraus. Bei durch Verfassung und Gesetz sanktionierten Verstößen muss also ein Verfahren eingeleitet werden. Nicht in der Zahl enthalten sind die Parteien, die mit dem Putsch am 12. September 1980 durch die Junta verboten wurden.

Dennoch hat dies nicht nur in den Ländern der Europäischen Union, sondern auch in der Türkei selbst in weiten Kreisen die berechtigte Frage aufgeworfen, ob das türkische Parteiverbotsregime europäischen Standards entspricht. Zu bedenken ist dabei allerdings, dass es solche Standards bislang noch nicht gibt⁴ und in den verschiedenen Ländern völlig unterschiedliche Wege und Methoden genutzt werden, um eine politische Partei aus dem politischen Leben auszuschließen. In manchen Ländern werden durchaus fragwürdige juristische Rahmenbedingungen immerhin so zurückhaltend genutzt, dass es so gut wie nie zu Parteiverboten kommt, während die hohe Zahl von Parteiverboten in der Türkei ihre Ursache – so paradox das klingen mag – gerade in der strikt rechtsstaatlichen Gestaltung des Parteiverbotsregimes hat.

Die Überprüfung des Parteiverbotsregimes ist nicht nur eine nationale Angelegenheit, sondern von eminenter Bedeutung für den Prozess der Beitrittsverhandlungen zur EU. Am 10. und 11.12.1999 hatte die Türkei den Kandidatenstatus erhalten, seit 3.10.2005 laufen offiziell die Beitrittsverhandlungen. Während diese der EU und ihren Mitgliedstaaten Gelegenheit bieten, sich anhand der an die Türkei gerichteten Kritiken selbst zu überprüfen, um ihre eigene Glaubwürdigkeit in den Verhandlungen sicherzustellen, ist die Türkei gehalten, im Hinblick auf die Aufnahmebedingungen und insbesondere auch die Kopenhagener Kriterien ihr

⁴ Die Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties und Analogous Measures, 10-11 December 1999 der Venedig-Kommission (www.venice.coe.int) können insoweit als Versuch der Schaffung von minimalen Standards verstanden werden. Vgl. Akartürk S. 101.

gesellschaftliches und politisches System zu optimieren, um den Anschluss an die politischen Standards, welche in der EU gelten, zu gewährleisten.

Spätestens seit 1995 hat die Türkei insoweit in der Tat Fortschritte erzielt. Die Verfassung wurde mehrmals revidiert und die Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als Wegweiser für die praktische Ausgestaltung des Grundrechteregimes gestärkt. So wurde die prinzipiell bereits geltende Theorie vom Vorrang völkerrechtlicher Verträge vor den Gesetzen im Jahre 2004 für Vertragswerke, welche den Grundrechtsschutz stärken, ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen und damit einer bereits existierenden Rechtsprechung des türkischen Verfassungsgerichts Rechnung getragen. Urteile des EGMR wurden in die türkischen Prozessgesetze als Wiederaufnahmegrund eingeführt, noch bevor etwa der deutsche Gesetzgeber vergleichbare Maßnahmen getroffen hat.

Auch das Parteiregime wurde verbessert, in dem die Sanktionen für Parteien, die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht entsprechen, abgestuft wurden und das Verbot nur noch als *ultima ratio* vorgesehen wurde.

C. Grundzüge des türkischen Parteienrechts

Das türkische Parteienrecht ist in der Verfassung von 1982 und im Parteiengesetz aus dem Jahre 1983 geregelt. Beide Dokumente wurden seither mehrfach geändert.

Die **Stellung der politischen Parteien**⁵ (sing. *siyasî parti*) als „Symbol, ja als unabdingbare Voraussetzung der Demokratie“⁶ zeichnet sich durch die durch den Kemalismus als ideologischem Bedingungsrahmen gezogenen Grenzen und durch zahlreiche begleitende Verbote (Art. 78 ff. ParteiG)⁷ aus, die ihre Wurzeln im Putsch vom 12. September 1980 haben; dieses Konzept wurde im Parteiengesetz von 1983⁸ festgeschrieben und ging zum Teil über die durch die Verfassung vorgegebenen Restriktionen hinaus. Gewisse Milderungen brachte die Verfassungsänderung 1995,⁹ die im August 1999 durch Gesetz umgesetzt wurde.¹⁰

Die **Gründung von Parteien** ist erlaubnisfrei. Sie erlangen Rechtspersönlichkeit mit der Abgabe der erforderlichen Unterlagen und der durch die konstituierende, aus mindestens dreißig Mitgliedern bestehende Versammlung verabschiedete Gründungserklärung beim Innenministerium (Art. 8 ff. ParteiG). Das Hauptorgan einer Partei ist der *Große Kongress* (*büyük kongre*), der aus Delegierten der Provinzversammlungen und aus Parlamentsabgeordneten, Ministern sowie Inhabern von Ämtern in zentralen Parteiorganen besteht. Der vom Großen Kongress gewählte *Parteivorsitzende* ist zugleich Vorsitzender des

⁵ Rumpf, Verfassungssystem, S. 143 ff.

⁶ VerfG, Urt. v. 10. 7. 1992, E. 1991/2, K. 1992/1 (Parteiverbot; Sosyalist Parti), AMKD (Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi – Entscheidungssammlung des Verfassungsgerichts) 28, S. 696 ff. (772).

⁷ Aufzählung bei Rumpf, Verfassungssystem S. 146 ff., z. B.: keine Vertretung regionaler oder religiöser Besonderheiten, keine Betätigung oder Äußerung, welche die nationale Einheit gefährden könnte (kein bundesstaatliches Konzept!); Verbot politischer Aktivitäten auf religiöser Basis.

⁸ Gesetz Nr. 2820 v. 22. 4. 1983, RG Nr. 18027 v. 24. 4. 1983; in deutscher Sprache abgedruckt bei Hirsch, JöR 32, S. 507 ff. (S. 595 ff.).

⁹ Zur Rechtslage vor 1995 vgl. Rumpf, a.a.O.

¹⁰ Gesetz Nr. 4445 v. 12. 8. 1999, RG Nr. 23 786 v. 14. 8. 1999. Weitere Reformen folgen, zuletzt 2003.

Zentralen Entscheidungs- und Verwaltungsrats, der ebenfalls durch den Großen Kongress gewählt wird. Schließlich gibt es noch einen *Zentralen Disziplinarrat*. Die *Provinz- und Bezirksorganisation* (*il* bzw. *ilçe örgütü*) einer Partei schließlich ist ein Abbild der zentralen Organisation (Art. 19 f. ParteiG). Schülern, Beamten, Richtern, Staatsanwälten und Mitgliedern der Streitkräfte ist der Beitritt verboten. Das Verbot für Mitglieder der Lehrkörper der Universitäten, das mit einem Gesetzesvorbehalt (Regelungsvorbehalt) versehen worden war, ist mit der Änderung 1999 aufgehoben worden. Art. 11 II lit. b Ziff. 4 ParteiG sieht weiter ein Parteieintrittsverbot für politische Delinquenten vor. Das Beitrittsalter muss mindestens 18 Jahre betragen.

Die Gründung von Parteien, die einer freiheitlich demokratischen Grundordnung entgegenstehen, ist verboten. Zwar ist das ursprünglich in Art. 5 ParteiG enthaltene „Verbot“ in dieser Allgemeinheit entfallen, doch handelt es sich hier lediglich um eine redaktionelle Bereinigung. Denn separatistische, laizistische und antidemokratische Bestrebungen einer Partei führen nach wie vor zur Schließung. Das ParteiG ist stark geprägt von den kemalistischen Prinzipien, insbesondere demjenigen des Nationalismus.¹¹ Wegen Verstoßes gegen diesen Grundsatz wurde zuletzt im November 2007 Verbotsantrag gegen die Partei Demokratische Gesellschaft (Demokratik Toplum Partisi) gestellt worden, die in der Tradition verschiedener Parteien mit starker Verwurzelung in den kurdischen Gebieten gestanden hatte. Das Verfahren war bei Abschluss dieses Manuskripts noch anhängig, ist also vom AKP-Verbotsverfahren „überholt“ worden. Neben dem Nationalismusprinzip, das im Wesentlichen die Grundlage für zahlreiche, gegen separatistische Parteien gerichtete und vom EGMR teilweise nicht gebilligten Parteiverbote war, spielt in der Geschichte der Parteiverbote auch das Laizismusprinzip¹² eine wesentliche Rolle.

Die **Kontrolle der Parteien** erfolgt neben der Kontrolle durch den Wähler auch durch innerparteiliche Mechanismen sowie durch die Generalstaatsanwaltschaft der Republik, denn diese führt so etwas wie eine „Personalakte“ für jede politische Partei und kann von den Parteien verlangen, dass sie regelmäßig Auskunft über ihre Aktivitäten erteilen. Dabei steht die Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen regulären Parteiversammlungen und innerparteilichen Wahlen sowie die Umsetzung eventuell ergangener Verwarnungen des Verfassungsgerichts im Vordergrund. Das Verfassungsgericht hat die Buchführung der Parteien (Art. 74 ff. ParteiG) und auf Antrag der Generalstaatsanwaltschaft der Republik beim Kassationshof (*Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı*) die Übereinstimmung der Aktivitäten mit der Verfassung und dem ParteiG zu prüfen. Mögliche Sanktionen sind die Verwarnung (*ihtar*)¹³ und das Verbot (*kapatma*)¹⁴ (Art. 100 ParteiG). Die Rechtsverstöße müssen durch Mitglieder oder Organe der Partei in einer der Partei zurechenbaren Weise begangen worden sein. Die Generalstaatsanwaltschaft kann auch von einer Partei verlangen, sich solcher Mitglieder zu entledigen, die nicht die Beitrittsbedingungen erfüllen oder sich ehrenrühriger Straftaten schuldig gemacht haben (Art. 102 ParteiG). Bleibt eine Partei nach ihrer Gründung

¹¹ Ausführlicher Rumpf, Verfassungssystem, S. 146 ff.

¹² Ausführlich Christian Rumpf, Laizismus, Fundamentalismus und Religionsfreiheit in der Türkei in Verfassung, Recht und Praxis, VRÜ 1999, S. 164 ff.

¹³ Vgl. VerfG, Beschluss v. 18. 10. 1989, E. 1989/1, K. 1989/1, AMKD 25, 472 ff.; weitere Bsp. in AMKD 28, 587 ff. Siehe auch das Verbot der Wohlfahrtspartei, Urt. v. 9. 1. 1998, E. 1998/2, K. 1998/2, RG Nr. 23 266 v. 22. 2. 1998, S. 19 ff. (Verfassungswidrigkeit Art. 103 II ParteienG); Urt. v. 16. 1. 1998, E. 1997/1, K. 1998/1 (Parteiverbot), RG Nr. 23 266 v. 22. 2. 1998, S. 31 ff. (dazu Rumpf, ZfTS 1998, S. 285 ff. mwN.).

¹⁴ Das Verbot einer Partei setzt die Androhung der Erhebung einer Verbotsklage voraus (Art. 102 ParteiG; vgl. VerfG, Urt. v. 2. 5. 1989, E. 1988/1, K. 1989/1 [Parteiverbot], AMKD 25, 462 ff.).

mangels Mitgliedern oder aus anderen Gründen unfähig, sich am politischen Leben zu beteiligen, kommt auch die Feststellung ihrer Nichtexistenz durch das Verfassungsgericht in Betracht.¹⁵ Mit dem Verbot geht das Vermögen der Partei auf den Fiskus über; löst sich die Partei während eines anhängigen Verbotsverfahrens selbst auf, so werden die Rechtswirkungen eines Verbotsurteils hierdurch nicht berührt (Art. 108 ParteiG). Mit dem Verbot der Partei verlieren diejenigen Abgeordneten, die für das Verbot mit ursächlich waren, ihre Parlamentsmandate; des Weiteren unterliegen diejenigen Mitglieder, deren Verhalten den ausdrücklichen Feststellungen des Verfassungsgerichts zufolge ursächlich für das Parteiverbot war, einem „Politikverbot“ – sie bleiben von der Mitgliedschaft in einer anderen Partei und von der Kandidatur für das Parlament für fünf Jahre nach Bekanntmachung des Verfassungsgerichtsurteils im Amtsblatt ausgeschlossen (vor 1999 zehn Jahre, Art. 95 ParteiG). Schließlich ist auch die Gründung von „Nachfolgeparteien“ verbotener Parteien untersagt.

Will man dieses System in die Kurzform einer ideologischen oder staatsrechtlichen Begründung gießen, so wird man sagen können:

Das türkische Parteiensystem mit seinen Verbotsmechanismen ist Merkmal einer wehrhaften Demokratie (*militan demokrasi*). Der Begriff der wehrhaften Demokratie ist ein von der deutschen Verfassungswissenschaft bereits vor dem Zweiten Weltkrieg entwickelter Begriff, der vor allem in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts erneut diskutiert wurde. Inzwischen hat er auch in der Türkei sich zu etablieren begonnen. Das System ist Ausdruck eines Konflikts zwischen Demokratie und Recht, der hier zugunsten einer vordergründigen Rechtsstaatlichkeit gelöst wird und gerade dadurch die eigentliche Funktion des Rechtsstaatsprinzips gefährdet, nämlich Freiheit und Demokratie zu sichern.

D. Parteiverbot

I. Voraussetzungen für ein Parteiverbot

Die Verfassung selbst¹⁶ bietet mit Art. 68 und 69 den Rahmen für die parteirechtlichen Regelungen des Parteigesetzes mit seinen Sanktionen, deren wichtigste und schwerwiegendste das Verbot darstellt.

Art. 68 Abs. 4 der Verfassung lautet:

“Die Satzungen und Programme der Parteien dürfen der Unabhängigkeit des Staates, der unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk, den Menschenrechten, den Prinzipien der Gleichheit und des Rechtsstaats, der nationalen Souveränität und den Prinzipien der demokratischen und laizistischen Republik nicht entgegenstehen; sie dürfen nicht die Diktatur einer Klasse oder Gruppe oder irgendeine andere Form der Diktatur verteidigen oder das Ziel ihrer Errichtung verfolgen; sie dürfen nicht zu Straftaten auffordern.”

¹⁵ Z. B. VerfG, Urt. v. 24. 11. 1992, E. 1992/3, K. 1992/4 („varia“), AMKD 28, 832 ff. Scheingründung reicht für die „Nichtexistenz“ nicht aus: VerfG, Urt. v. 2. 6. 1987, E. 1987/1, K. 1987/2 („varia“), AMKD 23, 444 ff.

¹⁶ Vollständiger Text der Verfassung unter <http://www.tuerkei-recht.de/Verfassung.html>

Art. 69 Abs. 5 ff. sehen als Sanktion die Schließung vor, wobei allerdings auch gleich bestimmt wird, dass solche Verstöße nicht unbedingt mit der Schließung geahndet werden müssen:

“Wird ein Verstoß der Satzung und des Programms einer Partei gegen die Bestimmungen des Art. 68 Abs. 4 festgestellt, ergeht die Entscheidung auf endgültige Schließung.

Eine Entscheidung auf endgültige Schließung einer Partei, die wegen gegen die Bestimmungen des Art. 68 Abs. 4 verstoßender Betätigung ausgesprochen wird, erfolgt nur, wenn das Verfassungsgericht feststellt, dass diese Art von Betätigung zu einem Brennpunkt der Aktivitäten wird. Eine politische Partei wird zum Brennpunkt solcher Aktivitäten, wenn entsprechende Taten von Parteimitgliedern in großem Umfang begangen werden und dies vom Großen Kongress oder dem Vorsitzenden oder von Entscheidungs- und Verwaltungsorganen der Parteizentrale oder der Hauptversammlung oder der Führung der Parlamentsfraktion stillschweigend oder ausdrücklich gebilligt oder solche Taten von den genannten Parteiorganen selbst bewusst und gewollt begangen werden.

Das Verfassungsgericht kann anstelle der Schließung nach vorstehenden Vorschriften je nach Schwere der Verstöße auch die teilweise oder vollständige Versagung staatlicher Unterstützung anordnen.”

Die Schließung erfolgt auf jeden Fall, wenn das Parteiprogramm und die Satzung bereits Verstöße gegen die Grundsätze des Art. 64 Abs. 4 enthalten. Das allerdings ist in der Regel nicht der Fall, weil die Parteien bislang darauf geachtet haben, Satzung und Programm ein verfassungskonformes Erscheinungsbild zu geben.

Für die Aktivitäten sind die Regelungen nach Schwere differenziert. Eine Schlüsselrolle spielt der Begriff “**Brennpunkt**” (*odak*). Ein Verbot kommt zwingend erst in Betracht, wenn die Aktivitäten einer Partei sich insgesamt in verfassungswidrigen Handlungen konzentrieren. Wichtig ist hier, gerade auch im Hinblick auf das Verbotsverfahren gegen die AKP, dass solche verfassungswidrige Aktivitäten von den Parteiorganen stillschweigend gebilligt werden. Denn erst dann sind solche Aktivitäten den Organen und damit auch der Partei zurechenbar.

II. Mehrheitserfordernis

Schließlich setzt ein Verbot noch eine qualifizierte Mehrheit von drei Fünfteln der elf Richter des Verfassungsgerichts voraus. Diese im Jahre 2001 eingeführte Begrenzung soll der puren Rechtsförmigkeit entgegenwirken und vermeiden, dass zufällige oder durch gezielte Ernennungspolitik geschaffene einfache Mehrheitsverhältnisse im Verfassungsgericht sich in einem Parteiverbot auswirken.

III. Alternativen zum Parteiverbot

1. Ausschluss aus der Parteienfinanzierung

Als alternative Sanktion kommt insbesondere der Ausschluss aus dem staatlichen Parteifinanzierungssystem in Betracht. Neben dem Umstand, dass der Ausschluss aus der Parteienfinanzierung anstelle eines Verbots ausgesprochen werden kann (z.B.: es wird festgestellt, dass die Partei noch nicht zum "Brennpunkt" verfassungswidriger Aktivitäten in einer das Verbot erfordernden Weise geworden ist), kommen auch Verstöße in Betracht, die in einigen Bestimmungen des Parteigesetzes formuliert werden. Dies sind:

- Es wird festgestellt, dass es sich bei der Partei um eine Nachfolgepartei zu einer verbotenen Partei handelt (Art. 95 ParteiG)
- Es wird der Name einer verbotenen Partei geführt
- Die Partei übergibt dem Generalstaatsanwalt nicht die geforderten Dokumente, die zur Erfüllung der Aufsichtspflichten der Staatsanwaltschaft erforderlich sind (Art. 102 ParteiG)
- Die Partei setzt innerparteilich das Demokratieprinzip nicht um (Art. 93 ParteiG)
- Die Partei verstößt gegen das Verbot, Uniformen zu tragen oder Parteikader mit polizeiähnlichen Aufgaben aufzustellen (Art. 94 ParteiG).

Das System des Ausschlusses von der Parteienfinanzierung hat den Nachteil, dass es nur auf Parteien anwendbar ist, die bei den letzten Parlamentswahlen mehr als 7% der Wählerstimmen errungen haben. Die zahlreichen Parteien unter dieser Hürde erhalten erst gar keine Förderung, so dass diese Sanktion leer läuft. Das ist eine Merkwürdigkeit, die durch die Verfassung selbst nicht gedeckt ist, da sie keine Differenzierung bei der Parteienfinanzierung vorsieht (vgl. Art. 68 letzter Absatz der Verfassung).

2. Verwarnung

Eine weitere Sanktionsform ist die "Verwarnung" (*ihitar*). Diese ist in Art. 104 ParteiG geregelt. Sie kommt insbesondere dann in Betracht, wenn es sich um einfachere Verstöße handelt, die durch die zuständigen Parteiorgane leicht behoben werden können. Im AKP-Verbotsverfahren etwa hat es zwar nicht zu einem Verbot gereicht, doch ist dann eine Verwarnung ausgesprochen worden.

E. Das Parteiverbotsverfahren

I. Zuständigkeit

Wie heute noch in einigen europäischen Ländern üblich (zum Beispiel Frankreich) konnte ein Parteiverbotsverfahren vor Inkrafttreten der Verfassung von 1961 noch aufgrund des

Vereinsgesetzes eingeleitet werden. Dies war nach Auffassung der Schöpfer der Verfassung von 1961, die sich unter anderem auch mit dem System der Verfassungsgerichtsbarkeit unter dem Bonner Grundgesetz auseinandergesetzt hatten, mit dem Parteienprivileg nicht zu vereinbaren. Es wurde daher nicht nur das Zulassungsverfahren für die Gründung vom Vereinsrecht abgekoppelt, sondern mit der Einführung des Verfassungsgerichts auch die Zuständigkeit für das Parteiverbot auf das Verfassungsgericht verlagert. Dieses neue System der Sicherung des Status der politischen Parteien als Organe der Willensbildung auf Verfassungsebene blieb bis heute erhalten.

II. Klagebefugnis

1. Antragsteller

Das Misstrauen gegen die Zuverlässigkeit politischer Organe führte dazu, dass man das Parteiverbot an ein rechtsförmiges Verfahren knüpfte, das Ähnlichkeit mit einem Strafprozess aufweist. Aus diesem Grunde ist es ausschließlich der Generalstaatsanwalt beim Kassationshof, also die höchste Anklagebehörde der Republik, welche mit einer "Anklageschrift" (*iddianame*) ein Parteiverbotsverfahren in Gang setzen kann. Allerdings bleibt die Politik hier nicht vollständig draußen. Denn der Generalstaatsanwalt kann nicht nur von Amts wegen, sondern auch auf Antrag des Justizministeriums (dieses wiederum auf der Grundlage eines Ministerratsbeschlusses) oder einer politischen Partei ein Parteiverbotsverfahren einleiten (Art. 68 Abs. 4 der Verfassung; Art. 100 ParteiG).

Die Antragsbefugnis setzt Verstöße gegen die Verbote des Art. 68 der Verfassung (s.o.) bzw. des Art. 101 ParteiG voraus. Andernfalls kommt nur der Antrag auf Erteilung einer Verwarnung in Betracht. Erst wenn den Auflagen in einer Verwarnung nicht innerhalb von sechs Monaten Rechnung getragen wird, darf der Staatsanwalt das Verbotsverfahren einleiten (Art. 104 Abs. 1 ParteiG).

2. Verfahren auf Antrag des Justizministeriums oder einer Partei

Ein auf Antrag des Justizministeriums oder einer anderen Partei eingeleitetes Parteiverbotsverfahren darf nicht während der Periode zwischen der Bekanntmachung der Entscheidung des Parlaments auf Durchführung von Wahlen und einem Tag nach Stimmabgabe eingeleitet werden (Art. 100 ParteiG). Dies soll sicherstellen, dass die Möglichkeit der Regierung oder einer politischen Partei, ein Parteiverbotsverfahren zu initiieren, nicht dazu missbraucht wird, die eigenen Wahlchancen zu optimieren.

Der Generalstaatsanwalt weist einen Antrag der Regierung oder einer Partei auf Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens zurück, wenn er den Antrag für nicht ausreichend substantiiert und die Beweismittel nicht für zureichend hält. Hiergegen besteht ein Beschwerderecht, das innerhalb von 30 Tagen nach Zustellung des Nichtannahmebeschlusses der Generalstaatsanwaltschaft gegenüber dem richterlichen Prüfungsausschuss für Parteiverbote ausgeübt wird, der aus den Vorsitzenden der Strafsenate des Kassationshofs besteht. Dieser Rat muss innerhalb weiterer 30 Tage einen Beschluss fassen, in welchem er die Auffassung des Generalstaatsanwalts bestätigt oder diesen anweist, Verbotsantrag beim Verfassungsgericht zu stellen.

Dieses Verfahren zeigt das Bemühen des Verfassungs- und Gesetzgebers, politische Willkür aus solchen Verfahren so weit wie möglich heraus zu halten. Es entspricht insoweit auch dem Bericht der Venedigkommission über Verbot und Schließung von Parteien sowie ähnlicher Maßnahmen.¹⁷

III. Das zuständige Gericht

Zuständig für die Durchführung des Parteiverbotsverfahrens ist gemäß Art. 69 Abs. 4 der Verfassung das Verfassungsgericht. Diese Entscheidung des Verfassungsgebers, die bereits mit der Verfassung von 1961 gefällt wurde, ist im Hinblick auf die Anforderungen der Guidelines der Venedig-Kommission richtig. Zwar gibt es im Rechtsraum des Europarats und der EU keine zwingende Regel, dass nur ein Verfassungsgericht die entsprechende Zuständigkeit haben könnte. Doch erscheint die Zuweisung einer Zuständigkeit an das Verfassungsgericht die optimale Lösung dafür zu sein, ein justizielles Verfahren im politischen Raum durchzuführen, sofern sichergestellt ist, dass das Verfassungsgericht in seiner Zusammensetzung und seinen Verfahren in der Lage ist, von politischem Einfluss unabhängige Entscheidungen zu treffen, ohne sich jeglicher politischer Erwägungen vollständig enthalten zu müssen. Diese Gewähr bietet das türkische Verfassungsgericht.¹⁸

IV. Prozessordnung

Das Verfahren basiert auf der Strafprozessordnung, die übrigens auf dem deutschen Vorbild beruht und zuletzt im Jahre 2004 (in Kraft seit Juni 2005) einer Modernisierung unterzogen wurde (Art. 33 des Verfassungsgerichtsgesetzes). Grundsätzlich ergeht die Entscheidung nach Aktenlage, allerdings kann das Verfassungsgericht der Partei das Recht auf Verteidigung einräumen, die auch durch mündlichen Vortrag erfolgt. Das Verfassungsgericht kann auch Zeugen und Experten anhören. Theoretisch hat das Verfassungsgericht hier ein Ermessen, doch wird in aller Regel eine mündliche Verhandlung anberaumt.

Die Vergleichbarkeit mit dem Strafverfahren rechtfertigt nicht, das Parteiverbotsverfahren als eine Art Strafverfahren anzusehen. Vielmehr ist es ein Verfahren eigener Art, das durch seinen politischen Charakter bestimmt wird, der dem Strafverfahren ja gerade fehlt bzw. fehlen sollte. Andererseits führt das Anliegen des Verfassungsgebers und Gesetzgebers, das Verfahren, bei dem am Ende eine schwerwiegende, strafähnliche Sanktion stehen kann, möglichst rechtsförmig zu gestalten, eben doch dazu, dass sich die Vergleichbarkeit so weit aufdrängt, dass man fast von einer besonderen Variante des Strafverfahrens sprechen könnte. Was allerdings fehlt, sind wesentliche Grundsätze des Strafverfahrens, die die Besserung des Angeklagten zum Ziel haben und nicht allein die Sühne, sowie bewusst auch auf Generalprävention setzen. Derartige Unterscheidungen fehlen dem Parteiverbotsverfahren, das im Wesentlichen auf die Beseitigung eines verfassungswidrigen Zustandes gerichtet ist

¹⁷ Guidelines on the Prohibition und Dissolution of Political Parties und Analogous Measures, 10-11 December 1999 (www.venice.coe.int).

¹⁸ Zur Funktionsweise des Verfassungsgerichts vgl. Rumpf, Einführung, § 8 Rdn 83 ff.; www.tuerkei-recht.de/Gerichtsverfassung.pdf, S. 1.

V. Rechtliches Gehör

Für die Partei wird der Vorstand angehört. Nicht geregelt ist, ob diejenigen Parteimitglieder anzuhören sind, deren Verhalten der Partei als verfassungswidrig zugerechnet werden soll. Nimmt man das Recht auf rechtliches Gehör ernst, so ist dieses Recht auch solchen Mitgliedern einzuräumen, da das Verbot auch für sie schwerwiegende Folgen hat wie etwa der Verlust des Abgeordnetenmandats und die Suspendierung des Rechts, sich für ein solches Mandat zu bewerben.

VI. Durchführung

Das Verfahren wird mit einer Antragsschrift des Generalstaatsanwalts beim Kassationshof mit einer "Anklageschrift" (*iddianame*) eingeleitet.

Die Durchführung des Verfahrens nach Antrag durch den Generalstaatsanwalt beim Kassationshof obliegt dem Präsidenten des Verfassungsgerichts und zehn weiteren Mitgliedern. Die Zusammensetzung ist also die selbe wie bei den Normenkontrollverfahren mit elf Richtern, die bei Verhinderung eines Richters durch einen "Ersatzrichter" ergänzt werden.

Der Antrag der Generalstaatsanwaltschaft ist abzuweisen, wenn nicht mindestens drei Fünftel (bis 2001: einfache Mehrheit), rechnerisch also sieben Richter für das Verbot (die Schließung) der Partei stimmen (Art. 149 Abs. 1 der Verfassung). Für die anderen Sanktionen (Ausschluss von der Parteienfinanzierung, Verwarnung) genügt die einfache Mehrheit.

Eigentlich war es die Absicht des Verfassungsgebers, über die qualifizierte Mehrheitsregelung dem Demokratieprinzip bzw. der besonderen Funktion der politischen Partei in einem demokratischen Verfassungssystem Rechnung zu tragen und durch eine solche Regelung stärker zu schützen. Ob das wirklich gelungen ist, erscheint zweifelhaft. Die richtige Abwägung zwischen dem Schutz der politischen Freiheiten und dem Interesse an der Stabilität des politischen Systems im Sinne einer wehrhaften Demokratie hängt weniger von der Bestimmung von Mehrheitsverhältnissen bei solchen Entscheidung ab als davon, ob den Richtern nachvollziehbare Vorgaben dazu gemacht werden, wie sie diesem empfindlichen Gleichgewicht Rechnung tragen können¹⁹.

¹⁹ Die Vergangenheit hat gezeigt, dass selbst solche Parteiverbote, die einstimmig oder mit wenigen Gegenstimmen ausgesprochen wurden, nicht im Einklang mit den Guidelines der Venedig-Kommission gestanden und insbesondere auch nicht der Überprüfung durch den EGMR Stand gehalten haben (z.B.: Türkiye İşçi Partisi, Türkiye İleri Ülkü Partisi, Türkiye Emekçi Partisi, Demokrasi Partisi, Sosyalist Türkiye Partisi, Emek Partisi, Sosyalist Birlik Partisi, Türkiye Birleşik Komünist Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Halkın Demokrasi Partisi (alle einstimmig); Demokrasi ve Değişim Partisi (eine Gegenstimme), Halkın Emek Partisi (eine Gegenstimme), Yeşiller Partisi (Grüne; eine Gegenstimme), Özgürlük ve Demokrasi Partisi (Freiheit und Demokratie; eine Gegenstimme), Sosyalist Parti (Sozialistische; zwei Gegenstimmen), Refah Partisi (Wohlfahrt; zwei Gegenstimmen), Fazilet Partisi (Tugend; drei Gegenstimmen).

VII. Einstweilige Anordnung?

Ein weiteres Thema ist die Frage, ob eine Partei, gegen welche ein Verbotsverfahren eingeleitet worden ist, im Wege der einstweiligen Anordnung daran gehindert werden kann, an Wahlen teilzunehmen. Die Frage hat sich im Verbotsverfahren gegen die HADEP gestellt. Dort hatte das Verfassungsgericht einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit der Begründung abgelehnt, es bestünden noch keine ausreichenden Anzeichen dafür, dass die Partei tatsächlich zu verbieten sein würde.²⁰ Die Partei wurde am Ende verboten.

Aus dieser Aussage könnte man herleiten, dass das Verfassungsgericht grundsätzlich in Erwägung gezogen hat, dass im Wege der einstweiligen Anordnung eine Partei an der Teilnahme an Wahlen gehindert werden könnte. Dagegen sprechen aber zwei schwerwiegende Gesichtspunkte: wenn das Parteiverbotsverfahren schon wie ein Strafverfahren ausgestaltet worden ist, dann müssen auch die für den Angeklagten geltenden Garantien hier Anwendung finden. Der Strafprozess kennt keine "vorläufigen Sanktionen" gegen Angeklagte, sieht man einmal von den üblichen disziplinarischen Sanktionen im Prozess oder die Sicherstellung bzw. Beschlagnahme von Tatwerkzeugen u.ä. ab. Auch die "Untersuchungshaft" ist keine Sanktion, sondern eine Maßnahme, die nur unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufklärung des Sachverhalts oder bei Fluchtgefahr verhängt werden kann. Vergleichbare Sicherungsinteressen gibt es im Parteiverbotsverfahren nicht.

Der zweite Gesichtspunkt ist das Demokratieprinzip, das wie das Rechtsstaatsprinzip ausdrücklich in Art. 2 der Verfassung verankert worden ist und sich im Übrigen aus System und Text der Verfassung ergibt. Im türkischen System des Parteiverbotsverfahrens haben wir einen ohnehin durchaus problematischen Konflikt zwischen Rechtsstaatsprinzip und Demokratieprinzip, in welchem die strikte Anwendung rechtsstaatlicher Verfahren sich gegen die Funktionstüchtigkeit des politischen Systems in einer Weise führen kann, die am Ende den Tod einer funktionierenden Demokratie bedeuten kann. Das hat sich gerade auch im AKP-Verfahren gezeigt. Es kommt, um hier auch noch einmal den Begriff der wehrhaften Demokratie einzuführen und gleichzeitig auf die bereits mehrfach zitierten *Guidelines* der Venedig-Kommission zu verweisen, eine solche Anordnung daher nur in Betracht, wenn im laufenden Verfahren bereits ausreichend Beweis angetreten worden ist, dass die Partei sich nicht nur in Worten, sondern auch in Taten – etwa durch Bildung gewaltbereiter Kader – als verfassungswidrig und Umsturzabsichten gezeigt hat.

VIII. Urteil

Das Urteil wird im schriftlichen Verfahren und mit mindestens einer mündlichen Verhandlung vorbereitet. Es gibt zwei Prüfungsstufen, die vom Verfassungsgericht in separaten Schritten durchlaufen werden. Zunächst wird die Zulässigkeit, dann in der Sache geprüft.

²⁰ VerfG, Urt. v. 13.3.2003, E.1999/1 (HADEP), K. 2003/1; RG (Resmi Gazete – Amtsblatt) Nr. 25173 v. 19.07.2003.

Eine wichtige Rolle spielt dabei, wie bei anderen europäischen Verfassungsgerichten auch, der “Berichterstatter” (Raportör). In Deutschland entspricht dieser dem wissenschaftlichen Mitarbeiter. Vergleichbar ist am türkischen Kassationshof der Untersuchungsrichter (tetkik hakimi). Der Berichterstatter erstellt ein Gutachten, in welchem er dem Verfassungsgericht einen Entscheidungsvorschlag unterbreitet.

Das Urteil ist in vollständiger schriftlicher Fassung im Amtsblatt bekannt zu machen. Veröffentlicht wird es im übrigen in der amtlichen Entscheidungssammlung Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi sowie in der Regel auch auf der Webseite des Verfassungsgerichts (www.anayasa.gov.tr).

F. Rechtsfolgen eines Parteiverbots

I. Ende der juristischen Persönlichkeit; Neugründungsverbot

Mit Bekanntmachung des Verbotsurteils durch das Verfassungsgericht gilt die Partei als aufgelöst und das Parteivermögen geht an die öffentliche Hand. Das Urteil hat also gestaltende Wirkung und ist konstitutiv. Da es sich um ein eininstanzliches Verfahren handelt, kommt auch nicht die vorläufige Aussetzung der Vollziehung in Betracht. Diese ist auch dann nicht denkbar, wenn ein Antrag beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gestellt wird.

Verfassung und Gesetz verbieten darüber hinaus die Gründung einer Ersatzorganisation. Zwar hat in der Praxis diese Sanktion bislang noch keinen Politiker daran gehindert, dennoch neue Parteien mit gleicher Zielsetzung zu gründen, wie die Verfahren gegen die religiös-fundamentalistischen, separatistischen und (früher) kommunistischen Parteien zeigen. Diese Sanktion erleichtert es jedoch der Generalstaatsanwaltschaft, sich schneller beim Verfassungsgericht durchzusetzen, da in der Regel eine Ersatzorganisation zahlreiche objektive Merkmale hat, wie etwa die Verwendung der gleichen Parteilokale, ähnliche Struktur, gleiche oder ähnliche Führungskader. Aus diesem Grunde haben Verfassungs- und Gesetzgeber auch die Sanktion des “Politikverbots” gegen führende Politiker bzw. solchen Politikern eingeführt, welche die Ursache für ein Parteiverbot gesetzt haben.

Eine Partei, welche einem Parteiverbotsverfahren ausgesetzt worden ist, kann dem Verbot auch nicht durch Selbstauflösung entinnen (Art. 108 ParteiG). Auch die Gründung einer Ersatzorganisation führt allenfalls zu Zeitgewinn, da das Verfahren nicht einfach gegen die Ersatzorganisation “umgeleitet” werden kann, sondern ein neues Verfahren eingeleitet werden muss.

II. Schicksal des Parteivermögens

Mit dem Urteil geht das Parteivermögen auf die öffentliche Hand über (Art. 107 ParteiG). Auch wenn die Vorschrift insoweit nicht völlig eindeutig formuliert ist, dürfte dies für Aktiva und Passiva gelten.²¹ Um die Partei daran zu hindern, Parteivermögen im Verlauf des

²¹ Akartürk S. 241

Verfahrens zu verschleudern oder zu verschieben, entzieht Art. 110 ParteiG der Partei die Verfügungsbefugnis über das Vermögen.

III. Verlust von Abgeordnetenmandaten und Politikverbote

Ursprünglich hatte die Verfassung von 1982 vorgesehen, dass das Abgeordnetenmandat eines jeden Mitglieds einer verbotenen Partei mit dem Verbot endet, wie das auch in Deutschland und Spanien der Fall ist. Seit der Reform von 1995 gilt dies nur noch für solche Parteimitglieder, deren Verhalten dem Urteil des Verfassungsgerichts zufolge ursächlich für das Verbot geworden ist. Solche Personen dürfen dann für fünf Jahre keinerlei Funktionen in oder für eine Partei innehaben (Art. 69 Abs. 9 der Verfassung) und auch nicht für eine Partei bei Wahlen, „auf welche Weise auch immer“, kandidieren (Art. 95 ParteiG). Unklar ist, ob solche Politiker als „unabhängige Kandidaten“ in den Wahlkampf ziehen dürfen. Vor der Reform 1995 hatte das Gesetz dies noch klar untersagt. Es dürfte der Umkehrschluss erlaubt sein, dass nach Wegfall des Verbots für unabhängige Kandidaturen dies nunmehr möglich ist, nach dem Grundsatz, dass erlaubt ist, was nicht verboten ist. Dennoch wäre es angezeigt, wenn das Verfassungsgericht hier, wenn es nicht der Gesetzgeber selbst tut, gelegentlich Klarheit schüfe.

Die Verbotsfrist beginnt mit der Bekanntmachung des Urteils im Amtsblatt (Art. 84 Abs. 5 der Verfassung).

G. Verbotsverfahren gegen die AKP

I. Vorbemerkung

Am 28.7.2008 hat das Verfassungsgericht das Urteil im Parteiverbotsverfahren gegen die AKP gefällt und sich mit 6 zu 5 Stimmen zwar für ein Verbot ausgesprochen, doch mit diesem Stimmenverhältnis nicht die für das Verbot erforderliche Mehrheit erreicht. Mit einem Stimmenverhältnis von zehn zu eins wurde lediglich eine Verwarnung ausgesprochen und die Verhängung einer Geldbuße in Höhe von 23 Mio YTL (ca. 14 Mio Euro) verfügt. Damit wurde das Verfahren im Wesentlichen zugunsten der AKP beendet.

Das Ergebnis ist überwiegend begrüßt worden. Denn das Verbot, so sehr es möglicherweise nach türkischem Verfassungs- und Parteirecht hätte begründet sein können, hätte genau das bewirkt, was am streng rechtsförmigen Parteiverbotsverfahren kritisiert wird, nämlich dass das Verbot der Regierungspartei zu erheblicher Instabilität des politischen Systems geführt hätte. Dies hätte auch erheblichen Schaden für den Demokratisierungsprozess in der Türkei erzeugen können. Das Verbot der Gründung von Nachfolgeparteien hätte auch verhindert, dass eine Partei mit einem vergleichbar starken Rückhalt in der Bevölkerung hätte gegründet werden können. Im günstigsten Fall wären die relativ instabilen Verhältnisse der Zeit vor 2002 wieder hergestellt worden, im ungünstigsten Fall wäre es zu einer Polarisierung und letztlich sogar Stärkung der fundamentalistischen Kräfte mit der Folge weiterer Instabilität gekommen. Ob dann auch in der weiteren Konsequenz wieder mit einem Eingreifen des Militärs hätte gerechnet werden müssen, muss dahinstehen.

Im Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Stellungnahme war das Urteil noch nicht veröffentlicht.

II. Verlauf des Verfahrens

Der Verbotsantrag der Generalstaatsanwaltschaft beim Kassationshof wurde am 14.3.2008 gestellt. Begründet war er mit Verstößen gegen das Laizismusprinzip. Die Partei sei zum **Brennpunkt antilaizistischer Aktivitäten** geworden. Der Verbotsantrag wurde mit dem Antrag verbunden, 71 Parteimitglieder, darunter auch Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan und Staatspräsident Ahmet Gül, mit einem Politikverbot zu belegen.

Die AKP hat am 30.4.2008 ihre "Vorverteidigung" vorgelegt²². Am 31.5.2008 hat der Generalstaatsanwalt in der Sache vorgetragen. Hierauf hat die AKP am 16.6.2008 erwidert.²³ Weitere Stellungnahmen gab die Partei zu den Vorwürfen gegen den Parteivorsitzenden und Ministerpräsidenten Erdogan ab²⁴, gleiches auch zu den Vorwürfen gegen die übrigen betroffenen Parteimitglieder.²⁵ Insgesamt legte das Verfahren damit ein erhebliches Tempo vor, was nicht zuletzt den Grund darin gehabt haben dürfte, dass möglichst schnell Klarheit geschaffen werden musste, nachdem es sich nicht um irgendeine Partei handelte, sondern eine Regierungspartei mit Rückhalt bei fast 50% der Bevölkerung. Das Verfahren dauerte damit auch erheblich kürzer als das seit November 2007 noch immer anhängige Verfahren gegen die DTP.

Spekulationen darüber, dass frühestens im November 2008 mit einem Urteil zu rechnen sei, wurde durch zügige Ansetzung einer mündlichen Verhandlung²⁶ am 28.7.2008 und das unmittelbar hierauf ergangene Urteil ein Ende gesetzt. Auch wenn die Mehrheit sich für ein Verbot ausgesprochen hatte, entsprach das Ergebnis dem Vorschlag des Berichterstatters im Verfassungsgericht.

Der Berichterstatter hatte dem Gericht vorgeschlagen, den Antrag der Generalstaatsanwaltschaft abzuweisen. Der Berichterstatter, der auch der deutschen Sprache mächtig ist und daher auch den direkten Zugriff auf deutschsprachige Quellen hat, stützte sich dabei Presseberichten zufolge vor allem auf die Meinungsäußerungsfreiheit. Er soll ferner das Parteiverbot mit der Todesstrafe im Strafprozess verglichen haben²⁷ mit dem Ziel, besondere Vorsicht bei nicht reversiblen Verdikten walten zu lassen. Der Berichterstatter hatte unter anderem festgestellt, dass in den siebzehn Ordnern Material zahlreiche Dokumente enthalten gewesen seien, die in der Anklageschrift nicht reflektiert worden waren. Er hat ferner darauf hingewiesen, dass das Verfassungsgericht den Generalstaatsanwalt auch zur Nachbesserung der Anklage auffordern könne, dies aber im Ermessen des Gerichts stehe.

²² http://www.akparti.org.tr/iddianame_cevap_en.pdf (in englischer Sprache).

²³ <http://www.akparti.org.tr/eng2.pdf> (in englischer Sprache).

²⁴ <http://www.akparti.org.tr/receptayyiperdoganiddialar.pdf> (in türkischer Sprache).

²⁵ <http://www.akparti.org.tr/partimensuplariiddialar.pdf> (in türkischer Sprache).

²⁶ Die AKP hat die den mündlichen Verteidigungstext im Internet veröffentlicht: <http://www.akparti.org.tr/sozlucevap.pdf> (in türkischer Sprache).

²⁷ Online-Magazin www.megahaber.net, 17.7.2008.

Da die schriftliche Fassung des Urteils noch nicht vorliegt, kann auf Einzelheiten der Gründe und die Begründungen der Minderheitsvoten, mit deren Veröffentlichung zu rechnen ist, noch nicht eingegangen werden. Fest steht nur, dass sich für die Theorie des Generalstaatsanwalts, der in den Aktivitäten und Reden von über siebzig Politikern landesweit die Entstehung eines „antilaizistischen Brennpunktes“ in der Partei sehen wollte, keine für ein Verbot ausreichende Mehrheit im Verfassungsgericht gefunden hat.

H: Verknüpfung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

I. Vorbemerkung

Die Türkei hat im Jahre 1987 zunächst die Rechtsprechung der Europäischen Menschenrechtskommission, im Jahre 1990 dann diejenige des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte anerkannt.²⁸ Schon zuvor hatte jedoch das türkische Verfassungsgericht begonnen, die türkischen Grundrechtsbestimmungen auch im Lichte der EMRK auszulegen. Grund hierfür war, dass Art. 90 der Verfassung völkerrechtlichen Verträgen Gesetzesrang einräumt und in Abs. 5 ein ausdrückliches Verbot formuliert, völkerrechtliche Verträge mit der Behauptung dem Verfassungsgericht vorzulegen, sie seien verfassungswidrig. Darüber hinaus war das Schrankensystem der türkischen Verfassung dem System der EMRK angepasst worden.

Derzeit gilt, dass Grundrechte nur durch bzw. aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden dürfen, das wiederum bestimmte, verfassungsrechtlich geschützte Interessen zu verfolgen hat. Die „Erfordernisse einer demokratischen Gesellschaft“ und der Wesensgehalt der Grundrechte sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip bilden in diesem Zusammenhang wiederum die Schranken für Beschränkungsmöglichkeiten (Art. 13 der Verfassung).

II. Parteiverbotsverfahren

1. Parteiverbotsverfahren vor dem EGMR

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Frage des Parteiverbots beruht derzeit ausschließlich auf Fällen, welche türkische Parteien betreffen.²⁹ Ein spanischer Fall, der die baskische Partei Batasuna betrifft, ist derzeit noch anhängig und am 11.12.2007 vom Gerichtshof für zulässig erklärt worden.³⁰ Batasuna ist am 27.6.2003 durch den Obersten Gerichtshof (Corte Suprema) für verfassungswidrig erklärt worden, was durch das Verfassungsgericht bestätigt wurde.³¹ Letzterer Fall ist den Fällen HEP, DEP u.a., welche türkische Parteien mit kurdischem Hintergrund betrafen, ähnlich. Auch die rechtlichen Hintergründe des Verbots der Batasuna ähneln den türkischen Fällen. Denn seit 27. Juni 2002

²⁸ Rumpf, ZaöRV 47/4, S. 778 ff.; Rumpf, EuGRZ 1990, S. 53 ff.

²⁹ Überblick bei Turhan, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi (Zeitschrift der Politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität Ankara) 57/3 (2002), S. 129 ff.

³⁰ 5. Kammer, Beschl. v. 11.12.2007, Beschwerden Nr. 25803/04 und 25817/04.

³¹ 2. Senat, Urt. v. 16.1.2004, Entscheidung Nr. 6(2004).

verfügt Spanien über ein Parteiengesetz, das für das Parteiverbotsverfahren eine dem türkischen Verfahren ähnliche Prozedur aufweist.

2. Grundlage in der EMRK

a. Ansatz allgemein

Allein der Umstand, dass ein Grundrecht oder eine Freiheit durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden, stellt noch keinen „Verstoß“ gegen eine Bestimmung zum Schutz des Grundrechts oder der Freiheit dar. Auch die EMRK beruht auf der jeder Verfassungsrechts- und insbesondere Grundrechtsdogmatik innewohnenden Prinzip, dass kein Grundrecht und keine Freiheit absolut sein können. Der Staat darf grundsätzlich in Grundrechte und Freiheiten eingreifen, um die Rechte anderer oder ein stärkeres öffentliches Interesse zu schützen. Ein „Verstoß“ gegen eine Grundrechtsbestimmung liegt daher erst dann vor, wenn der Staat bei der Abwägung zwischen dem grundrechtlich geschützten Interesse des einen und dem anderen schützenswerten Interesse, welchem der Staat das größere Gewicht zumessen möchte, nicht das richtige Gleichgewicht gefunden hat.

Zur Herstellung des richtigen Gleichgewichts stellt die EMRK so wie die Grundrechtsbestimmungen aller modernen Verfassungen bestimmte regulierende Kriterien zur Verfügung. Diese beschreiben bestimmte Interessen, welche der Staat zu Lasten der Rechte des Einzelnen schützen und somit in den Schutzbereich von Grundrechtsbestimmungen eingreifen darf.

Und damit die öffentlichen Interessen, welche der eingreifende Staat zur Begründung für seinen Eingriff in das Grundrecht anführt, kein unangemessenes, freiheits- und grundrechtsfeindliches Übergewicht erhalten, hat die EMRK die Schrankenschanke des „Erfordernisses in einer demokratischen Gesellschaft“ eingeführt. Mit anderen Worten. Auch die Anwendung der Beschränkungskriterien muss der Funktionstüchtigkeit einer demokratischen Gesellschaftsordnung dienen und zudem verhältnismäßig sein.

b. Ansatz bei Parteiverboten

Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof stellt bei der Prüfung eines nationalen Parteiverbots die Vereinigungsfreiheit (Art. 11 EMRK) in den Vordergrund. Die Prüfung anderer Freiheiten, z.B. der Meinungsäußerungsfreiheit, erfolgt allenfalls immanently, denn ein Parteiverbot, auch wenn es auf den Meinungsäußerungen einzelner Parteimitglieder beruht, richtet sich zunächst nicht gegen diese Parteimitglieder, so lange diese nicht wegen dieser Äußerungen direkt belangt werden. Ob diese Vorgehensweise des Gerichtshofs richtig ist, soll hier dahinstehen.

Der allgemeine Ansatz für ein Verdikt des Verstoßes gegen Art. 11 EMRK sieht wie folgt aus:

Zunächst einmal ist festzustellen, ob die Vereinigungsfreiheit durch eine staatliche Maßnahme überhaupt berührt ist. Wenn tatsächlich eine Beschränkung gemäß Art. 11 Abs. 1 EMRK

festgestellt wird, dann stellt sich die Frage nach einer Rechtfertigung. Diese Frage ist gemäß Art. 11 Abs. 2 EMRK zu beantworten. Eine Rechtfertigung kann es zunächst nur geben, wenn die Beschränkung ihre Grundlage in einem Gesetz hat. Das Gesetz wiederum muss einem bestimmten öffentlichen Interesse dienen, das in Art. 11 Abs. 2 EMRK zitiert ist, also z.B. dem Schutz der äußeren und inneren Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung, der Verbrechungsverhütung, dem Schutze der Gesundheit und der Moral oder dem Schutze der Rechte und Freiheiten anderer. Diese Beschränkungsmöglichkeiten sind ihrerseits eingeschränkt, denn die Beschränkung muss „notwendig“ sein und den Erfordernissen einer demokratischen Gesellschaftsordnung entsprechen.

Der EGMR hat also einige Kriterien für und gegen eine Beschränkung der Vereinigungsfreiheit zur Hand. Allerdings legt er diese nicht starr an die einzelnen Fälle an, sondern gewährt dem Staat bei der Frage, was nun dem Schutze der äußeren und inneren Sicherheit oder der Aufrechterhaltung der Ordnung dient, einen Beurteilungsspielraum (margin of appreciation). Die zuletzt erfolgende Gegenkontrolle erfolgt über das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das aus dem Begriff „notwendig“ hergeleitet werden kann.

c. Anwendung auf Parteiverbote

Das Parteiverbotsverfahren als solches ist bisher durch den EGMR noch nicht für EMRK-widrig gehalten worden, er hat eine Bewertung dieses Verfahrens unter Art. 6 EMRK bislang abgelehnt.³² In der Tat bieten die Mitgliedstaaten einen unübersehbaren Variantenreichtum an Parteiverbotsmechanismen an, die es einem übernationalen Gerichtshof naturgemäß schwer machen, eigene oder neue Maßstäbe an die Rechtsförmigkeit von Parteiverbotsverfahren zu legen. Hinzu kommt, dass es sich beim Parteiverbot um ein besonders politisches Verfahren handelt, wo ein Gerichtshof nach dem Grundsatz des „political self restraint“ nur ungerne eingreift und sich in der Tat auch zurückhalten sollte.

Auch die Bestimmungen zu Art. 9 (Religions- und Gewissensfreiheit) sowie Art. 10 (Meinungsfreiheit) EMRK hat der EGMR in Parteiverbotsverfahren nicht angewendet. Stattdessen stand regelmäßig Art. 11 EMRK (Vereinigungsfreiheit) im Mittelpunkt der Entscheidungen. Dies entspricht der Verfassungslage in anderen Ländern wie in Deutschland oder Frankreich, wo die politischen Parteien im Vereinsrecht verwurzelt sind, während ihnen durch die türkische Verfassung ausdrücklich ein vom Vereinsrecht abgehobener Status eingeräumt worden ist.

In den bislang meisten Parteiverbotsfällen, die vor den EGMR gekommen sind, hat dieser einen Verstoß gegen Art. 11 EMRK angenommen. Auch im Falle Batasuna dürfte dies in der Sachentscheidung die Grundlage für die Beurteilung des Falles geben, auch wenn der Gerichtshof seine Zulässigkeitsentscheidung im Hinblick auf Art. 10 (Meinungsäußerungsfreiheit) und Art. 11 EMRK getroffen hat. Der Gerichtshof gibt somit der Vereinigungsfreiheit (und immanant der Meinungsäußerungsfreiheit) den Vorrang gegenüber dem Schutz bestimmter staatlicher Interessen wie – so in den bei weitem meisten Fällen – der „unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk“ oder der Abwehr kommunistischer Tendenzen zum Schutze der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Dies ist allerdings

³² Vgl. HEP-Urteil, EGMR, Urt. v. 9.4.2002, Beschwerden Nr. 22723/93, 22724/93 und 22725/93; Refah-Urteil, EGMR, Urt. v. 31.7.2001, Beschwerden Nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98.

nicht falsch dahin zu verstehen, dass die genannten, durch die türkische Verfassung geschützten Interessen nicht grundsätzlich als schutzwürdig anzusehen wären, sondern dass im Hinblick auf die im türkischen Parteiverbotsverfahren erhobenen Vorwürfe der Test der Verhältnismäßigkeit beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einen anderen Ausgang genommen hat als beim türkischen Verfassungsgericht.

Im Falle der Wohlfahrtspartei, der die größte Vergleichbarkeit mit dem Fall der AKP aufweist, hatte der EGMR mit vier zu drei Stimmen angenommen, dass ein solcher Verstoß nicht vorliege.³³

Dabei hat der EGMR den Schutz des Säkularismus, wie er im türkischen Verfassungs- und Gesetzesrecht ausgestaltet ist³⁴, als Rechtfertigung angesehen. Damit befindet sich der EGMR in einer auch später fortgesetzten Tradition einer Rechtsprechung, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, der Politisierung von Religion entgegen zu wirken³⁵. Aus dem Urteil ergibt sich allerdings auch, dass der Schutz des Laizismus-Prinzips nicht um jeden Preis den Vorrang hat, sondern hilfsweise auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz heran zu ziehen sei. Im Falle der Wohlfahrtspartei hatte der EGM das von der Wohlfahrtspartei ausgehende Gefährdungspotenzial für die durch die EMRK geschützte Grundordnung als so schwerwiegend angesehen, dass die Partei verboten werden durfte. Ein vergleichbares Gefährdungspotenzial hat der Gerichtshof dagegen bei den in der Türkei als „separatistisch“ verbotenen Parteien nicht erkennen wollen.

Soweit die Beschwerdeführer im Refah-Verfahren gerügt hatten, dass infolge des Verbots das Parteivermögen an den Staat fällt und bestimmten Politikern befristet die Annahme eines Abgeordnetenmandats untersagt wurde bzw. sie von weiterer parteipolitischer Betätigung ausgeschlossen wurden, hat der EGMR diese Sanktionen als Nebenfolgen des Verbots bezeichnet und einen Verstoß gegen die EMRK bzw. das 1. Zusatzprotokoll (Eigentumsgarantie) und das 3. Zusatzprotokoll (Wahlrecht) verneint. Insgesamt lässt sich hieraus schließen, dass der EGMR keine grundsätzlichen Bedenken gegen das Sanktionensystem des türkischen Parteienrechts hat, sondern Verstöße gegen die EMRK und die Zusatzprotokolle ggf. im Einzelfall feststellt.

Welches Ergebnis der EGMR erzielt hätte, wäre ein Verbot der AKP nach Straßburg gelangt, bleibt dennoch offen. Denn es ist keineswegs zwingend, dass die Auffassung des türkischen Verfassungsgerichts vom Schutzbedürfnis des Laizismusprinzips identisch mit derjenigen des EGMR ist, zumal ja bereits das Urteil bezüglich der Wohlfahrtspartei in Straßburg mit einer knappen Mehrheit von vier zu drei ergangen war. Und die AKP hat – anders als die Wohlfahrtspartei – in ihrer jungen Parteigeschichte bewusst jede Ideologisierung der Religion vermieden und hatte immer den Anspruch des Einzelnen auf Ausübung seiner Religionsfreiheit in den Vordergrund gestellt. So war in der bisherigen Regierungszeit der AKP kein Ansatz zu erkennen, Einfluss auf den Personalbestand der Justiz in einem fundamentalistischen Sinne zu nehmen, wie dies unter Ministerpräsident Erbakan und seinem Justizminister Yilmaz der Fall war. Anders als die Wohlfahrtspartei hat die AKP zwar der Religionsfreiheit auch in Ausübung des öffentlichen Dienstes mehr Freiheitsraum gewährt,

³³ Refah-Urteil, EGMR, Urt. v. 31.7.2001, Beschwerden Nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98. Zum Verbot durch das Verfassungsgericht vgl. Rumpf ZfTS 1998, S. 285 ff..

³⁴ Rumpf aaO.; Rumpf, VRÜ 1999, S. 164 ff.

³⁵ Vgl. EGMR (4. Kammer), Urt. v. 29.6.2004 und Große Kammer, Urt. v. 10.11.2005, Sahin vs. Turkey, Beschwerde Nr. 44774/98.

jedoch – anders als die Wohlfahrtspartei – nicht an den Grundlagen säkularer Arbeitszeitregelungen gerüttelt. Die AKP hätte also vermutlich nicht der Grundtendenz des EGMR entsprochen, dass politische Parteien nur dann als verfassungswidrig verboten werden können, wenn sie selbst der Werteordnung der EMRK widersprechen und die Gefahr in sich bergen, die Verfassungsstrukturen einer demokratischen Gesellschaftsordnung zu unterlaufen und am Ende auszuhebeln. Ob die AKP die demokratische Gesellschaftsordnung in der Türkei wegen einer durch sie ausgelösten oder tolerierten schleichenden, grundlegenden Veränderung der türkischen Gesellschaftsordnung, damit langfristig auch des politischen Systems und dann auch der Abkehr von der Werteordnung der EMRK gefährdet, ist anhand objektiver Anhaltspunkte derzeit außerordentlich schwer zu beurteilen und wäre in einer Prozesssituation in Straßburg vermutlich nur injustiziable Spekulation.

I. Schluss und Zusammenfassung

Die AKP ist nicht verboten worden. Somit haben sich die Befürchtungen im türkischen Inland und im europäischen Ausland nicht erfüllt.

Das türkische Parteiverbotsverfahren folgt dem Legalitätsprinzip und ist ähnlich einem Strafverfahren ausgestaltet. Dies führt im Einzelfall zu Konflikten zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip.

Die türkische Rechtsordnung, insbesondere die Verfassungsordnung, sucht die Nähe zu den Standards der EMRK. Tatsächlich weist das türkische Parteienrecht wie auch das Parteiverbotsverfahren Ähnlichkeiten mit den Regelungen anderer Europarats- und EU-Staaten auf.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat bislang keine grundsätzlichen Bedenken gegen das Sanktionensystem des türkischen Parteienrechts geäußert.

In Parteiverbotsverfahren hat das türkische Verfassungsgericht in der Vergangenheit oft eine Abwägung zwischen verfassungsrechtlich geschützten Verfassungsprinzipien, insbesondere in Bezug auf die „unteilbare Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk“, vorgenommen, der der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nicht gefolgt ist, so dass zahlreiche Parteiverbote als EMRK-widrig eingestuft wurden.

Das bislang einzige zum EGMR gelangte Parteiverbot mit religiösem Bezug, das Verbot der Wohlfahrtspartei, hat der Überprüfung durch den EGMR Stand gehalten.

Die Rechtsprechung des EGMR zum Parteiverbot hat sich bisher ausschließlich anhand türkischer Beispiele entwickelt. Derzeit ist ein spanischer Fall (Batasuna) anhängig und bereits für zulässig erklärt worden.

Ob ein AKP-Verbot der Überprüfung durch den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof Stand gehalten hätte, kann heute nicht gesagt werden. Dies wäre spekulativ und würde zumindest eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Inhalten der Verfahrensakte voraussetzen, die im Rahmen der hiesigen Aufgabenstellung nicht geleistet werden konnte.