

Dilemma in Ankara

Über die Immunitätsaufhebung der türkischen Abgeordneten

DIRK TRÖNDLE

Geboren 1967 in Stockach/Bodensee, lebte siebzehn Jahre in Istanbul und Ankara; von 2009 bis 2013 bei der Deutschen Botschaft als Referent für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Umwelt, Forschung und Technologie tätig; seither freiberuflicher Berater und Publizist in Berlin.

Mit der Veröffentlichung am 8. Juni 2016 im türkischen Staatsanzeiger (*Resmî Gazete*) wurde die Immunität von mehr als einem Viertel aller Abgeordneten der Großen Türkischen Nationalversammlung (*Türkiye Büyük Millet Meclisi*, TBMM) auf dem Wege einer Verfassungsänderung aufgehoben. 799 Anträge auf Aufhebung der Immunität (*tezkere*) von 152 Abgeordneten liegen dem Parlament und dem Justizministe-

rium vor. Obwohl etwa 100 Abgeordnete anderer Parteien betroffen sind, richtet sich dieser Schritt in erster Linie gegen die prokurdische Demokratische Partei der Völker (*Halkların Demokratik Partisi*, HDP).

Vordergründig gleicht das Vorgehen einer Abstrafung und Kriminalisierung der HDP; der politische Arm der Kurdenbewegung wird so aus der Legalität des politischen Raumes hinausgedrängt. Ihren Abgeordneten wird

unter anderem öffentliche Parteinahme für die terroristische Arbeiterpartei Kurdistans (*Partiya Karkerên Kurdistan*, PKK) vorgeworfen. Der Co-Vorsitzende der HDP, Selahattin Demirtaş, hat nach der Abstimmung deutlich gemacht, dass seine Fraktion den Vorladungen zu den Voruntersuchungen und Gerichtsterminen nicht Folge leisten werde. Man müsse die Abgeordneten schon festnehmen und mit Polizeigewalt vor die Richter führen.

Auf den zweiten Blick bedeutet diese Entscheidung das vorläufige Scheitern einer Lösung in der Kurdenfrage, die zuvor ein zentrales politisches Projekt der regierenden Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP oder AK Partisi) und des heutigen Staatspräsidenten Recep Tayyip Erdoğan gewesen ist. Die Eskalation des erneut aufbrechenden innertürkischen Konflikts ist erstaunlich, da mit der sogenannten Zehn-Punkte-Übereinkunft von Dolmabahçe (*Dolmabahçe Mutabakatı*)¹ eine friedliche und dauerhafte Beantwortung der Kurdenfrage in greifbarer Nähe schien: Bislang war die Lösung der Kurdenfrage ein Zwischenschritt zu einer neuen demokratischen Verfassung und damit auch der Einführung eines Präsidialsystems.

Oppositionsvertreter sehen nun in der Aufhebung der Immunität eine Art Nebelkerze, mit der die Regierung von den Meldungen über PKK-Anschläge und ihre destabilisierende Wirkung ablenken wolle und die Einführung eines von Erdoğan präferierten Präsidialsystems reibungsloser voranzutreiben versuche. Erdoğan wird verdächtigt, ein Scheitern in der Kurdenfrage bewusst ins Kalkül einbezogen zu haben, um eine nationalistisch aufgeheizte Stimmung zu erzeugen, die einen anderen Weg zum Präsidialsystem ohne Neuwahlen bereiten solle. Denn: Der AKP fehlen zu einer Verfassungsänderung vierzehn Stimmen; unterhalb einer Zwei-Drittel-Mehrheit wäre eine Volksabstimmung die verfassungsgemäße Konsequenz. Inwiefern die AKP durch die Immunitätsaufhebung und mögliche Nachwahlen (zu den in Folge vakanten Stühlen im Parlament) zusätzliche Mandate gewinnen kann, um die Verfassung dann nicht mithilfe der kurdischen Interessen, sondern gegen sie ändern zu können, muss abgewartet werden. Bis auf Weiteres bleiben die Abgeordneten im Amt, und es ist völlig offen, wie viele der 152 Parlamentarier verurteilt und ihr Mandat verlieren werden. Nachwahlen können nur dann anberaumt werden, wenn im Parlament mindestens fünf Prozent der Mandate (28 Sitze) unbesetzt sind.

Die Vorkommnisse um die Aufhebung der Immunität zeigen, wie notwendig eine neue demokratische Verfassung und eine Stärkung des Rechtsstaates für das Land wären. Für die türkische Demokratie ist es unbefriedigend, dass es wiederholt zu einer politischen Vereinnahmung der Justiz gekommen ist, deren Unabhängigkeit immer wieder im Mittelpunkt von Diskussionen steht. Gewiss dürfte sie in Teilen eingeschüchtert sein und im vorseilenden Gehorsam agieren. Der Fortschrittsbericht der Europäischen Union (EU) zur Türkei 2015 bemängelt die Aushöhlung der Unabhängigkeit

der Justiz und den wenig erkennbaren Respekt vor dem Prinzip der Gewaltenteilung; sie stellt einen großen politischen Druck auf Richter und Staatsanwälte fest.² Deutlichstes Beispiel dafür war die öffentliche Androhung Erdogans, er werde das Urteil des türkischen Verfassungsgerichts zur Freilassung von Can Dündar und Erdem Gül nicht anerkennen und respektieren. Die beiden Journalisten der türkischen Tageszeitung *Cumhuriyet* waren zuvor in einem Prozess im Frühjahr 2015 der Spionage und des Verrates angeklagt und verurteilt worden, nachdem sie über türkische Waffenlieferungen an Extremisten in Syrien berichtet hatten.

VERFASSUNGSGERICHT ERKLÄRT SICH FÜR NICHT ZUSTÄNDIG

In der Türkei schützt sowohl die Indemnität (Redefreiheit) als auch die Immunität die Parlamentarier vor juristischer Willkür und garantiert die Funktionsfähigkeit des Parlamentes – sie entspricht damit in etwa den Regeln europäischer Länder. Auch in der Türkei wird zwischen Indemnität, dem Recht auf freie Rede im Parlament, und der Immunität, die den Parlamentarier für die Dauer seines Mandates vor Strafverfolgung schützt, unterschieden. Von Ausnahmen abgesehen, kann die Immunität in der Türkei nur durch Parlamentsbeschluss aufgehoben werden; dies gilt auch dann, wenn der Abgeordnete aus freien Stücken sein Mandat zurückgeben möchte. Artikel 83 Absatz 2 der türkischen Verfassung besagt: „Ein Abgeordneter, der verdächtigt wird, vor oder nach der Wahl eine Straftat begangen zu haben, darf ohne Beschluss der Nationalversammlung nicht festgehalten, verhört, verhaftet oder einem Strafverfahren ausgesetzt werden.“³ Die betreffende Verfassungsänderung hebt die Immunität temporär für all jene Mitglieder der TBMM aus, für die zum Datum der Verabschiedung beim Justizministerium, Parlament, Ministerpräsidentenamt und beim zuständigen Parlamentsausschuss Anträge der Justiz zur Aufhebung der Immunität vorlagen. Innerhalb von fünfzehn Tagen nach Inkrafttreten wurden alle Anträge an die zuständigen Staatsanwaltschaften zurückgesandt.⁴

In der Geschäftsordnung des TBMM ist der übliche Prozess der Immunitätsenthebung geregelt. Staatsanwaltschaftliche Ermittlungsanträge werden von Justizministerium und Ministerpräsidentenamt mit einem Antrag auf Immunitätsaufhebung (*tezkere*) versehen und an das Parlamentspräsidium übermittelt. Im Parlament beschäftigt sich unter anderem ein Ausschuss mit derartigen Anträgen. Durch Vorausschüsse und Anhörungen der betroffenen Abgeordneten sowie Anhörungen im Plenum sind die Prozesse sehr zeitaufwendig. Neben dem Hauptmotiv der AKP, die Immunität der betroffenen Abgeordneten „in einem Aufwasch“ aufzuheben, galt es, eine Blockade des Parlamentes zu verhindern.

Türkische Verfassungsrechtler verweisen darauf, dass die Immunität in der Türkei sogar weitergehend geregelt ist als in Europa.⁵ Betroffene Abgeordnete können nach Artikel 85 der türkischen Verfassung innerhalb von sieben Tagen beim türkischen Verfassungsgericht (*T. C. Anayasa Mahkemesi*) eine Klage einreichen. Davon haben siebzig Abgeordnete der HDP und der Republikanischen Volkspartei (*Cumhuriyet Halk Partisi*, CHP) Gebrauch gemacht. Das türkische Verfassungsgericht hat die Klage am 3. Juni 2016 einstimmig zurückgewiesen – mit der Begründung, dass das Gericht nur eine formalrechtliche Prüfung vornehmen könne und keine inhaltliche; formalrechtlich lägen keine Verstöße gegen geltendes Gesetz vor.⁶ Kritik erntete AKP-Justizminister Bekir Bozdağ, der im Vorfeld aussagte, man müsse kein Jurist sein, um zu erkennen, dass das Verfassungsgericht bei solch einer Anfrage gar nicht zuständig sei.

UMFASSENDE VORWÜRFE AUCH GEGEN AKP-MINISTER

Der Umfang des Vorganges ist beispiellos: Zum Zeitpunkt der Abstimmung am 20. Mai waren bereits 138 Abgeordnete von der Verfassungsänderung betroffen, gegen die insgesamt 667 juristische Ermittlungsanträge beim zuständigen Parlamentsausschuss vorlagen; weitere 132 beim Justizministerium anhängige Akten kommen hinzu und ergeben inzwischen die bereits erwähnten 799 Ermittlungsanträge. In der gesamten Geschichte des türkischen Parlamentarismus seit Gründung der Republik 1923 wurde bisher nur 40 Abgeordneten die Immunität entzogen! Betroffen vom Entzug der Immunität sind 51 Abgeordnete der CHP, fünfzig Abgeordnete der HDP, 27 der AKP, neun der Nationalen Bewegungspartei (*Milliyetçi Hareket Partisi*, MHP) und eine Unabhängige. Darunter befinden sich die Parteivorsitzenden der CHP Kemal Kılıçdaroğlu, der MHP Devlet Bahçeli und die HDP-Co-Vorsitzenden Figen Yüksekdağ Şenoğlu und Selahattin Demirtaş, gegen den allein über siebzig Ermittlungsanträge vorliegen. Die beiden HDP-Vorsitzenden wurden Ende Juni von der Staatsanwaltschaft der Republik vorgeladen. Auch die Immunität der drei AKP-Minister Naci Ağbal (Finanzen), Veysel Eroğlu (Wald und Wasser) und İsmet Yılmaz (Verteidigung) wurde aufgehoben.

In der ersten Lesung zur Verfassungsänderung hat Justizminister Bekir Bozdağ einige Angaben zur Natur der Ermittlungsanträge gemacht. Demnach beinhaltet etwa ein Drittel der Ermittlungsgesuche Vorwürfe der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung, ein Drittel sind Beleidigungsdelikte und das übrige Drittel besteht unter anderem aus behaupteten Verstößen gegen das Versammlungs- und Demonstrationsrecht, Verherrlichung von Vergehen und Straftätern und Anstiftung zu Hass und Feindschaft des Volkes. Gegen HDP-Politiker sind überwiegend Vorwürfe im Rahmen der

Anti-Terrorgesetze und gegen CHP-Abgeordnete sehr viele Beleidigungs- und Verleumdungsklagen gerichtet.

Unter den 376 Ja-Stimmen im geheimen Votum müssen mindestens zwanzig CHP-Abgeordnete sein, wenn man annimmt, dass alle 316 Abgeordneten der AKP und die vierzig der MHP für die Regierungsvorlage und alle 59 HDP-Abgeordneten dagegengestimmt haben. 140 Abgeordnete stimmten mit Nein, und weitere Stimmen waren ungültig. Alle Parteien haben in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen für eine Neuregelung der bestehenden Immunitätsregelung plädiert. Bisher hatte sich meist die AKP dagegen ausgesprochen, weil sie ihre eigenen Politiker schützen wollte.

Die CHP hat einen Passus zu einer generellen Aufhebung der Immunität und eine Regelung wie in den angelsächsischen Ländern sogar ins Parteiprogramm aufgenommen. Man wehrte sich in dieser Partei aber gegen den Zeitpunkt und gegen die temporäre Aussetzung. Ein CHP-Sprecher machte mit dem Hinweis auf die vielen betroffenen CHP-Abgeordneten deutlich, dass die Verfassungsänderung nicht allein gegen die HDP gerichtet sei; im Übrigen vertraue die CHP der unabhängigen türkischen Justiz. Genau dieses Vertrauen habe die HDP leider nicht, so Demirtaş. Die HDP habe immer für eine Beschränkung der umfangreichen Immunitäten plädiert, und jeder solle sich vor Gericht für seine Straftaten verantworten. Das solle jedoch nur gelten, wenn wirkliche Vorwürfe bestünden, wie Bestechung, Manipulationen und Amtsmissbrauch, und nicht, wenn ein Abgeordneter seine Gedanken frei äußere. Auch die MHP (Partei der Nationalistischen Bewegung) forderte schon seit Längerem eine generelle Aufhebung der Immunitäten und präferiert einen sehr umfassenden Ansatz, sodass sich auch ehemalige Minister und hohe Bürokraten bei Amtsmissbrauch vor Gericht verantworten müssten.

Zur Begründung ihres jetzigen Vorstoßes und um den Vorwurf einer politischen Instrumentalisierung gegen die HDP zurückzuweisen, argumentiert die AKP, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung einen Teilentzug der Immunität einzelner Parteien verbiete: Wenn man eine Verfassungsänderung anstrebe, dann müssten alle Abgeordneten gleichermaßen davon betroffen sein. Zudem wolle die AKP eine Wiederholung eines ähnlich schwerwiegenden innenpolitischen Prozesses wie 1994, als sieben Abgeordneten der prokurdischen Demokratierpartei (*Demokrasi Partisi*, DEP) die Immunität entzogen wurde, ebenso verhindern wie eine Blockade des türkischen Parlamentes.

GEFÄHRLICHE EUPHORIE

Die HDP ist zwar das zivile Sprachrohr der Kurdenbewegung, wird jedoch von vielen türkischen Bürgern – auch Experten – in der nationalistisch aufgeheizten Debatte beschuldigt, als politischer Arm der PKK zu fungieren. Auch wenn HDP-Politiker sich vom Terror der PKK distanzieren, sympathisieren

viele Anhänger der HDP zugleich mit der PKK. Der Antagonismus zwischen Legalisierung der PKK und Kriminalisierung der HDP ist ein zentrales Dilemma der türkischen Innenpolitik. Die HDP hat sich bisher als legale politische Kraft der Kurdenbewegung nicht vollständig von deren militantem Arm lösen und emanzipieren können. Diese Problematik zeigt sich sogar innerhalb einzelner Familien; während der HDP-Vorsitzende Selahattin Demirtaş den politischen Weg einschlug, hat sich sein Bruder für die PKK entschieden.

Zudem verdankt die HDP ihre politische Bewegungsfreiheit in den letzten drei Jahren dem durch die Regierung initiierten Aussöhnungsprozess mit den Kurden. Die HDP trat bei den Parlamentswahlen im Juni 2015 als multiethnische Partei auf, die sich um alle unterdrückten Minderheiten kümmern wolle. Der Wahlerfolg von dreizehn Prozent der Stimmen bestätigte diesen Kurs, und sie wurde auch von vielen Türken aus dem linken Spektrum gewählt. Beobachter sind sich einig, dass sie die so gewonnene Bewegungsfreiheit leider nicht genutzt und den Wandel von einer reinen Kurdenpartei zu einer Türkeipartei nicht erfolgreich umgesetzt hat.

Die Gründe hierfür liegen in den außenpolitischen Entwicklungen in Nordsyrien. Aufgrund der Verteidigung der Stadt Kobane nahe der syrisch-türkischen Grenze und seitdem kurdische Kämpfer in Syrien und Nordirak als Verbündete der USA im Kampf gegen den IS stehen, kam es zu einem Bedeutungszuwachs und zu einer größeren Wertschätzung der Kurden und deren Selbstbestimmungswünschen in der Weltöffentlichkeit. Diese Dynamik und die Legalisierung der kurdischen Bewegung haben auch die PKK in Euphorie versetzt und deren Sezessions- und Autonomiebestrebungen neuen Aufschwung verliehen. So erweiterte sich das Dilemma: Größere politische Relevanz und Freiheit der Kurden in Nordsyrien hatten eine destabilisierende Wirkung auf die Türkei.

VERSCHÄRFTES INNENPOLITISCHES KLIMA

In einer Zwangslage befindet sich auch der innenpolitische Machtkampf um die Einführung des Präsidialsystems. Präsident Erdoğan betreibt Wahlkampf für die AKP und mischt sich aktiv in die Politik ein; die Opposition scheint er so vor vollendete Tatsachen stellen zu wollen, befindet sich damit aber am Rande des Verfassungsbruchs. Die Totalverweigerung der Opposition, bei der Gestaltung eines Präsidialsystems mitzuwirken, sorgt für eine politische Patt-situation und könnte dazu führen, dass Erdoğan sozusagen über Nacht per Volksentscheid ein Präsidialsystem nach seinem Gusto einführt. Dann müssen sich die Oppositionsparteien fragen lassen, warum sie sich nicht auf das Machbare, das heißt auf die Umsetzung eines gut ausgewichteten Präsidialsystems mit allen Checks und Balances, konzentriert haben.

Leider scheint sich das innenpolitische Klima in den nächsten Wochen und Monaten auch in dieser Frage noch weiter zu verschärfen. Bilder von Festnahmen und der Untersuchungshaft türkischer Parlamentarier werden in den europäischen und insbesondere deutschen Medien für weiteren Diskussionsstoff sorgen. Die problematischen deutsch-türkischen Beziehungen werden weiter belastet, weil Aussagen von deutschen Politikern zur Festnahme von HDP-Abgeordneten als Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Türkei bewertet werden.

Die türkischen Reaktionen zur Armenien-Resolution des Deutschen Bundestages aus der Politik oder aus der Zivilgesellschaft und die in diesem Zusammenhang geäußerten abstrusen Vorwürfe und Beschuldigungen von türkischer Seite zeigen, in welcher Gefühlslage sich die Türkei aktuell befindet. Problematisch ist dabei, dass sowohl die Armenier-Frage als auch die Debatte um die Aufhebung der Immunität in der Türkei nicht dazu geeignet ist, die AKP oder Erdoğan zu isolieren. Die Positionen des Präsidenten zu beiden Themen werden in einem breiten Konsens von der Öffentlichkeit getragen; kurzfristig wird diese Kontroverse die AKP und Präsident Erdoğan daher innenpolitisch stärken.

¹ Die 10-Punkte-Übereinkunft von Dolmabahçe (*Dolmabahçe Mutabakatı*) beinhaltet u. a. Neudefinitionen von Demokratie, den verfassungsrechtlichen Sicherheiten, der Stellung der Frau, kulturellen Identitäten und Pluralismus im Rahmen einer neuen, alle Minderheiten berücksichtigenden Verfassung.

² Finale Version des EU-Fortschrittsberichts zur Türkei vom 10.11.2015, S. 14, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_turkey.pdf (Aufruf: 14.06.2016).

³ Zitiert nach der Übersetzung von Prof. Dr. Christian Rumpf: Die Verfassung der Republik Türkei, Stand: 01.04.2016, S. 25.

⁴ Türkischer Staatsanzeiger (*Resmî Gazete*), Ausgabe Nr. 29736 vom 08.06.2016, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/06/20160608.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/06/20160608.htm> (Aufruf: 10.06.2016).

⁵ Prof. Dr. Ergün Özbudun von der Bilkent-Universität in Ankara war der Vorsitzende einer sechsköpfigen Expertenkommission, die im Jahre 2007 auf Wunsch der AKP und des damaligen Ministerpräsidenten Erdoğan einen Entwurf für eine neue Verfassung mit Alternativvorschlägen zu einzelnen Artikeln ausgearbeitet hatte.

Rechtliche Merkmale und Unterschiede der Indemnität und Immunität (*yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı: hukuki mahiyetleri ve farkları*), erschienen in der Zeitschrift des Verbandes der türkischen Anwaltskammern: TBB Dergisi, Nr. 59, Ankara 2005, (109–115) S. 113.

⁶ Türkischer Staatsanzeiger (*Resmî Gazete*), Ausgabe 29737 vom 09.06. 2016, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/06/20160609.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/06/20160609.htm> (Aufruf: 12.06.2016).