

Reform des armenischen Parteiengesetzes

VON GURGEN PETROSSIAN &
ANDRANIK MIKAYELYAN

Die politischen Parteien spielen eine herausragende Rolle in einem demokratischen Staatsaufbau, da sie als Vermittler zwischen Staat und Gesellschaft fungieren. Die politische Vision der Gesellschaft wird von den Parteien auf den unterschiedlichsten Ebenen in einem Staat umgesetzt. Seit der Unabhängigkeit der Republik Armenien gestaltet es sich allerdings kompliziert, die tatsächlichen, sogenannten natürlichen politischen Parteien zu identifizieren, die eine Ideologie tragen und dieser auch treu bleiben. Ca. 90 Parteien sind offiziell in Armenien registriert (Stand: April 2020), jedoch ist die Existenz der Mehrheit dieser Parteien höchst zweifelhaft.¹ Mit der Verfassungsänderung von 2015 und der Umstellung auf das parlamentarische System wurde den politischen Parteien eine größere Bedeutung beigemessen. Das Parteiengesetz ist seit 2016 ein Verfassungsgesetz, und erlangte somit den höchsten rechtlichen Rang.

Mit diesem Gesetz wurden die Regeln für die Parteien erstaunlicherweise liberalisiert, darunter die Voraussetzungen für die Gründung einer Partei, die Regulierung der inneren Ordnung, die Regulierung der Gebietsverbände der Parteistruktur, sowie auch die Voraussetzungen für die Auflösung. Diese Liberalisierungen haben die grundlegenden Probleme des politischen Parteiensystems jedoch nicht gelöst. Nach wie vor sind die sogenannten „Ein-Mann-Parteien“ sehr präsent und sehr weit verbreitet. Dadurch wird der Inhalt des Parteiprogramms nicht von der Gesellschaft, also seinen Mitgliedern, sondern in den meisten Fällen von ihrem Gründer und auch gleichzeitig von ihrem Vorsitzenden statuiert. Dies dient der Vertretung von persönlichen Interessen einer einzigen Person oder Gruppe. Darüber hinaus existiert eine Verzerrung der Chancengleichheit in der politischen Parteienlandschaft, da kleinere Parteien, auch wenn diese nicht zwangsläufig die Struktur einer „Ein-Mann-Partei“ innehaben, aufgrund ihrer Ressourcenarmut

¹ Siehe die offizielle Seite des Justizministeriums der Republik Armenien, abrufbar unter: <http://www.justice.am/page/595>, besucht am 13. Mai 2020, vgl. 42 Parteien nahmen an der Bundestagswahl 2017 teil.

nicht mit diversen anderen Parteien, wie beispielsweise während des Wahlkampfs, konkurrieren können. Des Weiteren gibt es

Die Gründung und die Auflösung
einer Partei



Armenische Nationalversammlung: Wer soll hier die Bürger vertreten?

lediglich eine juristische Verpflichtung für die Parteien, und zwar die Rechenschaftspflicht. Eine gesellschaftliche Verpflichtung der Parteien gegenüber den Bürgern, ihren Wählern oder ihren Mitgliedern fehlt oftmals, da die Führungspersonen der Parteien kein Interesse daran haben, sich langfristig in der politischen Landschaft zu positionieren, eine starke Stammwählerschaft aufzubauen und sich somit zu etablieren. Dies verdeutlicht die weit verbreiteten Beweggründe für die Gründung einer Partei, bei der es sich oftmals wie bereits dargestellt, um eine sogenannte „Ein-Mann-Partei“ handelt, wodurch keine politischen Visionen und Ziele, sondern private, oftmals kommerzielle Ziele von den GründerInnen solcher Parteien angestrebt werden.

Seit Anfang 2019 beschäftigt sich das neue Parlament damit, dieses Parteiengesetz zu reformieren und bestehende Lücken und Schwachstellen zu schließen und zu korrigieren. Insbesondere wurden vier Themen in den Blick genommen: die Gründung, die innere Ordnung, die Mitgliedschaft und die Finanzierung einer Partei.

Die Vielfalt der Parteien ist in der Republik Armenien als Verfassungsprinzip verankert. Zur Umsetzung des Prinzips ist erneut eine Liberalisierung der Parteigründung geplant. Um eine Partei zu gründen, müssen mindestens 100 GründerInnen die Entscheidung über die Parteigründung treffen und für die rechtsgültige Registrierung der Partei muss diese mindestens 800 Mitglieder haben. Aufgrund der internationalen Praxis wird vorgeschlagen, die Mindestanzahl der Mitglieder für die Registrierung der Partei von 800 auf 300 zu verringern.² Es ist offensichtlich, dass das Problem der Mindestanzahl der Parteimitglieder in Armenien eine Formalität darstellt. Die GründerInnen der Parteien bemühen regelmäßig ihren Bekannten- und Freundeskreis, um die technischen Anforderungen hinsichtlich der Mindestanzahl der Mitglieder zu erfüllen. Dies führt dazu, dass Bekannte und Freunde regelmäßig nicht deshalb Mitglied in einer Partei werden, weil sie Gefallen an deren Parteiprogramm finden und an die Ideologie dieser glauben, sondern lediglich um der Gefälligkeit wegen. Dement-

² In Frankreich genügen drei MitgliederInnen, in Russland 100 MitgliederInnen.

sprechend können nur diejenigen Parteien rechtsgültig als solche registriert werden, deren GründerInnen einen großen Bekanntheits- und Freundeskreis haben. Demnach etablierten sich über die Jahre hinweg bloße quantitative und keine qualitative Parteien. Somit würde diese Regulatorik bei der staatlichen Bestärkung von qualitativen Parteien unterstützend wirken. Jedoch wäre auch hiermit eine endgültige gesetzliche „Bekämpfung“ der „Ein-Mann-Partei“ ziemlich kompliziert, da es bloß eine technische Hürde darstellt, die mit bestimmten Ressourcen zu umgehen wäre.

Die weitere Voraussetzung für die Gründung der Partei ist das Bestehen der Regionalverbände. Es wird vorgeschlagen, die Voraussetzung nicht mehr obligatorisch zu machen, da dies wiederum eine formale und technische Anforderung darstellt. Auch hier haben die kleinen Parteien keine Möglichkeit, regionale Präsenz zu gewährleisten, und dies macht sie in einem weiteren Punkt konkurrenzlos gegenüber den großen Parteien. Derzeit wird jedoch diskutiert, ob den parlamentarischen Parteien staatliche Unterstützung gewährt werden soll, damit sie dennoch regional gleichermaßen präsent sind.

Eine Partei kann gesetzlich aufgelöst werden,³ wenn diese das Gesetz grob verletzt oder bei zwei aufeinanderfolgenden Wahlen nicht mit eigenen Wahlvorschlägen teilnimmt (Vgl. mit §2 Abs. 2 PartG).⁴ Die initiierte Reform schlägt vor, die schweren Verletzungen deutlicher zu formulieren, die zu einer Auflösung führen können, da sie jetzt im geltenden Recht sehr vage dargestellt sind. Es besteht die Gefahr, dass diese vage Formulierung als eine Form der Sanktion gegen die Parteien verwendet werden kann, da sie bei jedem Anlass anderweitig ausgelegt werden kann.

Eine weitere Änderung des Gesetzes ist der Ausschluss der Auflösung der Partei durch Nichtteilnahme an den Wahlen. Diese Liberalisierung soll die Aktivitäten der Parteien, die nicht unbedingt mit den Wahlen verbunden sind, nicht verhindern.

Das Problem liegt nicht darin, ob für die Gründung der Partei 100, 300 oder 800 Per-

sonen notwendig sind, um erfolgreich „Ein-Mann-Parteien“ zu bekämpfen, die innere Demokratie der Parteien zu stärken oder den demokratischen Wettbewerb zwischen den Parteien zu gewährleisten. Vielmehr liegt das Problem im parteipolitischen System. Die Liberalisierung oder Erleichterung der Gründungsvoraussetzungen wird nicht zur Problemlösung führen. Seit der Unabhängigkeit der Republik Armenien wurde das Parteiengesetz sehr oft – sozusagen routinemäßig – geändert, die das Problem nicht lösen konnten. Daher soll das Gründungs- und Eintragungsverfahren von den zuständigen staatlichen Behörden kontrolliert und überprüft werden. Der Staat darf das Geschehen nicht komplett aus der Hand geben, indem er das ganze Verfahren den Parteien überlässt. Die Parteien dürfen zwar ihre innere Ordnung durch Satzungen selbst regeln, aber das darf nicht zur Willkür führen. Daher sollen die Parteien nicht nur die vorgeschriebenen Rechenschaftsberichte vorlegen, sondern sie sollen Auskünfte und Informationen über das Parteienleben nach außen mitteilen, um zu zeigen, dass die Partei durch ihre Organe am politischen Leben teilnimmt. Das kann dadurch erfolgen, indem den Parteien bestimmte Verpflichtungen und Aufgaben übertragen werden, z.B. die Gründung von Regional- und Ortsverbänden, regelmäßige Versammlungen der Parteigremien auf verschiedenen Parteienebenen, die demokratische Durchführung der parteiinternen Wahlen, Protokollierung der Sitzungen und ähnliches. Ferner sollten konkrete Nominierungs- und Listenaufstellungsverfahren/Fristen für die Wahlen festgesetzt werden. Das soll dazu führen, dass die sog. „Ein-Mann-Parteien“, die in der parteipolitischen Landschaft des Landes kaum mitwirken und ohne jegliche vernünftige Grundlage sich kurz vor der Wahl zusammenschließen, um bei den Wahlen teilzunehmen, von der Wahl ausgeschlossen werden. Nach den Wahlen bekommt die Öffentlichkeit kaum Informationen von solchen Parteien oder Gruppierungen, die bei der Wahl die Fünf-Prozent-Hürde nicht geschafft haben. Das ist bis jetzt leider eine gängige Praxis in Armenien gewesen. Nur durch aktives Mitwirken und Tun können die Parteien ihr parteipolitisches Leben aufrechterhalten. Die genannten Vorschläge sind natürlich nicht abschließend. Sie können erweitert, ergänzt und angepasst werden.

Die innere Ordnung der Parteien

Gemäß dem geltenden Gesetz ist die inne-

re Ordnung den Parteien überlassen. Das bedeutet, dass die Parteien selbst entscheiden, welche Struktur in der Partei nach der Satzung gelten soll und welche Organe die Partei regieren sollen. Mit der Erfahrung, dass die ehemalige Regierungspartei „Republikaner“/ „Hanrapetakan“, diese als eine Einzelverwaltung strukturiert hat, wird nun vorgeschlagen, eine solche Einzelverwaltung innerhalb einer Partei zu vermeiden, um die gesamte Macht der Partei nicht in einigen wenigen Händen zu zentrieren. Dementsprechend wird vorgeschlagen, die Parteien gesetzlich zu verpflichten, einen kollegialen Rat einzurichten, der in der Lage sein soll, die Tätigkeiten des Vorstands teilweise zu kontrollieren. Dadurch wird beabsichtigt, die innere Demokratie zu stärken.

Mitgliedschaft

Die Vielfalt der Parteimitglieder in der Republik Armenien ist bisher problematisch. Es wird nun vorgeschlagen, die Parteien gesetzlich zu einer inneren Mitgliedervielfalt zu motivieren. Man kann nur spekulieren, warum Frauen in Armenien sich nicht so sehr für Politik interessieren. Wenn der Vorschlag angenommen wird, müssen die Parteien ermuntert werden, nun verschiedene Gesellschaftsgruppen in die Parteien einzubeziehen. Dies soll die Einbeziehung von Frauen, von Menschen mit Behinderungen und von Angehörigen der nationalen Minderheiten stärken. Um eine gerechte Geschlechterverteilung in den Verwaltungsorganen der Partei zu erreichen, wird auch eine Mindest-Quote von 30% jedes Geschlechts vorgeschlagen.

Finanzierung

Die Frage der Parteifinanzierung ist die schwierigste Aufgabe der Gesetzesreform,⁵ die seit langer Zeit im Mittelpunkt dieser Diskussion steht. Das Problem des Kapitals der Parteien und der Finanzierung führt nicht nur zu einem ungleichen politischen Wettbewerb zwischen den Parteien, sie ist darüber hinaus auch eine Gefahrenquelle für Korruption.

⁵ Siehe näher in Harout Manougian, Armenian Political Parties: Where Should the Money Come From? 20. August 2019, EVN Report, abrufbar unter: <https://www.evnreport.com/politics/armenian-political-parties-where-should-the-money-come-from>, besucht am 3. Mai 2020.

³ Dazu gilt auch die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Auflösung der Partei und die Selbstauflösung.

⁴ Der deutsche Gesetzgeber sieht vor, dass die Partei ihre Rechtsstellung verlieren kann, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.

4.1 Staatliche Finanzierung

Um eine Möglichkeit für einen gerechten Wettbewerb zwischen kleinen und großen Parteien zu schaffen, wird die staatliche Unterstützung erhöht.⁶ Die Voraussetzungen für diese Unterstützung werden erleichtert, z. B. wird auch vorgeschlagen, auch die Parteien, die bei den Wahlen 2% erreicht haben,⁷ finanziell zu unterstützen. Die Methoden der staatlichen Unterstützung werden noch diskutiert. So wird bspw. vorgeschlagen, dass die BürgerInnen in die Steuererklärungen eintragen können, an welche Partei die Unterstützung fließen soll.

4.2 Schenkungen

Es wird vorgeschlagen, die Schenkungen der juristischen Personen an Parteien zu untersagen. Damit soll der Einfluss der Interessen der kommerziellen Akteure auf die Politik vermieden werden. Barzahlungen von natürlichen Personen sollen ebenfalls ausgeschlossen werden, um Geldwäsche zu vermeiden. Es gibt immer noch Diskussionen über die technischen Möglichkeiten, die geschaffen werden können, damit die kleineren Spenden von Einzelbürgern nicht erschwert werden.

4.3 Unternehmerische Tätigkeiten der Parteien

Mit der Reform wird vorgeschlagen, die unternehmerische Tätigkeit der Parteien zu untersagen, das gilt auch für die Medienaktivitäten der Parteien.⁸ Dementsprechend beabsichtigt die Reform, kommerzielle Medienaktivitäten der Parteien zu verbieten. Es wird davon ausgegangen, dass dies die wirklichen Eigentümer der Massenmedien in der Republik Armenien identifiziert. Sehr oft handeln die Medien unter Handelsnamen, geben jedoch die politischen Stellungen einiger bestimmter Parteien wieder.

6 Siehe bisheriges System der staatlichen Unterstützung, Ականատես, կուսակցությունների ֆինանսավորմանն առնչվող հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում, Oktober 2019, abrufbar unter: <https://transparency.am/files/publications/1572869313-0-737745.pdf>, besucht am 3. Mai 2020.

7 Mit dem geltenden Gesetz ist es erforderlich, 3% zu erreichen, um eine staatliche Unterstützung zu bekommen.

8 Das Gesetz (Artikel 21 Abs. 1 Nr. 3 arm. PartG) erlaubt der Partei die Gründung der Massenmedien und Verlage.

Dieser Vorschlag wird das Problem jedoch auch nicht endgültig lösen können.

Kontrolle der Finanzierungen

Die Kontrolle über die Finanzen der Parteien wird derzeit von der Wahlbehörde vorgenommen. Es wird vorgeschlagen, die Behörde unabhängiger zu machen oder die Funktionen dieser Behörde auf die neu eingerichtete Antikorruptionskommission zu übertragen.

Dieses Problem mit den Finanzierungen ist nicht vollständig lösbar, da verschiedene „sichtbare und unsichtbare“ Akteure mitspielen. Die im Parlament vertretenen Parteien sollen vom Staat finanziell stark unterstützt werden, um dabei die politische Arbeit der Fraktionen bei der Gesetzgebung als Organ der Legislative zu verstärken. Die Finanzierung der Parteien, die eine bestimmte Anzahl an Wählerstimmen



Tsarukyan, Vorsitzender von „Blühendes Armenien“, bei der Basisarbeit

erhalten und bewiesen haben, dass sie für die politische Vielfalt gesorgt haben, sollen ebenfalls vom Staat unterstützt werden, um bei den nächsten Wahlen bessere Chancen zu haben. Die Parteien sollen nicht nur durch staatliche Unterstützung und von Spenden der Einzelbürger leben, sondern sie sollten auch von verschiedenen juristischen Personen Geldzuweisungen bekommen können. Vorausgesetzt dies erfolgt auf legalem und transparentem Wege. Der Grundgedanke liegt darin, dass somit auch die Interessen der Interessenverbände auf diese Art und Weise vertreten werden, die ein berechtigtes Interesse an der Teilhabe am politischen Leben haben. Das kommt den Parteien selbstverständlich auch zu Gute, indem sie zum Ausdruck bringen, für welche Gesellschaftsschichten sie stehen und sich einsetzen. Dieses Vorgehen soll von staatlichen Behörden überwacht werden, damit die Grenzen der Spenden und des Lobbyismus nicht verwischt werden.

Fazit

Obwohl die vorgeschlagenen Reformen den internationalen Richtlinien für politische Parteien⁹ und dem Völkerrecht entsprechen, reichen diese Regelungen nicht aus, um das grundlegende Problem der politischen Parteien in der Republik Armenien endgültig zu lösen. Der Reformentwurf regelt nicht das Kernproblem der politischen Parteien, die seit der Unabhängigkeit der Republik Armenien bestehen, sondern es wird immer wieder situations- und politisch bedingt geändert. Bei den Vorschlägen handelt es sich vielmehr um kosmetische Änderungen, die der aktuellen und zukünftigen politischen Lage keine Rechnung tragen können. Um das Problem verstehen und lösen zu können, müssten Konsequenzen aus der Vergangenheit gezogen werden. Fast alle Regierungen seit der Unabhängigkeit der Republik haben immer eine „passende Veränderung“ vorgenommen, welche für die regierende Partei vorteilhaft war. Und diese Änderungen wurden immer wieder von den internationalen Organisationen durchgewunken wie die fragwürdigen Wahlen. Daher soll die Regierung oder der Entwurfsgeber den Entschluss fassen und nicht nur das Parteiengesetz ändern, sondern mit ihm zusammenhängende Gebiete, wie das Wahlrecht und die Abkoppelung des Kommunalwahlrechts vom Landeswahl- und Parteienrecht. Da die politischen Parteien das gesellschaftliche und politische Miteinander eines demokratischen Landes massiv mitprägen, sollte der Staat für die politische Willensbildung der Bevölkerung Sorge tragen und die politische Bildung in allen Gesellschaftsschichten nachhaltig fördern. Nur durch grundlegende Veränderungen kann dieses Problem gelöst werden. Die vorgeschlagenen Reformen sind noch nicht endgültig, daher kann es sein, dass diese noch geändert werden. Ende Mai 2020 wird sich der federführende, also der Rechtsausschuss der Nationalversammlung der Republik Armenien, mit den Vorschlägen näher beschäftigen.

Zu den Personen: Die Autoren Dr. Gurgen Petrossian, LL.M., und Andranik Mikayelyan sind Mitglieder der Deutsch-Armenischen Juristenvereinigung e.V., Dr. Petrossian ist ihr Vorsitzender.

9 Siehe die Meinung und die Empfehlungen der Venedig Kommission vom 20. März 2020. Link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)004-e)