

Besik Loladze

**Das Rechtsstaatsprinzip in
der Verfassung Georgiens
und in der Rechtsprechung
des Verfassungsgerichts
Georgiens**

Zugleich Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Dr. iur. der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam

Dekan: Herr. Prof. Dr. T. Lettl

Der Prüfungsausschuss:

Herr Prof. Dr. H. Bauer (Vorsitz, Zweitgutachter)

Herr Prof. Dr. E. Klein (Erstgutachter)

Herr Prof. Dr. T. I. Schmidt (Prüfung im benannten Fach)

Tag der Disputation: 14.04.2015

Online veröffentlicht auf dem
Publikationsserver der Universität Potsdam:
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus4-75425
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-75425>

An Nikoloz

Vorwort

Die vorliegende Dissertation wurde am 20. Mai 2014 bei der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam eingereicht. Literatur, Rechtsprechung sowie Gesetzgebungsstand könnten bis zum diesem Zeitpunkt berücksichtigt werden. In diesem Vorwort möchte ich mich bei hervorragenden Menschen bedanken, ohne deren Unterstützung die Doktorarbeit nicht zustande gekommen wäre.

Meine besondere Dankbarkeit gilt zuerst Herrn Prof. Dr. Eckart Klein für die Betreuung der Promotion sowie wertvolle Ratschläge und Bemerkungen, die mir sehr geholfen haben.

Ich möchte Herrn Prof. Dr. Hartmut Bauer für sein sehr interessantes und hilfreiches Gutachten und den Vorsitz des Prüfungsausschusses meinen herzlichen Dank aussprechen. Mein Dank gilt ebenso Herrn Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt für die Beteiligung an der Arbeit des Prüfungsausschusses.

Besonders möchte ich mich bei Frau Dr. Christiane Büchner, Frau Dr. Roswitha Schwerdtfeger, Frau Andrea Schäfer, Herrn Burkhard von Watzdorf , Herrn Danny Nehls sowie allen Mitarbeitern und Gastwissenschaftlern des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam bedanken, die mit Rat und Tat immer neben mir waren.

Ohne Beistand meiner Familie würde mir die Arbeit an der Dissertation deutlich schwerfallen. Vielen Dank dafür meiner Frau Nino Tsulukidze und meinem Sohn Nikoloz Loladze, dem ich meine Doktorarbeit widme.

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	9
Kapitel A. Einleitung und allgemeine rechtsstaatliche Fragen. Vom „richtigen Recht“ bis zur modernen Perspektive des georgischen Rechtsstaates	13
<i>I. Aktualität, Fragestellung und Methode der Doktorarbeit</i>	13
<i>II. Die vorrechtsstaatlichen Erscheinungen im mittelalterlichen georgischen Recht und Denken</i>	19
<i>III. Der Rechtsstaatszustand in Georgien unter der russischen und sowjetischen Herrschaft</i>	25
<i>IV. Rechtsstaatlichkeit im unabhängigen georgischen Staat</i>	30
<i>V. Die fundamentalen Fragen des Rechtsstaatsprinzips und Rechtsstaatsbestimmungen in der Verfassung von Georgien von 1995</i>	37
<i>VI. Die allgemeinen Faktoren der Rechtsstaatsetablierung in Georgien</i>	82
Kapitel B. Das Verfassungsgericht von Georgien als ein wichtiges Mittel für die Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips	102
<i>I. Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Rechtsstaat</i>	102
<i>II. Der Status des VGG im Lichte des Rechtsstaatsprinzips</i>	119
<i>III. Die Aufgaben des VGG im Kontext des Rechtsstaatsprinzips</i>	173
<i>IV. Die Entwicklungsperspektive der Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit</i>	229
Kapitel C. Einzelne wichtige Merkmale des Rechtsstaates in der Verfassung von Georgien und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von Georgien	274
<i>I. Die Grundrechtsbindung in der VG und in der Rechtsprechung des VGG</i>	274
<i>II. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip in der VG und in der Rechtsprechung des VGG</i>	311
<i>III. Rechtssicherheit in der VG und in der Rechtsprechung des VGG</i>	326
<i>IV. Die Grundzüge der Gewaltenteilung in Georgien</i>	357
<i>V. Verfassungs- und Gesetzesbindung im georgischen Recht</i>	385
<i>VI. Der gerichtliche Schutz in der VG und in der Rechtsprechung des VGG</i>	407
Kapitel D. Zusammenfassung – Schlüsse, Probleme, Perspektiven	437
<i>I. Die Struktur der Zusammenfassung</i>	437
<i>II. Fundamentale Fragen der Rechtsstaatlichkeit, geschichtliche Erfahrung und Einflussfaktoren auf die Rechtsstaatsetablierung</i>	438
<i>III. Das VGG und seine Rolle für den Rechtsstaatsaufbau</i>	442
<i>IV. Einzelne Rechtsstaatselemente in der VG und in der Rechtsprechung des VGG</i>	454
<i>V. Die existenzielle Bedeutung der Rechtsstaatsetablierung für Georgien</i>	479
Literaturverzeichnis	481
Fundstellen für die Rechtsprechung, Normativakte und andere Dokumente	498

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Kapitel A. Einleitung und allgemeine rechtsstaatliche Fragen. Vom „richtigen Recht“ bis zur modernen Perspektive des georgischen Rechtsstaates	13
<i>I. Aktualität, Fragestellung und Methode der Doktorarbeit</i>	13
1. Aktualität des Themas	13
2. Schwerpunkte, Ziele und Methoden der Dissertation	15
<i>II. Die vorrechtsstaatlichen Erscheinungen im mittelalterlichen georgischen Recht und Denken</i>	19
<i>III. Der Rechtsstaatszustand in Georgien unter der russischen und sowjetischen Herrschaft</i>	25
1. Im Russischen Reich	25
2. Im sowjetischen System	26
<i>IV. Rechtsstaatlichkeit im unabhängigen georgischen Staat</i>	30
1. Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Georgischen Demokratischen Republik (GDR)	30
2. Die revidierte Verfassung der Georgischen Republik	32
3. Das Gesetz „Über die staatliche Macht“	34
4. Die Verfassung von Georgien von 1995 (Stand bis 6.2.2004)	34
<i>V. Die fundamentalen Fragen des Rechtsstaatsprinzips und Rechtsstaatsbestimmungen in der Verfassung von Georgien von 1995</i>	37
1. Wesen und Ziel des Rechtsstaates	37
2. Materieller und formeller Rechtsstaat	41
a) Formeller Rechtsstaat	41
b) Materieller Rechtsstaat und Gerechtigkeit	43
3. Summatives und integrales Rechtsstaatsverständnis	48
4. Rechtsstaatsmerkmale	50
a) Meinungsvielfalt über die Merkmale des Rechtsstaates	50
b) Grundrechtsbindung	52
c) Gewaltenteilung	54
d) Verfassungs- und Gesetzesbindung	55
e) Rechtsschutz	56
f) Verfassungsgerichtsbarkeit	57
g) Ewigkeitsgarantie	58
h) Verhältnismäßigkeitsprinzip	58
i) Rechtssicherheit	58
5. Rechtsstaat und andere Verfassungsprinzipien der VG	59
a) Rechtsstaat und Sozialstaat	59
b) Rechtsstaat und Demokratie	68
c) Rechtsstaat und Republik	72
6. Rechtsstaat und ähnliche Ideen	76
a) Parallele und Unterschiede zu <i>rule of law</i>	76
b) Verhältnis zu <i>État de droit</i>	79
<i>VI. Die allgemeinen Faktoren der Rechtsstaatsetablierung in Georgien</i>	82
1. Die wichtigen Faktoren der Rechtsstaatsentwicklung	82
2. Psychologischer Faktor	82
a) Der Einfluss der rechtsstaatsfeindlichen Stereotypen	82
b) Unverantwortlichkeit	83
3. Sicherheitsfaktor	85
4. Politischer Faktor	87
a) Das unausgeglichene politische System als Hemmung	87
b) Das mangelhafte Wahlsystem und seine Einwirkung auf Rechtsstaatsetablierung	88
c) Rechtsmissbrauch für politische Ziele	91
5. Institutioneller Faktor	93
a) Gehorsam statt Recht	93
b) Unabhängigkeitseinschränkung, Politisierung und Privilegierung der Institutionen	94
c) Der Bedarf an echten Reformen	97

6. Kultureller Faktor	98
7. Wirtschaftlicher Faktor	100
Kapitel B. Das Verfassungsgericht von Georgien als ein wichtiges Mittel für die Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips	102
<i>I. Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Rechtsstaat</i>	102
1. Die Stellung und Bedeutung des Verfassungsgerichts im Rechtsstaat	102
a) Die Gründe für die Hervorhebung des Verfassungsgerichts	102
b) Die rechtsstaatliche Mission des Verfassungsgerichts	103
c) Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der verfassungsrechtlichen Dynamik	109
2. Das georgische Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit und sein Einfluss auf die Etablierung des Rechtsstaatsprinzips in Georgien	110
a) Die Entscheidung für ein unabhängiges Organ der Verfassungskontrolle	110
aa) Der Sieg der Befürworter der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit	110
ab) Die Perspektive der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien	111
b) Die Entwicklungsphasen des Verfassungsgerichts von Georgien und sein allgemeiner Beitrag zur Etablierung des Rechtsstaatsprinzips in Georgien	115
<i>II. Der Status des VGG im Lichte des Rechtsstaatsprinzips</i>	119
1. Die Rechtsstellung des VGG im modernen georgischen Staat	119
a) Der Status und die Konstituierungsregel des VGG	119
aa) Das VGG als ein Gerichtsorgan und seine wichtigsten Unabhängigkeitsgarantien	119
ab) Die Zusammensetzung und Struktur des VGG	120
(1) Die Wahl der Mitglieder des VGG	120
(2) Die Struktur des VGG	123
(3) Der Präsident, die Vizepräsidenten und der Sekretär des VGG	124
ac) Der Status und die Unabhängigkeitsgarantien des Mitglieds des VGG	126
(1) Die allgemeine Bedeutung der Unabhängigkeit des Verfassungsrichters im Rechtsstaat	126
(2) Das Verbot der Einmischung und Beeinflussung der Tätigkeit des Mitglieds des VGG	126
(3) Die Immunität und Sicherheitsgewährleistung des Mitglieds des VGG	127
(4) Die Sozialgarantien des Mitglieds des VGG	128
(5) Die Inkompatibilitätsfälle des Mitglieds des VGG	128
(6) Die Gewährleistung der Unvoreingenommenheit des Mitglieds des VGG im Einzelfall	131
(7) Die abweichende und begleitende Meinung des Mitglieds des VGG	132
b) Das Verhältnis des VGG zu anderen Staatsorganen	134
ba) Die allgemeinen Fragen des Verhältnisses des VGG zu anderen Staatsorganen	134
bb) Das VGG und das Parlament von Georgien	136
(1) Die wichtigsten Schwerpunkte des Verhältnisses zwischen dem VGG und dem Parlament von Georgien	136
(2) Das VGG als ein „negativer Gesetzgeber“	138
(3) Das Konfliktpotenzial in Beziehungen zwischen dem VGG und dem Parlament von Georgien	141
(4) Die Übergehung der Entscheidungen des VGG seitens des Parlaments von Georgien	144
(5) Die Überdeckung der Entscheidungen des VGG seitens des Parlaments von Georgien	145
(6) Das Institut der verfassungskonformen Auslegung in der Rechtsprechung des VGG	147
(7) Der Appell des VGG	149
(8) Die Verschiebung des Vollzugs der Entscheidung des VGG	150
bc) Das VGG und der Staatspräsident von Georgien	151
bd) Das VGG und die Regierung von Georgien	154
be) Das VGG und ordentliche Gerichte	156
(1) Wichtige Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen dem VGG und ordentlichen Gerichten	156
(2) Allgemeine Fragen des Verhältnisses zwischen dem VGG und ordentlichen Gerichten	158
(3) Die Anwendung und Auslegung des einfachen Rechts in der Tätigkeit des VGG	159
(4) Die Anwendung und Auslegung der Verfassung in der Tätigkeit ordentlicher Gerichte	161
(5) Die Einwirkung der Rechtsprechung des VGG auf ordentliche Gerichte	162
2. Das VGG und die Politik	165
a) Der politische Einfluss des VGG	165
b) Der politische Einfluss auf das VGG	167

c) Objektive Rahmen des politischen Einflusses des VGG	168
d) Subjektive Rahmen des politischen Einflusses des VGG	170
e) Die Stellungnahme zur Politisierung des Verfassungsgerichts in der Rechtsprechung des VGG ...	172
<i>III. Die Aufgaben des VGG im Kontext des Rechtsstaatsprinzips</i>	<i>173</i>
1. Die Aufgaben des VGG in der VG und in der Gesetzgebung Georgiens	173
2. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Verfassungsvertrags, der Gesetze, normativer Beschlüsse des Parlaments, der Normativakte des Staatspräsidenten, der Regierung und der obersten Organe der Adjarischen und Abchasischen Autonomen Republiken sowie der Verabschiedung, Unterzeichnung, Verkündung und des Inkrafttretens gesetzgeberischer Akte und der Beschlüsse des Parlaments	177
a) Die abstrakte Normenkontrolle in der Kompetenz des VGG	177
b) Die rechtsstaatliche Relevanz der abstrakten Normenkontrolle	180
3. Kompetenzstreitigkeit zwischen Staatsorganen	182
a) Wesen und Rahmen der Kompetenz des VGG im Bereich der Kompetenzstreitigkeit zwischen Staatsorganen	182
b) Die Bedeutung der Kompetenzstreitigkeit für den Rechtsstaat	185
4. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gründung und Tätigkeit politischer Bürgervereinigungen	186
a) Das Wesen der Kompetenz des VGG bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der Gründung und Tätigkeit politischer Bürgervereinigungen	186
b) Die Bedeutung der Kompetenz des VGG bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der Gründung und Tätigkeit politischer Bürgervereinigungen für den Rechtsstaat	188
5. Die Streitigkeit über die Verfassungsmäßigkeit der Wahlen und Referenden regelnden Normen und der aufgrund dieser Normen durchgeführten oder durchzuführenden Wahlen und Referenden	189
a) Die Wesensmerkmale der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen und Referenden in Georgien	189
b) Die Kritik am bestehenden Modell der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen und Referenden	191
c) Vorteile und Nachteile des bestehenden Modells der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen (Referenden)	193
d) Die Bedeutung der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen und Referenden im Rechtsstaat	195
6. Die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Normativakte im Bezug auf die Grundrechte und Freiheiten der Menschen, die durch das zweite Kapitel der VG anerkannt sind	196
a) Die Bedeutung der Kompetenz im Bereich der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerden	196
b) Wesensmerkmale der Kompetenz des VGG im Bereich der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerden	198
ba) Verfassungsbeschwerdeführer und -gegner	198
bb) Der Gegenstand der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde	201
bc) Die wichtigsten Zulassungsvoraussetzungen der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde ...	202
bd) Rechtsfolgen der Stattgebung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde	207
c) Die Bedeutung der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde für den Rechtsstaat	208
7. Die Verfassungsmäßigkeitskontrolle internationaler Verträge und Abkommen	209
8. Die Frage der Anerkennung oder vorzeitigen Aufhebung des Mandats eines Mitglieds des Parlaments von Georgien	212
9. Die Frage einer Verfassungsverletzung seitens des Staatspräsidenten, Präsidenten des OGHG, Regierungsmitglieds, Generalauditors des SDSA sowie der Mitglieder des Rates der NBG	214
10. Die Frage der Verletzung des AVerfG	216
11. Die Frage der Vereinbarkeit von Normativakten des Obersten Rates der AAR mit der VG, AVerfG, dem Verfassungsvertrag, internationalen Verträgen und Abkommen und Gesetzen von Georgien	217
12. Die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Normativakte im Bezug auf das Kapitel 7 ¹ (Die kommunale Selbstverwaltung) VG	219
13. Die Frage der Vereinbarkeit der Normativakte mit Art. 82, 84, 86 ¹ , 87 und 90 VG	220
14. Die Verfassungsvorlage eines Gerichts	221

a) Allgemeine Angaben über die Verfassungsvorlage eines Gerichts	221
b) Wesensmerkmale der Verfassungsvorlage eines ordentlichen Gerichts	223
c) Die Bedeutung des Instituts der Verfassungsvorlage eines ordentlichen Gerichts für den Rechtsstaat	227
<i>IV. Die Entwicklungsperspektive der Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit</i>	<i>229</i>
1. Die wichtigsten Fragen der Fortentwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien	229
2. Die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Verfassungsänderungen	229
a) Die Notwendigkeit der Einführung der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Verfassungsänderungen in Georgien	229
aa) Die bestehende Lage in der Gesetzgebung und Rechtsprechung bezüglich der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Verfassungsänderungen	229
ab) Die Notwendigkeit der Einführung des Instituts der Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Verfassungsänderungen	233
b) Die deutsche Erfahrung der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Verfassungsänderungen	237
ba) Theoretische Grundlagen der Verfassungskontrolle der Verfassungsänderungen	237
bb) Die Ewigkeitsgarantie	238
<i>(1) Wesen und Ziel der Ewigkeitsgarantie</i>	<i>238</i>
<i>(2) Der Umfang der Ewigkeitsgarantie</i>	<i>240</i>
c) Das mögliche Modell der Verfassungsmäßigkeitskontrolle von Verfassungsänderungen in Georgien	243
ca) Die Perspektive der Einführung der Ewigkeitsgarantie in der VG und ihre eventuellen Maßstäbe	243
cb) Das eventuelle Modell der Verfassungsmäßigkeitskontrolle von Verfassungsänderungen	246
3. Die vollständige Verfassungskontrolle der Tätigkeit der öffentlichen Gewalt	248
a) Die bestehende Lage im Bereich der Verfassungskontrolle der Tätigkeit der öffentlichen Gewalt und der Änderungsbedarf	248
aa) Der existente Umfang der Verfassungskontrolle der Tätigkeit der öffentlichen Gewalt	248
ab) Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Einführung der vollständigen Verfassungskontrolle der Tätigkeit der öffentlichen Gewalt	250
ac) Die Rechtsprechung des VGG und die Notwendigkeit der Erweiterung der Verfassungskontrolle	251
ad) Die Stellungnahme des EGMR zur georgischen grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde	253
b) Die deutsche Erfahrung bezüglich der Verfassungskontrolle des öffentlichen Handelns	256
ba) Der Umfang der Verfassungskontrolle der Tätigkeit der öffentlichen Gewalt	256
bb) Die Voraussetzung der Erschöpfung des Rechtswegs	256
bc) Die Grenzen der verfassungsrechtlichen Prüfung	260
c) Die Perspektive der Entwicklung des georgischen Systems der Verfassungskontrolle bezüglich der Grundrechtsverletzungen	261
ca) Die zu kontrollierenden Akte der öffentlichen Gewalt	261
cb) Die Erschöpfung des Rechtswegs – die bestehende Lage und Perspektive	263
cc) Die eventuellen Übergangsstufen zur vollständigen Verfassungskontrolle	267
4. Die Befreiung des Verfassungsgerichts von der strikten Bindung an Verfassungsbeschwerdeforderungen	269
a) Die Gesetzgebung Georgiens und die Rechtsprechung des VGG über die Beschränkung auf die Verfassungsbeschwerdeforderung	269
b) Die deutsche Erfahrung bezüglich der Beschränkung auf die Verfassungsbeschwerdeforderung	271
c) Die mögliche Entwicklungsperspektive in Georgien bezüglich der Lockerung der Beschränkung auf die Verfassungsbeschwerdeforderung	272
Kapitel C. Einzelne wichtige Merkmale des Rechtsstaates in der Verfassung von Georgien und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von Georgien	274
<i>I. Die Grundrechtsbindung in der VG und in der Rechtsprechung des VGG</i>	<i>274</i>
1. Das Wesen und die Bedeutung der Grundrechtsbindung	274
a) Die Etablierung des Prinzips der Grundrechtsbindung in der VG	274
b) Die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht und das Wesen der Grundrechtsbindung	275
2. Die das Volk und den Staat bindenden Rechte	280

a) Der Kreis bindender Rechte	280
b) Die Auslegung von Art. 39 VG und ihre Bedeutung	281
c) Die Rolle der Interpretation des VGG für die Bestimmung der Bindungsmaßstäbe der Grundrechte	285
3. Die Adressaten der Grundrechtsbindung	292
a) Das Volk als Grundrechtsbindungsadressat	292
b) Der Staat als Grundrechtsbindungsadressat	293
c) Die Grundrechtsbindung der Legislative	296
ca) Die gesetzgebende Gewalt als Grundrechtsbindungsadressat	296
cb) Die Spezifik der Grundrechtsbindung der Legislative	298
d) Die Grundrechtsbindung der Exekutive	302
da) Die vollziehende Gewalt als Grundrechtsbindungsadressat	302
db) Die Spezifik der Grundrechtsbindung der Exekutive	303
e) Die Grundrechtsbindung der Judikative	305
ea) Die Judikative als Grundrechtsbindungsadressat	305
eb) Die Spezifik der Grundrechtsbindung der Judikative	306
<i>II. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip in der VG und in der Rechtsprechung des VGG</i>	<i>311</i>
1. Wesen, Inhalt und Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsgebots	311
a) Wesen und Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips	311
b) Die Teilgebote des Prinzips der Verhältnismäßigkeit	313
c) Der Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsgebots	314
2. Legitimer Zweck	316
3. Geeignetheit	320
4. Erforderlichkeit	321
5. Angemessenheit	323
<i>III. Rechtssicherheit in der VG und in der Rechtsprechung des VGG</i>	<i>326</i>
1. Wesen und Bedeutung der Rechtssicherheit	326
2. Normenklarheit	327
3. Bestimmtheit	333
a) Die Grundlagen des Bestimmtheitsgebots	333
b) Die Forderungen des Bestimmtheitsgebots	334
c) Unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln	338
d) Rechtsanwendungspraxis und Bestimmtheitsgebot, „gewissenhafte Auslegung“	339
e) Die Bestimmtheit der Rechtsanwendungsakte	341
4. Rechtsbeständigkeit und Vertrauensschutz	342
a) Allgemeine Bedeutung	342
b) Die verfassungsrechtliche Regelung der Rückwirkung belastender Gesetze	343
c) Echte und unechte Rückwirkung	347
d) Der Vertrauensschutz und die nicht rückwirkenden Gesetzesänderungen	349
e) Der Vertrauensschutz und die Verwaltung	352
f) Die Beständigkeit von Gerichtsentscheidungen	354
<i>IV. Die Grundzüge der Gewaltenteilung in Georgien</i>	<i>357</i>
1. Entstehung, Wesen und Funktionen der Idee der Gewaltenteilung	357
a) Die Entstehung der Gewaltenteilungsidee und ihre Verbreitung in Georgien	357
b) Die Funktionen der Gewaltenteilung	358
c) Die funktionelle, organisatorische und personelle Gewaltenteilung	361
2. Die verfassungsrechtliche Stellung der Legislative in Georgien	362
3. Die verfassungsrechtliche Stellung der Exekutive in Georgien	367
a) Die Struktur der georgischen Exekutive	367
b) Das Verhältnis der Exekutive zu anderen Gewalten	369
4. Die verfassungsrechtliche Stellung des Staatspräsidenten in Georgien	372
5. Die verfassungsrechtliche Stellung der Judikative in Georgien	375
6. Die vertikale Gewaltenteilung in Georgien	379
7. Eventuelle Probleme für die Gewaltenteilung in Georgien und ihre Vermeidungsmöglichkeiten	381
<i>V. Verfassungs- und Gesetzesbindung im georgischen Recht</i>	<i>385</i>

1. Verfassungsbindung	385
a) Das Wesen der Verfassungsbindung	385
b) Der Verfassungsvorrang in der georgischen Verfassungstradition und in der VG	387
c) Der Verfassungsvorrang und der hierarchische Stufenbau der georgischen Rechtsordnung	388
d) Die Rechtsfolgen der Verletzung der Verfassungsbindung	391
2. Gesetzesbindung	393
a) Die Gesetzesbindung in der VG	393
b) Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	394
ba) Bedeutung und Komponente der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	394
bb) Gesetzesvorrang	395
bc) Gesetzesvorbehalt	396
(1) <i>Wesen und Bedeutung des Gesetzesvorbehalts</i>	396
(2) <i>Der allgemeine Gesetzesvorbehalt</i>	398
(3) <i>Spezielle Gesetzesvorbehalte</i>	401
bd) Die Rechtsfolgen der Verletzung der Gesetzesbindung der Verwaltung	403
c) Die Gesetzesbindung der Judikative	404
<i>VI. Der gerichtliche Schutz in der VG und in der Rechtsprechung des VGG</i>	407
1. Das Recht auf gerichtlichen Schutz und seine Bedeutung im Rechtsstaat	407
a) Die allgemeine Bedeutung des gerichtlichen Schutzes im Rechtsstaat	407
b) Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Rechts auf gerichtlichen Schutz	408
2. Einzelne verfassungsrechtliche Gewährleistungen des Rechtsschutzes	414
a) Der Grundsatz des gesetzlichen Richters	414
b) Das Recht auf Verteidigung	417
c) Rechtliches Gehör	419
d) Faires Verfahren	420
e) Die prozessuale Waffengleichheit	421
f) Die Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens	422
g) Verfassungsrechtliche Anforderungen an Strafverfahren	423
3. Die richterliche Unabhängigkeit	425
a) Die Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit für den rechtsstaatlichen Gerichtsschutz	425
b) Die Anstellung der Richter	427
c) Die Beförderung der Richter	428
d) Die Abkommandierung der Richter	429
e) Die disziplinarische Verfolgung der Richter	431
f) Die Kommunikation mit Richtern	432
g) Die materielle und finanzielle Gewährleistung der Richter	433
h) Die Entlassung der Richter	434
i) Positive Änderungen im ORJ	435
Kapitel D. Zusammenfassung – Schlüsse, Probleme, Perspektiven	437
I. <i>Die Struktur der Zusammenfassung</i>	437
II. <i>Fundamentale Fragen der Rechtsstaatlichkeit, geschichtliche Erfahrung und Einflussfaktoren auf die Rechtsstaatsetablierung</i>	438
1. Allgemeine Fragen der Rechtsstaatlichkeit	438
2. Die Lehren der Geschichte	439
3. Die Einflussfaktoren auf die Rechtsstaatsetablierung in Georgien	440
III. <i>Das VGG und seine Rolle für den Rechtsstaatsaufbau</i>	442
1. Die allgemeine Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit für die Rechtsstaatlichkeit	442
2. Das georgische Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit	443
3. Der Status des VGG und seine Relation zu anderen Staatsorganen	443
4. Die Garantien der Unabhängigkeit der Verfassungsrichter	446
5. Die Wahrung der politischen Neutralität des VGG 13	447
6. Die Befugnisse des VGG im Kontext des Rechtsstaatsprinzips	448
7. Die Reformierungsvorschläge der Verfassungsgerichtsbarkeit zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit	450
IV. <i>Einzelne Rechtsstaatselemente in der VG und in der Rechtsprechung des VGG</i>	454

1. Die Grundrechtsbindung in der VG und in der Rechtsprechung des VGG	454
2. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der VG und in der Rechtsprechung des VGG	459
3. Die Rechtssicherheit in der VG und in der Rechtsprechung des VGG	461
4. Der Gewaltenteilungsgrundsatz in der VG und in der Rechtsprechung des VGG	464
5. Verfassungs- und Gesetzesbindung in der VG und in der Rechtsprechung des VGG	468
a) Wichtige Momente der Verfassungsbindung	468
b) Die bedeutendsten Seiten der Gesetzesbindung	470
6. Der gerichtliche Schutz in der VG und in der Rechtsprechung des VGG	473
a) Wichtige Aspekte des gerichtlichen Schutzes	473
b) Die Problematik der richterlichen Unabhängigkeit in Georgien	476
<i>V. Die existenzielle Bedeutung der Rechtsstaatsetablierung für Georgien</i>	<i>479</i>
Literaturverzeichnis	481
Fundstellen für die Rechtsprechung, Normativakte und andere Dokumente	498

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O. – am angegebenen Ort

AAR – Die Adjarische Autonome Republik

AGB – Das Organgesetz von Georgien „Das Arbeitsgesetzbuch von Georgien“

AVerfG – Das Verfassungsgesetz von Georgien „Über den Status der Adjarischen Autonomen Republik“

AVGB – Das allgemeine Verwaltungsgesetzbuch von Georgien

BEG – Der Beschluss des EGMR

BPG – Der Beschluss des Parlaments von Georgien

Buchst. – Buchstabe

BVerfG – Das Bundesverfassungsgericht

BVerfGE – Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGG – Gesetz über das Bundesverfassungsgericht

B-VG – Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich)

BVGG – Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien

Die Verfassung der UdSSR vom 5.12.1936 – Die Verfassung (das Grundgesetz) der Union der Sowjetischen Sozialistischen Republiken vom 5. Dezember 1936

Die Verfassung der UdSSR vom 7.10.1977 – Die Verfassung (das Grundgesetz) der Union der Sowjetischen Sozialistischen Republiken vom 7. Oktober 1977

DRiG – Deutsches Richtergesetz

DVG – Das Gesetz von Georgien „Über die disziplinäre Verantwortung der Richter der ordentlichen Gerichte von Georgien und das disziplinäre Verfahren“

EGMR – Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

EuGH – Der Europäische Gerichtshof

EVGG – Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien

GDR – Die Georgische Demokratische Republik (1918 – 1921)

GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

GR – Die Georgische Republik (1990 – 1995)

GSSR – Die Georgische Sowjetische Sozialistische Republik

GStM – Das Gesetz der Georgischen Republik „Über die staatliche Macht“

GüR – Das Gesetz von Georgien „Über Struktur, Befugnisse und Tätigkeit der Regierung von Georgien“

GVG – Das Gesetz von Georgien „Über die Regel der Verteilung der Gerichtssachen in ordentlichen Gerichten und der Übertragung der Befugnisse auf einen anderen Richter“

i. S. – im Sinne

KRG – Das Gesetz von Georgien „Über die Kommunikationsregel mit ordentlichen Richtern“

NAG – Das Gesetz von Georgien „Über Normativakte“

NBG – Die Nationalbank von Georgien

OGG – Das Organgesetz von Georgien

OGHG – Der Oberste Gerichtshof von Georgien

OGOG – Das Organgesetz von Georgien „Über ordentliche Gerichte“

OG vom 12.2.2002 – Das Organgesetz von Georgien vom 12. Februar 2002 „Über die Änderungen und Ergänzungen im Organgesetz von Georgien „Über das Verfassungsgericht von Georgien“

ORJ – Der Oberste Rat der Justiz von Georgien

PVGG – Der Protokollvermerk des Verfassungsgerichts von Georgien

RHG – Das Gesetz von Georgien „Über die Rechtshilfe“

Rn. – Randnummer

S. – Seite

SDSA – Der staatliche Dienst des staatlichen Audits von Georgien

sog. – sogenannte(r)

StPGB – Das Strafprozessgesetzbuch von Georgien

StGBG – Das Strafgesetzbuch von Georgien

u. a. – und andere; unter anderem

UdSSR – Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken

VB – Die Verfassung Belgiens

VerfG – Das Verfassungsgesetz von Georgien

VerfG vom 6.2.2004 – Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 6. Februar 2004 „Über die Änderungen und Ergänzungen in der Verfassung von Georgien“

VerfG vom 27.12.2006 – Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 27. Dezember 2006 „Über die Ergänzungen und Änderungen in der Verfassung von Georgien“

VerfG vom 15.10.2010 – Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 15. Oktober 2010 „Über die Änderungen und Ergänzungen in der Verfassung von Georgien“

VerfGG – Das Organgesetz von Georgien „Über das Verfassungsgericht von Georgien“

VFR – Die Verfassung der Französischen Republik

VGDR – Die Verfassung der Georgischen Demokratischen Republik

VG – Die Verfassung von Georgien

VGB – Das Verwaltungsverfahrensgesetzbuch von Georgien

VGR – Die Verfassung der Georgischen Republik (das Grundgesetz)

VIR – Die Verfassung der Italienischen Republik

VKN – Die Verfassung des Königreichs Norwegen

VKS – Verfassung des Königreiches Spanien

VPR – Verfassung der Portugiesischen Republik

VRA – Gesetz Nr. 8417 über die Verfassung der Republik Albanien

VRB – Verfassung der Republik Bulgarien

VRE – Verfassung der Republik Estland

VRL – Verfassung der Republik Lettland

VRM – Verfassung der Republik Makedonien

VRMol – Verfassung der Republik Moldau

VRMon – Verfassung der Republik Montenegro

VRP – Verfassung der Republik Polen

VRR – Verfassung von Rumänien

VRS – Verfassung der Republik Serbien

VRSlo – Verfassung der Republik Slowenien

VRU – Verfassung der Republik Ungarn

VRW – Verfassung der Republik Weißrussland (Belarus)

VSR – Verfassung der Slowakischen Republik

VTR – Verfassung der Tschechischen Republik

VVG – Das Gesetz von Georgien „Über das verfassungsrechtliche Verfahren“

WGB – Das Organgesetz von Georgien „Das Wahlgesetzbuch von Georgien“

WGB vom 2.8.2001 - Das Organgesetz von Georgien vom 2. August 2001 „Das Wahlgesetzbuch von Georgien“

z. B. – zum Beispiel

ZPGB – Das Zivilprozessgesetzbuch von Georgien

ZWKG – Die Zentrale Wahlkommission von Georgien

Rechtssinn wirkt, dass aus dem dürren Holz die grüne Knospe springe.¹

Schota Rusthaweli

Kapitel A. Einleitung und allgemeine rechtsstaatliche Fragen. Vom „richtigen Recht“ bis zur modernen Perspektive des georgischen Rechtsstaates

I. Aktualität, Fragestellung und Methode der Doktorarbeit

1. Aktualität des Themas

Die Etablierung des Rechtsstaatsprinzips stellt eine komplizierte Aufgabe dar, die insbesondere einen eindeutigen politischen Willen braucht. Machtinhaber sind oft nicht bestrebt, ihre Wünsche und Handlungen rechtlichen Grenzen zu unterwerfen – deshalb weisen viele Länder insbesondere auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ähnliche Probleme in den Bereichen von Freiheitlichkeit, Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf. Georgien bildet in dieser Hinsicht offenbar keine Ausnahme.

Es ist bedenklich, dass die Dynamik der rechtsstaatlichen Entwicklung im unabhängigen Georgien eher als negativ eingeschätzt werden könnte. Das Land trug fast alle Zeichen eines halbautoritären Systems. Es wurde von *Herman Schwartz* näher beschrieben und von *Garton Ash* scharfsinnig „*Demokratie*“ genannt.² Georgien, ebenso wie andere Demokratie-Staaten auch, hatte praktisch immer ein charismatisches und populistisches Staatsoberhaupt. Polizei, Staatssicherheitsorgane und Staatsanwaltschaft wurden streng zentralisiert, kontrolliert und manchmal sogar politisch engagiert. Meinungs- und Pressefreiheit waren beschränkt, insbesondere wenn es sich um jene TV-Sender handelte, die eine gesamtstaatliche Lizenz besaßen.³ Das Gerichtssystem des Landes war nicht unabhängig. Es präsentierte sich am häufigsten als Annex des staatlichen Verfolgungs- und

¹ *Schota Rusthaweli*: Der Recke im Tigerfell. Altgeorgisches Poem. Deutsche Nachdichtung von Hugo Huppert, 2. Auflage, Berlin 1970, S. 117.

² *Herman Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit im postkommunistischen Europa, Tbilissi 2003, S. 302.

³ *Als ein Beweis für die beunruhigende Lage in Georgien ließe sich der Index der Pressefreiheit (Press Freedom Index) von 2011/2012 der Nichtregierungsorganisation „Reporter ohne Grenzen“ verwenden. Unter 179 Ländern steht Georgien auf dem 105. Platz. Näher darüber in: Press freedom index 2011/2012, http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=1043, (abgerufen am 14.02.2012).*

Bestrafungsapparats und nicht als Hüter der Menschenrechte und -freiheiten.⁴ Die Ergebnisse der unabhängigen Einschätzungen verschiedener seriöser Nichtregierungsorganisationen bestätigten den bedenklichen Zustand der Demokratie und des Rechtsstaats in Georgien. Danach gehörte das Land zu den teilweise freien (*partly free*) Staaten mit einem Hybridregime (*hybrid regimes*).⁵ Nach dem Machtwechsel durch die Parlamentswahlen am 1. Oktober 2012 können zwar einige positive Tendenzen erkannt werden, worüber auch im Rahmen dieser Dissertation gesprochen wird, aber ein echter Durchbruch lässt auf sich warten.

Die Aufzählung problematischer Fragen könnte fortgesetzt werden. Die Ignorierung der Mängel würde die ohnehin ernsthafte Lage noch erschweren. Deswegen besteht ein der Hauptziele dieser Dissertation darin, gerade diese Probleme zu enthüllen, zu analysieren und Auswege vorzuschlagen. Außerdem scheinen die eingeschlagenen Wege der Etablierung der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, die nach dem Zweiten Weltkrieg überwiegend erfolgreich waren, nach der Wende der 1990er-Jahre nicht mehr so effektiv wie früher zu sein. Auch solche Feststellungen, die früher allgemein anerkannt waren, müssen regelmäßig dahingehend überprüft werden, ob und wie weit sie hinsichtlich neuer Entwicklungen und Ereignissen sach- und zeitgemäß sind.⁶ Es sollte manchmal nach neuen Lösungen gesucht und auch außergewöhnliche, aber vernünftige Entscheidungen sollten getroffen werden. Hier fallen theoretisch-wissenschaftliche und praktisch-pragmatische Interessen zusammen.

Zur Erforschung des Rechtsstaatsprinzips in der Verfassung von Georgien (VG) und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von Georgien (VGG) inspiriert zusätzlich der heutige Stand der georgischen Rechtswissenschaft in diesem Bereich. Auf das Thema des Rechtsstaates und seiner Elemente wird die Aufmerksamkeit nur vereinzelt und fragmentarisch gerichtet.⁷

Die Lage in Georgien ändert sich dynamisch. Es ist durchaus möglich, dass es auch zu solchen Geschehnissen kommen kann, die den Inhalt und die Struktur dieser Dissertation erheblich beeinflussen könnten. Ebenfalls kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige Teile der

⁴ Die Probleme der georgischen Rechtsprechung werden in den entsprechenden Teilen der Dissertation näher erörtert werden.

⁵ Nach den Angaben der berühmten Herausgabe „The Economist“ befindet sich Georgien auf dem 102. Platz unter 167 Ländern im Demokratieindex 2011 und gehört zu der Gruppe der Staaten mit einem Hybridregime. Im Rating des Jahres 2011 von „Freedom House“ ist Georgien mit nur 3,5 Punkten das Mitglied der Gruppe der sogenannten teilweise freien Staaten.

Näher darüber in: Democracy index 2011, Democracy under stress, A report from the Economist Intelligence Unit, http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf, (abgerufen am 13.02.2012), S. 7; Combined Average Ratings – Independent Countries, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2011>, (abgerufen am 14.02.2012).

⁶ Burkhard Schöbener: Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage, München 2013, S. 12.

⁷ So z. B. Giorgi Khubua: Die Rechtstheorie, Tbilissi 2004, S. 66, 94 ff., 164; Levan Isoria/Konstantine Korkelia/Konstantine Kublashvili/Giorgi Khubua: Kommentare zur Verfassung von Georgien. Menschengrundrechte und –Freiheiten, Tbilissi 2005, S. 15 f., 195, 343 ff.

Dissertation nach neuen Gegebenheiten überarbeitungsbedürftig werden. In solchen Fällen bleibt nur die Möglichkeit, mehr positive Änderungen zu wünschen und aktuelle Ereignisse aufmerksam zu verfolgen.

Fallweise lässt sich eine konkrete Konstellation nicht eindeutig beurteilen. Hier kann nur aufgrund allgemeiner Kriterien eingeschätzt werden, mit der Hoffnung, dass die Entwicklung einen bestimmten Grund für konkretere Folgerungen liefern wird. Ohne solche Geduld sind falsche Stellungnahmen über wichtige Fragen nicht ausgeschlossen, weil paradoxerweise ein und dieselbe rechtliche Gegebenheit entweder zum Objekt der Kritik oder der positiven Anerkennung werden könnte, ohne in ihr einen Buchstaben zu ändern.

Ein klares Beispiel der erwähnten Spezifik bieten die Änderungen in der VG,⁸ nach der Staatspräsident von der mächtigsten Figur des Staates in ein bescheidenes Subjekt mit äußerst eingeschränkten Kompetenzen umgewandelt wurde. Die Eigenartigkeit der Situation bestand darin, dass genau in diesem Teil die Verfassungsänderungen nach der Inauguration des im Oktober 2013 gewählten Staatspräsidenten in Kraft traten. Dabei war jene Tatsache wichtig, dass der amtierende Staatspräsident, der bereits seine zweite Amtszeit innehatte, nicht wiedergewählt werden durfte.⁹ Daraus folgt, dass abgewartet werden sollte, um die Verfassungsänderungen richtig einschätzen zu können. Einerseits bedeuteten sie einen Übergang zum System der sogenannten parlamentarischen Republik – im Vergleich zum bestehenden System war das eindeutig als eine positive Änderung zu beurteilen, die die Demokratie, Freiheitlichkeit und Rechtsstaatlichkeit in Georgien stärken würde. Andererseits, wenn der amtierende Staatspräsident zum Amt des Ministerpräsidenten gewechselt wäre, dann ginge es offensichtlich um eine Variation des russischen An-der-Macht-bleiben-Modells. Das würde bedeuten, dass sich die Verfassungsänderungen in ein Objekt der scharfen Kritik verwandeln könnten. Zwar erschwert und verzögert eine solche zweideutige Situation die wissenschaftliche Forschung, verleiht ihr aber gleichzeitig eine gewisse Dynamik und lebhaftes Interesse.

2. Schwerpunkte, Ziele und Methoden der Dissertation

Das Rechtsstaatsprinzip zeigt zahlreiche Facetten. Es ist unmöglich, im Rahmen einer Dissertation alle Elemente und Merkmale des Rechtsstaates näher darzulegen. Deswegen bietet es sich an, Aufmerksamkeit auf die Probleme zu richten, die für Georgien besonders bedeutsam sind.

⁸ Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 15. Oktober 2010 „Über die Änderungen und Ergänzungen in der Verfassung von Georgien“, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 62, 05/11/2010.

⁹ Die Verfassung von Georgien vom 24. August 1995, Das Gesetzblatt des Parlaments von Georgien, Nr. 31 – 33, 1995, Art. 70 Abs. 1 Satz 2.

Das Kapitel A – *Einleitung und allgemeine rechtsstaatliche Fragen. Vom „richtigen Recht“ bis zur modernen Perspektive des georgischen Rechtsstaats* – hat folgende Ziele:

- Die Darstellung geschichtlicher vorrechtsstaatlicher Erscheinungen und rechtsstaatlicher Entwicklungen in Georgien. Das ist wichtig, um die Ausgangslage besser zu erkennen, aber auch um Erfolge und Fehler der Vergangenheit für die Zukunft zu berücksichtigen.
- Die Behandlung der fundamentalen und dogmatischen Fragen der Rechtsstaatlichkeit u. a. in Verbindung mit den Bestimmungen der VG. Sie ist wichtig, um die Stellungnahmen zu verschiedenen theoretischen Problemen zu äußern und den allgemeinen Verfassungszustand im rechtsstaatlichen Sinne zu klären.
- Die Erörterung des Verhältnisses des Rechtsstaatsprinzips zu anderen grundlegenden Verfassungsprinzipien. So kann der Rechtsstaat im Lichte der gesamten verfassungsrechtlichen Ordnung betrachtet und seine Stellung zwischen den wichtigsten Verfassungswerten besser erfasst werden.
- Der Vergleich der Rechtsstaatsidee mit ähnlichen Konzepten. Diese Frage gewinnt an Bedeutung unter Berücksichtigung des ständig zunehmenden Prozesses der europäischen Integration und Globalisierung.
- Die allgemeine Analyse der Faktoren, die die Rechtsstaatsentwicklung in Georgien beeinflussen. Das ist notwendig, um die aktuelle Lage ausführlicher aufzuschließen und die richtigen Akzente der Problemlösung zu setzen.

Das Kapitel B – *Das Verfassungsgericht von Georgien als ein wichtiges Mittel für die Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips* – behandelt solche Fragen wie die Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Rechtsstaat, den Status und die Stellung des VGG im System der Staatsorgane, seine Aufgaben im Kontext des Rechtsstaatsprinzips und die Perspektiven der Verfassungsgerichtsbarkeit im Interesse der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Das Thema des VGG, seiner Rechtsprechung und Aufgaben wird sich durch die gesamte Dissertation wie ein roter Faden ziehen. Das ist u. a. notwendig, um den georgischen Rechtsstaat *in action* zu erforschen.

Im Kapitel C – *Einzelne wichtige Merkmale des Rechtsstaates in der Verfassung von Georgien und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von Georgien* – werden die Elemente des Rechtsstaates erörtert, die sowohl im Allgemeinen als auch in der VG und in der Rechtsprechung des VGG eine bedeutsame Rolle spielen. In diesem Kapitel heben wir folgende Themen hervor:

- *Grundrechtsbindung.* In diesem Kontext werden das Wesen und die Bedeutung der Grundrechtsbindung näher dargelegt. Besonders interessant sind aus georgischer Sicht die Bestimmung des Kreises bindender Rechte sowie ihre Interpretationsgrenzen. Der Adressatenkreis

der Grundrechtsbindung und die Bindungsspezifika verschiedener Gewalten werden ebenso detailliert erörtert.

- *Verhältnismäßigkeitsprinzip.* Keines der Elemente des Rechtsstaatsprinzips findet eine vergleichbare Verwendung in der Rechtsprechung des VGG als der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es beschreibt das Verhältnismäßigkeitsprinzip als „*ein verfassungsrechtliches Kriterium für die Einschätzung der Rechtmäßigkeit der Einschränkung der Menschenrechte*“¹⁰. Im entsprechenden Teil des Kapitels C werden solche Fragen erfasst wie Wesen, Bedeutung, Anwendungsbereich und Teilgebote des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie die Vor- und Nachteile der Rechtsprechung des VGG in dieser Hinsicht.
- *Rechtssicherheit.* Dieser Teil des Kapitels C umfasst die kritische Einschätzung der Rechtslage und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts bezüglich des Rechtssicherheitsgebots und der mit ihm verbundenen Prinzipien wie Normenklarheit, Bestimmtheit, Rechtsbeständigkeit und Vertrauensschutz.
- *Gewaltenteilung.* Das Gewaltenteilungsprinzip stellt ein wichtiges Element des Rechtsstaates, ebenso wie der Demokratie, dar. Seine Wahrung kann leider als ein traditionelles Problem des georgischen Staates bezeichnet werden. Deswegen werden sowohl allgemeine Themen wie Wesen und Funktionen der Gewaltenteilung als auch konkrete Fragen wie die verfassungsrechtliche Stellung verschiedener Gewalten in Georgien und die Verhältnisse zwischen ihnen hervorgehoben. Unter Berücksichtigung der näheren Verzahnung des Parlaments mit der Regierung im neuen georgischen Machtsystem werden eventuelle Komplikationen betont und ihre eventuellen Vermeidungswege, wie z. B. die Idee der partizipatorischen Machtbalancierung, angeboten.
- *Verfassungs- und Gesetzesbindung.* Diese Gebote stellen unabdingbare Elemente des Rechtsstaatsprinzips dar. Im Kontext der Verfassungsbindung werden solche Fragen erörtert wie das Wesen und die Bedeutung der Verfassungsbindung im Rechtsstaat, das Prinzip des Verfassungsvorrangs in der VG, die Stellung der Verfassung im hierarchischen Stufenbau der georgischen Rechtsordnung sowie die Rechtsfolgen der Verletzung der Verfassungsbindung. Besondere Aufmerksamkeit wird auf die Gesetzesbindung und auf die mit ihr verbundenen Themen – die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und die Gesetzesbindung der Judikative – gerichtet.
- *Gerichtlicher Schutz.* Ohne Gewährleistung eines wirksamen gerichtlichen Schutzes würde sich die Idee des Rechtsstaats in eine formelle Deklaration verwandeln. Die VG enthält eine Reihe von Normen, die den rechtstaatlichen Rechtsschutz und seine verschiedenen Ausprägungen

¹⁰ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/3/393, 397 vom 15. Dezember 2006 im Fall „Die Bürger von Georgien – Vakhtang Masurashvili und Onise Mebonia – gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2006 – 2007, Batumi 2009, S. 84 (88).

garantieren. Sie und die mit ihnen verbundene Rechtsprechung des VGG stellen das Thema eines unabhängigen Teiles des Kapitels C dar. Außerdem werden das Problem der richterlichen Unabhängigkeit und seine verschiedenen Aspekte hervorgehoben. Das ist logisch, weil nichts die Perspektive des georgischen Rechtsstaats so stark belastet wie der Zustand des Gerichtssystems.

Im Kapitel D werden die oben erwähnten Fragen noch einmal kurz zusammengefasst. Hier akzentuieren wir die wichtigsten Schlussfolgerungen, Probleme und zukünftigen Entwicklungsperspektiven.

Für die möglichst umfassende Erörterung der Problematik dieser Arbeit ist es besonders wichtig, eine richtige und effektive Vorgehensweise zu wählen. In Hinsicht auf ihre Entsprechung mit dem Rechtsstaatsprinzip werden die VG und die Rechtsprechung des VGG einer kritischen Analyse unterworfen. Dafür und davor müssen in erster Linie Verfassungsvorschriften und Entscheidungen des VGG, im Kontext verschiedener Probleme, mithilfe der herkömmlichen sprachlich-grammatikalischen, systematischen, historischen oder teleologischen Auslegungsmethoden interpretiert werden. Dadurch wird eine Vorstellung über eine objektive, reale und zu analysierende Gegebenheit gebildet werden.

Wie bereits erwähnt wurde, ist der Forschungsmaßstab des Rechtsstaates in der georgischen Rechtswissenschaft sehr gering. Dagegen bietet die deutsche Rechtsstaatsdogmatik weite und vielfältige Möglichkeiten. Deshalb scheint es angebracht und vernünftig, das georgische Material aus der Sicht der deutschen Dogmatik zu erforschen. Dafür werden bereits am Anfang dieser Arbeit und gegebenenfalls auch in einzelnen Kapiteln gewisse Standards und Stellungnahmen zu verschiedenen fundamentalen Fragen dargelegt werden. Dadurch wird es möglich sein, die Konturen des Deutungsmodells des Rechtsstaates für die gründliche Einschätzung des georgischen Realtypus zu bilden.

Die Aufgabe der vorliegenden Dissertation ist nicht nur die retrospektive Analyse der früheren oder bestehenden Gegebenheiten. Vielmehr ist es notwendig, unter Beachtung der existierenden Lage und Erfahrung, zukünftige Entwicklungsoptionen durch den Einsatz der perspektivistischen Denkmodelle zu prognostizieren. So ließe sich einerseits eine unerwünschte Perspektive möglichst vermeiden und andererseits könnten positive Tendenzen beschleunigt und unterstützt werden.

II. Die vorrechtsstaatlichen Erscheinungen im mittelalterlichen georgischen Recht und Denken

Die Idee des Rechtsstaates ist ohne jeden Zweifel eine deutsche Erfindung und Wortprägung.¹¹ Aber die Gedanken, die später als die Merkmale oder Elemente des Rechtsstaatsprinzips anerkannt wurden, sind in der früheren europäischen Geschichte von der Antike bis zur Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert anzutreffen.¹² Deshalb wird auch über die gemeineuropäischen Wurzeln der Rechtsstaatsidee gesprochen.¹³ Dieser Diamant des Denkens, obwohl manchmal mit dem Staub des selbstzufriedenen und engstirnigen Vergessens zugeschüttet oder gar missbraucht, diente geschichtlich und bis heute der Überwindung der rechtlichen und gesellschaftlich-politischen Folgen der totalitären oder autoritären Vergangenheit und dem Bau und der Erhaltung des lebensfähigen, demokratischen, freiheitlichen Staates.

Der georgische Begriff des Rechtsstaates, „*samart'lebriwi sachelmtsifo*“, wie auch meist gleiche Definitionen in vielen anderen Sprachen,¹⁴ ist aus dem Deutschen übertragen worden. Da sich das Thema dieser Arbeit um Georgien dreht, werden einige merkwürdige Fakten aus der georgischen

¹¹ So z.B. *Andreas von Arnould*: Rechtsstaat, in: *Deppenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph*: Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 703 (709); *Richard Bäuml/Helmut Ridder*: Kommentar III zum Art. 20 Abs. 1–3 GG, in: *Wassermann, Rudolf* (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Art. 1–37, 2. Auflage, Neuwied 1989, Rn. 2; *Bernd Grzeszick* (Bearb.): Art. 20 und die allgemeine Rechtsstaatlichkeit, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter* (Begr.): Grundgesetz Kommentar, Band III, München seit 1958, Rn. 2; *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 343; *Michael Kloepfer*: Verfassungsrecht I, Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, München 2011, S. 296; *Ulrich Scheuner*: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland, in: *Forsthoff, Ernst* (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 461 (461); *Helmuth Schulze-Fielitz* (Bearb.): Kommentar zum Art. 20 GG (Rechtsstaat), in: *Dreier, Horst* (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band II, 2. Auflage, Tübingen 2006, Rn. 10; *Karl-Peter Sommermann*: Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian*: Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, Rn. 242; *Klaus Stern*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I – Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, München 1984, S. 764.

¹² Darüber ausführlich: *Ulrich Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung des liberalen Rechtsstaates. Vom Vormärz bis zum Grundgesetz, Mainz 1985, S. 56; *Friedrich-Christian Menger*: Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz, in: *Forsthoff, Ernst* (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 42 (46 f.); *Gerd Roellecke*: Der Zustand des Rechtsstaates, in: *Badura, Peter/Roellecke, Gerd* (Mitarb.): Der Zustand des Rechtsstaates. Ein Cappenberger Gespräch, veranstaltet am 21. März 1986 in Speyer, Köln 1986, S. 27 (30); *Karl Albrecht Schachtschneider*: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 52; *Scheuner*: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (470); *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier, GG*, Art. 20, Rn. 2 ff.; *Stern*: Staatsrecht I, S. 768.

¹³ So z. B. *Von Arnould*: Rechtsstaat, S. 703 (710 ff.); *Delf Buchwald*: Prinzipien des Rechtsstaats. Zur Kritik der gegenwärtigen Dogmatik des Staatsrechts anhand des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Aachen 1996, S. 77 ff.; *Kloepfer*: Verfassungsrecht I, S. 296; *Gerhard Robbers*: Kommentar zum Art. 20 GG (Aktualisierung Oktober 2009), in: *Dolzer, Rudolf/Graßhof, Karin/Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian* (Hrsg.): Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Band 5 (Art. 20 – 21), Heidelberg seit 1950, Rn. 1733; *Eberhard Schmidt-Aßmann*: Der Rechtsstaat, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II Verfassungsstaat, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Ausgabe, Heidelberg 2004, S. 541 (542, 547); *Stern*: Staatsrecht I, S. 765.

¹⁴ *Von Arnould*: Rechtsstaat, S. 703 (710); *Bäuml/Ridder*, in: *Wassermann, GG*, Art. 20, Rn. 2; *Kloepfer*: Verfassungsrecht I, S. 296; *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 1759; *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (603); *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier, GG*, Art. 20, Rn. 34.

mittelalterlichen Geschichte hervorgehoben werden, obwohl es durchaus klar ist, dass sich bei der Entstehung der Rechtsstaatsidee keine „georgische Spur“ betrachten lässt.

Das 12. Jahrhundert ist in der Geschichte von Georgien als „*das Goldene Zeitalter*“¹⁵ bekannt. Der Staat, dessen Territorium den ganzen Kaukasus umfasste, befand sich auf dem Gipfel des staatlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens. Zu dieser Zeit, und zwar zum Ende des 12. Jahrhunderts, gehört das Poem „Der Recke im Tigerfell“ des berühmten georgischen Dichters und Denkers *Schota Rusthaweli*.¹⁶ Der Satz, dessen Dichterübersetzung nicht zufällig als die Überschrift der Doktorarbeit gewählt worden ist, sieht in der wörtlichen Übersetzung ungefähr so aus: „*Das Tun des richtigen Rechts lässt den dürren Baum blühen.*“¹⁷ Diesen Satz hat der Autor im Kontext der Gerechtigkeit als die wichtigste Grundlage des menschlichen Handelns verwendet. *Rusthaweli*, der zweifellos ein sehr gebildeter Mensch und auch eine bedeutende Persönlichkeit am Hofe der Königin *T'amar* war und u. a. die Philosophie der Antike sehr gut kannte,¹⁸ hat die These der Herrschaft des Rechts einigermaßen weiterentwickelt, indem er die Richtigkeit des Rechts, also seine materielle Seite, unterstrich.

Die Zeit, in der der große Denker lebte, prägte seine ideelle Ausrichtung mit. Es können Ereignisse entdeckt werden, die für die damalige Entwicklung der Menschheit äußerst fortschrittlich waren. Während der Herrschaft der Königin *T'amar*¹⁹ wurden Bedeutung, Wert und Würde des Menschen besonders geschätzt. Die Todesstrafe und solche körperbeschädigenden Strafen wie Blenden und Verstümmeln wurden aufgehoben. Folter und Gewalt, die im Mittelalter üblich zur Erzwingung von Aussagen und Geständnissen waren, wurden verboten. Hier lässt sich die Einwirkung der Gedanken von *Efrem Mzire*,²⁰ die er im Vorwort seiner Übersetzung des Psalters geäußert hat, beobachten. Nach seiner Ansicht war das Ziel der Strafe nicht die Vergeltung, sondern die Erreichung der Gerechtigkeit.²¹

Als Grundlage der Rechtsprechung diente das „*Mzire Sdschulis Kanoni*“²². Hierbei handelt es sich um ein Gesetzbuch mit Bestandteilen aus dem georgischen Kirchen-, Zivil- und Strafrecht. Sein Verfasser ist *Ekwtime Mtazmideli*.²³ Das Gesetzbuch erweckt ein berechtigtes Interesse, insoweit als durch es das Prinzip *nulla poena sine culpa* festgelegt wurde. So durften nur diejenigen bestraft

¹⁵ *Ruth Neukomm*: Nachwort, in: *Rustaweli, Schota*: Der Mann im Pantherfell, Zürich 1974, S. 453 (458).

¹⁶ Darüber ausführlicher: *Hugo Huppert*: *Rusthaweli und sein Poem*, in: *Rusthaweli, Schota*: Der Recke im Tigerfell. Altgeorgisches Poem. Deutsche Nachdichtung von Hugo Huppert, 2. Auflage, Berlin 1970, S. 5 (S. 10 ff.).

¹⁷ *Eigene Übersetzung.*

¹⁸ *Huppert*: *Rusthaweli und sein Poem*, S. 5 (16).

¹⁹ *Ende des 12. und Anfang des 13. Jahrhunderts.*

²⁰ *Kirchenpersönlichkeit, Schriftsteller, Übersetzer, Philologe und Philosoph des 11. Jahrhunderts in Georgien.*

²¹ *Heinz Fähnrich*: *Geschichte Georgiens*, Leiden/Boston 2010, S. 215.

²² *Wörtlich übersetzt*: „*Das kleine Gesetz des Glaubens.*“

²³ *Der georgische Denker, Übersetzer und Kirchenpersönlichkeit (955 – 1028).*

werden, die ihre Tat schuldhaft verübt hatten.²⁴ Diese positive Tradition übernahm auch das spätere georgische Recht. Von 1705 bis 1708 wurde „*das Recht vom König Wachtang*“ erlassen. Das war ein wesentlicher Teil des Gesetzbuches dieses Königs. Die Prinzipien wie *nulla poena sine culpa* und *ne bis in idem* wurden ausdrücklich betont. Die gesetzmäßige Rechtsprechung stellte eine der wichtigsten Aufgaben des Staates dar.²⁵

In die Zeit der Königin *T'amar* fällt auch ein merkwürdiges Ereignis. Es geht um die Frage der Gewaltenteilung und der Einschränkung der Macht des Monarchen. Der *Metschurtschlet-Uchuzesi*²⁶ von Georgien *Qutlu-Arslan* und seine Anhänger forderten die Gründung des Vertretungsorgans „*Karawi*“. Es sollte Regeln setzen, also die Aufgaben der Legislative übernehmen, während die Königin nur für die Ausführung seiner Entscheidungen zuständig war. Sie durfte noch nicht einmal an der Arbeit des Vertretungsgremiums teilnehmen. *T'amar* vermied diese Gefahr für die Königsmacht durch ihre kluge Diplomatie. Nach den Verhandlungen schwor *Qutlu-Arslan* ihr seine Treue. Dennoch wurde die Königin gezwungen, zwei wesentliche Zugeständnisse zu machen. Erstens durfte sie die Ernennung der neuen *Wesire*²⁷ nur mit Zustimmung des Hochadels vornehmen. Zweitens konnten auch reiche Menschen aus der städtischen Oberschicht Mitglieder des königlichen Rates werden.²⁸ Insbesondere deutete die zweite Regel auf das hohe gesellschaftlich-politische Entwicklungsniveau des Landes hin.

Die Geschichte des „*Karawi*“ könnte als der Anfang der Bewegung in die Richtung der Einschränkung der Königsmacht durch die Idee der Gewaltenteilung eingeschätzt werden.²⁹ Es lässt sich logisch vermuten, dass voraussichtlich die Macht des Königs eingeschränkt und eine eingeschränkte Monarchie begründet worden wäre, wenn sich diese Entwicklung fortgesetzt hätte. Leider haben die Besetzung durch die Mongolen am Anfang des 13. Jahrhunderts, ständige Angriffe anderer Aggressoren und letztendlich die Eroberung Konstantinopels durch die Osmanen im Jahre 1453 die politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung gehemmt und sogar rückgängig gemacht. Nach dieser Entwicklung war das Problem der Existenz der Nation zu lösen und von einem Fortschritt konnte keine Rede sein.³⁰

Es ist bemerkenswert, dass georgische Könige für die Lösung aktueller Probleme häufig die Anwendung der Rechtsmittel bevorzugten. Am Ende des 13. und Beginn des 14. Jahrhunderts

²⁴ *Fähnrich*: Geschichte Georgiens, S. 214.

²⁵ *David Furtseladze*: Das Recht des Königs Wachtangs, in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 8, Tbilissi 1984, S. 702.

²⁶ *Entspricht dem Amt des Finanzministers im modernen Sinne.*

²⁷ *Der Minister im mittelalterlichen Georgien.*

²⁸ *Fähnrich*: Geschichte Georgiens, S. 210.

²⁹ *Vakhtang Abashmadze*: Georgische intellektuelle Phänomene. Georgische politische und rechtliche Lehren, Tbilissi 1992, S. 457; *Avtandil Demetrashvili*: Die Paradigmen des Konstitutionalismus in Georgien, in: Die Review des Verfassungsrechts, Nr. 3, 2010, S. 99 (100 f.).

³⁰ *Neukomm*: Nachwort, 453 (458 f.).

verschlechterte sich die kriminelle Lage im Hochland Georgiens. Um die Anarchie zu überwinden, gründete König *Giorgi V.* die gesetzgebende Versammlung, die ein spezielles Gesetz – „*Dzeglisdeba*“³¹ – vorbereitete. Dadurch gelang es dem Monarchen, in den Aufruhrgebieten Frieden und Ruhe zu stiften.

Ebenso bedeutungsvoll ist auch das Beispiel Königs *Dawit' IV.*³². Die friedensstiftende und stabilisierende Bedeutung des Rechts war auch ihm gut bekannt. Gegen verschiedene Missstände in der Kirche ging der König nicht durch eine gewalttätige Einmischung vor. *Dawit' IV.* berief die Kirchenvollversammlung ein. Die Versammlung beschloss die Verordnung „*Ruis-Urbnisis Dzegliszera*“³³. Sie besaß Gesetzeskraft und regelte bedeutende Kirchenfragen. Also auch im gegebenen Fall wurde nicht auf das Argument der Stärke, sondern auf die Stärke von Recht und Vernunft gesetzt.

In rechtsstaatlicher Hinsicht sind der Aufbau des mittelalterlichen georgischen Gerichtssystems und die Rolle der Gerichte interessant. Das mittelalterliche georgische Gericht bestand aus verschiedenen Ebenen. Der Richter der ersten Instanz war „*Btsche*“. Dieser Begriff stammt aus dem 8. Jahrhundert. „*Btsche*“ erfüllte sowohl die Aufgaben eines Richters als auch eines Schiedsrichters. Er wurde in der Regel von Parteien gewählt oder manchmal sogar vom König ernannt. Das Gerichtsverfahren war öffentlich.³⁴

In einigen Dörfern wurde der Richter „*Mot'eme*“ genannt. Im Unterschied zu „*Btsche*“ wurde „*Mot'eme*“ von dem jeweiligen Dorf auf Zeit gewählt. Er war nur als Schiedsrichter tätig.³⁵

Nach dem „*Dasturlamali*“³⁶ von König *Wachtang VI.* war „*Mourawi*“ – das Oberhaupt der Stadtverwaltung – in Städten auch für die Rechtsprechung zuständig.³⁷ Anders als im Dorf wurden in der Stadt sowohl exekutive als auch gerichtliche Aufgaben von einem Amtsträger übernommen. Kennzeichnend für das „*Dasturlamali*“ ist die Tatsache, dass in ihr die beruflichen und persönlichen Eigenschaften festgelegt wurden, die für den Richter, für seine Unabhängigkeit und Autorität notwendig waren.³⁸

Die älteste Gerichtsentscheidung, die bis heute erhalten ist, stammt aus dem 11. Jahrhundert (zwischen 1027 und 1072). Das ist die „*Opisis Sigeli*“ – die Urkunde von *Opisa*. Sie wurde von

³¹ Ausführlicher in: *Isidore Dolidze*: Das Recht von Giorgi des Glänzenden, Tbilissi 1957, S. 15; *Ivane Surguladze*: Die Grundrisse der Geschichte des georgischen Rechts I, Tbilissi 2000, S. 79.

³² *Der König von Georgien von 1089 bis 1125*.

³³ Ausführlicher in: *Ivane Surguladze*: Die Quellen der Geschichte des georgischen Rechts, Tbilissi 2003, S. 181 f.

³⁴ *Mikheil Kekelia*: Btsche (Richter) im alten georgischen Recht, in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 2, Tbilissi 1977, S. 599.

³⁵ *Mikheil Kekelia*: Gerichtsorganisation und Gerichtsverfahren vor Vereinigung mit Russland, Band 1, Tbilissi 1970, S. 243 ff.

³⁶ *Das war die Gesetzessammlung aus dem Anfang des 18. Jahrhunderts, die die Fragen der Staatsorganisation regelte*.

³⁷ *Ivane Surguladze*: *Dasturlamali* (Gesetzessammlung) von König *Wachtang VI.*, in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 3, Tbilissi 1978, S. 396.

³⁸ *Demetrashvili*: Paradigmen, S. 99 (101); *Isidore Dolidze*: Das Recht des Königs *Wachtang VI.*, Tbilissi 1981, S. 5.

König *Bagrat IV.* erlassen und entschied einen Rechtsstreit zwischen zwei Klöstern. Die Urkunde beweist, dass der König in den wichtigsten Gerichtsfällen als oberster Richter auftrat. Aus der „*Opisis Sigeli*“ sind die Pflichten und Rechte der Gerichtsparteien bekannt. Am Gerichtsverfahren nahmen auch Sachkundige im Rechtsbereich teil.³⁹ Deshalb kann behauptet werden, dass das Gerichtssystem gut entwickelt war und der Rechtsweg bei der Entscheidung der Streitigkeit bevorzugt wurde.

Der oberste Gerichtshof – „*Saadscho Kari*“ – wurde bereits in der Urkunde vom Kloster *Schiomgwime* (zwischen 893 und 918) und etwas später in der Regelung des Königshofes aus dem 14. Jahrhundert – „*Chelmtsiphis Karis Garigeba*“ – erwähnt. Das war das Kollegialorgan, das seit dem 12. Jahrhundert „*Mtsignobartuchuzes-Tschkondideli*“⁴⁰ leitete. Seine Kompetenz umfasste die wichtigsten Gerichtsfälle sowohl im Zivil- als auch im Strafrechtsbereich. Außerdem erfüllte „*Saadscho Kari*“ die Aufgaben des Berufungs- und Kassationsgerichtes.⁴¹ Was im rechtsstaatlichen Sinn nennenswert ist: Das Gericht war für alle zugänglich. Der Kreis der Beschwerdeführer wurde nicht eingeschränkt. Jeder durfte eine Beschwerde gegen einen Feudalen oder einen Staatsbeamten erheben. Zum Vergleich wurde eine Justizgewährung am kaiserlichen Hof durch die *Goldene Bulle* (1356), die man als die Wurzel des Rechtsstaates im Mittelalter betrachtet,⁴² wesentlich später ermöglicht.

Im 16. Jahrhundert wurde in Georgien das Amt des obersten Richters – „*Mdiwanbegi*“ – eingeführt. Er war der Beamte des Königs. Im *Mdiwanbegi*-Gericht waren alle Gerichtsparteien gleichberechtigt.⁴³

Seit dem Ende des 18. Jahrhunderts wurde für den obersten Gerichtshof ein rein georgischer Begriff „*Msadschultschekrebuloba*“ – die Richterversammlung – eingeführt, aber in Hinsicht auf den Aufgabenkreis wurde tatsächlich nichts geändert.⁴⁴

Zusammenfassend kann unterstrichen werden, dass die georgische mittelalterliche Rechtsgeschichte viele bedeutende vorrechtsstaatliche Merkmale enthält, obwohl die Entwicklung des Landes in extrem schwierigen Verhältnissen verlief. Solche Elemente wie z. B. Respektierung der Menschenwürde, Lösung der Staatsaufgaben im Rahmen des Rechts und mithilfe der Rechtsmittel,

³⁹ *Surguladze*: Grundrisse, S. 20.

⁴⁰ *Entspricht dem heutigen Amt des Ministerpräsidenten.*

⁴¹ *Ivane Dshavakhishvili*: Die Geschichte des georgischen Rechts, Buch 2, Teil 1, Tbilissi 1928, S.131 f., 136 f.; *Ivane Dshavakhishvili*: Die Geschichte des georgischen Rechts. Buch 2, Teil 2, Tbilissi 1929, S.477 f., 486 f.; *Jakob Futkaradze*: Saadscho Kari (Gerichtshof), in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Tbilissi 1984, S. 541; *Ivane Surguladze*: Die Verordnung des Königshofes, in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 3, Tbilissi 1978, S. 5.

⁴² *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 11.

⁴³ *Valerian Metreveli*: Die Geschichte des georgischen Rechts, Tbilissi 2004, S. 404 ff; *Ivane Surguladze*: Mdiwanbegi (Gerichtsvorsitzende), in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 6, Tbilissi 1983, S. 530; *Ivane Surguladze*: Zur Geschichte des Staates und Rechts von Georgien, Band 1, Tbilissi 1952, S. 313 ff.

⁴⁴ *Kekelia*: Gerichtsorganisation und Gerichtsverfahren, S. 159 ff.; *Mikheil Kekelia*: Msadschultschekrebuloba (Richterversammlung), in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 7, Tbilissi 1984, S. 175.

Hervorhebung materieller Gerechtigkeit, Möglichkeit des Rechtsschutzes für alle, Unabhängigkeit des Richters, Ansätze für Gewaltenteilung usw., die im mittelalterlichen georgischen Recht zu finden sind, gehören heute zum Elementenkreis des Rechtsstaates. Das ist auch dadurch verursacht, dass Georgien im kulturellen und weltanschaulichen Sinn immer ein Teil der christlich-europäischen Zivilisation war.

III. Der Rechtsstaatszustand in Georgien unter der russischen und sowjetischen Herrschaft

1. Im Russischen Reich

Während in Deutschland der Begriff des Rechtsstaates entstand, der vor allem die individuelle Freiheit durch das Recht gegenüber dem Polizei- und Obrigkeitsstaat schützte und den absoluten Machtanspruch einschränkte,⁴⁵ waren Georgier mit der anderen Art der Freiheit – der nationalen Unabhängigkeit und Freiheit vom russischen Reich – beschäftigt. Am Anfang des 19. Jahrhunderts annektierte das *Russische Reich* das *Kart'l-Kachet'sche Königreich* und danach auch andere georgische Königreiche und Fürstentümer.⁴⁶ Sogar das Wort „Georgien“ wurde verboten. Das ehemalige georgische Gebiet wurde in zwei Gouvernements geteilt: *Tiflis* und *Kut'aisi*. Das *Russische Reich* war ein klassischer absolutistischer Polizeistaat. Für ihn sind die folgenden Worte von Radbruch völlig zutreffend: „*Er ist ... der natürliche Vormund seiner Untertanen, die er auch gegen ihren Willen belehren will, wie sie ihren eigenen Haushalt einrichten sollen.*“⁴⁷

In einer solchen rechtsstaats- und freiheitsfeindlichen Umgebung ist es sehr schwer, etwas Positives über die Rechtsstaatlichkeit zu finden. Es lassen sich nur einige Personen und deren Werke nennen. Am Anfang des 19. Jahrhunderts verfasste *Prinz David* das Projekt der Kodifikation des georgischen Rechts. Im Entwurf ist der Einfluss der Aufklärung bemerkbar. Beispielsweise lautet Art. 187, dass es besser sei, zehn Verbrecher freizulassen, als einen Unschuldigen zu bestrafen.⁴⁸ Im Allgemeinen ist für die Periode im *Russischen Reich* kennzeichnend, dass Georgien damals weder eine eigene konstitutionelle Gesetzgebung hatte noch auf konstitutionelle Weise lebte.⁴⁹

⁴⁵ *Peter Badura*: Der Zustand des Rechtsstaates, in: *Badura, Peter/Roellecke, Gerd (Mitarb.)*: Der Zustand des Rechtsstaates. Ein Cappenberges Gespräch, veranstaltet am 21. März 1986 in Speyer, Köln 1986, S. 13 (13); *Bäumlin/Ridder*, in: Wassermann, GG, Art. 20, Rn. 1; *Klaus Ferdinand Gärditz*: Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.)*: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Berlin seit 2000, Rn. 13; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 3; *Ernst Rudolf Huber*: Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.)*: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 589 (590 f.); *Katharina Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte, Tübingen 1997, S. 27; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 232; *Stern*: Staatsrecht I, S. 765.

⁴⁶ *Neukomm*: Nachwort, 453 (459).

⁴⁷ *Gustav Radbruch*: Der Mensch im Recht, Tübingen 1927, S. 7.

⁴⁸ *David Furtseladze*: Das Recht des Prinzen Davids, in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 8, Tbilissi 1984, S. 702.

⁴⁹ *Demetrashvili*: Paradigmen, S. 99 (101).

2. Im sowjetischen System

Die Mehrzahl der georgischen Verfassungen stammt aus der Zeit des sowjetischen Regimes. Es gab insgesamt vier sowjetische Verfassungen von 1922, 1927, 1937 und 1978. Eigentlich waren sie Verfassungen nur im formellen Sinne. Die tatsächliche Lage sah ganz anders aus und die Bedeutung des Rechts wurde äußerst reduziert. Die Verfassungen aus der Sowjetzeit stellten eher rechtliche Vortäuschungen und Fiktionen dar. Die politische Leitung des Staates ließ keine Grenzen und Hemmungen für ihre unbegrenzte Macht zu. Einige Prinzipien, wie z. B. die Gewaltenteilung, die ein unabdingbares Element für das Rechtsstaatsprinzip bildet, wurden sogar formell nicht zugelassen. Es ist für alle sowjetisch-georgischen Quasiverfassungen bezeichnend, dass sie eher eine Übersetzung aus dem Russischen und keine Ergebnisse eines freien und demokratischen Verfassungsgebungsverfahrens darstellten.⁵⁰

Um neue Fehler zu vermeiden, ist es vernünftig, die fehlerhafte Vergangenheit zu analysieren. Deutschland ist ein klares Beispiel, wie sich aus eigenen Fehlern die richtigen Konsequenzen ziehen lassen. Deswegen lohnt es sich, einen kurzen und allgemeinen Überblick über die Verfassungen der Sowjetunion darzustellen. In ihnen war die Macht nicht geteilt, sondern typischerweise, wie in anderen totalitären Staaten, sowohl horizontal als auch vertikal, höchstkonzentriert. Sie gehörte den Sowjets, die ihrerseits von der kommunistischen Partei kontrolliert wurden. Organisation und Handeln des sowjetischen Staates stützten sich auf das Prinzip des *demokratischen Zentralismus*.⁵¹

In der Sowjetunion als einem Unrechtsstaat war die unabhängige Justiz äußerst unerwünscht. Sie könnte ernste Gefahren für die unbeschränkte Macht bergen. Deshalb wurde die Rolle des Gerichtes sehr eingeeengt und die Verfassungskontrolle fast völlig ausgeschlossen. Gemäß Art. 43 der Verfassung der Sowjetunion vom 31.01.1924 war das Ziel des obersten Gerichtshofes die Festigung der revolutionären Gesetzmäßigkeit. Das sieht sehr widersprüchlich aus, weil Revolution und Gesetzmäßigkeit einander ausschließen. Die Revolution hält sich schwer im Rahmen der Rechtsordnung. Diese Verfassungsnorm demonstrierte, dass Recht und Gericht entweder nur eine zweitrangige oder manchmal gar keine Bedeutung hatten. Der Gerichtshof war ein Instrument für die Kontrolle der Rechtsprechung. So besaß er beispielsweise die Kompetenz, den obersten Gerichtshöfen der Sowjetrepubliken „leitende Erklärungen“ zu erteilen. Das zeigt deutlich, wie in einem totalitären System rechtsstaatliche Institute ausgehöhlt werden können.

⁵⁰ Demetrashvili: Paradigmen, S. 99 (108); Anna Phirtsckhalashvili: Schutzpflichten und die horizontale Wirkung von Grundrechten in der Verfassung Georgiens vom 24. August 1995, Dissertation, Potsdam 2010, S. 89.

⁵¹ So z. B. Die Verfassung (das Grundgesetz) der Union der Sowjetischen Sozialistischen Republiken vom 5. Dezember 1936, <http://www.hist.msu.ru/ER/etext/cnst1936.htm>, (abgerufen am 14.02.2012), Art. 3; Die Verfassung (das Grundgesetz) der Union der Sowjetischen Sozialistischen Republiken vom 7. Oktober 1977, <http://www.tarasei.narod.ru/konst1977.htm>, (abgerufen am 14.02.2012), Art. 2, 3, 108, 130, 137, 139, 143, 145, 146, 149, 150.

Die Abweichung zwischen Recht und Realität schaffte einen großen Spielraum für bolschewistische Willkür. Das 9. Kapitel der sogenannten *Stalinschen Verfassung* vom 05.12.1936 wurde dem Gericht und der Staatsanwaltschaft gewidmet. In diesem Kapitel, und zwar im Art. 112, wurde feierlich deklariert, dass alle Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen waren. Art. 111 sah die Öffentlichkeit des gerichtlichen Verfahrens und Gewährleistung des Rechtsschutzes vor. Art. 127 garantierte die Unverletzlichkeit der Person. Nach Art. 106 – 109 wurden Richter und Laienrichter entweder von Sowjets oder direkt von Bürgern (in Bezirks- und Stadtgerichten) gewählt.⁵² Diese Gewährleistungen trugen einen zynischen Charakter, weil kurz danach die berüchtigten Repressionen des Jahres 1937 folgten und es jedermann deutlich wurde, wie „unabhängig“ in der Tat das sowjetische Gericht war.

Eines der wichtigsten Elemente des Rechtsstaates ist die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Wie sie in einem totalitären Staat in eine Waffe des Staatsterrors entartete, demonstrierte das sowjetische Modell der Überwachung der exakten Erfüllung der Gesetze. Ministerien, Anstalten, Amtsträger und jeder Bürger wurden der Überwachung der streng zentralisierten Staatsanwaltschaft unterworfen.⁵³ Die Staatsanwaltschaft übernahm die intellektuelle Gewährleistung der allgegenwärtigen Überwachung. Dabei war die Gesetzmäßigkeit im klassischen Sinne wegen ihrer Inkompatibilität mit der kommunistischen Rechtsphilosophie⁵⁴ dem sowjetischen System völlig fremd.

Kennzeichnend für die sowjetische Wirklichkeit war die Diskreditierung des Rechts. Es gab ein ungeschriebenes Prinzip: Das Recht hat die Kraft nur dann, wenn das die kommunistische Partei will. Eine Verschmelzung der staatlichen und politischen Apparate, verfassungsrechtliche Anerkennung nur einer politischen Partei als einen „*leitenden Kern*“,⁵⁵ der „*die leitende und führende Kraft der sowjetischen Gesellschaft*“ darstellte,⁵⁶ bewies, dass das ganze Staatshandeln nicht im Rahmen des Rechts, sondern durch die Befehle der kommunistischen Partei geführt wurde. Das Recht, gleich wie im NS- oder SED-Regime,⁵⁷ wurde teils ignoriert und teils als das Mittel der ungezügelter Macht missbraucht. Viele Rechtsnormen stellten nur leere Deklarationen dar. So z. B. hatte jede sowjetische Republik das Recht auf Sezession aus der Union.⁵⁸ Das war aber eine

⁵² Die gleichen Regelungen waren bis zum Zerfall der UdSSR in Kraft. So z. B. Art. 152, 155, 157, 158, 159 Die Verfassung der UdSSR vom 07.10.1977.

⁵³ Art. 113 – 117 Die Verfassung der UdSSR vom 05.12.1936; Art. 164 – 168 Die Verfassung der UdSSR vom 07.10.1977.

⁵⁴ Schwartz: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 35.

⁵⁵ Art. 125 Die Verfassung der UdSSR vom 05.12.1936.

⁵⁶ Präambel und Art. 6 Die Verfassung der UdSSR vom 07.10.1977.

⁵⁷ Kloepfer: Verfassungsrecht I, S. 297; Hans Lisker: Rechtsstaat – was sonst? Baden-Baden 1996, S. 110.

⁵⁸ Das Grundgesetz (die Verfassung) der Union der Sowjetischen Sozialistischen Republiken vom 31. Januar 1924, <http://www.tarasei.narod.ru/konst1924.htm>, (abgerufen am 14.02.2012), Art. 4; Art. 17 Die Verfassung der UdSSR vom 05.12.1936; Art. 72 Die Verfassung der UdSSR vom 07.10.1977.

Fiktion. Menschen wurden erbarmungslos bestraft oder sogar umgebracht, weil sie die Idee der Unabhängigkeit unterstützten.

Missachtung und Degradierung der Menschenrechte ziehen sich wie eine rote Linie durch die sowjetische Geschichte. Einige Grundrechte, wie das Recht auf Freizügigkeit oder auf Eigentum, gab es überhaupt nicht. Im Unterschied zum Rechtsstaat dienten Grundrechte nicht der Freiheit des Menschen, sondern der Stärkung der sozialistischen Staatsordnung.⁵⁹

Die sowjetischen Verfassungen hatten einen „originellen“ Aufbau der Verfassungsnormen hinsichtlich der Menschenrechte. Die jeweilige Verfassungsvorschrift enthielt eine Deklaration eines konkreten Rechts. Danach folgte in der Regel die Norm, die die lange Reihe der gewährleistenden Staatsmaßnahmen schilderte.⁶⁰ Dadurch machte das kommunistische Regime klar, dass Grundrechte vom Staat „oktroiert“ wurden und ihre Realisierung ebenfalls von ihm abhängig war. Es sei das Zeichen autoritären Staatssozialismus im verfassungstypologischen Sinne, dass Grundrechte aus Freiheitsverbürgungen zu Gewährungen umgeformt wurden, so *Karpen*.⁶¹

Die in den Verfassungen der Sowjetunion deklarierten Rechte unterscheiden sich grundsätzlich von den Grundrechten im Rechtsstaat. Die wichtigste Abweichung besteht im rechtsstaatlichen Verteilungsprinzip, das der Gedanke der Grundrechte enthält. Nach diesem fundamentalen Grundsatz sind die Freiheitssphäre der Einzelperson, die den Träger eines absoluten Wertes darstellt, prinzipiell unbeschränkt und die Befugnisse des Staates sind prinzipiell begrenzt.⁶² Eine solche „Freiheitsvermutung“ war der kommunistischen Weltanschauung gänzlich fremd. Im kommunistischen System sah die Wertordnung eher umgekehrt aus. Hier war der Mensch als ein unbedeutendes Teilchen konzipiert, demgegenüber der Staat eine unbegrenzte Herrschaft ausüben durfte.

Anders als im nationalsozialistischen Staat, in dem die Rechtsstaatsidee verunstaltet und als eine Fassade missbraucht wurde,⁶³ verneinte die offizielle sowjetische Doktrin sie als kapitalistisch und inakzeptabel. Später versuchten einige sowjetische Autoren, den Begriff des „sozialistischen Rechtsstaates“ einzuführen.⁶⁴ Die Definition vereinigte Antinomien und klang deshalb absolut utopisch. Der sozialistische Staat als ein totalitärer Machtstaat stellte das Gegenteil des

⁵⁹ Art. 125 Die Verfassung der UdSSR vom 05.12.1936.

⁶⁰ So z. B. Art. 125 Die Verfassung der UdSSR vom 05.12.1936; Art. 50, 51 Die Verfassung der UdSSR vom 07.10.1977.

⁶¹ *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 24.

⁶² *Carl Schmitt*: Verfassungslehre, Berlin 1954, S. 158 f.

⁶³ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1755; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 12.

⁶⁴ *W. N. Kudriawzew/E. A. Lukaschewa*: Der sozialistische Rechtsstaat, Probleme und Ansichten, Moskau 1989, S. 5 f.

Rechtsstaates dar.⁶⁵ Zu Recht wurde die gleiche Erscheinung im DDR-Recht im Jahre 1988 als Ablenkungstaktik eingeschätzt.⁶⁶

⁶⁵ *Buchwald*: Prinzipien des Rechtsstaats, S. 244; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 59, 482; *Stern*: Staatsrecht I, S. 785.

⁶⁶ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 12.

IV. Rechtsstaatlichkeit im unabhängigen georgischen Staat

1. Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Georgischen Demokratischen Republik (GDR)

Die erste Verfassung des unabhängigen Georgiens wurde am 21.02.1921 ungefähr drei Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung (26.05.1918) verabschiedet. Nach vier Tagen setzte vorübergehend die georgische Regierung die Geltung der Verfassung aus, weil das sowjetische Russland Georgien okkupierte. Am 21.02.1992 setzte der Militärrat, der keinesfalls ein legitimes Staatsorgan war und tatsächlich die Junta darstellte, die nach dem Sturz des Staatspräsidenten an die Macht kam, die alte Verfassung erneut in Kraft. Das war ein formeller Scheinschritt, weil sich für die aktuelle gesellschaftlich-politische Lage des Landes die alte Verfassung nicht eignete.⁶⁷ Es gab weder demokratische Institutionen noch eine politische Bereitschaft, sie zu schaffen. Bereits am 24. Februar korrigierte der Militärrat seine Entscheidung und fügte hinzu: „*Unter Berücksichtigung der vorhandenen Realitäten.*“⁶⁸ Am 17.06.1992 bestätigte der Staatsrat, der ebenso illegitim wie der Militärrat war, „*die Geltung der Gesetzgebung der Republik Georgien in Zusammenhang mit der Wiederherstellung der Geltung der georgischen Verfassung von 1921*“⁶⁹. Diese Entscheidung wurde nie verwirklicht, und die Verfassung von 1921 ist auch niemals wieder aufgelebt. Da die Verfassung von 1921 insgesamt nur etwa eine Woche in Kraft war, ist es schwierig, sie vollständig einzuschätzen. Der Verfassungstext kann nur in theoretischer Hinsicht analysiert werden.

Gemäß Art. 1 war Georgien ein freiheitlicher, unabhängiger und demokratischer Staat. Die ganze Verfassung wurde durch diese tragenden Prinzipien geprägt. Sie orientierte sich an den freien Menschen und war, wie die Verfassungen freiheitlicher Staaten, anthropozentrisch. Den Grundrechten wurde fast die Hälfte der Verfassung gewidmet.⁷⁰ Die Verfassung gewährleistete die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz und die Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 16). Umfangreich waren die Habeas-Corpus-Normen (Art. 20 – 22, 25 – 27). Die Todesstrafe wurde nach Art. 19 abgeschafft. Besonders umfangreich fiel der Teil der sozial-ökonomischen Rechte aus. Diese Zuneigung erklärt sich durch die Ideologie der regierenden sozial-demokratischen Partei.

⁶⁷ Paata Tsnobiladze: Das Verfassungsrecht von Georgien, Band I, Tbilissi 2004, S. 128.

⁶⁸ Demetrashvili: Paradigmen, S. 99 (103).

⁶⁹ Wolfgang Gaul: Verfassungsgebung in Georgien. Ergebnisse internationaler rechtlicher Beratung in einem Transformationsstaat, Berlin 2001, S. 10.

⁷⁰ Demetrashvili: Paradigmen, S. 99 (106).

Die Staatshaftung wurde verfassungsrechtlich gewährleistet. Jedermann durfte den Staatsbeamten vor Gericht zur Verantwortung ziehen. Alle waren berechtigt, vom Staat die Entschädigung für Schäden, die durch rechtswidrige Handlungen von Beamten verursacht wurden, zu fordern.⁷¹

Die Verfassung von 1921 erkannte auch Garantien und Rechte an, die zwar im Text der Verfassung nicht erwähnt wurden, sich aber aus Verfassungsprinzipien ergaben.⁷² Diese Offenheit übernahm die Verfassung von 1995.⁷³

Das Modell der Gewaltenteilung in der Verfassung von 1921 wird heute kritisch eingeschätzt. Insbesondere wird die starke Stellung des Parlaments im Vergleich zu den anderen Gewalten unterstrichen, vor allem zur Gerichtsbarkeit. Es wird sogar darauf aufmerksam gemacht, dass die Autoren der Verfassung nicht die Wortkonstruktion „*die rechtsprechende Gewalt*“ verwendeten und dem entsprechenden Kapitel die Überschrift „*Gericht*“ gaben.⁷⁴ Dieser Meinung ist nicht zuzustimmen, weil der Inhalt des 6. Kapitels ein ganz anderes Bild ergab. Dabei darf der Überschrift keine übermäßige Bedeutung zugeschrieben werden. Im Verfassungstext wurde alles vorgesehen, was für die Unabhängigkeit der Gerichte wesentlich sein könnte. So z. B. war das Gericht nach Art. 78 unabhängig und nur dem Gesetz unterstellt. Art. 79 schloss kategorisch die Aufhebung, Änderung oder Einstellung des gerichtlichen Urteils durch das gesetzgebende oder exekutive Organ aus. Die persönliche Unabhängigkeit des Richters wurde dadurch garantiert, dass seine Versetzung in ein anderes Amt ohne Gerichtsentscheidung verboten war. Die (vorübergehende) Suspendierung vom Amt war nur dann möglich, wenn gegen den Richter eine Untersuchung geführt wurde. Die endgültige Absetzung des Richters benötigte eine entsprechende Gerichtsentscheidung.⁷⁵

Die Verfassung sah ein so wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit wie den Verfassungsvorrang vor. Art. 8 deklarierte die Verfassung als das höchstrangige Gesetz des Staates. Er verbot gleichzeitig die Veröffentlichung jeder Rechtsnorm, die weder den Verfassungsnormen noch dem Wesen der Verfassung entsprach. Vorkonstitutionelle Rechtsakte blieben in Kraft, soweit sie nicht gegen die Verfassung und ihre Prinzipien verstießen. Das wäre eine interessante verfassungsrechtliche Grundlage für die Ausübung der Verfassungskontrolle gewesen. Aber den Nachteil der Verfassung von 1921 stellte die Tatsache dar, dass sie die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht kannte. Das war keine Ausnahme, weil die meisten Verfassungen aus dieser Zeit auch einen ähnlichen Makel aufwiesen.

⁷¹ Die Verfassung der Georgischen Demokratischen Republik vom 21. Februar 1921, Batumi 2009, Art. 141 Abs. 2, 3.

⁷² Art. 83 VGDR.

⁷³ Art. 39 VG.

⁷⁴ *Demetrashvili*: Paradigmen, S. 99 (107).

⁷⁵ Art. 83 VGDR.

Aufgrund des oben Erwähnten lässt sich feststellen, dass die Verfassung von 1921, obwohl das Rechtsstaatsprinzip in ihr nicht direkt genannt wurde, in verschiedenen Hinsichten und auch im rechtsstaatlichen Sinne eine der fortschrittlichsten Verfassungen ihrer Zeit war.⁷⁶ Leider nahm die historische Entwicklung jede Möglichkeit einer Einschätzung, wie sie in Aktion ausgesehen hätte.

2. Die revidierte Verfassung der Georgischen Republik

Bis zum 24.08.1995 besaß Georgien keine Verfassung im klassischen Verständnis. Am 09.04.1991 deklarierte der Oberste Rat Georgiens, der durch die Parlamentswahlen vom 28.10.1990 gewählt wurde, die Wiederherstellung der Unabhängigkeit von Georgien.⁷⁷

Die damaligen Führungskräfte der Republik trafen eine falsche Entscheidung, weil sie die Verfassung der *Georgischen Sowjetischen Sozialistischen Republik* (GSSR) vom 15.04.1978 nicht außer Kraft setzten. Es ist klar, dass in kurzer Zeit die Erarbeitung einer neuen vollständigen Verfassung unrealistisch war. Es hätte aber nach der Erfahrung von Polen als die verfassungsrechtliche Ausgangsgrundlage des jungen Staates eine sogenannte „*kleine Verfassung*“ beschlossen werden können. Es gab auch eine Option, die Verfassung von 1921 „*wiedertzubeleben*“ und darin nur die notwendigsten Änderungen einzutragen. Diese Entscheidung wäre auch aus politischer Sicht optimal gewesen, weil dadurch hätte gezeigt werden können, dass der neue Staat der Erbe der GDR war. Außerdem hätte die Verfassung der GDR eine bessere Ausgangslage für den Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates bieten können.

Die Verfassung der GSSR von 1978 wurde revidiert. Die Änderungen zeigten auch einige positive Seiten. So wurde beispielsweise der Name der GSSR in die *Georgische Republik* (GR) umgewandelt und auf die Wörter „sowjetisch“ und „sozialistisch“ verzichtet. Es wurde die führende Rolle der kommunistischen Partei abgeschafft und das Recht auf Privateigentum eingeführt.⁷⁸ Zum ersten Mal in der Geschichte von Georgien wurde in der Verfassung deklariert, dass die GR ein demokratischer Rechtsstaat sei.⁷⁹ Art. 4 wurde der Gesetzmäßigkeit als Grundlage des Handelns aller staatlichen Organe gewidmet. Art. 184 sah Verfassungsvorrang vor. Durch Art. 56 Abs. 3 wurde die Staatshaftung für von Staatsorganen zugefügte Schäden geregelt. Es lassen sich als

⁷⁶ Gaul: Verfassungsgebung, S. 9.

⁷⁷ Die Unabhängigkeitsdeklaration hat eine sehr große Bedeutung in der neuesten Geschichte von Georgien. Leider ist mit der Deklaration auch ein rechtlicher Zwischenfall verbunden. Er demonstrierte symbolisch, dass sich ebenfalls im postkommunistischen Georgien einige Personen über das Recht stellten. Die Ehefrau des Staatspräsidenten unterschrieb die Deklaration, obwohl sie kein Mitglied des obersten Rates war.

⁷⁸ Näher darüber: Demetrashvili: Paradigmen, S. 99 (109).

⁷⁹ Die Verfassung der Georgischen Republik (das Grundgesetz) vom 15. April 1978 (mit Änderungen und Ergänzungen vom 7. Januar 1984, 5. Juli 1986, 18. November 1989, 20. März, 18. August, 14., 15., 22. November, 11. und 28. Dezember 1990, 29. Januar, 27., 28. Februar und 20. März 1991), Tbilissi 1991, Art. 1.

positive Beispiele auch Art. 170 (die Rechtsschutzgarantie des Beschuldigten) und Art. 172 (Unschuldsvermutung) hervorheben.

Andererseits blieb die revidierte Verfassung in ihrem Wesen insgesamt eine sowjetische Verfassung. Sie war kein fruchtbarer Boden für die Entstehung eines demokratischen Rechtsstaates. Das System und die Gewährleistungsformel der Grundrechte blieben fast unberührt. Es gab auch keine Gewaltenteilung und die monolithische Machtvertikale hatte sich nur oberflächlich geändert. Die Lage erschwerten einige spätere Verfassungsänderungen, die dem Staatspräsidenten mit faktisch unbegrenzten Befugnissen ausrüsteten.⁸⁰ Die kommunale Selbstverwaltung war der Verfassung nach wie vor fremd. Kommunale Versammlungen gehörten zum einheitlichen System der repräsentativen Staatsorgane.⁸¹

Einer der schwersten Nachteile der Verfassung war die Tatsache, dass die Unabhängigkeit der Gerichte nicht genug gewährleistet wurde. Die Richter des obersten Gerichtshofes und Schiedsrichter waren den Organen, die sie gewählt hatten, und den Wählern rechenschaftspflichtig und verantwortlich. Sie durften sogar abberufen werden.⁸² Die Staatsanwaltschaft funktionierte auf ihre herkömmliche Art und Weise. Man hatte nur ihren Namen geändert.⁸³

Die neue Institution, die bereits in der Zeit der „*Perestroika*“ gegründet wurde, war das Komitee der Verfassungskontrolle. Das Komitee der Verfassungskontrolle der GR wurde vom Obersten Rat gewählt und ihm unterstellt. Seine Aufgaben waren: 1) die Vorbereitung des Gutachtens für den Obersten Rat über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzentwürfe; 2) die Beobachtung der Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Verfassungen und Gesetze autonomer Republiken, der Beschlüsse und Verordnungen der Regierung der GR und der Regierungen autonomer Republiken sowie der Entscheidungen kommunaler Versammlungen; 3) die Vorbereitung des Gutachtens über Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Rechtsakte staatlicher Organe und gesellschaftlicher Organisationen; 4) die Vorbereitung des Gutachtens über Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit oberster Amtsträger.

Die reale Macht des Komitees war begrenzt, weil es eigentlich keine obligatorische Entscheidung treffen und keine verfassungs- oder gesetzeswidrigen Rechtsakte aufheben durfte.⁸⁴ Dieses Quasiverfassungsgericht beweist, dass im autoritären Staat die Organe, die für die Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips bedeutend sind, nur die Karikatur des Originals darstellen.

⁸⁰ Näher darüber: *Demetrashvili*: Paradigmen, S. 99 (109).

⁸¹ Art. 85, 137 VGR.

⁸² Art. 164 Abs. 6 VGR.

⁸³ Art. 178 VGR.

⁸⁴ Art. 119 VGR.

3. Das Gesetz „Über die staatliche Macht“

Nach dem militärischen Sturz des Staatspräsidenten im Januar 1992 geriet Georgien in politisches, wirtschaftliches, gesellschaftliches und rechtliches Chaos.⁸⁵ Das Gesetz „Über die staatliche Macht“ (GStM) wurde am 06.11.1992 verabschiedet. Es brachte eine gewisse Ordnung in die schwere Lage des Landes.⁸⁶ Aus dieser Sicht spielte das Gesetz eine positive und stabilisierende Rolle. Als sein Vorteil kann auch Art. 13 Abs. 1 genannt werden, durch den das allgemeine Verfahren der künftigen Verfassungsgebung geregelt wurde.

Das Gesetz wies aber zahlreiche Mängel auf. Das Staatsoberhaupt, das auch die wichtigsten Exekutivaufgaben innehatte, war gleichzeitig Parlamentsvorsitzender.⁸⁷ Es wurde vom Parlament gewählt.⁸⁸ Also gab es Defizite mit der Gewaltentrennung. Die Macht war bei einer Person konzentriert.

Als einen Nachteil des Gesetzes „Über die staatliche Macht“ kann auch die Tatsache genannt werden, dass es weder einen Teil über die Grundrechte noch über das Gerichtssystem besaß. Deswegen ist die Einschätzung des Gesetzes als eine kleine Verfassung⁸⁹ übertrieben. Es ließ viele Fragen, die für die Verfassung eines demokratischen Rechtsstaates unabdingbar sind, einfach offen.

4. Die Verfassung von Georgien von 1995 (Stand bis 06.02.2004)

Die Verfassung von Georgien, die am 24.08.1995 beschlossen wurde, ist bis heute in Kraft. Es gab jedoch viele Änderungen im Verfassungstext. Darunter waren die Änderungen und Ergänzungen vom 06.02.2004 und 15.10.2010 am wichtigsten. Dadurch wurden das gesamte System der Kompetenzen der obersten Staatsorgane und die verfassungsrechtlichen Verhältnisse zwischen ihnen geändert. Aus retrospektiver Sicht sind die Bestimmungen der Verfassung interessant, die für das Rechtsstaatsprinzip maßgeblich waren und heute nicht mehr gelten.

Georgien war der einzige Staat unter den ehemaligen Sowjetrepubliken, der das amerikanische Modell der Staatsform wählte. Aber anders als in den USA verfügte der georgische Staatspräsident über deutlich weitere Befugnisse. So z. B. hatte das Staatsoberhaupt das privilegierte Recht auf Gesetzesinitiative.⁹⁰ Der Staatspräsident übte einen großen Einfluss auf das Gerichtssystem aus. Er ernannte alle Richter außer den Mitgliedern des Obersten Gerichtshofes. Der Präsident und die Mitglieder des Obersten Gerichtshofes wurden auf Vorschlag des Staatspräsidenten vom Parlament

⁸⁵ Näher darüber: *Gaul: Verfassungsgebung*, S. 7.

⁸⁶ *Demetrashvili: Paradigmen*, S. 99 (110).

⁸⁷ Das Gesetz der Georgischen Republik vom 6. November 1992 „Über die staatliche Macht“, Das Gesetzblatt des obersten Rates der Georgischen Republik, Nr. 1, 1992, Art. 3 Abs. 1, Art. 17.

⁸⁸ Art. 8 Abs. 1 GStM.

⁸⁹ *Demetrashvili: a. a. O.*

⁹⁰ Art. 67, 68 VG.

gewählt.⁹¹ Der Staatspräsident leitete auch den Obersten Justizrat. Er war u. a. zuständig, ein Drittel der Mitglieder des Verfassungsgerichtes zu ernennen.⁹²

Das Problem der Überkonzentration der Macht bei einer Person blieb aktuell. Das konnte die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Georgien keineswegs stimulieren. Am 06.02.2004 kurz nach der „*Rosenrevolution*“⁹³ beschloss das Parlament Verfassungsänderungen. Es wurde auf das amerikanische Modell verzichtet. Das bedeutete aber nicht die Lösung der problematischen Fragen. Die Stellung des Staatspräsidenten wurde sogar gestärkt.

Bedauerlicherweise wurden am 06.02.2004 auch solche Verfassungsnormen außer Kraft gesetzt, die für den Rechtsstaat eine erhebliche Bedeutung haben. So z. B. durfte der Staatspräsident nach Art. 72 kein anderes Amt, darunter auch in einer politischen Partei, haben. Die politische Neutralität des Staatsoberhauptes spielt eine große Rolle insbesondere in Konfliktfällen zwischen verschiedenen Gewalten. In einem solchen Fall muss der Staatspräsident im Interesse des Staates neutral und nicht als Vertreter einer politischen Partei agieren. Außerdem ist es durchaus möglich, dass sich das Staatsoberhaupt, das zugleich als Parteivorsitzender agiert, in den Führer seiner politischen Anhänger verwandelt. Andererseits würde es Verfremdung, Distanzierung und sogar Konfrontation von politischen Gegnern bedeuten. Die Verfassung sollte diese Konfliktlage möglichst vermeiden.

Art. 78 Abs. 2 sah ein interessantes Verbot vor. Die Verfassung untersagte jede Form der Vereinigung der Streitkräfte, Staatssicherheit und Polizei. Das wurde aus Angst vor den sowjetischen Verfolgungsstrukturen, die gleichzeitig Polizei- und Sicherheitsaufgaben trugen, verursacht. Ähnliche Organe, insbesondere in den Staaten, die über keine demokratische und rechtsstaatliche Erfahrung verfügen, bergen eine große Gefahr. Das Risiko, dass Behörden mit unbegrenzten Überwachungs- und Verfolgungsmöglichkeiten alle rechtlichen Schranken durchbrechen und für politische Ziele missbraucht werden könnten, ist sehr groß. Die Gefahr wächst, wenn die Judikative zugleich geschwächt wird und diese Organe effektiv nicht kontrollieren kann. Leider wurde diese notwendige verfassungsrechtliche Einschränkung aufgehoben.⁹⁴ Als Ergebnis bekam Georgien ein übermächtiges Innenministerium, dessen politische Neutralität im Zweifel steht.

Die Verfassung von 1995 machte mit der langen Tradition der sowjetischen Staatsanwaltschaft Schluss. Sie bekam den verfassungsrechtlichen Status eines Organs der rechtsprechenden Gewalt. Die Verfassung bestimmte den allgemeinen Aufgabenkreis der Staatsanwaltschaft. Die

⁹¹ Art. 90 Abs. 2 VG.

⁹² Art. 88 Abs. 2 Satz 2 VG.

⁹³ *Nach zahlreichen Massendemonstrationen wegen der Parlamentswahlfälschung trat der Staatspräsident Eduard Shevardnadze am 23.11.2003 zurück.*

⁹⁴ Art. 1 VerfG vom 06.02.2004.

Überwachung der einheitlichen Durchführung der Gesetze wurde aufgehoben.⁹⁵ Der Artikel über die Staatsanwaltschaft im Jahre 2004 wurde abgeschafft.⁹⁶ Vier Jahre lang blieb ihre verfassungsrechtliche Stellung unklar. Erst im Jahre 2008 wurde die Staatsanwaltschaft zu einem Teil des Justizministeriums unter allgemeiner Führung des Justizministers.⁹⁷ Das war für die Balance zwischen den Gewaltzweigen nicht positiv. Die Exekutive, die ohnehin mächtig genug war und ist, wurde auf Kosten der Judikative gestärkt. Außerdem besteht auch hier eine ähnliche Gefährdung für den Rechtsstaat wie im Fall des Innenministeriums.

⁹⁵ Art. 91 Abs. 1 VG.

⁹⁶ Art. 21 VerfG vom 06.02.2004.

⁹⁷ Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 10. Oktober 2008 „Über die Änderungen und Ergänzung in der Verfassung von Georgien“, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 27, 27/10/2008, Art. 1 Abs. 4.

V. Die fundamentalen Fragen des Rechtsstaatsprinzips und Rechtsstaatsbestimmungen in der Verfassung von Georgien von 1995

1. Wesen und Ziel des Rechtsstaates

In der Präambel der VG wird feierlich deklariert: „*Die Bürger Georgiens, deren unerschütterlicher Wille es ist, ... einen Sozial- und Rechtsstaat aufzubauen, ... verkünden diese Verfassung.*“⁹⁸ Es gibt keine Norm in der VG, die konkret definieren würde, was unter dem Begriff „*Rechtsstaat*“ zu verstehen ist. Dennoch stellt das Rechtsstaatsprinzip eines der Grundprinzipien der VG dar.⁹⁹ Nach der georgischen Gesetzgebung ist die Präambel ein Strukturelement und untrennbarer Teil der Normativakte, in der ihre Bestimmung und grundlegenden Prinzipien dargestellt werden.¹⁰⁰ Außerdem besteht die Verfassung nicht nur aus geschriebenen positiven Normen, sondern auch aus verschiedenen Prinzipien und Ideen, die zwar im Verfassungstext nicht direkt zu finden sind, aber aus dem Geist der Verfassung fließen.¹⁰¹

In der VG gibt es viele Vorschriften, die direkt oder indirekt mit dem Rechtsstaatsprinzip verbunden sind. Aber bevor sich auf konkrete Verfassungsnormen konzentriert wird, wäre es vernünftig, zu klären, worin Wesen und Ziel des Rechtsstaatsprinzips bestehen. Das würde als eine klare Grundlage für die Feststellung der Relation zwischen der jeweiligen Verfassungsvorschrift und dem Rechtsstaatsgrundsatz dienen. Wenn der Grundgedanke der Rechtsstaatsidee bekannt ist, fällt es leichter, deren Elemente zu erkennen.

Die Bestimmung des Sinnes der Rechtsstaatsidee erschwert deutlich ihren Missbrauch, der leider auch heute zu fürchten ist. Es ist nicht ausgeschlossen, dass einige Regime versuchen werden, mit dem Rechtsstaatsprinzip zu manipulieren oder unter seiner Deckung ein autoritäres System zu verbergen.

Ziel und Wesen des Rechtsstaates sind bei der Auslegung der Vorschriften der VG ausschlaggebend. Viele Verfassungsnormen werden in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip interpretiert. Dabei sollte der Interpret, beispielsweise das VGG, eine klare Vorstellung haben, worin der Ausgangspunkt und die Hauptidee des Rechtsstaatsgrundsatzes bestehen.

⁹⁸ *Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Hrsg.): Verfassungen. Aserbaidschan, Armenien, Georgien, Tbilissi 2006, S. 106.*

⁹⁹ *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua: Kommentare, S. 381.*

¹⁰⁰ Das Gesetz von Georgien vom 22. Oktober 2009 „Über Normativakte“, Art. 16 Abs. 2.

¹⁰¹ *Besarion Zoidze: Verfassungskontrolle und Wertordnung in Georgien, Tbilissi 2007, S. 153.*

Für ein gründliches Begreifen des Rechtsstaatsprinzips wäre es optimal, sich zu erinnern, wie dieser Begriff entstanden ist und was ursprünglich mit ihm gemeint wurde. Die Idee des Rechtsstaates wurde durch geschichtliche und gesellschaftliche Entwicklung verursacht. Dadurch entstand das Bedürfnis, dass die Staatsmacht durch das Recht gemäßigt und gebunden werden sollte.¹⁰² Genau das war der Kern¹⁰³ der Rechtsstaatsidee, deren Ziel Gewährleistung und Schutz personeller Freiheit darstellten.¹⁰⁴ Diese zwei Momente, die miteinander eng verbunden sind, werden zu Recht als Grundwerte¹⁰⁵ und „*unabdingbare Komponenten des Rechtsstaats*“ gewürdigt.¹⁰⁶

Recht und Freiheit waren zwei wichtige Komponenten der Konzeption von *Kant*.¹⁰⁷ Die Idee des auf Recht gegründeten Staates und der Schutz der menschlichen Freiheit vor rechtswidrigen Eingriffen hatten große Bedeutung auch bei *Wilhelm von Humboldt* erworben.¹⁰⁸ Dabei ist Freiheitlichkeit nicht nur dem Rechtsstaat eigen. Vielmehr richten sich alle Grundprinzipien der demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassung auf diesen höchsten Wert.¹⁰⁹ Im Zentrum der demokratischen Grundordnung steht der freie Mensch.

Freiheit bedeutet nicht, dass alles ungezügelt und nach Belieben getan oder unterlassen werden darf. Es gibt „*keine Freiheit ohne Rechtsordnung*“¹¹⁰. Das Ziel des Rechtsstaates ist nicht unbegrenzte, unverantwortliche und allen rechtlichen Schranken entzogene Freiheit „*eines isolierten staatsfremden Individuums*“¹¹¹. Freiheit ohne gewisse sinngemäße Mäßigung wäre nichts anderes als Willkür. Ihrerseits birgt sie Gefahren für die echte Freiheit.¹¹² So ist beispielsweise Willkür ein ernster Feind für Sicherheit, die ihrerseits eine Grundlage für Freiheit darstellt, obwohl das

¹⁰² *Khubua*: Rechtstheorie, S. 96.

¹⁰³ *Badura*: Der Zustand des Rechtsstaates, S. 13 (14).

¹⁰⁴ *Walter Erbe*: Die Freiheit im sozialen Rechtsstaat, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968, S. 309 (311); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 11; *Huber*: Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 589 (589 f.); *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 20, 39.

¹⁰⁵ *Scheuner*: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (489 f.).

¹⁰⁶ *Klaus Stern*: Der Rechtsstaat. Rektoratsrede, Krefeld 1971, S. 10.

¹⁰⁷ *Von Arnould*: Rechtsstaat, S. 703 (706); *Huber*: Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 589 (591); *Menger*: Der Begriff des sozialen Rechtsstaates, S. 42 (48).

¹⁰⁸ Ausführlich in: *Wilhelm von Humboldt*: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. Über die Grenzen der Wirksamkeit des Staates, 2. Auflage, Nürnberg 1954.

¹⁰⁹ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 478.

¹¹⁰ *Erbe*: Freiheit, S. 309 (309).

¹¹¹ *Walter Bogs*: Das Problem der Freiheit im sozialen Rechtsstaat, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968, S. 509 (509, 512); *Erbe*: Freiheit, S. 309 (315); *Hans Gerber*: Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968, S. 340 (390); *Konrad Hesse*: Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968, S. 557 (574 ff.); *Scheuner*: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (465, 489); BVerfGE 4, 1 (13).

¹¹² *Bogs*: Das Problem der Freiheit, S. 509 (511).

staatliche Gewaltmonopol auch freiheitsbeschränkend wirken kann.¹¹³ Hier handelt es sich um Freiheitseinschränkungen im Interesse der Freiheit.

Kant unterstrich den vernunftgemäßen und richtigen Gebrauch der Freiheit durch das Recht und die Kompatibilität der Freiheit eines Individuums mit der Freiheit der anderen.¹¹⁴ Das Recht war für ihn „der Inbegriff der Bedingungen, unter denen die Willkür des einen mit der Willkür des anderen nach einem allgemeinen Gesetz der Freiheit zusammen vereinigt werden“¹¹⁵ konnte. Eine gleiche Meinung wurde später von *Mohl* entwickelt. Er betrachtete das Recht als eine Trennlinie zwischen Freiheit und Staatsunterworfenheit. Für *Mohl* war der Rechtsstaat der Staat der Vernunft.¹¹⁶

Andererseits könnte eine übertriebene Mäßigung der Freiheit das Recht in eine Unterdrückungswaffe verwandeln und die Akzeptanz der Menschen zum Recht vermindern. Deshalb ist die wichtigste Aufgabe des Rechtsstaates, eine „goldene Mitte“ zwischen diesen fundamentalen Werten zu finden. Er muss sowohl staatliche als auch individuelle Willkür unterbinden. Der Rechtsstaat beinhaltet einen vernünftigen Ausgleich der Interessen des Bürgers und Staates mithilfe des Rechts. Wenn dieses Gleichgewicht zugunsten der Freiheit missachtet wird, dann droht eine grassierende Anarchie. Gleichzeitig würde die Bevorzugung staatlicher Interessen zu einer Verfremdung des Menschen gegenüber Staat und Recht und zu einem autoritären Staat führen.

Die Konzeption der VG zur Freiheitsfrage ist der oben erwähnten Stellungnahme ähnlich. Art. 16 VG besteht lakonischerweise nur aus einem Satz: „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit.“¹¹⁷ Auf den ersten Blick scheint es, dass die VG keine Grenzen für das Recht auf freie Entfaltung kennt. Art. 2 Abs. 1 GG garantiert dagegen nicht nur die freie Entfaltung der Persönlichkeit, sondern sieht auch einige Einschränkungen vor. Zunächst handelt es sich um das soziale Gebot der Respektierung anderer Menschen. Die Freiheit einer Person darf nicht die Rechte anderer verletzen. Die zweite „rote Linie“ für die Freiheit des Einzelnen gehört zum Bereich der Stellung des Menschen zur Gemeinschaft. Die Freiheit darf ebenfalls nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz verstoßen.¹¹⁸

¹¹³ *Eckart Klein*: Staatliches Gewaltmonopol, in: *Deppenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph*: Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 635 (644).

¹¹⁴ Ausführlich in: *Immanuel Kant*: Die Metaphysik der Sitten, 13. Auflage (Hrsg. von Wilhelm Weischedel), Frankfurt a. M., 2003 §§ 45, 46.

¹¹⁵ *Kant*: Die Metaphysik der Sitten, Rechtslehre, Einleitung, § B.

¹¹⁶ *Robert von Mohl*: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1. Theil, Tübingen 1829, S. 279 f.

¹¹⁷ *GTZ*: Verfassungen, S. 111.

¹¹⁸ *Menger*: Der Begriff des sozialen Rechtsstaates, S. 42 (66).

Ein gleiches Bild ergibt sich, wenn Art. 16 VG in Verbindung mit Art. 44 VG ausgelegt wird. Art. 44. Abs. 1 VG stellt einen verfassungsrechtlichen Rahmen für Freiheit fest: „Jeder Einwohner Georgiens ist verpflichtet, die Forderungen der Verfassung und der Gesetzgebung Georgiens zu befolgen.“¹¹⁹ Aber im Unterschied zur Formulierung des GG ist hier keine Rede von dem Sittengesetz. Vermutlich wollten die Autoren der Verfassung vermeiden, eine moralische Forderung in den Rang einer Verfassungsnorm zu erheben. Die zweite Forderung des Art. 44 Abs. 2 VG lautet, dass durch Ausübung der Rechte und Freiheiten eines Menschen Rechte und Freiheiten eines anderen nicht verletzt werden dürfen. Also wird die Freiheit des Menschen einerseits durch die Rechtsordnung und andererseits durch die Rechte und Freiheiten anderer Menschen balanciert.

Stern nennt unter den Zielen des Rechtsstaates neben der Freiheit auch die Menschenwürde, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit.¹²⁰ Die Akzentuierung auf Würde ist logisch. Sie verweist auf den Menschen als ein freies Wesen, das nicht als ein Mittel missbraucht werden darf. Beide Werte sind untrennbar miteinander verbunden. Gerechtigkeit ist eher ein Maßstab, nach dem zwischenmenschliche Beziehungen und das Verhältnis des Menschen zum Staat sowie die Ausübung der Macht geordnet werden müssen.¹²¹ Sie ist keinesfalls ein Zustand wie Freiheit. Ebenfalls stellt die Rechtssicherheit ein Element und kein Ziel des Rechtsstaates dar. Sie enthält materielle sowie formelle Forderungen zum Recht. Dieses Element des Rechtsstaates bezweckt stabile und von negativen rechtlichen Überraschungen geschützte Freiheit.

Bei der Auslegung der Präambel der VG darf der Rechtsstaat nicht als ein Selbstzweck verstanden werden. Er dient eher als ein Mittel zur Erreichung eines anderen Zieles. Dieses Ziel ist vernünftige und gemäßigte Freiheit. Eine weitere Interpretation, soweit Georgien einen Anspruch darauf hat, seine Verfassung anthropozentrisch und freiheitlich auszurichten, scheint unvorstellbar. Wenn man den Staat, in seiner beliebigen Form, selbst zum Ziel machte, würde das zugleich eine Degradierung des Menschen als eines fundamentalen Wertes bedeuten. So z. B. wurden der Mensch und seine Freiheit in solchen „Zielstaaten“ wie der *Sowjetunion* oder dem *Dritten Reich* vernachlässigt.

¹¹⁹ *GTZ*: Verfassungen, S. 118.

¹²⁰ *Stern*: Staatsrecht I, S. 781. Zustimmung auch: *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (542).

¹²¹ *Menger*: Der Begriff des sozialen Rechtsstaates, S. 42 (66); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 1.

2. Materieller und formeller Rechtsstaat

a) Formeller Rechtsstaat

In der Geschichte des Rechtsstaates gab es eine Periode, in der seinem Wesen und Ziel wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts distanzierte sich die Rechtsstaatslehre von den materiellen und freiheitlichen Grundlagen der Rechtsstaatsidee. In den Vordergrund traten solche formellen Merkmale wie Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Rechtsschutzgewährung, Unabhängigkeit der Gerichte, Staatshaftung usw.¹²²

Die Tendenz des formellen Rechtsstaates kam zuerst deutlich bei *Stahl* zum Ausdruck.¹²³ Im Rechtsstaatsbegriff betrachtete er den Rechtsstaat nicht als Ziel und Inhalt des Staates, sondern als „*nur Art und Charakter, dieselben zu verwirklichen*“¹²⁴. Es wird dabei unterstrichen, dass *Stahl* die Zweckbestimmung des Staates und Rechtes in der „*Erhaltung von Gottes Wertordnung*“ sah und seine gesamte Konzeption im Allgemeinen einen materiellen Charakter trug.¹²⁵ Dennoch ändert diese Tatsache nichts in Hinsicht auf das formelle Verständnis des Rechtsstaates.

Die Idee des formellen Rechtsstaates wurde u. a. auch von *Bähr*¹²⁶ und von *Gneist*¹²⁷ entwickelt. Sie richteten ihre Aufmerksamkeit insbesondere auf Fragen wie die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung, Selbstverwaltung usw.

Libérale Werte, die für den Rechtsstaat eine ursprüngliche Bedeutung trugen, wurden fast vergessen.¹²⁸ Es wurde die Gewährleistung der Stabilität der Monarchie bevorzugt, die gerade durch freiheitliche Anschauungen bedroht wurde. Der Begriff des Rechtsstaates verwandelte sich in eine formell-technische Definition. Er, als eine Kategorie, verschwand allmählich aus der

¹²² *Von Arnould*: Rechtsstaat, S. 703 (707); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 4, 36; *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 81; *Scheuner*: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (486); *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (552); *Stern*: Staatsrecht I, S. 771.

¹²³ *Buchwald*: Prinzipien des Rechtsstaats, S. 86; *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 21; *Menger*: Der Begriff des sozialen Rechtsstaates, S. 42 (52).

¹²⁴ *Friedrich Julius Stahl*: Die Philosophie des Rechts, Bd. II, Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung, 2. Abth., Die Lehre vom Staat und die Principien des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., Nachdr. Der 5. Aufl., Tübingen 1878 (1. Aufl. unter dem Titel: Die Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht, 1830 – 1837), S. 137 f.

¹²⁵ *Bäumlin/Ridder*, in: Wassermann, GG, Art. 20, Rn. 16.

¹²⁶ *Otto Bähr*: Der Rechtsstaat. Eine publizistische Skizze, Kassel, Göttingen 1864.

¹²⁷ *Rudolf von Gneist*: Der Rechtsstaat, Berlin 1872.

¹²⁸ *Stern*: Staatsrecht I, S. 771.

allgemeinen Staatslehre und verlagerte sich in den Bereich der Verwaltungsrechtswissenschaften.¹²⁹ Diese Tendenz bestand bis zur Weimarer Republik fort.¹³⁰

Die formelle Auffassung des Rechtsstaatsbegriffs ist auch für den Rechtspositivismus charakteristisch. Einer der wichtigsten Vertreter des Rechtspositivismus, *Richard Thoma*, hob die formellen Seiten des Rechtsstaates wie die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung, die Verantwortung der Beamten für Übergriffe oder Versäumnisse und die Kompetenz der unabhängigen Gerichte über jede rechtliche Streitigkeit hervor.¹³¹ *Stern* beurteilt richtigerweise die Herabsetzung des Rechtsstaats unter dem Einfluss des Rechtspositivismus von einem materialen Ordnungsprinzip auf das Niveau einer formellen Kategorie als einen „*deutlichen Bruch*“ in der Geschichte der Entwicklung der Rechtsstaatsidee.¹³²

Der schwerste Mangel des Konzepts des formellen Rechtsstaates zeigte sich in der Tatsache, dass es zwei untrennbare Kategorien – Form und Inhalt – voneinander trennte. Alle Aufmerksamkeit wurde auf formelle Elemente konzentriert. Das wahre Wesen des Rechtsstaates wurde missachtet. Nach *Ihering* ist die Form eine „*geschworene Feindin der Willkür*“¹³³. Das stimmt aber nur insoweit, als dahinter ein adäquater Inhalt steht. Im Recht besitzt die Form ohne Inhalt keine unabhängige Bedeutung. Auch das VGG betont, dass es keine Form nur für sich selbst gibt.¹³⁴ Wird sie entleert, dann ähnelt die Form einem Arzneigefäß, in das es sehr leicht ist, statt eines Heilmittels ein Gift zu gießen.

Der Rechtsstaat benötigt ohne Zweifel auch eine klare formelle Ausformung. Gleichzeitig müssen materielle Forderungen in diesem formellen Rahmen beachtet werden. So ist der Gesetzesvorrang für den Rechtsstaat ausdrücklich relevant. Aber zugleich muss ein Gesetz materiellen Maßstäben entsprechen. Als dieses maßgebliche Erfordernis außer Acht blieb und man das Gesetz über die Freiheit positionierte, wurde der Rechtsstaat „*Gesetzesstaat, und das Gesetz konnte jeden Inhalt annehmen, auch den des Unrechts*“¹³⁵. Die Hintansetzung der essenziellen materiellen Werte wie Freiheit, Gerechtigkeit und Gleichheit machte das Gesetz und den Gesetzgeber zum Instrument der

¹²⁹ *Menger*: Der Begriff des sozialen Rechtsstaates, S. 42 (53); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1742; *Scheuner*: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (462).

¹³⁰ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 15; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 264.

¹³¹ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1748.

¹³² *Stern*: Rechtsstaat, S. 8 f.

¹³³ *Rudolf von Ihering*: Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, Zweiter Theil, Zweite Abtheilung, 3. Auflage, Leipzig 1875, S. 471.

¹³⁴ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/2/378 vom 13. Juli 2006 im Fall „Der Bürger von Georgien Valeri Gelashvili gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2006 – 2007, Batumi 2009, S. 48 (63).

¹³⁵ *Stern*: Staatsrecht I, S. 773.

totalitären Politik.¹³⁶ Hier wurde der Staat durch das Recht nicht gebunden, sondern er selbst manipulierte mit dem Recht und das Recht selbst. Das Recht wurde zur Waffe der Ausübung und Stärkung eines rückhaltlosen Machtwillens degradiert.¹³⁷ Die nationalsozialistische Diktatur benötigte dabei sogar keine weitgehende Demontage der verfassungsrechtlich garantierten Elemente des formellen Rechtsstaates.¹³⁸

Wie die Geschichte verdeutlicht, leistete die Formalisierung der Rechtsstaatsidee dem Missbrauch Vorschub. In dieser Hinsicht verursachte sie verheerende Folgen. Trotzdem sind einige höchst positive Einschätzungen des formellen Rechtsstaates zu finden. So meint *Forsthoff*, dass die Zeit der Herrschaft des formellen Rechtsstaates die Epoche des echten bürgerlichen Rechtsstaates, des echten Gesetzgebers, der echten Rechtsprechung und Verwaltung sei.¹³⁹ *Sobota* widerspricht dieser Ansicht. Sie sieht den Grund solcher Anschauung im Einfluss des späten 19. Jahrhunderts. Demgemäß stützte sich der Rechtsstaat auf die Autonomie der bürgerlichen Gesellschaft vom Staat. Das ausschlaggebendste Argument für die Position von *Sobota* stellt die offensichtliche Tatsache dar, dass „in dieser ‚klassischen Epoche‘ der Stern des Rechtsstaats bereits gesunken“ ist.¹⁴⁰

Ungeachtet der Kritik muss betont werden, dass die formelle Seite für den Rechtsstaat große Signifikanz aufweist. Sie umfasst verschiedene Rechtsinstitute, ohne die die Existenz des Rechtsstaates unvorstellbar wäre. Deswegen wäre es nicht gerechtfertigt, Vorteile und Verdienste des formellen Rechtsstaates außer Acht zu lassen.¹⁴¹ Das Problem besteht aber darin, dass gleichzeitig die materielle Seite des Rechtsstaates nicht vernachlässigt und somit Form von Inhalt nicht künstlich getrennt werden dürfen.

b) Materieller Rechtsstaat und Gerechtigkeit

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hat sich die Stellung zum Rechtsstaat wesentlich geändert. Ausschlaggebend war jene äußerst negative Erfahrung, die mit der Akzentuierung nur auf die formelle Seite der Rechtsstaatlichkeit erlebt wurde.¹⁴² Die Nachkriegszeit wurde durch die

¹³⁶ *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 99.

¹³⁷ *Scheuner*: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (463).

¹³⁸ *Menger*: Der Begriff des sozialen Rechtsstaates, S. 42 (56).

¹³⁹ *Ernst Forsthoff*: Der moderne Staat und die Tugend, in: Rechtsstaat im Wandel, Stuttgart 1964, S. 13 (19).

¹⁴⁰ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 36.

¹⁴¹ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1749; *Stern*: Staatsrecht I, S. 774.

¹⁴² *Kloepfer*: Verfassungsrecht I, S. 298.

Rückkehr zur Idee des materiellen Rechtsstaates und ihre Neuentdeckung gekennzeichnet.¹⁴³ Der Rechtsstaat erwarb seinen ursprünglichen Inhalt zurück. In den Mittelpunkt rückten solche Werte wie Freiheit, Gerechtigkeit, Würde und Gleichheit. An das Recht und die Gesetzgebung wurden nicht nur formelle, sondern auch materielle Anforderungen gestellt.¹⁴⁴

Der Fakt, dass dem materiellen Aspekt des Rechtsstaates mehr Aufmerksamkeit gewidmet wurde, deutet nicht darauf hin, dass diese Idee diesmal auf die materielle Seite reduziert werden sollte. Das wäre ein ähnlicher Lapsus wie eine Akzentuierung allein des formellen Rechtsstaats. Es handelt sich um zwei untrennbare Seiten einer Medaille, die keinesfalls Antithesen, sondern verschiedene Akzente derselben Frage ergeben.¹⁴⁵ Die Ursache des Zusammenbruchs des formellen Rechtsstaates war, wie bereits betont, die Vernachlässigung des materiellen Inhalts des Rechtsstaates. Deshalb wird zu Recht behauptet, dass eine Gegenüberstellung zwischen den formellen und materiellen Aspekten des Rechtsstaatsprinzips absolut überflüssig sei. Sie besitze ebenfalls keine Ergiebigkeit im dogmatischen Sinne.¹⁴⁶ Eher umgekehrt – die formellen und materiellen Seiten ergänzen sich gegenseitig. Beide dienen der Wahrung der Freiheit.¹⁴⁷ Außerdem darf nicht vergessen werden, dass Freiheit des Rechtsstaates, wie *Hesse* zutreffend pointiert, rechtlich geregelt, „*verfasste, in Form gebrachte Freiheit*“ ist.¹⁴⁸

In den Staaten wie Georgien, die über wenig Erfahrung mit dem Rechtsstaat verfügen und in denen demokratische Institute noch schwach sind, besteht die Gefahr, dass, wenn formelle Voraussetzungen nicht eingehalten werden, auch materielle Prinzipien des Rechtsstaates bedroht sind. Beispielsweise kann das Verfassungsgericht, das nicht unabhängig ist, in seinen Entscheidungen beteuern, dass die offensichtlich verfassungswidrige Rechtsnorm, die ein Grundrecht nicht verhältnismäßig einschränkt, verfassungsmäßig und gerecht sei.

Alle wesentlichen Werte des materiellen Rechtsstaats werden in entsprechenden Teilen der Dissertation erörtert werden. In diesem Teil wird die Frage der Gerechtigkeit herausgehoben. Die Gerechtigkeit nimmt eine wichtige Stellung im Rechtsstaat ein. Der Rechtsstaat richtet sich auf

¹⁴³ *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 102; *Menger*: Der Begriff des sozialen Rechtsstaates, S. 42 (57); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1753; *Stern*: Rechtsstaat, S. 9.

¹⁴⁴ *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541(553).

¹⁴⁵ *Kloepfer*: Verfassungsrecht I, S. 298; *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (554).

¹⁴⁶ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 35; *Friedrich Eberhard Schnapp*(Bearb.): Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band 1 (Präambel bis Art. 69), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, Rn. 26.*

¹⁴⁷ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 41; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1729; *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541(553); *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 458; *Stern*: Staatsrecht I, S. 775, 785.

¹⁴⁸ *Hesse*: Der Rechtsstaat im Verfassungssystem, S. 557 (579).

Gerechtigkeit aus.¹⁴⁹ Das wurde auch vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mehrmals betont.¹⁵⁰ Die Gerechtigkeit präsentiert sich als der bedeutsame Faktor, der die Rechtsstaatsidee akzeptabel und sogar attraktiv für jeden Menschen macht. Seinerzeit unterstrich *Thomas von Aquin* zwei Momente der Gerechtigkeit. Die Gerechtigkeit setzt erstens eine Gesellschaft freier Individuen voraus und zweitens soll der Führer vorhanden sein, der im Interesse dieser Gesellschaft waltet.¹⁵¹ Es wurde die Effektivität der Gerechtigkeit unterstrichen: „*Aus der Erfahrung sieht man zudem noch klarer, dass die Könige durch Gerechtigkeit mehr Reichtum erwerben als die Tyrannen durch Raub.*“¹⁵² Dieses Zitat hat in unserer Zeit seine Aktualität und Anziehungskraft nicht verloren.

Eine Stellungnahme über Gerechtigkeit trifft man nahezu bei jedem Autor, der sich mit dem Thema des Rechtsstaates beschäftigt. Es besteht eine Vielfältigkeit der Meinungen sogar bei ein und demselben Wissenschaftler. So meint *Khubua*, dass die Gerechtigkeit der ideelle Zustand der Rechtsordnung und das Ziel sowohl der Rechtssetzung als auch der Rechtsanwendung sei. Gleichzeitig behauptet er, dass die Gerechtigkeit den Wertmaßstab des positiven Rechtes darstelle.¹⁵³ Etwas später, in den Kommentaren zur VG, verzichtet derselbe Autor faktisch auf Gerechtigkeit als das Ziel des Rechtsstaates. Diesmal wird betont, dass der Rechtsstaat nicht zu einer abstrakten Idee der Gerechtigkeit strebe, sondern den Schutz und die Gewährleistung der individuellen Freiheit bezwecke.¹⁵⁴ Solche Meinungsvielfalt, die gleicherweise der deutschen Fachliteratur nicht fremd ist, weist darauf hin, dass es sowohl für die Wissenschaft als auch für die Praxis eine erhebliche Bedeutung aufweist, über Gerechtigkeit klare Erkenntnisse zu gewinnen.

Das Wesen der Gerechtigkeit lässt sich schwer begreifen. Die Gerechtigkeit wird unterschiedlich von verschiedenen Gesellschaften, gesellschaftlichen Gruppen und sogar Menschen verstanden. Diese Gegebenheit lässt sich mit den Worten von *Kelsen* erklären: „*Jedes Wertsystem, insbesondere eine Moralordnung mit ihrer Zentralidee der Gerechtigkeit, ist ein gesellschaftliches Phänomen, und daher verschieden nach der Natur der Gesellschaft, innerhalb der es zustande kommt.*“¹⁵⁵ Die Realität überzeugt von der Richtigkeit dieser Meinung. Beispielsweise werden von terroristischen islamistischen Gruppen organisierte Attentate in westlichen Gesellschaften als

¹⁴⁹ *Otto Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. Der soziale Rechtsstaat in verwaltungsrechtlicher Sicht, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968, S. 201 (203); BVerfGE 7, 89 (92).

¹⁵⁰ So z. B. BVerfGE 20, 323 (331); 21, 378 (388); 52, 131 (144 f.); 95, 96 (130).

¹⁵¹ *Jürgen Brand/Hans Hattenhauer (Hrsg.): Der europäische Rechtsstaat. 200 Zeugnisse seiner Geschichte*, Heidelberg 1994, S. 23.

¹⁵² *Thomas von Aquin*: Über die Herrschaft der Fürsten (Übersetzung von Friedrich Schreyvogel, Nachwort von Ulrich Matz), Stuttgart 1971, S. 63.

¹⁵³ *Khubua*: Rechtstheorie, S. 66.

¹⁵⁴ *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 344.

¹⁵⁵ *Hans Kelsen*: Was ist Gerechtigkeit? Wien 1953, S. 12.

schreiende Ungerechtigkeit empfunden. Demgegenüber betrachten einige islamische Gesellschaften oder Individuen sie als eine echte Gerechtigkeitsfeier. Dabei sind beide Seiten in ihren Ansichten absolut ehrlich.

Daraus folgt, wenn sich bei der Aufklärung des Wesens der Gerechtigkeit auf subjektive individuelle oder kollektive Vorstellungen gestützt oder hinsichtlich deren Bestimmung einzelnen Subjekten anvertraut wird, ist das Risiko realistisch, dass die Gerechtigkeit von Gefühlswerten durchdrungen wird.¹⁵⁶ *Benda* deutet zu Recht auf eine eventuelle negative Folge. Sie besteht darin, dass das Rechtsstaatsprinzip seine rechtlich erfassbare Deutlichkeit, inwieweit es durch die Vorstellungen der materiellen Gerechtigkeit ausgefüllt wird, verliert.¹⁵⁷ Außerdem ist die Gefährdung der Überfrachtung des Gerechtigkeitsbegriffs durch vielfältige Inhalte realistisch.¹⁵⁸ Es sind auch politische Konfrontation¹⁵⁹ und Willkür seitens der Rechtsanwender nicht auszuschließen.¹⁶⁰ Diese Befürchtungen wurden durch historische Erfahrungen belegt. Es gab viele totalitäre oder autoritäre Systeme, die beanspruchten, ein gerechtes System zu sein.¹⁶¹

Die Menschheit ist nicht zu einem Kompromiss über Gerechtigkeit gekommen. Versuche in dieser Richtung haben offensichtlich keine Perspektive – „*absolute Gerechtigkeit ist ein irrationales Ideal*.“¹⁶² Es wird keinen allgemeinen und alle Fälle umfassenden Begriff der Gerechtigkeit geben. Daraus folgt, dass das, was gerecht ist, bei der Einschätzung eines konkreten Falles festgestellt werden sollte.¹⁶³ Aber dafür würde man ebenso ganz klare Ausgangspunkte brauchen. Ansonsten werden ähnliche Schwierigkeiten für einen konkreten Fall, wie im Allgemeinen, existieren.

Gleichheit ist für Gerechtigkeit von großer Relevanz, insbesondere wenn über den sozialen Rechtsstaat gesprochen wird.¹⁶⁴ Sie fördert es, aus der Verfassung die materiellen Kriterien der Gerechtigkeit zu gewinnen.¹⁶⁵ Das ist positiv für die Erkenntnis der Gerechtigkeit. Aber dadurch wird ihr Wesen nicht schlechthin erkannt. „*Gleich*“ besagt nicht immer „*gerecht*“. Man kann gleich auch in Ungerechtigkeit sein. So waren z. B. alle Insassen eines Konzentrationslagers

¹⁵⁶ *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (553).

¹⁵⁷ *Ernst Benda*: Der soziale Rechtsstaat, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 719 (722).*

¹⁵⁸ *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier, GG, Art. 20, Rn. 51.*

¹⁵⁹ *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 38.

¹⁶⁰ *Philip Kunig*: Der Rechtsstaat, in: *Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.): Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band – Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 421 (433).*

¹⁶¹ Näher darüber: *Scheuner*: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (488); *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 236.

¹⁶² *Kelsen*: Was ist Gerechtigkeit? S. 40.

¹⁶³ *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 38; *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 382.

¹⁶⁴ *Badura*: Der Zustand des Rechtsstaates, S. 13 (17).

¹⁶⁵ *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier, GG, Art. 20, Rn. 51.*

„gleich“ im Unrecht. Ebenfalls ungerecht ist Gleichsetzung, die die Freiheit des Individuums in übertriebenem und unvernünftigem Maß einschränkt.

Die Identifizierung von Gerechtigkeit, Rechtlichkeit und Gesetzlichkeit wäre ebenso unzutreffend. Das Kriterium, dass Gerechtigkeit gewährleistet sei, wenn Gesetze sittlich sind und Abgeordnete bei der Gesetzgebung moralisch handeln,¹⁶⁶ ist vage. Einerseits ist Gerechtigkeit der Maßstab für die Einschätzung des Rechts und nicht selbst das Recht. Das Recht kann gerecht oder ungerecht sein. Andererseits lässt sich schwer festzustellen, was moralisch oder unmoralisch wäre und wer das wie überprüfen könnte.

Es wäre pragmatisch, wenn nicht über Gerechtigkeit im Allgemeinen, sondern über Gerechtigkeit für die Ziele des Rechtsstaates gesprochen würde. Das oberste Ziel des Rechtsstaates ist die individuelle Freiheit. Diesbezüglich erweist sich die Stellungnahme von *Kelsen* als interessant und relevant. Es spricht zwar über Demokratie, aber es ist möglich, einige Parallelen zum Rechtsstaat zu ziehen. *Kelsen* fand, dass Demokratie eine gerechte Staatsform sei, weil sie die individuelle Freiheit als ihr Ziel sichere.¹⁶⁷ Hier ist die Frage der Gerechtigkeit mit dem Ziel der Freiheit verbunden. Diese Annahme wäre auch für Gerechtigkeit im rechtsstaatlichen Sinne ausschlaggebend, weil der Rechtsstaat ebenfalls Freiheit bezweckt. Wird dieser Logik gefolgt, dann sind im Rechtsstaat der Rechtsakt und die Handlung gerecht, die der individuellen Freiheit, ihrem Schutz und ihrer Stärkung dienen.

Die rechtsstaatliche Freiheit wird nach der Vernunft und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip gemäßigt. Demzufolge gerecht ist auch die Norm oder die Handlung, die die individuelle Freiheit zwar einschränkt, das aber im vernünftigen und angemessenen Rahmen tut. Nach dieser Auffassung ist Gerechtigkeit ein Einschätzungskriterium. Sie selbst stellt kein Ziel des Rechtsstaates dar.¹⁶⁸

Die oben genannte Meinung ähnelt der Ansicht von *Kunig*, wenn darauf Rücksicht genommen wird, dass Grundrechte direkt oder indirekt mit der Freiheit verbunden sind. Er erblickt den Gehalt der Gerechtigkeit im Rechtsstaat darin, dass gegenläufige Grundrechtsimpulse den Gesetzgeber verpflichten, diese zum Ausgleich zu bringen.¹⁶⁹

Kloepfer sieht materielle Gerechtigkeitsabwägungen im Bereich der Grundrechte.¹⁷⁰ Die Tatsache, dass Grundrechte in der Verfassung positiv enthalten sind, vereinfacht die Aufgabe, die Umrisse der

¹⁶⁶ *Schachtschneider*: Prinzipien, Berlin 2006, S. 20.

¹⁶⁷ *Kelsen*: Was ist Gerechtigkeit? S. 16, 42.

¹⁶⁸ *Kloepfer*: Verfassungsrecht I, S. 351.

¹⁶⁹ *Kunig*: Rechtsstaat, S. 421 (434).

¹⁷⁰ *Kloepfer*: a. a. O.

Gerechtigkeit klarzumachen. Auf der anderen Seite deckt die Verfassung allein das Thema der individuellen Freiheit nicht abschließend ab. Dabei muss eingeräumt werden, dass das subjektive Moment bei der Behandlung der Gerechtigkeitsfrage, wie bei der Auslegung der Grundrechte, nicht zu vermeiden ist. Es lässt sich der Gerechtigkeitsbegriff nicht nur aufgrund objektiver Kriterien bestimmen. Es ist lediglich möglich, subjektiven Faktoren eine tunlichst geringe Bedeutung zuzumessen.

3. Summatives und integrales Rechtsstaatsverständnis

Im wissenschaftlichen Diskurs über den Rechtsstaat wird häufig die Frage der summativen und integralen Rechtsstaatsauffassungen gestellt. Nach dem summativen Verständnis wird das Rechtsstaatsprinzip als ein Sammelbegriff einzelner rechtsstaatlicher Gewährleistungen wahrgenommen. Die integrale Betrachtungsweise anerkennt neben einzelnen rechtsstaatlichen Elementen auch einen allgemeinen Rechtsstaatsbegriff. Diese Divergenz wird zutreffend damit begründet, dass es im Verfassungstext keine klare Regulierung der Rechtsstaatsfrage gibt. Einzelne Elemente und Aspekte der Rechtsstaatlichkeit finden ihre Reglementierung in verschiedenen Verfassungsnormen.¹⁷¹

Unter den Vorteilen des summativen Rechtsstaatsverständnisses sind vor allem Konkretisierung und Klarheit nennenswert. Die Entscheidung der Rechtsfragen und Probleme erfolgt aufgrund einer konkreten, positiven Verfassungsnorm.¹⁷² Solche Auffassung ist einfacher und klarer nachvollziehbar.¹⁷³ Was die allgemeine Definition des Rechtsstaates angeht, ist sie nach der Meinung der Befürworter der summativen Auffassung entweder überflüssig und stellt keinen Teil des positiven Verfassungsrechts dar¹⁷⁴ oder sie benötigt ein hohes Abstraktionsniveau und besitzt deswegen keine praktische Bedeutung.¹⁷⁵

Das integrale Verständnis des Rechtsstaates stützt sich auf die Geschichte der Rechtsstaatsidee und den Regelungszusammenhang der Verfassung. Nach Meinung der Befürworter dieser Einstellung gibt es einen allgemeinen und unabhängigen Begriff des Rechtsstaates, der etwas breiter ausfällt als

¹⁷¹ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 43.

¹⁷² So z. B. von Arnould: Rechtsstaat, S. 703 (705); Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 43; Philip Kunig: Das Rechtsstaatsprinzip. Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1986, S. 98 ff.

¹⁷³ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 43.

¹⁷⁴ Ausführlich in: Kunig: Rechtsstaatsprinzip, insb. S. 457 ff., 481 ff.

¹⁷⁵ Kloepfer: Verfassungsrecht I, S. 299.

eine schlichte Summe einzelner Rechtsstaatsgewährleistungen.¹⁷⁶ Er besitze eigenständigen Gehalt und eigenständige Aufgaben.¹⁷⁷ Das gelte insbesondere für den Bereich des Organisations- und Verfahrensrechts.¹⁷⁸ Außerdem bestehe die Möglichkeit, aus dem allgemeinen Rechtsstaatsbegriff die Elemente abzuleiten, die im Verfassungstext nicht dargelegt sind, wie z. B. das Bestimmtheitsgebot oder das Übermaßverbot.¹⁷⁹ Gleichzeitig spiele das allgemeine Rechtsstaatsprinzip als ein impliziter Verfassungsgrundsatz die Rolle des Richtungs- und Sinngabers der Verfassungsauslegung und der logischen Verbindung zwischen verschiedenen Teilen des Verfassungsrechts.¹⁸⁰

Das BVerfG verzichtet nicht auf die Anwendung des allgemeinen Rechtsstaatsbegriffs. Es betrachtet ihn als in den konkreten Verfassungsvorschriften wie Art. 20 Abs. 2 und 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankert.¹⁸¹ Das Rechtsstaatsprinzip wird auch aus der „Gesamtkonzeption des Grundgesetzes“ abgeleitet.¹⁸² Manchmal wird es ohne Bezug auf bestimmte Verfassungsnormen genannt.¹⁸³

In der Entscheidung für ein Prinzip sieht *Stern* den Nachteil, dass das Rechtsstaatsprinzip „*seine Konturen verliert und dadurch entweder zur Leerformel denaturiert oder mit allen möglichen Inhalten angereichert wird, die sein Wesen verändern*“¹⁸⁴. Dieses Substanzproblem kann jedoch vermieden werden. Die Voraussetzung dafür ist die Orientierung auf das Wesen und Ziel des Rechtsstaates. Wenn unter dem Rechtsstaat der Staat verstanden wird, in dem die Staatsmacht für den Schutz der vernünftigen und gemäßigten Freiheit im Rahmen des gerechten Rechts ausgeübt wird, dann sollte keine Angst davor bestehen, dass der Umriss des Rechtsstaats undeutlich wird oder der Rechtsstaatsbegriff fremde Inhalte dulden würde. Wesen und Ziel des Rechtsstaates können die Funktion der Grenze zwischen rechtsstaatlichen und nichtrechtsstaatlichen Verhaltensweisen übernehmen. Dadurch könnten unerwünschten Entwicklungen der Rechtsstaatssubstanz entgangen werden. Die Ausrichtung auf Wesen und Ziel des Rechtsstaates könnte auch für die Zurechnung verschiedener Rechtsinstitute zum Rechtsstaatsprinzip behilflich sein.

¹⁷⁶ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 44.

¹⁷⁷ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 44; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 44.

¹⁷⁸ So z. B. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 44; *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (545); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 45; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 399 ff.

¹⁷⁹ *Stern*: Staatsrecht I, S. 778. Ähnlich auch: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 45.

¹⁸⁰ *Von Arnould*: Rechtsstaat, S. 703 (705).

¹⁸¹ BVerfGE 52, 131 (143); 108, 186 (234 f.).

¹⁸² BVerfGE 45, 187 (246).

¹⁸³ BVerfGE 95, 96 (140); 97, 67 (78); 101, 275 (288).

¹⁸⁴ *Stern*: Staatsrecht I, S. 778.

Es besteht kein Bedarf, alle Rechtsstaatsgewährleistungen in einem Begriff zu summieren. Der Rechtsstaat ist mehr als die Summe der Vielzahl seiner Bestandteile. Die Rechtsstaatsidee generierte verschiedene Elemente oder machte Gebrauch von bereits vorhandenen Instituten. Sie war ein selbstständiger Gedanke und keinesfalls das Ergebnis der Elementenfusion. Das bedeutet nicht, dass auf die Einzelgewährleistungen des Rechtsstaates verzichtet werden sollte. Es bietet sich vielmehr eine subsidiäre Anwendung des Rechtsstaatsprinzips hinter speziellen Verfassungsbestimmungen an.¹⁸⁵

4. Rechtsstaatsmerkmale

a) Meinungsvielfalt über die Merkmale des Rechtsstaates

Es gibt kaum andere rechtsstaatliche Fragen, die eine solche Pluralität der Meinungen verursacht hätten, wie das Thema der Rechtsstaatsmerkmale. Unterschiedlich sind die Stellungnahmen darüber, welche Elemente zum Rechtsstaatsprinzip gehören. Öfter trifft man die Aufzählungen nur einiger Merkmale.¹⁸⁶ Bei anderen Autoren wird die Zahl der Elemente deutlich größer.¹⁸⁷ *Sobota* zählt sogar 142 Merkmale des Rechtsstaates.¹⁸⁸ Deswegen ist die Meinung, dass es kein anerkanntes Gesetz über Elemente des Rechtsstaates gebe, begründet.¹⁸⁹

Die Klassifizierung der Rechtsstaatselemente erfolgt aufgrund verschiedener Grundlagen. Die Positionen in dieser Hinsicht sind vielfältig.¹⁹⁰ So teilen beispielsweise einige Autoren die Merkmale des Rechtsstaates in materielle und formelle. Zu den materiellen Merkmalen gehören Grundrechtsgewährleistungen, Verhältnismäßigkeit, Gerechtigkeit usw. Unter den formellen

¹⁸⁵ *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (545); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 44.

¹⁸⁶ So z. B. *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 202; *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (720); *Walther Fürst*: Die Funktionsgebundenheit von Verfassungs- und Verwaltungsrechtsprechung im Spannungsfeld grundgesetzlicher Gewaltenteilung, in: Festschrift Edwin Loebenstein zum 80. Geburtstag, Wien 1991, S. 31 (30); *Hans Hofmann (Bearb.)*: Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Begr.)/Hofmann, Hans/Hopfauf, Axel (Hrsg.)*: GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln 2011, Rn. 58; *Hans Peter Ipsen*: Über das Grundgesetz, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.)*: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 16 (22); *Kloepfer*: Verfassungsrecht I, S. 302; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1806; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 27; *Friedrich Eberhard Schnapp*: Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Republik Polen, in: *Osteuropa*, 47 (2001) 3, S. 171 (172 f.); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 35, 39; *Stern*: Rechtsstaat, S. 7 f.; *Stern*: Staatsrecht I, S. 784.

¹⁸⁷ *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 107 f.; *Michael Sachs (Bearb.)*: Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Sachs, Michael (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, München 2011, Rn. 77 f.; *Schachtschneider*: Prinzipien, S. 16 ff.

¹⁸⁸ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 254 ff. Zur Kritik: *Kunig*: Rechtsstaat, S. 421 (432).

¹⁸⁹ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 527.

¹⁹⁰ Näher darüber *Buchwald*: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 180 ff.

Elementen werden u. a. Gewaltenteilung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Unabhängigkeit der Gerichte, Rechtsschutz, Rechtssicherheit und öffentlich-rechtliche Entschädigung genannt.¹⁹¹

Es gibt auch eine kompliziertere Variante der Einteilung wie etwa die von *Sobota*. Sie schlägt vier Gliederungsebenen vor. Am Anfang werden drei große Gruppen der Rechtsstaats Elemente – Rubriken – hervorgehoben. Das sind konstituierende, nomokratische und relationierende Rechtsstaats Elemente. Merkmale des Rechtsstaates werden nach ihrer Relation zum Rechtsstaat und ihrer Bedeutung für das Rechtsstaatsprinzip sortiert. Die Rechtsstaatsmerkmale, die besonders wichtig sind, bilden Rechtsstaats Elemente. Sie, als unabdingbare Merkmale des Rechtsstaates, werden durch die Ewigkeitsgarantie des GG geschützt. Den Elementen folgen sogenannte kennzeichnende Merkmale. Sie stellen die unterbegrifflichen Ausformungen des jeweiligen Rechtsstaats Elements dar. Solche Merkmale dürfen nicht angetastet werden, soweit sie in einem Rechtsstaats Element begrifflich enthalten sind. Zwei andere Gruppen – gelegentliche Merkmale und unspezifische Merkmale – werden nicht durch die Ewigkeitsgarantie geschützt. Unter gelegentlichen Merkmalen werden die Voraussetzungen der Verwendung eines Rechtsstaats Elements oder deren rechtliche Folgen gemeint. Was unspezifische Merkmale betrifft, sieht *Sobota* keinen Platz für sie im dogmatischen System des Rechtsstaatsprinzips vor.¹⁹²

Ungeachtet der Kompliziertheit ist das System von *Sobota* klar und geordnet. Wenn man in der Zukunft die das Rechtsstaatsprinzip umfassende Ewigkeitsgarantie in der VG einführen wird, dann würde man gezwungen, Grenzen der Unantastbarkeit des Rechtsstaatsprinzips festzusetzen. Die oben erwähnte Klassifikation könnte bei der Absonderung des unveränderlichen Kerns des Rechtsstaatsprinzips besonders relevant sein.

Aus der vielfältigen Palette der Rechtsstaatsmerkmale werden in der Dissertation nur diejenigen in den Vordergrund gestellt, die in zweierlei Hinsicht bedeutsam sind. In erster Linie besitzen sie prinzipielles Gewicht für das Rechtsstaatsprinzip. Der Rechtsstaat wäre ohne sie unvorstellbar. Andererseits könnte die Beschäftigung mit den Fragen und Problemen, die mit diesen Merkmalen verbunden sind, einen Beitrag zum Aufbau des Rechtsstaates in Georgien leisten.

¹⁹¹ So z. B. *Huber*: Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 589 (593 f.); *Hans D. Jarass (Bearb.)*: Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Auflage, München 2012, Rn. 30; *Hans-Jürgen Papier*: Gewaltentrennung im Rechtsstaat, in: *Merten, Detlef (Hrsg.)*: Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu; Vorträge und Diskussionsbeiträge der 57. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1989 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1989, S. 95 (95); *Stern*: Staatsrecht I, S. 783. Zur Kritik: *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, Art. 20, Rn. 48; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 457.

¹⁹² Ausführlich: *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 462 ff., 471 f., 518 ff.

b) Grundrechtsbindung

Über die Frage, ob die Grundrechtsbindung des Staates zum Elementenkreis des Rechtsstaates gehört, lassen sich unterschiedliche Ansichten feststellen. Der Großteil der Autoren ist der Meinung, dass die Gewährleistung von Grundrechten zu den elementaren Merkmalen des Rechtsstaates gehört.¹⁹³ Vor allem betonen sie die Bedeutung von Menschenwürde,¹⁹⁴ Freiheit und Rechtsgleichheit.¹⁹⁵

Es gibt aber auch die Anschauung, die sich von der oben genannten Position unterscheidet. So z. B. formuliert *Sobota* sieben Hauptprinzipien der Verfassung. Das Prinzip der Grundrechte, wie das Rechtsstaatsprinzip, befinde sich auf dieser Liste.¹⁹⁶ Daraus ergebe sich, dass Grundrechte die Elemente eines unabhängigen Normensystems seien. Dies schließe ihre Zugehörigkeit als Elemente zum Rechtsstaatsprinzip aus.¹⁹⁷ Unterdessen wird auch die Interdependenz der Hauptprinzipien nicht vergessen. *Sobota* unterstreicht, dass das Prinzip der Grundrechte den Regelungsgehalt des Rechtsstaatsprinzips mitbestimme.¹⁹⁸

Tatsächlich wäre es äußerst schwierig, eine enge Verbindung zwischen Grundrechten und dem Rechtsstaat zu bestreiten. Der Rechtsstaat ist durch Grundrechte, als unmittelbar geltendes Recht, gebunden und eingeschränkt. Das ist eines der zentralen Gebote des Rechtsstaatsprinzips.¹⁹⁹ Die Grundrechte bilden die rechtliche Ordnung des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat.²⁰⁰ Wird der Rechtsstaat isoliert von den Grundrechten betrachtet, dann wird das Wichtigste, was durch ihn erstrebt wird, und zwar Freiheit, übersehen. Gleichzeitig sind der effektive und umfangreiche Schutz und die Gewährleistung der Grundrechte allein im Rechtsstaat erreichbar. Würde die Staatsmacht von solch wirksamen „Beruhigungsmitteln“ wie dem Rechtsstaatsprinzip befreit, dann würden sich die Grundrechte in leicht brechbare und leere Deklarationen umwandeln.

¹⁹³ So z. B. *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (202); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 24; *Ipsen*: Über das Grundgesetz, S. 16 (22); *Kloepfer*: Verfassungsrecht I, S. 302; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1738, 1806; *Schachtschneider*: Prinzipien, S. 16, 25; *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (544); *Schnapp*: Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Republik Polen, S. 171 (173); *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 27; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 35, 39; *Stern*: Rechtsstaat, S. 7.

¹⁹⁴ *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (203); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 77; *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (544).

¹⁹⁵ *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (202); *Erich Fechner*: Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968, S. 73 (75); *Stern*: Staatsrecht I, S. 784.

¹⁹⁶ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 429.

¹⁹⁷ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 444 ff., 485 f.

¹⁹⁸ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 451, 486.

¹⁹⁹ *Schachtschneider*: Prinzipien, S. 16.

²⁰⁰ *Stern*: Staatsrecht I, S. 784.

In der VG wird den Grundrechten das zweite Kapitel – *„Staatsangehörigkeit Georgiens. Die Grundrechte und Freiheiten eines Menschen“* – gewidmet. Dennoch befindet sich die wichtigste Norm für das Rechtsstaatsprinzip nicht in diesem, sondern im ersten Kapitel – *„Allgemeine Bestimmungen“*. Es handelt sich um Art. 7 VG, der eindeutig bestimmt: *„Der Staat bekennt sich zu den allgemein anerkannten Menschenrechten und Freiheiten und schützt sie als die höchsten und unabdingbaren menschlichen Werte. Bei der Ausübung der Macht binden diese Rechte und Freiheiten das Volk und den Staat als unmittelbar geltendes Recht.“*²⁰¹ In diesem Artikel wird die Grundrechtsbindung des Staates gesichert.

Die Menschenwürde wird durch Art. 17 Abs. 1 VG garantiert. Die Gleichheit vor dem Gesetz sieht Art. 14 VG vor. Außerdem ist Art. 16, der das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit beinhaltet, hervorzuheben. Bedauerlicherweise lässt sich im Text der georgischen Verfassung keine Norm finden, die, wie Art. 19 Abs. 1 und 2 GG, fundamentale Forderungen für die Einschränkung der Menschenrechte aufstellen würde. Dieser Mangel wird einigermaßen durch die Rechtsprechung des VGG ausgeglichen. Darüber hinaus sieht die Mehrheit der Artikel über Menschenrechte Bedingungen für die Einschränkung der Grundrechte und Freiheiten vor. Darunter werden hauptsächlich Gesetzesvorbehalte und Richtervorbehalte gemeint. So sieht beispielsweise Art. 18 Abs. 3 Satz 1 VG folgenden Gesetzesvorbehalt vor: *„Die Festnahme eines Menschen durch eine dazu befugte Person ist nur in den durch das Gesetz vorgeschriebenen Fällen gestattet.“*²⁰² Als das Exempel des Richtervorbehalts ließe sich Abs. 2 desselben Artikels nennen: *„Freiheitsentzug oder irgendeine andere Art der Einschränkung der persönlichen Freiheit ist ohne Gerichtsentscheidung unzulässig.“*²⁰³

Manchmal legt die Verfassung die Alternation oder Kumulation des Gesetzes- oder Richtervorbehaltes fest. Art. 21 Abs. 3 Satz 1 VG, der den Fall der Enteignung regelt, enthält sowohl die Alternation als auch die Kumulation: *„Eine zum Wohl der Allgemeinheit notwendige Enteignung ist in den durch Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Fällen durch Gerichtsentscheidung oder in den vom Gesetz bestimmten dringenden Notfällen ... zulässig.“*²⁰⁴ Außerdem sind andere Voraussetzungen zur Einschränkung der Grundrechte der VG nicht fremd. Darauf wird die Aufmerksamkeit in den entsprechenden Teilen der Dissertation gerichtet werden.

²⁰¹ GTZ: Verfassungen, S. 109.

²⁰² GTZ: Verfassungen, S. 111.

²⁰³ GTZ: Verfassungen, a. a. O.

²⁰⁴ GTZ: Verfassungen, S. 112.

c) Gewaltenteilung

Gewaltenteilung und Balance zwischen Exekutive, Legislative und Judikative erscheinen als unentbehrlich für den Rechtsstaat.²⁰⁵ Das Recht schafft für den Rechtsstaat das notwendige Gleichgewicht. Es verteilt Aufgaben zwischen verschiedenen Gewaltzweigen und errichtet das System der *Checks and Balances*. Diese Problematik bekam existenzielle Tragweite in den Staaten des ehemaligen sowjetischen Lagers. Für sie stellte die Gewaltenteilung eine neue Herausforderung dar. Die Balance zwischen den Gewaltzweigen wurde in der Regel zugunsten des Staatspräsidenten und/oder der Exekutive verletzt. Das bereitete viel Kopfzerbrechen für postkommunistische Gesellschaften und hemmte die rechtsstaatliche, demokratische, gesellschaftliche, politische und sogar wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Länder. Deshalb erfolgte frühzeitig die Feststellung, dass die Gewaltenteilung die Rolle der Hemmung und Balancierung der Gewalt verloren und sich in ein Mittel der Gewaltorganisation umgewandelt habe.²⁰⁶ Die Gewaltenteilung bleibt auch heutzutage eines der wichtigsten Probleme für viele Staaten, darunter auch Georgien.

Die Hauptadresse des Prinzips des Grundsatzes der Gewaltenteilung ist Art. 5 Abs. 4 VG.²⁰⁷ Nach dieser Norm stützt sich die Ausübung der Staatsmacht auf das Prinzip der Gewaltentrennung. Aber das Thema der Gewaltenteilung in der VG ist dadurch nicht ausgeschöpft. Damit sind ferner die Verfassungsregelungen verbunden, die Struktur und Aufgaben der Gewaltzweige bestimmen. Die Details werden unten im speziellen Teil über die Gewaltenteilung besprochen.

²⁰⁵ So z. B. *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (202); *Fechner*: Freiheit und Zwang, S. 73 (75); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 23; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 58; *Huber*: Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 589 (593); *Kloepfer*: Verfassungsrecht I, S. 302; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1806; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 77; *Schachtschneider*: Prinzipien, S. 17; *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (544); *Schnapp*: Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Republik Polen, S. 171 (172); *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 27; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 35, 39; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 239; *Stern*: Rechtsstaat, S. 7; *Stern*: Staatsrecht I, S. 784.

²⁰⁶ *Ernst Forsthoff*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.)*: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 165 (193).

²⁰⁷ *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 382.

d) Verfassungs- und Gesetzesbindung

Verfassungshoheit, Verfassungsbindung, Bindung an Gesetz und Recht, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung u. a. gehören zweifelsohne zum Rechtsstaatsprinzip.²⁰⁸ Sie verkörpern in erster Linie die Idee der Nomokratie.

Vor allem bringen zwei Verfassungsnormen den Vorrang der Verfassung zum Ausdruck. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VG schränkt eindeutig und deutlich die Staatsmacht durch die Verfassung ein: „*Die Staatsgewalt wird in dem von der Verfassung vorgeschriebenen Rahmen ausgeübt.*“²⁰⁹ Art. 6 Abs. 1 VG unterstreicht den Primat der Verfassung mit den daraus folgenden rechtlich-hierarchischen Konsequenzen: „*Die Verfassung Georgiens ist das oberste Gesetz des Staates. Alle anderen Rechtsakte müssen mit der Verfassung im Einklang stehen.*“²¹⁰ Während die erste Verfassungsnorm alle Formen des staatlichen Handelns umfasst, bezieht sich die zweite lediglich auf den Rechtsbereich. Sie füllen und erweitern einander.

Mit der Frage der Verfassungs- und Gesetzesbindung sind in der VG verschiedene Verfassungsnormen verbunden. So bestimmt z. B. Art. 78 Abs. 7 Satz 1 VG die Gesetzmäßigkeit des Regierungshandelns, indem er festlegt, dass Struktur, Befugnisse und Arbeitsweise der Regierung durch ein Gesetz geregelt werden. Diese Vorschrift wird durch Art. 78 Abs. 5 VG erweitert, der den Erlass der Regierungsverordnungen und -beschlüsse lediglich auf der Grundlage der Verfassung und anderer gesetzgeberischen Akte zulässt.

Die Unterwerfung der Judikative nur unter die Verfassung und das Gesetz geht von Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG aus. Nach Art. 83 Abs. 1 Satz 2 werden Befugnisse, Bildung und Tätigkeit des VGG auch im Rahmen der Verfassung und eines organischen Gesetzes bestimmt. Das Handeln des VGG muss den Geboten der Verfassungsmäßigkeit und der Rechtmäßigkeit entsprechen.

²⁰⁸ So z. B. *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (202); *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (720); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 26; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 58; *Huber*: Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 589 (593); *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 107; *Kloepfer*: Verfassungsrecht I, S. 302; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1806; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 77; *Schachtschneider*: Prinzipien, S. 17; *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (544); *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 27; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 35, 39; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 239; *Stern*: Staatsrecht I, S. 784.

²⁰⁹ *GTZ*: Verfassungen, S. 108.

²¹⁰ *GTZ*: Verfassungen, S. 109.

e) Rechtsschutz

Wenn ein Mensch keine Möglichkeit bekommt, seine verletzten Rechte in einem gerechten und effizienten Umfeld zu schützen, dann verliert jede Anerkennung der Grundrechte ihren Sinn. Das würde nämlich bedeuten, dass sich der Staat von der bindenden Kraft der Grundrechte befreien und bei deren Einschränkung volle Freiheit genießen würde. In diesem Fall würde es von dem guten Willen der Staatsmacht abhängen, wie weit Grundrechte und Freiheiten gewährleistet werden. Das birgt ernsthafte Gefahr in sich. Die Verfassungsnormen, die Grundrechte garantieren, könnten sich in leere Deklarationen verwandeln. Daher ist der rechtsstaatliche Rechtsschutz den Rechtstaatselementen angehörig.²¹¹

Die Verfassungsnormen, die mit Rechtsschutz verbunden sind, lassen sich in zwei Gruppen teilen. Zur ersten Gruppe gehören die Vorschriften, die die justiziellen Grundrechte garantieren. So schützt z. B. Art. 18 VG den Menschen bei der Einschränkung seiner körperlichen Freiheit. Das ist die *Habeas-Corpus-Akte* in der VG. Umfassender ist Art. 42 VG, der die folgenden Bestimmungen vorsieht: Recht auf gerichtlichen Schutz (Abs. 1), Recht auf den gesetzlichen Richter (Abs. 2), Recht auf Verteidigung (Abs. 3), *ne bis in idem* (Abs. 4), *nulla poena sine lege* (Abs. 5 Satz 1), Recht des Angeklagten, die Vorladung und Vernehmung seiner Zeugen unter denselben Bedingungen zu verlangen, denen die Zeugen der Anklage unterliegen (Abs. 6), keine Beweiskraft von gesetzwidrig erlangten Beweismitteln (Art. 7), Verbot der Aussageverpflichtung gegen sich selbst oder Angehörige (Abs. 8).

Die zweite Gruppe bilden die Verfassungsvorschriften, die das System des zugänglichen, unabhängigen und effektiven Rechtsschutzes gewährleisten. Diese Normen bestimmen u. a.: Rechtsprechungsmonopol der Gerichte (Art. 82 Abs. 1 und Abs. 3), Unabhängigkeit der Judikatur (Art. 82 Abs. 3), Verbot der Bildung der Ausnahme- oder Sondergerichte (Art. 83 Abs. 4), Unabhängigkeit des Richters (Art. 84 Abs. 1 Satz 1), Verbot des Einflusses auf den Richter und der Einmischung in seine Tätigkeit (Art. 84 Abs. 1 Satz 2), Gesetzesvorbehalt, um dem Richter den Fall zu entziehen, seine vorzeitige Entlassung oder die Versetzung in ein anderes Amt (Art. 84 Abs. 2), Unzulässigkeit der Forderung der Rechenschaft vom Richter über eine konkrete Rechtssache (Art.

²¹¹ So z. B. *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (202); *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (720); *Fechner*: Freiheit und Zwang, S. 73 (75); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 28; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 58; *Huber*: Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 589 (593); *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 108; *Kloepfer*: Verfassungsrecht I, S. 302; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1806; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 77 f.; *Schachtschneider*: Prinzipien, S. 17; *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (544); *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 27; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 39; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 239; *Stern*: Rechtsstaat, S. 8; *Stern*: Staatsrecht I, S. 784.

84 Abs. 3), Nichtigkeit der die richterliche Unabhängigkeit einschränkenden Akte (Art. 84 Abs. 4), Gesetzes- und Richtervorbehalt bei der Aufhebung, Änderung oder Aussetzung der gerichtlichen Entscheidung (Art. 84 Abs. 5), Öffentlichkeit der Gerichtssitzung (Art. 85 Abs. 1), Gewährleistung des Dolmetschers für die Personen, die die Amtssprache nicht beherrschen (Art. 85 Abs. 2), Gleichstellung und Wettbewerb zwischen den Gerichtsparteien (Art. 85 Abs. 3), Unvereinbarkeit des Richteramtes mit politischer oder anderer unzulässiger Tätigkeit oder mit einem unzulässigen Amt (Art. 86 Abs. 3), richterische Immunität (Art. 87 Abs. 1, Art. 90 Abs. 4), Gewährleistung der Sicherheit des Richters und seiner Familie (Art. 87 Abs. 2).

f) Verfassungsgerichtsbarkeit

Vorhandensein der Verfassungsgerichtsbarkeit, ihre Kompetenz, insbesondere im Bereich der Grundrechte, und Zugänglichkeit zu ihr sind bezeichnend für den Rechtsstaat.²¹² Immerhin ist die Verfassungsgerichtsbarkeit kein unverzichtbares Element des Rechtsstaatsprinzips. Es gibt die Staaten, die als Rechtsstaaten erwähnt werden können, aber in denen kein Verfassungsgericht existiert. So würde niemand darauf beharren, dass Großbritannien ein Unrechtsstaat sei.

Die Lage sieht aber ganz anders aus, wenn es um einen Staat geht, in dem die Erfahrung der rechtsstaatlichen und demokratischen Entwicklung nicht reich ist und sich die Rechtskultur noch auf niedrigem Niveau befindet. In solchen Staaten spielt die Verfassungsgerichtsbarkeit eine zentrale Rolle für die Gewährleistung der Verfassungshoheit, den Schutz der Menschenrechte und -freiheiten und die Etablierung der Rechtsstaatsforderungen.

Georgien wählte das gleiche Modell der Verfassungskontrolle, das in Deutschland und in der Mehrheit der europäischen Staaten nach dem *Zweiten Weltkrieg* und Zerfall des sozialistischen Lagers entstand. Die Verfassungskontrolle wird durch ein unabhängiges gerichtliches Verfassungsorgan – das VGG – ausgeführt (Art. 83 Abs. 1 VG). Seine Zusammensetzung, Einsetzung der Mitglieder, Amtszeit sowie sein Mitgliederstatus und die -immunität regelt im Allgemeinen Art. 88 VG. Art. 89 VG bestimmt den Personenkreis, der zu einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage berechtigt sind. Außerdem regelt diese Verfassungsnorm die Kompetenzen des Verfassungsgerichtes und die rechtlichen Folgen seiner Entscheidungen.

²¹² So z. B. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 28; *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 108; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 77; *Schachtschneider*: Prinzipien, S. 17; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 35, 39.

g) Ewigkeitsgarantie

Die Ewigkeitsgarantie findet manchmal ihren Platz auf der Liste der Rechtsstaatsmerkmale.²¹³ Sie ist aber eher die verfassungsrechtliche Garantie des Rechtsstaatsprinzips. Durch Art. 79 Abs. 3 GG wird selbst das Prinzip des Rechtsstaates gegen Verfassungsänderungen abgeschirmt. Diese Tatsache demonstriert die Tragweite der Ewigkeitsgarantie für den Rechtsstaatsgrundsatz. Die VG sieht keine gleiche Verfassungsbestimmung vor. Deswegen kann nur hypothetisch beurteilt werden, wie notwendig die Ewigkeitsgarantie in der VG wäre. Wenn festgestellt wird, dass solche Vorschrift erforderlich sein würde, dann könnte auch besprochen werden, welche Verfassungswerte sie in welchen Dimensionen garantieren sollte.

h) Verhältnismäßigkeitsprinzip

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist ein führendes Prinzip sowohl auf der nationalen als auch auf der internationalen Ebene. Wie bereits erwähnt, schließt der Rechtsstaat die vernünftige und gemäßigte Einschränkung der individuellen Freiheit nicht aus. Das Wichtigste ist, dass Gleichgewicht und Maß, die für den Rechtsstaat signifikant sind, dabei erhalten bleiben. Darum wird das Verhältnismäßigkeitsprinzip, obwohl es in der Verfassung nicht direkt positiviert ist, als eines der unverzichtbaren Merkmale des Rechtsstaates anerkannt.²¹⁴

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist auch im Text der VG nicht niedergeschrieben. Dennoch wurde dieser Grundsatz in der Rechtsprechung des VGG anerkannt und mehrmals verwendet. Dabei spielte die Erfahrung der internationalen Gerichte und die der führenden demokratischen ausländischen Staaten eine wichtige Rolle.

i) Rechtssicherheit

Im Rechtsstaat ist der Mensch vor den Rechtsnormen geschützt, die den Forderungen der Rechtssicherheit nicht entsprechen und Vertrauen zwischen ihm und dem Staat zerstören. Das Misstrauen des Individuums stellt eine der ernsthaften Gefahren für die Autorität des Staates und

²¹³ So z. B. *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20, Rn. 77.

²¹⁴ *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 27; *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 1806; *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20, Rn. 78; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, Art. 20, Rn. 35; *Sommermann*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 20, Rn. 239; *Stern*: Rechtsstaat, S. 8; *Stern*: Staatsrecht I, S. 784.

des Rechtes dar. Das Gleiche könnte über Unbestimmtheit und Unklarheit gesagt werden, wenn das Recht für seine Adressaten und Anwender teilweise oder völlig unverständlich oder zweideutig ist.

Der Rechtsstaat impliziert Rechtsgehorsam. Gleichzeitig obliegt ihm die Pflicht, Rechtsnormen verständlich und deutlich zu formulieren und allgemein zugänglich zu machen. Daher ist es logisch, wenn mit dem Rechtsstaatsprinzip die Grundsätze wie Rechtssicherheitsprinzip, Bestimmtheitsgebot, Rückwirkungsverbot und Vertrauensschutz verbunden werden.²¹⁵ Der Bestimmtheitsgrundsatz, genauso wie das Verhältnismäßigkeitsprinzip, ist in der VG nicht zu finden. Dennoch widmet das VGG ihm große Aufmerksamkeit in seinen Entscheidungen.

Art. 42 Abs. 5 Satz 2 VG enthält den Grundsatz des Rückwirkungsverbots: „*Ein Gesetz wirkt nicht zurück, soweit es die Verantwortlichkeit nicht mindert oder von ihr entbindet.*“²¹⁶ Dieser Grundsatz ist mit anderen Prinzipien wie z. B. *nulla poena sine lege* und *nullum crimen sine lege* verbunden. Wenn das Gesetz, das die Strafe einführt oder steigert, zurückwirkt, dann bedeutet das gleichzeitig eine Verletzung des Grundsatzes *nulla poena sine lege*.

5. Rechtsstaat und andere Verfassungsprinzipien der VG

a) Rechtsstaat und Sozialstaat

In einem modernen, demokratischen Staat stützt sich die Verfassung auf ein einheitliches System der Werte. Im Zentrum der Grundordnung steht der freie und würdige Mensch. Die ganze Tätigkeit des Staates wird gerade auf den Schutz dieses Verfassungshauptwertes ausgerichtet. Alle Verfassungsprinzipien und -normen werden dieser Zielrichtung untergeordnet. Daraus folgt, dass sie einzelne Details eines einigen Verfassungsbildes sind. Dennoch dürfen einige Kontraste zwischen ihnen nicht ausgeschlossen werden. Aber gerade das macht das Gesamtbild interessanter und vollkommener.

Zur besseren Wahrnehmung einer Sache oder eines Ereignisses tragen Vergleiche und die Klärung des Zusammenhangs mit anderen Sachen und Ereignissen bei. Es ist nicht möglich, eine

²¹⁵ So z. B. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 27; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 20, Rn. 58; *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 108; *Kloepfer*: Verfassungsrecht I, S. 302; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1806; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 78; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 35, 39; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 518; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 239.

²¹⁶ *GTZ*: Verfassungen, S. 118.

ausführliche Vorstellung über das Rechtsstaatsprinzip zu bilden, wenn es isoliert vom Verfassungsgesamtkontext betrachtet wird. Deshalb ist es angemessen, einen Blick auf die Beziehung des Rechtsstaatsgrundsatzes mit anderen fundamentalen Verfassungsprinzipien zu werfen.

Werden die Präambel und der Text der VG analysiert, dann ist leicht erkennbar, dass vornehmlich vier Hauptgrundsätze hervorgehoben sind – Rechtsstaatsprinzip, Demokratieprinzip, Sozialstaatsprinzip und Republikprinzip. Deswegen wird die Aufmerksamkeit dem Verhältnis des Rechtsstaatsprinzips zu diesen Grundprinzipien gewidmet werden.

Um eine klare Vorstellung über den Bezug zwischen dem Rechtsstaatsprinzip und Sozialstaatsprinzip zu gewinnen, ist es geboten, anfangs zu klären, was „Sozialstaat“ bedeutet. Wie im Fall des Rechtsstaatsprinzips enthält die VG keine allgemeine Definition des Sozialstaatsgrundsatzes. Die Präambel der VG bietet keinen so integrierten Begriff des sozialen Rechtsstaates wie Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Dennoch werden beide Prinzipien nebeneinander und in einem einheitlichen Kontext erwähnt. Die VG sieht keine Alternation zwischen ihnen. Sie spricht gleichzeitig über den Aufbau eines Sozial- und Rechtsstaates.

Abgesehen von der relativen Wortkargheit über das Thema des Sozialstaates, gestalten die Präambel sowie die sogenannten sozialen Grundrechte der VG und die Rechtsprechung des VGG einen bestimmten Eindruck über das georgische Verständnis des Sozialstaatsprinzips. Danach stellt der Sozialstaat nicht nur ein feierlich deklariertes Staatsziel, sondern ein Bündel der Staatspflichten und -aufgaben dar.²¹⁷

Der Sozialstaat verfügt über keine so lange Geschichte wie der Gedanke des Rechtsstaates, obwohl bereits *Magna Charta Libertatum* (1215), *Virginia Declaration of Rights* (1776) sowie die Paulskirchenverfassung (1849) und Reichsverfassung (1871) einige soziale Aussagen enthielten.²¹⁸ Der Begriff „Sozialstaat“ in unterschiedlichen Variationen wurde erst nach dem Zweiten Weltkrieg,

²¹⁷ Das Sondervotum der Richter Ketevan Eremadze und Besarion Zoidze über den Begründungsteil der Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/2/434 vom 27. August 2009 im Fall „Der Ombudsman von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2009, Batumi 2010, S. 114 (119).

²¹⁸ Hans Friedrich Zacher: Das soziale Staatsziel, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Verfassungsstaat, 3. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg 2004, S. 659 (667).*

insbesondere in verschiedenen Landesverfassungen, eingeführt.²¹⁹ Trotzdem ist er nicht erst nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden, sondern stammt aus dem 19. Jahrhundert.²²⁰

Die soziale Frage war im formellen Sinne – für den Staat, zu dem Georgien als eine der Teilrepubliken 70 Jahre lang gehörte – führend. Dadurch wollte man erstens sein Image, dass der kommunistische Staat sich Tag und Nacht um das Volk kümmere, rechtfertigen. Zweitens wurde durch die Akzentuierung der sozialen Thematik die Freiheits- und Grundrechtproblematik in den Hintergrund verschoben. Aber gerade die Grundrechte gewährleisteten am besten, dass der Sozialstaat kein totalitärer und „sozialistischer“ Staat ist, sondern ein freiheitlicher Sozialstaat.²²¹

Die Sowjetunion präsentierte sich als ein sozialistischer Staat. Vielleicht kann aus diesem Grund bis heute in Georgien eine gewisse Zurückhaltung zur Sozialstaatsidee festgestellt werden. Wegen negativer Erfahrungen des sozialistischen Staates vermeiden manche auch den Sozialstaat und sehen sogar einige Gefahren in der Sozialstaatlichkeit. Eine solche Haltung unterliegt einem Irrtum, weil es sich in diesem Fall um zwei verschiedene Erscheinungen handelt. Ungeachtet äußerlicher Ähnlichkeit besteht ein prinzipieller Unterschied zwischen dem sozialistischen Staat und Sozialstaat.

In der Sowjetunion und dementsprechend in der GSSR herrschte ein System, das zentralisierte Planung, Verwaltung und Verteilung implizierte. Jede Äußerung der Eigeninitiative war unerwünscht und manchmal sogar strafbar. Von der Freiheit und dem Rechtsstaatsprinzip durfte gar keine Rede sein. Vielmehr war der Konflikt zwischen dem sozialistischen Staat, in dem Staat und Gesellschaft zusammenfielen, und dem Rechtsstaat deutlich.²²² Demgegenüber werden die Aktivitäten des Sozialstaates im Rahmen des Rechtsstaatsgrundsatzes geführt.²²³ Das bedeutet in erster Linie, dass alle Forderungen des Rechtsstaates respektiert und beachtet werden sollen.²²⁴ Wenn das nicht geschieht, dann führt der Sozialstaat, der den Weg des Rechtsstaates verlässt, nach der Stellungnahme von *Kägi*, zwangsweise in die Diktatur.²²⁵ Diese Meinung ist zutreffend, weil das Verlassen des Weges der Rechtsstaatlichkeit zugleich die Verachtung der Freiheit bedeutet. Das

²¹⁹ Zacher: Das soziale Staatsziel, S. 659 (668).

²²⁰ Darüber ausführlicher: Forsthoff: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 165 (171, 173); Huber: Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 589 (596 f.); Klaus Stern: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: Stern, Klaus/Siekmann, Helmut (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 1036 (1046); Stern: Staatsrecht I, S. 868; Zacher: Das soziale Staatsziel, S. 659 (674).

²²¹ Zacher: Das soziale Staatsziel, S. 659 (732).

²²² Zacher: Das soziale Staatsziel, S. 659 (729).

²²³ Zacher: Das soziale Staatsziel, S. 659 (730).

²²⁴ Gärditz, in: Berliner Kommentar, Art. 20, Rn. 224; Gerber: Sozialstaatsklausel, S. 340 (408); Karpen: Die geschichtliche Entwicklung, S. 110; Scheuner: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (507).

²²⁵ Werner Kägi: Zur Entwicklung des schweizerischen Rechtsstaates seit 1848, in: Hundert Jahre schweizerisches Recht, Jubiläumsgabe der Zeitschrift für schweizerisches Recht, Centenarium 1852 – 1952, Basel 1952, S. 222.

beweist auch das Beispiel der Sowjetunion. Zwar lebte das georgische Volk im Sozialismus, aber nie in einem Sozialstaat. Deshalb war und bleibt die Sozialstaatlichkeit eine wichtige Herausforderung für den relativ jungen georgischen Staat.

Der Sozialstaat bedeutet zuerst soziale Sicherheit, menschenwürdige Existenz, allgemeines wirtschaftliches Gleichgewicht, Allgemeinwohl, mehr Gleichheit und soziale Gerechtigkeit.²²⁶ Nach der Auffassung des VGG ist aber alles tatsächlich nicht in vollem Umfang umsetzbar. Daraus folgt, dass die erwähnten Ziele eine ständige Aufgabe und ein Gegenstand der Sorge des Staates sein müssen.²²⁷

Der Sozialstaat ist gewissermaßen ein Ausgleichs- und Verteilungsstaat.²²⁸ Dieses Thema bedarf aber der äußersten Vorsicht. Es gibt eine bestimmte Grenze, die bei der Ausgleichs- oder Verteilungstätigkeit nicht übertreten werden darf. Der freiheitliche Sozialstaat agiert nach der Grundformel der Selbstverantwortung. Jeder erwachsene und fähige Mensch hat die Möglichkeit und dabei auch die Verantwortung, den Unterhalt für sich und seine Familie zu verdienen. Der Sozialstaat muss diese Selbstverantwortung stärken und nicht aufheben.²²⁹ Diese Formel gleicht einerseits das soziale Staatsziel und andererseits Menschenwürde, Gleichheit und Freiheit aus.²³⁰

Der Staat kann nicht die Natur des Menschen ändern. Eben daraus folgen verschiedene Möglichkeiten unterschiedlicher Individuen und der relative Charakter der sozialen Gleichheit.²³¹ Wird diese Vielfältigkeit naturwidrig und gezwungen in eine Form hineingegossen, dann verursacht das die Stagnation der Entwicklung der Gesellschaft in allen Richtungen, weil gerade von freien Menschen Entwicklung und ihr Erfolg abhängt. Aus diesem Grund ist das Streben zu Universal-, Total-, Erfolgs- oder Ergebnisgleichheit falsch, aussichtslos und würde zur totalitären Aufhebung der Gesellschaft führen.²³² Das diskreditiert das Institut des Sozialstaates, stimuliert sozialen Parasitismus und hindert dadurch den Fortschritt.²³³ Der Sozialstaat zielt nicht auf eine egalitäre

²²⁶ *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (253); *Ernst Benda*: Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 161 (164); Zacher*: Das soziale Staatsziel, S. 659 (678); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/1 – 392 vom 31. März 2008 im Fall „Der Bürger Georgiens Shota Beridze und andere gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2008, Batumi 2009, S. 6 (20); Sondervotum Nr. 1/2/434 vom 27.08.2009, S. 114 (119).

²²⁷ EVGG Nr. 2/1 – 392 vom 31.03.2008, S. 114 (119); Sondervotum Nr. 1/2/434 vom 27.08.2009, S. 114 (119).

²²⁸ *Zacher*: Das soziale Staatsziel, S. 659 (709).

²²⁹ *Zacher*: Das soziale Staatsziel, S. 659 (680, 716 f.).

²³⁰ *Zacher*: a. a. O.

²³¹ *Zacher*: Das soziale Staatsziel, S. 659 (690).

²³² *Zacher*: Das soziale Staatsziel, S. 659 (689 f.).

²³³ *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 125.

Gesellschaft, in der individuelle Freiheit ganz oder teilweise entwertet ist.²³⁴ Er bedeutet eine Verbindung zwischen Gleichheit und Freiheit und keine Wahl Gleichheit statt Freiheit.²³⁵

Das VGG versteht unter Gleichheit, in Bezug auf den Sozialstaat und soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit. Art. 12 Abs. 6 des Gesetzes „Über Privatisierung des staatlichen Vermögens“ sah den direkten und vorteilhaften Verkauf der kleinen Betriebe im Bereich von Einzelhandel, Gemeinschaftsverpflegung und Dienstleistungen an die Personen, die in diesen Betrieben beschäftigt waren, vor. Die Regelung war nur für die *Adjarische Autonome Republik (AAR)* gültig. Für das ganze Georgien gab es bereits ein gleiches Verfahren in den 1990er-Jahren. Aber wegen der separatistischen Politik der Regierung der AAR blieb die Privatisierung des Staatsvermögens in der Republik aus. Die angefochtene Vorschrift stellte diese im sozialen Sinne schwache Gruppe mit der identischen Gruppe aus dem übrigen georgischen Gebiet in Hinsicht auf die Startbedingungen gleich. Eine derartige Gleichstellung befand das VGG als sozial wichtig²³⁶ und gerecht.²³⁷ Die Auffassung des VGG fällt mit der in der deutschen wissenschaftlichen Literatur populären Meinung, dass das Sozialstaatsprinzip vor allem Chancen- und Ausgangspositionsgleichheit fordert, zusammen.²³⁸

Während unter dem Rechtsstaat der Staat gemeint wird, der eher schützt und ein Einschreiten vermeidet, wird der Sozialstaat als ein aktives und handelndes Staatswesen betrachtet.²³⁹ Hier kann logischerweise gefragt werden, wie der Sozialstaat eigentlich agieren sollte. Es gibt keine vorgeschriebene und detaillierte Agenda der Sozialstaatlichkeit. Daher ist es nicht zufällig, dass das VGG den weiten Spielraum der Staatshandlung in diesem Bereich mehrmals unterstrich.²⁴⁰ Das bedeutet nicht, dass der Sozialstaat völlig frei handeln darf und keinen Forderungen unterworfen ist. Die Stellungnahme des VGG lässt sich in einer kurzen Formel beschreiben: *Maximum für mindestens Minimum*.²⁴¹ Solche Position formulierte das VGG aufgrund Art. 39 VG, der Folgendes vorsieht: „Die Verfassung Georgiens verweigert nicht jene allgemein anerkannten Rechte, Freiheiten und Garantien der Menschen und Bürger, die hier nicht erwähnt wurden, die aber den

²³⁴ Roman Herzog (Bearb.): Die Verfassungsentscheidung für die Sozialstaatlichkeit, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.): Grundgesetz Kommentar, Band III, München seit 1958, Rn. 47.

²³⁵ Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Sozialstaatlichkeit), Rn. 48; Karpen: Die geschichtliche Entwicklung, S. 119; Zacher: Das soziale Staatsziel, S. 659 (730).

²³⁶ EVGG Nr. 2/1 – 392 vom 31.03.2008, S. 6 (15).

²³⁷ EVGG Nr. 2/1 – 392 vom 31.03.2008, S. 6 (16).

²³⁸ Bogs: Das Problem der Freiheit, S. 509 (516 f.).

²³⁹ Hesse: Der Rechtsstaat im Verfassungssystem, S. 557 (566).

²⁴⁰ EVGG Nr. 2/1 – 392 vom 31.03.2008, S. 6 (15, 20); Sondervotum Nr. 1/2/434 vom 27.08.2009, S. 114 (119).

²⁴¹ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/126, 129, 158 vom 18. April 2002 im Fall „Bachua Gachechiladze, Vladimer Dobordjginidze, Givi Donadze und andere gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2002, Tbilissi 2003, S. 5 (13). *Diese Verfassungsbeschwerde war gegen die Aufhebung einiger Vergünstigungen für Veteranen, im Krieg Gefallenen, Vermissten oder deren Familienangehörigen im Bereich der Stromversorgung gerichtet. Sie war erfolgreich.*

*Prinzipien der Verfassung innewohnen.*²⁴² Mithilfe dieser Verfassungsnorm brachte das georgische Verfassungsgericht die sozialen Rechte, die im Art. 22 und Art. 25 Abs. 1 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* sowie im Art. 2 Abs. 1 des *Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* vorgesehen sind, in den georgischen verfassungsrechtlichen Raum. Es wurde die Vereinbarkeit der angefochtenen Vorschriften mit diesen völkerrechtlichen Normen geprüft.²⁴³ Sie dienten dem VGG als eine Grundlage festzustellen, dass der Staat verpflichtet sei, maximale Anstrengungen zu unternehmen, um wenigstens ein minimales Niveau des Schutzes der Sozialrechte zu gewährleisten.²⁴⁴ Nach einigen Monaten zählte das Verfassungsgericht zu solchen Gewährleistungen die Subsidien des Staates an den Teil der Bevölkerung, der sich keine Stromversorgung leisten konnte. Dieser Position ist zuzustimmen, soweit diese Dienstleistung insbesondere im 21. Jahrhundert als elementar eingeschätzt werden kann. Dagegen ist die Äußerung des VGG, dass der Staat, der einen sozialen Staat aufbaut, verpflichtet ist, die negativen Folgen der instabilen Wirtschaft zu übernehmen,²⁴⁵ übertrieben. Solch ein hoher Maßstab der Verantwortung geht über die allgemeinen Grenzen der Sozialstaatstätigkeit hinaus. In diesem Fall fordert das VGG vom Staat nicht „*mindestens Minimum*“, sondern ein Maximum, das seine Möglichkeiten weit übertreffen kann.

Die oben erwähnte Formel wirft einige Fragen auf. So nehme man z. B. zwei Staaten, von denen einer nicht rechtsstaatlich ist, aber über unerschöpfte Ölreserven verfügt und ein sehr hohes Lebensniveau seiner Bürger sichert. Hingegen folgt der andere Staat den Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien, kann aber wegen einer schwachen wirtschaftlichen Lage, ungeachtet aller Bemühungen, kein Minimum an sozialer Sicherheit garantieren. Darf man den einen oder den anderen als einen Sozialstaat einschätzen? Liefert ein reiches oder gar luxuriöses Leben eine Grundlage für die Behauptung, dass es sich um einen Sozialstaat handelt? Die Antwort auf diese interessanten Fragen könnte auch die Relation zwischen dem Rechtsstaatsgrundsatz und Sozialstaatsprinzip einigermaßen demonstrieren.

In der Literatur findet sich die Meinung, dass ein Staat wie Katar ein Sozialstaat, aber dagegen kein Rechtsstaat sein könnte.²⁴⁶ Solche Vorstellung ist fehlerhaft, weil hier die großzügige soziale Gewährleistung eine ganz andere Motivation hat als in einem Sozialstaat. Soziale Maßnahmen im Sozialstaat sind auf die Bildung einer freien und wohlhabenden Gesellschaft gerichtet. Eine solche

²⁴² GTZ: Verfassungen, S. 117.

²⁴³ *Die Frage, ob die Auslegung des Art. 39 VG richtig ist, wird im Kapitel über Menschenrechte besprochen werden.*

²⁴⁴ EVGG Nr. 1/1/126, 129, 158 vom 18.04.2002, S. 5 (13).

²⁴⁵ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/3/136 vom 30. Dezember 2002 im Fall „Shalva Natelashvili gegen Parlament, Staatspräsidenten und Kommission für die Regulierung der Energetik von Georgien“, in: *Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2002, Tbilissi 2003, S. 88 (105).*

²⁴⁶ *Buchwald: Prinzipien des Rechtsstaats, S. 272.*

Gesellschaft wäre wie ein Todesurteil für einen Unrechtsstaat. Aus diesem Grund haben alle Aktivitäten, auch im sozialen Bereich, in einem Unrechtsstaat einen einzigen Zweck – mit allen Mitteln Macht zu erhalten und zu festigen. Wenn materielle Ressourcen faktisch unbegrenzt sind, dann wäre es sinnvoller, lieber „Zuckerbrot-Politik“ als „Peitschen-Politik“ zu betreiben. Dass man in einigen autoritären Staaten im Wohlstand lebt und sozial bestens gesichert wird, ist der Ausdruck der „Zuckerbrot-Politik“. Andererseits schränkt sich das Regime bei der Durchführung der Sozialpolitik keinesfalls ein, auch nicht durch Rechtsstaatsforderungen. Diese Umstände schließen aus, sogar einen sagenhaft reichen Unrechtsstaat als einen Sozialstaat anzuerkennen: „*Der Sozialstaat ist in unserer Zeit nur, wenn er zugleich Rechtsstaat ist, sinnvoll und möglich.*“²⁴⁷ Ein goldener Käfig beschränkt Freiheit ebenso wie der aus verrostetem Eisen.

Jetzt zum zweiten Kasus – zum Staat –, der zwar ein demokratischer Rechtsstaat ist, aber wegen objektiver Gründe kein Minimum an sozialer Sicherheit sicherstellen kann. Hier hat nicht Ergebnis oder Erfolg, sondern die korrelative Dimension und Zielrichtung der Sozialmaßnahmen – freies und würdiges Dasein des Menschen – eine entscheidende Bedeutung. Mit anderen Worten sollte auch derselbe Staat der Gruppe der Sozialstaaten zugerechnet werden.

Freiheit wird oft in Zusammenhang mit dem Sozialstaat erwähnt. Das ist nicht zufällig und unterstreicht eine besondere Verbindung zwischen beiden fundamentalen Verfassungsprinzipien. Gerade die Freiheit spielt die Rolle des zentralen gemeinsamen Wertes.²⁴⁸ Während der Rechtsstaat Freiheit durch rechtliche Mittel sichert, garantiert der Sozialstaat ihre wirtschaftliche und existenzielle Wahrung, insbesondere in der modernen industriellen Gesellschaft.²⁴⁹ Das wird adäquat durch die folgende Formel zum Ausdruck gebracht: *Freiheit in Geborgenheit*.²⁵⁰

Die Verwirklichung des freiheitlichen Menschenbildes des modernen Verfassungsstaates bedarf neben dem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat auch der sozialen Integration und Legitimation.²⁵¹ Daraus lässt sich feststellen, dass das Hauptziel des Sozialstaates, wie des Rechtsstaates, die Freiheit ist.²⁵² Seine Aufgabe besteht darin, den Menschen im wirtschaftlichen und sozialen Sinne freiheitsfähiger zu machen und materielle oder soziale Faktoren der Beschränkung der Freiheit abzuschaffen oder zu schwächen. Dem „vertikalen Konzept“ der Freiheit

²⁴⁷ Huber: Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 589 (617).

²⁴⁸ Schachtschneider: Prinzipien, S. 57.

²⁴⁹ Hesse: Der Rechtsstaat im Verfassungssystem, S. 557 (568, 576); Huber: Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 589 (615 ff.); Schnapp, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 37; Rolf Gröschner (Bearb.): Kommentar zum Art. 20 GG (Sozialstaat), in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, Tübingen 2006, Rn. 59; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 112 ff.

²⁵⁰ Stern: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, S. 1036 (1047).

²⁵¹ Zacher: Das soziale Staatsziel, S. 659 (677).

²⁵² Sondervotum Nr. 1/2/434 vom 27.08.2009, S. 114 (119).

wird das „horizontale Konzept“ des sozialen Auftrags des Gemeinwesens hinzugefügt.²⁵³ Der Sozialstaat muss dann aktiv handeln, wenn die schwache materielle Lage eines Menschen oder einer Menschengruppe ein solches Maß an Quantität erreicht, dass sie in Qualität umschlägt und gefährlich für die Menschenwürde und -freiheit wird. Das ist der Fall, wenn die oben erwähnte Grundformel des freiheitlichen Sozialstaats verletzt wird.

In einigen Schriften findet sich auch die Ansicht, dass eine gewisse Verschiedenheit zwischen den Zielen des Rechtsstaatsprinzips und Sozialstaatsprinzips existiere. Der Rechtsstaat garantiere Einzelfreiheit, der Sozialstaat Gemeinwohl.²⁵⁴ In diesem Kontext ist es relevant, was unter Gemeinwohl verstanden wird. Wenn damit der unbesorgte soziale Zustand der Gesellschaft und ein hohes Lebensniveau gemeint sind, dann ist die oben erwähnte Ansicht völlig korrekt. Aber dieses Verständnis bedeutet gleichzeitig eine Vernachlässigung des Menschen als eines freien und würdigen Wesens und nicht nur eines Komfort liebenden und genießenden Organismus.

Forsthoff nennt positive Leistung und Teilhabe als Hauptzwecke des Sozialstaates. Das sei ein leistender, zuteilender, verteilender, teilender Staat, der den Einzelnen nicht seiner gesellschaftlichen Situation überlässt, sondern ihm durch Gewährungen zu Hilfe kommt.²⁵⁵ Dieser Standpunkt gibt zwar die Antwort auf die Fragen „Was?“ und „Wie?“, aber nicht auf die Frage „Warum?“. Es ist ungefähr bekannt, was und wie es der Sozialstaat macht, aber inwieweit ist das ein Selbstziel? Wird der Zweck des Sozialstaates nur in Leistung oder Teilhabe gesehen, dann könnte auf das bereits eingeführte Beispiel von zwei Staaten zurückgegriffen werden. Jeder autoritäre oder totalitäre Staat, der so reich ist, dass er die von *Forsthoff* genannten Ziele erfolgreich erfüllen könnte, wäre nach seinem Konzept ein Sozialstaat. Das ist nicht zu akzeptieren, denn im Zentrum des modernen Verfassungswertsystems steht nicht „*der satte Mensch*“, sondern „*der freie Mensch*“, dessen Freiheit vor verschiedenen, darunter auch sozialen Gefahren geschützt wird.

Die These von *Forsthoff*, wonach der Sozialstaat und der Rechtsstaat herkömmlicher Prägung nicht kompatibel seien, fand viele Kritiker. So wendet *Ipsen* dagegen das objektivste Argument an, nämlich die geschichtliche Wirklichkeit und Entwicklung der Bundesrepublik. Sie bewies die Möglichkeit der erfolgreichen Synthese des Rechts- und Sozialstaates.²⁵⁶ Tatsachen sind sozusagen hartnäckig und besitzen oft eine stärkere Beweiskraft als jegliche tief theoretische Behauptung. Außerdem darf nicht ignoriert werden, dass das GG gerade den Rechtsstaat sozialer wie

²⁵³ *Zacher*: Das soziale Staatsziel, S. 659 (690).

²⁵⁴ *Huber*: Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 589 (589 f.).

²⁵⁵ *Forsthoff*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 165 (178 f.).

²⁵⁶ *Jörn Ipsen*: Der Staat der Mitte. Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 2009, S. 356. Ähnlich auch *Zacher*: Das soziale Staatsziel, S. 659 (736).

freiheitlicher Prägung vorsieht und nicht zwei gegenläufige Verfassungsprinzipien. Der Freiheitsimperativ im GG wird durch den Imperativ der sozialen Verantwortung ergänzt.²⁵⁷

Die Durchführung der sozialen Maßnahmen beinhaltet die Steigerung der Möglichkeiten eines Teiles der Gesellschaft auf Kosten des anderen Teiles. Dadurch wird auch die Freiheit eingeschränkt. Das bedeutet aber keinesfalls, dass die Idee der freiheitlichen Zielrichtung des Sozialstaates falsch ist.²⁵⁸ Unterstützung der Freiheit durch Einschränkung der Freiheit klingt paradox. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass die Freiheit nicht schrankenlos garantiert wird. Frei zu sein, heißt zeitgleich auch, eine gewisse Verantwortung zu haben und der Allgemeinheit Rechnung zu tragen.²⁵⁹ Mit anderen Worten: Die Freiheit ist sozial limitiert. Solche Limitierung dient ihrerseits einer gewissen „Verteilung“ der Freiheit, der Stimulierung und Sicherung der Freiheit der Anderen und der Herstellung des Gleichgewichts in der Gesellschaft in dieser Hinsicht.

Für den Sozialstaat ist Aktivität typisch. Aufgrund dieser Tatsache kann nicht behauptet werden, dass das Sozialstaatsprinzip dem Rechtsstaatsprinzip, das jedes staatliche Einschreiten ausschließt und bekämpft, entgegenstehe.²⁶⁰ Der Rechtsstaat lässt eine Einschränkung der Freiheit unter gewissen Umständen und Voraussetzungen, die durch das Rechtsstaatsgebot bestimmt sind, zu.²⁶¹ Bestimmte Distanzierungen zwischen dem Rechts- und Sozialstaat sind jedoch nicht völlig auszuschließen, insbesondere dann, wenn Zwang oder Befehl für soziale Ziele zum Einsatz kommt.²⁶² Jedoch darf sich diese Spannung nicht so weit entwickeln, dass die Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzipien entgegengesetzte Stellungen einnehmen.

Zum Schluss kann bemerkt werden, dass das Rechtsstaatsgebot wie das Sozialstaatsprinzip zwar unterschiedliche, aber zwei unabdingbare, miteinander eng verbundene und sogar voneinander abhängige Bausteine der freiheitlichen Verfassungsordnung ergeben.²⁶³ Der Rechtsstaat fordert, dass soziale Aktivitäten in der Form des Rechts verkleidet werden.²⁶⁴ Weder darf sich der Rechtsstaat vom sozialen Kontext losreißen noch darf die Verwirklichung der sozialen Ziele freie

²⁵⁷ *Bogs*: Das Problem der Freiheit, S. 509 (515).

²⁵⁸ *Gerd Roellecke*: Kommentar zum Art. 20 GG (Identität der Bundesrepublik), in: *Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas (Hrsg.): Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band I, Heidelberg 2002, Rn. 182.*

²⁵⁹ *Gerber*: Sozialstaatsklausel, S. 340 (391); *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (597); *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 34.

²⁶⁰ *Huber*: Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 589 (601, 607, 612, 614).

²⁶¹ *Bogs*: Das Problem der Freiheit, S. 509 (517).

²⁶² *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (213).

²⁶³ *Zacher*: Das soziale Staatsziel, S. 659 (660 f, 720, 737).

²⁶⁴ *Zacher*: Das soziale Staatsziel, S. 659 (713).

Entfaltung einzelner Individuen paralisieren. Zwischen beiden Prinzipien sind Konkordanz und Balance, aber auf keinen Fall Teilung, Gegenüberstellung oder Hierarchisierung notwendig.²⁶⁵

b) Rechtsstaat und Demokratie

Nach der Präambel der VG ist es der unerschütterliche Wille des georgischen Volkes, „eine demokratische Gesellschaftsordnung zu begründen“²⁶⁶. Gemäß Art. 1 Abs. 2 VG ist Georgien nach der Form der politischen Ordnung eine demokratische Republik. Im Verfassungstext finden sich die Elemente der Demokratie wie z. B. Volkssouveränität,²⁶⁷ Volkswahl,²⁶⁸ Regierungskontrolle durch das Parlament,²⁶⁹ Mehrheitsprinzip,²⁷⁰ Gewaltenteilung,²⁷¹ Menschen- und Bürgerrechte.²⁷² Das beweist, dass die Demokratie eines der Grundprinzipien der VG darstellt.

In einem demokratischen Staat werden die wichtigsten Entscheidungen von der Mehrheit getroffen. Die Wahrung der demokratischen Prozedur bedeutet *eo ipso* nicht, dass eine so verabschiedete Entscheidung rechtens ist. Gleichzeitig muss sie den formellen und materiellen Forderungen des Rechtsstaatsprinzips entsprechen. Der demokratische Prozess braucht eine rechtsstaatliche Ausformung und Limitation.²⁷³ Andererseits sichern die Elemente des Rechtsstaates, wie Gesetzesvorrang und Rechtsschutz, den demokratischen Regelungsanspruch des Parlaments. Das verleiht diesen rechtsstaatlichen Merkmalen eine demokratische Dimension.²⁷⁴

Das Recht bedarf demokratischer Legitimation.²⁷⁵ Dadurch wird u. a. die Autorität des Rechtssystems gestärkt, Qualität der Akzeptanz zum Recht ausgebaut und seine

²⁶⁵ *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (208, 211); *Bogs*: Das Problem der Freiheit, S. 509 (517); *Horst Dreier (Bearb.)*: Kommentar zum Art. 20 GG (Einführung), in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, Band 2, 2. Auflage, Tübingen 2006, Rn. 12; *Fechner*: Freiheit und Zwang, S. 73 (80, 93 f.); *Herzog*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Sozialstaatlichkeit), Rn. 31; *Roman Herzog (Bearb.)*: Kommentar zum Art. 20 GG, Art. 20 im Gefüge des GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.)*: Grundgesetz Kommentar, Band III, München seit 1958, Rn. 36; *Huber*: Rechtsstaat und Sozialstaat, S. 589 (590, 603, 614 f., 618); *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 34; *Stern*: Staatsrecht I, S. 785, 868 f; BVerfGE 6, 32 (41).

²⁶⁶ *GTZ*: Verfassungen, S. 106.

²⁶⁷ Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 VG.

²⁶⁸ Art. 49 Abs. 1; Art. 70 Abs. 1 Satz 1 VG.

²⁶⁹ Art. 48; Art. 56 Abs. 1; Art. 59 Abs. 1 und 2; Art. 60 Abs. 2 VG.

²⁷⁰ Art. 43 Abs. 1; Art. 62; Art. 63 Abs. 3; Art. 64 Abs. 2 Satz 1; Art. 65 Abs. 1; Art. 68 Abs. 3 Satz 2 Abs. 4 Satz 2 bis 4; Art. 80 Abs. 4 Satz 2; Art. 81 Abs. 1 Satz 4 Abs. 2 Satz 3 Abs. 4 Satz 2; Art. 88 Abs. 2 Satz 2; Art. 90 Abs. 2; Art. 92 Abs. 1; Art. 96 Abs. 1 Satz 1; Art. 97 Abs. 2 Satz 2; Art. 98 Abs. 3 Satz 2; Art. 102 Abs. 3 VG.

²⁷¹ Art. 5 Abs. 4; Art. 48; Art. 78 Abs. 1; Art. 82 Abs. 3 VG.

²⁷² Art. 14 bis Art. 26; Art. 28 bis Art. 30; Art. 33; Art. 35 bis Art. 38; Art. 40 bis Art. 42; Art. 47 VG.

²⁷³ *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (723); *Rolf Schmidt*: Staatsorganisationsrecht sowie Grundzüge des Verfassungsprozessrechts, 7. Auflage, Grasberg bei Bremen 2007, S. 31; *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (598); *Stern*: Rechtsstaat, S. 12; *Stern*: Staatsrecht I, S. 870.

²⁷⁴ *Gärditz*, in: Berliner Kommentar, Art. 20, Rn. 217.

²⁷⁵ *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (721); *Stern*: Rechtsstaat, S. 11.

Wirkungseffektivität gesteigert. Deswegen kann die weitverbreitete Ansicht, dass zwischen dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip Zusammenhang und enge Verflechtung bestehen,²⁷⁶ als objektiv und gerechtfertigt bewertet werden.

Es sind jedoch einige Diskrepanzen zwischen den Prinzipien nicht ausgeschlossen.²⁷⁷ So darf beispielsweise das Verfassungsgericht ein Gesetz, das demokratisch beschlossen wurde, als verfassungswidrig aufheben. Hier tritt auf den ersten Blick die Mehrheitsentscheidung des Parlaments zurück und wird der Verfassungshoheit der Vorrang gegeben. Aber das ist zuerst für die Demokratie erforderlich. Oft spielen das Rechtsstaatsprinzip und seine Elemente die Rolle des „Zügels“ der Demokratie. Die Mäßigung ist dagegen gerichtet, dass sich die Demokratie nicht radikalisiert und in eine Willkür der Mehrheit ausartet. Solche Radikalisierung könnte die Katastrophe der Freiheit verursachen.²⁷⁸ Wenn die Mehrheit nach dem Motto – es ist mir alles erlaubt, weil ich Mehrheit bin – handelt, dann beginnt das demokratische System, sich selbst zu demontieren. Die Demokratie besitzt leider ein erhebliches Potenzial zur Selbstvernichtung. Das Rechtsstaatsgebot unterstützt die Lebensfähigkeit der Demokratie,²⁷⁹ indem es sie mäßigt, formt und stabilisiert.²⁸⁰

Für die Staatsmacht sind sowohl demokratische Legitimation als auch rechtsstaatliche Limitation notwendig, damit sie nicht zu einer Diktatur ausartet. Demokratische Legitimation ist das Ergebnis der Freiheit und – konkreter – der freien Willensäußerung. Was die Limitation anbetrifft, bezweckt sie in erster Linie, dass die Freiheit geschützt oder nicht übermäßig eingeschränkt wird. Ungeachtet eines gewissen Unterschieds gibt es eine Verbindung zwischen Legitimation und Limitation. Das ist die Freiheit als ein zentraler Wert.²⁸¹

Bezüglich des Verständnisses des Demokratieprinzips und seines Verhältnisses zum Rechtsstaatsprinzip ist die Entscheidung des VGG Nr. 1/1/257, 268 vom 24. Januar 2005 im Fall „Die Bürger Georgiens Guram Sanadze und Irakli Kotetishvili gegen das Parlament Georgiens“

²⁷⁶ Gärditz, in: Berliner Kommentar, Art. 20, Rn. 216; Hesse: Der Rechtsstaat im Verfassungssystem, S. 557 (583); Karpen: Die geschichtliche Entwicklung, S. 55; Gustav Radbruch: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht (1946), Baden-Baden 2002, S. 17; Scheuner: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (468); Schmidt-Aßmann: Rechtsstaat, S. 541 (598); Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 225; Sobota: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 480; Klaus Stern: Grundgesetz in Gefahr? – Verfassungsprobleme nach 25 Jahren Bundesrepublik Deutschland, in: Stern, Klaus/Siekmann, Helmut (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 38 (43).

²⁷⁷ Stern: Verfassungsprobleme, S. 38 (43).

²⁷⁸ Karpen: Die geschichtliche Entwicklung, S. 55; Scheuner: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (468).

²⁷⁹ Gärditz, in: Berliner Kommentar, Art. 20, Rn. 216.

²⁸⁰ Hesse: Der Rechtsstaat im Verfassungssystem, S. 557 (586).

²⁸¹ Hesse: Der Rechtsstaat im Verfassungssystem, S. 557 (583 f.); Klein: Staatliches Gewaltmonopol, S. 635 (642); Schmidt-Aßmann: Rechtsstaat, S. 541 (598).

interessant.²⁸² Nach der Position des VGG geht das Wahlrecht (Art. 28 Abs. 1 VG) aus dem Prinzip der Volkssouveränität hervor.²⁸³ Danach ist die Quelle der Staatsgewalt in Georgien das Volk (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VG), das die Staatsgewalt durch Referenden und andere Formen der unmittelbaren Demokratie sowie seine Vertreter ausübt (Art. 5 Abs. 2). Diese Stellungnahme des VGG ist richtig. Bei der verfassungswidrigen Einmischung ins Wahlrecht wird auch das Demokratieprinzip verletzt. Obwohl in der oben genannten Entscheidung das Rechtsstaatsprinzip nicht direkt erwähnt wird, ergibt sich aus ihr die Ansicht des VGG, dass die Demokratie nur im Rahmen der Forderungen des Rechtsstaates zulässig ist. So meint das Verfassungsgericht, dass die Verwirklichung des Wahlrechts eine bestimmte Limitation fordere. Ihrerseits dürfe eine solche Regelung das Wahlrecht nicht unbegründet einschränken. Jede Einmischung in das Wahlrecht solle vernünftig und verhältnismäßig sein.²⁸⁴ Das VGG akzentuiert also die Balance zwischen Demokratie und Rechtsstaat.

Zu den mit dem Demokratieprinzip verbundenen Fragen äußerte sich das VGG auch in der Entscheidung Nr. 2/2-389 vom 26. Oktober 2007 im Fall „*Die Bürgerin Maia Natadze und andere gegen das Parlament Georgiens und den Staatspräsidenten Georgiens*“.²⁸⁵ Es wurde ausgelegt, was mit dem Verfassungsbegriff „*das Volk*“ gemeint ist. Das ist nicht nur für das Demokratieprinzip, sondern auch für das Rechtsstaatsprinzip relevant. Nach Art. 7 VG binden Menschenrechte und -freiheiten, als unmittelbar geltendes Recht, nebst dem Staat ebenfalls das Volk. Das VGG befand die Fragmentation der Definition des Volkes als inkorrekt. Nach seiner Meinung bedeute die Bezeichnung „*das Volk*“ in der VG keine beliebige Gemeinschaft der Menschen. Das ist die Gesamtheit aller Staatsangehörigen von Georgien, das die Volkssouveränität tragende Staatsvolk,

²⁸² *Es ging um eine sehr problematische Frage des georgischen Wahlsystems. Das war das Institut der zusätzlichen Wählerliste. Es gab die negative Erfahrung, dass die Zulassung der Änderungen in der Wählerliste und ihre Erweiterung fruchtbare Voraussetzungen für die Fälschung der Wahlen durch sogenannte „Wahlkarussells“ schafften. Der Wähler, der seine Stimme bereits abgegeben hatte, durfte zu einem anderen Wahllokal gehen und eine Eintragung in die Wählerliste dieses Wahllokals beantragen. So bekam er eine Möglichkeit, eine bestimmte Partei oder einen Kandidaten mehrmals zu unterstützen. Das Wahlgesetzbuch von Georgien untersagte jede Korrektur der Wählerliste in den letzten zehn Tagen vor den Wahlen. Vom 19. bis dem 10. Tag vor den Wahlen durfte man eine Änderung nur aufgrund der Gerichtsentscheidung vornehmen. Das VGG hat diese Norm als verfassungswidrig anerkannt.*

²⁸³ Die Entscheidung des Verfassungsgericht von Georgien Nr. 1/1/257, 268 vom 24. Januar 2005 im Fall „*Die Bürger Georgiens Guram Sanadze und Irakli Kotetishvili gegen das Parlament von Georgien*“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2005, Tbilissi 2006, S. 5 (12).

²⁸⁴ EVGG Nr. 1/1/257, 268 vom 24.01.2005, S. 5 (13).

²⁸⁵ *Am 21.12.2004 beschloss das Parlament von Georgien das Gesetz „Über die Hochschulausbildung“. Damit hat die Reform des Systems der Hochschulausbildung begonnen. Früher war dieses System besonders korrupt. Nach den gründlichen Änderungen verloren viele Professoren ihre früheren privilegierten Stellungen. Der sogenannte „Fall der Professoren“ zeichnete sich dadurch aus, dass die Beschwerde umfangreich und auch ein bisschen eklektisch war. Deshalb widmete das VGG seiner Aufmerksamkeit einer vielfältigen Palette der Fragen vom Demokratieprinzip bis zum Recht auf Arbeit. Die Verfassungsbeschwerde hatte keinen Erfolg.*

dem die Gründungsmacht gehört und das als die einzige Quelle der demokratischen Legitimation gilt.²⁸⁶

Das VGG sieht in den Grundrechten die fundamentalen Werte, die dem Rechtsstaat und der Demokratie gemeinsam sind. Es stellte fest, dass die Bindung an Menschenrechte, die den Rechtsstaat charakterisiert, auch der Demokratie immanent sei.²⁸⁷ Das Verfassungsgericht hob insbesondere eine enge Verknüpfung zwischen Demokratie und Informations- und Meinungsfreiheit hervor. Es schloss die Existenz der demokratischen Gesellschaft und Lebensfähigkeit der demokratischen Verfassungsordnung aus, wenn die Meinungsfreiheit eingeschränkt werde und ein Informationsvakuum herrsche.²⁸⁸ Das VGG betrachtet Meinungs- und Informationsfreiheit als die Antriebskraft des demokratischen Prozesses. Seiner Ansicht nach unterstützen sie die Bildung der Gesellschaft, die aus freien Individuen besteht, die ihrerseits durch Äußerungen ihrer Ansichten an der demokratischen Entwicklung teilnehmen.²⁸⁹ Die Informations- und Meinungsfreiheit bedeutet mehr als den Schutz des Rechts der Person. Darüber hinaus zeigen sie ein immenses Gewicht für den demokratischen Rechtsstaat.

Im Allgemeinen misst das VGG den Rechtsstaats- und Demokratieprinzipien eine fundamentale Bedeutung zu und verbindet sie gleichzeitig miteinander. So unterstreicht z. B. in der Entscheidung Nr. 1/3/407 vom 26. Dezember 2007 im Fall *„Die Assoziation der jungen Juristen Georgiens und die Bürgerin Georgiens Ekaterine Lomtadze gegen das Parlament Georgiens“*²⁹⁰ das Verfassungsgericht Folgendes: *„Die Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien sind die wichtigsten unter den Verfassungsprinzipien. Sie stellen die Grundlagen tatsächlich für alle Verfassungsnormen, darunter für andere Verfassungsprinzipien, dar. Auf diese Grundsätze stützt sich die ganze Verfassungsordnung. Zugleich verpflichten sie die Staatsmacht, sich gemäß der Verfassungsordnung zu beschränken. Das bedeutet, dass kein Gewaltenzweig nach Belieben, politischem Bedarf oder anderer Motivation handeln darf. Die Staatsmacht muss sich auf*

²⁸⁶ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/2 - 389 vom 26. Oktober 2007 im Fall *„Die Bürgerin Maia Natadze und andere gegen das Parlament von Georgien und den Staatspräsidenten Georgiens“*, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2006 – 2007, Batumi 2009, S. 221 (240).

²⁸⁷ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (241).

²⁸⁸ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (241).

²⁸⁹ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S.221(247).

²⁹⁰ *In Georgien wird die Fahndungstätigkeit durch das Gesetz „Über die Fahndungstätigkeit“ geregelt. Aufgrund einer zweideutigen Vorschrift des Gesetzes war es möglich, eine Kommunikation, die telefonisch oder durch ein anderes technisches Mittel durchgeführt wurde, ohne Richterbefehl in folgenden Fällen zu überprüfen: 1) Eine schriftliche Anzeige eines Opfers eines unrechtmäßigen Handelns; 2) Angaben über diejenige unrechtmäßige Handlung, wofür eine Haftstrafe über zwei Jahre vorgesehen war. Die Verfassungsbeschwerde war erfolgreich. Das VGG fand die angefochtene Norm verfassungswidrig, weil in diesen Fällen es keine dringenden Notfälle gab, wann eine Überprüfung auch ohne Gerichtsentscheidung zulässig wäre.*

Verfassung, Gesetz und gesamtes Recht stützen. Nur so wird eine gerechte Rechtsordnung geschaffen, ohne die kein demokratischer Rechtsstaat zustande kommt. ²⁹¹

c) Rechtsstaat und Republik

Im offiziellen Namen des georgischen Staates – „Georgien“ – figuriert das Wort „Republik“ nicht.²⁹² Art. 1 Abs. 2 VG deklariert aber Folgendes: „*Nach der Form der politischen Ordnung ist Georgien eine demokratische Republik.*“²⁹³ Auf die besondere Bedeutung dieser Vorschrift deutet bereits ihre Stelle im Verfassungsgefüge. Sie befindet sich im ersten Artikel des ersten Kapitels, wo die wichtigsten Verfassungsprinzipien untergebracht sind.

Die Republik bedeutet im engen und formellen Sinn den Verzicht auf die monarchische Staatsform in ihrer beliebigen Erscheinung.²⁹⁴ Aber eine Orientierung nur auf eine solche Interpretation würde das echte Wesen, den Inhalt und das Potenzial des Art. 1 Abs. 2 VG unzulässigerweise einschränken. Würde die Republik nur als eine Nichtmonarchie betrachtet, dann sollten einerseits demokratische und freiheitliche Staaten wie Deutschland, Frankreich u. Ä. und andererseits das ganze Spektrum der islamischen, demokratischen oder Volksrepubliken, die eigentlich diesem Terminus zugeschriebenes Potenzial auszunutzen versuchen,²⁹⁵ in eine und dieselbe Kategorie eingeordnet werden.

Das Republikprinzip trennt eher die erwähnten Gruppen der Staaten, als dass es sie vereinigt, weil es deutlich mehr enthält als nur eine schlichte Absage an die Monarchie.²⁹⁶ Die Republik bedeutet vielmehr eine klare Ablehnung jeglicher Form der Einzel-²⁹⁷ oder Gruppentherrschaft,²⁹⁸ die eine

²⁹¹ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/3/407 vom 26. Dezember 2007 im Fall „Die Assoziation der jungen Juristen Georgiens und die Bürgerin Georgiens Ekaterine Lomtadze gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2006 – 2007, Batumi 2009, S. 258 (265) (*eigene Übersetzung*).

²⁹² Art. 1 Abs. 3 VG.

²⁹³ *GTZ*: Verfassungen, S. 106.

²⁹⁴ *Horst Dreier (Bearb.)*: Kommentar zum Art. 20 GG (Republik), in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, Band. 2, 2. Auflage, Tübingen 2006, Rn. 17; *Karl-Michael Reineck*: Allgemeine Staatslehre und Deutsches Staatsrecht, 15. überarbeitete Auflage, Hamburg 2007, S. 270.

²⁹⁵ *Dreier*, in: *Dreier, GG*, Art. 20 (Republik), Rn. 13.

²⁹⁶ *Wilhelm Henke*: Die Republik, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung, 2., unveränderte Auflage, Heidelberg 1995, S. 863 (867).

²⁹⁷ *Henke*: Republik, S. 863 (874).

²⁹⁸ *Henke*: Republik, S. 863 (868).

metaphysische, ideologische oder ähnliche Grundlage aufweist.²⁹⁹ Dem Republikgebot entspricht ebenso nicht ein gegen die Freiheit gerichtetes³⁰⁰ System, in dem die Persönlichkeit und das Amt „zusammengewachsen“ sind und die Herrschaft nicht zeitlich eingeschränkt wird.³⁰¹

Es ist nicht notwendig, dass die Merkmale, die mit der Republik in Konflikt kommen, rechtlich festgelegt werden. Dem Republikprinzip entspricht auch nicht die Herrschaft, die in der Tat, ohne rechtliche Gründe, antirepublikanische Eigenschaften demonstriert. So z. B. widerspricht dem Republikgebot eine Änderung der Verfassung, wonach der Staatspräsident oder ein anderer politischer Amtsträger oder ein politisches Organ im Amt zeitlich unbegrenzt bleibt und keine Neuwahlen erforderlich werden. Ebenfalls republikwidrig wäre auch die faktisch identische Handlung, die durch eine quasidemokratische Fassade gedeckt wird. Damit ist vor allem das sogenannte russische Modell gemeint, das tatsächlich die unbeschränkte Herrschaft einer Person gewährleistet.

Aus den erwähnten Erwägungen folgt, dass Art. 1 Abs. 2 VG als das klare Verbot jeder Form der demokratisch unlegitimierten Einzel- oder Gruppenherrschaft ausgelegt werden sollte. Diese Verfassungsnorm würde sowohl ein von Gott gesegneter Monarch als auch ein die Diktatur des Proletariats verwirklichender Rat oder ein durch eine gefälschte Wahl an die Macht gekommener Staatspräsident verletzen.

Die weite Auslegung des Art. 1 Abs. 2 VG rechtfertigt selbst die Terminologie, die in dieser Verfassungsvorschrift verwendet wird. Leider gibt es in der georgischen Sprache keinen Begriff, in dem sich der Kern der Republikidee so akkumulieren würde wie in dem deutschen Synonym für Republik, „*Freistaat*“, oder in anderen ähnlichen Begriffen.³⁰² Die Verwendung des Terminus „politische Ordnung“ weist jedoch darauf hin, dass sich die VG für das materielle Verständnis von Republik als einer freiheitlichen und auf Gemeinwohl orientierten politischen Ordnung³⁰³ entschieden hat.

Gleichzeitig ist die republikanische Freiheit keine Freiheit von der Ordnung, sondern die Freiheit in der Verfassungsordnung.³⁰⁴ „Republik“ beschreibt eine untrennbare Verbindung zwischen Freiheit

²⁹⁹ Rolf Gröschner: Die Republik, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Verfassungsstaat, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg 2004, S. 369 (402); Henke: Republik, S. 863 (873).*

³⁰⁰ Eckart Klein: Der republikanische Gedanke in Deutschland. Einige historische und aktuelle Überlegungen, in: *Die Öffentliche Verwaltung, Heft 18, September 2009, S. 741 (744).*

³⁰¹ Henke: Republik, S. 863 (878).

³⁰² Dreier, in: Dreier, GG, Art. 20 (Republik), Rn. 15; Gröschner: Republik, S. 369 (372 f.); Klein: Der republikanische Gedanke, S. 741 (743).

³⁰³ Dreier, in: Dreier, GG, Art. 20 (Republik), Rn. 20.

³⁰⁴ Gröschner: Republik, S. 369 (407).

und Ordnung.³⁰⁵ Darauf deutet auch die Formel des republikanischen Optimums. Sie lehnt sowohl ein Maximum an ordnungsnegierender Freiheit, also Anarchie, als auch ein Höchstmaß an freiheitsnegierender Ordnung, also den Totalitarismus, ab. Deswegen ist die Republik nicht nur antidespotisch, sondern auch antitotalitär und antianarchisch.³⁰⁶ Der Rechtsstaat strebt ein gleiches Ziel an, und zwar eine optimale und gemäßigte Mitte zwischen Freiheit und Rechtsordnung.

Wie bereits dargelegt wurde, ist die Republik nach der VG das Synonym der freiheitlichen und demokratischen Ordnung. Die Rechtsstaatsidee ist nur in solcher Umgebung realisierbar. Andererseits ist es für die republikanische Ordnung erforderlich, dass das obrigkeitstaatliche Gewaltverhältnis zum Rechtsverhältnis wird, *„weil nur das Rechtsverhältnis die dogmatisch-strukturelle Gewähr dafür bietet, dass keine Herrschaft im ursprünglichen Sinne des Wortes, keine despotikê archê ausgeübt wird und kein Aufschwung zu einem Herrn kraft eigenen Rechts erfolgt“*³⁰⁷.

Es darf auch nicht die Etymologie des Begriffs *„Republik“* vergessen werden. Er stammt aus der lateinischen *„res publica“* und bedeutet *„die öffentliche Sache“*. Die Definition Ciceros *„res publica“* als *„res populi“* orientiert sich auf das Gemeinwohl.³⁰⁸ Das Republikprinzip bereichert mit dem Gemeinwohlbezug die Gesetzes- und Rechtsbindung der Staatsmacht und die Gerichtskontrolle, die dem Rechtsstaat eigen sind.³⁰⁹ Das Republikgebot schützt das Rechtssystem davor, dass es nicht zu einem unmenschlichen System abstrakter Regeln entartet oder durch verborgene Macht von Menschen zum Instrument heimlicher Herrschaft wird.³¹⁰

Das Republikprinzip, ähnlich wie das Rechtsstaatsprinzip, behindert die Entartung der Demokratie in die Tyrannei der Mehrheit – *„Die Republik verweist die Tyrannei der Mehrheit ebenso in ihre Schranken wie die Demokratie die Tyrannei der Minderheit.“*³¹¹ So könnte man ein dem Ermächtigungsgesetz (1933) ähnliches Gesetz, das vom Parlament mehrheitlich beschlossen würde, zwar als demokratisch entschieden einschätzen, aber es wäre mit dem Republikprinzip unvereinbar. Eine solche Entscheidung, sogar durch eine Änderung in der Verfassung, würde in eine offensichtliche Dissonanz mit Art. 1 Abs. 2 VG und der gesamten Verfassungsordnung geraten.

Wie schon unterstrichen wurde, ist mit dem Republikgebot der Staat unverträglich, in dem eine Person oder eine Gruppe von Personen aus ideologischen Gründen die Macht an sich reißt. Als

³⁰⁵ Gröschner: Republik, S. 369 (411).

³⁰⁶ Gröschner: Republik, S. 369 (412, 415).

³⁰⁷ Gröschner: Republik, S. 369 (414).

³⁰⁸ Gröschner: Republik, S. 369 (385).

³⁰⁹ Gröschner: Republik, S. 369 (426).

³¹⁰ Henke: Republik, S. 863 (883).

³¹¹ Klein: Der republikanische Gedanke, S. 741 (744 f.).

berühmteste Beispiele lassen sich die Sowjetunion, die auf die kommunistische Ideologie gegründet war, und das Dritte Reich, das durch die nationalsozialistische Ideologie geprägt wurde, nennen. Das Republikprinzip bewahrt den Staat vor ideologischer Anreicherung und füllt dadurch einigermaßen die Wirkung des Rechtsstaatsprinzips aus, die sich überwiegend auf den Rechtsbereich konzentriert.³¹²

Das Verhältnis zwischen Rechtsstaat und Republik ist auch wegen der anderen Eigenschaft georgischer Wirklichkeit interessant. Es handelt sich um die Tatsache, dass ein erheblicher Teil der georgischen Gesellschaft die Idee der Wiederherstellung der Monarchie unterstützt. Das ist vor allem dadurch verursacht, dass es bis heute kein Staatsoberhaupt vermochte, auch der Staatspräsident der Menschen zu sein, die ihm gegenüber kritisch gesinnt waren. Außerdem wird diese Idee von der georgischen orthodoxen Kirche unterstützt, die ein sehr hohes gesellschaftliches Ansehen genießt. Deshalb ist es interessant zu klären, ob die eventuelle Wahl des georgischen Volkes für die konstitutionelle Monarchie gleichfalls die Absage an das Rechtsstaatsprinzip bedeuten würde.

Das Beispiel der EU gibt eine klare Antwort auf die genannte Frage. Das Rechtsstaatsprinzip gehört zu den Hauptprinzipien dieser Staatengemeinschaft. Zugleich bilden sieben Mitgliedstaaten der EU die Staatsform der konstitutionellen Monarchie.³¹³ Es kann sogar die vorsichtige Meinung geäußert werden, dass solche Systeme, wie z. B. in Großbritannien, sowohl die Monarchie als auch die Republik verkörpern.³¹⁴ Diese Stellungnahme ist nicht grundlos, weil hier der Monarch tatsächlich nur eine symbolische Funktion trägt. Die reale Staatsmacht gehört nicht ihm. In diesen Ländern besteht nicht die Herrschaft eines Einzelnen.³¹⁵ „Die parlamentarischen Monarchien“, die im formellen Sinne keine Republiken darstellen,³¹⁶ sind dennoch weitaus „republikanischer“ als jene Republiken, in denen die Macht unter der republikanischen Deckung usurpiert wird. Umgekehrt sind „die dynastischen Republiken“ wie Nordkorea oder Syrien „monarchischer“ als die formellen Monarchien der EU.

Daraus folgt, dass, sollte Georgien einen Weg der konstitutionellen Monarchie wählen, dies keinen automatischen Verzicht auf den Rechtsstaat bedeuten würde. Ein monarchisches System kann Rechtsstaatsforderungen durchaus entsprechen. Wenn es um eine Wahl gehen würde, dann wäre für den georgischen Staat das Modell beispielsweise des monarchischen Dänemark als eines

³¹² Henke: a. a. O.

³¹³ Belgien, Dänemark, Luxemburg, Niederlande, Spanien, Schweden und Vereinigtes Königreich.

³¹⁴ Karl Doehring: Allgemeine Staatslehre. Eine systematische Darstellung, 3., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg 2004, S. 134.

³¹⁵ Reineck: Allgemeine Staatslehre, S. 270.

³¹⁶ Klein: Der republikanische Gedanke, S. 741 (744).

gemeinwohlorientierten Königiums³¹⁷ erheblich attraktiver als das Modell der Pseudorepublik³¹⁸ Weißrussland.

6. Rechtsstaat und ähnliche Ideen

a) Parallelen und Unterschiede zu *rule of law*

Zwar hat die Rechtsstaatsidee deutsche Provenienz, aber es darf nicht über Exklusivität gesprochen werden. Es gibt andere Gedanken, die dem Rechtsstaatsprinzip nahe sind und die Einschränkung der Staatsmacht in verschiedenen Weisen beinhalten. In Anbetracht der Tatsache, dass die internationale Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich der Menschenrechte und -freiheiten, wächst, nimmt auch das Interesse für die Erforschung des Verhältnisses des Rechtsstaatsprinzips zu den Konzepten wie *rule of law*, *limited government* oder *état de droit* zu. Für Georgien besitzt solche Arbeit auch eine andere Bedeutung. Das ist wichtig für die Bestimmung der Orientierung des jungen Staates auf das eine oder andere System.

Die Heimat des Prinzips *rule of law* ist England, wo die Macht des Monarchen im Interesse der Standesrechte eingeschränkt wurde. Es entwickelte sich in *common law*³¹⁹ und mithilfe solcher Akte wie *Magna Carta* und *Bill of Rights*.³²⁰ Der Grundsatz *rule of law* ist in den Ländern verbreitet, die zum *common law*-System gehören. Außerdem wird dieser Begriff im Völkerrecht und in der Praxis internationaler Organisationen und Gerichte weit verbreitet und verwendet.³²¹

Obwohl *rule of law* eine längere Geschichte als das Rechtsstaatsprinzip aufzeigt, wurde es etwas später – im Jahre 1881 – von *Dicey* definiert. Er hob die drei wichtigsten Elementen von *rule of law* hervor: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz und *ordinary law of the land*, das von Gerichten bewahrt wird.³²² Im Allgemeinen ist *rule of law*, im Unterschied zum Rechtsstaatsgebot, das stärker detailliert und systematisiert wurde,³²³ weniger dogmatisiert und

³¹⁷ Gröschner: Republik, S. 369 (427).

³¹⁸ Henke: Republik, S. 863 (878).

³¹⁹ Brand/Hattenhauer: Der europäische Rechtsstaat, S. XV.

³²⁰ Bäuml/Ridder, in: Wassermann, GG, Art. 20, Rn. 4.

³²¹ Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 244.

³²² Von Arnould: Rechtsstaat, S. 703 (711); Brand/Hattenhauer: Der europäische Rechtsstaat, S. XV.

³²³ Schmidt-Aßmann: Rechtsstaat, S. 541 (604).

verrechnet. Das wundert nicht, weil für das kontinentale Europa ein hohes Niveau des Legalismus charakteristisch ist.³²⁴

Rule of law besitzt nicht nur rechtliches, sondern auch politisches Gewicht. Es geht über die Grenzen der Einschränkung des Staates durch das Recht hinaus und trägt gleichzeitig eine konstituierende Bedeutung für das politische System. Solche Tragweite war der Rechtsstaatsidee des 19. Jahrhunderts nicht eigen, weil sie eher als ein Schutzmittel gegen die Staatsmacht wahrgenommen wurde.³²⁵ Dabei muss erwähnt werden, dass das heutige Rechtsstaatsverständnis wesentlich breiter ausfällt. Das Rechtsstaatsprinzip besitzt eine fundamentale und grundlegende Relevanz für einen modernen Staat.

Seit dem 17. Jahrhundert wird in England der Monarch vom Parlament eingeschränkt. Er ist an parlamentarische Gesetze gebunden.³²⁶ Diese Stellung errang das Parlament durch den scharfen Kampf gegen den König.³²⁷ Das war der Sieg der Parlamentshoheit – *supremacy of parliament* –, die das bedeutende Merkmal von *rule of law* darstellt.³²⁸ Dagegen hatte das Vorhandensein des parlamentarischen Systems keine ausschlaggebende Signifikanz für die Idee des Rechtsstaates.³²⁹

Aus der Parlamentssuprematie ergibt sich ein prinzipieller Unterschied zwischen Rechtsstaat und *rule of law* bezüglich der Verfassungshoheit. Die Bindung des Parlaments an die Verfassung ist für *rule of law* nicht immanent.³³⁰ Zugleich darf nicht vergessen werden, dass Großbritannien ein Staat ohne eine geschriebene Verfassung ist. Das schließt die Verfassungskontrolle der Parlamentsgesetze durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit aus. Die Logik dieser Lage besteht darin, dass der Richter dem Gesetz unterworfen werden muss und nicht umgekehrt. Während das Rechtsstaatsgebot die Einschränkung der ganzen Staatsmacht vorsieht, nimmt *rule of law* in Großbritannien das Parlament aus diesem Kontext aus.

Diesbezüglich könnte die Frage gestellt werden, welches System für Georgien optimal ist. Die Befürworter der angloamerikanischen Orientierung dürfen nicht übersehen, dass *rule of law* das Ergebnis einer jahrhundertelangen Entwicklung ist. Sie wurde ihrerseits durch spezifische

³²⁴ Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 246.

³²⁵ Bäuml/Ridder, in: Wassermann, GG, Art. 20, Rn. 2.

³²⁶ Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 4; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 244.

³²⁷ Roellecke, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 20, Rn. 49.

³²⁸ Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua: Kommentare, S. 343.

³²⁹ Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 244.

³³⁰ Erhard Denninger: „Rechtsstaat“ oder „Rule of law“, in: Festschrift für Klaus Lüderssen, Baden-Baden 2002, S. 41 (43); Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua: Kommentare, S. 343; Bäuml/Ridder, in: Wassermann, GG, Art. 20, Rn. 6; Helmut Simon: Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 2, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 1637 (1644); Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 244.

politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche, kulturelle und andere Zeitbedingungen stark beeinflusst. *Rule of law* stützt sich auf sehr dauerhafte Erfahrungen und Traditionen.³³¹ Aber das, was für England oder andere Staaten des *common law*-Systems innewohnend und unabdingbar ist, könnte für die anderen Staaten und Gesellschaften, die einen anderen Entwicklungsweg hinter sich haben, fremd und sogar schädlich sein. Beispielsweise ist es unvorstellbar, dass das englische Parlament durch ein Gesetz seine Legislaturperiode wesentlich verlängert oder etwas Ähnliches wie das Ermächtigungsgesetz beschließt. Leider darf das, insbesondere auf dem postsowjetischen Gebiet, wo Parlamente viele ähnliche „Meisterwerke“ geschaffen haben, nicht ausgeschlossen werden. Darum wäre der Verzicht auf Verfassungshoheit und Verfassungsgerichtsbarkeit ein unzulässiger Luxus für solche Entwicklungsländer wie Georgien. Das ist keine absolute Panazee, spielt aber dennoch eine bedeutende Rolle. Wie relevant die Verfassungsgerichtsbarkeit ist, kann am besten am Beispiel mehrerer osteuropäischer Ländern deutlich gemacht werden.³³²

Es ist interessant, dass sich in letzter Zeit im Vereinigten Königreich einige Änderungen erkennen lassen. So sieht die 4. Sektion des *Human Rights Act* (1998), in der die Menschenrechte und Grundfreiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gesichert sind, die Möglichkeit vor, dass die obersten Gerichte die Vereinbarkeit der Gesetze mit der Konvention prüfen dürfen. Sie sind berechtigt, die Deklaration der Unvereinbarkeit – *declaration of incompatibility* – zu beschließen. Das ist zwar keine Aufhebung eines Gesetzes, aber es bietet die Möglichkeit für das simplifizierte Verfahren der Gesetzesänderung.³³³ Dieses Faktum gibt keinen festen Grund, um zu behaupten, dass sich Großbritannien mit großen Schritten in die Richtung der Einführung der Verfassungskontrolle bewegt. Dennoch ist eine bestimmte Tendenz wahrzunehmen.

Ungeachtet der Kontraste, die vorwiegend durch unterschiedliche Entwicklungsrouten verschiedener Staaten verursacht wurden,³³⁴ lässt sich viel Gleiches zwischen dem Rechtsstaatsprinzip und *rule of law* konstatieren. So unterstreicht z. B. *Denninger*, dass von den von *Dicey* dargestellten drei wichtigsten Merkmalen des *rule of law*-Prinzips zwei – Schutz der Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz – gleichfalls die bedeutsamen Elemente des Rechtsstaatsprinzips seien.³³⁵ Die individuelle Freiheit wird auch von *Schulze-Fielitz* als ein gemeinsamer Bezugspunkt bewertet.³³⁶ Eine ähnliche Stellungnahme äußert ebenso *Robbers*. Er betont aber gleichzeitig, dass

³³¹ *Brand/Hattenhauer*: Der europäische Rechtsstaat, S. XV.

³³² Ausführlich darüber: *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit.

³³³ *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 244.

³³⁴ *Buchwald*: Prinzipien des Rechtsstaats, S. 100.

³³⁵ *Denninger*: „Rechtsstaat“ oder „Rule of law“, S. 41 (43).

³³⁶ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 5.

solche Elemente, wie Vertrauensschutz oder gerichtliche Verfahrensgarantien, für *rule of law* nicht typisch seien.³³⁷

Vom englischen System unterscheidet sich das amerikanische System vor allem durch das Kennzeichen, dass die USA eine geschriebene Verfassung besitzen.³³⁸ Die für das amerikanische Denken charakteristische Idee von *limited government* zeigt deswegen mehr Gemeinsames mit dem Rechtsstaatsprinzip als *rule of law*. In den USA wird nicht auf die Verfassungskontrolle des Gesetzgebers verzichtet.³³⁹ Der *Supreme Court* gab der *due process of law*-Klausel die Interpretation, die nicht nur den Schutz der Grundlagen des geordneten Verfahrens beinhaltet, sondern auch die Kompetenz des Gerichtes umfasst, die Vernünftigkeit einer gesetzlichen Einmischung in Freiheitsrechte einzuschätzen.³⁴⁰

b) Verhältnis zu *État de droit*

Das französische verfassungsrechtliche Gedankengut wurde hauptsächlich durch die Ideen der Großen Revolution von 1789 geprägt. Hier wurde die Herrschaft der demokratischen Mehrheit durch Gesetze akzentuiert.³⁴¹ Das sieht selbstverständlich anders als das Rechtsstaatskonzept aus. Das Rechtsstaatsprinzip lässt offensichtlich die Revision der Mehrheitsentscheidung zu. Demgegenüber ist es für das französische System, wie das englische, typisch, dass es kein Organ vorsieht und auch in der Vergangenheit nicht vorgesehen hat, das im Namen der Grundrechte eine gewisse Kontrolle über die Entscheidungen des Parlaments ausgeübt hätte.³⁴² Der durch den VII. Titel der Verfassung der Fünften Republik konstituierte *Conseil constitutionnel* ist nach Form und Inhalt vom BVerfG weit entfernt. Außerdem konnte er, wie es von *Bäumlin* bemerkt wird, kein auf materieller Rechtsstaatlichkeit begründetes explizites Rechtsprechungskonzept etablieren.³⁴³

Carré de Malberg sah den Unterschied zwischen dem *État de droit* und *État légal* darin, dass ersterer persönliche Rechte gegen staatliche Willkür schütze, während der zweite die Verwaltung auch dann binde, wenn Menschenrechte nicht verletzt werden.³⁴⁴ In dieser Hinsicht ist zu bemerken, dass der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auch ein kennzeichnendes

³³⁷ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1760.

³³⁸ *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 344.

³³⁹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 6; *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1644).

³⁴⁰ *Bäumlin/Ridder*, in: Wassermann, GG, Art. 20, Rn. 8.

³⁴¹ *Von Arnould*: Rechtsstaat, S. 703 (711); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 7.

³⁴² *Bäumlin/Ridder*, in: Wassermann, GG, Art. 20, Rn. 12.

³⁴³ *Bäumlin/Ridder*, a. a. O.

³⁴⁴ *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 243.

Merkmal des Rechtsstaatsprinzips darstellt. Darüber hinaus ist die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung kein Selbstziel. Auch dann, wenn eine Gesetzesverletzung kein Grundrecht antastet, besteht mindestens ein mittelbares Risiko. Bereits ein Präzedenzfall der Gesetzesverletzung trägt eine erhebliche Gefahr für die Freiheit in sich, weil sie mit der uneingeschränkten und willkürlichen Verwaltung völlig inkompatibel ist.

In Frankreich ist der Vorbehalt des Gesetzes weniger kategorisch als z. B. in Deutschland. Die französische Verwaltung verfügt über breitere Handlungsräume und Möglichkeiten.³⁴⁵ Durch Art. 34 der Verfassung der Französischen Republik vom 4. Oktober 1958 werden der gesetzgeberischen Tätigkeit des Parlaments Grenzen gesetzt und die Fragen bestimmt, die durch ein Gesetz geregelt werden dürfen.³⁴⁶ Diese Vorschrift, die durch negative Erfahrungen der 4. Republik verursacht wurde, schränkt den Handlungsbereich des Parlaments ein und dehnt zugleich den Spielraum der Verwaltung – den Reglementbereich – aus.

Es darf nicht außer Acht bleiben, dass in Frankreich das Interesse am Rechtsstaatsprinzip zunimmt.³⁴⁷ Das lässt sich nicht nur im wissenschaftlichen, sondern auch im praktischen Bereich bemerken. So wurden beispielsweise am 23. Juli 2008 einige Verfassungsänderungen beschlossen. Es handelt sich um Art. 61-1 und die neue Fassung des Art. 62 Abs. 1. Aufgrund der Änderungen darf sich der Verfassungsrat mit einer Rechtsvorschrift befassen, wenn bei einem anhängigen Gerichtsverfahren behauptet wird, dass sie gegen die von der Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten verstoße, und die Frage durch den Staatsrat oder den Kassationsgerichtshof zurückgewiesen wurde. Die Entscheidung des Verfassungsrats verursacht die Aufhebung der verfassungswidrigen Norm ab der Veröffentlichung der Entscheidung oder zu einem durch sie festgesetzten Zeitpunkt. Der Trend der Bewegung zum Rechtsstaat ist erkennbar. Das beweist, dass die Rechtsstaatsidee große Attraktivität besitzt.

Am Ende lässt sich feststellen, dass, ungeachtet der Abweichungen, darunter sogar in vielen prinzipiellen Fragen die Tendenz der Annäherung zwischen verschiedenen Konzepten spürbar ist. Das wird durch die europäische Integration und den Konsens über grundlegende demokratische und rechtsstaatliche Werte bewirkt.³⁴⁸ Die Systeme sind nicht mehr in sich geschlossen und auf sich selbst orientiert. Es findet ein Prozess des Erfahrungsaustauschs, der Problematisierung, der Lösungsfindung und Diskussion statt. Es wird sogar konstatiert, dass sich auf der EU-Ebene die

³⁴⁵ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 36.

³⁴⁶ Die Verfassung der Französischen Republik vom 4. Oktober 1958, „<http://www.verfassungen.eu/f/>“ (abgerufen am 11.01.2012).

³⁴⁷ *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 243.

³⁴⁸ *Buchwald*: Prinzipien des Rechtsstaats, S. 100.

supranationale Rechtsstaatlichkeit etabliert.³⁴⁹ Völkerrechtliche Rechtsakte wie z. B. die EMRK und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) spielen eine bedeutungsvolle Rolle für die Festsetzung einheitlicher Standards in Europa bezüglich subjektivrechtlicher Rechtsstaats Elemente, insbesondere des Gerichtsschutzes.³⁵⁰ Diese Entwicklung entspricht modernen Herausforderungen. Aus georgischer Sicht zeichnet es sich als die wichtigste Aufgabe ab, zu diesem Prozess beizutragen oder mindestens nicht zurückzubleiben.

³⁴⁹ *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 247.

³⁵⁰ *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (603 ff.).

VI. Die allgemeinen Faktoren der Rechtsstaatsetablierung in Georgien

1. Die wichtigen Faktoren der Rechtsstaatsentwicklung

Die Schaffung des für Rechtsstaatsetablierung förderlichen Milieus ist weder eine leichte noch eine kurzfristige Aufgabe. Sie benötigt eine komplexe, kontinuierliche und dauerhafte Arbeit, ein spannungsvolles Verfahren des Erfahrungssammelns und -weitergebens.³⁵¹ Der Aufbau des Rechtsstaates ist nicht die Frage, die vom jeweiligen Gesellschaftsraum isoliert entschieden wird. Dieser Prozess entwickelt sich gerade im Inneren der Gesellschaft und übt einen großen Einfluss auf sie aus. Die erfolgreiche Realisation des Rechtsstaatsprinzips und die Lebensfähigkeit des Rechtsstaates hängen ihrerseits von politischen, wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen, psychologischen und anderen Voraussetzungen ab.³⁵²

Georgien stellt keine Ausnahme in dieser Hinsicht dar. Im folgenden Teil der Arbeit werden die Faktoren erörtert werden, die eine bedeutende Rolle in der georgischen Wirklichkeit spielen. Diese Darstellung erhebt keinesfalls einen Anspruch auf Vollständigkeit. Es ist nicht möglich, sich mit allen objektiven und subjektiven Faktoren zu befassen, die zu einer bestimmten Zeit und unter bestimmten Umständen die Prozessentwicklung beeinflussen.

2. Psychologischer Faktor

a) Der Einfluss der rechtsstaatsfeindlichen Stereotypen

Es fällt besonders schwer, Stereotype zu ändern. Die Lage wird durch die Tatsache, dass sie sehr lange und intensiv geprägt wurden, erschwert. Der Zerfall der Sowjetunion bedeutete gleichzeitig die Zerstörung des Wertesystems, das die Grundlage dieses Staates war. Einen erheblichen Teil der georgischen Bevölkerung machen immer noch die Bürger aus, die in oben genannten Verhältnissen geboren und erzogen wurden. Für sie gab es entweder gar keine oder eine verfälschte Information und Vorstellung über andere Wertesysteme. Deswegen ist es logisch, dass viele aus Misstrauen eine neue, als fremd empfundene Lebensweise nicht akzeptieren. Dieses Misstrauen wird zusätzlich vom

³⁵¹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 17.

³⁵² *Schulze-Fielitz*, a. a. O.

georgischen Staat „unterstützt“. Niemand kann behaupten, dass im unabhängigen Georgien demokratische und rechtsstaatliche Werte kontinuierlich und erfolgreich durchgesetzt wurden. Mehrere Menschen hatten das Althergebrachte verloren und was sie stattdessen bekamen, war frustrierend. Das bezieht sich auch auf die junge Generation, die im Staat, der zwischen Autoritarismus und Quasidemokratie schwankt, leben muss. Eine solche Situation bildet einen fruchtbaren Grund für Nihilismus, darunter auch für Rechtsnihilismus.

Neben Nihilismus und Frustration bezogen auf Recht und Staat gibt es auch ein anderes Extrem. Das sind übertriebene Erwartungen an den Staat oder an eine bestimmte führende Person. Leider wurde diese negative Erscheinung in Georgien von konformistischen und intellektuellen Pragmatikern oft aktiv verbreitet und unterstützt und insbesondere von Fanatikern begierig aufgegriffen. Die messianische Haltung zum Staatspräsidenten war besonders spürbar. Dadurch wird die Zuneigung zur autoritären Führungsweise stimuliert. Aber die größte Gefährdung für den Rechtsstaat ist die Tatsache, dass eine solche Denkweise zum Verlust der Eigeninitiative und des Freiseinswunsches führt. Der Mensch wird dadurch übermäßig stark von der Staatsmacht abhängig und es fällt leichter, ihn zu lenken. Dieser Zustand kann in Analogie zu *Erbe* als „eine Krankheit des Verwaltet-werden-Wollens“³⁵³ genannt werden. Darüber hinaus, da diese „Krankheit“ den zentralen Wert des Rechtsstaates – die Freiheit – beschädigt, hemmt sie die Entwicklung in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens.

b) Unverantwortlichkeit

Die Rechtsstaatsentwicklung in Georgien wird weiterhin durch das Gefühl der Unverantwortlichkeit und des Nicht-bestraft-Werdens bedroht. Es geht insbesondere um die Beamten, die Gesetze und Menschenrechte verletzt haben. Es gab z. B. in der Sowjetunion viele Fälle der rechtswidrigen Verfolgung der Menschen für ihre Denkweise. Einige wurden sogar wegen ihrer politischen oder gesellschaftlichen Stellungnahmen physisch vernichtet oder in Psychatrien psychologisch „bearbeitet“ und missbraucht. Dennoch kann kein Präzedenzfall genannt werden, in dem diese Verbrechen ermittelt wurden. Darunter wird nicht verstanden, dass Rache geübt werden sollte. Aber wenn ein Staat nach den Grundsätzen des Rechtsstaates leben möchte, dann sollte er sich zumindest über ein Wiedererstehen der Gerechtigkeit Gedanken machen. Die Öffentlichkeit sollte wenigstens die Namen der Verbrecher kennen, wenn auch das Gesetz aus verschiedenen formellen Gründen, wie z. B. aufgrund der strafrechtlichen Verjährung oder des Rückwirkungsverbots, nicht erlauben

³⁵³ *Erbe*: Freiheit, S. 309 (313).

wird, sie vor Gericht zu stellen. Das könnte eine präventive Bedeutung für amtierende Amtsinhaber tragen. Die Unvermeidbarkeit der Verantwortung im Falle eines rechtswidrigen Verhaltens soll ein untrennbarer Teil des Bewusstseins werden. Andernfalls sind ungehemmte Handlungen und Ignoranz des Rechts seitens der Staatsbeamten unabwendbar. Das erschüttert die Grundlagen des ganzen Rechtsstaatsprinzips und in erster Linie der Nomokratie.

Bedauerlicherweise ist das Syndrom der Unverantwortlichkeit im modernen Georgien sehr stark. Ein klares Exempel zur Bestätigung dieser Stellungnahme bietet der sogenannte „*Fall von Sandro Gvirgvliani*“³⁵⁴. Einige Beamte wurden wegen des Mordes an einem jungen Mann nicht oder nicht verhältnismäßig betrafft. Aus dem Beschluss des EGMR vom 26. April 2011 im Fall „*Enukidze und Gvirgvliani gegen Georgien*“ ergibt sich deutlich, wie Ermittlungsorgane, Staatsanwaltschaft, Gericht und sogar Strafvollzugsorgane voreingenommen und zugunsten der Beschuldigten handelten. Dabei wurden Interessen und Gesuche des Beschädigten faktisch ignoriert.³⁵⁵ Der EGMR unterstrich absolut richtig die negativen Folgen solcher Handlungen der Staatsorgane: „*Wenn die Vernichtung des Lebens unter verdächtigen Umständen von einem Staatsbeamten verübt wird, sollen entsprechende innerstaatliche Organe bei der Führung der Ermittlung besondere Aufmerksamkeit walten lassen. Andernfalls riskiert der Staat durch Toleranz zu solchem für das Leben gefährlichen Handeln mit dem Gefühl der Unverantwortlichkeit unter seinen Beamten, was die Begehung gefährlicherer Verbrechen, als im vorgegebenen Fall, fördern könnte.*“³⁵⁶

Dieser enorm kritische Beschluss des Gerichtshofes war für den georgischen Staat wie die Stimme des Predigers in der Wüste. Die damalige Regierung hatte offensichtlich nicht vor, neue Ermittlungen zu führen, und wollte sich nur mit der Zahlung der Entschädigung zufrieden geben. Nach dem Machtwechsel wurden jedoch die Ermittlungen neu aufgenommen. Das Verfahren wurde

³⁵⁴ *Es handelt sich um den Mord eines jungen Bankangestellten. Nach der ersten offiziellen Version war er ein Mitglied einer verbrecherischen Gruppe und sein Tod war damit verbunden. Später, nach einer unabhängigen journalistischen Ermittlung, ergab sich, dass der Mord tatsächlich mit einem Streit verbunden war. In einer der Kneipen von Tbilissi gerieten Gvirgvliani und sein Freund in einen Wortwechsel mit einer Gruppe der Beamten des Innenministeriums. Zu dieser Gruppe gehörte auch die Ehefrau des Ministers. Danach wurden er und sein Freund von den Beamten des Innenministeriums entführt. In einem Friedhof in der Nähe von Tbilissi, in Schnee und Frost, wurden sie stark geschlagen und verwundet. Der Freund, im Unterschied zu Gvirgvliani, konnte sich erstaunlicherweise mit vielen Verletzungen retten. Gvirgvliani fand man später tot auf. Nach dem Skandal wurden einige Personen verhaftet, verurteilt und nach einer kurzen Freiheitsstrafe vom Staatspräsidenten begnadigt. Der Verlauf der Ermittlung, das Gerichtsverfahren und die Bedingungen des Aufenthaltes in einer Strafvollzugsanstalt haben einen begründeten Verdacht erweckt, dass es ein großes Interesse gab, einige Menschen von der Verantwortung fernzuhalten sowie die Strafgefangenen möglichst leicht zu bestrafen und schnell freizulassen. Dieses Bedenken hat der Beschluss des EGMR vom 26. April 2011 bestätigt.*

³⁵⁵ Der Beschluss der Zweiten Sektion des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 26. April 2011 im Fall „*Enukidze und Gvirgvliani gegen Georgien*“ (Antrag Nr.25091), die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 111025001, 31/10/2011, Abs. 245 bis 278.

³⁵⁶ BEG vom 26.04.2011, Abs. 277 (eigene Übersetzung).

aber noch nicht beendet. Es ist unbekannt, ob die neuen Machtinhaber einen gleichen Fall zulassen und wie sie darauf reagieren werden.

3. Sicherheitsfaktor

Im Sicherheitsbereich ist der aktuelle Zustand von Georgien bedenklich. Einerseits lässt sich eine gewisse Potenz der Destabilisierung selbst in der georgischen Gesellschaft erkennen. Das wird durch politische, soziale und wirtschaftliche Anlässe verursacht. Ständige Menschenrechtsverletzungen und das Defizit der Freiheit ergeben große Probleme für das Land. Andererseits existiert die reale äußere Bedrohung der Sicherheit. Das bestätigten der 5-Tage-Krieg im August 2008 und die Besetzung eines Fünftels des georgischen Staatsgebiets. Unter solchen Gegebenheiten könnte die Frage gestellt werden, ob die Rede über das Rechtsstaatsprinzip eigentlich zweckmäßig ist, während die Existenz des Staates bedroht wird.

Es ist offensichtlich, dass jeder Staat für seine normale Funktionsfähigkeit ein gewisses Niveau an innerer und äußerer Sicherheit benötigt. Dieses Problem sollte aber komplex gelöst werden. Das macht nicht nur die Stärke des Staates im eigentlichen Sinn notwendig, sondern sie ist auch unerlässlich, um eine stabile und balancierte Umgebung zu erstellen. Das Rechtsstaatsgebot könnte in dieser Richtung eine wesentliche Rolle übernehmen, weil es die Ideen wie Gerechtigkeit und Mäßigkeit beinhaltet. Sie besitzen ihrerseits enormes Potenzial für das innere Gleichgewicht und den Frieden in der Gesellschaft.

Der Rechtsstaat strebt nach Schutz und Förderung der Freiheit. Das erweckt neue Fortschrittsimpulse in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens und ist deswegen eine der Voraussetzungen des Erfolgs. In einer Gesellschaft, wo die Gesetzeshoheit herrscht, Menschenrechte respektiert werden und sich jeder Mensch frei fühlt, glaubt der Bürger fest daran, dass er die wichtigsten Ereignisse im Staat beeinflussen kann. Eine solche Gemeinschaft ist nicht sozial explosiv. Hier kann ein Revolutionsszenario ausgeschlossen werden. Die Menschen oder Menschengruppen, die das bezwecken, werden schnell marginalisiert.

Für den Fall der Stagnation des Rechtsstaatsetablierungsprozesses oder sogar des Regresses fällt die Prognose weniger optimistisch aus. Die ohnehin problematische wirtschaftliche und soziale Lage wird durch den ebenso negativen Zustand der Freiheitssphäre erheblich erschwert werden. Das bedeutet, dass die „Kochtemperatur“ der Gesellschaft gefährliche Dimensionen erreichen wird. Wenn die Einschränkung der Meinungsfreiheit und politischen Freiheiten hinzukommt, dann wird

sogar die gemäßigte Haltung der Gemeinschaft nur eine Ruhe vor dem Sturm bedeuten. Wann ein Ausbruch beginnt, hängt vom Entwicklungsniveau der Gesellschaft sowie von der Intensität des Staatsterrors ab. Eines ist aber klar, dass eine gesellschaftliche Explosion nicht vermeidbar wäre. Damit sollte jeder Mensch, dem die Hebel des Staates anvertraut werden, rechnen.

Was die externe Sicherheit angeht, verfügt die Rechtsstaatsidee über weite Möglichkeiten auch in diesem Bereich. Die Ausgangslage ist tatsächlich besonders bedrohlich. Es muss ein Ausweg unter Beachtung der Gegebenheiten gefunden werden, dass der Besatzer auf die Räumung des besetzten Gebiets prinzipiell verzichtet. Gleichzeitig ist er in militärischer Hinsicht unvergleichbar stärker als Georgien. Es muss hier zwischen zwei Vorgehensweisen unterschieden werden. Die erste Variante beinhaltet maximale Zentralisation und Militarisierung des Staates. Das zweite Modell stellt die Bewegung zum demokratischen Rechtsstaat dar. Der erste Weg kann nicht erfolgreich sein. Die Kräftebilanz schließt jeglichen Kriegserfolg vollständig aus. Die zweite Variante wäre vernünftig und gerechtfertigt. Vor allem bedeutet sie, wesentlich unterschiedlich zu jenem Raum zu werden, in den der Gegner Georgien eingliedern möchte.

Einige georgische Autoren entwickeln die Meinung, wonach es unvorstellbar sei, Georgien ohne zuverlässige Sicherheitsgarantien weiter zu demokratisieren und liberalisieren.³⁵⁷ Damit ist die Mitgliedschaft Georgiens in der NATO gemeint. Solcher Stellungnahme ließe sich nur dann zustimmen, wenn das zugleich keine Stagnation und Passivität der rechtsstaatlichen Entwicklung in Erwartung der Sicherheitsgarantien bedeuten würde.

Die äußere fragliche Sicherheitslage ist kein völlig hemmender Faktor der Rechtsstaatsetablierung. Beispielsweise kann sie keine Ursache dafür sein, dass es im Staat keine freien Wahlen oder kein unabhängiges Gericht gibt. In erster Linie bilden rechtsstaatliche und demokratische Reformen eine starke Gewähr für Geborgenheit. Nur ein freiheitlicher und demokratischer Rechtsstaat und eine offene Gesellschaft können lebensfähig und erfolgreich sein.³⁵⁸ Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Organisation, mit der Georgien seine Hoffnungen verbindet, nicht nur militärische, sondern auch freiheitliche und demokratische Wertgrundlagen aufweist. Deswegen sollte das Land beim Eintritt strenge Voraussetzungen in diesem Sinne erfüllen.

³⁵⁷ So z. B. *David Aprasidze*: Staatsbildung und Demokratisierung in Georgien. Sind die Grenzen erreicht? in: OSZE-Jahrbuch, 14.2008 (2009), S. 67 (76).

³⁵⁸ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Sozialstaatlichkeit), Rn. 58.

4. Politischer Faktor

a) Das unausgeglichene politische System als Hemmung

Dem georgischen politischen Spektrum obliegt besondere Verantwortung für die Formung des Rechtsstaates, weil politische Parteien einen Anspruch auf Staatsmacht und Bestimmung der Staatsentwicklung haben. Was das politische System Georgiens am dringendsten braucht, ist ein Konsens über fundamentale Spielregeln wie z. B. den periodischen Rollenwechsel zwischen der Opposition und regierenden Partei, die gegenseitige Kontrolle usw. Demgegenüber ist ein Staat, in dem eine Partei herrscht und in der Regel allein bestimmt, immer autoritären Tendenzen zugeneigt.

In der Sowjetunion und den Ländern des ehemaligen sozialistischen Lagers an der Macht zu sein hieß gleichzeitig, sämtliche Prozesse und Subjekte zu überwachen. Dieser Umstand hat auch die postsowjetische politische Denkweise von Georgien negativ geprägt. Fast in allen postsowjetischen Staaten, darunter auch in Georgien, konnte die Dominanz einer konkreten politischen Partei konstatiert werden.

Obwohl die regierende Partei im unabhängigen Georgien bereits dreimal gewechselt hat, gab es keine Änderung der Haltung der Regierungspartei. Sie versuchte immer, alle Organe und Ämter auf jeder Ebene zu kontrollieren. Bei solch einer Übermacht eines politischen Akteurs wächst die Gefahr, dass politische Zweckmäßigkeit dem Recht und Gesetz vorgezogen wird.

Die schwierige Situation im politischen System von Georgien hat ihre Ursachen. Es könnten einige von ihnen, die am gewichtigsten sind, hervorgehoben werden. So ist das politische System in ideologischer Hinsicht schwach. Wird die Lage oberflächlich betrachtet, gibt es zahlreiche politische Vereinigungen in allen ideologischen Richtungen. Aber der erste Blick ist irreführend. Nur einzelne politische Parteien verfügen über eine stabile ideologische Plattform. Oft wird dabei von Hauptprinzipien abgewichen. Beispielsweise unterstrich die ehemalige regierende Partei – „*Einheitliche Nationale Bewegung*“ – stets, dass sie eine liberale Partei sei. Dennoch „vergaß“ sie ihre liberale Gesinnung insbesondere vor den Wahlen. Die Partei führte solche Maßnahmen durch wie Staatsprogramme der vorübergehenden Beschäftigung von Arbeitslosen und Studenten, Deckung der Energiekosten der Bürger, kostenlose Verteilung von Treibstoff für Bauern und sogar Zahnersatzprogramme für Rentner.

Für die Rechtsstaatlichkeit ist es negativ, dass sich politische Parteien in Georgien vorwiegend um einen Parteiführer und nicht um eine gemeinsame Idee herum konsolidieren. Die Parteiführer

werden durch ein innerparteiliches demokratisches Verfahren nur selten ausgetauscht. Der Grad der Gefährlichkeit für das Rechtsstaatsprinzip und die Demokratie wächst, wenn die wichtigsten Entscheidungen der Regierungspartei entweder vom Parteivorsitzenden persönlich oder von einem engen Kreis der Vertrauten getroffen werden, die intolerant gegenüber jeder Kritik sind.³⁵⁹ Solche innere Formation birgt das Risiko der Entstehung eines autoritären Regimes. Außerdem ist für den ähnlichen Typ der politischen Vereinigungen die Tendenz zu Brüchigkeit und Instabilität charakteristisch. Den klarsten Beleg dafür ergibt die Tatsache, dass, nachdem der Parteivorsitzende die georgische politische Szene verlassen hatte, auch seine politische Partei spurlos verschwand.

Die normale Entwicklung des politischen Systems wurde weiter dadurch gehindert, dass sich politische Vereinigungen in keinem chancengleichen Zustand befanden. Das betraf verschiedene Bereiche und insbesondere die Finanzierung der politischen Parteien und ihren Zugang zu Medien. Manche politische Figuren hatten eigentlich keine oder eine miserable Möglichkeit, zu der gegen sie gerichteten TV-Propaganda Stellung zu nehmen.

Die ungleiche finanzielle Lage wird durch verschiedene Beispiele belegt. Für die Parlamentswahlen vom 21. Mai 2008 hat die damalige Regierungspartei 25-mal mehr Geld ausgegeben als ihr stärkster Gegner – „*Vereinigte Opposition*“. Für die Kommunalwahlen vom 30. Mai 2010 waren die Ausgaben der „*Einheitlichen Nationalen Bewegung*“ 11-mal so hoch wie der gesamte Wahlaufwand der vier stärksten oppositionellen Wahlsubjekte.³⁶⁰ Verdacht erregend war außerdem die Tatsache, dass fast alle Unternehmen, die die Politik finanzierten, ihre Spenden in die Kasse der ehemaligen Regierungspartei fließen ließen.

b) Das mangelhafte Wahlsystem und seine Einwirkung auf Rechtsstaatsetablierung

Die Entfaltung der politischen Konkurrenz wird ebenfalls durch eine mangelhafte Wahlgesetzgebung verhindert. Sie darf nicht die Erfolgchancen der oppositionellen Kräfte und dadurch also die Möglichkeiten eines friedlichen Machtübergangs beschränken. Das ist prinzipiell inakzeptabel und gefährdet den inneren Frieden im Staat.³⁶¹

³⁵⁹ *Aprashidze*: Staatsbildung und Demokratisierung, S. 67 (73); *Demetrashvili*: Paradigmen, S. 99 (114).

³⁶⁰ Die Finanzierung der Wahlkampagne: Forschungen und Konsequenzen, „http://www.cec.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=102&info_id=7905“ (abgerufen am 20.01.2012), S. 2 ff.

³⁶¹ *Andras Sajo*: Die Selbsteinschränkung der Macht. Die Einführung in Konstitutionalismus, Tbilissi 2003, S. 73.

Um die Verwirklichung des Prinzips – die Wahlen gewinnt derjenige, der Stimmen zählt – zu vermeiden, soll die georgische Wahladministration politisch neutral sein. Dafür muss mindestens ihre Zusammensetzung keine Bedenken erwecken. Die Zentrale Wahlkommission von Georgien (ZWKG) besteht aus 13 Mitgliedern. Fünf Mitglieder werden auf Vorschlag des Staatspräsidenten vom Parlament gewählt. Sieben Mitglieder ernennen politische Parteien. Die Letzteren wählen den Vorsitzenden der ZWKG aus den vom Staatspräsidenten vorgeschlagenen drei Kandidaten. Wenn ihnen das nicht gelingt, dann übernimmt das Parlament diese Aufgabe. Die Parteien, die ein Mitglied ernennen dürfen, werden aber nach dem Prinzip gewählt, das der regierenden Koalition die Mehrheit garantiert.³⁶² Ein ähnliches Bild ist in Wahlbezirks- und Wahllokkommissionen erkennbar.³⁶³

Die Bildungsvorschriften der Wahladministration verdienen kein Vertrauen, solange der Staatspräsident und die Parlamentsmehrheit zur gleichen politischen Kraft gehören. Sie können nicht die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Wahlkommissionen garantieren. Es besteht die durchaus realistische Gefahr, dass in prinzipiellen Fällen die Wahladministration solche Entscheidungen treffen wird, die die Regierungspartei begünstigen.

Ein großes Problem stellt die möglichst verhältnismäßige Verteilung der Parlamentssitze dar. Es ist unvorstellbar, ohne Lösung dieser Frage über faire Wahlen zu sprechen. Das georgische Wahlsystem lässt die Möglichkeit zu, dass es eine übermäßige Disproportion zwischen den Wählerstimmen und der Mandatszahl einer Partei gibt. Die Mandatsverteilung muss dem Wählerwillen maximal entsprechen. Andernfalls könnte die Wahrung des Demokratieprinzips infrage gestellt werden.

Nach den Änderungen der VG vom 27. Dezember 2011 besteht das Parlament aus 77 nach dem Verhältniswahlssystem und 73 nach dem Mehrheitswahlssystem gewählten Mitgliedern.³⁶⁴ Im Verhältniswahlssystem ist eine 5-%-Sperrklausel vorgesehen.³⁶⁵ Das ist völlig annehmbar, da eine solche Verhinderung der Zersplitterung der Parlamentsmandate zu einer Steigerung der Effizienz des Parlaments beiträgt, die auch unabdingbar für die Demokratie ist. Dabei muss aber erwähnt werden, dass aus dem neuen Wahlgesetzbuch ein wesentliches Detail „verschwunden“ ist. Es handelt sich um die Mindestzahl der Wahlbeteiligten, die notwendig ist, um die jeweilige Wahl als stattgefunden zu erklären. Gemäß der früheren Gesetzgebung betrug diese Zahl sowohl für die

³⁶² Das Organgesetz von Georgien vom 27. Dezember 2011 „Das Wahlgesetzbuch von Georgien“, Art. 10, 12, 13.

³⁶³ Art. 19 Abs. 4, 5, Art. 24 Abs. 2, 4 WGB.

³⁶⁴ Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 27. Dezember 2011 „Über die Änderung in der Verfassung von Georgien“, Art. 1 Abs. 2.

³⁶⁵ Art. 50 Abs. 2 Satz 1 VG.

Verhältnis- als auch für die Mehrheitswahlen 1/3 der Gesamtzahl der Wahlberechtigten.³⁶⁶ Das bedeutet einerseits die vollständige Vernachlässigung der Bürger, die wegen des Protestes gegen das Wahlsystem oder aus einem anderen Grund die Wahlen boykottieren. Andererseits schafft diese Änderung die Gefahr, dass Wahlergebnisse durch die Verhinderung des Erscheinens zu Wahlen solcher Wähler, die anscheinend eine der Oppositionsparteien unterstützen werden, beeinflussen könnte. Unter diesen Umständen entsteht logischerweise ein Verdacht betreffend die Legitimationsqualität des Parlaments.

In Bezug auf die Legitimität ist das georgische Mehrheitswahlsystem problematischer als das Verhältniswahlsystem. Georgien ist in 73 Wahlbezirke eingeteilt. In jedem Wahlbezirk wird ein Parlamentsmitglied gewählt. Als gewählt gilt der Kandidat, der mehr Stimmen als seine Konkurrenten bekommt, aber nicht weniger als 30 % der Stimmen der Wahlberechtigten.³⁶⁷ Die Lage wird durch die Abschaffung der Mindestzahl der Wahlberechtigten erschwert. Stelle man sich z. B. vor, dass an den Wahlen vier Kandidaten teilnehmen. Der Vertreter der Regierungspartei bekommt 30 % der Stimmen. Die Oppositionskandidaten erhalten entsprechend 28 %, 25 % und 17 %. Aufgrund des georgischen Wahlsystems wird es keinen zweiten Wahlgang geben. Der Kandidat der Regierungspartei wird bereits im ersten Wahlgang als Gewinner gelten. Es wäre aber durchaus möglich, dass der erfolgreichste Oppositionsvertreter im zweiten Wahlgang mehr Stimmen als der Wahlgewinner bekommen würde. Dieses System lässt es theoretisch zu, dass bis zu 70 % der Wählerstimmen verloren gehen. Dadurch wird die regierende Partei in eine sehr günstige Lage gestellt.

Es kommt hinzu, dass der Unterschied der Wählerzahl zwischen den Wahlbezirken sehr hoch ausfällt. Zwischen dem kleinsten und größten Wahlbezirk liegt er bei etwa 2500 %. Das führt dazu, dass Wählerstimmen in größeren Bezirken an Gewicht verlieren.³⁶⁸

Solche Wahlen sind keine gleichen Wahlen. Diese Nachteile des Wahlsystems könnten verursachen, dass das Parlament den Willen des Volkes objektiv nicht widerspiegelt. Dadurch wird Art. 5 Abs. 2 VG verletzt, der die Ausübung der Staatsgewalt des Volkes durch seine Vertreter vorsieht. Darunter sind die Vertreter gemeint, die die Mehrheit und keinesfalls die Minderheit der Wähler gewählt hat.

³⁶⁶ Das Organgesetz von Georgien vom 2. August 2001 „Das Wahlgesetzbuch von Georgien“, Art. 105 Abs. 3, 4.

³⁶⁷ Art. 125 Abs. 3 WGB.

³⁶⁸ Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments by Georgia, 26 January 2012, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/CommitteeDocs/ComDocMenuMonEN.htm> (abgerufen am 02.02.2012), Abs. 14.

Aus dieser Situation bieten sich zwei Auswege. Nach der ersten Lösung sollte das Mehrheitswahlsystem völlig abgeschafft werden. Letztendlich ist das Mitglied des Parlaments der Vertreter ganz Georgiens³⁶⁹ und nicht nur des Wahlbezirks, in dem er gewählt wurde. Außerdem konzentrieren sich mehrere Abgeordnete, die durch das Mehrheitswahlsystem gewählt wurden, nur auf Lokalprobleme. Sie mischen sich in der Regel in die Angelegenheiten der Kommunen ein. Der zweite Ausweg besteht darin, dass das System der regionalen Verhältniswahlen eingeführt wird. Dadurch werden die Menschen gewählt, die die regionalen Angelegenheiten gut kennen. Zugleich gehen in diesem System nur wenige Stimmen verloren. Eine derartige Lösung wird auch auf der internationalen Ebene unterstützt,³⁷⁰ aber sie findet leider noch keine Zustimmung bei den georgischen Machthabern.

Das sind nur die wichtigsten Rechtsprobleme, die am bedeutsamsten und gleichzeitig bedrohlichsten für die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Georgien sind. Jedoch existieren weitere zahlreiche rechtliche und nichtrechtliche schwierige Fragen. Es wurde den Wahlen so große Aufmerksamkeit gewidmet, weil sie die einzige legitime Form des friedlichen Machtübergangs und der politischen Verantwortung darstellen. Das Recht soll das Ergebnis des Handelns der legitimen Staatsgewalt sein. Wenn die Kräfte regieren, die nicht die Mehrheit des Volkes vertreten, bedeutet das die Usurpierung der Macht. Das führt zum Unrechtsstaat. Die politische Partei, die durch Rechtsverletzungen an die Macht gelangt, wird sich höchstwahrscheinlich nicht dem Recht unterwerfen. Wenn die Regierungspartei sicher ist, dass sie die Wahlen sowieso gewinnt, dann hat sie kein Verantwortungsgefühl mehr. Das Recht wird auch in diesem Fall missachtet. Demgegenüber wird das Maß staatlicher Willkür wachsen.

c) Rechtsmissbrauch für politische Ziele

Das Gleichgewicht zwischen politischen Vereinigungen wird auch dadurch gestört, dass in Georgien die dauernde „Tradition“ des Missbrauchs des Rechts für politische Ziele existiert. Es lassen sich viele Beispiele nennen, dass Änderungen in verschiedenen Normativakten, darunter sogar Verfassungsänderungen, pro oder kontra politische Positionen gerichtet wurden. So diente z.

³⁶⁹ Art. 52 Abs. 1 VG.

³⁷⁰ Honouring of obligations and commitments by Georgia, Abs. 15.

B. die Verfassungsänderung vom 20. Juli 1999 dem Interesse, dass ein bestimmter potenzieller Kandidat an den Präsidentschaftswahlen nicht teilnehmen konnte.³⁷¹

Am 27. Dezember 2006 verlängerte das Parlament, in dem die damalige Regierungspartei eine klare Verfassungsmehrheit besaß, seine Legislaturperiode und verkürzte zugleich die Amtszeit des Staatspräsidenten. Man wollte die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zusammen durchführen.³⁷² Durch diese Entscheidung wählte die Regierungspartei für sich einen günstigen Zeitpunkt im innen- und außenpolitischen Sinne. Das stand weder mit der VG noch mit dem Demokratieprinzip im Einklang. Demokratie bedeutet, dass gewählte Organe und Amtsträger nur so lange an der Macht bleiben, wie sie das Volk gewählt hat.

Der Fall der Amtszeitverlängerung dient auch als ein klares Beispiel, dass solche rechtsstaatswidrigen Handlungen die Sicherheit des Staates gefährden können. Die Änderungen waren zumindest die formelle Ursache der Massendemonstrationen, an denen Hunderttausende teilnahmen. Danach folgten Machtüberschreitungen seitens der Polizei, die Einnahme eines unabhängigen TV-Senders durch eine spezielle Polizeieinheit und der erzwungene Rücktritt des Staatspräsidenten.

Aus den dramatischen Ereignissen vom 7. November 2007 wurden offensichtlich keine Konsequenzen gezogen. Die politisch bedingte Rechtsmanipulation ging weiter. Die Verfassungsänderung vom 24. September 2009 ist als politisch engagiert und gegen das Demokratieprinzip verstoßend einzuschätzen. Nach den Parlamentswahlen vom 21. Mai 2008 verzichtete die Mehrheit aus der Parteiliste eines der Wahlsubjekte auf ihre Mandate. Das war die Äußerung des Protestes gegen die Wahlfälschung. Ihre Mandate wurden nach Art. 54 Abs. 2, Buchstabe „a“ VG – also aufgrund der eigenen Anträge – durch die Entscheidung des Parlaments aufgehoben. Die erwähnte Verfassungsergänzung sah vor, dass die Personen, die nach der Aufhebung mehr als ein Jahr lang keine Parlamentsmitglieder waren, ihre Parlamentssitze zurückbekommen konnten. Die einzige Bedingung stellte die Zustimmung seitens der ehemaligen Deputierten bis zum 1. Januar 2010 dar.³⁷³ Diese Gelegenheit nutzte nur eine Person. Das erweckt den begründeten Verdacht, dass die Verfassungsergänzung nichts anderes als ein Einzelfall- und sogar Einzelpersonengesetz war. Die Tatsache ist, dass ein Parlamentsmitglied indirekt vom

³⁷¹ Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 20. Juli 1999 „Über die Ergänzung in der Verfassung von Georgien“, Art. 1.

³⁷² Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 27. Dezember 2006 „Über die Ergänzungen und Änderungen in der Verfassung von Georgien“, Art. 1 Abs. 6.

³⁷³ Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 24. September 2009 „Über die Ergänzung in der Verfassung von Georgien“, Art. 1.

Parlament anstatt von Wählern gewählt wurde. Eine solche Vorgehensweise zerstört die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Staates und erschüttert die Autorität der Verfassung.

Das ungleiche rechtliche und materielle politische Milieu stellt eine Herausforderung zunächst für die georgische Gesellschaft dar. Sie muss mehr Freiheit und Pluralismus fordern. Es gibt Werte, die für alle gemeinsam gelten sollten. Aber zu allen Fragen eine gleiche Meinung zu haben, insbesondere wenn das durch staatlichen Druck erzielt wird, lähmt die Erfolgsfähigkeit der Gemeinschaft. *Schlosser* hat zutreffend unterstrichen: „*ein Staat, dessen Glieder nur nach einem Weg sehen und gehen, ist entweder ein Staat von lauter Weisen oder ein Staat von lauter Sklaven.*“³⁷⁴ Es könnte dazu nur gesagt werden, dass es zwar eine angenehme Einbildung, aber allerdings eine Illusion ist, sich als Weiser vorzustellen. Die Gesellschaft wie die Personen, die sich an der Macht befinden, sollten begreifen, dass es aussichtslos ist, die führende Stellung einer politischen Kraft ewig zu erhalten. Das erzeugt unbedingt eine tiefe Stagnation in allen Richtungen. Für den demokratischen Rechtsstaat sind die periodische Erneuerung der Staatsmacht und der Rollentausch mit der Opposition unentbehrlich.³⁷⁵

5. Institutioneller Faktor

a) Gehorsam statt Recht

Der unabhängige georgische Staat besteht seit 20 Jahren. Es gab genug Zeit, die Institute, die im rechtsstaatlichen Sinne am wichtigsten sind, zu gründen oder zu stärken. Unerfreulicherweise kann oder will man das bis heute gar nicht oder nicht gründlich umsetzen. Dabei ist nicht das formelle Vorhandensein eines Organs oder eines Systems, sondern manchmal die bittere Realität, die hinter dieser Formalität steht, maßgebend. Einer der hemmenden Faktoren der Rechtsstaatsetablierung besteht darin, dass eher auf konkrete und vertraute Personen als auf fähige Institutionen gesetzt wird. Das ist die Folge der Politik und des mangelnden Willens der Durchführung realer Reformen und keineswegs das Ergebnis der Ausrichtung des georgischen Volkes auf Persönlichkeiten und

³⁷⁴ *Johann Georg Schlosser*: Briefe über die Gesetzgebung überhaupt, und den Entwurf des Preussischen Gesetzbuchs insbesondere, Frankfurt 1789, S. 12 f.

³⁷⁵ *Ipsen*: Der Staat der Mitte, S. 281.

nicht auf Institutionen.³⁷⁶ Es ist leider sehr verbreitet, die gesamte Verantwortung für Misserfolge auf das Volk abzuwälzen, statt echte Ursachen zu suchen.

Der 5-Tage-Krieg demonstrierte deutlich viele institutionelle Probleme des georgischen Staates. Die Systeme, die während des Krieges einwandfrei und organisiert agieren sollten, konnten nicht einmal normal funktionieren. Die Ursache dieses fatalen Versagens besteht darin, dass der Schwerpunkt auf treue und gehorsame Individuen und nicht auf starke Institutionen, die im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben handeln würden, gelegt wurde. Man kommt wiederum zur Frage der Rechtsvernachlässigung. So übernahm z. B. der amtierende Bürgermeister von Tbilissi militärische öffentliche Bekanntmachungen über Feuereinstellung usw., obwohl in dessen Kompetenzen keineswegs ähnliche Aktivitäten vorgesehen waren. Am Ende kam es sogar zur völligen Lähmung verschiedener Staatsorgane wie der Polizei, insbesondere in den Landesteilen, die vom Besatzer von der Hauptstadt abgeschnitten wurden. Situation bestätigte, dass für mehrere Staatsbeamte die Befehle ihrer Vorgesetzten und nicht das Recht als Handlungsgrundlage dienten. Im kritischen Zustand, wenn sie keine Weisungen bekommen hatten, konnten sie nicht ausreichend unabhängig und kühn sein, um ihre Arbeit rechtsgemäß fortzusetzen.

Es gibt Institute und Normativakte, die den Grund ihrer Tätigkeit bilden sollten, aber das Recht wird tatsächlich durch informelle hierarchische Kommunikation ersetzt. Eine ähnliche Konstellation ist nicht nur für die Systeme, die für Verteidigung und Sicherheit verantwortlich sind, charakteristisch. Seit der sowjetischen Ära existiert der Begriff „*telefonisches Recht*“. Er ist das Synonym der Einschränkung und Unterwerfung der Gerichte und anderer Staatsorgane. Dieser Ausdruck bedeutet auch die Substitution der Gesetze durch informelle Privatbefehle. Werden keine Konsequenzen aus der alten schmerzlichen Erfahrung gezogen und tritt die Macht weiter anstelle des Rechts auf, dann sind ernsthafte Folgen für den Staat nicht zu vermeiden.³⁷⁷

b) Unabhängigkeitseinschränkung, Politisierung und Privilegierung der Institutionen

Ohne unabhängige Gerichte verlieren viele grundlegende Verfassungswerte ihren Sinn. Das Gericht ist die Stelle, wo sich im Fall der rechtswidrigen Verletzung von Rechten und Freiheiten Schutz und Gerechtigkeit suchen und finden ließe. Der Staat, wo der Mensch seine Rechte durch das Gericht

³⁷⁶ Gaul: Verfassungsgebung, S. 295.

³⁷⁷ Khubua: Rechtstheorie, S. 95.

nicht schützen oder durchsetzen kann, ist kein Rechtsstaat. Die Frustration über das Gerichtssystem trägt auch ein hohes Risiko für den Frieden im Staat in sich. Der Bürger, der nicht an das unabhängige und faire Gericht glaubt, ist potenziell zugeneigt, seine Interessen mithilfe anderer Mittel, darunter auch der Verwendung von Gewalt, durchzusetzen. Deshalb ist die unabhängige Rechtsprechung für die rechtliche, politische, soziale und wirtschaftliche Beständigkeit des Staates unumgänglich.

Den schweren Zustand des georgischen Rechtssystemes vor dem Machtwechsel im Oktober 2012 bewiesen verschiedene offensichtliche Tatsachen. Am problematischsten waren die Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeiten, an denen der Staat in der Regel ein erhöhtes Interesse zeigte.³⁷⁸ Obwohl die entsprechende Gesetzgebung im Großen und Ganzen ganz ordentlich aussah, entsprach die reale Situation nicht den Ansprüchen des Staates, der sich als rechtsstaatlich und freiheitlich präsentieren wollte. Das wurde klar und bedurfte keiner tiefgreifenden Analyse, falls einige statistische Angaben bekannt waren.

Nach Information des Monitoring-Komitees des Europarats machte die Rate der Schuldsprüche in Georgien 99,9 % aller Urteile in Strafsachen aus.³⁷⁹ Also waren Polizei, Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaft entweder auf einer Ebene der Zuverlässigkeit und des Professionalismus, die noch niemand jemals in der Welt erreicht hatte, oder es handelte sich um eine totale Abhängigkeit der Gerichte von den erwähnten Organen.

Noch eine bedenkliche Zahl zerstörte den Mythos des hohen Standards der Polizei, Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaft, der ohnehin bezweifelt wurde.³⁸⁰ Zwar endeten 90 % der Strafsachen mit einem Prozessvertrag (*plea bargain*). Das hieß, dass in 90 % der Straffälle Beschuldigte ein Geständnis ablegten. Es gab alle Gründe zu vermuten, dass entweder die Mehrheit dieser Geständnisse erzwungen war, oder es sollte eine möglichst milde Strafe verhängt werden, weil es im Gericht fast keine Chance der Freisprechung gab.³⁸¹

Unter Berücksichtigung der oben erwähnten Umstände wurde die Tendenz der Bevorzugung der Exekutive und insbesondere der Polizei-, Ermittlungs-, Sicherheitsbehörden und Staatsanwaltschaft immer besorgniserregender. Man hatte zwei kräftige „Machtmonster“ – Innenministerium und Justizministerium – gebildet. Aus dem Beschluss des EGMR im Fall „*Enukidze und Gvrigliani gegen Georgien*“ ergab sich deutlich, dass hinsichtlich der Straftaten der Vertreter der genannten

³⁷⁸ Honouring of obligations and commitments by Georgia, Abs. 17.

³⁷⁹ Honouring of obligations and commitments by Georgia, Abs. 18.

³⁸⁰ Honouring of obligations and commitments by Georgia, a. a. O.

³⁸¹ Honouring of obligations and commitments by Georgia, a. a. O.

Organe sowohl die Ermittlungsstrukturen und die Staatsanwaltschaft als auch die Justiz und die Strafvollzugsorgane ungewöhnlich „tolerant“ waren. Die Entstehung einer solchen allmächtigen und unbestraften Kaste im Staat ist unter rechtsstaatlichen Aspekten absolut unerwünscht, weil sie vor allem das Recht missachtet und Menschenrechte verletzt.

Es war eine Entwicklung bemerkbar, die das Ansehen eines solch neutralen Verfassungsorgans wie des Rechnungshofs von Georgien zu beeinträchtigen vermochte. Nach Art. 97 Abs. 1 VG hatte er folgende grundsätzliche Aufgaben: Aufsicht über Verfügung und Verwendung der staatlichen Mittel sowie anderer materieller Güter des Staates, Kontrolle anderer Staatsorgane der Finanz- und Wirtschaftskontrolle, Einreichung von Vorschlägen über die Vervollkommnung der Steuergesetzgebung. Daraus ergab sich, dass der Rechnungshof verfassungsrechtlich nicht befugt war, die nicht staatlichen Finanzen, u. a. auch die der politischen Parteien, zu kontrollieren. Dennoch hatte das Parlament seinem Aufgabenkatalog die Gruppe der neuen Kompetenzen hinzugefügt. Alle politischen Vereinigungen waren verpflichtet, nach Erhalt einer Spende den Rechnungshof darüber zu informieren. Außerdem bekam er jährlich die Finanzerklärung der politischen Partei des vorherigen Jahres und auch eine spezielle Finanzerklärung, falls eine Partei an den Wahlen teilgenommen hatte. Der Rechnungshof legte die Standards der Buchprüfung der Finanzierung politischer Vereinigungen fest, überprüfte die Richtigkeit der Finanzerklärungen, führte die Buchprüfung der finanziellen Tätigkeiten der politischen Parteien durch, und verwendete verschiedene Sanktionen gegen Parteien. Er durfte auch die Beschlagnahme, die im Falle der Anfechtung während der Gerichtsverhandlung nicht aufgehoben werden durfte, von Vermögen und Konto anordnen.³⁸² Diese Befugnisse des Rechnungshofs erweckten Bedenken, ob sie eigentlich verfassungskonform waren. Sie verließen eindeutig den Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung.

Die Einmischung des Rechnungshofs in die finanzielle Tätigkeit der politischen Vereinigungen war auch in Hinsicht ihrer Zweckmäßigkeit nicht gerechtfertigt. An dieses Organ wurden erhöhte Forderungen von politischer Neutralität und Unabhängigkeit gestellt. Es war in erster Linie berufen, das finanzielle Handeln der Staatsorgane zu kontrollieren. Die Umorientierung des Rechnungshofs auf politische Parteien ließ automatisch das Risiko entstehen, dass er für politische Ziele seitens der Regierungspartei missbraucht werden könnte. Die ersten Schritte, die die neu gebildete Abteilung

³⁸² Art. 1 Abs. 8, 12, 13, 17 OGG vom 28.12.2011.

für finanzielles Monitoring politischer Parteien getan hat, sowie die personelle Zusammensetzung ihrer Führungsspitze bestätigten diese pessimistischen Prognosen.³⁸³

Die oben geschilderte Situation wurde durch die Änderungen der Art. 64 und 97 VG³⁸⁴ deutlich erschwert. Man änderte den Namen des Rechnungshofs von Georgien. Aus dem Rechnungshof wurde der staatliche Dienst des staatlichen Audits (SDSA). Der ganze Text dieser Verfassungsnormen blieb in anderer Hinsicht unverändert. Nur das Wort „staatlich“ wurde durch das Wort „öffentlich“ ersetzt. Genau hier kann die echte Zielsetzung der Verfassungsänderungen erkannt werden. Ein neuer Name des Organs war keinesfalls die Hauptaufgabe des Gesetzgebers.

Nach den Verfassungsänderungen darf der SDSA die Verfügung und Verwendung nicht nur der staatlichen Mittel und materiellen Güter, sondern auch der öffentlichen Mittel und materiellen Güter kontrollieren. Die Letzteren umfassen ebenfalls die Finanzen der politischen Vereinigungen in Georgien. Das Parlament hat also selbst indirekt zugegeben, dass der oben erwähnte Verdacht wegen der Verfassungsmäßigkeit der Finanzkontrolle der politischen Vereinigungen begründet war. Der Rechnungshof führte fast fünf Monate lang eine verfassungswidrige Finanzaufsicht in einem politisch sehr sensiblen Bereich. Das Parlament passte die Verfassung *post factum* der bereits existierenden Realität an. Ein solches Vorgehen missachtet das Prinzip der Verfassungshoheit.

c) Der Bedarf an echten Reformen

Zwischen 2004 und 2012 wurde in Georgien viel über erfolgreiche Reformen gesprochen. Es kann bestätigt werden, dass einige Änderungen insbesondere in den Bereichen der Verkehrspolizei und verschiedener staatlicher Dienstleistungen erfolgreich waren. Die Korruption wurde drastisch vermindert. Die Effizienz der Tätigkeit der Staatsorgane wurde wesentlich erhöht. Nach dem Machtwechsel sind auch einige positive Schritte, insbesondere für die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit, festzustellen.³⁸⁵ Aber dennoch bleiben die grundlegenden Reformen, die das

³⁸³ Als die Leiterin der Abteilung für finanzielles Monitoring politischer Parteien wurde eine ehemalige Staatsanwältin ernannt. Sie forderte sofort eine finanzielle Rechnung für 2011 von einer nichtpolitischen Vereinigung, die ihrer Meinung nach politische Ziele verfolgte. Warum ein nichtpolitischer Verein mit einer politischen Partei gleichgesetzt wurde, hat sie nicht näher erklärt. Damit gab die Leiterin dem Gesetz faktisch die Rückwirkungskraft, weil es in Kraft erst nach der Veröffentlichung am 29.12.2011 trat. Alles erweckte den Zweifel, dass diese Aktion der Abteilung persönlich gegen den ernstesten Konkurrenten des damaligen Staatspräsidenten, der gleichfalls der Gründer dieser Vereinigung war, gerichtet wurde. Diesen Zweifel hat auch die spätere Entwicklung bestätigt. Zurzeit hat die Geldstrafe der Opposition eine unerhörte Höhe in mehr als 100 Millionen Euro erreicht.

³⁸⁴ Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 22. Mai 2012 „Über die Änderung in der Verfassung von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 29/05/2012.

³⁸⁵ Darüber wird im Teil über die richterliche Unabhängigkeit eingehend gesprochen.

demokratische und freiheitliche Bild von Georgien prägen sollten, noch wohl aus. Dazu sind u. a. die oben erwähnten Probleme zu lösen. Aber eine ausdrückliche politische Bereitschaft der Machtinhaber lässt sich leider nicht bemerken. Eine gewichtige Rolle könnte dabei der außenpolitische Faktor spielen. Europa interessiert sich für die Stabilität in Georgien, weil das Land eine alternative Route für den Transport strategischer Rohstoffe bietet. Der „*Arabische Frühling*“ hat aber deutlich demonstriert, dass Stabilität dort sehr anfällig ist, wo Gerechtigkeitsdefizite herrschen. Diese Erfahrung muss auch im Fall von Georgien berücksichtigt werden. Es ist unmöglich, eine stabile Lage und auch die zuverlässige Lieferung der Rohstoffe zu erhalten, wenn in Georgien wichtige demokratische Institute nicht gestärkt und Rechtsstaatsforderungen nicht durchgeführt werden.

Der Westen unternimmt für den Aufbau demokratischer Institute in Georgien bedauerlicherweise wesentlich weniger, als er tatsächlich könnte. Jede georgische Regierung trug und trägt heutzutage seiner Meinung große Rechnung. Das hat objektive Gründe. Georgien ist daran interessiert, in die NATO und EU einzutreten. Das Land hängt wirtschaftlich und finanziell größtenteils von westlichen Subventionen und Krediten ab. Deshalb besitzt der Westen wirksame Hebel, um mehr Fortschritt im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Freiheitlichkeit zu bewirken.

Die westliche Orientierung hat immerhin die georgische Bevölkerung als die treueste Verbündete an ihrer Seite. So fand beispielsweise ein Plebiszit am 5. Januar 2008 in Georgien statt. Es sollte klären, ob die Georgier den Eintritt des Staates in die NATO unterstützen. 77 % der Teilnehmer haben die Frage positiv beantwortet.³⁸⁶ Aber wenn das georgische Volk bemerkt, dass einerseits der Westen nicht interessiert ist, demokratische und rechtsstaatliche Institutionen in Georgien zu stärken, und andererseits er seine Verbündeten im Falle der Aggression von außen effektiv nicht unterstützen kann, dann ist die Frustration über die westliche Ausrichtung nicht zu verhindern. Ein solches Szenario würde sowohl für Georgien als auch für westliche Staaten unerwünscht sein.

6. Kultureller Faktor

Die kommunistische Vergangenheit hat die Rechtskultur von Georgien negativ gebrandmarkt. Es ist aber übertrieben, wenn man, wie z. B. *Schwartz* in Bezug auf manche osteuropäischen Völker von jahrhundertlangem Rechtsnihilismus spricht.³⁸⁷ Vor allem ist es ein Irrtum, den Zustand, der in

³⁸⁶ Das Abschlussprotokoll der Zentralen Wahlkommission von Georgien über das Plebiszit vom 5. Januar 2008, http://www.cec.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=13&info_id=1167 (abgerufen am 21.01.2012).

³⁸⁷ *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 37.

einem bestimmten historischen Zeitabschnitt durch objektive Umstände verursacht wurde, als ein subjektives und fast ewiges Merkmal des Charakters des ganzen Volkes zu betrachten. Solche Klassifizierung von Völkern ist im Grunde verfehlt, weil es eigentlich keine rechtsgehorsamen und unrechtsgehorsamen Nationen gibt. Alles hängt von jenem System ab, in dem man sich befindet. Gerade ein Unrechtssystem erweckt eine Zuneigung zu Rechtsnihilismus und Rechtsungehorsam zwischen Menschen. Deshalb sind solche Geneigtheiten durch Systemänderungen zu überwinden. Ein gutes Beispiel dafür bietet Deutschland. In einem Staat, in dem zuvor das Recht der Stärke herrschte und die Richter Gerichtsverfahren mit Hitlergrüßen eröffneten, wurde in einem kurzen Zeitraum ein hohes Vertrauensniveau gegenüber dem Recht und Gericht erreicht. Das gelang durch einen demokratischen und rechtsstaatlichen Systemwandel.

In der Sowjetunion genoss das Recht keinen hohen Respekt. Der sowjetische Staat selbst war der Auslöser hierfür. Er wurde als eine fremde und respektlose Erscheinung betrachtet. Gemäß der kommunistischen Ideologie stellte der Staat das Mittel der Unterdrückung dar. Deshalb war das Verhalten der sowjetischen Bürger zum Recht, das solcher Quelle entsprang, misstrauisch. Das Misstrauen wurde zunehmend auch dadurch gestärkt, dass sich die Vertreter des Staates Gesetzesforderungen in der Regel nicht unterwarfen. Skepsis nahm manchmal seltsame Formen an und beeinflusste sogar die Mode.³⁸⁸

Ein ähnlicher Zweifel an dem Rechtssystem, aber nicht in früheren Dimensionen, existiert auch im modernen georgischen Gesellschaftsbewusstsein. Vertrauen muss erhöht werden, weil die Anerkennung des Rechtssystems unabdingbar für den rechtlichen Befriedungserfolg ist.³⁸⁹ Es gibt auch positive Entwicklungen in dieser Richtung. Das geschieht in den Bereichen, wo Beamte die guten Vorbilder des Rechtsgehorsams für Bürger darstellen. Diese Tendenz muss alle Staats- und Kommunalorgane erfassen. Für Menschen sollte es offensichtlich sein, dass Gesetzesvorschriften für verschiedene Amtsinhaber ebenso obligatorisch sind wie für andere Bürger.

Die georgische Problematik ist mehr oder minder typisch für alle postkommunistischen Gesellschaften.³⁹⁰ Leider fallen Recht und Realität nicht immer zusammen.³⁹¹ Derweil gibt die

³⁸⁸ So kamen in die Mode in der Sowjetunion Pullover mit schwarzen Querstreifen. Diesen „Fashion-Trend“ führten sowjetische Pkw-Fahrer ein. Das war eine Reaktion auf ein Gesetz. Zuvor hat der Staat durch das erwähnte Gesetz die Pflicht, dass alle Fahrer und Mitfahrer einen Gurt umschnallen mussten, eingeführt. Obwohl diese Vorschrift für ihre Adressaten durchaus positiv war, tat man alles, um ihr nicht nachzukommen. Schwarze Streifen imitierten Gurte. So entkamen schlaue Fahrer unerwünschten Kontakten mit der korrupten Verkehrspolizei. Der Grund dieser paradoxalen Erscheinung war die Frage: Warum muss ich die Vorschriften erfüllen, die selbst Staatsbeamten ignorieren? Außerdem war der Bürger dem Staat so entfremdet, dass er alle seine Schritte, darunter auch positive, skeptisch wahrnahm.

³⁸⁹ Sobota: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 176.

³⁹⁰ So z. B. zur Lage in den neuen Bundesländern in: Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 55 ff.

³⁹¹ Demetrashvili: Paradigmen, S. 99 (100).

Entwicklung der Ereignisse in Osteuropa Grund zu vorsichtigem Optimismus, dass auch die georgische Gesellschaft einen Weg zu europäischen Standards finden wird. Eine wichtige Voraussetzung dafür bietet die Tatsache, dass Georgien kulturell immer Teil des westlichen und christlichen Raums war. Die Übernahme der westlichen Werte bedeutet für die georgische Nation kein Leben in einer fremden und aufgezwungenen Umgebung. Es wäre vielmehr eine Rückkehr zu ihrem natürlichen Zustand.

7. Wirtschaftlicher Faktor

Die Wirtschaftslage übt immer einen gewaltigen Einfluss auf die Gesellschaft aus. Nach dem Zerfall der Sowjetunion und der Zerstörung alter wirtschaftlicher Beziehungen erlitt die georgische Wirtschaft einen katastrophalen Rückschlag. Hinzu kamen die Kriege und Ethnokonflikte der 1990er-Jahre. Diese chaotische Situation brachte einen Bedarf nach einer bestimmten Ordnung hervor. Unter solchen Umständen entstand das falsche Konzept der Überwindung wirtschaftlicher Schwierigkeiten durch maximale Machtkonzentration. Alle Verfassungsmodelle des unabhängigen georgischen Staates demonstrieren das klar. Diese Strategie könnte kurzfristig effektiv sein, aber sie ist für eine langfristige Entwicklungsperspektive nicht erfolgreich. Das System, in dem kein dynamischer Meinungs Austausch stattfindet und wo es keine freie und konkurrenzfähige Umgebung in allen Bereichen gibt, ist bestenfalls zu einer allumfassenden Stagnation verurteilt.

Der wirtschaftliche Faktor wurde zu einem der Hemmnisse hinsichtlich der Etablierung der Demokratie und des Rechtsstaates. Georgien stellt auch diesbezüglich keine Ausnahme im Vergleich mit den übrigen postkommunistischen Staaten dar.³⁹² Aber, wie bereits erwähnt, bestätigt die Realität, dass durch Machtzusammenballung und autoritäre Entscheidungen kein Erfolg erreichbar ist. Deshalb wird auf erheblichen wirtschaftlichen Fortschritt und Steigerung des Lebensniveaus erfolglos gewartet, obwohl es einige positive Änderungen betreffend die Bekämpfung der Korruption auf den niedrigsten und mittleren Ebenen gibt. Daraus folgt, dass der effektivste und optimale Weg für ein langfristiges Resultat die Durchführung der demokratischen Reformen und Gewährleistung des freien Milieus wäre. Es braucht ja länger – unter Wahrung der Rechtsstaatsforderungen – eine Entscheidung zu treffen, aber sie ist oft vernünftiger, effizienter, stabiler und zukunftsorientierter.

³⁹² *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 38.

Nach 2003 leitete Georgien einige liberale Wirtschaftsreformen ein. Die Bürokratie wurde abgebaut. Das Abgabenrecht ebenso wie das Gründungsverfahren von Unternehmen wurden vereinfacht. Viele Lizenzen, Staatsgenehmigungen und andere formelle Hürden wurden abgeschafft. Aber währenddessen versuchte man, vieles auf Kosten der Verletzung der Menschenrechte zu erreichen. So waren z. B. schmerzhaft und mit Rechtsstaatsgrundsätzen unvereinbar mehrere Fälle des Verstoßes gegen das Recht auf Privateigentum seitens des Staates. Aus Anlass der Wiederherstellung der Ordnung im Bauwesen wurden in Tbilissi und in vielen Orten von Georgien hunderte von Restaurants, Cafés, andere Objekte und sogar ein mehrstöckiges neu gebautes Wohnhaus demonstrativ zerstört.³⁹³ Es ist unvorstellbar, durch die Verachtung der Menschenrechte Ordnung zu schaffen. Die Menschenrechtsrespektierung stellt selbst den Teil der wichtigsten Ordnung – der Verfassungsordnung – dar. Wenn es dennoch jemandem gelingt, ein menschenrechtsverachtendes Ordnungssystem zu schaffen, trägt es ausdrücklich autoritären Charakter.

³⁹³ *Aprasidze: Staatsbildung und Demokratisierung, S. 67 (72).*

Kapitel B. Das Verfassungsgericht von Georgien als ein wichtiges Mittel für die Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips

I. Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Rechtsstaat

1. Die Stellung und Bedeutung des Verfassungsgerichts im Rechtsstaat

a) Die Gründe für die Hervorhebung des Verfassungsgerichts

Ein spezielles Kapitel, das dem Verfassungsgericht gewidmet ist, beruht vor allem auf zwei Gründen. Die erste Ursache ist die große Bedeutung dieses Instituts für den Rechtsstaatsgrundsatz. In einem modernen Rechtsstaat ist es notwendig, die Verfassung zu sichern und dadurch die Staatsmacht zu binden. Das Verfassungsgericht, als eine unabhängige Kontrollinstanz,³⁹⁴ spielt darin eine bedeutende Rolle. „*Schrankensetzung durch die Verfassung und ihre Überwachung durch Verfassungsgerichte macht den Kern des Rechtsstaates aus.*“³⁹⁵ Deswegen ist es nicht verwunderlich, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit als „*Krönung des Rechtsstaats*“ bewertet wird.³⁹⁶

Der zweite Grund der Hervorhebung des Verfassungsgerichts ergibt sich aus dem Wesen der vorgelegten Dissertation. Hier wird einerseits erörtert und eingeschätzt, ob und wie die VG das Rechtsstaatsprinzip und seine wichtigen Elemente regelt und schützt. Andererseits wird analysiert, welche Stellung das VGG im georgischen Rechtsstaat einnimmt oder einnehmen könnte. Seine Rechtsprechung wird in Bezug auf den Rechtsstaatsgrundsatz und seine Aspekte erörtert. Gerade diese Strategie gibt eine bessere Chance, die Realität und Problematik des Rechtsstaates in Georgien aufmerksam zu betrachten und daraus entsprechende Konsequenzen zu ziehen.

Was oben erwähnt wurde, fordert logisch, das VGG als ein Institut näher kennenzulernen. Für dieses Ziel wird die Aufmerksamkeit auf solche Fragen wie den Status des Verfassungsgerichts, seine Stellung im System der Staatsorgane, die Unabhängigkeitsgarantie der Verfassungsrichter usw. gerichtet. Diese Themen sind auch deswegen besonders interessant, weil sie nicht nur eine

³⁹⁴ Ernst-Wolfgang Böckenförde: Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Neue juristische Wochenschrift, 52 (1999) 1, S. 9 (10 f.); Axel Hopfauf (Bearb.): Kommentar zum Art. 93 GG, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Begr.), Hofmann, Hans/Hopfauf, Axel (Hrsg.): GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln 2011, Rn. 4; Wolfgang Meyer (Berab.): Kommentar zum Art. 93 GG, in: Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, Rn. 4.

³⁹⁵ Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 4.

³⁹⁶ Stern: Staatsrecht I, S. 788.

enge und lediglich für das VGG wichtige Bedeutung besitzen, sondern auch im Allgemeinen für das ganze Rechtsstaatsprinzip relevant sind.

Es ist auch im Interesse des Rechtsstaats notwendig, die zukünftige Entwicklung und Perspektiven der Vervollkommnung der georgischen Verfassungsgerichtsbarkeit zu erörtern. Es ist auch angemessener, konkrete Vorschläge in dieser Richtung zu bieten, als nur allgemein darüber zu sprechen. Das Verfassungsgericht im Rechtsstaat muss in seiner Arbeit und seinen Entscheidungen unabhängig, frei und gleichzeitig effektiv sein. Diese zwei Momente sind eng miteinander verbunden und oft verursachen sie einander sogar. Die Ideen im Bereich der perspektivischen Entwicklung des VGG werden gerade auf ihre Stärkung gerichtet werden.

b) Die rechtsstaatliche Mission des Verfassungsgerichts

Die Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit wurde im Kontext der Elemente des Rechtsstaatsprinzips bereits unterstrichen. Sie ist besonders wichtig für die Länder, in denen die Traditionen des Konstitutionalismus noch nicht stark verwurzelt sind. Für diese Staaten ist es relevant, dass große Autorität und Kraft der Verfassung immer gefühlt werden kann und dass eine rechtsstaatsgemäße Vorgehensweise in eine notwendige (innere) Forderung, auch für die Macht, hinüberwächst. Das System der Verfassungskontrolle trägt dazu intensiv bei. Seine Aufgabe besteht darin, die Verfassungsforderungen und Verfassungswirklichkeit miteinander in Einklang zu bringen. Das Verfassungsgericht stärkt dadurch die rechtsstaatliche Grundordnung.³⁹⁷ Daraus folgt, dass für ein Land wie Georgien die Meinung, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit zwar zweckmäßig, aber nicht obligatorisch ist,³⁹⁸ wenig zutrifft. Die Verfassung, die auf der Achtung des Rechtsstaates beruht, bedarf der Gründung eines Verfassungsgerichts.³⁹⁹

Wird ein Vergleich über einen Großteil der Verfassungsgerichte gezogen, dann kann festgestellt werden, dass zwischen ihnen, ungeachtet ihrer Einrichtungsmodelle und Aufgaben, eine große Ähnlichkeit der Ziele besteht. Die Ziele der Verfassungsgerichtsbarkeit sind in fast allen demokratischen Rechtsstaaten gleich. So umfassen die wichtigsten Aufgaben der Verfassungsgerichte die Verfassungshoheit zu stärken,⁴⁰⁰ Grundrechte zu schützen,⁴⁰¹ zur Existenz

³⁹⁷ *Julius Federer*: Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, in: Das Bundesverfassungsgericht 1951 – 1971, 2., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Karlsruhe 1971, S. 59 (82).

³⁹⁸ *Roellecke*, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 20, Rn. 65.

³⁹⁹ *Didier Maus*: Die Verwendung der Rechtsprechung der ausländischen Staaten und der Dialog zwischen den Verfassungsgerichten, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr.2, 2010, S. 3 (5).

⁴⁰⁰ So z. B. *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 4; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 44; *Klaus Stern*: Kommentar zum Art. 93 GG, in: *Dolzer, Rudolf/Graßhof, Karin/Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian (Hrsg.):* Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Band 12 (Art. 89 – 104), Heidelberg seit 1950, Rn. 37; Verfassung der Republik Moldau vom 29. Juli 1994, Art. 134 Abs. 3, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.):* Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin 1999, S. 607 – 648; Verfassung der Republik Ungarn vom 20. August 1949, § 32/A Abs. 1, in: *Roggemann, Herwig*

eines horizontal und vertikal ausgeglichenen Machtsystems beizutragen⁴⁰² und eine freiheitliche und demokratische Grundordnung zu gewährleisten.⁴⁰³

Die genannte Tendenz hat ihren Niederschlag auch in der georgischen Gesetzgebung gefunden. Das VGG ist ein Organ der Verfassungskontrolle, das die Verfassungshoheit und Verfassungsmäßigkeit sowie den Schutz der Menschenrechte und Freiheiten gewährleistet.⁴⁰⁴ Die Meinung über die Hauptziele des Verfassungsgerichts wird durch seinen Aufgabekreis, den die VG⁴⁰⁵ und die entsprechende Gesetzgebung Georgiens⁴⁰⁶ bestimmen, bestätigt. Das VGG definiert sich, von seinen Funktionen ausgehend, folgende zwei Grundziele: die Gewährleistung (die Unterstützung) der Ausübung der Macht im verfassungsrechtlichen Rahmen und den Schutz der Menschenrechte vor einer unverhältnismäßigen Einmischung.⁴⁰⁷ Diese Stellungnahme des VGG stützt sich auf die VG sowie auf eine allgemein verbreitete Vorstellung über die Hauptmission des Verfassungsgerichtes.

Es ist am wichtigsten für Georgien, einen demokratischen und rechtsstaatlichen Fortschritt zu erreichen und zu erhalten. Eine solche Stabilität ist ohne die Durchsetzung des Verfassungsvorrangs unvorstellbar. Die Idee der Verfassungsrechtsprechung ist ihrerseits damit verbunden.⁴⁰⁸ Daraus ergibt sich, dass die Verfassung und die Verfassungsgerichtsbarkeit eng miteinander verknüpft sind.⁴⁰⁹ Das Verfassungsgericht präsentiert sich in diesem Zusammenhang als Hüter der Verfassung,⁴¹⁰ eine spezifische Form der Verfassungssicherung⁴¹¹ und Vollendung der Idee der Verfassungsstaatlichkeit.⁴¹²

(Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin 1999, S. 1032 – 1069; Verfassung der Slowakischen Republik vom 16. September 1992, Art. 124, in: Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin 1999, S. 855 – 898; Verfassung der Tschechischen Republik vom 16. Dezember 1992, Art. 83, in: Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin 1999, S. 938 – 975; BVerfGE 6, 32 (41).

⁴⁰¹ Winfried Brohm: Die Funktion des BVerfG – Oligarchie in der Demokratie? in: Neue juristische Wochenschrift, 54 (2001) 1, S. 1 (3); Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 4; VRMol, Art. 134 Abs. 3.

⁴⁰² So z. B. Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 4; VRMol, Art. 134 Abs. 3.

⁴⁰³ Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 4.

⁴⁰⁴ Das Organgesetz von Georgien vom 31. Januar 1996 „Über das Verfassungsgericht von Georgien“, Das Gesetzblatt des Parlaments von Georgien, Nr. 001, 27/02/1996, Art. 1 Abs. 1.

⁴⁰⁵ Art. 54 Abs. 1; Art. 63 Abs. 1 und 2; Art. 64 Abs. 2; Art. 65 Abs. 4; Art. 75 Abs. 2; Art. 89 Abs. 1 VG.

⁴⁰⁶ VerfGG Art. 19.

⁴⁰⁷ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/466 vom 28. Juni 2010 im Fall „Der Ombudsman von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2010, Batumi 2011, S. 6 (31).

⁴⁰⁸ Andreas Voßkuhle (Bearb.): Kommentar zum Art. 93 GG, in: Mangoldt, Hermann von(Begr.)/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, Rn. 17.

⁴⁰⁹ Stern, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 36.

⁴¹⁰ Hopfau, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 93, Rn. 10; Philippe Mastronardi: Verfassungslehre. Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat, Bern/Stuttgart/Wien 2007, S. 281; Reinhold Zippelius/Thomas Würtenberger: Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch, 32. Auflage, München 2008, S. 518; Stern, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 38; BVerfGE 1, 184 (195 ff.); 2, 124 (131); 6, 300 (304); 40, 88 (93). Kritisch: Konrad Hesse: Verfassung und Verfassungsrecht, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-

Die Verfassungshoheit wäre ohne Verfassungsrechtsprechung nur eine gehalt- und folgenlose Deklaration gewesen,⁴¹³ weil es an einem der wichtigsten Mittel ihres Schutzes gefehlt hätte. Seinerseits verursacht der Geltungsvorrang der Verfassung den Entscheidungsvorrang und die besondere Wirkungsmacht der Entscheidungen des Verfassungsgerichts.⁴¹⁴

Das Verfassungsgericht stellt ein Instrument der permanenten und kontinuierlichen Anregung der Staatsmacht dar. Dadurch werden ihr Möglichkeiten genommen, Verfassungsforderungen zu „vergessen“ und die Grenzen der Rechtsstaatlichkeit zu verlassen. Eine solche Aktivität der Verfassungsgerichtsbarkeit schützt das Recht und die Gesellschaft vor einer Erstarrung.⁴¹⁵ Deshalb verwirklicht das Verfassungsgericht neben der Stabilität auch eine positive verfassungsrechtliche Entwicklungsdynamik. Sie aktualisiert systematisch die Verfassung für den Staat und die Gesellschaft⁴¹⁶ entsprechend ihren positiven Entwicklungstendenzen.

Das Verfassungsgericht hütet die Verfassung in vielerlei Hinsicht. Es gewährleistet die Erfüllung der formellen Forderungen der Verfassung als einer Organisations- und Verfahrensordnung. Dabei ist das Wertsystem das Wichtigste in der Verfassung. Sie ist vor allem eine Wertordnung.⁴¹⁷ Durch eine Beschädigung der Verfassung wird gleichzeitig der Grund, auf dem der Rechtsstaat und seine Stabilität stehen, zerstört.⁴¹⁸ Das Verfassungsgericht verhindert eine solche Entwicklung und stärkt die Beständigkeit eines freien, demokratischen und rechtsstaatlichen Staatswesens.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit stützt sich bei der Ausübung ihrer Tätigkeit auf das Rechtsstaatsprinzip. Das Verfassungsgericht verwendet es oft als einen Bewertungsmaßstab für Verfassungsnormen. So macht z. B. das BVerfG davon effektiven Gebrauch bei der Festlegung der Rangfolge der Verfassungsnormen. Es unterscheidet zwischen „schlichten“ und „rechtsstaatlichen“ Verfassungsvorschriften. Außerdem findet eine gewisse Differenzierung der „rechtsstaatlichen“ Normen nach ihrer Bedeutung für den Rechtsstaat statt. Das Rechtsstaatsprinzip übernimmt auch die Funktion der „Schranke“⁴¹⁹ und „Auslegungsmaxime“.⁴²⁰ Der Rechtsstaatsgrundsatz hat also für das Verfassungsgericht eine besonders wichtige und gleichzeitig vielseitige Bedeutung. Das

Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 3 (10).

⁴¹¹ *Böckenförde:* Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (9).

⁴¹² *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 34.

⁴¹³ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 5.

⁴¹⁴ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 14.

⁴¹⁵ *Jörg Paul Müller:* Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, in: *Korinek, Karl/Müller, Jörg P./Schlaich, Klaus:* Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, Berlin/New York 1981, S. 55 (78).

⁴¹⁶ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 14; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 36.

⁴¹⁷ *Paul Kirchhof:* Die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts in Zeiten des Umbruchs, in: Neue Juristische Wochenschrift, 49 (1996) 23, S. 1497 (1497).

⁴¹⁸ *Zoidze:* Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 47.

⁴¹⁹ *Kunig:* Rechtsstaatsprinzip, S. 248.

⁴²⁰ *Kunig:* Rechtsstaatsprinzip, S. 246.

Gericht dient nicht nur der Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, sondern nimmt es auch für die Erfüllung seiner Aufgaben in Anspruch.

Der Schutz der Verfassungshoheit fordert vom Verfassungsgericht eine prinzipielle Handlungsweise. Es muss die Entwicklungen, die für die Verfassung und deswegen auch für den Rechtsstaat, die demokratische und freiheitliche Grundordnung gefährlich sind, zügeln und eine solche Tendenz ausschließen oder eliminieren.⁴²¹ In diesem Fall würde eine auf einen falschen Grund gestützte Hoffnung sein, wenn man nur auf ein hohes Rechtsbewusstsein der Machträger hofft. *„Überlegene Macht stellt eine zu große Versuchung dar, als dass man sich darauf verlassen könnte, dass ihre Träger sich freiwillig an rechtliche Bindungen halten. Deshalb wird die normative Kraft der Verfassung erst durch Hilfe des Bundesverfassungsgerichts zu einer politischen Realität.“*⁴²²

Das Verfassungsgericht übernimmt durch den Verfassungsschutz nicht nur eine wichtige gewährleistende, sondern auch psychologisch bedeutungsvolle Funktion für die Stärkung des Rechtsstaats. Ein unabhängiges, prinzipielles, qualifiziertes und angesehenes Organ der Verfassungskontrolle verstärkt das Gefühl der Freiheit und den Glauben an Gerechtigkeit bei den Menschen. Das ist ein psychologischer Anreiz für Bürger, damit sie gegen die Verletzung des Rechts und der Gerechtigkeit gewagter vorgehen. Dabei setzt das Verfassungsgericht der Freiheit vernünftige Grenzen, während es bei seiner Tätigkeit das Rechtsstaatsprinzip und seine Elemente, wie z. B. den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, aktiv verwendet. In dieser Hinsicht ist die von *Kirchhof* sehr einfach, aber gleichzeitig zutreffend formulierte Aufgabe des Verfassungsgerichtes interessant: *„Es sichert das Recht des Bürgers zu der Behauptung, zwei und zwei sei drei; es ermutigt den Bürger, über die These, zwei und zwei sei vier, nachzudenken; es gewährleistet für das Gemeinschaftsleben, dass nach dem Prinzip, zwei und zwei ist vier, verfahren wird.“*⁴²³

Das Verfassungsgericht erfüllt auch eine Stabilisierungs- und Befriedungsaufgabe. Das ist bedeutend für die Verfassungsordnung eines demokratischen Rechtsstaates. Das Verfassungsgericht überführt eventuelle Macht- und Sozialkonflikte in den Bereich der verfassungsrechtlichen Entscheidung.⁴²⁴ Dadurch werden negative Entwicklungen verhindert und bereits existierende Streitfälle geschlichtet. Das Verfassungsgericht stärkt so eine auf Gerechtigkeit gestützte staatliche und gesellschaftliche Beständigkeit und übt eine konsensbewahrende und konsensfortbildende Befriedungsfunktion aus.⁴²⁵

⁴²¹ *Ernst Benda/Eckart Klein*: Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg 2012, S. 1.

⁴²² *Ekkehart Stein/Frank Götz*: Staatsrecht, 21., neu bearbeitete Auflage, Tübingen 2010, S. 184.

⁴²³ *Kirchhof*: Die Aufgaben des BVerfG, S. 1497 (1505).

⁴²⁴ *Müller*: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, S. 55 (85).

⁴²⁵ *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1661).

Die Verfassungsgerichtsbarkeit dient einerseits dem objektiven Ziel der Gewährleistung der Verfassungshoheit, andererseits ist sie ein wichtiges Mittel des subjektiven Rechtsschutzes und in diesem Sinn eine Krönung des Rechtsschutzsystems.⁴²⁶ Seinerseits stellt der Rechtsschutz vor Akten der Staatsorgane ein bedeutendes Merkmal des Rechtsstaates dar.⁴²⁷ In diesem Fall erfüllt der Staat seine wichtigste Funktion, und zwar den Auftrag des Schutzes der Menschenrechte. Gerade hier verläuft eine klare Unterscheidungslinie zwischen einem Verfassungsstaat und anderen Staaten. Der einzige Weg der Formierung des Verfassungsstaates ist das Rechtsstaatsprinzip. „*Das Rechtsstaatsprinzip macht aus einem Staat einen Verfassungsstaat.*“⁴²⁸ Das Verfassungsgericht ist in diesem Zusammenhang ein mit besonderen Aufgaben und einem gewichtigen Einfluss ausgestatteter Akteur. Es wird zutreffend betont, dass die Geschichte der Etablierung des materiellen Verfassungsstaates ebenfalls die Geschichte des Siegeszuges der Verfassungsgerichtsbarkeit ergibt.⁴²⁹

Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist vom Rechtsstaatsprinzip geschützt und wirkt gleichzeitig für den Rechtsstaat schützend. Sie stellt einerseits einen Teil eines Ausgleichssystems dar und ist andererseits dem Ausgleich im Interesse der Rechtsstaatlichkeit unterworfen. Das Verfassungsgericht, als ein Ausgleichsfaktor, gerät oft ins Spannungsfeld zwischen Rechtsstaats- und Demokratieprinzipien. Es führt demokratisch verabschiedete Mehrheitsentscheidungen durch einen verfassungsrechtlichen Filter durch.

Gleichzeitig kann das Verfassungsgericht selbst zum Objekt der demokratisch beschlossenen Änderungen, die seine Form oder seinen Inhalt betreffen, werden.⁴³⁰ Dabei ist es wichtig, dass grundlegenden Verfassungsprinzipien treu geblieben wird. Das Verfassungsgericht muss in diesem Prozess sein Ansehen erhalten und sich an die Erneuerungen, die die Demokratie, als ein Instrument der Erneuerung,⁴³¹ in verfassungsmäßiger Weise ans Tageslicht bringt, adaptieren.

Die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der gesetzgeberischen Entscheidungen wird manchmal, in Hinsicht der klassischen Gewaltenteilung, als systemwidrig eingeschätzt.⁴³² Diese Meinung ist insbesondere dort verbreitet, wo die Idee der Parlamentssuprematie stark verwurzelt ist.⁴³³ Wird diese Frage oberflächlich betrachtet, gibt es tatsächlich eine gewisse Divergenz. Dabei ist es unvorstellbar, die Rolle, die die Verfassungsgerichtsbarkeit für den Schutz des

⁴²⁶ Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 4; *Mastronardi*: Verfassungslehre, S. 282.

⁴²⁷ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 478.

⁴²⁸ *Mastronardi*: Verfassungslehre, S. 279.

⁴²⁹ *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 13.

⁴³⁰ *Mastronardi*: Verfassungslehre, S. 289.

⁴³¹ *Kirchhof*: Die Aufgaben des BVerfG, S. 1497 (1505).

⁴³² *Doehring*: Allgemeine Staatslehre, S. 191.

⁴³³ *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1644).

Gewaltenteilungsprinzips spielt, zu ignorieren. Beispielsweise können die Staatsorgane, einschließlich des Parlaments, im Verfassungsgericht über die Verletzung ihrer Kompetenzen streiten.

Der Gesetzgeber ist im Rechtsstaat nicht uneingeschränkt. Vielmehr muss er den Verfassungsvorrang, worauf das Institut der Verfassungsgerichtsbarkeit gestützt ist, beachten.⁴³⁴ Die verfassungsmäßige Einschränkung und damit verbundene Verfassungskontrolle ist nicht negativ, sondern positiv und notwendig für den Ausgleich zwischen verschiedenen Gewaltzweigen. Sie bringt alle Gewalten ohne Ausnahme unter eine gesamte Wertordnung und bestimmt universelle Spielregeln.

Das Verfassungsgericht überprüft und hebt demokratisch getroffene Entscheidungen auf. Dadurch wird die Demokratie in gewisser Hinsicht eingeschränkt. Gleichzeitig verhindert das Verfassungsgericht auf diese Weise die Entartung der Demokratie zur Willkür der Mehrheit und unterstützt so ihre Stärkung.⁴³⁵ Die Verfassungsgerichtsbarkeit übt dadurch auch „*die Funktion eines wirksamen Schutzes der Minorität gegen Übergriff der Majorität, deren Herrschaft nur dadurch erträglich wird, daß die rechtmäßig ausgeübt wird*“⁴³⁶, aus. Hier gilt das Prinzip, wonach man sich nur auf das stützen kann, was einen Widerstand leistet. Die Verfassungsgerichtsbarkeit spielt die Rolle dieses positiven Stützhindernisses sowohl für das Demokratieprinzip als auch für das Gewaltenteilungsprinzip.

Die Notwendigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit als eines unabhängigen Instituts und Verfassungsinterpreten wächst insbesondere im parlamentarischen Regierungssystem.⁴³⁷ Ein gleiches System sieht die VG vor. Wenn sowohl die Regierung als auch das Parlament durch eine politische Kraft kontrolliert werden, dann verschiebt sich das Zentrum des Ausgleichssystems vom Ausgleich der Gewalten eher zur Ausbalancierung zwischen der Mehrheit und Minderheit. In diesem Zusammenhang steigt die Bedeutung des Verfassungsgerichtes als eines wesentlichen Faktors des Minderheitenschutzes⁴³⁸ ebenso wie sein Einfluss auf die Erhaltung der verfassungsmäßigen Balance. Diesbezüglich sind folgende Worte von *Kelsen* relevant: „*Wenn man das Wesen der Demokratie nicht in einer schrankenlosen Majoritätsherrschaft, sondern in dem steten Kompromiss zwischen den im Parlament durch Majorität und Minorität vertretenen*

⁴³⁴ *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 345; *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1661); *Klaus Stern*: Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, Passau 1979, S. 8.

⁴³⁵ *Sajo*: Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 286.

⁴³⁶ *Hans Kelsen*: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: *Ooyen, Robert Christian van (Hrsg.): Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlungen zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie*, Tübingen 2008, S. 50.

⁴³⁷ Darüber ausführlich in: *Doehring*: Allgemeine Staatslehre, S. 195.

⁴³⁸ *Stern*: Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, S. 9.

Volksgruppen erblickt, dann ist die Verfassungsgerichtsbarkeit ein besonders geeignetes Mittel, diese Idee zu verwirklichen.“⁴³⁹

Das oben Gesagte schwächt die Positionen der Gegner der Verfassungsgerichtsbarkeit. Unter Berücksichtigung georgischer Erfahrungen und immerhin existierender autoritärer Risiken muss die Warnung von *Doehring* geteilt werden: „*Wer also die Verfassungsgerichtsbarkeit als Staatsorgan ablehnt, muss wissen, dass die parlamentarische Regierungsform dann gefährlich wird.*“⁴⁴⁰

c) Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der verfassungsrechtlichen Dynamik

Die Verfassung ist kein unveränderlicher und statischer Organismus. Sie bedarf der Dynamik, der Entwicklung und des Fortschritts. Ein wichtiger Weg dafür ist eine fortschrittliche und zeitgemäße Verfassungenauslegung. Das Verfassungsgericht als ein Hauptinterpret der Verfassung übernimmt eine führende Funktion auch in der erwähnten Richtung. In dieser Hinsicht ist die Meinung, dass die Verfassung der USA nicht nur aus Verfassungsnormen besteht, sondern auch in mehr als 550 Bänden der Entscheidungen des *Supreme Court* dargestellt ist, ebenso für andere Verfassungen und Verfassungsgerichte relevant.⁴⁴¹ Deshalb hat die Verfassungsrechtsprechung sowohl eine Stabilisierungsfunktion als auch die Aufgabe der vernünftigen Erneuerung und Dynamik.

Die Lebensfähigkeit des Rechtsstaates ist größtenteils davon abhängig, ob und wie er mit der gesellschaftlichen Entwicklung und immer steigenden Maßstäben der Freiheit Schritt hält. Deswegen muss das Verfassungsgericht jede positive Tendenz rechtzeitig bemerken, neue Ideen hervorheben oder die progressiven Ideen der Anderen, darunter auch diejenigen, die vor kurzer Zeit sogar unvorstellbar waren, berücksichtigen.

Darüber hinaus leistet das Verfassungsgericht einen großen Beitrag zur gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskussion über den Rechtsstaat und seine Prinzipien. In diesem Zusammenhang beeinflussen seine Akte die Entwicklung der Rechtswissenschaft und des Rechtsbewusstseins der Bevölkerung.

Der Einfluss auf die Rechtswissenschaft ist manchmal so groß, dass sogar vom „Verfassungsgerichtspositivismus“ gesprochen wird.⁴⁴² Während der wissenschaftlichen oder gesellschaftlichen Erörterung der Fragen des Rechtsstaates wird oft die Position des Verfassungsgerichts als ein Ausgangspunkt und ein Objekt der positiven oder negativen Einschätzung verwendet. Es lässt sich feststellen, dass auch die Entscheidungen des VGG in dieser

⁴³⁹ *Kelsen*: *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, S. 51.

⁴⁴⁰ *Doehring*: *Allgemeine Staatslehre*, S. 196.

⁴⁴¹ *Herman Schwartz*: *Die Stufen des Verfassungsbaus*, in: *Die Review des Verfassungsrechts*, Nr. 1, 2009, S. 7 – 11.

⁴⁴² *Zippelius*: *Deutsches Staatsrecht*, S. 512.

Hinsicht immer beliebter werden. Gleichzeitig muss intensiv weitergearbeitet werden, um das Niveau und die Achtung der führenden Verfassungsgerichte zu erreichen.

2. Das georgische Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit und sein Einfluss auf die Etablierung des Rechtsstaatsprinzips in Georgien

a) Die Entscheidung für ein unabhängiges Organ der Verfassungskontrolle

aa) Der Sieg der Befürworter der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit

Das VGG wurde im Jahr 1996 gebildet. Das Land trat dadurch dem Prozess der Etablierung des materiellen Verfassungsstaates und der Verfassungsgerichtsbarkeit bei. Es ist schwer zu sagen, ob die kurze Zeit der Existenz ausreicht, um das VGG als ein endgültig formiertes und etabliertes Institut einzuschätzen. Aber es muss eindeutig festgestellt werden, dass es ein positives Ansehen, ungeachtet der subjektiven oder objektiven Schwierigkeiten, sowohl in Georgien als auch außerhalb seiner Grenzen errungen hat.

In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre wurde in Georgien intensiv an dem neuen Verfassungsentwurf gearbeitet. Die Verfassungskommission musste unter anderen Themen auch eine wichtige Entscheidung über das Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit treffen. Diesbezüglich gab es Meinungsverschiedenheiten: Einige hatten die Idee, dass die Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit der bereits existierende Oberste Gerichtshof von Georgien (OGHG) übernehmen sollte. Die Befürworter dieser Meinung stellten sich die Verfassungskontrolle ähnlich vor, wie sie in den USA besteht. Das bedeutete die Einführung des Einheitsmodells der institutionellen Organisation der Verfassungsgerichtsbarkeit, also der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit. Es musste kein eigenes unabhängiges Organ der Verfassungskontrolle gebildet werden. Das entscheidende Wort in diesem System gehörte dem OGHG. Der damalige Präsident des OGHG und seine Anhänger, die diese Stellungnahme unerstützt hatten, gerieten am Ende in die Minderheit.⁴⁴³

Die Idee der Gründung eines unabhängigen Organs der Verfassungsgerichtsbarkeit hatte einen breiteren Kreis der Unterstützer für sich gewonnen. Es sollte unabhängig vom System der ordentlichen Gerichte existieren und eine spezielle Aufgabe der Verfassungskontrolle übernehmen. So hat die VG ein Trennungmodell der Verfassungsgerichtsbarkeit (konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeit), das bis heute existiert, vorgesehen. Es entspringt der österreichisch-

⁴⁴³ Zoidze: Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 182.

kelsenschen Tradition⁴⁴⁴ und wurde zum ersten Mal im Februar 1920 in der Tschechoslowakei eingeführt.⁴⁴⁵

In Georgien wurde ein vom System der ordentlichen Gerichte unabhängiges Verfassungsgericht gebildet. Es entscheidet, wie andere Verfassungsgerichte im Trennungsmodell,⁴⁴⁶ über die von Aufgaben der ordentlichen Gerichte unterschiedlichen Aufgaben und trifft endgültige und verbindliche Entscheidungen in seinem Kompetenzbereich. Im Unterschied zum BVerfG gibt es im georgischen System aber kein Institut der Kontrolle der Entscheidungen der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Das BVerfG als ein Verfassungsorgan steht in dieser Hinsicht über anderen Gerichten, weil es ihre Entscheidungen verfassungsrechtlich kontrollieren und aufheben kann.⁴⁴⁷

Georgien entschied sich durch die Wahl der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit für den gleichen Weg, den vorher die Mehrheit der europäischen Staaten und auch viele Länder der Welt bevorzugt hatten.⁴⁴⁸ Estland stellt eine Ausnahme in Osteuropa dar. Dort erfüllt der Staatsgerichtshof neben den Aufgaben eines Kassationsgerichts auch die Funktionen eines Verfassungsgerichts.⁴⁴⁹

Die Bildung eines unabhängigen Verfassungsgerichts wurde wahrscheinlich auch durch die Faktoren, die die gleichen Entscheidungen in anderen Staaten der sich entwickelnden Demokratie beeinflusst haben, verursacht. Es handelt sich insbesondere um eine niedrige Qualifikation der Richter der ordentlichen Gerichte und ein deutliches und starkes Misstrauen gegen sie.⁴⁵⁰ Diese Faktoren sind in Georgien immer noch aktuell, obwohl inzwischen genug Zeit vergangen ist. Es muss leider konstatiert werden, dass die mehrfache und nicht endende Reform der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Georgien keine erwünschten Ergebnisse gebracht hat.

ab) Die Perspektive der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien

Obwohl das System der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien fast zwei Jahrzehnte existiert, gibt es weiterhin einige Gruppen in der georgischen Gesellschaft, die das Einheitsmodell etablieren möchten. Diese Tendenz wurde nach der sog. „*Rosenrevolution*“ im Jahre 2003 offensichtlich. An die Macht kam die politische Kraft, die ihren pro-westlichen und insbesondere

⁴⁴⁴ *Kelsen*: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, S. 23 ff.; *Sajo*: Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 284 ff.; *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 15.

⁴⁴⁵ *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 57.

⁴⁴⁶ *Voßkuhle*, a. a. O.

⁴⁴⁷ *Böckenförde*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (9).

⁴⁴⁸ *Voßkuhle*, a. a. O.

⁴⁴⁹ Verfassung der Republik Estland vom 28. Juni 1992, § 149 Abs. 3, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999, S. 410 – 447.

⁴⁵⁰ *Schwartz*: Die Stufen des Verfassungsbaus, S. 10.

pro-amerikanischen Kurs offen deklarierte. Die regierungsnahen Organisationen erarbeiteten einen neuen Verfassungsentwurf. Er sah ein diffuses System der Verfassungsrechtsprechung vor. Am Ende wurde auf diese Idee verzichtet. Aber das war eher ein erzwungener Schritt. Die Abschaffung des unabhängigsten und angesehensten Gerichts Georgiens hätte große Irritationen im In- und Ausland hervorrufen können. Ungeachtet des Scheiterns fordert man auch heute manchmal noch das Einheitsmodell. Das Gesagte gibt einen Anlass, eine kleine Prognose für den Fall, dass in Georgien die diffuse Verfassungsgerichtsbarkeit etabliert würde, zu wagen.

Die USA haben einen großen Beitrag zur Etablierung und Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit geleistet. Genau hier hat die Verfassungsgerichtsbarkeit im Jahre 1803 mit dem Fall *Marbury v. Madison* begonnen.⁴⁵¹ Der damalige Präsident des *Supreme Court* *John Marshall* ging von der Forderung der Verfassungshoheit (Art. VI Abs. 2 der Verfassung der USA) aus und stellte fest, dass das Gericht befugt und auch verpflichtet war, die Verfassungsmäßigkeit der Bundesgesetze zu prüfen, obwohl die Verfassung eine solche Kompetenz des Gerichts nicht vorsah.⁴⁵²

Die Grundlagen des Instituts der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze wurden bereits im Jahre 1787 bei der Gründung der USA und Erarbeitung der Verfassung gelegt. So rechtfertigte *Alexander Hamilton* das Recht der Gerichte, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu überwachen. Wenn verfassungswidrige Gesetze in Kraft blieben, dann bedeutete das, dass sich die Volksvertreter über das Volk, das die Verfassung beschlossen hatte, positionierten.⁴⁵³

Der *Supreme Court der USA* brachte den Gesetzgeber durch die oben genannte Entscheidung klar in den Raum des Verfassungsgehorsams. Die Gerichte bekamen das Recht, die Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen und ihnen im Fall der Verfassungswidrigkeit die Anwendbarkeit zu versagen.⁴⁵⁴ Gleichzeitig muss erwähnt werden, dass die Verfassungshoheit in der deutschen Staats- und Verfassungslehre, auch in der Weimarer Republik, nicht allgemein anerkannt war und als eine amerikanische These galt.⁴⁵⁵

Ungeachtet des grundlegenden Beitrags zur Etablierung der Verfassungsgerichtsbarkeit, darunter auch in europäischen Ländern⁴⁵⁶, und der Tatsache, dass das amerikanische Modell in solchen demokratischen Staaten verbreitet ist wie Japan, Australien, Israel, Kanada, Indien, Irland,

⁴⁵¹ *Doehring*: Allgemeine Staatslehre, S. 200; *Maus*: Die Verwendung der Rechtsprechung der ausländischen Staaten, S. 3 (4); *Vofßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 14; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 518.

⁴⁵² *Lucas Pranke*: Die Versenkung der Lords, die Auffüllung des Gerichts, die Entlassung des Königs. Drei verfassungsrechtliche Krisen, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr.3, 2010, S. 66 (82); *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1643).

⁴⁵³ *Böckenförde*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (11).

⁴⁵⁴ *Schöbener*: Allgemeine Staatslehre, S. 225.

⁴⁵⁵ *Schöbener*: Allgemeine Staatslehre, S. 226.

⁴⁵⁶ *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 518.

Norwegen, Schweden, Dänemark und der Schweiz,⁴⁵⁷ ist es dennoch für Georgien inakzeptabel. Es stimmt nicht, dass die Unterschiede zwischen Modellen der Verfassungsgerichtsbarkeit lediglich eine technische Bedeutung⁴⁵⁸ und keinen großen Einfluss auf die Wichtigkeit des Verfassungsgerichts und seine Rolle in der Verfassungswirklichkeit haben.⁴⁵⁹ Diese Überlegungen mögen im Falle eines entwickelten demokratischen Rechtsstaates zutreffend sein. Aber sie entsprechen nicht der Wirklichkeit, zumindest nicht für Georgien. Darauf deuten einige Argumente, die unten erwähnt werden.

Die Erörterung der Verfassungsfragen ist im Einheitsmodell an einen konkreten Streitfall geknüpft und zeigt die Form einer Inzidentprüfung. Die Verfassungskontrolle hat in diesem System, im Vergleich zu allgemeinen Aufgaben der Gerichte, einen zweitrangigen Charakter.⁴⁶⁰ Demgegenüber ist ein unabhängiges Organ der Verfassungsrechtsprechung auf die Erörterung und Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen konzentriert. Dieser Umstand lässt von selbst seine Tätigkeitsqualität und -effizienz steigen. Es wäre problematisch, wenn der OGHG die Ausübung der Verfassungskontrolle übernehmen würde. Die Richter des OGHG und der ordentlichen Gerichte sind mit ihren Routineangelegenheiten überlastet. Sie könnten sich in einem solchen Zustand auf die Entscheidung der komplizierten verfassungsrechtlichen Fragen nicht ausreichend konzentrieren. Diese bedürfen aber einer besonderen Aufmerksamkeit. Darüber hinaus wäre es auch sehr schwierig, eine klare Grenze zwischen den Entscheidungen der Verfassungsfragen und anderer traditioneller Rechtsfragen zu ziehen.

Die Wahl des Einheitsmodells bedeutet gleichzeitig einen Verzicht auf die abstrakte Verfassungskontrolle. Das würde viele verfassungsrechtliche Fragen ohne Einschätzung lassen. Es müsste auf viele Institute, deren Effektivität die Rechtsprechung des VGG bereits gezeigt hat, verzichtet werden. So gäbe es bspw. nicht mehr einen so qualifizierten und effizienten Mechanismus des Schutzes der Menschenrechte und Freiheiten wie die Verfassungsbeschwerde des Ombudsmans von Georgien. Dadurch wurden bereits viele Verstöße aufgehoben und neuen Verletzungen vorgebeugt. Im Fall der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit müsste gewartet werden, bis ein konkreter Streitfall den OGHG erreicht.

Der *Supreme Court der USA* ist eher auf den individuell-rechtlichen Schutz orientiert. Er übernimmt weniger die Aufgabe eines Schiedsrichters im Fall von Streitigkeiten zwischen

⁴⁵⁷ *Böckenförde*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (14); *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 6; *Maus*: Die Verwendung der Rechtsprechung der ausländischen Staaten, S. 3 (6); *Müller*: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, S. 55 (56); *Ingo von Münch*: Das Bundesverfassungsgericht als Teil des Rechtsstaates, Jura 1992, S. 505 (506); *Vofßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 14.

⁴⁵⁸ So z. B. *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 6.

⁴⁵⁹ *Vofßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 16.

⁴⁶⁰ *Maus*: Die Verwendung der Rechtsprechung der ausländischen Staaten, S. 3 (6).

politischen Kräften.⁴⁶¹ Demgegenüber spielt das VGG eine wichtige Rolle für die Gewährleistung des politischen Gleichgewichts. Das kommt nicht nur in der Balancierung der Macht zum Ausdruck, sondern auch in der Erhaltung des für den Rechtsstaat wichtigen Gleichgewichts zwischen der Mehrheit und Minderheit. Ein bedeutender Hebel in dieser Hinsicht ist z. B. das Institut der Verfassungsbeschwerde von einem Fünftel der Parlamentsabgeordneten. Im System der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit wären diese Kompetenz und ihre positiven rechtsstaatlichen Auswirkungen fast verloren gegangen.

Die Änderung des Systems der Verfassungsgerichtsbarkeit würde in Georgien die Unabhängigkeit der Richter, die die Verfassungskontrolle ausüben, reduzieren. Die Mitglieder des VGG haben zurzeit stärkere Unabhängigkeitsgarantien als die Mitglieder des OGHG. Als ein Beispiel kann deren Unterwerfung unter die Dienstaufsicht des Obersten Rates der Justiz von Georgien (ORJ) und die dadurch mögliche disziplinarische Verfolgung genannt werden. Das würde die Unabhängigkeit der Verfassungsrichter nicht festigen.

Es ist fragwürdig, ob das Personal des OGHG und des ganzen Systems der ordentlichen Gerichtsbarkeit eigentlich bereit ist, die sehr spezifische Aufgabe der Verfassungskontrolle zu übernehmen. Unter der Bereitschaft wird nicht die allgemeine Qualifikation der Richter verstanden. Die Lage ist in dieser Hinsicht befriedigend. Der Richterkandidat muss eine juristische Hochschulausbildung absolvieren, ein zweistufiges und sehr kompliziertes Richterexamen ablegen und danach an der Oberen Schule der Justiz studieren. Dabei muss jedoch erwähnt werden, dass das Verfassungsrecht als ein Studienfach bei der Ausbildung der Richter keine große Rolle spielt. Die speziellen Rechtsfächer, wie Bürgerrecht, Strafrecht oder Verwaltungsrecht, werden bevorzugt.

Es kann vermutet werden, dass im Falle der Einführung der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien eine Wiederholung des bekannten italienischen Szenarios möglich ist. Italien führte die Verfassungskontrolle sogar früher als Deutschland ein (1947). Am Anfang wurde ein amerikanisches Modell etabliert. Aber die Richter der ordentlichen Gerichte Italiens waren dieser Mission nicht gewachsen. Italien ging 1956 zum Trennungsmodell über und das Verfassungsgericht erwies sich als ein starkes und angesehenes Institut.⁴⁶² Es ist fragwürdig, ob die georgischen Richter, die seit 2005 keine Verfassungsvorlage zu schreiben wagen,⁴⁶³ die verantwortungsvollere Aufgabe der Entscheidung verfassungsrechtlicher Fragen erfolgreich erfüllen würden.

Wird die Erfahrung der vergangenen Jahre betrachtet, erweist sich die Wahl für das bestehende Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien im Ganzen als richtig. Viele wichtige

⁴⁶¹ *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1643).

⁴⁶² *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 59.

⁴⁶³ Die amtliche Statistik des Verfassungsgerichtes von Georgien, http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=243 (abgerufen am 13.05.2014), S. 1.

Entscheidungen des VGG wären im Einheitsmodell nicht möglich gewesen. Deshalb wäre es besser, dass die Änderungswilligen ihre Kraft und Energie für andere und wichtigere Reformen gebrauchten und das System der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien weiterexistiert. Das schließt Änderungen im Rahmen des bereits vorhandenen Modells nicht aus. Die georgische Verfassungsgerichtsbarkeit bedarf in dieser Hinsicht einer Vervollkommnung unter Beachtung der Vergangenheitslehren.

b) Die Entwicklungsphasen des Verfassungsgerichts von Georgien und sein allgemeiner Beitrag zur Etablierung des Rechtsstaatsprinzips in Georgien

Die Entwicklung des VGG kann in drei Stufen differenziert werden. Zwischen ihnen, unter anderen Differenzierungsmerkmalen, besteht auch der Unterschied, dass das Verfassungsgericht auf verschiedenen Entwicklungsstufen auch unterschiedliche Einwirkungen mit verschiedener Intensivität und Effizienz hinsichtlich der Etablierung des Rechtsstaates und seiner Elemente in Georgien zeigte. Diese Tatsache wurde ihrerseits durch objektive sowie subjektive Faktoren verursacht.

Die erste Etappe umfasst die Zeit zwischen 1996 und 2002. Diese kann als eine Formierungsperiode des VGG eingeschätzt werden. Das Verfassungsgericht befand sich im Prozess der Selbstfindung und der Erkundung seiner Rolle im Staatssystem. Die Entscheidungen des VGG waren zu kurz. Ihr Begründungsteil brauchte eine deutliche Verbesserung. Entweder gab es gar keine Argumentation oder sie fiel sehr oberflächlich und wortkarg aus.

Dabei muss gesagt werden, dass einige Entscheidungen mutig und für die Machtinhaber unerwünscht waren. So z. B. erkannte das VGG die Norm des Organgesetzes vom 13. Juni 1997 „Über ordentliche Gerichte“ als verfassungswidrig an, die eine vorzeitige Beendigung der Amtszeit der Richter vorsah.⁴⁶⁴ Dieser gewagte Schritt des Verfassungsgerichts löste eine heftige Kritik seitens einiger Politiker und eines Teils der gesellschaftlichen Organisationen aus. Eine Gruppe verbrannte sogar symbolische Richterroben vor dem Gebäude des VGG. Die Kritiker betrachteten die Entscheidung als eine Störung der Gerichtsreform, haben aber die Forderung, dass alle Änderungen nur im verfassungsrechtlichen Rahmen geführt werden mussten, verkannt.

Eines der wichtigsten Probleme der ersten Entwicklungsstufe war die Passivität des Verfassungsgerichts. Die Beschwerdeführer mussten sehr lange auf die Bearbeitung ihrer Verfassungsbeschwerden warten. Diese Wartezeit fiel zum Teil so lang aus, dass die Frage ihre

⁴⁶⁴ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/80 – 9 vom 3. November 1998 im Fall „Der Bürgerin Georgiens Avtandil Tschatschua gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 1998 – 1999, Tbilissi 2002, S. 56 – 75.

Aktualität verlor. Das Erörterungsverfahren der Verfassungsbeschwerden verlief auch zu langsam. Deswegen konnte eine klare Tendenz zur Reduzierung der Zahl der Verfassungsbeschwerden und -vorlagen von 1997 bis 2001 beobachtet werden. Sie verminderte sich auf die Hälfte.⁴⁶⁵ Diese Lage wurde vor allem durch eine unflexible Verfahrensgesetzgebung verursacht.

Die zweite Stufe der Entwicklung des VGG dauerte von 2002 bis 2006. In diesem Zeitraum zeichneten sich einige positive Tendenzen ab. In erster Linie wurde die Gesetzgebung über das VGG vervollständigt. Neben Privatpersonen erhielten auch juristische Personen das Recht auf die Verfassungsbeschwerde. Man verbesserte und beschleunigte den Prozess der Erörterung der Verfassungsbeschwerden und -vorlagen.

Die Ergebnisse der Gesetzgebungsreform ließen nicht lange auf sich warten. Die Zahl der Verfassungsbeschwerden und -vorlagen verdoppelte sich bereits 2002.⁴⁶⁶ Dieser Trend dauerte bis 2006 an. Die Gesamtzahl der Verfassungsbeschwerden und -vorlagen verdreifachte sich 2006 im Vergleich zum Jahr 2001.⁴⁶⁷ Die statistischen Angaben zeigen, dass die Vertrauensqualität des VGG stieg. Die Ursachen waren nicht nur in der Vervollständigung der Gesetzgebung zu suchen. Die Qualität der Entscheidungen wuchs deutlich. Das Verfassungsgericht widmete ihrer Begründung mehr Zeit und Platz. Es wurden öfter die Erfahrungen der ausländischen und internationalen Gerichte, insbesondere die Rechtsprechung des EGMR, verwendet. Das VGG traf viele prinzipielle Entscheidungen. Sie waren manchmal für die Machtinhaber nicht akzeptabel. Es handelt sich insbesondere um Entscheidungen im Bereich der Sozialrechte,⁴⁶⁸ der Versammlungsfreiheit,⁴⁶⁹ der Unantastbarkeit der Privatfreiheit und des Rechts auf Rechtsschutz.⁴⁷⁰ Die dritte Etappe lässt sich als die „Etappe von Batumi“ bezeichnen, da die Verlegung des Amtssitzes des VGG aus Tbilissi nach Batumi vieles änderte. Die Folgen des „Umzugs“ waren bereits im Herbst 2006 spürbar und bleiben schmerzhaft bis heute. Batumi liegt am Schwarzen Meer und ist von der Hauptstadt Tbilissi etwa 400 km. entfernt. Es kann sein, dass die Verlegung das Prestige von Batumi gewissermaßen steigern ließ, aber die Nachteile dieses Schrittes waren für das VGG deutlicher als die Vorteile.

⁴⁶⁵ Die Statistik des VGG, S. 1.

⁴⁶⁶ Die Statistik des VGG, a. a. O.

⁴⁶⁷ Die Statistik des VGG, a. a. O.

⁴⁶⁸ So z. B.: EVGG Nr. 1/1/126, 129, 158 vom 18.04.2002, S. 5 – 17; EVGG Nr. 1/3/136 vom 30.12.2002, S. 88 – 116.

⁴⁶⁹ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/2/180-183 vom 5. November 2002 im Fall „Die Assoziation der jungen Juristen Georgiens und Zaal Tkeshelashvili, Nino Tkeshelashvili, Maia Sharikadze, Nino Basishvili, Vera Basishvili und Lela Gurashvili gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2002, Tbilisi 2003, S. 58 – 82.

⁴⁷⁰ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/3/182, 185, 191 vom 29. Januar 2003 im Fall „Firuz Beriashvili, Revaz Jimsherishvili und der Ombudsman von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2003, Tbilisi 2004, S. 40 – 86.

Die Verlegung des Amtssitzes des VGG verursachte vor allem eine katastrophale Reduzierung der Zahl der Verfassungsbeschwerden und -vorlagen. Diese Zahl war 2013 ungefähr 2,6-mal niedriger als 2006.⁴⁷¹ Die absolute Mehrheit der Beschwerdeführer und -gegner wohnt und befindet sich in der Hauptstadt. Einerseits kann nicht der Großteil der Beschwerdeführer wegen der schweren finanziellen Lage nach Batumi fahren, weil die Verkehrs- und Lebenskosten zu hoch sind. Andererseits wurde das Personal des Apparats des VGG deutlich geschwächt. Viele hoch qualifizierte und erfahrene Beamte wollten nicht von Tbilissi nach Batumi umziehen, was auch mit zusätzlichen Kosten verbunden war. Es erwies sich auch als sehr teuer, die entsprechenden Lebens- und Arbeitsbedingungen der Verfassungsrichter zu schaffen, die vorher in Tbilissi wohnten und arbeiteten. Deshalb wäre es vernünftig, eine Diskussion über die Rückkehr des VGG zu beginnen. Die Etappe von Batumi hat auch ihre positiven Seiten. In den Jahren 2006 und 2007 fand ein partieller Generationswechsel im VGG statt. Etwa zwei Drittel der Verfassungsrichter beendeten ihre Amtszeit. Sie wurden durch vorwiegend junge Juristen ersetzt. Die Mehrheit von ihnen hatte im Westen studiert und verfügte über fortschrittliche Erfahrungen. Die Zusammenarbeit zwischen den neuen und erfahrenen Mitgliedern des VGG brachte gute Ergebnisse. Die Qualität der Entscheidungen stieg, ihre Struktur wurde vervollständigt. Die Motivationsteile der Entscheidungen wurden inhaltsreicher und begründeter. Das Gericht traf einige Entscheidungen, die eine doktrinale Bedeutung in Georgien hatten. So können bspw. die Entscheidungen über das Recht auf ein faires Verfahren,⁴⁷² Eigentumsrecht,⁴⁷³ Arbeitsrecht,⁴⁷⁴ das Recht auf die Unantastbarkeit des Privatlebens,⁴⁷⁵ die Gleichheit vor dem Gesetz⁴⁷⁶ usw. genannt werden. Viele Schritte des VGG wurden traditionell zum Kritikobjekt seitens der unzufriedenen Staatsorgane und Amtspersonen. Die Entwicklung des VGG ist vielseitig und auch einige seiner Entscheidungen sind umstritten. Dennoch blieben das Ansehen des Verfassungsgerichts und die Akzeptanz seitens der Gesellschaft immer hoch. Das VGG stellt auch heutzutage eine Ausnahme hinsichtlich der Kritik an den Gerichten wegen mangelnder Unabhängigkeit und Objektivität dar. Es werden dem Verfassungsgericht keine Vorwürfe in diesem Sinne gemacht, und es gibt auch keinen Grund dafür. Die Rechtsprechung des VGG ermöglicht es, sie zu analysieren und über grundlegende verfassungsrechtliche Fragen, darunter auch über den Rechtsstaatsgrundsatz und seine Elemente, zu

⁴⁷¹ Die Statistik des VGG, S. 1.

⁴⁷² EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 – 124.

⁴⁷³ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/1 – 370, 382, 390, 402, 405 vom 18. Mai 2007 im Fall „Die Bürgerin Georgiens Zaur Elashvili, Suliko Mashia, Rusudan Gogia und andere und der Ombudsman von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2006 – 2007, Batumi 2009, S. 148 – 185.

⁴⁷⁴ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 – 257.

⁴⁷⁵ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 – 288.

⁴⁷⁶ EVGG Nr. 2/1 – 392 vom 31.03.2008, S. 6 – 21.

diskutieren und entsprechende Konsequenzen zu ziehen, obwohl manchmal die Rechtsprechung offensichtlich einige Mängel enthält.

Die Hauptursache der Kritik am VGG betrifft seine Passivität. Dieser Zustand ist die Folge der objektiven Gründe, die bereits erwähnt wurden. Wenn diese Ursachen beseitigt sowie einige Details der Aufgaben und Tätigkeiten des Verfassungsgerichtes verbessert werden, dann wird auch die Rolle des VGG in der Etablierung und Stärkung des Rechtsstaates steigen.

Das VGG bekam viele Vorwürfe, insbesondere von verschiedenen Staatsorganen, während seiner Existenz. Das ist kein Ausnahmefall. Das Schicksal der Verfassungsgerichte bestand immer darin, solche unerfreulichen „Komplimente“ zu hören. Das geschah insbesondere in der Anfangsstufe ihrer Tätigkeit und war auch für das BVerfG kein fremder Fall.⁴⁷⁷ Die Fortsetzung einer prinzipiellen und gerechten Rechtsprechung wäre eine angemessene Antwort darauf. Andernfalls wird das Verfassungsgericht zum Teil eines autoritären Systems, wie das Verfassungsgericht von Russland in der Zeit des Gerichtspräsidenten *Tumanov*, als man es „*ruhiges Internat*“ und „*fünftes Rad der russischen Autokratie*“ nannte.⁴⁷⁸ Das VGG verdiente glücklicherweise noch nie gleichartige Einschätzungen, und die Lage wird hoffentlich auch zukünftig in dieser Hinsicht unverändert bleiben.

⁴⁷⁷ Näher darüber in: Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 24.

⁴⁷⁸ Schwartz: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 256.

II. Der Status des VGG im Lichte des Rechtsstaatsprinzips

1. Die Rechtsstellung des VGG im modernen georgischen Staat

a) Der Status und die Konstituierungsregel des VGG

aa) Das VGG als ein Gerichtsorgan und seine wichtigsten Unabhängigkeitsgarantien

Es kann sich eine generelle Vorstellung über Wesen, Status, Stellung und Rolle des VGG im georgischen Staat mithilfe der VG gebildet werden. Gemäß der Verfassung ist die Verfassungskontrolle eine Form der Judikative.⁴⁷⁹ Die VG definiert das VGG als ein Gerichtsorgan der Verfassungskontrolle.⁴⁸⁰ Es übt die rechtsprechende Gewalt durch das verfassungsrechtliche Verfahren aus.⁴⁸¹ Die Entscheidung für das Gerichtsorgan der Verfassungskontrolle bedeutete einen klaren Verzicht auf das sowjetische Erbe. Die Verfassungskontrolle hatte in der Sowjetunion eine andere Bestimmung und das Komitee der Verfassungskontrolle war ein Verwaltungsorgan und kein Gericht.

Es ergibt sich also aus der VG, dass das VGG in institutioneller Hinsicht zur Judikative gehört. Seine Tätigkeit, wie das Handeln des BVerfG,⁴⁸² ist aber auch im materiellen Sinne eine gerichtliche Tätigkeit. Beide Verfassungsgerichte besitzen die Merkmale, die für Gerichte im Allgemeinen charakteristisch sind. Darunter sind insbesondere diejenigen Eigenschaften wie Unabhängigkeit, Neutralität, Fallbezogenheit, Entscheidungszwang, Normbindung und Passivität gemeint.⁴⁸³

Die Tatsache, dass Bildung, Befugnisse und Verfahren des VGG durch ein Organgesetz geregelt sind,⁴⁸⁴ deutet zusätzlich auf einen hohen Status des Verfassungsgerichts. Es steht in der georgischen Hierarchie der Normativakte höher als ein einfaches Gesetz.⁴⁸⁵ Man erlässt ein Organgesetz nur über die wichtigsten Fragen, deren Regelung durch ein Organgesetz in der VG

⁴⁷⁹ Art. 82 Abs. 1 VG.

⁴⁸⁰ Art. 83 Abs. 1 Satz 1 VG.

⁴⁸¹ Art. 88 Abs. 1 VG.

⁴⁸² *Jörn Ipsen*: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 20., neu bearbeitete Auflage, Köln/München 2008, S. 205; *Gerhard Leibholz*: Der Status des Bundesverfassungsgerichts, in: Das Bundesverfassungsgericht 1951 – 1971, 2., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Karlsruhe 1971, S. 31 (32); Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/3/175 vom 2. April 2002 im Fall „Der Bürger Georgiens Shalva Natelashvili gegen das Parlament und den Staatspräsidenten von Georgien“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23 (abgerufen am 12.11.2012), S. 4.

⁴⁸³ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 50; *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 20.

⁴⁸⁴ Art. 83 Abs. 1 Satz 2 VG.

⁴⁸⁵ Art. 7 Abs. 3 NAG.

explizit vorgeschrieben ist.⁴⁸⁶ Außerdem ist das Gesetzgebungsverfahren im Falle eines Organgesetzes komplizierter als beim Erlass eines einfachen Gesetzes.⁴⁸⁷

Die Unabhängigkeit des VGG wird durch das Organgesetz im finanziellen, materiellen und organisatorischen Sinne gestärkt.⁴⁸⁸ Es muss die Finanzierung des Verfassungsgerichts in demjenigen Umfang gewährleistet werden, der die Ausübung seiner Aufgaben und die Unabhängigkeit der Richter sichert. Diese Formulierung besitzt eher einen vagen Charakter, weil einerseits das Verfassungsgericht und andererseits die Regierung und das Parlament unterschiedliche Meinungen darüber haben können, welche Finanzierung für die erwähnten Ziele ausreichend ist.

Andere Garantien der Unabhängigkeit des VGG zeigen einen konkreteren Inhalt. Die Finanzierung des Verfassungsgerichts wird durch einen separaten organisatorischen Haushaltscode bestimmt. Das bedeutet, dass der Haushalt des VGG, wie der Haushalt des BVerfG,⁴⁸⁹ völlig unabhängig von den Budgets anderer Staatsorgane ist.

Die finanzielle Stellung des VGG wird auch dadurch gestärkt, dass es verboten ist, seine Finanzierung im Vergleich zur Finanzierung im vergangenen Jahr ohne seine Zustimmung zu verringern. Der Präsident des VGG legt den Haushaltsentwurf des Verfassungsgerichts der Regierung vor. Es ist wenig wahrscheinlich, dass der Präsident einen für das VGG inakzeptablen Entwurf vorschlägt. Deswegen wird zumindest die finanzielle Stabilität des Verfassungsgerichts recht gut gesichert.

Dem VGG wird vom Staat das Vermögen, das für seine Tätigkeit notwendig ist, übergeben. Die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts ist auch in organisatorischer Hinsicht gewährleistet. Es besitzt seinen eigenen Gerichtsapparat. Seine Strukturen, Befugnisse und Tätigkeiten werden durch die Satzung, die das Plenum des VGG erlässt, geregelt. Das Verfassungsgericht entscheidet über alle organisatorischen und Personalfragen ohne Einmischung anderer Staatsorgane.

ab) Die Zusammensetzung und Struktur des VGG

(1) Die Wahl der Mitglieder des VGG

Die wichtigsten Grundlagen der Formierung des VGG werden durch Art. 88 Abs. 2 – 4 VG bestimmt. Das Verfassungsgericht besteht aus neun Mitgliedern. Alle Gewaltenzweige beteiligen

⁴⁸⁶ Art. 10 Abs. 5 NAG.

⁴⁸⁷ Art. 66 Abs. 1 und 3 VG.

⁴⁸⁸ Art. 3 Abs. 2 – 4 VerfGG.

⁴⁸⁹ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 59; *Peter Badura*: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 4., neu bearbeitete Auflage, München 2010, S. 821.

sich gleichmäßig an der Bildung des VGG. Der Staatspräsident ernennt drei Verfassungsrichter. Jeweils drei Mitglieder werden vom Parlament und vom Plenum des OGHG gewählt. Das Plenum des OGHG besteht seinerseits aus dem Präsidenten des OGHG, seinem ersten Stellvertreter und weiteren Stellvertretern, den Mitgliedern des OGHG und den Vorsitzenden der Berufungsgerichte.⁴⁹⁰

Ein gleiches Prinzip der Formierung des Organs der Verfassungskontrolle kennt man z. B. in Italien, Spanien, Bulgarien sowie in der Ukraine und in Moldova.⁴⁹¹ Aber wie es sich ergibt, wurde das litauische Modell als ein Orientierungsbeispiel bei der Arbeit am georgischen Verfassungsentwurf gewählt.⁴⁹² Im Allgemeinen ist das Ziel dieses Systems, Legislative, Exekutive und Judikative einigermaßen auszubalancieren.⁴⁹³

Die Amtsdauer des Mitglieds des VGG beträgt zehn Jahre. Sie ist optimal, um die Stabilität und Kontinuität der Tätigkeit des Verfassungsgerichts zu gewährleisten. Andererseits währt die Amtszeit der Verfassungsrichter nicht so lang, dass das VGG in einen statischen Zustand gerät und sich in einen Rat der Alten verwandelt.

Die Wiederwahl des Mitglieds des VGG ist unzulässig. Dadurch wird die Unabhängigkeit der Verfassungsrichter gestärkt. Sie dürfen ihre Tätigkeit nicht von dieser Perspektive beeinflussen lassen. Das Wiederwahlverbot schließt eine solche Einwirkungschance auf Verfassungsrichter aus. Wegen der langen Amtsdauer der Mitglieder des VGG ist es nicht ausgeschlossen, dass eine neue regierende politische Kraft mit denjenigen Verfassungsrichtern, die ihre Ämter bei einer anderen politischen Konstellation bezogen haben, in Berührung kommt. Eine solche Entwicklung der Ereignisse ist für die Verfassungsrechtsprechung unproblematisch. Sie kann manchmal auch positiv wirken. Je größer die Distanzierung von der regierenden Partei ist, desto mehr wächst das Unabhängigkeitspotenzial der Verfassungsrichter. Es ist für Rechtsstaatsinteressen nicht erwünscht, wenn sich das Verfassungsgericht mit regierenden politischen Kräften „duzt“.

In der Literatur wird zu Recht unterstrichen, dass die Auswahl der Verfassungsrichterkandidaten keine technische, sondern eine für das Ansehen und die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichts

⁴⁹⁰ Das Organgesetz von Georgien vom 4. Dezember 2009 „Über ordentliche Gerichte“, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 41, 08/12/2009, Art. 18 Abs. 1.

⁴⁹¹ Die Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947, <http://www.verfassungen.eu/it/> (abgerufen am 25.04.2012), Art. 135 Abs. 1; Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, <http://www.verfassungen.eu/es/verf78-index.htm> (abgerufen am 25.04.2012), Art. 159 Abs. 1; Verfassung der Republik Bulgarien vom 12. Juli 1991, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999, S. 373 – 409, Art. 147 Abs. 1; Verfassung der Ukraine vom 28. Juni 1996, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999, S. 976 – 1031, Art. 148 Abs. 2; Art. 136 Abs. 2 VRMol.

⁴⁹² *Gaul: Verfassungsgebung*, S. 248.

⁴⁹³ *Böckenförde: Verfassungsgerichtsbarkeit*, S. 9 (16).

zentrale Bedeutung besitzt.⁴⁹⁴ Deshalb ist es interessant, die Anforderungen kennenzulernen, die ein Anwärter auf das Amt des Mitglieds des VGG zu erfüllen hat.

Die VG enthält drei Voraussetzungen für Kandidaten. Sie müssen die georgische Staatsangehörigkeit besitzen, nicht jünger als 30 Jahre sein und eine juristische Hochschulausbildung aufweisen. Dabei sieht die Verfassung vor, dass der Gesetzgeber auch zusätzliche Kriterien durch ein Gesetz festlegen darf.⁴⁹⁵ Eine solche Anforderung ist tatsächlich bestimmt. Der Staatspräsident, das Parlament und der OGHG müssen der fachlichen Erfahrung der Kandidaten, die dem hohen Status des Verfassungsrichters angemessen sein muss, Rechnung tragen.⁴⁹⁶ Diese Norm ist aber so allgemein, dass sich ihr Inhalt sehr weit und unterschiedlich auslegen lässt. Deswegen wäre es sinnvoll, einige konkretere Forderungen festzulegen. Es können beispielsweise ein wissenschaftlicher Grad oder eine lange Arbeitserfahrung als zusätzliche Kriterien genannt werden. Sogar solche entwickelten demokratischen Rechtsstaaten wie z. B. die USA sind nicht vor dem Subjektivismus bei der Wahl der Richter gesichert.⁴⁹⁷ Es müssen möglichst viele vernünftige Voraussetzungen für Kandidaten bestimmt werden, um das Risiko des politischen Subjektivismus zu verringern.

Die umfassenden Verfassungsänderungen vom 15. Oktober 2010 betreffen auch das VGG. Es handelt sich um einige wichtige Regelungen der Formierung und Entscheidung von Personalfragen des Verfassungsgerichts. Früher wählte das Parlament drei Mitglieder des VGG mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit. Ein solches System stimulierte den Prozess des Dialogs und der Kompromisse zwischen der Parlamentsmehrheit und -minderheit. Nach der Verfassungsänderung ist eine einfache Stimmenmehrheit ausreichend.⁴⁹⁸ Die Unterstützungsquote sank also drastisch. Hierbei handelte es sich um eine eindeutig negative Novelle.

Jetzt steht die parlamentarische Mehrheit in einer günstigeren Stellung als zuvor. Demgegenüber wurde die Lage der Parlamentsminderheit deutlich schwächer. Es ist möglich, dass die Mehrheit die Meinung ihrer Opponenten bei der Wahl der Verfassungsrichter völlig missachtet. Eine solche Vorgehensweise wird einen negativen Einfluss auf die Qualität der Unabhängigkeit und Neutralität der gewählten Kandidaten haben.

Eine hohe Unterstützungsquote für die Wahl der Verfassungsrichter wird zu Recht für eine wichtige Maßnahme dagegen gehalten, dass die herrschende politische Kraft versucht, durch

⁴⁹⁴ Klaus Stern: Gedanken zum Wahlverfahren für Bundesverfassungsrichter, in: Stern, Klaus/Siekmann, Helmut (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 370 (374).

⁴⁹⁵ Art. 88 Abs. 4 VG.

⁴⁹⁶ Art. 7 Abs. 2 VerfGG.

⁴⁹⁷ Doehring: Allgemeine Staatslehre, S. 201.

⁴⁹⁸ Art. 88 Abs. 2 Satz 2 VG.

Personalentscheidungen die Tätigkeit des Verfassungsgerichts zu beeinflussen.⁴⁹⁹ Darüber hinaus gewährleistet sie mehr Aufmerksamkeitskonzentration auf berufliche Möglichkeiten eines Anwärters.⁵⁰⁰ Aus den genannten Argumenten folgt, dass es notwendig und vernünftig wäre, die alte Regelung der Wahlen der Verfassungsrichter wiederherzustellen.

Die hohe Unterstützung eines Mitglieds des Verfassungsgerichts ist aber keine Panazee. Auch hier sind politische Verabredungen über verschiedene Kandidaten durchaus möglich. Das ist insbesondere in Hinsicht auf das Konzept des Verfassungsgerichts als eines professionalisierten Rechtsprechungsorgans bedenklich.⁵⁰¹ Es wäre eine ideale Variante gewesen, wenn es solche politischen Prozesse gar nicht gegeben hätte.⁵⁰² Aber es wäre auch naiv zu glauben, dass sich die Politiker diese Chance entgehen lassen und die Formierung des Organs, das politisch relevante Entscheidungen trifft, nicht beeinflussen.⁵⁰³ Eine volle Depolitisierung der Bildung des Verfassungsgerichts ist wegen seiner politischen Bedeutung undenkbar. Dabei muss erwähnt werden, dass der Einfluss der parlamentarischen Kräfte, im Kontext des Interesses der demokratischen Legitimation des Verfassungsgerichts gesehen, mit dem demokratischen System nicht inkompatibel betrachtet wird.⁵⁰⁴

(2) Die Struktur des VGG

Die Struktur des VGG wird durch Art. 11 des Organgesetzes von Georgien vom 31. Januar 1996 „Über das Verfassungsgericht von Georgien“ (VerfGG) geregelt. Das Verfassungsgericht besteht aus dem Plenum und zwei Kollegien. Zum Plenum gehören alle Mitglieder des VGG. Die Sitzungen des Plenums werden vom Gerichtspräsidenten geleitet. Es ist beschlussfähig, wenn mindestens sechs Mitglieder des VGG anwesend sind.⁵⁰⁵

Jedes Kollegium besteht aus vier Verfassungsrichtern. Die gerade Zahl der Mitglieder des Kollegiums wird im Allgemeinen als positiv für die Verfassungsmäßigkeitsvermutung der angefochtenen Norm eingeschätzt.⁵⁰⁶ Im Fall der Teilung der Stimmen gilt sie als verfassungskonform.⁵⁰⁷ Die personelle Zusammensetzung des Kollegiums wird vom Plenum auf

⁴⁹⁹ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 65 f.; *Jörn Ipsen*: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 20., neu bearbeitete Auflage, Köln/München 2008, S. 207.

⁵⁰⁰ *Wolfgang Meyer (Berab.)*: Kommentar zum Art. 94 GG, in: *Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.)*: Grundgesetz. Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, Rn. 14; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 514.

⁵⁰¹ *Böckenförde*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (16); *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 94, Rn. 14.

⁵⁰² *Kelsen*: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, S. 55; *Stern*: Gedanken zum Wahlverfahren, S. 370 (374).

⁵⁰³ *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 298 f.

⁵⁰⁴ *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1659).

⁵⁰⁵ Art. 44 Abs. 1 VerfGG.

⁵⁰⁶ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 62.

⁵⁰⁷ Art. 45 Abs. 2 VerfGG.

Vorschlag des Präsidenten des VGG bestätigt. Es müssen dabei die Mitglieder, die von einem gleichen Subjekt gewählt oder ernannt wurden, zwischen den Kollegien möglichst gleichmäßig verteilen.

Die Vizepräsidenten des VGG führen die Sitzungen der Kollegien. Das Kollegium handelt und trifft Entscheidungen als Verfassungsgericht.⁵⁰⁸ Es ist beschlussfähig, wenn mindestens drei Kollegiumsmitglieder anwesend sind.⁵⁰⁹ Die Kompetenzen der Kollegien sind identisch und es gibt keine Aufgabenteilung.

(3) Der Präsident, die Vizepräsidenten und der Sekretär⁵¹⁰ des VGG

Das VGG wählt den Präsidenten des VGG aus seinen Mitgliedern für fünf Jahre.⁵¹¹ Das ist kein rein binnengerichtliches Verfahren. Der Staatspräsident, der Präsident des Parlaments und der Präsident des OGHG schlagen einen vereinbarten Kandidaten vor.⁵¹² Der Kandidat gilt als gewählt, wenn er mindestens fünf Stimmen der Verfassungsrichter bekommen hat.⁵¹³ Dieser Prozess birgt einige Gefahren. Es können eventuelle Meinungsverschiedenheiten sowohl zwischen Vorschlagsberechtigten als auch zwischen ihnen und Verfassungsrichtern nicht ausgeschlossen werden. Das könnte viel Zeit in Anspruch nehmen und dadurch die Tätigkeit des Verfassungsgerichts verhindern. Es wäre flexibler und auch besser für die Unabhängigkeit des VGG gewesen, wenn die Verfassungsrichter die Möglichkeit bekommen hätten, die Kandidaten zum Präsidentenamt selbst zu nennen und diese Frage ohne Einmischung von außen zu erledigen.

Die richterliche Tätigkeit des Präsidenten des VGG ist im Vergleich zu anderen Verfassungsrichtern enger. Er gehört zu keinem Kollegium und nimmt lediglich an denjenigen Gerichtsverfahren, die zur Kompetenz des Plenums gehören, teil. Der Gerichtspräsident leitet die Sitzungen des Plenums. Außerdem übt er einige zusätzliche Befugnisse aus, wie z. B. Geschäftsverteilung, dem Plenum die Geschäftsordnung und Satzung des Gerichtsapparats zur Verabschiedung vorzulegen, Leitung der Tätigkeit des Gerichtsapparats, Ernennung und Entlassung der Mitarbeiter des Gerichtsapparats, Verfügung über Gerichtsfinanzen usw.⁵¹⁴

⁵⁰⁸ Art. 21 Abs. 8 VerFGG.

⁵⁰⁹ Art. 45 Abs. 1 VerFGG.

⁵¹⁰ *Das georgische Wort „mdivani“ bedeutet auf Deutsch „Sekretär“. Darunter wird aber im Fall des Sekretärs des VGG kein Hilfsbeamter verstanden. Die Aufgaben des Sekretärs des VGG übernimmt ein Verfassungsrichter. Unten wird darüber eingehender gesprochen.*

⁵¹¹ Art. 88 Abs. 2 Satz 4 VG.

⁵¹² Art. 10 Abs. 3 VerFGG.

⁵¹³ Art. 10 Abs. 5 VerFGG.

⁵¹⁴ Art. 12 VerFGG.

Das VGG hat zwei Vizepräsidenten. Die Kandidaten schlägt der Präsident des VGG dem Plenum vor.⁵¹⁵ Es wäre besser, wenn diese Befugnis bei ihm nicht monopolisiert wäre und auch andere Verfassungsrichter vorschlagen könnten. Für die Wahl des Vizepräsidenten ist die Unterstützung von mindestens fünf Mitgliedern des VGG erforderlich.⁵¹⁶ Seine Hauptaufgaben umfassen die Leitung der Sitzungen des Kollegiums und die Geschäftsverteilung zwischen seinen Mitgliedern. Außerdem erfüllt einer der Vizepräsidenten im Auftrag des Präsidenten des VGG seine Aufgaben, wenn er abwesend ist oder Befugnisse nicht ausüben kann.⁵¹⁷

Früher war durch die Verfassung verboten, ein und dieselbe Person zum zweiten Mal zum Präsidenten des VGG zu wählen. Dieses Verbot existiert nach den Verfassungsänderungen vom 15. Oktober 2010 nicht mehr.⁵¹⁸ Eine ähnliche Norm gab es auch im Art. 10 Abs. 6 VerfGG. Nach den Änderungen vom 5. Mai 2011⁵¹⁹ können sowohl die Präsidenten als auch die Vizepräsidenten des VGG wiederholt gewählt werden.

Die Wiederwahlmöglichkeit kann die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtspräsidenten und der Vizepräsidenten negativ beeinflussen. Es besteht das Risiko, dass dadurch ihre Loyalität zu den Subjekten, die die gleichen Kandidaten erneut vorschlagen können, wachsen wird. Deswegen wäre es vernünftig, zur alten Regelung zurückzukehren und eine Wiederwahl nicht zuzulassen.

Ein Verfassungsrichter wird dem Plenum für die Kandidatur des Sekretärs des VGG auch vom Präsidenten des Verfassungsgerichts vorgeschlagen.⁵²⁰ Der Sekretär übernimmt vor allem organisatorische Aufgaben wie z. B. Vorbereitung der Sitzungen des Plenums und der Kollegien, Organisation der Protokollführung, Gewährleistung der amtlichen Korrespondenz usw.⁵²¹ Die Hauptfunktion des Sekretärs besteht aber darin, Maßnahmen für den Vollzug von Entscheidungen des VGG zu treffen. Dabei muss gesagt werden, dass der Sekretär keinen ernsthaften Hebel im Falle einer Missachtung der Entscheidung des VGG besitzt. Er kann einem entsprechenden Staatsorgan höchstens eine schriftliche Mahnung senden.

⁵¹⁵ Art. 10 Abs. 4 VerfGG.

⁵¹⁶ Art. 10 Abs. 5 VerfGG.

⁵¹⁷ Art. 13 Abs. 13 VerfGG.

⁵¹⁸ Art. 88 Abs. 2 Satz 4 VG.

⁵¹⁹ Das Organgesetz von Georgien „Über die Änderungen und Ergänzungen im Organgesetz von Georgien „Über das Verfassungsgericht von Georgien“ vom 5. Mai 2011, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 110525010, 25/05/2011, Art. 1 Abs. 3.

⁵²⁰ Art. 12 Abs. 1 Buchst. „c“ VerfGG.

⁵²¹ Art. 14 Abs. 2 VerfGG.

ac) Der Status und die Unabhängigkeitsgarantien des Mitglieds des VGG

(1) Die allgemeine Bedeutung der Unabhängigkeit des Verfassungsrichters im Rechtsstaat

Die Unabhängigkeit der Richter hat eine zentrale Bedeutung für den Rechtsstaat. Der Richter, der von jemandem oder von etwas abhängig ist, zerstört sowohl die formellen als auch die materiellen Grundlagen des Rechtsstaats. Menschenrechte, Verfassungshoheit und Gesetzesvorrang verwandeln sich ohne unabhängige Richter in ausgehöhlte Deklarationen.

Die Relevanz der Unabhängigkeit der Richter, die die Verfassung auslegen, ist besonders groß. Ein Verfassungsrichter kann durch eine voreingenommene Entscheidung Grundlagen der demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungsordnung schwerer beschädigen als ein ordentlicher Richter durch seine ganze Laufbahn. Deshalb bedarf die Gewährleistung der Unabhängigkeit des Verfassungsrichters einer außerordentlichen Vorgehensweise und Aufmerksamkeit.

Die georgische Verfassung und Gesetzgebung sehen Garantien vor, damit die Mitglieder des VGG sowohl im rechtlichen als auch im sozialen und finanziellen Sinne unabhängig sind. Glücklicherweise bleiben diese Gewährleistungen nicht auf dem Blatt, sondern werden auch tatsächlich realisiert. Es werden Bedingungen für Verfassungsrichter geschaffen, um die Probleme, die mit Sicherheit, finanzieller, materieller und sozialer Stabilität oder der Arbeitsorganisation verbunden sind, zu vermeiden. Die Mitglieder des VGG erhalten Möglichkeiten, um sich völlig auf ihre komplizierte und verantwortungsvolle Arbeit zu konzentrieren.

(2) Das Verbot der Einmischung und Beeinflussung der Tätigkeit des Mitglieds des VGG

Die VG sieht einige wichtige Garantien der Richter vor. Ein Teil dieser allgemeinen und fundamentalen Normen gilt auch für Verfassungsrichter. So ist das Mitglied des VGG gemäß Art. 84 Abs. 1 VG unabhängig und nur an Verfassung und Gesetz gebunden. Jedwede Form des Einflusses auf einen Verfassungsrichter ist unzulässig und strafbar.⁵²² Einem Verfassungsrichter einen Gerichtsfall zu entziehen, wird nur in den durch ein Gesetz bestimmten Fällen zugelassen. Seine vorzeitige Entlassung ist lediglich in den Fällen möglich, die durch ein Organgesetz vorgesehen sind.⁵²³

⁵²² Art. 84 Abs. 1 Satz 2 VG.

⁵²³ Art. 84 Abs. 2 VG.

Es ist verboten, von einem Verfassungsrichter Rechenschaft über einen konkreten Gerichtsfall zu verlangen.⁵²⁴ Das Mitglied des VGG ist also sowohl von jeder Art der Kontrolle als auch von jeder Form der Rechenschaftslegung frei. Alle Akte, die die Unabhängigkeit der Verfassungsrichter einschränken, sind nichtig.⁵²⁵ Dabei muss erwähnt werden, dass, ungeachtet der Ähnlichkeiten, die verfassungsrechtliche Stellung der Mitglieder des VGG stärker als die Stellung der ordentlichen Richter und sogar der Mitglieder des OGHG ist. Das ist leicht zu erkennen, wenn die speziellen Garantien der Verfassungsrichter näher betrachtet werden.

(3) Die Immunität und Sicherheitsgewährleistung des Mitglieds des VGG

Die Mitglieder des VGG, wie die Richter des BVerfG,⁵²⁶ werden keiner Dienstaufsicht unterworfen. Die Lage ordentlicher Richter sieht anders aus. Ihre Dienstaufsicht und disziplinarische Verfolgung sind gesetzlich vorgesehen. Die Verfassungsrichter sind vor dieser eventuellen Einflussmöglichkeit geschützt.

Es ist unzulässig, einen ordentlichen Richter ohne Zustimmung des Präsidenten des OGHG strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, ihn zu verhaften oder in Untersuchungshaft zu nehmen, seine Wohnung, sein Auto, seinen Arbeitsplatz oder ihn selbst zu durchsuchen. Ausgenommen sind die Fälle, in denen der ordentliche Richter direkt bei Begehung einer Straftat ertappt wird, worüber der Präsident des OGHG unverzüglich informiert werden muss. Stimmt er der Festnahme nicht zu, so muss der festgenommene oder in Untersuchungshaft genommene Richter unverzüglich freigelassen werden.⁵²⁷ Die VG sieht ähnliche Unantastbarkeitsgarantien auch für den Präsidenten und die Mitglieder des OGHG vor. Hier wird aber anstelle einer Zustimmung des Präsidenten des OGHG ein Einverständnis des Parlaments benötigt.⁵²⁸

Die Immunität eines Mitglieds des VGG ist besser gesichert. Darüber entscheidet nicht der Präsident des VGG oder das Parlament, sondern das Verfassungsgericht, also das Plenum des VGG.⁵²⁹ Außerdem ist auch ein Impeachmentverfahren gegen den Präsidenten oder die Mitglieder des VGG, im Unterschied zum Präsidenten des OGHG,⁵³⁰ ausgeschlossen.

Der Staat gewährleistet die Sicherheit des Verfassungsrichters und seiner Familie.⁵³¹ Ein eventuelles Sicherheitsrisiko kann aus der Tätigkeit des Verfassungsrichters fließen. Wenn es eine Gefahr für ihn oder seine Familienangehörigen gibt, muss der Staat entsprechende Schutz- und

⁵²⁴ Art. 84 Abs. 3 VG.

⁵²⁵ Art. 84 Abs. 4 VG.

⁵²⁶ *Von Münch*: Das Bundesverfassungsgericht als Teil des Rechtsstaates, S. 505 (507).

⁵²⁷ Art. 87 Abs. 1 VG.

⁵²⁸ Art. 90 Abs. 4 VG.

⁵²⁹ Art. 88 Abs. 5 VG; Art. 15 Abs. 1 VerfGG.

⁵³⁰ Art. 64 Abs. 1 VG.

⁵³¹ Art. 4 Abs. 4 VerfGG.

Sicherheitsmaßnahmen unverzüglich treffen. Glücklicherweise wurde während des ganzen Bestehens des VGG kein solcher Fall gefunden.

(4) Die Sozialgarantien des Mitglieds des VGG

Der soziale oder materielle Zustand des Mitglieds des VGG darf nicht ein Risiko für seine Anfälligkeit sein. Deswegen sieht die georgische Gesetzgebung sichere Sozialgarantien der Verfassungsrichter vor. Der Staat muss Voraussetzungen für das würdevolle Leben und die Arbeit der Mitglieder des VGG schaffen.⁵³² Diese Staatspflicht spiegelt sich sowohl in finanziellen als auch in materiellen Gewährleistungen wider.

Die Besoldung der Verfassungsrichter ist durch ein spezielles Gesetz bestimmt.⁵³³ Diese Tatsache macht das Thema der finanziellen Garantie der Mitglieder des VGG weniger manipulierbar und verringert Beeinflussungschancen auf sie deutlich. Es kommt hinzu, dass die Senkung des Gehaltes eines Verfassungsrichters während seiner Amtszeit verboten ist.⁵³⁴ Also auch dann, wenn die allgemeine Besoldung verringert wird, bekommen alle amtierenden Verfassungsrichter ihre alten, höheren Gehälter weiter.

(5) Die Inkompatibilitätsfälle des Mitglieds des VGG

Die Verfassung und Gesetzgebung Georgiens sehen einige Fälle der Inkompatibilität des Mitglieds des VGG vor. Die Arten der Tätigkeit, die der Verfassungsrichter nicht ausüben darf, sind gesetzlich festgelegt. Das Ziel der Einschränkungen ist im Allgemeinen, die Unabhängigkeit des Verfassungsrichters vor eventuellen politischen, finanziellen oder anderen Einflüssen zu schützen und ihm dazu zu verhelfen, sich auf seine Arbeit zu konzentrieren.⁵³⁵ Durch die Festlegung der Inkompatibilitätsfälle werde gleichzeitig das Prinzip der institutionellen und personellen Trennung des Verfassungsgerichts von anderen Gewalten gewahrt, so *Mager*.⁵³⁶ Nach der Auffassung von *Vofskuhle* stellt in dieser Hinsicht die Inkompatibilität des Verfassungsrichters eine Konkretisierung des Gewaltenteilungsprinzips dar.⁵³⁷

⁵³² Art. 4 Abs. 3 VerfGG.

⁵³³ Das Gesetz von Georgien „Über die Gehälter der Mitglieder des Verfassungsgerichts von Georgien“ vom 4. Juli 2007, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 28, Tbilissi 18/07/2007, Art. 1.

⁵³⁴ Das Gesetz von Georgien „Über die Garantien des sozialen Schutzes der Mitglieder des Verfassungsgerichts von Georgien“ vom 25. Juni 1996, Das Gesetzblatt des Parlaments von Georgien, Nr. 19 – 20, Tbilissi 30/07/1996, Art. 8.

⁵³⁵ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 65.

⁵³⁶ *Ingo von Münch (Begr.)/Ute Mager (Bearb.)*: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge, 7., völlig neu bearbeitete Auflage, Stuttgart 2009, S. 303.

⁵³⁷ *Vofskuhle*: Kommentar zum Art. 94 GG, S. 789 (796).

Für das Mitglied des VGG gelten die allgemeinen Inkompatibilitätsfälle der Richter, die durch die VG bestimmt sind.⁵³⁸ Sein Amt, gleich wie das Amt eines Verfassungsrichters in Italien, Spanien, Albanien, Mazedonien, Rumänien, Serbien, Slowenien und in der Republik Moldau,⁵³⁹ ist mit keinem anderen Amt oder keiner anderen bezahlten Tätigkeit vereinbar. Darunter ist die Tätigkeit sowohl im öffentlichen Dienst als auch im Privatsektor gemeint.

Ein Mitglied des VGG darf zusätzlich nur eine Lehr- oder wissenschaftliche Tätigkeit ausüben. Dazu gehören z. B. Vorlesungen an einer Universität, das Verfassen wissenschaftlicher Werke usw. Eine gleiche Ausnahme sehen z. B. die Verfassungen der Republik Moldau und Rumäniens vor.⁵⁴⁰ In diesem Sinne geht die slowakische Verfassung deutlich weiter. Sie lässt auch literarische und künstlerische Tätigkeiten sowie die Verwaltung des eigenen Besitzes des Verfassungsrichters zu.⁵⁴¹ Also ist es nicht ausgeschlossen, dass man einen Verfassungsrichter eines Abends in der Slowakei gegen Entgelt in einem Konzert musizieren sieht.

Die Lehr- oder wissenschaftliche Tätigkeit bedeutet keine Möglichkeit der Bekleidung eines Amtes, das einen administrativen Charakter trägt. So darf der Verfassungsrichter kein Dekan einer Fakultät oder Direktor einer Forschungseinrichtung sein.

Die Arbeit der Verfassungsrichter ist so angestrengt und verantwortungsreich, dass die Lehrtätigkeit bei ihrer effektiven Ausführung eher stören würde. Die finanzielle und materielle Gewährleistung der Mitglieder des VGG ist für georgische Verhältnisse hoch genug und es bedarf keiner zusätzlichen Einkommensquelle in der Form, die die Arbeitseffizienz der Verfassungsrichter reduzieren kann.

Der Verfassungsrichter darf kein Mitglied einer politischen Partei sein oder sich an der politischen Tätigkeit beteiligen. Dieses Verbot in der VG trägt einen absoluten Charakter und lässt keine Ausnahme zu. Das Gleiche sieht das VerfGG vor. Es legt dabei zusätzlich fest, dass alle Mitglieder des VGG mit ihren inkompatiblen Tätigkeiten ab der Vereidigung aufhören müssen.⁵⁴² Diese

⁵³⁸ Art. 86 Abs. 3 VG.

⁵³⁹ Art. 135 Abs. 4 Satz 2 VIR; Art. 159 Abs. 4 Satz 1 VKS; Gesetz Nr. 8417 über die Verfassung der Republik Albanien vom 22. November 1998, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999, S. 327 – 372, Art. 130; Verfassung der Republik Makedonien vom 17. November 1991, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999, S. 570 – 606, Art. 111 Abs. 1; Verfassung von Rumänien vom 21. November 1991, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999, S. 735 – 776, Art. 142; Verfassung der Republik Serbien vom 28. September 1990, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999, S. 820 – 854, Art. 126 Abs. 4; Verfassung der Republik Slowenien vom 23. Dezember 1991, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999, S. 899 – 937, Art. 166; Art. 139 VRMol.

⁵⁴⁰ Art. 139 VRMol; Art. 142 VRR.

⁵⁴¹ Art. 137 Abs. 2 Pkt. a VSR.

⁵⁴² Art. 17 VerfGG.

Einschränkung ist logisch, weil sich die Verfassungsrichter nicht in die Politik einmischen dürfen und politische Neutralität wahren müssen. Wie *Hopfauf* zu Recht bemerkt, würde die politische Aktivität der Richter die Grenze, die im Rechtsstaat zwischen dem Richter und der Politik bestehen muss, verwischen.⁵⁴³

Es ist unmöglich, dass ein Verfassungsrichter, im Unterschied zu anderen Privatpersonen, keine menschlichen Zuneigungen und politischen Sympathien oder Antipathien hätte.⁵⁴⁴ Aber wenn er bei seiner Tätigkeit dadurch beeinflusst wird, dann gehen sein Ansehen und seine Vertrauenswürdigkeit verloren. Der Richter redet durch richterliche Entscheidungen und nicht durch politische Stellungnahmen.⁵⁴⁵ Das bedeutet keinesfalls, dass Verfassungsrichter Schweigegelübde ablegen müssten. Sie sind nur verpflichtet, in dieser Hinsicht ausgeglichen zu sein.⁵⁴⁶

Das absolute Verbot der politischen Tätigkeit ist ohne Zweifel auch durch eine bittere Erfahrung der Vergangenheit verursacht. Jahrelang wurde die Judikative durch eine politische Partei kontrolliert und beherrscht.⁵⁴⁷ Deswegen war die Angst vor der Bildung eines neuen politischen Einflusses zu groß. Wahrscheinlich lassen sich dadurch auch die gleichen Verbote, die in anderen postkommunistischen Ländern wie Mazedonien, Polen, die Slowakei oder Slowenien gelten,⁵⁴⁸ erklären.

Im Unterschied zu jungen Demokratien ist der oben genannte Angstfaktor entwickelten demokratischen Rechtsstaaten fremd. Deswegen stellt die Mitgliedschaft in einer politischen Vereinigung in solchen Ländern ein gewöhnliches Ereignis dar.⁵⁴⁹ Dabei muss erwähnt werden, dass die Frage der Politisierung der Verfassungsrichter in der Anfangsphase der Verfassungsgerichtsbarkeit auch in Deutschland aktuell war. Die Wichtigkeit dieses Themas bestätigt die Tatsache, dass damals sogar von „roten“ und „schwarzen“ Senaten gesprochen wurde.⁵⁵⁰

⁵⁴³ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 21; *Axel Hopfauf (Bearb.): Kommentar zum Art. 94 GG*, in: *Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Begr.), Hofmann, Hans/Hopfauf, Axel (Hrsg.): GG – Kommentar zum Grundgesetz*, 12. Auflage, Köln 2011, Rn. 21.

⁵⁴⁴ *Kelsen*: *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, S. 27; *Sajo*: *Die Selbsteinschränkung der Macht*, S. 365.

⁵⁴⁵ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 21.

⁵⁴⁶ *Hopfauf*, a. a. O.

⁵⁴⁷ *Herwig Roggemann*: *Einführung*, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999, S. 41 (129).

⁵⁴⁸ Art. 111 Abs. 1 VRM; Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999, S. 675 – 734, Art. 195 Abs. 3; Art. 137 Abs. 1 VSR; Art. 166 VRSlo.

⁵⁴⁹ *Roggemann*: *Einführung*, S. 41 (129).

⁵⁵⁰ *Von Münch*: *Das Bundesverfassungsgericht als Teil des Rechtsstaates*, S. 505 (511).

(6) Die Gewährleistung der Unvoreingenommenheit des Mitglieds des VGG im Einzelfall

Der Schutz der Unabhängigkeit des Verfassungsrichters wird durch die Gewährleistung seiner Unvoreingenommenheit in konkreten Gerichtsfällen vervollständigt. Die georgische Gesetzgebung sieht einige Fälle vor, bei denen das Mitglied des VGG an der Erörterung eines Gerichtsfalles nicht teilnehmen und mitentscheiden darf. Das Institut der Ablehnung und Selbstablehnung des Verfassungsrichters ist durch das VerfGG sowie das Gesetz von Georgien vom 21. März 1996 „Über das verfassungsrechtliche Verfahren“ (VVG) geregelt.⁵⁵¹ Das Ziel einer solchen Regelung ist im Allgemeinen einerseits die Erhaltung der Unvoreingenommenheit und Unabhängigkeit des Richters und Gerichts und andererseits die Stärkung ihres Ansehens und des Vertrauens zu ihnen.⁵⁵² Den Antrag der Ablehnung des Verfassungsrichters darf jede der Parteien stellen. Der Verfassungsrichter hat auch das Recht auf die Selbstablehnung. Die Grundlagen sind in beiden Fällen gleich. Die Frage der Ablehnung oder Selbstablehnung darf gestellt werden, wenn:

- der Verfassungsrichter ein naher Verwandter einer Partei oder ihres Vertreters ist,
- der Verfassungsrichter am Ausgang des Verfahrens direkt oder indirekt interessiert ist oder es einen anderen Umstand gibt, der an seiner Unvoreingenommenheit zweifeln lässt.

Dem Antrag der Ablehnung oder Selbstablehnung des Verfassungsrichters wird stattgegeben, wenn mehr als die Hälfte der Verfassungsrichter, die an der entsprechenden Gerichtssitzung teilnehmen, ihn unterstützen. Die Ablehnung oder Selbstablehnung eines Experten, Spezialisten oder Dolmetschers ist ebenso zulässig.

Das Gesetz sieht auch andere Regelungen für die Stärkung der Objektivität des Verfassungsgerichts und der Gleichstellung der Parteien vor. Dem Verfassungsrichter wird gemäß Art. 8 Abs. 2 untersagt:

- vor dem Beginn eines Gerichtsverfahrens oder außerhalb einer Gerichtssitzung seine Meinungen über die Verfassungsmäßigkeit angefochtener Normen zu äußern (darunter werden nicht die Stellungnahmen, die der Verfassungsrichter früher als Wissenschaftler dargelegt hat, gefasst. Hier handelt es sich um Äußerungen über eine konkrete Norm im Rahmen eines konkreten Gerichtsfalles);
- jemanden über die Verfassungsmäßigkeit einer angefochtenen Norm zu konsultieren;
- das Geheimnis des Inhalts einer Richterbesprechung oder der Haltung eines Verfassungsrichters bei einer Richterabstimmung preiszugeben (also diese Information ist als ein Dienstgeheimnis anerkannt und dementsprechend geschützt).

⁵⁵¹ Art. 46 VerfGG; Das Gesetz von Georgien vom 21. März 1996 „Über das verfassungsrechtliche Verfahren“, Das Gesetzblatt des Parlaments von Georgien, Nr. 5 – 6, 24/04/1996, Art. 25 Abs. 2 – 4.

⁵⁵² Vgl. Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht, S. 108 f.

(7) Die abweichende und begleitende Meinung des Mitglieds des VGG

Die Unabhängigkeit und Rechtsstellung des Mitglieds des VGG werden auch dadurch gestärkt, dass er das Recht auf eine abweichende oder begleitende Meinung hat. Die abweichende oder begleitende Meinung wird dem Sitzungsprotokoll hinzugefügt. Sie wird außerdem mit der entsprechenden Entscheidung des VGG veröffentlicht.⁵⁵³ Daraus folgt, dass in Georgien das Institut der sogenannten öffentlichen abweichenden Meinung existiert. Davon unterscheidet sich die abweichende Meinung des anonymen Typus. Sie wird nicht veröffentlicht und nur den Unterlagen des Gerichtsfalls hinzugefügt.⁵⁵⁴

Wenn der Verfassungsrichter weder dem Tenor noch der Begründung einer Entscheidung zustimmt, dann kann er eine abweichende Meinung schreiben. Im Falle einer begleitenden Meinung ist das Mitglied des VGG zwar mit dem Tenor einverstanden, findet aber, dass die Argumentation oder ein Teil nicht richtig ist. Das Institut der begleitenden Meinung wurde in Georgien 2009 eingeführt.⁵⁵⁵ Demgegenüber könnten die Verfassungsrichter abweichende Meinungen ab der Gründung des VGG, also von 1996 an, verfassen.

Das Institut der abweichenden oder begleitenden Meinung ist in mehreren Staaten Europas und der ganzen Welt bekannt. Verschiedene internationale Gerichtshöfe, wie beispielsweise der EGMR oder der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte, verwenden es. Gleichzeitig muss erwähnt werden, dass in einigen Ländern (z. B. Österreich, Belgien, Frankreich, Irland und Italien) keine abweichende oder begleitende Meinung anerkannt wird. In diesem Fall wird das Geheimnis der Richtermeinung bewahrt. Eine gleiche Rechtslage gibt es auch beim Europäischen Gerichtshof (EuGH).⁵⁵⁶

Das Institut der abweichenden Meinung wird oft kritisiert. Die Kritiker meinen, dass jeder Widerstand gegen eine Mehrheitsmeinung dem Ansehen des Verfassungsgerichts und seiner Entscheidungen schadet. Deswegen wäre es besser, abweichende Meinungen zu vermeiden oder ihren kritischen Inhalt zu lockern.⁵⁵⁷ Nach einer skeptischen Stellungnahme birgt eine häufige Verwendung der abweichenden Meinung sogar eine Gefahr der Schwächung der Überzeugungskraft der Entscheidungen des Verfassungsgerichts.⁵⁵⁸

⁵⁵³ Art. 47 VerfGG.

⁵⁵⁴ *Arne Marian Mavchich*: Die Bedeutung der abweichenden und begleitenden Meinungen (unabhängigen Meinungen) für die Entwicklung der Verfassungs- und Gerichtsaufsicht am Beispiel der slowenischen Rechtsprechung, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr. 4, 2010, S. 107 (108).

⁵⁵⁵ Das Organgesetz von Georgien „Über die Änderungen und Ergänzungen im Organgesetz von Georgien „Über das Verfassungsgericht von Georgien“ vom 22. Oktober 2009, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 33, 09/11/2009, Art. 1 Abs. 9.

⁵⁵⁶ *Mavchich*: Unabhängige Meinungen, S. 107 (108 f.).

⁵⁵⁷ *Jeyhun Garajayev*: Die Formierung des Instituts der abweichenden Meinung in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Republik Aserbaidschan, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr. 4, 2010, S. 144 (146).

⁵⁵⁸ *Stern*: Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, S. 16.

Es wird auch als problematisch empfunden, dass die Medien über eine abweichende Meinung im Regelfall aktiver berichten und sich deswegen die Öffentlichkeit für sie eigentlich mehr interessiert als für die Entscheidung. Um das zu vermeiden, sollte das Verfassungsgericht in einer Stimme reden.⁵⁵⁹

Es ist schwierig, die Kritik zur abweichenden Meinung zu teilen. Die Argumente dagegen werden unten vorgebracht. Anfangs könnte beinahe scherzhaft gesagt werden, dass die georgische Mentalität mit der Einstimmigkeit erhebliche Probleme hat. Der Bedarf an Mehrstimmigkeit ist so hoch, dass sogar fast alle georgischen Volkslieder polyfon sind.

Das Institut der abweichenden (begleitenden) Meinung trägt zur Weiterentwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit bei. Es unterstreicht, dass das Verfassungsgericht ein für die Gesellschaft offenes und lebendiges Organ darstellt. Die abweichende (begleitende) Meinung stärkt das gesellschaftliche Bewusstsein, dass auch über grundlegende Fragen verschiedene Stellungnahmen zugelassen werden.⁵⁶⁰

Die abweichende (begleitende) Meinung zwingt sowohl ihren Autor als auch die Mehrheit der Richter, ihre Positionen besser zu begründen.⁵⁶¹ Im Endergebnis steigt dadurch das Qualitätsniveau der Entscheidungen. Autorität, Unabhängigkeit und Verantwortung jedes Verfassungsrichters und des ganzen Gerichts werden ebenso gestärkt.⁵⁶² Eine vorgetäuschte Einhelligkeit und Verschleierung der Alternative wären falsche Mittel für diese Zwecke gewesen.

Obwohl die abweichende (begleitende) Meinung keine bindende Kraft besitzt, kann sie als eine gute Grundlage der Vervollkommnung und Weiterentwicklung der Verfassungsrechtsprechung dienen.⁵⁶³ Manchmal spielt die abweichende (begleitende) Meinung die Rolle eines Anstoßes, um eine verfassungsrechtlich problematische Lage zu verbessern.⁵⁶⁴

Die abweichende (begleitende) Meinung stimuliert oft eine wissenschaftliche oder gesellschaftliche Diskussion. Deshalb ist sie auch für die Wissenschaft und Gesellschaft relevant und interessant.⁵⁶⁵

Die doktrinale Debatte, die der abweichenden (begleitenden) Meinung folgen kann, stellt ein wichtiges Kennzeichen einer freien Gesellschaft und eines demokratischen Rechtsstaates dar. Der

⁵⁵⁹ *Dimitar Tokushev*: Die abweichenden und begleitenden Meinungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von Bulgarien, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr. 4, 2010, S. 127 (130 f.).

⁵⁶⁰ *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 516.

⁵⁶¹ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 162; *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 345; *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1660 f.).

⁵⁶² *Alparslan Altan*: Die Bedeutung der abweichenden und begleitenden Meinungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Türkei, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr. 4, 2010, S. 137 (139); *Mavchich*: Unabhängige Meinungen, S. 107 (112); *Elena Safaluru*: Das Sondervotum des Verfassungsrichters – eine der Garantien seiner Unabhängigkeit, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr. 4, 2010, S. 132 (132 ff.).

⁵⁶³ *Mager*: Staatsrecht I, S. 314; *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1660 f.).

⁵⁶⁴ *Tudorel Toader*: Die Bedeutung der abweichenden und begleitenden Meinungen für die Verfassungsgerichtsbarkeit von Rumänien, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr. 4, 2010, S. 119 (120).

⁵⁶⁵ *Toader*: Die Bedeutung der abweichenden und begleitenden Meinungen, S. 119 (121).

rechtsstaatliche Fortschritt bedarf eines lebhaften Meinungs austausches. Er hilft bei der Beseitigung der Mängel in sensitiven verfassungsrechtlichen Fragen und insbesondere im Bereich der Menschenrechte, ebenso wie bei der Vorbeugung eventueller Fehler.

Das Institut der abweichenden Meinung hat sich in der georgischen Wirklichkeit gut etabliert. Die abweichende Meinung wurde in der Rechtsprechung des VGG oft verwendet. Es können viele interessante Stellungnahmen in dieser Form getroffen werden. Dabei wäre es wünschenswert, dass der Verfassungsrichter seine abweichende (begleitende) Meinung nicht nur zu Entscheidungen, sondern auch zu Beschlüssen und Protokollvermerken verfassen könnte. Die Beschlüsse und Protokollvermerke des VGG werden im Vorverfahren über die Annahme (Protokollvermerk) oder Nichtannahme (Beschluss) einer Verfassungsbeschwerde zum Hauptverfahren getroffen.⁵⁶⁶ Auch im Vorverfahren entstehen einige Meinungsverschiedenheiten über wichtige Rechtsfragen. Die Verfassungsrichter müssen die Möglichkeit bekommen, ebenso in solchen Fällen ihren Positionen eine Form zu geben.

b) Das Verhältnis des VGG zu anderen Staatsorganen

ba) Die allgemeinen Fragen des Verhältnisses des VGG zu anderen Staatsorganen

Um die Rolle und Bedeutung des VGG besser kennenzulernen, ist es zweckmäßig, seine Stellung unter anderen Staatsorganen und sein Verhältnis zu ihnen näher zu erörtern. Das Verfassungsgericht hat es wegen seiner Aufgaben und Spezifik mit jedem Verwaltungsorgan zu tun. Eine detaillierte Darlegung dieser Verhältnisse würde zu weit führen und wäre überflüssig. Deswegen werden nur solche Fragen, die am bedeutendsten sind, hervorgehoben. Darunter wird vor allem die Beziehung des VGG zu Parlament, Staatspräsidenten, Regierung und ordentlichen Gerichten gemeint.

Das Verhältnis der Verfassungsgerichte zu anderen Staatsorganen wird durch den Umstand, dass in ihren Händen große Macht konzentriert ist, im Allgemeinen sehr beeinflusst. Einerseits verursacht ihre breite Kompetenz eine starke Stellung von Verfassungsgerichten. Andererseits hält werden auch die Maßstäbe der verfassungsrechtlichen Prüfung⁵⁶⁷ und der Charakter ihrer Ergebnisse für sehr wichtig gehalten.⁵⁶⁸

Eine solche Zusammenballung der Macht wird immer von der Versuchung begleitet, mehr Einfluss zu erreichen. Das Verfassungsgericht muss dieser Verführung, insbesondere in Beziehungen zu

⁵⁶⁶ Art. 43 Abs. 5 VerfGG.

⁵⁶⁷ Karl Korinek: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, in: Korinek, Karl/Müller, Jörg P./Schlaich, Klaus: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, Berlin/New York 1981, S. 8 (30).

⁵⁶⁸ Simon: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1652).

anderen Organen, standhalten. Es wird zu Recht betont, dass das Gericht seine Möglichkeiten vorsichtig verwenden muss, weil Hochmut vor dem Fall nur ein Schritt entfernt ist.⁵⁶⁹

Das Verfassungsgericht bietet einen wichtigen Balance-Faktor im System der Staatsorgane. Es hat eine zentrale Bedeutung für den Schutz der zwei bedeutendsten Werte des Rechtsstaates – Freiheit und Ausgeglichenheit. In dieser Hinsicht ist die Bemerkung des ehemaligen Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Italiens *Gaetano Azzariti* bemerkenswert. Seiner Meinung nach wirken die Funktionen des Verfassungsgerichts auf die legislative und exekutive Tätigkeit des Staates mäßigend und antreibend. Während der Arbeit des Verfassungsgerichts hat man es mit einem echten Zusammenwirken von Legislative, Exekutive und Judikative zu tun.⁵⁷⁰

Das Verfassungsgericht ist in der Lage, andere Organe zu beeinflussen, aber sie können ebenso auf seine personellen, organisatorischen, finanziellen oder rechtlichen Positionen einwirken. Es muss erwähnt werden, dass das Verfassungsgericht über keinen effektiven Mechanismus der Zwangsvollstreckung seiner Entscheidungen verfügt.⁵⁷¹ Dementsprechend sind Erfolg, Einfluss und Ansehen des Gerichts größtenteils davon abhängig, wie bewusst, verantwortungs- und respektvoll andere Organe mit seinen Entscheidungen umgehen.⁵⁷² Dafür besitzt die Anerkennung des Verfassungsgerichts und seiner Akte seitens der Gesellschaft auch eine große Bedeutung.⁵⁷³ Dabei spielen die richtige Vorgehensweise des Verfassungsgerichts sowie ein hohes Niveau seiner Unabhängigkeit und Tätigkeitsqualität eine entscheidende Rolle.⁵⁷⁴

Die georgische Gesetzgebung enthält eine eindeutige Regelung über die Nichteinmischung des VGG in die Kompetenz anderer Staatsorgane. Wenn der Beschwerdeführer oder Vorlageautor eine Entscheidung über mehrere Fragen beantragt, deren Teil dem Aufgabenkreis des Verfassungsgerichts, aber ein anderer Teil zu den Befugnissen anderer Staatsorgane gehört, dann verhandelt das VGG nur über diejenigen Angelegenheiten, die in seine Kompetenz fallen.⁵⁷⁵ Die Staatsorgane sind ihrerseits nicht befugt, in den Aufgabenkreis des Verfassungsgerichts einzugreifen. In einem gleichen Fall wird in Deutschland über die Pflicht der Rücksichtnahme auf andere Organe bei der Ausübung der Kompetenzen und ihre gegenseitige Loyalität gesprochen.⁵⁷⁶

⁵⁶⁹ *Prakke*: Drei verfassungsrechtliche Krisen, S. 66 (83).

⁵⁷⁰ *Leibholz*: Der Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 31 (43).

⁵⁷¹ *Böckenförde*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (12); *Sajo*: Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 55.

⁵⁷² *Müller*: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, S. 55 (62); *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1654).

⁵⁷³ *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1654).

⁵⁷⁴ *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 252.

⁵⁷⁵ Art. 11 Abs. 2 VVG.

⁵⁷⁶ *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 12; BVerfGE 6, 257 (264 ff.).

Es werden drei Hauptrichtungen des Verhältnisses des Verfassungsgerichts zu anderen Staatsorganen hervorgehoben:⁵⁷⁷

- die Kontrolle über die Bildung der Staatsorgane,
- die Entscheidung über die Fragen der Kompetenzen der Staatsorgane,
- die Entscheidung über die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Tätigkeit der Staatsorgane.

Gemeinsam ist allen Richtungen, dass in jedem Bereich das Verfassungsgericht im Interesse des Schutzes der Verfassungshoheit und des Rechtsstaatsprinzips agiert. Darüber hinaus gibt es auch andere Beziehungsbereiche, die zwar nicht mit der Kompetenz des Verfassungsgerichts, aber mit den personellen, organisatorischen oder finanziellen Seiten seiner Tätigkeit verbunden sind.

bb) Das VGG und das Parlament von Georgien

(1) Die wichtigsten Schwerpunkte des Verhältnisses zwischen dem VGG und dem Parlament von Georgien

Gemäß VG und der Gesetzgebung über das Verfassungsgericht hat das VGG mit dem georgischen Parlament viele und wichtige Berührungspunkte. Sie sind nicht nur mit der Tätigkeit des Verfassungsgerichts, sondern auch mit anderen Bereichen verbunden.

Das Parlament nimmt an der Formierung des VGG teil. Es wählt drei Mitglieder des Verfassungsgerichts.⁵⁷⁸ Die Aufgaben und das Verfahren des VGG werden durch Gesetze bestimmt,⁵⁷⁹ die nur das Parlament als gesetzgebendes Organ erlassen darf. Das Parlament kann auch die finanzielle Lage des VGG dadurch beeinflussen, da es für jedes Jahr ein Haushaltsgesetz verabschiedet,⁵⁸⁰ dessen Teil die Finanzierung des Verfassungsgerichts ist.

Das Parlament besitzt also einige Hebel im Verhältnis zum Verfassungsgericht. Dabei lassen die festen verfassungsrechtlichen Garantien des VGG und seiner Mitglieder nicht zu, dass diese Hebel als Mittel eines Einflusses missbraucht werden. Dabei muss unterstrichen werden, dass es bis heute keinen Versuch der Einflussnahme seitens des Parlaments gegeben hat.

Seinerseits verfügt auch das VGG über weite Einflussmöglichkeiten auf das Parlament. Das wird vor allem dadurch verursacht, dass das Parlament, wie andere Staatsorgane, an die Verfassung gebunden ist. Seine Tätigkeit muss im Rahmen der Verfassung ausgeübt werden.⁵⁸¹ Die vom

⁵⁷⁷ Korinek: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, S. 8 (22).

⁵⁷⁸ Art. 88 Abs. 2 VG.

⁵⁷⁹ Art. 88 Abs. 4 Satz 2 VG.

⁵⁸⁰ Art. 92 Abs. 1 VG.

⁵⁸¹ Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VG.

Parlament erlassenen Gesetze müssen der VG entsprechen.⁵⁸² Das Parlament ist an Menschenrechte und Freiheiten gebunden.⁵⁸³ Das Verfassungsgericht überwacht, ob und wie diese fundamentalen Verfassungsforderungen erfüllt werden.

Wird der oben dargelegten Klassifizierung der Hauptrichtungen der Beziehung des Verfassungsgerichts zu anderen Staatsorganen gefolgt, dann können die Verhältnisse zwischen dem VGG und Parlament folgenderweise gruppiert werden:

- *Die Kontrolle über Parlamentswahlen.* Das VGG entscheidet, ob die Normen, die Parlamentswahlen regeln, und die Parlamentswahlen, die aufgrund dieser Normen durchgeführt wurden oder durchzuführen sind, verfassungsmäßig sind.⁵⁸⁴ Außerdem kann vor dem Verfassungsgericht eine Parlamentsentscheidung über die Frage der Anerkennung des Mandats eines Mitglieds des Parlaments oder seine vorzeitige Aufhebung angefochten werden.⁵⁸⁵
- *Die Entscheidung über Kompetenzfragen des Parlaments.* Das VGG entscheidet über Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Parlament und anderen Organen.⁵⁸⁶ Eine eventuelle vertikale Kompetenzstreitigkeit, an der das Parlament auch teilnehmen kann, ist die Verfassungsstreitigkeit bezüglich der Verletzung des Verfassungsgesetzes „Über den Status der Adjarischen Autonomen Republik“ (AVerfG).⁵⁸⁷
- *Die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Tätigkeit des Parlaments.* Darunter wird vor allem die normsetzende Arbeit des Gesetzgebungsorgans verstanden. Das Parlament erlässt Gesetze und auch normative Beschlüsse. Das VGG entscheidet über die Verfassungsmäßigkeit beider im Rahmen:
 - ✓ der Verfassungsbeschwerde⁵⁸⁸ des Staatspräsidenten, der Regierung oder mindestens eines Fünftels der Parlamentsmitglieder über die materielle und/oder formelle Verfassungsmäßigkeit der Normativakte des Parlaments,⁵⁸⁹
 - ✓ der Verfassungsbeschwerde über die Verfassungsmäßigkeit der Normativakte des Parlaments in Bezug auf die Grundrechte und Freiheiten, die durch das Kapitel 2 VG anerkannt sind,⁵⁹⁰

⁵⁸² Art. 6 Abs. 1 VG.

⁵⁸³ Art. 7 Satz 2 VG.

⁵⁸⁴ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „d“ VerfGG.

⁵⁸⁵ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „g“ VerfGG.

⁵⁸⁶ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „b“ VerfGG.

⁵⁸⁷ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „i“ VerfGG.

⁵⁸⁸ *Die georgische Gesetzgebung kennt zwei Begriffe „konstituziuri sartscheli“ („Verfassungsbeschwerde“) und „konstituziuri zardgineba“ („Verfassungsvorlage“). Deswegen hat der Begriff „Verfassungsbeschwerde“ eine weitere Bedeutung als im deutschen Recht. Er erfasst nicht nur individuelle Beschwerden, sondern auch die Beschwerden von staatlichen Organen.*

⁵⁸⁹ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „a“ VerfGG.

⁵⁹⁰ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „e“ VerfGG.

- ✓ der Verfassungsbeschwerde über die Verfassungsmäßigkeit der Normativakte des Parlaments in Bezug auf das Kapitel 7¹ VG – „Die kommunale Selbstverwaltung“,⁵⁹¹
- ✓ der Verfassungsvorlage eines ordentlichen Gerichts,⁵⁹²
- ✓ der Verfassungsvorlage des ORJ.⁵⁹³

Außerdem kontrolliert das VGG nicht nur das normsetzende Handeln des Parlaments, sondern auch die Ratifizierung internationaler Verträge und Abkommen. Das Verfassungsgericht prüft die Verfassungsmäßigkeit derjenigen internationalen Akte, die vom Parlament zu ratifizieren sind, im Rahmen seiner Kompetenz der Verfassungskontrolle über internationale Verträge und Abkommen.⁵⁹⁴

Das georgische Parlament ist ein Staatsorgan, mit dem das VGG in seiner Tätigkeit am häufigsten zu tun hat. Darauf deutet die Amtsstatistik des Verfassungsgerichts. An der großen Mehrheit der Gerichtsverhandlungen (ungefähr 73 %) war das Parlament als Beschwerdegegner beteiligt.⁵⁹⁵ Diese Tatsache ist nicht dadurch veranlasst, dass das Gesetzgebungsorgan die Verfassung öfter als andere Organe verletzt. Eine hohe Zahl der Verfassungsbeschwerden gegen Normativakte des Parlaments lässt sich eher dadurch erklären, dass die Verfassungsbeschwerde den einzigen Weg darstellt, um Gesetze anzufechten.

(2) Das VGG als ein „negativer Gesetzgeber“

Es ist sehr interessant, das Wesen des Parlaments und Verfassungsgerichts zu vergleichen. In diesem Bezug sind sogar einige Ähnlichkeiten bemerkbar. So kann sowohl der Handlung des Parlaments als auch derjenigen des Verfassungsgerichts die Änderung eines Gesetzes oder seines Teils, also des bestehenden Rechtsraums, folgen. Dennoch gibt es viele fundamentale Unterschiede zwischen der Verfassungsgerichtsbarkeit und dem gesetzgeberischen Handeln in inhaltlicher, funktionaler, prozessualer, gegenständlicher oder resultativer Hinsicht.⁵⁹⁶

Das Parlament kann auf die bestehende Rechtsordnung sowohl negativ als auch positiv wirken, indem es ein neues Gesetz oder eine neue Fassung seines Teils erlässt oder ein bestehendes Gesetz oder seinen Teil aufhebt. Demgegenüber besitzt das VGG nur Hebel der negativen Einwirkung. Es

⁵⁹¹ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „l“ VerfGG.

⁵⁹² Art. 19 Abs. 2 VerfGG.

⁵⁹³ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „k“ VerfGG.

⁵⁹⁴ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „f“ VerfGG.

⁵⁹⁵ Die Statistik des VGG, S. 3.

⁵⁹⁶ Näher darüber: *Klaus Schlaich*: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, in: *Korinek, Karl/Müller, Jörg P./Schlaich, Klaus*: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, Berlin/New York 1981, S. 101 (114 f.).

darf keine neue positive Norm verabschieden. Das Verfassungsgericht ist lediglich befugt, eine bereits vorhandene Vorschrift als verfassungswidrig aufzuheben.

Aus den dargelegten Tatsachen folgt, dass sich die Arbeit des Verfassungsgerichts von der gesetzgeberischen Tätigkeit des Parlaments prinzipiell unterscheidet. Das Verfassungsgericht stellt keinen Gesetzgeber dar, obwohl es eine verfassungswidrige Gesetzesnorm aufheben darf.⁵⁹⁷ Zwar sind die Ergebnisse ähnlich, aber die Aufhebung ist im Falle des Parlaments ein Resultat eines Gesetzgebungsverfahrens und im Falle des Verfassungsgerichts das Ergebnis eines Gerichtsverfahrens. Diese zwei Prozesse sind voneinander sowohl förmlich als auch inhaltlich unterschiedlich. Man kann das Verfassungsgericht als „*negativen Gesetzgeber*“ verzeichnen, weil seine Entscheidung ein gewisses „gesetzgeberisches Ergebnis“ veranlasst – die Außerkraftsetzung einer verfassungswidrigen Gesetzesvorschrift.⁵⁹⁸

Interessant sind die Fälle, in denen die Entscheidung des Verfassungsgerichts faktisch die Kreation einer neuen Norm verursacht. Als Beispiel könnte die Entscheidung des VGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007 genannt werden. Es handelte sich um Art. 9 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes „Über die Fahndungstätigkeit“, der folgenden Inhalt hatte: „*Die Durchführung der Fahndungsmaßnahme, die das gesetzlich garantierte Geheimnis der telefonischen oder durch ein anderes technisches Mittel geführten Kommunikation einschränkt, ist nur aufgrund eines Befehls des Richters und eines Beschlusses des Staatsanwalts, oder wegen eines schriftlichen Antrags der Person, die ein Opfer einer rechtswidrigen Handlung ist, oder der Angaben über eine rechtswidrige Handlung, wofür durch ein Strafgesetz eine Freiheitsstrafe über zwei Jahre vorgesehen ist, zulässig.*“⁵⁹⁹

Nach der Meinung des Beschwerdeführers war nicht der ganze Satz verfassungswidrig, sondern nur sein Teil aus einem Komma und einer Konjunktion „..., oder“ nach den Worten „*nur aufgrund eines Befehls des Richters und eines Beschlusses des Staatsanwalts*“. Das VGG stellte fest, dass die angefochtene Norm gegen das Bestimmtheitsprinzip und das Recht auf Nichteinmischung ins Privatleben verstieß. Es gab der Verfassungsbeschwerde statt. Der verfassungswidrige Teil wurde ab der Bekanntmachung der Gerichtsentscheidung außer Kraft gesetzt.⁶⁰⁰ So wurde durch eine auf einen Blick winzige Änderung faktisch ein neuer verfassungskonformer Rechtssatz begründet.

Ein gleiches Ergebnis könnte auch das Parlament durch eine entsprechende Gesetzesänderung erzielen. Das bedeutet aber nicht, dass das VGG die Aufgaben des Gesetzgebers übernahm. Im Allgemeinen bedeutet ein und dasselbe Resultat zweier Vorgänge *a priori* nicht, dass sie oder ihre Teilnehmer auch identisch sind. Im Falle des Parlaments ist eine neue Regelung ein Resultat der

⁵⁹⁷ Von Münch: Das Bundesverfassungsgericht als Teil des Rechtsstaates, S. 505 (507).

⁵⁹⁸ Sajo: Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 285.

⁵⁹⁹ Eigene Übersetzung.

⁶⁰⁰ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (287).

gesetzgebenden Tätigkeit. Das stellt einen demokratischen Prozess dar, der wegen seiner Form die Möglichkeit gibt, durch politische Konsultationen und öffentliche Diskussionen zur Entscheidung zu kommen.⁶⁰¹ Davon unterscheidet sich wesentlich das Verfahren, das im Verfassungsgericht durchgeführt wird. Hier finden zwar auch viele Diskussionen und Meinungs austausche statt, aber sie verlaufen in einem rechtlichen und keinem politischen Format. Die Tätigkeit des VGG trägt keinen rechtsschöpferischen, sondern einen rechtsanwendenden Charakter.

Das VGG betrachtet sich nicht als ein Recht setzendes Gremium. Das demonstriert beispielsweise die Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 1/466 vom 28. Juni 2010 im Fall „Der Ombudsman von Georgien gegen das Parlament von Georgien“. Die Vertreter des Beschwerdegegners – des Parlaments – behaupteten die Verfassungsmäßigkeit des Rechtssatzes, demgemäß das Recht auf Verfassungsbeschwerde nur die Staatsangehörigen Georgiens besaßen.⁶⁰² Eines der Argumente von ihnen war, dass das VGG durch seine Entscheidungen eine Norm setzende Tätigkeit ausübe und die Rechtsordnung beeinflusse. Nach der Stellungnahme der Vertreter des Parlaments stellte deshalb diese Tätigkeit einen untrennbaren Teil der Staatshoheit dar und daran könnten nur die georgischen Staatsangehörigen teilnehmen.⁶⁰³

Die Antwort des VGG auf die Meinung der Parlamentsvertreter war lakonisch. Das Verfassungsgericht betonte, dass die Tätigkeit des Verfassungsgerichts keinen rechtsschöpferischen Charakter hatte, obwohl durch seine Entscheidung eine Norm aufgehoben werden konnte und manchmal der Gesetzgeber gezwungen war, eine neue, verfassungsmäßige Vorschrift zu erlassen. Das VGG diene nicht der Bildung einer neuen Rechtsordnung im Staat, sondern dem Schutz der Verfassungshoheit,⁶⁰⁴ also der bereits bestehenden Verfassungsordnung.

Die oben genannte Position des VGG ist zu bejahen. Bei der Bestimmung des Wesens des Verfassungsgerichts sind seine primäre Aufgabe (die Gewährleistung der Verfassungshoheit) und ihre Ausübungsform (die Auslegung der Verfassungsnormen für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines angefochtenen Rechtssatzes) ausschlaggebend. Alles andere besitzt in diesem Kontext eine zweitrangige Bedeutung.

⁶⁰¹ *Charlotte Skeet*: Konstitutionalismus und Präzedenzfall im Vereinigten Königreich, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr.3, 2010, S. 53 (55).

⁶⁰² Art. 39 Abs. 1 Buchst. „a“ VerfGG.

⁶⁰³ EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (30).

⁶⁰⁴ EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (31).

(3) Das Konfliktpotenzial in Beziehungen zwischen dem VGG und dem Parlament von Georgien

Ein Streit zwischen Staatsorganen, insbesondere zwischen obersten Gremien, ist kein wünschenswertes Ereignis. Der Staatsmechanismus funktioniert aber nicht so einwandfrei, dass jeder Konfliktfall ausgeschlossen werden könnte. Deswegen ist ein gewisses Konfliktpotenzial selbstverständlich auch im Verhältnis des VGG zum Parlament vorhanden.

Das Konfliktpotenzial liegt vor allem in den Kompetenzen des Parlaments und Verfassungsgerichts. Durch die Aufhebung einer Gesetzesnorm mischt sich das Verfassungsgericht in die Macht des Parlaments als eines Gesetzgebungsorgans ein.⁶⁰⁵ *Ipsen* spricht sogar darüber, dass die Parlamentsentscheidungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung des Verfassungsgerichts stehen.⁶⁰⁶ Selbst *Kelsen* hat diese Tatsache konstatiert.⁶⁰⁷ Seinerseits kann das Parlament Status, Aufgabenkreis und andere wichtige Seiten des Verfassungsgerichts beeinflussen, weil diese Fragen in der Regel durch ein Gesetz, also vom Parlament, geregelt werden.

Das Vorhandensein des Konfliktpotenzials bedeutet nicht, dass es sich unbedingt in einen Streit verwandeln muss. Es kann vielmehr einen gewissen Anstoß geben, dass die eventuellen Parteien eines bevorstehenden Konflikts mehr daran denken, wie sich dieser mögliche Streit vermeiden lässt. Die Tatsache, dass die vom Volk gewählten Abgeordneten nicht gerade begeistert sind, wenn ein anderes Organ, das ein niedrigeres Niveau der Legitimation als das Parlament besitzt, ihre Entscheidungen revidiert, ist nicht verwunderlich. Gleichzeitig muss der Gesetzgeber begreifen, dass seine Omnipotenz auch Grenzen hat⁶⁰⁸ und oft der Rechtsstaatsgrundsatz dem Demokratieprinzip vorgezogen wird.⁶⁰⁹

Ihrerseits steht auch den Mitgliedern des Verfassungsgerichts eine bestimmte Zurückhaltungspflicht zu. Unter Berücksichtigung der Befugnisse des Verfassungsgerichts gibt es ein gewisses Überschätzungsrisiko hinsichtlich der eigenen Stellung. Deswegen ist Vorsicht geboten, und zwar insbesondere im Prozess der richterlichen Rechtsfortbildung.⁶¹⁰ Wenn das Verfassungsgericht faktisch zur Gesetzgebungstätigkeit übergeht und die Grenzen der richterlichen Interpretation verlässt, dann verletzt ein solches Vorgehen das Demokratieprinzip. Die Gestaltung und Umgestaltung der Gesetzesordnung fallen unter die Zuständigkeit eines gewählten

⁶⁰⁵ *Doehring*: Allgemeine Staatslehre, S. 204.

⁶⁰⁶ *Ipsen*: Der Staat der Mitte, S. 61.

⁶⁰⁷ *Kelsen*: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, S. 24.

⁶⁰⁸ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 3; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 43.

⁶⁰⁹ *Erich Bülow*: Gesetzgebung, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 2, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 1459 (1462).*

⁶¹⁰ *Doehring*: Allgemeine Staatslehre, S. 204.

Vertretungsorgans und keines Gerichts.⁶¹¹ Nur das Parlament als eine Volksvertretung besitzt das Recht, Verfassungsnormen gesetzgeberisch zu konkretisieren.⁶¹²

Dabei ist lediglich eine trockene Feststellung der Verfassungsmäßigkeit oder -widrigkeit einer Norm, wie sie das VGG in seinen Anfangsjahren aussprach, auch falsch. Vielmehr sind eine den modernen Umständen angepasste Interpretation und Konkretisierung des Verfassungsinhalts, der einen allgemeinen, auslegungsbedürftigen Charakter trägt, sogar geboten.⁶¹³

Die Verfassung bleibt nicht statisch, sondern ändert und entwickelt sich. In diesem Prozess spielt die Verfassungsgerichtsbarkeit eine gewisse schöpferische Rolle.⁶¹⁴ Wenn aber diese schöpferische Tätigkeit Konturen der Rechtschöpfung annimmt, dann wird das Gewaltenteilungsprinzip verletzt. Das Verfassungsgericht muss deshalb auf die Funktion eines „Ersatzgesetzgebers“ verzichten.⁶¹⁵ Die Verfassung dient ihm lediglich als ein Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung.⁶¹⁶

Das Verfassungsgericht bedarf also der Respektierung bestimmter Mäßigkeitsgrenzen. In diesem Kontext ist es interessant, wie streng es bei der Ausübung der Verfassungskontrolle agieren kann. Aus der Rechtsprechung des BVerfG ist die sogenannte *Je-desto-Formel* bekannt. Nach dieser Formel gilt, dass je intensiver die Einmischung in Grundrechte ist, desto strenger das Verfassungsgericht den Fall prüft.⁶¹⁷ Das bedeutet, dass die Einmischungs- und Prüfungsmaßstäbe miteinander verhältnismäßig sind. Das entspricht dem Geiste des Rechtsstaates, in dem Angemessenheit immer geboten wird.

Die Einschätzung der Einmischungsmaßstäbe und dementsprechend die Bestimmung der Kontrolldichte hängen auch von subjektiven Faktoren ab. In dieser Hinsicht können verschiedene Verfassungsrichter unterschiedliche Vorstellungen und Meinungen aussprechen. Jede Entscheidung, die von einem Menschen getroffen wird, enthält ein unvermeidbares subjektives Element. Das Verfassungsgericht ist keine EDV-Anlage, ebenso wie die Jurisprudenz keine exakte Wissenschaft. Es muss nur vermieden werden, dass die Stützung auf eine subjektive Stellungnahme nicht in die Ignorierung der objektiven Umstände und subjektive Voreingenommenheit übergeht. Hier besitzt auch eine innere Ausgeglichenheit eines Verfassungsrichters eine große Bedeutung.

⁶¹¹ *Brohm*: Die Funktion des BVerfG, S. 1 (9); *Wolfgang Meyer (Bearb.)*: Kommentar zum Art. 100 GG, in: *Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.)*: Grundgesetz. Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, Rn. 4 f.; Art. 7 Abs. 2, Art. 48 VG.

⁶¹² *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 100, Rn. 5.

⁶¹³ *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 519 f.

⁶¹⁴ *Leibholz*: Der Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 31 (33); *Stern*: Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, S. 13.

⁶¹⁵ *Theodor Maunz (Bearb.)*: Kommentar zum Art. 94 GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.)*: Grundgesetz Kommentar, Band VI, München seit 1958, Rn. 6.

⁶¹⁶ *Von Arnould*: Rechtsstaat, S. 703 (728).

⁶¹⁷ *Hopf auf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopf auf, GG, Art. 93, Rn. 29; BVerfGE 60, 123 (134); 82, 126 (146); 88, 87 (97).

Im Verhältnis des Verfassungsgerichts zum Parlament wird gegenseitige Respektierung verlangt. Einerseits ist es notwendig, die demokratische Legitimation und den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum des Parlaments zu achten.⁶¹⁸ Andererseits muss der Schutz der Verfassungsprinzipien und -normen gewährleistet werden.⁶¹⁹ Die Freiheit des politischen Handelns ist nur im Rahmen der Verfassung zulässig.⁶²⁰ Deswegen hat man es hier nicht nur mit der Kreuzung der Interessen der Staatsorgane zu tun. Im Kontext der Beziehung des Verfassungsgerichts und Parlaments kommen auch fundamentale Werte miteinander in Berührung. Wird vernünftig gehandelt, dann ist es durchaus möglich, dass einige Werte auf Kosten der anderen nicht übermäßig bevorzugt werden.

Das VGG benimmt sich zurückhaltend und respektierend in Bezug auf das Verhältnis zum Gesetzgeber. So z. B. gehört seiner Meinung nach zum Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers die Konkretisierung der Frage, die durch die Verfassung nicht eindeutig bestimmt ist.⁶²¹

In der Rechtsprechung des VGG gab es sogar eine Entscheidung, in der das Gericht vor den Gesetzgebungsbefugnissen des Parlaments mehr Achtung demonstrierte als das Gesetzgebungsorgan selbst. Es handelt sich um die Entscheidung des VGG Nr. 2/35 vom 29. Dezember 1997 im Fall „Die Gruppe der Mitglieder des Parlaments von Georgien gegen das Parlament von Georgien“.

Die erwähnte Entscheidung ist auch deswegen interessant, weil die angefochtene Norm eine deutliche Berührung mit auswärtigen politischen Beziehungen aufwies. In diesem Bereich verhalten sich alle Verfassungsgerichte traditionell sehr zurückhaltend. Die Beschwerdeführer fanden Art. 47 des Gesetzes „Über Ausbildung“ als verfassungswidrig. Diese Vorschrift machte die staatliche

⁶¹⁸ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 7/176/2 vom 19. April 2002 im Fall „Die Vorlage des Stadtgerichts von Tbilissi“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2002, Tbilissi 2003, S. 18 (25); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/6/264 vom 21. Dezember 2004 im Fall „Die GmbH „Uniservice“ gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2004, Tbilissi 2005, S. 143 (155); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/3/286 vom 17. März 2005 im Fall „Der Bürger Georgiens Oleg Svintradze gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2005, Tbilisi 2006, S. 47 (52); Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/3/441 vom 18. Juni 2008 im Fall „Das Zentrum für die Implementation und das Monitoring der Rahmenkonvention zur Tabakkontrolle in Georgien gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2008, Batumi 2009, S. 144 (150); Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/8/448 vom 29. Oktober 2008 im Fall „Die Bürgerin Georgiens Lia Surmava gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2008, Batumi 2009, S. 152 (159 f.).

⁶¹⁹ *Korinek*: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, S. 8 (40 f.); *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 28; *Vofskuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 43; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 520; Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/3/301 vom 23. März 2005 im Fall „Die Bürger Georgiens – David Silagadze, Liana Darsania und Ekaterine Tsotsonava gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2005, Tbilisi 2006, S. 58 (63).

⁶²⁰ *Von Arnould*: Rechtsstaat, S. 703 (728).

⁶²¹ So z. B. Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/6/475 vom 19. Oktober 2009 im Fall „Der Bürger Georgiens Alexandre Dzimistarishvili gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2009, Batumi 2010, S. 218 (221).

finanzielle Gewährleistung der Mittelschulbildung von einer Vereinbarung mit internationalen Finanzorganisationen abhängig. Obwohl die Beziehung zu genannten Subjekten ein Teil der Außenpolitik darstellte, war der Fall auch mit den bedeutenden verfassungsrechtlichen Fragen – dem Recht auf Ausbildung und Status des Parlaments – verbunden.

Das VGG hat in diesem Fall richtig festgestellt, dass die Willensbildung des Parlaments, als eines obersten Vertretungsorgans des Staates, über die Gewährleistung eines Grundrechts nicht von Außenfaktoren abhängig sein durfte. Dadurch werden sowohl das souveräne Recht des Parlaments auf Gesetzgebung als auch das Grundrecht auf Ausbildung verletzt.⁶²² Deswegen wurde die angefochtene Norm als verfassungswidrig anerkannt.

Im Ganzen ist das Verhältnis des VGG zum Parlament, u. a. wegen seiner Maßstäbe, recht vielfältig. Es lassen sich hier sowohl problematische Fälle als auch Kompromisslösungen der Probleme treffen. Unten werden diese Fragen ausführlicher erörtert.

(4) Die Übergehung der Entscheidungen des VGG seitens des Parlaments von Georgien

Die Übergehung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts bedeutet gleichzeitig die Übergehung der Verfassungshoheit und des Rechtsstaatsprinzips. Deswegen bringt das Subjekt, das einen solchen Schritt unternimmt, nicht nur das Ansehen des Verfassungsgerichts in Gefahr, sondern schadet auch der rechtsstaatlichen Verfassungsordnung. Die Lage wird schwerer, wenn in dieser Rolle ein oberstes Vertretungsorgan auftritt. Hierbei muss gesagt werden, dass das Parlament von Georgien diesbezüglich nicht oft „gesundigt“ hat. Leider kann jedoch an einige negative Ereignisse erinnert werden.

So verhandelte das VGG über eine Verfassungsbeschwerde betreffend die Verfassungsmäßigkeit der Parlamentswahlen in einigen Mehrheitswahlbezirken. Es erkannte Wahlergebnisse als verfassungswidrig an und erklärte die Wahlergebnisprotokolle für nichtig.⁶²³ Zu dieser Zeit waren alle gewählten Kandidaten bereits im Parlament als Abgeordnete tätig. Es wurde aber über die vorzeitige Aufhebung der Mandate dieser Parlamentsmitglieder abgestimmt. Die Aufhebungsfrage bekam keine ausreichende Unterstützung und die Abgeordneten blieben bis zum Ende der

⁶²² Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/35 vom 29. Dezember 1997 im Fall „Die Gruppe der Mitglieder des Parlaments von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 1996 – 1997, Tbilisi 2002, S. 95 (105 f.).

⁶²³ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 3/122, 128 vom 13. Juni 2000 im Fall „Zwei Gruppen der Mitglieder des Parlaments von Georgien gegen die zentrale Wahlkommission von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2000 – 2001, Tbilissi 2003, S. 18 (39); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 6/134 – 139 – 140 vom 30. März 2001 im Fall „Drei Gruppen der Mitglieder des Parlaments von Georgien gegen die zentrale Wahlkommission von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2000 – 2001, Tbilissi 2003, S. 73 (93 f.).

Legislaturperiode des Parlaments in ihren Ämtern. Sie unterschrieben später sogar eine Verfassungsbeschwerde einer Abgeordnetengruppe.⁶²⁴

Die oben genannte Geschichte kam damit nicht zu Ende. Die gleiche Zusammensetzung der Abgeordneten des georgischen Parlaments stimmte den Änderungen im VerfGG zu. Nach diesen Änderungen brauchte die Entscheidung des VGG über die Frage der Anerkennung oder vorzeitigen Aufhebung des Mandats eines Mitglieds des Parlaments keines zusätzlichen Beschlusses des georgischen Parlaments.⁶²⁵ So wurden diejenigen Situationen vermieden, in denen das Parlament über Personalfragen eine von der Stellungnahme des VGG abweichende Entscheidung treffen konnte.

Das Parlament gestand durch diesen Schritt faktisch, dass es sich gegen das VGG destruktiv benommen hatte. Das war eine gewisse Wiedergutmachung. Das Parlament vermied auch eventuelle zukünftige Unbequemlichkeiten im Bereich der Personalfragen. Die Tatsache, dass es körperschaftliche Interessen und individuelle Beziehungen zu Abgeordneten gegenüber der Entscheidung des VGG und Verfassungsforderungen bevorzugte, blieb dennoch bestehen. Das war eindeutig ein negatives und mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbares Ereignis. Die Volksvertreter müssen ein hohes Rechtsbewusstsein zeigen, damit dasselbe in Zukunft unterbleibt.

(5) Die Überdeckung der Entscheidungen des VGG seitens des Parlaments von Georgien

In der Vergangenheit gab es manchmal Fälle, wenn das Parlament oder ein anderes Staatsorgan, dessen Normativakt oder ein Teil davon als verfassungswidrig anerkannt und aufgehoben wurde, eine neue Norm mit dem gleichen Inhalt beschloss. Das ist in Georgien als eine Überdeckung der Entscheidungen des VGG bekannt.

Oberflächlich betrachtet, stellt die Überdeckung einen wesentlichen Konfrontationsschritt dar. Aber das gilt nicht für alle Fälle. Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine wiederholte Norm durch eine erhebliche Änderung der rechtlichen oder tatsächlichen Umstände, die als Gründe der Position des Verfassungsgerichts gedient haben, veranlasst wird.⁶²⁶ In einem solchen Fall könnte selbst das Verfassungsgericht zu einer anderen Entscheidung gelangen und eine neue Norm nicht mehr für verfassungswidrig halten.⁶²⁷ Dem Verfassungsgericht ist dabei gesetzlich nicht verwehrt, seine Rechtsprechung zu ändern. Es kann auch erwartet werden, dass das Verfassungsgericht Argumente des Parlaments als unzureichend oder unzutreffend einschätzt und ebenfalls die neue Norm aufhebt. Kurz gesagt bedarf jeder Gerichtsfall einer eigenen Einschätzung.

⁶²⁴ Zoidze: Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 47.

⁶²⁵ Art. 15 Buchst. „c“ OG vom 12.02.2002.

⁶²⁶ Hopf auf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopf auf, GG, Art. 94, Rn. 62.

⁶²⁷ Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 94, Rn. 28; Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 517; BVerfGE 77, 84 (103 ff.).

Als Beispiel der Überdeckung kann der Gerichtsfall „Die Bürger Georgiens Guram Sanadze und Irakli Kotetishvili gegen das Parlament von Georgien“ angeführt werden.⁶²⁸ Der Beschwerdegegenstand war Art. 9 Abs. 12 des Wahlgesetzbuches von Georgien vom 2. August 2001 (WGB vom 02.08.2001). Die angefochtene Norm verbot jede Änderung in einer Wählerliste nach dem zehnten Tag vor dem Wahltag. Die Änderungen waren nur durch eine Gerichtsentscheidung vom 19. bis zum 10. Tag vor dem Wahltag zulässig.

Das VGG erklärte die Norm als verfassungswidrig, weil sie das durch Art. 28 Abs. 1 VG garantierte passive Wahlrecht verletzte.⁶²⁹ Das Verfassungsgericht schätzte das Argument des Beschwerdegegners, dass die angefochtene Vorschrift dem Ziel der Vermeidung möglicher Wahlfälschungen diene,⁶³⁰ als unzureichend ein. Das VGG unterstrich, dass für diesen Zweck ein verhältnismäßiges und geeignetes Mittel gefunden werden sollte. Die Tatsache, dass verschiedene Staatsorgane ihre Pflicht der Erstellung einer vollständigen Wählerliste nicht erfüllten, konnte nicht als ein Grund der Einschränkung des Wahlrechts dienen.⁶³¹ Die Vorbeugung der Wahlfälschungen auf Kosten der Grundrechte widersprach deshalb der Verfassung.⁶³²

Nach der Entscheidung des VGG verabschiedete der Gesetzgeber die Änderungen im WGB vom 02.08.2001.⁶³³ Das neue Wahlgesetzbuch – das Organgesetz von Georgien vom 27. Dezember 2011 „Das Wahlgesetzbuch von Georgien“ (WGB) – wiederholte den Inhalt dieser Änderungen.⁶³⁴ Der Unterschied lag nur in einigen Einzelheiten. Die Frist der Eintragung in eine Wählerliste durch eine Gerichtsentscheidung wurde auf drei Tage reduziert. Diese Änderungen waren diesmal vom 13. bis dem 10. Tag vor dem Wahltag zulässig. Außerdem wurden Einschränkungen für drei Personengruppen aufgehoben, die in die Wählerliste aus folgenden Gründen nicht eingetragen wurden:

- Auslandsaufenthalt,
- Aufenthalt in einer stationären Gesundheitseinrichtung.
- Aufenthalt in einer Strafvollzugsanstalt.

Das Verfassungsgericht erkannte das Institut des Verbotes und der Einschränkung der Korrekturen in der Wählerliste als solches für verfassungswidrig. In der Entscheidung wurde nicht erwähnt, dass nur seine Wirkung auf einige Wählergruppen der Verfassung widersprach oder sich das Problem

⁶²⁸ EVGG Nr. 1/1/257, 268 vom 24.01.2005, S. 5 – 17.

⁶²⁹ EVGG Nr. 1/1/257, 268 vom 24.01.2005, S. 5 (12).

⁶³⁰ *Dadurch wurden sogenannte Wahlkaruselle vermieden. Das war eine approbierte Methode der Wahlfälschung. Ein und dieselbe Person ging von einem Wahllokal zu einem anderen. Sie wurde in jedem Wahllokal in eine zusätzliche Wählerliste eingetragen und konnte danach für einen Wunsch Kandidaten oder eine -partei mehrfach stimmen.*

⁶³¹ EVGG Nr. 1/1/257, 268 vom 24.01.2005, S. 5 (16).

⁶³² EVGG Nr. 1/1/257, 268 vom 24.01.2005, S. 5 (13 f.).

⁶³³ Art. 9 Abs. 11¹ und 11² WGB vom 02.08.2001.

⁶³⁴ Art. 31 Abs. 12 und 13 WGB.

durch eine Änderung der gesetzlichen Frist erledigen könnte. Dabei fand kein wesentlicher Wechsel der Umstände, unter deren Beachtung das Verfassungsgericht entschieden hatte, statt. In einem solchen Fall kann eine Normwiederholung seitens des Parlaments als eine klare Zuwiderhandlung der Entscheidung des VGG eingeschätzt werden. Deswegen werden auch die neuen Regelungen voraussichtlich Schwierigkeiten in verfassungsrechtlicher Hinsicht haben, wenn jemand gegen sie eine Verfassungsbeschwerde erhebt.

Um Fälle der Überdeckung zu vermeiden und zu beseitigen, sieht Art. 25 Abs. 4¹ VerfGG einen Mechanismus vor. Wenn das VGG in einem Vorverfahren feststellt, dass eine angefochtene Norm einer bereits aufgehobenen verfassungswidrigen Vorschrift inhaltsgleich ist, dann ist es berechtigt, durch eine vereinfachte und beschleunigte Verhandlung ohne Hauptverfahren einen Beschluss über die Aufhebung der Wiederholungsnorm zu treffen. Dabei kann das Kollegium entscheiden, dass die alte Rechtsprechung des VGG geändert werden muss. In diesem Fall leitet es durch einen begründeten Beschluss eine entsprechende Verfassungsbeschwerde an das Plenum über. Daraus folgt, dass das Verfassungsgericht keinen mechanischen Vergleich aufgehobener und neu angefochtener Normen unternimmt, sondern es muss den Inhalt der angefochtenen Norm und die Argumentation ihres Neuerlasses gründlich prüfen und einschätzen. Nur danach trifft das VGG eine Entscheidung. Es bleibt entweder bei seiner alten Stellungnahme oder ändert sie.

(6) Das Institut der verfassungskonformen Auslegung in der Rechtsprechung des VGG

Die verfassungskonforme Auslegung gilt als ein Überschneidungspunkt zwischen der Verfassungsgerichtsbarkeit und dem Gesetzgeber.⁶³⁵ Das stellt eine gewisse Kompromissvariante im Verhältnis des Verfassungsgerichts und Gesetzgebers dar (sowie im Allgemeinen des Autors einer angefochtenen Rechtsnorm).⁶³⁶ Durch eine verfassungskonforme Auslegung wird ein tiefer eingreifendes Ergebnis vermieden – die Anerkennung einer Norm als verfassungswidrig und ihre Aufhebung.⁶³⁷

Das Institut der verfassungskonformen Auslegung stützt sich auf die Vermutung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes.⁶³⁸ Es entspringt dem Prinzip *favor legis*, das in der amerikanischen Rechtsprechung bekannt ist. Darunter sind eine Normerhaltung und ihre

⁶³⁵ Müller: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, S. 55 (88).

⁶³⁶ Ludwig Adamovich: Verfassungsgerichtsbarkeit und ordentliche Gerichtsbarkeit, in: Adamovich, Ludwig (Hrsg.): Der Rechtsstaat in der Krise, Festschrift Edwin Loebenstein zum 80. Geburtstag, Wien 1991, S. 1 (8); Stern: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, S. 1036 (1042).

⁶³⁷ Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht, S. 562 f.

⁶³⁸ Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht, S. 563; BVerfGE 2, 266 (282).

verfassungskonforme Auslegung in einem Verdachtsfall zu verstehen, in dem nicht eindeutig entschieden werden kann.⁶³⁹ Dieses Rechtsinstitut ist auch in Europa weit verbreitet.⁶⁴⁰

Wird über die verfassungskonforme Auslegung in der Rechtsprechung des VGG gesprochen, dann ist die Spezifik seiner Kompetenz zu beachten. Das Verfassungsgericht verfügt über keine vollständige Möglichkeit, um auf eine Missachtung seines Interpretationsvorschlags zu reagieren. Bei einer Vernachlässigung durch einen normativen Rechtsakt gibt es die Möglichkeit, dass die Frage zum Verfassungsgericht zurückkehrt. Dafür ist es notwendig, dass ein berechtigtes Subjekt eine Verfassungsbeschwerde gegen diesen Normativakt erhebt.

Die Lage wird komplizierter, wenn eine verfassungskonforme Auslegung des VGG durch einen individuellen Rechtsakt oder eine Gerichtsentscheidung missachtet wird. In einem solchen Fall ist das Verfassungsgericht kraftlos, weil es weder individuelle Rechtsakte noch Gerichtsentscheidungen überprüfen kann.

Das VGG muss deshalb von der bestehenden Rechtslage ausgehen und das Institut der verfassungskonformen Auslegung sehr vorsichtig verwenden. Die Situation, in der eine Norm weiter verfassungswidrig ausgelegt wird und das Verfassungsgericht dagegen nichts tun kann, ist zu vermeiden. Besonders empfindlich sind die Fälle der Menschenrechtsverletzung. Hier ist der Schutz der Grundrechte am wichtigsten und eine positive Beziehung zu anderen Staatsorganen spielt eine zweitrangige Rolle.

Eine harte Kritik verdient die Stellungnahme des VGG, dass eine Norm verfassungswidrig ist, wenn eine ihrer Auslegungen der Verfassung nicht entspricht.⁶⁴¹ Das bedeutet faktisch einen Verzicht auf die Verwendung des Instituts der verfassungskonformen Auslegung. Eine solche Position entspricht weder der Vermutung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, die der Respektierung des vom Volk gewählten Gesetzgebers entspringt, noch der damit verbundenen Forderung, dass eine Norm als verfassungswidrig nur dann anerkannt wird, wenn ihre verfassungskonforme Auslegung nicht möglich ist.⁶⁴² Deswegen wäre es vernünftig, diese fehlerhafte Stellungnahme des VGG zukünftig zu korrigieren.

⁶³⁹ *Stern*: Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, S. 19; *Werner Heun*: Bericht, in: *Alexy, Robert/Kunig, Philip/Heun, Werner/Hermes, Georg*: Verfassungsrecht und einfaches Recht, Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, VVDStRL (61), Berlin/New York 2002, S. 80 (112).

⁶⁴⁰ *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1669).

⁶⁴¹ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/1/484 vom 29. Februar 2012 im Fall „Die Assoziation der jungen Juristen Georgiens und die Bürgerin Georgiens Tamar Khidasheli gegen das Parlament von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 13/03/2012, S. 12.

⁶⁴² *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 563 f.; *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 52; BVerfGE 83, 201 (214 f.).

(7) Der Appell des VGG

In der Rechtsprechung des VGG trifft man oft Appelle an das Parlament oder andere Organe, obwohl dieses Institut durch die georgische Gesetzgebung nicht vorgesehen ist. Die Appelle des Verfassungsgerichts werden grundsätzlich durch eine gesetzgeberische Unterlassung im Bereich der Menschenrechte veranlasst. Das VGG kann nicht selbstständig eine rechtliche Lücke ausfüllen. Deshalb appelliert es an das Organ, das eine entsprechende Rechtsnorm erlassen darf.⁶⁴³ Das Verfassungsgericht kompensiert dadurch einigermaßen das Fehlen der Kompetenz bezüglich der legislativen Untätigkeit. Manchmal handelt es sich nicht um einen Unterlassungsfall, sondern um eine mangelhafte Rechtslage. In solchen Fällen spricht das VGG über die Notwendigkeit der Verbesserung der Mängel.⁶⁴⁴

⁶⁴³ So z. B. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/31 – 5 vom 25. März 1997 im Fall „Der Bürger Georgiens Levan Purtskhvanidze gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 1996 – 1997, Tbilisi 2002, S. 61 (64); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/51 vom 21. Juli 1997 im Fall „Die Vorlage des Gerichts des Bezirks von Tbilisi – Chughureti“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 1996 – 1997, Tbilisi 2002, S. 83 (87); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/5/32 vom 4. November 1997 im Fall „Der Bürger Georgiens Givi Donadze gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 1996 – 1997, Tbilisi 2002, S. 88 (93 f.); EVGG Nr. 2/35 vom 29.12.1997, S. 95 (106); EVGG Nr. 1/1/126, 129, 158 vom 18.04.2002, S. 5 (16 f.); EVGG Nr. 2/2/180 – 183 vom 05.11.2002, S. 58 (82); EVGG Nr. 1/3/136 vom 30.12.2002, S. 88 (115 f.); EVGG Nr. 2/3/182, 185, 191 vom 29.01.2003, S. 40 (86); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/4/194 vom 10. April 2003 im Fall „Der Bürger Georgiens Mikheil Vadachkoria gegen den Präsidenten von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2003, Tbilisi 2004, S. 105 (108); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/186 vom 16. Februar 2004 im Fall „Der Bürger Georgiens Giorgi Tsakadze gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2004, Tbilisi 2005, S. 5 (12 f.); EVGG Nr. 2/6/264 vom 21.12.2004, S. 143 (160); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/2/213, 243 vom 16. Februar 2005 im Fall „Die Bürger Georgiens – Uta Lipartia, Giorgi Khmelidze, Eliso Djanashia und Gocha Ghadua gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2005, Tbilisi 2006, S. 25 (35); EVGG Nr. 2/3/286 vom 17.03.2005, S. 47 (56 f.); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/374, 379 vom 9. Februar 2007 im Fall „Die Bürger Georgiens – Shalva Natelashvili und Akaki Mikadze gegen die nationale Kommission für die Regulierung der Energetik von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2006 – 2007, Batumi 2009, S. 125 (147).

⁶⁴⁴ So z. B. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/72 – 73 vom 29. Januar 1998 im Fall „Die Gruppe der Mitglieder des Parlaments von Georgien gegen das Ausbildungsministerium von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 1998 – 1999, Tbilisi 2002, S. 5 (19 ff.); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/103, 117, 137, 147 – 48, 152 – 53 vom 7. Juni 2001 im Fall „Die Bürger Georgiens Valida Darbaidze, Natela Tsimakuridze und andere gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2000 – 2001, Tbilisi 2003, S. 106 (126); EVGG Nr. 1/1/126, 129, 158 vom 18.04.2002, S. 5 (16 f.); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/2/174, 199 vom 15. Oktober 2002 im Fall „Die Bürger Georgiens Tristan Khanishvili, Tedore Ninidze, Nodar Chitanava, Levan Aleksidze, Giorgi Kavtaradze und andere (insgesamt zwölf Beschwerdeführer) gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2002, Tbilisi 2003, S. 48 (57); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/1/241 vom 11. März 2004 im Fall „Der Bürger von Georgien Akaki Gogichaishvili gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts Georgiens 2004, Tbilissi 2005, S. 14 (32); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/2/245 vom 22. Juni 2004 im Fall „Der Bürger Georgiens Kakhaber Dzagania gegen die nationale Kommission für die Regulierung der Energetik von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2004, Tbilisi 2005, S. 56 (69 ff.); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/2/384 vom 2. Juli 2007 im Fall „Die Bürger Georgiens – David Jimsheleishvili, Taniel Gvetadze und Neli Dalalishvili gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2006 – 2007, Batumi 2009, S. 186 (217 ff.).

Das Institut des Appells besitzt einerseits eine positive Bedeutung. Dem VGG wird die Möglichkeit gegeben, die Aufmerksamkeit eines kompetenten Organs auf eine problematische Lage zu richten. Es ist bemerkenswert, dass ein Appell für solche Ziele auch in Deutschland keine fremde Erscheinung darstellt.⁶⁴⁵

Andererseits enthält der Appell eine Gefahr für das Ansehen des VGG. Er trägt einen fakultativen und keinen obligatorischen Charakter. In der deutschen wissenschaftlichen Literatur wird der Appell als ein *obiter dictum* eingeschätzt, das sein Adressat entweder beherzigt oder nicht.⁶⁴⁶ Darum ist das Risiko seiner Vernachlässigung hoch. Das VGG besitzt kein Mittel dagegen. Die Verachtung des Appells stellt im Allgemeinen kein positives Ereignis für das Ansehen des Verfassungsgerichts dar.⁶⁴⁷ Leider gab es in der georgischen Wirklichkeit einige Vernachlässigungsfälle. Man bekam durch einen Appell manchmal sogar ein umgekehrtes Ergebnis.⁶⁴⁸ In dieser Hinsicht macht Georgien keine Ausnahme, weil es ein ähnliches Geschehen auch in anderen postkommunistischen Ländern, wie z. B. Ungarn und Polen, gab.⁶⁴⁹

Aus dem oben Gesagten folgt, dass das VGG einen Appell sehr behutsam und nur dann verwenden sollte, wenn es keinen anderen vernünftigen Weg der Problemlösung gibt. Dabei ist die Platzierung der Appelle im Entscheidungstenor, wie das das VGG häufig vornimmt, gesetzeswidrig. Art. 32 Abs. 4 VVG bestimmt die Struktur des Entscheidungstenors detailliert. In der Struktur sind keine Appelle vorgesehen. Deswegen befindet sich ihr Platz im Begründungsteil einer Entscheidung.

(8) Die Verschiebung des Vollzugs der Entscheidung des VGG

Das Institut der Verschiebung des Vollzugs der Entscheidung des VGG ermöglicht eine Kompromissfindung im Verhältnis zwischen dem VGG und Parlament. Das Verfassungsgericht ist berechtigt, die Vollzugsfrist seiner Entscheidung ausnahmsweise selbst zu bestimmen.⁶⁵⁰ In seiner Rechtsprechung nahm das VGG die Verschiebung manchmal in Anspruch.⁶⁵¹ So vermied das Verfassungsgericht wegen der Rechtssicherheitserwägungen eine rechtliche Lücke im Bereich der Stromversorgungstarife für Privathaushalte. Es verband den Vollzug seiner Entscheidung mit dem Inkrafttreten eines neuen Normativakts über Stromversorgungstarife.⁶⁵²

⁶⁴⁵ Ausführlich in: *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 559 ff.; *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 277.

⁶⁴⁶ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 560.

⁶⁴⁷ Vgl. *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 144.

⁶⁴⁸ *Zoidze*: Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 52.

⁶⁴⁹ *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 69.

⁶⁵⁰ Art 25 Abs. 3 VerfGG.

⁶⁵¹ So z. B. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/5/193 vom 16. Dezember 2003 im Fall „Der Ombudsman von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2003, Tbilisi 2004, S. 166 (170).

⁶⁵² EVGG Nr. 1/3/136 vom 30.12.2002, S. 88 (115).

Das VGG erkannte einige Normen des Gesetzes vom 20. Februar 1998 „Über die Hauptstadt von Georgien – Tbilissi“ und des Organgesetzes vom 16. Oktober 1997 „Über die kommunale Selbstverwaltung und Verwaltung“ als verfassungswidrig. Nach diesen Vorschriften wurden die Bürgermeister von Tbilissi und Poti vom Staatspräsidenten ernannt und entlassen. Dabei berücksichtigte das Verfassungsgericht, dass im Parlament die Gesetzesentwürfe, die die Wählbarkeit aller Bürgermeister vorsahen, bereits initiiert wurden. Das VGG vertraute dem Parlament und verband den Vollzug seiner Entscheidung faktisch mit dem Erlass dieser Änderungen.⁶⁵³ Das Parlament rechtfertigte dieses Vertrauen bald. Es wäre aber vernünftig, wenn das VGG für solche Fälle eine angemessene Frist, in der das Parlament oder ein anderes Organ eine entsprechende Entscheidung trifft, immer festlegt. Das setzte das Verfassungsgericht manchmal in seiner Rechtsprechung um,⁶⁵⁴ was völlig richtig war.

Man trifft ähnliche Entscheidungen oft auch in der Praxis der deutschen und österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit. Das passiert z. B. in Fällen der gesetzgeberischen Unterlassung oder aus Gründen der Rechtssicherheit, wenn eine als verfassungswidrig anerkannte Norm befristet fortgilt.⁶⁵⁵

Das Institut der Vollzugsverschiebung ist nur durch VerfGG vorgesehen. Gemäß Art. 89 Abs. 2 Satz 2 VG verlieren für verfassungswidrig erklärte normative Akte oder Teile von ihnen ihre Rechtskraft mit der Veröffentlichung der entsprechenden Entscheidung des VGG. Dieser Umstand erweckt Zweifel hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Vollzugsverschiebung. Obwohl bis heute niemand eine Verfassungsbeschwerde dagegen erhoben hat, wäre es besser, das Organgesetz mit der VG in Einklang zu bringen und die Verschiebungsmöglichkeit auch in der Verfassung zu verankern. Gleiche Normen enthalten beispielsweise die Verfassungen von Albanien, Polen und Slowenien.⁶⁵⁶

bc) Das VGG und der Staatspräsident von Georgien

Die Intensität des Verhältnisses zwischen dem VGG und dem Staatspräsidenten von Georgien ist niedriger als dasjenige zum Parlament. Ungeachtet vielfältiger Möglichkeiten hat der Staatspräsident noch keine Verfassungsbeschwerde eingelegt.⁶⁵⁷ Das ist nicht verwunderlich, weil

⁶⁵³ EVGG Nr. 1/2/213, 243 vom 16.02.2005, S. 25 (31 ff.).

⁶⁵⁴ So z. B. EVGG Nr. 1/3/301 vom 23.03.2005, S. 58 (65); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/4/184, 228 vom 28. Juli 2005 im Fall „Die GmbH – „Sakgazi“ und „Anajgufi“ (die ehemalige „Tbilgazoaparati“) gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2005, Tbilisi 2006, S. 98 (106 f.).

⁶⁵⁵ *Stern*: Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, S. 21.

⁶⁵⁶ Art. 132 Abs. 2 Satz 2 VRA; Art. 190 Abs. 3 VRP; Art. 161 VRSlo.

⁶⁵⁷ Die Statistik des VGG, S. 2.

bis zum 1. Oktober 2012 sowohl der ehemalige als auch der amtierende Staatspräsident alle Regierungen und parlamentarischen Mehrheiten (oft eine Zweidrittel-Mehrheit) kontrollierten. Das Parlament war als ein Verfassungsbeschwerdegegner im VGG 414-mal vertreten, der Staatspräsident lediglich 101-mal,⁶⁵⁸ obwohl alle Normativakte des Staatspräsidenten angefochten werden können. Er erlässt folgende normative Rechtsakte: Dekret (wird nur während eines Ausnahme- oder Kriegszustands erlassen), Erlass und Befehl (der Staatspräsident erlässt diesen Normativakt als oberster Befehlshaber der Streitkräfte).⁶⁵⁹ Die Normativakte des Staatspräsidenten sind auch bei ordentlichen Gerichten wegen ihrer eventuellen Gesetzwidrigkeit anfechtbar. Wahrscheinlich verursacht diese Tatsache, dass nicht zum VGG, sondern zu einem leichter zugänglichen ordentlichen Gericht gegangen wird.

Der Staatspräsident beteiligt sich an der Formierung des VGG, indem er drei Verfassungsrichter ernennt.⁶⁶⁰ Darüber hinaus schlägt der Staatspräsident zusammen mit dem Parlamentspräsidenten und Präsidenten des OGHG dem VGG eine Kandidatur des Präsidenten des Verfassungsgerichts vor.⁶⁶¹ Das gibt ihm die theoretische Möglichkeit, das Verfassungsgericht durch seine Personalentscheidungen gewissermaßen, aber nicht entscheidend, zu beeinflussen. Es muss dabei erwähnt werden, dass den vom Staatspräsidenten ernannten Verfassungsrichtern kein Vorwurf im Sinne ihrer Unabhängigkeit gemacht werden kann. Vielmehr nahmen sie an vielen Entscheidungen teil, die für den Staatspräsidenten eher unerwünscht waren.

Seinerseits kommt das VGG wegen seiner Kompetenz mit dem Staatspräsidenten ausreichend weit in folgenden Bereichen in Berührung:

- *Die Prüfung der Wahlen des Staatspräsidenten.* Das VGG prüft die Verfassungsmäßigkeit der Normen, die die Präsidentenwahlen regeln, und der Wahlen, die aufgrund dieser Vorschriften durchgeführt wurden oder durchzuführen sind.⁶⁶²
- *Die Entscheidung über Kompetenzfragen des Staatspräsidenten.* Das VGG kann über Fragen der Verletzung der Kompetenz des Staatspräsidenten seitens anderer Staatsorgane oder seiner Einmischung in Befugnisse anderer Behörden im Rahmen folgender Aufgaben entscheiden: Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staatsorganen⁶⁶³ und Streitigkeiten bezüglich der Verletzung des AVerfG.⁶⁶⁴

⁶⁵⁸ Die Statistik des VGG, S. 3.

⁶⁵⁹ Art. 11 Abs. 1 NAG.

⁶⁶⁰ Art. 88 Abs. 2 Satz 2 VG.

⁶⁶¹ Art. 10 Abs. 3 VerfGG.

⁶⁶² Art. 19 Abs. 1 Buchst. „d“ VerfGG.

⁶⁶³ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „b“ VerfGG.

⁶⁶⁴ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „i“ VerfGG.

• *Die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Tätigkeit des Staatspräsidenten.* In dieser Hinsicht übt das VGG folgende Aufgaben aus:

✓ *Die Verfassungskontrolle über die normsetzende Tätigkeit des Staatspräsidenten.*⁶⁶⁵ Das Verfassungsgericht nimmt das im Rahmen sowohl der abstrakten als auch der konkreten Normenkontrolle vor. Die Normativakte des Staatspräsidenten können zudem durch eine individuelle Verfassungsbeschwerde, Kommunalverfassungsbeschwerde oder Verfassungsvorlage des ORJ angefochten werden.

✓ *Die Verfassungskontrolle über die Tätigkeit des Staatspräsidenten bezüglich des Referendums.* Auf Verlangen des Parlaments, von mindestens 200000 Wählern oder auf eigene Initiative beraumt der Staatspräsident ein Referendum über die durch die Verfassung und ein einschlägiges Organgesetz vorgesehenen Fragen an.⁶⁶⁶ Dabei ist es unzulässig, ein Referendum mit dem Ziel der Verabschiedung oder Außerkraftsetzung eines Gesetzes, über Amnestie oder Begnadigung, über die Ratifizierung und Kündigung internationaler Verträge und Abkommen sowie über die Einschränkung der Menschenrechte und Freiheiten anzuberaumen.⁶⁶⁷ Das VGG kann ein Referendum absagen, wenn es aufgrund einer verfassungswidrigen Norm anberaumt wurde.⁶⁶⁸ Das Verfassungsgericht ist auch befugt, den Staatspräsidenten zur Anberaumung eines Referendums zu verpflichten, wenn das Referendum wegen einer verfassungswidrigen Norm nicht anberaumt wurde.⁶⁶⁹

✓ *Die Verfassungskontrolle über die Tätigkeit des Staatspräsidenten im Bereich internationaler Beziehungen.* Das VGG ist selbstverständlich kein Teilnehmer der Außenpolitik. Es prüft aber die Verfassungsmäßigkeit der internationalen Verträge und Abkommen.⁶⁷⁰ Wenn sie vom Staatspräsidenten geschlossen werden, dann ist er beim VGG als Verfassungsbeschwerdegegner vertreten.⁶⁷¹

✓ *Die Entscheidung im Rahmen eines Impeachmentverfahrens über die Verfassungsverletzung seitens des Staatspräsidenten.* Das VGG spielt eine wichtige Rolle beim Impeachmentverfahren gegen den Staatspräsidenten. Seine Entscheidung ist zwar eine Zwischenentscheidung – denn einen endgültigen Beschluss trifft das Parlament –, aber wenn das VGG eine Verfassungsverletzung oder die Merkmale einer Straftat im Handeln des Staatspräsidenten nicht feststellt, dann wird das Verfahren unterbrochen. Bei der Ausübung dieser Aufgabe befindet sich das Verfassungsgericht im

⁶⁶⁵ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „a“, „e“, „k“ und „l“, Abs. 2 VerfGG.

⁶⁶⁶ Art. 74 Abs. 1 VG.

⁶⁶⁷ Art. 74 Abs. 2 VG.

⁶⁶⁸ Art. 23 Abs. 4 Buchst. „b“ VerfGG.

⁶⁶⁹ Art. 23 Abs. 4 Buchst. „c“ VerfGG.

⁶⁷⁰ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „f“ VerfGG.

⁶⁷¹ Art. 38 Abs. 6 VerfGG.

Zentrum des politischen Geschehens und kann es entscheidend beeinflussen. Dabei muss unterstrichen werden, dass die Durchführung eines Impeachmentverfahrens wegen seiner Kompliziertheit äußerst schwer ist. Bis heute hat keine politische Kraft versucht, dieses Verfahren zu initiieren.

bd) Das VGG und die Regierung von Georgien

Die Beziehung des VGG zur georgischen Regierung trägt eher einen statischen Charakter. Die Regierung erhob noch keine Verfassungsbeschwerde und war nur siebenmal als Beschwerdegegner im VGG vertreten.⁶⁷² Diese Lage lässt sich durch eine bescheidene verfassungsrechtliche Stellung der Regierung und ihre volle Unterwerfung unter den Staatspräsidenten erklären. Bis zu dem Erlass des Verfassungsgesetzes von Georgien vom 6. Februar 2004 „Über die Änderungen und Ergänzungen in der Verfassung von Georgien“ galt die Regierung nicht als kollegiales Staatsorgan. Sie war ein Beratungsorgan des Staatspräsidenten. Dementsprechend konnte die Regierung die normativen Rechtsakte, die einen eventuellen Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde darstellen, nicht verabschieden. Von 2004 an war sie ein Kollegialorgan, aber der Staatspräsident behielt verfassungsrechtlich seine dominierende Rolle. Im heutigen System fällt die Stellung der Regierung deutlich stärker aus. Diese Tatsache wird wahrscheinlich das Verhältnis zum VGG in der Zukunft aktivieren.

Wegen des Fehlens praktischer Erfahrungen lassen sich nur theoretische Möglichkeiten der Beziehungen zwischen dem VGG und der Regierung erörtern. Die Regierungsbildung ist ein eindeutig politischer Prozess und jede Einmischung des Verfassungsgerichts darin wäre seinem Charakter fremd. Demgegenüber kann das VGG eine Berührung mit der Regierung im Bereich der Prüfung ihrer Kompetenzfragen und Tätigkeit aufweisen.

Die Regierung von Georgien kann ihre verfassungsmäßige Kompetenz im Rahmen eines Kompetenzstreites schützen.⁶⁷³ An solchen Streitigkeiten beteiligt sich die Regierung auch als Beschwerdegegner, wenn ihr Normativakt gegen die Kompetenz eines anderen Staatsorgans verstößt.⁶⁷⁴ Die Regierung bildet auch eine potenzielle Partei einer vertikalen Kompetenzstreitigkeit im Rahmen der Prüfung der Verletzung des AVerfG.⁶⁷⁵

Den wichtigsten Teil der verfassungsrechtlichen Prüfung der Regierungstätigkeit stellt die Verfassungskontrolle ihrer normativen Rechtsakte dar. Die georgische Regierung ist befugt, einen

⁶⁷² Die Statistik des VGG, S. 2 und 3.

⁶⁷³ Art. 34 Abs. 1 VerfGG.

⁶⁷⁴ Art. 34 Abs. 2 VerfGG.

⁶⁷⁵ Art. 41¹ VerfGG.

Normativakt – Beschluss – zu erlassen.⁶⁷⁶ Ein Regierungsbeschluss, wie auch alle anderen Normativakte, kann vom VGG auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüft werden. Das ist möglich im Rahmen jeder Aufgabe des Verfassungsgerichts, die eine Normenkontrolle vorsieht.⁶⁷⁷

Das VGG kann sich theoretisch auch mit der internationalen Tätigkeit der Regierung befassen. Es handelt sich um die Verfassungsmäßigkeit eines Vertrags oder Abkommens, das die georgische Regierung oder ein Exekutivorgan geschlossen hat. In solchen Fällen ist die Regierung ein Beschwerdegegner.⁶⁷⁸

VG sieht die Impeachment-Möglichkeit eines Mitglieds der Regierung in den Fällen einer Verfassungsverletzung, eines Staatsverrats oder der Begehung anderer Straftaten vor.⁶⁷⁹ Das Gutachten des Verfassungsgerichts, wie beim Impeachmentverfahren des Staatspräsidenten, trägt einen prinzipiellen Charakter. Im Falle der Nichtbestätigung eines Verfassungsverstoßes oder des Vorhandenseins von Straftatmerkmalen im Handeln des jeweiligen Regierungsmitglieds wird das Verfahren eingestellt.

Wie *Bachof* betont, ist in Beziehungen zur Regierung, wie im Verhältnis zum Parlament, eine gewisse Abstinenz geboten.⁶⁸⁰ Das betrifft insbesondere die Fragen, die einer Einschätzung im Sinne der Zweckmäßigkeit unterworfen sind.⁶⁸¹ Auch für das VGG ist es sehr wichtig, in den Beziehungen zur Regierung im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Beurteilung zu bleiben. Diesbezüglich ist die Erfahrung des BVerfG beispielhaft. Es gibt der Exekutive in Fragen der Außen- oder Verteidigungspolitik und im Bereich ähnlicher politisch wichtiger Themen eine sehr weite Ermessensfreiheit und beschränkt sich auf die Verfahrens- und Willkürkontrolle.⁶⁸²

Eine verfassungskonforme Auslegung ist oft an die Exekutive adressiert. Dieses Institut dient auch dem Ziel, die verfassungsmäßige Tätigkeit der Staatsorgane zu gewährleisten. So z. B. legte das VGG eine verfassungsgemäße Interpretation der Norm des Gesetzes „Über Versammlungen und Manifestationen“, die die Auflösung einer Versammlung oder Manifestation im Falle eines Aufrufs zum Sturz der verfassungsmäßigen Ordnung oder ihrer gewaltsamen Änderung vorsah, dar.⁶⁸³ Gemäß der Stellungnahme des Verfassungsgerichts war ein solcher Aufruf für eine Auflösung

⁶⁷⁶ Art. 12 NAG.

⁶⁷⁷ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „a“, „e“, „k“ und „l“, Abs. 2 VerfGG.

⁶⁷⁸ Art. 38 Abs. 6 VerfGG.

⁶⁷⁹ Art. 64 Abs. 1 VG.

⁶⁸⁰ Darüber ausführlich: *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (222 f.).

⁶⁸¹ *Hopfau*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 93, Rn. 31.

⁶⁸² *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 53.

⁶⁸³ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18. April 2011 im Fall „Die konservative Partei von Georgien“, die Bürger Georgiens Zviad Dzidziguri und Kakha Kukava, die Assoziation der jungen Juristen Georgiens, die Bürger Georgiens Dachi Tsaguria und Jaba Jishkariani gegen das Parlament von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 110421001, 27/04/2011, S. 41.

unzureichend. Zusätzlich musste eine reale Gefahr der Gewalttätigkeit existieren. Das Verfassungsgericht fand nur diese Auslegung verfassungsgemäß.

Der Adressat der verfassungskonformen Auslegung in dem oben genannten Fall war ein für die Auflösung zuständiges Verwaltungsorgan. Hier muss noch einmal erwähnt werden, dass das VGG über kein geeignetes Mittel verfügt, um zu überprüfen, ob man in der Tat seiner Interpretationsvariante nachfolgt. Es gibt keine Chance, dass im Falle einer Missachtung der verfassungskonformen Auslegung das Verfassungsgericht eingeschaltet werden kann.

be) Das VGG und ordentliche Gerichte

(1) Wichtige Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen dem VGG und ordentlichen Gerichten

Das VGG zeigt viele erhebliche Ähnlichkeiten mit anderen Gerichten, weil es auch ein Gerichtsorgan ist. Gemäß VG gehören sowohl das Verfassungsgericht als auch ordentliche Gerichte zur Judikative und üben die rechtsprechende Gewalt aus.⁶⁸⁴ Das Verfassungsgericht, wie andere Gerichte, ist unabhängig von allen Anweisungen. Ähnlich sind auch die Unabhängigkeitsgarantien der Richter.

Im Allgemeinen ist sowohl für die Verfassungsgerichte als auch für ordentliche Gerichte die Idee der Begrenzung der Macht durch das Recht führend. Man verwirklicht diese Idee durch die auf den rechtlichen Maßstab orientierten förmlichen Gerichtsentscheidungen.⁶⁸⁵ Die Streitigkeiten in allen Gerichten tragen einen rechtlichen Charakter und werden gemäß rechtlichen Normen verhandelt und entschieden.⁶⁸⁶

Für das VGG, wie für ordentliche Gerichte auch, gilt die Pflicht der Einschränkung der Eigeninitiative. Das ergibt sich vor allem direkt aus Art. 89 Abs. 1 VG. Hier wird deutlich bestimmt, dass das Verfassungsgericht seine Befugnisse nur aufgrund einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage eines von den in dieser Verfassungsvorschrift aufgezählten Subjekten ausübt. Das VGG ist also nie von Amts wegen tätig – „*Wo kein Kläger, da kein Richter*“.⁶⁸⁷ Das Verfassungsgericht und ordentliche Gerichte können auch nicht die Grenzen eines Streitfalles verlassen.

VG vereinigt die Normen über die Verfassungsgerichtsbarkeit und ordentliche Gerichtsbarkeit in einem Kapitel. Dennoch zieht sie eine klare Grenzlinie zwischen ihnen. Gemäß der Verfassung sind

⁶⁸⁴ Art. 82 Abs. 1 VG.

⁶⁸⁵ *Adamovich*: Verfassungsgerichtsbarkeit und ordentliche Gerichtsbarkeit, S. 1 (2).

⁶⁸⁶ *Böckenförde*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (11).

⁶⁸⁷ So z. B. *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 52.

die Verfassungskontrolle und Rechtspflege verschiedene Formen der Ausübung der rechtsprechenden Gewalt.⁶⁸⁸ Die Verfassungskontrolle wird vom VGG⁶⁸⁹ und die Rechtspflege von ordentlichen Gerichten⁶⁹⁰ durchgeführt.

Das Verfassungsgericht und ordentliche Gerichte erfüllen ihre Aufgaben durch ein gerichtliches Verfahren. Aber hier gibt es auch Unterschiede. Das verfassungsgerichtliche Verfahren ist in einigen Fragen spezifisch und wird durch ein spezielles Gesetz geregelt.⁶⁹¹ Die ordentlichen Gerichte üben die Rechtsprechung durch das Zivil-, Verwaltungs- oder Strafverfahren aus,⁶⁹² gemäß einem jeweils entsprechenden Gesetzbuch.

Die Rechtsmaßstäbe, die das Verfassungsgericht und ordentliche Gerichte bei der Entscheidungsfindung verwenden, sind im Allgemeinen unterschiedlich.⁶⁹³ Für das VGG stellt hauptsächlich die georgische Verfassung einen Maßstab dar. Es ist berechtigt, jede in Georgien gültige Rechtsnorm auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen und wegen ihrer Verfassungswidrigkeit aufzuheben.

Die ordentlichen Gerichte Georgiens verwenden alle normativen Rechtsakte außer der VG als einen Einschätzungsmaßstab für die Normen, die in der Hierarchie der Normativakte auf einer niedrigeren Stufe stehen. Sie können keine Vorschrift als verfassungswidrig aufheben. Wenn ein ordentliches Gericht feststellt, dass ein Normativakt oder sein Teil, den er anwenden muss, verfassungswidrig ist, dann darf und muss es unter einigen Voraussetzungen eine Verfassungsvorlage beim VGG einreichen.

Das Organgesetz von Georgien vom 4. Dezember 2009 „Über ordentliche Gerichte“ (OGOG) zieht das oben Gesagte mit einem Blick einigermaßen in Zweifel. Wenn ein ordentliches Gericht befindet, dass eine Norm der Verfassung widerspricht, wobei die Überprüfung dieser Vorschrift nicht zur Kompetenz des VGG gehört, dann entscheidet es selbst gemäß diesem Organgesetz aufgrund der Verfassung.⁶⁹⁴ Diese Gesetzesregelung ist absolut sinnlos. Sie würde eine gewisse Bedeutung nur dann tragen, wenn irgendein Normativakt der Verfassungskontrolle des Verfassungsgerichts entzogen wäre. In Georgien werden aber alle Normativakte ohne Ausnahme der verfassungsrechtlichen Prüfung unterworfen.

Wird die Lage generell betrachtet und eingeschätzt, dann stimmt die Meinung über die Arbeitsteilung zwischen der Verfassungsgerichtsbarkeit und ordentlichen Gerichtsbarkeit auch für

⁶⁸⁸ Art. 82 Abs. 1 VG.

⁶⁸⁹ Art. 83 Abs. 1 Satz 1 VG.

⁶⁹⁰ Art. 83 Abs. 2 Satz 1 VG.

⁶⁹¹ Art. 88 Abs. 1 VG.

⁶⁹² Art. 1 Abs. 2 OGOG.

⁶⁹³ Mager: Staatsrecht I, S. 316.

⁶⁹⁴ Art. 7 Abs. 4 OGOG.

den Fall des VGG und georgischer ordentlicher Gerichte. Deshalb ist jedes Gespräch über irgendeine Hierarchie zwischen ihnen, ähnlich wie in Deutschland,⁶⁹⁵ grundlos. Das VGG hat auch dem Konzept der Arbeitsteilung faktisch zugestimmt. Nach seiner Rechtsprechung ist das Recht auf eine Klage bei einem ordentlichen Gericht keinesfalls eine Alternative für eine Verfassungsklage.⁶⁹⁶ Dadurch hat das Verfassungsgericht einen Unterschied zwischen den Tätigkeitsbereichen des VGG und ordentlicher Gerichte unterstrichen.

(2) Allgemeine Fragen des Verhältnisses zwischen dem VGG und ordentlichen Gerichten

Die Beziehungen zwischen dem VGG und ordentlichen Gerichten, im Unterschied zum Verhältnis zur Legislative oder Exekutive, werden in der Kompetenz des Verfassungsgerichts wenig widerspiegelt. Das ist vor allem dadurch verursacht, dass gerichtliche Akte der verfassungsgerichtlichen Prüfung entzogen sind. Dieses Thema wird wegen seiner Wichtigkeit unten, im Kontext der Fortentwicklung der Verfassungsrechtsprechung, eingehend erörtert werden. Dennoch lässt der Aufgabenkreis des VGG zu, dass es mit ordentlichen Gerichten im Rahmen einiger Aufgaben Berührung hat. In dieser Hinsicht ist die Frage interessant, ob ein ordentliches Gericht an einem Kompetenzstreit teilnehmen darf. Nach Art. 34 Abs. 1 VerfGG können auch die in Art. 89 aufgezählten Staatsorgane eine Verfassungsbeschwerde wegen der Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Kompetenz einreichen. Art. 89 Abs. 1 VG enthält ein Verzeichnis der beschwerde- oder vorlageberechtigten Subjekte, darunter sind auch ordentliche Gerichte erwähnt. Die ordentlichen Gerichte müssen also logischerweise die Möglichkeit besitzen, gegen ihre Kompetenzverletzungen seitens anderer Staatsorgane vorzugehen. Das ist positiv auch für den Schutz des Gewaltenteilungsgrundsatzes. Die VG sieht oft eine Voraussetzung einer Gerichtsentscheidung bei einer Grundrechtseinschränkung vor. Wenn diese Aufgabe von einem anderen Organ ausgeübt wird, dann würde ein Kompetenzstreit ein gutes Mittel gegen diese Verfassungsverletzung ergeben.

Ein ordentliches Gericht kann nicht in Kompetenzstreitigkeiten als Beschwerdegegner vertreten sein. Der Beschwerdegegner muss das Recht auf den Erlass eines normativen Rechtsaktes besitzen, weil das VGG nur über die Fälle verhandelt, in denen die verfassungsmäßige Kompetenz eines Staatsorgans durch einen Normativakt verletzt wurde.⁶⁹⁷ Wird aber theoretisch zugelassen, dass

⁶⁹⁵ Philip Kunig: Bericht, in: Alexy, Robert/Kunig, Philip/Heun, Werner/Hermes, Georg: Verfassungsrecht und einfaches Recht, Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, VVDStRL (61), Berlin/New York 2002, S. 34 (38).

⁶⁹⁶ EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (35).

⁶⁹⁷ Art. 34 Abs. 2 VerfGG.

sich in Zukunft die Befugnisse des Verfassungsgerichts auf gerichtliche Akte erweitern, dann wäre es möglich, dass auch die ordentlichen Gerichte am Verfahren als Beschwerdegegner teilnehmen.

Das Impeachmentverfahren gegen den Präsidenten des OGHG enthält eine zweite theoretische Berührungschance mit dem System der ordentlichen Gerichte. Das VGG gibt ein Gutachten dahingehend ab, ob der Präsident des OGHG die Verfassung verletzt hat.⁶⁹⁸ Aber die Erwartung, dass das Verfassungsgericht eine solche Aufgabe tatsächlich ausübt, ist wegen der Perspektivlosigkeit eines solchen Verfahrens sehr niedrig.

Der aktivste Teil des Verhältnisses zu ordentlichen Gerichten sind Gerichtsvorlagen. Das VGG prüft die Verfassungsmäßigkeit der Norm, die ein ordentliches Gericht für verfassungswidrig hält. Das ordentliche Gericht ist in diesem Fall ein Initiator und das Verfassungsgericht kontrolliert die Tätigkeit eines anderen Staatsorgans, das die Norm erlassen hat. Die Frage der Gerichtsvorlagen wird unten, im Kontext der Aufgaben des VGG, näher erörtert.

(3) Die Anwendung und Auslegung des einfachen Rechts in der Tätigkeit des VGG

Der Umstand, dass es eine Arbeitsteilung zwischen dem VGG und ordentlichen Gerichten gibt, bedeutet kein Auslegungsverbot des einfachen Rechts in der Tätigkeit des Verfassungsgerichts. Eine solche Möglichkeit lässt vor allem die Kompetenz des VGG zu. Das Verfassungsgericht prüft die Vereinbarkeit der Normativakte des Obersten Rates der AAR⁶⁹⁹ nicht nur mit der Verfassung und dem AVerfG, sondern auch mit dem Verfassungsvertrag,⁷⁰⁰ internationalen Verträgen und Abkommen und georgischen Gesetzen, also mit dem Quasi-Bundesrecht Georgiens.

Das VGG verwendet und interpretiert einfache Rechtsnormen auch für seine Ziele. Im Unterschied zu dem oben genannten Fall ist hier das einfache Recht kein Einschätzungsmaßstab, sondern ein Einschätzungsobjekt. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Norm ist ohne Klärung und Auslegung ihres Wesens unmöglich.⁷⁰¹ Die Auslegung einer angefochtenen Norm ist außerdem im Vorverfahren sehr wichtig. Das Ziel der Interpretation ist diesmal die Klärung, ob es einen Grund der Nichtzulassung einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage zum Hauptverfahren gibt. Eine besondere Aufmerksamkeit wird dem inhaltlichen Bezug zwischen der angefochtenen Norm und der Verfassungsnorm, mit der die Verfassungsmäßigkeit geprüft werden muss, gewidmet. Das VGG misst auch der Tatsache eine große Bedeutung zu, ob der Beschwerdeführer oder Vorlageautor den

⁶⁹⁸ Art. 19 Abs. 1 Buchst. „h“ VerfGG.

⁶⁹⁹ *Das Vertretungsorgan der autonomen Republik.*

⁷⁰⁰ *Der Verfassungsvertrag ist ein Vertrag zwischen dem Georgischen Staat und der Georgischen Apostolischen Autokephalen Rechtgläubigen Kirche. Er regelt den Status der Kirche und die wichtigsten Seiten seines Verhältnisses zum Staat.*

⁷⁰¹ Zoidze: Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 159.

Norminhalt richtig begreift und ob sich seine Begründung nicht auf ein falsches Verständnis des Norminhalts stützt.⁷⁰²

Im Vorverfahren kommt das VGG oft zu dem Schluss, dass die Argumentation eines Beschwerdeführers durch eine eindeutig falsche Interpretation einer Norm veranlasst wird.⁷⁰³

Deswegen gibt es keinen inhaltlichen Bezug zwischen der Begründung einer Verfassungsbeschwerde und der angefochtenen Norm.⁷⁰⁴ In diesem Fall verwirft das Verfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde als unbegründet und unzulässig. Eine solche Auslegung der beanstandeten Norm ist notwendig, damit sich das Hauptverfahren in keine gegenstandslose Erörterung verwandelt.

Das VGG fühlt gut die Grenze, die es bei der Rechtsauslegung und -anwendung nicht überschreiten kann. Das Verfassungsgericht vermeidet die Verwendung des einfachen Rechts als eines Einschätzungsmaßstabs außer dem oben genannten Ausnahmefall. Wenn ein Beschwerdeführer oder Vorlageautor von ihm eine Entscheidung z. B. über die Gesetzmäßigkeit einer Norm oder über die Kollision zwischen verschiedenen Gesetzen erwartet, dann wird vom VGG immer klar unterstrichen, dass eine solche Handlung nicht zu seiner Kompetenz gehört.⁷⁰⁵

⁷⁰² So z. B. BVGG Nr. 2/3/441 vom 18.06.2008, S. 144 (148 f.); Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/9/450 vom 4. Dezember 2008 im Fall „Der Bürgerin Georgiens Akaki Mikadze gegen die Stadtversammlung von Tbilissi“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2008, Batumi 2009, S. 168 (173 ff.); Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/1/456 vom 7. April 2009 im Fall „Die Bürger Georgiens Vakhtang Tirkia, Sergo Tirkia, Khvicha Gogia und Mamuka Shengelia gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2009, Batumi 2010, S. 182 (185 f.); Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/1/481 vom 22. März 2010 im Fall „Die Bürgerin Georgiens Nino Burjanadze gegen das Parlament von Georgien“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=610&action=show (abgerufen am 12.09.2012), S. 4.

⁷⁰³ BVGG Nr. 2/1/481 vom 22.03.2010, S. 5.

⁷⁰⁴ So z. B. Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/3/412 vom 5. April 2007 im Fall „Die Bürger Georgiens Shalva Natelashvili und Giorgi Gugava gegen das Parlament von Georgien“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=508&action=show (abgerufen am 12.09.2012), S. 11; Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/2/438 vom 17. Juni 2008 im Fall „Der Bürger Georgiens Vakhtang Tskipurishvili gegen den Staatspräsidenten von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2008, Batumi 2009, S. 136 (140); BVGG Nr. 2/1/456 vom 07.04.2009, S. 182 (185 f.).

⁷⁰⁵ So z. B. EVGG Nr. 2/35 vom 29.12.1997, S. 95 (104); Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/88/1 vom 1. April 1999 im Fall „Die Vorlage des Stadtgerichts von Chiatura“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=651&action=show (abgerufen am 09.11.2012), S. 5; Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 9/189 vom 10. Juli 2002 im Fall „Die Vorlage des Gerichts des Bezirks Ktrsanisi-Mtatsminda von Tbilissi“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=652&action=show (abgerufen am 13.11.2012), S. 10; Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/4/445 vom 4. April 2008 im Fall „Die Bürger Georgiens – Konstantine Kubaneishvili, Mikheil Gumbatashvili und Teimuraz Mirzanashvili gegen das Parlament, den Staatspräsidenten und den Innenminister von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2008, Batumi 2009, S. 128 (134); BVGG Nr. 2/2/438 vom 17.06.2008, S. 136 (143); BVGG Nr. 2/8/448 vom 29.10.2008, S. 152 (160); BVGG Nr. 2/9/450 vom 04.12.2008, S. 168 (177 f.).

(4) Die Anwendung und Auslegung der Verfassung in der Tätigkeit ordentlicher Gerichte

Es wurde bereits erwähnt, dass ein Fachrichter die Verfassung als Einschätzungsmaßstab bei der Entscheidungsfindung nicht anwenden kann. In der deutschen wissenschaftlichen Literatur wird bezüglich einer gleichen Lage betont, dass das keinesfalls die absolute Unzulässigkeit der Anwendung und Auslegung der Verfassung von Fachgerichten und deren Monopolisierung beim Verfassungsgericht bedeutet.⁷⁰⁶ Es sei das Recht und gleichzeitig die Pflicht der Fachrichter, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und des untergesetzlichen Rechts zu prüfen.⁷⁰⁷ Diese Auffassung ließe sich freilich auf georgische ordentliche Richter übertragen.

Die Verfassungsmäßigkeitsprüfung seitens ordentlicher Gerichte ergibt sich aus der VG. Der Richter ist unabhängig und nur der Verfassung und dem Gesetz unterworfen.⁷⁰⁸ Das ist keine leere Deklaration. Aus dieser Verfassungsnorm folgt, dass alle Richter bei ihrer Tätigkeit Verfassungsprinzipien und -vorschriften schützen müssen. Diese Pflicht bedeutet ihrerseits, dass die Richter verpflichtet sind, die Verfassungsmäßigkeit eines Normativaktes zu prüfen und, falls er verfassungswidrig ist, ihn nicht anzuwenden.

Die georgischen ordentlichen Gerichte müssen die Verfassungsmäßigkeitsprüfung auch und vor allem im Interesse des Schutzes der Menschenrechte und Freiheiten ausüben. Gemäß VG ist die Staatsmacht an sie als an unmittelbar geltendes Recht gebunden.⁷⁰⁹ Wenn ein ordentliches Gericht die Vereinbarkeit einer anzuwendenden Norm mit Grundrechten und Freiheiten und ihre Verfassungsmäßigkeit in diesem Sinne missachtet, dann vernachlässigt es dadurch auch die verfassungsmäßige Bindung an Menschenrechte und Freiheiten.

Der Hauptunterschied zwischen der Verfassungsmäßigkeitsprüfung ordentlicher Gerichte und der Verfassungskontrolle des VGG besteht in ihren Ergebnissen. Wenn das Verfassungsgericht eine Norm als verfassungswidrig anerkennt, verursacht das die Aufhebung dieser Norm.⁷¹⁰ Hält ein ordentliches Gericht eine Rechtsvorschrift nicht für verfassungsmäßig, dann ist die Folge eine Gerichtsvorlage beim VGG.

Wenn ein ordentliches Gericht zu dem Schluss kommt, dass eine Norm verfassungswidrig ist, darf es sie nicht außer Kraft setzen oder auf ihre Anwendung verzichten. Also besitzt allein das

⁷⁰⁶ Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht, S. 310; Klaus Stern: Kommentar zum Art. 100 GG, in: Dolzer, Rudolf/Graßhof, Karin/Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Band 12 (Art. 89 – 104), Heidelberg seit 1950, Rn. 10.

⁷⁰⁷ Ipsen: Staatsrecht I, S. 224 f.; Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 100, Rn. 3, 22; Ralf Müller-Terpitz (Bearb.): Kommentar zum Art. 100 GG, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Begr.), Hofmann, Hans/Hopfauf, Axel (Hrsg.): GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln 2011, Rn. 3; Jan-Reinard Sieckmann (Bearb.): Kommentar zum Art. 100 GG, in: Mangoldt, Hermann von(Begr.)/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, Rn. 2; Stern, in: Bonner Kommentar, Art. 100, Rn. 9.

⁷⁰⁸ Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG.

⁷⁰⁹ Art. 7 Satz 2 VG.

⁷¹⁰ Art. 89 Abs. 2 Satz 2 VG.

Verfassungsgericht in Georgien, wie in Deutschland,⁷¹¹ das Verwerfungsmonopol der Norm wegen ihrer Verfassungswidrigkeit.

Das Recht ordentlicher Gerichte auf den Verzicht der Anwendung der Norm oder auf die Aufhebung der Vorschrift wegen ihrer Verfassungswidrigkeit wäre mit dem georgischen Rechtssystem nicht kompatibel. Die Argumente wurden im Kontext der Erörterung des Modells der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit bereits genannt. Deswegen ist hier keine zweite ausführliche Darlegung notwendig. Man kann zusätzlich die in der deutschen wissenschaftlichen Literatur verbreitete Meinung⁷¹² teilen und anmerken, dass die Ausübung der Verfassungskontrolle in vollem Umfang durch ordentliche Gerichte das Ansehen des demokratisch legitimierten Gesetzgebers beschädigen würde, da sonst ein zu weiter Kreis der Gerichte und Richter befugt wäre, Normen aufzuheben.

(5) Die Einwirkung der Rechtsprechung des VGG auf ordentliche Gerichte

Wird über die Auswirkung der Rechtsprechung des VGG gesprochen, muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass das Verfassungsgericht die Tätigkeit ordentlicher Gerichte nicht prüfen kann. Das mindert selbstverständlich die Einwirkungsqualität. Obwohl die Entscheidungen ordentlicher Gerichte keinem direkten Zugriff des VGG unterworfen sind, kann eine Stellungnahme des Verfassungsgerichts als eine Rechtsgrundlage für eine Änderung einer Gerichtsentscheidung dienen. Diesbezüglich ähnelt die georgische Gesetzgebung dem Modell, das durch das BVerfGG vorgesehen ist.⁷¹³

Die Einwirkungskraft der Entscheidungen des VGG auf ordentliche Gerichte hängt davon ab, in welchem Rechtsbereich ihre Gerichtsakte getroffen wurden. Die Regelungen über Strafurteile unterscheiden sich von den Vorschriften über andere Entscheidungen ordentlicher Gerichte.

Es ist zulässig, ein rechtskräftiges Strafurteil zu revidieren, wenn es eine Entscheidung des VGG gibt, die das Gesetz, das im gegebenen Fall angewandt wurde, als verfassungswidrig anerkannt hat.⁷¹⁴ Die Wiederaufnahme ist jederzeit möglich und die georgische Gesetzgebung kennt in diesem Sinne keine Einschränkungen.⁷¹⁵ Die Revision erfolgt nicht automatisch, sondern nur auf Antrag an ein Berufungsgericht. Der Antrag kann von einem Staatsanwalt, Verurteilten (im Falle seines Todes – von seinem gesetzlichen Erben) oder Rechtsanwalt (wenn der Verurteilte minderjährig ist oder

⁷¹¹ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 310; *Bülow*: Gesetzgebung, S. 1459 (1464); *Sieckmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 100, Rn. 2; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 533.

⁷¹² *Müller-Terpitz*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 100, Rn. 3; *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1650); *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 532.

⁷¹³ § 79 BVerfGG.

⁷¹⁴ Das Strafprozessgesetzbuch von Georgien vom 9. Oktober 2009, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 31, 03/11/2009, Art. 310 Buchst. „d“.

⁷¹⁵ Art. 311 Satz 1 StPGB.

einen physischen oder psychischen Mangel aufweist, der es nicht ermöglicht, von ihm eine Zustimmung zu bekommen) gestellt werden.⁷¹⁶

Die verfassungsgerichtliche Entscheidung bedeutet auch nicht, dass das Strafurteil unbedingt geändert wird. Das Berufungsgericht hat verschiedene Optionen. Es lässt das Strafurteil entweder unverändert oder ändert es oder hebt es auf und trifft ein neues Strafurteil.⁷¹⁷ Eine prinzipielle Bedeutung besitzt die Tatsache, dass bei diesem Gerichtsverfahren die Anwendung einer aufgehobenen verfassungswidrigen Norm selbstverständlich ausgeschlossen ist.

Die georgische Gesetzgebung sieht außer einer Revisionsmöglichkeit auch eine Einstellungsmöglichkeit des Vollzugs des Strafurteils, dessen Grund eine verfassungswidrige Norm ist, vor.⁷¹⁸ Die deutsche Gesetzgebung kennt keine gleiche Regelung und verdient deswegen eine gerechte Kritik.⁷¹⁹ Ein Revisionsantrag, seine Verhandlung und Entscheidung brauchen Zeit. Es kann sein, dass in diesem Zeitraum die bereits gerügten Einschränkungen der Menschenrechte und Freiheiten weiter ausgeübt werden, was unzulässig ist.

Im Fall eines Strafurteils wird die Gerechtigkeit der Rechtssicherheit vorgezogen.⁷²⁰ Der Strafrechtsbereich ist für Grundrechte sehr empfindlich. Genau hier geschehen die größten und schmerzhaftesten Menschenrechtsverletzungen. Wahrscheinlich wurde bei der Regulierung bezüglich der Revision der Strafurteile diese Spezifik in Betracht gezogen.

Die Gesetzgebung sieht keine Möglichkeit der Revision der Gerichtsentscheidungen in Zivil- und Verwaltungssachen vor. Es wird lediglich der Vollzug der aufgrund einer verfassungswidrigen Norm bereits getroffenen Gerichtsentscheidungen ausgesetzt.⁷²¹ Das ist auch nur dann möglich, wenn der Vollzug nicht bereits beendet wurde. Es lässt sich anmerken, dass in einem solchen Fall die Aussetzung einen fortwährenden und keinen befristeten Charakter trägt. Sie ist faktisch einer Aufhebung gleich, ohne darauf direkt hinzudeuten. Anstelle einer solchen „Lähmung“ wäre es besser, dem entsprechenden ordentlichen Gericht die Möglichkeit zu geben, seine Entscheidung zu überprüfen – selbstverständlich unter Ausschluss der verfassungswidrigen Vorschrift. Es ist ja nicht auszuschließen, dass das Gericht immerhin die gleiche Entscheidung trifft.

⁷¹⁶ Art. 312 Abs. 1 und 2 StPGB.

⁷¹⁷ Art. 314 Abs. 2 StPGB.

⁷¹⁸ Art. 20 VerfGG.

⁷¹⁹ *Theodor Maunz (Bearb.): Kommentar zum Art. 93 GG*, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.): Grundgesetz Kommentar*, Band VI, München seit 1958, Rn. 45.

⁷²⁰ *Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht*, S. 549; *Hopfauf*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG*, Art. 93, Rn. 110.

⁷²¹ Art. 20 VerfGG; Vgl. Art. 79 Abs. 2 Satz 2, 3 BVerfGG. Kritisch darüber: *Maunz*, in: *Maunz/Dürig, GG*, Art. 93, Rn. 45.

Der Hauptgrund der Nichtzulassung der Revision in Zivil- und Verwaltungssachen ist die Rechtssicherheit.⁷²² Dieses Prinzip bleibt aber in solchen Fällen nicht ohne Gegengewichte. Diesbezüglich sind insbesondere der Grundsatz der Verfassungshoheit, das Gerechtigkeitsprinzip sowie der Schutz der Menschenrechte und Freiheiten hervorzuheben. Sie besitzen keine geringere Bedeutung im Rechtsstaat als die Rechtssicherheit. Deswegen muss eine ausgeglichene Lösung gefunden werden, um eine übertriebene und unangemessene Bevorzugung eines der Prinzipien auf Kosten eines anderen Grundsatzes zu vermeiden.

Über die nicht vollgezogenen Gerichtsentscheidungen wurde bereits gesprochen. Es wäre auch sinngemäß, die Revision der Entscheidungen ebenso in Zivil- und Verwaltungssachen zuzulassen. Gleichzeitig darf eine Gerichtsentscheidung kein Damoklesschwert über sich hängen haben, wie das z. B. die polnische Verfassung zulässt.⁷²³ Als ein guter Ausweg bietet sich die Bestimmung vernünftiger Fristen an. Das bedeutet die Zulassung der Revision innerhalb einer angemessenen Frist nach dem Inkrafttreten einer Gerichtsentscheidung. Außerdem muss die Revisionsmöglichkeit auch durch eine Frist nach dem Inkrafttreten der Entscheidung des VGG eingeschränkt werden.

Im Kontext der Einwirkung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts auf die Rechtsprechung ordentlicher Gerichte können diejenigen verfassungskonformen Auslegungen genannt werden, deren Adressat ordentliche Gerichte waren. So z. B. ist die Entscheidung des VGG Nr. 1/2/384 vom 2. Juli 2007 im Fall „Die Bürger Georgiens – David Jimshelishvili, Taniel Gvetadze und Neli Dalalishvili gegen das Parlament von Georgien“ nennenswert. Es handelte sich um eine Norm des Strafgesetzbuches, die die Enteignung eines Verbrechensgegenstands und/oder einer Verbrechenswaffe oder eines Gegenstands, der für die Verbrechensbegehung bestimmt war, vorsah. Das VGG legte ausführlich dar, wie ein ordentliches Gericht diese Vorschrift verfassungsgemäß interpretieren musste.⁷²⁴

Der erwähnte Teil der Entscheidung des VGG ist seiner Form nach eher einer Instruktion ähnlich. Man hätte ihn auch anders und nicht so imperativ formulieren können. Ein solches Herangehen widerspricht dem Aufgabenteilungsprinzip zwischen dem Verfassungsgericht und ordentlichen Gerichten. Das stellt eine Einmischung in die Funktion der Interpretation des einfachen Rechts durch ordentliche Gerichte dar. Sie besitzen einen Auslegungsspielraum und er muss vom Verfassungsgericht respektiert werden.

Außerdem sind mit der den ordentlichen Gerichten adressierten verfassungskonformen Auslegung die gleichen Probleme verbunden, wie mit dem Institut der verfassungskonformen Auslegung im

⁷²² *Badura*: Staatsrecht, S. 817; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 93, Rn. 45; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 537; *Zoidze*: Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 178.

⁷²³ Art. 190 Abs. 4 VRP.

⁷²⁴ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (211 f.).

Allgemeinen. Das VGG kann nicht überprüfen, ob und wie weit ordentliche Gerichte seine Stellungnahme geteilt haben.

2. Das VGG und die Politik

a) Der politische Einfluss des VGG

Werden der hohe Status und die weiten Befugnisse des VGG beachtet, dann ist es sehr naiv zu glauben, dass seine Tätigkeit die politische Lage im Staat und laufende politische Prozesse nicht beeinflusst. Das Verfassungsgericht wendet die Verfassung an und legt sie in seiner Rechtsprechung aus. Ihrerseits ist es für die Verfassung sowie das Verfassungsrecht im Ganzen charakteristisch, dass sie dem politischen Prozess auf der obersten Staatsebene eine rechtliche Form geben. Deshalb tragen die Verfassung und das Verfassungsrecht einen politischen Charakter.⁷²⁵ Es ist deswegen logisch, dass deren Anwendung und Auslegung eine große politische Bedeutung besitzen.⁷²⁶

Das Recht und die Politik sind im Allgemeinen dicht miteinander verbunden. Das Recht wird als ein Ergebnis der Politik und gleichzeitig als ihr Rahmen und Einschätzungsmaßstab betrachtet.⁷²⁷ Deswegen kommt das Verfassungsgericht unausweichlich mit politisch sensiblen Fragen in Berührung und muss demzufolge politisch relevante Entscheidungen treffen.⁷²⁸ Das ist eine objektive und unvermeidbare Gegebenheit.⁷²⁹

Oft gehört dem Verfassungsgericht ein abschließendes und entscheidendes Wort. Manchmal hängt alles sogar von einem Richter oder einigen Gerichtsmitgliedern ab. So z. B. traf die *New-Deal-Politik* auf erhebliche Hindernisse seitens des *Supreme Courts der USA* in den 1930er-Jahren. Wegen dieses Hintergrunds bekam die Teilung der Stimmen zwischen konservativen und liberalen Richtern eine große Bedeutung. Das verursachte die Steigerung der Rolle des sogenannten

⁷²⁵ Böckenförde: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (11); Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 17; Ipsen: Staatsrecht I, S. 208; Leibholz: Der Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 31 (35); Mager: Staatsrecht I, S. 300; Stern, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 35, 48; Klaus Stern: Verfassungsgerichtsbarkeit im sozialen Rechtsstaat, Hannover 1980, S. 12; Voßkuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 32.

⁷²⁶ Simon: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1664).

⁷²⁷ Ipsen: Staatsrecht I, S. 208 f.

⁷²⁸ Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht, S. 4 f.; Böckenförde: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (10); Brohm: Die Funktion des BverfG, S. 1 (3); Ipsen: Der Staat der Mitte, S. 61; Khubua: Rechtstheorie, S. 106; Korinek: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, S. 8 (16); Leibholz: Der Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 31 (49 f.); Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 6; Kunig: Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, S. 34 (77); Simon: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1664); Stern, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 48.

⁷²⁹ Böckenförde: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (12); Stein/Götz: Staatsrecht, S. 16.

„wandernden Richters“ – Owen Roberts –, weil seine Stimme entscheidend war. Man nannte ihn sogar „den einflussreichsten Mann der USA“⁷³⁰ – und nicht ohne Grund.

Als eine Ursache des politischen Einflusses des Verfassungsgerichts wird zu Recht seine Interpretationsmacht hervorgehoben. Sie stützt sich auf die Verfassungshoheit, den endgültigen und letztverbindlichen Charakter seiner Interpretation allgemeiner Verfassungsnormen und das Fehlen einer anerkannten Auslegungsmethode.⁷³¹ Diese Tatsache lässt die Handlungsfreiheit des Verfassungsgerichts und dementsprechend seine Einwirkung auf das politische Geschehen und Entscheidungen steigen.

Eine Entscheidung eines anderen Gerichts kann freilich auch mehr oder minder eine politische Tragweite innehaben.⁷³² Dabei besteht die Eigenschaft des Verfassungsgerichts darin, dass die Bedeutung seiner Entscheidungen über die Grenzen eines konkreten Falles hinausgeht und allgemein für den ganzen Staat und die gesamte Gesellschaft gilt.⁷³³ Das Verfassungsgericht bestimmt denjenigen verfassungsrechtlichen Rahmen, innerhalb derer sich die Politik bewegt.⁷³⁴

Wenn beispielsweise ein ordentliches Gericht über einen Streitfall zwischen einem Wohnungsvermieter und -mieter entscheidet, dann ist diese Gerichtsentscheidung im Regelfall nur für die Verfahrensparteien (und ihren Angehörigenkreis) relevant. Währenddessen beeinflusst eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Norm, die das genannte Rechtsverhältnis regelt, Interessen und Auffassungen eines breiten Personenkreises. Die Auffassung in der Gesellschaft veranlasst ihrerseits die Bildung und Veränderung des politischen Wetters.

Die Tätigkeit des Verfassungsgerichts wirkt nicht nur auf die Politik, die in der Vergangenheit ausgeübt wurde oder in der Gegenwart geführt wird, sondern auch auf zukünftiges politisches Geschehen. Jedes Staatsorgan, dessen Handeln der Verfassungsmäßigkeitsprüfung unterworfen ist, wird gezwungen, einer bereits dargelegten oder eventuellen Position des Verfassungsgerichts Rechnung zu tragen.⁷³⁵ Es wird sogar von der Edukationsfunktion des Verfassungsgerichts gesprochen, weil es auf die am politischen Prozess teilnehmenden Organe einen „verfassungserziehenden“ Einfluss ausübt⁷³⁶ und ihre Beschlüsse rationalisiert.⁷³⁷

⁷³⁰ *Prakke*: Drei verfassungsrechtliche Krisen, S. 66 (86 f.).

⁷³¹ *Böckenförde*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (12 f.); *Vofßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 33.

⁷³² *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 35; *Stern*: Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, S. 8.

⁷³³ *Korinek*: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, S. 8 (16); *Leibholz*: Der Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 31 (38).

⁷³⁴ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 5; *Böckenförde*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (12).

⁷³⁵ *Bülow*: Gesetzgebung, S. 1459 (1495); *Ipsen*: Der Staat der Mitte, S. 61.

⁷³⁶ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 5.

⁷³⁷ *Ipsen*: Der Staat der Mitte, S. 61.

b) Der politische Einfluss auf das VGG

Der Umstand, dass die Einwirkung des Verfassungsgerichts auf das politische Leben hoch ist, ruft im Regelfall keine Begeisterung in den Reihen der Politiker hervor. Deswegen entsteht hin und wieder eine gewisse Spannung zwischen ihnen und dem Verfassungsgericht.⁷³⁸ Wie bereits erwähnt wurde, ist eine gleiche Situation auch in der Geschichte des VGG keine Seltenheit. Es muss unterstrichen werden, dass das georgische Verfassungsgericht niemals in eine politische Diskussion eintrat und sich immer über politische Prozesse positionierte. Das ist eigentlich von einem Organ der Verfassungskontrolle erforderlich.⁷³⁹ Andernfalls ist das Verfassungsgericht nicht imstande, seine Aufgaben sachgerecht zu entscheiden.

Das Verfassungsgericht ist gleichzeitig ein Teil eines einheitlichen politisch-gesellschaftlichen Raums.⁷⁴⁰ Deshalb wäre es unmöglich und auch falsch, jede politische Auswirkung auf das Gericht auszuschließen.⁷⁴¹ Eine Behauptung über die absolute politische Indifferenz des Verfassungsgerichts gehört eher zum Bereich der Mythologie. Politische Prozesse beeinflussen sowohl seine Zusammensetzung als auch sein Handeln. Es lassen sich diesbezüglich viele Beispiele nennen. Die Wahl oder Ernennung von sechs Mitgliedern des VGG ist eine Folge einer politischen Entscheidung. Als eine Waffe des politischen Kampfes kann z. B. eine Verfassungsbeschwerde von mindestens einem Fünftel der Abgeordneten, also einer parlamentarischen Minderheit, eingesetzt werden.

Die in der jeweiligen Gesellschaft existierenden politischen Meinungen und die politische Wirklichkeit wirken auf die Formierung der Stellungnahmen der Verfassungsrichter als Mitglieder der Gesellschaft und demzufolge auch auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts.⁷⁴² So sieht die Realität aus. Es ist unmöglich, für die Mitgliedschaft am Verfassungsgericht extra eine Art von Menschen zu kreieren, die von der Gesellschaft und ihrer (politischen) Stimmung isoliert wäre.

Dem politischen Einfluss werden aber auch seine Grenzen gewiesen. Er darf nicht den Rahmen allgemeiner weltanschaulicher Einstellungen übertreten. Es können viele Fälle genannt werden, in denen genau die Weltanschauung der Verfassungsrichter eine entscheidende Rolle spielt, wie z. B. beim Thema des Schwangerschaftsabbruchs, der Wirkungsweite der Sozialrechte usw. Hier lässt das Recht ein weites Areal weltanschaulicher Vorstellungen der Verfassungsrichter zu. Aber wenn die politische Motivation eine Form eines konkreten, engen und aktuellen politischen Interesses

⁷³⁸ *Adamovich*: Verfassungsgerichtsbarkeit und ordentliche Gerichtsbarkeit, S. 1 (2).

⁷³⁹ *Sajo*: Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 365.

⁷⁴⁰ *Müller*: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, S. 55 (94).

⁷⁴¹ *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 94, Rn. 2; *Theodor Maunz (Bearb.)*: Kommentar zum Art. 100 GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.)*: Grundgesetz Kommentar, Band VI, München seit 1958, Rn. 4.

⁷⁴² *Leibholz*: Der Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 31 (41); *Von Münch*: Das Bundesverfassungsgericht als Teil des Rechtsstaates, S. 505 (507).

annimmt, dann muss sie völlig ausgeschlossen werden. Der Verfassungsrichter darf politische Ansichten haben, aber er darf nicht ein Vollstrecker politischer Aufgaben sein.

Ebenso inakzeptabel ist der Versuch, das Verfassungsgericht offen oder heimlich zu einer erwünschten Entscheidung zu zwingen. Zwar erscheint ein solches Ereignis in entwickelten demokratischen Staaten als durchaus fremd, aber es ist in Entwicklungsländern unangenehm bekannt. Diese Einflussnahme ist deutlich beunruhigender als diejenigen Trends des politischen Engagements, die selbst dem Verfassungsgericht entspringen. Hier wird das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit eindeutig verletzt. Deswegen muss die Durchführung einer Parteipolitik vom Verfassungsgericht eine Tabufrage in jedem demokratischen Rechtsstaat darstellen.⁷⁴³

c) Objektive Rahmen des politischen Einflusses des VGG

Das VGG ist nach Form und Inhalt ein Gerichtsorgan. Dennoch kann eine gewisse Bestrebung nach Aufbau und Stärkung der Einwirkung auf das politische Geschehen entstehen. Das kommt auch manchmal im Fall anderer Verfassungsgerichte vor.

Es muss dabei berücksichtigt werden, dass die Stellung des Verfassungsgerichts in vielem von gesellschaftlicher Akzeptanz abhängt. Je annehmbarer seine Tätigkeit für weite Gesellschaftsschichten ist, als umso stärker erweist es sich. Das erhöht das Risiko, dass das Verfassungsgericht einige populistische Neigungen demonstriert, insbesondere wenn es sich um soziale Grundrechte handelt, und sich dadurch auch gewissermaßen politisch engagiert.

Die oben genannten eventuellen Szenarien entsprechen keineswegs dem Interesse der Verfassungsrechtsprechung noch dem des Rechtsstaates. Darum steht immer eine sehr komplizierte Aufgabe vor dem Verfassungsgericht. Es muss über politisch wichtige Fragen verhandeln und entscheiden, ohne sich als ein politischer Mitspieler in politische Prozesse einzumischen. Das Verfassungsgericht handelt wie ein guter und objektiver Schiedsrichter auf einem Spielfeld. Es befindet sich auf einem politischen Spielplatz, beobachtet aufmerksam, schätzt ein und entscheidet über laufende Ereignisse und Konflikte. Dabei kommt das Verfassungsgericht selbst nicht ins parteipolitische Spiel. Es gewährleistet lediglich, dass alles nach bestehenden Regeln verläuft.

Wenn sich das Verfassungsgericht in einen aktiven Teilnehmer politischer Diskussionen und Ereignisse verwandelt, dann kann dieser Schritt schwere Folgen verursachen. Darauf weist das Beispiel des russischen Verfassungsgerichts hin. Seine Einmischung in die Politik und Diskussion

⁷⁴³ *Adamovich*: Verfassungsgerichtsbarkeit und ordentliche Gerichtsbarkeit, S. 1 (9).

über nichtrechtliche Fragen zog schwere Konsequenzen nach sich.⁷⁴⁴ Dem Präsidenten des Verfassungsgerichts wurde sogar durch eine fragwürdige Methode sein Amt entzogen.⁷⁴⁵

Das Verfassungsgericht hat eventuelle politische Folgen seiner Entscheidung gut abzuwägen.⁷⁴⁶

Von ihm erwarten alle Stabilisierung und einen Beitrag zur Befriedung und nicht die Provozierung und Verschärfung politischer oder sozialer Krisen. Dabei dürfen die Art der Entscheidungsfindung und ihr Inhalt nicht von ihren möglichen politischen Konsequenzen abhängen.⁷⁴⁷ Andernfalls bekommen die Entscheidungen des Verfassungsgerichts deutlich übertriebene politische Konturen.

Die Verabschiedung politischer Entscheidungen veranlasst ihrerseits die Verwandlung des Verfassungsgerichts in einen politischen Akteur, was unzulässig ist.⁷⁴⁸ Solche Schritte jenes Organs, dessen Abwahl unmöglich und dementsprechend auch dessen politische Verantwortungsqualität niedrig ist, bedrohen den Demokratiegrundsatz.⁷⁴⁹ „Eine unabsetzbare Gerichtsbarkeit, die politische Entscheidungen fällt, aber politisch nicht verantwortlich ist, erinnert an einen Monarchen oder Diktator.“⁷⁵⁰ Das wäre kein Weg der Verfassungshütung, sondern einer der Herrschaft über sie, und deshalb eine Distanzierung von demokratischen Grundlagen und die Bildung einer richterlichen Oligarchie.⁷⁵¹

Die oben genannte Perspektive entzückt selbstverständlich nicht. Deshalb kann eine logische Frage gestellt werden: Wie muss sich das Verfassungsgericht benehmen, um seine Tätigkeit richtig zu führen? Die optimale Lösung liegt darin, dass es sein Handeln und seine Entscheidungen auf möglichst objektive Kriterien gründet. Solche Maßstäbe werden nur von der Verfassung und dem Recht im Allgemeinen geliefert. Erörterung, Einschätzung und Entscheidung jeder Frage müssen nach objektivrechtlichen und nicht subjektivpolitischen Gründen erfolgen.⁷⁵² Das Verfassungsgericht stellt fest, ob eine Norm verfassungsmäßig und nicht ob sie richtig oder zweckmäßig ist.⁷⁵³

⁷⁴⁴ Schwartz: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 209.

⁷⁴⁵ Sajo: Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 283.

⁷⁴⁶ Leibholz: Der Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 31 (42).

⁷⁴⁷ Ipsen: Staatsrecht I, S. 208.

⁷⁴⁸ Federer: Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, S. 59 (60); Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 94, Rn. 2; Von Münch: Das Bundesverfassungsgericht als Teil des Rechtsstaates, S. 505 (507); Schwartz: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 40; Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 513.

⁷⁴⁹ Von Münch: Das Bundesverfassungsgericht als Teil des Rechtsstaates, S. 505 (510).

⁷⁵⁰ Doehring: Allgemeine Staatslehre, S. 194.

⁷⁵¹ Böckenförde: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (11); Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 9.

⁷⁵² Böckenförde: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (12); Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 14; Khubua: Rechtstheorie, S. 107 f.; Korinek: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, S. 8 (16 f.); Mager: Staatsrecht I, S. 300; Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 6; Stern, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 48; Stern: Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, S. 12; Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 519 f.

⁷⁵³ Walter Seuffert: Die Verfassungsbeschwerde in der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Das Bundesverfassungsgericht 1951 – 1971, 2., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Karlsruhe 1971, S. 159 (161).

Ein wichtiges Maß der Unabhängigkeit und des Professionalismus des Verfassungsgerichts stellt die Tatsache dar, wie es bei der Verhandlung politisch turbulenter Fällen kühlen Kopf bewahrt. Wenn das Verfassungsgericht das nicht schafft, dann ist es inhaltlich-politisch und wesentlich kein Gericht mehr. Das Verfassungsgericht mischt sich nicht in die Bereiche ein, die durch die Verfassung der Politik zugeteilt werden,⁷⁵⁴ aber setzt der politischen Handlungsfreiheit und Macht politischer Akteure verfassungsrechtliche Grenzen.⁷⁵⁵ Die Ausübung der rechtsprechenden Gewalt bedeutet die Verabschiedung gerechter und rechtmäßiger Entscheidungen aufgrund von Rechtsnormen. Eine durch Zweckmäßigkeit geprägte Tätigkeit verlässt den Rechtsraum und wird ein Teil der politischen Sphäre.⁷⁵⁶

Es gibt eine Meinung, dass es nicht immer möglich ist, eine klare Trennungslinie zwischen rechtlichen und politischen Entscheidungen zu ziehen, weil sich die Verfassung oft verschiedenartig interpretieren lässt. Gleichzeitig ist keine der Auslegungsvarianten eindeutig unrichtig. In solchen Situationen ist die Wahl der Vorgehensweise des Verfassungsgerichts durch wertende Erwägungen geprägt.⁷⁵⁷ Dieser Meinung ist zu entgegnen, dass die Wahl *a priori* keine politische Entscheidung bedeutet. Es handelt sich um den Umstand, dass das Verfassungsgericht zwischen verschiedenen eventuellen Normauslegungen wählt und nicht zwischen politischen und rechtlichen Beschlüssen. Deswegen bleibt seine Entscheidung rechtlich. Ihren Grund stellen rechtliche Argumente und keinesfalls eine politische Motivation dar.

d) Subjektive Rahmen des politischen Einflusses des VGG

Die Respektierung des verfassungsrechtlichen Rahmens bildet aber nicht das einzige Mittel der Distanzierung des Verfassungsgerichts von der Politik. Es existieren auch andere Wege, die vor allem von subjektiven Faktoren und der Persönlichkeit des Richters abhängen. In diesem Kontext kann das Prinzip richterlicher Selbstbeschränkung (*judicial self-restraint*) genannt werden. Es entstand in den USA und verbreitete sich in vielen anderen Ländern. Der *judicial self-restraint*-Grundsatz verbietet dem Richter, „Politik zu treiben“⁷⁵⁸.

Wenn eine Verfassungsvorschrift sehr allgemein ist und das Risiko einer breiten Möglichkeit der Anwendung nichtrechtlicher Maßstäbe bei der Entscheidung besteht, dann bietet sich dagegen die Ziehung funktionaler Grenzen als ein geeignetes Mittel an.⁷⁵⁹ Das dient zunächst der Vorbeugung der Versuchung des Verfassungsgerichts, die Trennungslinie zwischen dem Recht und der Politik

⁷⁵⁴ BVerfGE 36, 1 (14); 48, 127 (160). Kritisch: *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 36.

⁷⁵⁵ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 18.

⁷⁵⁶ *Ipsen*: Staatsrecht I, S. 209.

⁷⁵⁷ *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 520.

⁷⁵⁸ *Khubua*: Rechtstheorie, S. 106.

⁷⁵⁹ *Badura*: Staatsrecht, S. 822.

zu übertreten. So werden potenzielle Kompetenzverletzungen vermieden.⁷⁶⁰ Deswegen halten sich viele Verfassungsgerichte zurück, wenn eine verfassungsrechtliche Einschätzung eines konkreten Falles wegen des Fehlens notwendiger Rechtsmaßstäbe unmöglich ist, und vertrauen dem Gesetzgeber hinsichtlich einer endgültigen Entscheidungsfindung.⁷⁶¹

Wird über die Anwendung des richterlichen Selbsteinschränkungsprinzips in der georgischen Wirklichkeit nachgedacht, dann erscheint sie als vernünftig. Aber das Verfassungsgericht muss diese Frage für jeden einzelnen Fall klären, ohne die Forderung des effektiven Rechtsschutzes zu verletzen und der Selbstverantwortung zu vermeiden. Dabei wäre es nicht korrekt, diesem Institut eine Rechtsvorschriftsform zu verleihen. Wie die geschichtliche Erfahrung zeigt, wurden *judicial self-restraint*-Regeln oft verletzt und manchmal sogar völlig missachtet.⁷⁶² Man verzichtete auf Verhandlungen über diejenigen Fälle, in denen die Gewährleistung des Rechtsschutzes geboten war.⁷⁶³ Das *judicial self-restraint*-Prinzip besitzt keine deutlichen Konturen.⁷⁶⁴ Dieser Umstand würde auch seine Formierung zu einer Rechtsnorm erschweren, weil eine solche Vorschrift in Hinsicht auf Bestimmtheit problematisch wäre.

Der *Supreme Court* der USA befasst sich nicht mit einem Fall, der so bedeutende politische Fragen enthält, dass eine Entscheidungsfindung nach rechtlichen Maßstäben nicht möglich ist.⁷⁶⁵ Das wird als „*political question doctrine*“ bezeichnet. Es muss unterstrichen werden, dass selbst der *Supreme Court* keine klaren und generellen Kriterien diesbezüglich erarbeitet hat.⁷⁶⁶ Deshalb birgt die Anwendung dieser Doktrin eine erhebliche Gefahr. Es ist möglich, dass in einigen turbulenten Fällen das Verfassungsgericht auf die Ausübung der Rechtsprechung verzichtet (Justizverweigerung) und die Verantwortung auf Andere abwälzt.⁷⁶⁷

Außerdem ist der Verzicht auf die Verhandlung wegen der Politisierung der Frage selbst eine politische Entscheidung.⁷⁶⁸ Eine solche Art der Entscheidung bedarf auch der Anwendung politischer Maßstäbe, was für das Verfassungsgericht nicht besonders erwünscht ist. Das VGG ist auch nicht so überlastet, dass das Thema eines zusätzlichen Filters der Verfassungsbeschwerden und -vorlagen aktuell wäre.

⁷⁶⁰ Mager: Staatsrecht I, S. 301; Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 19.

⁷⁶¹ Von Münch: Das Bundesverfassungsgericht als Teil des Rechtsstaates, S. 505 (511); Simon: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1644); Stein/Götz: Staatsrecht, S. 16; Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 521; BVerfGE 36, 1 (14 f.).

⁷⁶² Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 19.

⁷⁶³ Ipsen: Staatsrecht I, S. 210.

⁷⁶⁴ Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht, S. 13.

⁷⁶⁵ Benda/Klein: a. a. O.

⁷⁶⁶ Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht, a. a. O.; Stern: Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, S. 22.

⁷⁶⁷ Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 23; Stern: Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, S. 22 f.

⁷⁶⁸ Stern: Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, S. 22.

e) Die Stellungnahme zur Politisierung des Verfassungsgerichts in der Rechtsprechung des VGG

In der Rechtsprechung des VGG trifft man Entscheidungen, in denen bewiesen wurde, dass sein Ausgangspunkt das Recht und nicht die politische Zweckmäßigkeit war. Es kann eine im politischen Sinne sehr sensible Verfassungsbeschwerde als ein klares Beispiel genannt werden. Die Rede war von der Verfassungsmäßigkeit der Verfassungen der abtrünnigen Abchasischen und sogenannten Südossetischen Republik.⁷⁶⁹ Die Themen des Separatismus und der territorialen Integrität waren damals und bleiben auch heutzutage die akutesten politischen Fragen in Georgien. Das VGG kannte eine eindeutige Stimmung der georgischen Gesellschaft und konnte gewissermaßen populistisch-politische Akzente setzen. Höchstwahrscheinlich hätte es dafür auch keine Kritik geerntet. Dennoch ließ sich das VGG nicht verführen, handelte sehr pragmatisch, lediglich nach Rechtsmaßstäben, und begnügte sich mit einer rein rechtlichen Argumentation und Rhetorik.⁷⁷⁰

Später legte das VGG seine Meinung über das Verhältnis des Gerichts zur Politik dar. Das geschah im Kontext der Erörterung der Frage der richterlichen Kontrolle über Fahndungsmaßnahmen. Es handelte sich um ordentliche Gerichte, aber die Stellungnahme des VGG kann auf alle Gerichte ausgedehnt werden. Das Verfassungsgericht betonte, dass die Judikative eine apolitische Gewalt sei, was seine Neutralität bedinge und sie gleichzeitig dazu verpflichte.⁷⁷¹

Obwohl das VGG die Grundlagen der oben genannten Position nicht näher erörtert, ergibt sich aus ihrem Inhalt, dass hier vom Wesen der rechtsprechenden Gewalt gesprochen wird. In dieser Hinsicht ist die Stellungnahme des Verfassungsgerichts richtig, weil die Judikative, darunter auch die Verfassungsgerichtsbarkeit, ihrem Wesen nach tatsächlich einen politisch neutralen Charakter trägt. Die parteipolitisch neutrale Einstellung der rechtsprechenden Gewalt bedeutet ihrerseits die Unabhängigkeit von politischen Einflüssen bei der Gerichtsverhandlung und Entscheidungsfindung.

⁷⁶⁹ *Es handelt sich um separatistische Republiken, die sich nach dem Zusammenfall der Sowjetunion von Georgien trennten. Das veranlasste Kriegskonflikte. Beide abtrünnigen Regionen sind bis heute auf der internationalen Ebene als untrennbare Teile Georgiens anerkannt. Seit 2008 sind sie aber von Russland besetzt und nur von ihm und auch einigen odösen Regimen als unabhängige Staaten anerkannt.*

⁷⁷⁰ Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/3/175 vom 2. April 2002 im Fall „Der Bürger Georgiens Shalva Natelashvili gegen das Parlament und den Staatspräsidenten von Georgien“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23 (abgerufen am 12.11.2012), S. 6 f.

⁷⁷¹ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (280); EVGG Nr. 2/1/484 vom 29.02.2012, S. 16.

III. Die Aufgaben des VGG im Kontext des Rechtsstaatsprinzips

1. Die Aufgaben des VGG in der VG und in der Gesetzgebung Georgiens

Wir haben bereits über die Rolle und Bedeutung des Verfassungsgerichts im Rechtsstaat gesprochen. Es muss betont werden, dass der Einfluss des Verfassungsgerichts auf die Formierung des Rechtsstaates nicht nur vom Umfang seiner Kompetenz abhängt. Gleichzeitig sind die Unabhängigkeit und das Ansehen des Verfassungsgerichts nicht weniger ausschlaggebend. Andernfalls verliert sogar der längste und umfangreichste Aufgabenkatalog seinen Sinn.

Andererseits stellt ein Verfassungsgericht, dessen Aufgabenkreis entleert ist, nur eine Scheininstitution dar und vermag eine reale Lage und Entwicklung nicht zu beeinflussen. Deswegen ist es interessant und auch notwendig, wenn über das VGG im Kontext des Rechtsstaates gesprochen wird, seine Aufgaben durchzusehen und einzuschätzen, inwieweit sie an der Festigung des Rechtsstaatsprinzips und der freiheitlichen Verfassungsordnung orientiert sind.

Die wichtigste Verfassungsnorm, die die Aufgaben des VGG bestimmt, ist Art. 89 VG. Genau in dieser Vorschrift wird der Großteil der Verfassungsgerichtsaufgaben aufgezählt. Darüber hinaus werden hier auch der Kreis der Subjekte, der berechtigt ist, eine Verfassungsbeschwerde zu erheben oder eine Verfassungsvorlage vorzulegen, und die rechtlichen Folgen der Entscheidungen des Verfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit von Normativakten festgelegt. Einige Befugnisse des VGG werden gleichfalls durch andere Verfassungsnormen geregelt.⁷⁷²

Art. 19 VerfGG fasst die Aufgaben des VGG, die sowohl durch Art. 89 Abs. 1 VG als auch durch andere Verfassungsvorschriften bestimmt sind, zusammen. Er enthält einen lückenlosen Katalog der Befugnisse des VGG, der folgendermaßen aussieht:

- die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Verfassungsvertrags, der Gesetze, normativer Beschlüsse des Parlaments, der Normativakte des Staatspräsidenten, der Regierung und der obersten Organe der Adjarischen und Abchasischen Autonomen Republiken sowie der Verabschiedung, Unterzeichnung, Verkündung und des Inkrafttretens gesetzgeberischer Akte und der Beschlüsse des Parlaments (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „a“ VerfGG),
- die Kompetenzstreitigkeit zwischen Staatsorganen (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „b“ VerfGG),
- die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gründung und Tätigkeit politischer Bürgervereinigungen (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „c“ VerfGG),

⁷⁷² Art. 54 Abs. 1 Satz 2, Art. 63 Abs. 1 Satz. 2 und Abs. 2, Art. 64 Abs. 2 Satz 1, Art. 65 Abs. 4 VG.

- die Streitigkeit über die Verfassungsmäßigkeit der Wahlen und Referenden regelnden Normen und der aufgrund dieser Normen durchgeführten oder durchzuführenden Wahlen und Referenden (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „d“ VerfGG),
- die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Normativakte in Bezug auf die Grundrechte und Freiheiten der Menschen, die durch das zweite Kapitel der VG anerkannt sind (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „e“ VerfGG),
- die Verfassungsmäßigkeitskontrolle internationaler Verträge und Abkommen (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „f“ VerfGG),
- die Frage der Anerkennung oder vorzeitigen Aufhebung des Mandats eines Mitglieds des Parlaments von Georgien (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „g“ VerfGG),
- die Frage einer Verfassungsverletzung oder des Vorhandenseins des Straftatbestandes in der Handlung des Staatspräsidenten, Präsidenten des OGHG, Regierungsmitglieds, Generalauditors des SDSA sowie der Mitglieder des Rates der Nationalbank von Georgien (NBG) (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „h“ VerfGG),
- die Frage der Verletzung des AVerfG (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „i“ VerfGG),
- die Frage der Vereinbarkeit der Normativakte des Obersten Rates der AAR mit der VG, AVerfG, dem Verfassungsvertrag, internationalen Verträgen und Abkommen und Gesetzen von Georgien (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „j“ VerfGG),
- die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Normativakte in Bezug auf das Kapitel 7¹ (Die kommunale Selbstverwaltung) VG (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „k“ VerfGG),
- die Frage der Vereinbarkeit der Normativakte mit Art. 82, 84, 86¹, 87 und 90 VG (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „l“ VerfGG),
- die Verfassungsvorlage eines Gerichts (Art. 19 Abs. 2 VerfGG).

Wie zu sehen ist, sind die Kompetenzen des VGG, wie die des BVerfG,⁷⁷³ nach dem Enumerationsgrundsatz im Wege einer ausführlichen Aufzählung festgelegt. Im Unterschied zu ordentlichen Gerichten hängt die Zugänglichkeit zum Verfassungsgericht davon ab, inwieweit die jeweilige Verfassungsbeschwerde oder -vorlage im Rahmen einer dieser Aufgaben untergebracht werden kann, und nicht vom inhaltlichen verfassungsrechtlichen Bezug einer gestellten Frage.⁷⁷⁴

⁷⁷³ Mager: Staatsrecht I, S. 304; Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 22; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 78; Voßkuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 90 f.

⁷⁷⁴ Badura: Staatsrecht, S. 801; Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht, S. 175; Ipsen: Staatsrecht I, S. 213; Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 22.

Das VGG ist zwar ein einheitliches Organ, aber tatsächlich agieren in seinem Namen drei Gremien von Verfassungsrichtern und treffen Entscheidungen.⁷⁷⁵ Es handelt sich um das Plenum und die Kollegien des Verfassungsgerichts. Im Unterschied zu dem BVerfG werden die Aufgaben zwischen den Kollegien nicht geteilt. Ihre Befugnisse sind gleich und der Präsident des VGG verteilt Verfassungsbeschwerden technisch unter Berücksichtigung der Reihenfolge und Belastung des jeweiligen Kollegiums.

Die Entscheidung einiger Fragen gehört zur Kompetenz des Plenums. Seine Aufgaben können in zwei Gruppen geteilt werden. Die erste Gruppe stellen die stabilen Befugnisse des Plenums dar. Dazu gehören die Aufgaben, die durch Art. 19 Abs. 1 Buchst. „a“, „f“, „h“, „i“, „j“, „l“ und Abs. 2 VerfGG bestimmt sind.⁷⁷⁶ Hinzu kommen die Streitigkeiten über Parlaments- oder Präsidentenwahlen sowie Referenden.⁷⁷⁷ Diese Aufgaben werden in jedem Fall vom Plenum ausgeübt.

Die zweite Gruppe der Aufgaben des Plenums des VGG machen seine eventuellen Befugnisse aus. Sie tragen einen eventuellen Charakter, weil sie vom Plenum nur gelegentlich, unter bestimmten formellen und materiellen Voraussetzungen wahrgenommen werden. So entscheidet das Plenum über Verfassungsbeschwerden, wenn sie Fragen enthalten, die sowohl zur Kompetenz des Plenums als auch zum Aufgabenkreis der Kollegien gehören.⁷⁷⁸ Außerdem können der Präsident des VGG sowie ein Kollegium eine Verfassungsbeschwerde an das Plenum weiterleiten.

Das Kollegium ist befugt, eine Verfassungsbeschwerde aus folgenden Gründen an das Plenum weiterzuleiten:⁷⁷⁹

- *Seine Stellungnahme unterscheidet sich von der rechtlichen Position des VGG, die in einer früheren Entscheidung dargelegt wurde.* Das Verfassungsgericht kann seine Meinung über die eine oder andere Frage ändern. Gleichzeitig wird dem Interesse der Rechtsstabilität und -sicherheit Rechnung getragen. Deshalb befasst sich mit einer weitergeleiteten Verfassungsbeschwerde das Plenum und ist auch die Entscheidungsfindung erschwert.
- *Aus einem Gerichtsfall entsteht wegen seines Inhalts ein seltenes oder/und besonders wichtiges Rechtsproblem der Auslegung oder/und Anwendung der Verfassung.* Diese Vorschrift ist zu allgemein und vage. Hoffentlich wird sie in Zukunft in der Rechtsprechung des VGG konkreter ausgelegt. Es lässt sich nicht ausschließen, dass eine Weiterleitung auch durch den Wunsch, keine große Verantwortung auf sich zu nehmen, veranlasst wird. Diese Gefahr wird jedoch durch die

⁷⁷⁵ Art. 21 Abs. 8 VerfGG.

⁷⁷⁶ Art. 21 Abs. 1 VerfGG.

⁷⁷⁷ Art. 21 Abs. 3 VerfGG.

⁷⁷⁸ Art. 21 Abs. 4 Satz 1 VerfGG.

⁷⁷⁹ Art. 21¹ Abs. 1 Satz 1 VerfGG.

Befugnis des Plenums, der Stellungnahme des Kollegiums nicht zuzustimmen und die Verfassungsbeschwerde an das Kollegium zurückzuleiten, reduziert.⁷⁸⁰

Der Präsident des VGG ist befugt, eine Verfassungsbeschwerde an das Plenum weiterzuleiten, wenn er bei der Verteilung der Verfassungsbeschwerden zwischen den Kollegien zu dem Schluss kommt, dass aus einer Verfassungsbeschwerde wegen ihres Inhalts ein seltenes oder/und besonders wichtiges Rechtsproblem der Auslegung oder/und Anwendung der Verfassung entsteht.⁷⁸¹ Das Plenum kann auch der Position des Präsidenten nicht zustimmen und die Verfassungsbeschwerde zurückleiten.⁷⁸² Diese Befugnis des Präsidenten des VGG muss überdacht werden, weil solche komplizierten Entscheidungen nicht in einer kurzen Frist und individuell getroffen werden sollten. Die Kollegien des VGG verhandeln über die Fragen, die durch Art. 19 Abs. 1 Buchst. „b“, „c“, „e“, „g“ und „k“ VerfGG bestimmt sind.⁷⁸³ Zu ihrer Kompetenz gehört auch die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Kommunalwahlen.⁷⁸⁴ Die Kollegien sind eindeutig intensiver beschäftigt als das Plenum. Sie entscheiden über fast 95 % der Verfassungsbeschwerden und -vorlagen.⁷⁸⁵ Das ist dadurch verursacht, dass die lebhafteste Befugnis des VGG – die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Normativakte in Bezug auf die Grundrechte und Freiheiten der Menschen – zum Aufgabenkatalog der Kollegien zählt.

Unten werden die Aufgaben des VGG einzeln besprochen. Im Allgemeinen muss erwähnt werden, dass jede Befugnis des Verfassungsgerichts direkt oder indirekt, mit verschiedener Intensivität zur Etablierung des Rechtsstaatsprinzips beiträgt. Dabei haben alle Aufgaben ihre Spezifik. Wir werden versuchen, das Wesen einzelner Befugnisse des VGG kurz zu erörtern und ihre Bedeutung für den Rechtsstaat näher darzulegen.

⁷⁸⁰ Art. 21¹ Abs. 1 Satz 4 VerfGG.

⁷⁸¹ Art. 21² Abs. 1 VerfGG.

⁷⁸² Art. 21² Abs. 2 VerfGG.

⁷⁸³ Art. 21 Abs. 2 VerfGG.

⁷⁸⁴ Art. 21 Abs. 3 VerfGG.

⁷⁸⁵ Die Statistik des VGG, S. 10.

2. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Verfassungsvertrags, der Gesetze, normativer Beschlüsse des Parlaments, der Normativakte des Staatspräsidenten, der Regierung und der obersten Organe der Adjarischen und Abchasischen Autonomen Republiken sowie der Verabschiedung, Unterzeichnung, Verkündung und des Inkrafttretens gesetzgeberischer Akte und der Beschlüsse des Parlaments

a) Die abstrakte Normenkontrolle in der Kompetenz des VGG

Die Aufgabe des VGG, die durch Art. 19 Abs. 1 Buchst. „a“ bestimmt ist, ähnelt ihrem Wesen nach der Befugnis des BVerfG nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG. Es handelt sich um die sog. abstrakte Normenkontrolle. Die Verfassungsmäßigkeitsprüfung im Rahmen dieser Aufgabe ist nicht mit einem bestimmten gerichtlichen Streit sowie mit dem Schutz von subjektiven Rechten verbunden.⁷⁸⁶

Man unterstreicht einen objektiven Charakter der abstrakten Normenkontrolle, weil ihr Ziel der Schutz der Verfassung und nicht der Rechtspositionen der Antragsteller ist.⁷⁸⁷ Die abstrakte Normenkontrolle stellt ein objektives Beanstandungsverfahren dar. Ihr objektiver Charakter bedeutet dabei keinesfalls, dass die abstrakte Normenkontrolle als ein Mittel für die Durchführung einer rein theoretischen Polemik⁷⁸⁸ oder für die Erkundigung einer Stellungnahme des Verfassungsgerichts über eine bestimmte Frage angewendet werden könnte. Ein Antragsteller muss seinen Antrag begründen und entsprechende Argumente herbeiführen.

Die abstrakte Normenkontrolle wird manchmal wegen ihrer Eigenschaften kritisiert. Während ihrer Ausführung handelt es sich um politisch besonders umstrittene Gesetze. Die Kritiker denken, dass gerade dieser Umstand das Verfassungsgericht zwingt, eine von der konkreten Rechtsanwendung abstrahierte und umfassende Prüfung vorzunehmen. Darüber hinaus könne nicht festgestellt werden, wer der Hilfe des Verfassungsgerichts bedürfe, weil für die abstrakte Normenkontrolle keine Selbstbetroffenheit eines Antragstellers notwendig sei.⁷⁸⁹

Es ist schwer, den oben erwähnten kritischen Überlegungen zuzustimmen. Die politische Aktualität einer zu entscheidenden Frage darf nicht zum ausschlaggebenden Faktor für die Einschätzung einer Aufgabe des Verfassungsgerichts werden. Jede Frage, die vom Verfassungsgericht verhandelt wird,

⁷⁸⁶ *Badura*: Staatsrecht, S. 805; *Ipsen*: Staatsrecht I, S. 218 f.; *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 190.

⁷⁸⁷ *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 35; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 202; BVerfGE 1, 396 (407).

⁷⁸⁸ *Federer*: Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, S. 59 (67).

⁷⁸⁹ So z. B. *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1651).

ist mehr oder minder politisch aktuell. Es lässt sich auch nicht ausschließen, dass man es im Rahmen einer anderen Aufgabe mit einer in politischer Hinsicht relevanteren Norm zu tun hat. Nach der gleichen Logik würde von der Kompetenz des Verfassungsgerichts nichts übrig bleiben. Es ist entscheidend, dass, unabhängig vom Politisierungsniveau, das Verfassungsgericht hinsichtlich jedes Themas immer über einen gleichen Maßstab – die Verfassung – verfügt. Das macht eine objektive Grundlage seiner politischen Neutralität aus.

Die kritische Meinung über den abstrahierten und umfassenden Charakter der abstrakten Normenkontrolle ist auch nicht zu teilen. Eine umfassende Prüfung liegt vor allem im Interesse des Rechtsstaates und der Verfassungshoheit. Eine gewisse Abstrahierung von der konkreten Rechtsanwendung ist auch oft nützlich und sogar notwendig. Außerdem schließt die Tatsache, dass die abstrakte Normenkontrolle mit keinem konkreten Gerichtsfall verbunden ist, eine vernünftige Analyse der bestehenden Rechtsanwendungspraxis nicht aus.

Letztendlich besteht die Aufgabe des Verfassungsgerichts sowohl im Schutz subjektiver Rechtspositionen als auch in der Gewährleistung der Verfassungsordnung. Es ist schwer zu begreifen, warum auf eine konkrete Verletzung der Rechte gewartet werden muss, wenn es einen Mechanismus gibt, eine solche Komplikation zu vermeiden. Außerdem besteht die Verfassungsordnung nicht nur aus den Normen, die subjektive Rechtsstellungen begründen, sondern auch aus den Normen, die (gleichzeitig) objektive Werte und Forderungen festlegen. Ein Warten auf die Entstehung der Notwendigkeit des subjektiven Rechtsschutzbedarfs wäre in einigen Fällen sogar absolut sinn- und perspektivlos.

Der Kreis der Beschwerdeführer, der die abstrakte Normenkontrolle initiieren kann, ist in Georgien eingeschränkt. Das Recht auf eine Verfassungsbeschwerde im Rahmen von Art. 19 Abs. 1 Buchst. „a“ haben der Staatspräsident, die Regierung und mindestens ein Fünftel der Mitglieder des Parlaments.⁷⁹⁰ Der Verfassungsbeschwerdegegner ist das Organ, das eine angefochtene Norm erlassen hat. Wenn es nicht mehr existiert, dann übernimmt diese Rolle sein Rechtsnachfolger. Im Fall des Fehlens eines Rechtsnachfolgers entscheidet das VGG, ob das Parlament, der Staatspräsident, die Regierung oder die Organe der autonomen Republiken Beschwerdegegner sind.⁷⁹¹

Wegen eines objektiven Charakters der abstrakten Normenkontrolle ist die Teilnahme eines Beschwerdeführers und -gegners am Gerichtsverfahren überflüssig. Das Verfahren im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle stellt seinem Wesen nach kein kontradiktorisches Verfahren dar und

⁷⁹⁰ Art. 33 Abs. 1 VerfGG.

⁷⁹¹ Art. 33 Abs. 2 VerfGG.

deshalb existiert kein Bedarf an einem Verfahrensbeitritt.⁷⁹² Die georgische Gesetzgebung verwandelt die abstrakte Normenkontrolle in ein kontradiktorisches Verfahren. Die Verhandlung über eine Verfassungsbeschwerde im Rahmen der Kompetenz nach dem Art. 19 Abs. 1 Buchst. „a“ VerfGG verläuft gleich, wie z. B. das Verfahren im Fall einer individuellen Verfassungsbeschwerde. Das widerspricht sowohl, wie gesagt, dem Wesen der abstrakten Normenkontrolle als auch dem Interesse an Effektivität der Tätigkeit des Verfassungsgerichts, weil ein kontradiktorisches Verfahren zusätzlich eine gewisse Zeit verlangt, die man für andere Fragen gebrauchen könnte. In angegebener Hinsicht müssen auch einige andere Aufgaben des VGG eingeschätzt und bei Bedarf die Gesetzgebung geändert werden.

Das Verfassungsgericht prüft die Verfassungsmäßigkeit einer Norm sowohl im formellen als auch im materiellen Sinne. Unter der materiellen Verfassungsmäßigkeitsprüfung seitens des VGG wird die Kontrolle über die inhaltliche Vereinbarkeit einer Vorschrift mit der VG verstanden.⁷⁹³ Dabei trägt das VGG nicht nur der wörtlichen Bedeutung, sondern auch dem echten Sinn und Wesen der Norm sowie ihrer Anwendungspraxis Rechnung.⁷⁹⁴

Im Rahmen der formellen Normenkontrolle überprüft das VGG, ob die verfassungsmäßigen Regeln der Verabschiedung, Unterzeichnung, Verkündung und des Inkrafttretens gesetzgeberischer Akte und der Beschlüsse des Parlaments verletzt sind.⁷⁹⁵ Daraus folgt, dass das Verfassungsgericht keine formelle Prüfung ausüben kann, wenn die genannten Regeln nicht durch die Verfassung vorgesehen wurden.⁷⁹⁶ Das bedeutet keinesfalls, dass das VGG diejenigen Fälle, in denen z. B. ein Gesetzesvorbehalt der VG vernachlässigt und eine Frage durch einen untergesetzlichen Akt geregelt wird, außer Acht lassen kann. Ein solcher Akt wäre verfassungswidrig. Das VGG würde ihn ohne jede inhaltliche Prüfung wegen der formellen Verfassungswidrigkeit aufheben.

Ein gleiches Schema der formellen Kontrolle wird auch im Rahmen einiger anderer Befugnisse des VGG verwendet, und zwar bei:

- Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staatsorganen,
- Streitigkeiten über die Verfassungsmäßigkeit der Wahlen und Referenden regelnden Normen,
- Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Normativakte in Bezug auf die Grundrechte und Freiheiten der Menschen, die durch das zweite Kapitel der VG anerkannt sind,

⁷⁹² *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 290 f.; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 202; *Vofskuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 118; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 535.

⁷⁹³ Art. 26 Abs. 2 Buchst. „a“ VerfGG.

⁷⁹⁴ Art. 26 Abs. 3 VerfGG.

⁷⁹⁵ Art. 26 Abs. 2 Buchst. „b“ VerfGG.

⁷⁹⁶ *John Khetsuriani*: Die Kompetenz des Verfassungsgerichts von Georgien im Bereich des Schutzes der Grundrechte, in: Die Review des Verfassungsrechts, Nr. 4, 2010, S. 51 (57).

- Verfassungsmäßigkeitskontrolle internationaler Verträge und Abkommen,
- Kommunalverfassungsbeschwerde,
- Frage der Vereinbarkeit der Normativakte mit Art. 82, 84, 86¹, 87 und 90 VG,
- Verfassungsvorlage eines Gerichts.⁷⁹⁷

Die Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde aufgrund Art. 19 Abs. 1 Buchst. „a“ bewirkt die Außerkraftsetzung einer angefochtenen Norm *ex nunc* ab der Veröffentlichung einer entsprechenden Entscheidung des VGG.⁷⁹⁸ Wie zu sehen ist, hat die Entscheidung des Verfassungsgerichts keine rückwirkende Kraft, was wahrscheinlich durch Rechtssicherheitsforderungen veranlasst ist. Eine ausnahmslose Revision der Rechtsfolgen einer verfassungswidrigen Norm würde tatsächlich ein großes Chaos hervorrufen und das Vertrauen in die bestehende Rechtsordnung reduzieren. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass eine Außerkraftsetzung ab dem Inkrafttreten der Norm ein verhältnismäßiges und vernünftiges Mittel wäre, um beispielsweise die durch sie verletzten Rechtspositionen wiederherzustellen. Deswegen scheint es angemessener, dass das VGG über diese Frage unter Berücksichtigung der Umstände jeder einzelnen Verfassungsbeschwerde entscheidet. Dazu bedarf es aber einer entsprechenden Änderung von Art. 89 Abs. 2 VG.

b) Die rechtsstaatliche Relevanz der abstrakten Normenkontrolle

In der Rechtsprechung stellte das VGG seine allgemeine Vision dar, welchem Ziel die Verfassungsbeschwerden und -vorlagen der Staatsorgane dienen. Es hob die wichtigsten Ziele hervor: die Wirksamkeit des Gewaltenteilungsgrundsatzes und die Gewährleistung der Machtausübung im Verfassungsrahmen.⁷⁹⁹ Sie vereinigt die Tatsache, dass es sich hierbei um die Elemente des Rechtsstaatsprinzips handelt.

Die oben gegebene Meinung des VGG ist zutreffend. Die abstrakte Normenkontrolle kann als ein Mechanismus für den Ausgleich zwischen verschiedenen Gewaltenzweigen effektiv eingesetzt werden. Sie ist in dieser Hinsicht sogar ein flexibleres Mittel als die Kompetenzstreitigkeit zwischen Staatsorganen. Hier ist die Verletzung der verfassungsmäßigen Kompetenz eines Staatsorgans keine Voraussetzung für eine Verfassungsbeschwerde. Die Kompetenzstreitigkeit zwischen Staatsorganen beschränkt sich nur auf die Verfassungsnormen, die die Aufgaben der Staatsorgane regeln. Demgegenüber sind der Streitigkeit gemäß Art. 19 Abs. 1 Buchst. „a“ keine gleichen Schranken zugewiesen.

⁷⁹⁷ Art. 26 Abs. 2 VerfGG.

⁷⁹⁸ Art. 23 Abs. 1 VerfGG.

⁷⁹⁹ EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (31).

Die zentrale Bestimmung der abstrakten Normenkontrolle ist allerdings die Gewährleistung der Staatsmächtausübung in verfassungsmäßigen Grenzen. Genau in der Wahrung der auf der Verfassungshoheit gestützten Rechtsordnung besteht die Schutzfunktion der abstrakten Normenkontrolle.⁸⁰⁰ Durch dieses Institut verteidigt die Verfassung ihre grundlegenden Elemente vor politisch-praktischer Außerkraftsetzung seitens der herrschenden politischen Mehrheit.⁸⁰¹

Neben der Schutzfunktion werden auch die Rechtssicherheits- und Rechtsgewissheitsfunktion der Normenkontrolle betont.⁸⁰² Das Verfassungsgericht klärt durch seine Entscheidung oft sehr ungewisse und streitbare verfassungsrechtliche Fragen und Situationen. So trägt es zur Etablierung und Erhaltung (nicht nur) der rechtlichen Stabilität bei. Das BVerfG hat zutreffend unterstrichen, dass das rechtliche Ziel der Normenkontrolle sei, durch Klärung einer verfassungsrechtlichen Lage dem Rechtsfrieden zu dienen.⁸⁰³

Die abstrakte Normenkontrolle wird in der deutschen wissenschaftlichen Literatur als ein geeigneter Weg für den Schutz der Minderheit und die verfassungsrechtliche Korrektur der Entscheidungen der politischen Mehrheit betrachtet.⁸⁰⁴ Im Rahmen von Art. 19 Abs. 1 Buchst. „a“ VerfGG ist mindestens ein Fünftel der Parlamentsabgeordneten beschwerdebefugt. Dieser Umstand räumt der Parlamentsminderheit die Möglichkeit ein, die verfassungsrechtliche Prüfung der von der Mehrheit erlassenen Normativakte zu initiieren.

Im Allgemeinen ist die Verfassungsbeschwerde der parlamentarischen Minderheit auch in Grenzen der anderen Befugnisse des Verfassungsgerichts ein Instrument zum Schutz der politischen Minderheit. Dabei wird richtigerweise die wichtigste Funktion dieses Instituts in der Gewährleistung der Verfassungshoheit gesehen. Durch eine Verfassungsbeschwerde der Parlamentsminderheit werden zwar politisch unerwünschte, aber vor allem eventuell verfassungswidrige Normen angefochten.⁸⁰⁵

⁸⁰⁰ *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 197.

⁸⁰¹ *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 32.

⁸⁰² *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 97; *Reineck*: Allgemeine Staatslehre, S. 351; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 198.

⁸⁰³ BVerfGE 1, 396 (413).

⁸⁰⁴ *Ipsen*: Staatsrecht I, S. 219; *Mager*: Staatsrecht I, S. 308; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 208.

⁸⁰⁵ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 279.

3. Kompetenzstreitigkeit zwischen Staatsorganen

a) Wesen und Rahmen der Kompetenz des VGG im Bereich der Kompetenzstreitigkeit zwischen Staatsorganen

Gemäß Art. 89 Abs. 1 Buchst. „b“ VG entscheidet das VGG über die Streitigkeiten zwischen Staatsorganen. Das Gleiche ist in Art. 19 Abs. 1 Buchst. „b“ VerfGG wiederholt. Der Inhalt dieser Normen ist allgemein. Deswegen ist es notwendig, auch andere Vorschriften zu analysieren, um das Wesen der angegebenen Aufgabe des VGG besser zu verstehen.

Vor allem muss geklärt werden, was unter einer Kompetenz verstanden wird, die durch eine Verfassungsbeschwerde geschützt werden kann. Die Aufgaben der Staatsorgane in Georgien bestimmen nicht nur die Verfassung, sondern auch viele Gesetze und untergesetzliche Normativakte. In diesem Fall muss von der generellen Aufgabe des VGG, die im Schutz der Verfassungshoheit besteht, ausgegangen werden.⁸⁰⁶ Daraus folgt, dass die Gewährleistung der Kompetenz, die durch ein Gesetz oder einen untergesetzlichen Normativakt gesichert wird, für das Verfassungsgericht weniger relevant ist. In Georgien gehört das zu den Aufgaben der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Für das VGG sind nur diejenigen Fälle wichtig, in denen die Kompetenz durch die VG bestimmt ist und ihre Verletzung gleichzeitig einen Verstoß gegen die Verfassung bedeutet. Das bestätigt auch Art. 34 Abs. 2 VerfGG, den wir unten eingehend erörtern.

Es ist auch wichtig zu verdeutlichen, ob jede Verletzung der verfassungsmäßigen Kompetenz eines Staatsorgans Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein könnte. Auf diese Frage gibt Art. 23 Abs. 2 VerfGG eine klare Antwort. Diese Norm bestimmt zwar die Rechtsfolgen der Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde, aber sie gibt uns gleichzeitig eine deutliche Vorstellung über den Verfassungsbeschwerdegegenstand.

Gemäß Art. 23 Abs. 2 VerfGG verursacht die Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 19 Abs. 1 Buchst. „b“ VerfGG die Außerkraftsetzung einer die Kompetenz verletzenden Norm ab ihrem Inkrafttreten. Daraus folgt logisch, dass das VGG nur über die Kompetenzverletzungen entscheidet, die durch einen Normativakt ausgelöst werden.

Die oben genannte Meinung wird durch Art. 34 Abs. 1 VerfGG bestätigt. Nach dieser Vorschrift ist das Staatsorgan, dessen Normativakt die Verletzung der Kompetenz verursacht hat, Beschwerdegegner. Daraus ergeben sich zwei wichtige Voraussetzungen einer

⁸⁰⁶ *In Rahmen einer anderen Kompetenz prüft das VGG die Vereinbarkeit einer angefochtenen Norm auch mit internationalen Verträgen, dem Verfassungsvertrag und Gesetzen. Aber bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staatsorganen beschränkt sich das Verfassungsgericht strikt auf die Verfassungsmäßigkeitsprüfung.*

Verfassungsbeschwerde. Erstens müssen die Grenzen der verfassungsmäßigen Kompetenz eventuell verletzt sein und zweitens muss ein angeblicher Verstoß durch einen Normativakt erfolgen. Eine gleiche Stellungnahme vertritt auch das VGG in seiner Rechtsprechung.⁸⁰⁷

Die Tatsache, dass das VGG im Rahmen der Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staatsorganen nur über die Verfassungsmäßigkeit der Normativakte entscheidet, kann als ein Mangel eingeschätzt werden. Außer Acht bleiben die individuellen Rechtsakte und Maßnahmen, die auch die Kompetenz eines Staatsorgans verletzen können. Die Folgen dieses Verstoßes könnten nicht weniger ernsthaft sein als die negativen Auswirkungen eines Normativaktes. Damit die Befugnis des VGG in den Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staatsorganen effizienter und umfassender wird, wäre es vernünftig, sie auch auf alle Akte und Handlungen auszuweiten.

Beschwerdebefugt im Rahmen der Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staatsorganen sind:⁸⁰⁸

- *der Staatspräsident von Georgien*, wenn er der Ansicht ist, dass entweder seine Kompetenz oder die Kompetenz der Staatsorgane verletzt ist,
- *mindestens ein Fünftel der Parlamentsmitglieder*, wenn sie denken, dass entweder die Kompetenz des Parlaments oder die Kompetenz eines anderen Staatsorgans verletzt ist,
- *die im Art. 89 Abs. 1 VG aufgezählten Staatsorgane*,⁸⁰⁹ wenn sie der Meinung sind, dass ihre verfassungsmäßigen Kompetenzen verletzt sind.

Diese Regelung bedarf einer Korrektur. In erster Linie muss die Beschwerdebefugnis mit dem Verstoß gegen die eigene Kompetenz verbunden werden. Das ist nicht immer der Fall, wenn der Staatspräsident oder ein Fünftel der Parlamentsabgeordneten eine Verfassungsbeschwerde einlegen. Sie können über die Kompetenzverletzung eines anderen Organs streiten, was dem Wesen dieser Aufgabe des VGG widerspricht. Voraussichtlich wurden die erwähnten Beschwerdeführer mit dieser Befugnis ausgestattet, um auch das Interesse derjenigen Staatsorgane zu schützen, deren Kompetenz zwar durch die Verfassung vorgesehen ist, aber die nicht beschwerdebefugt sind. Zu diesem Kreis gehören z. B. die NBG und der SDSA, deren wichtigsten Aufgaben durch die VG bestimmt sind.⁸¹⁰ Es wäre besser, wenn diese Organe selbst beschwerdebefugt wären. Sie sind der Verfassung nach unabhängig und dieser Schritt würde ihre Unabhängigkeit stärken. Dafür bedarf es einer Änderung in Art. 89 Abs. 1 VG und der Erweiterung des Kreises der beschwerdebefugten Organe.

Außerdem muss die Norm, die den Beschwerdeführerkreis festlegt, in Bezug auf Bestimmtheit korrigiert werden. Es lässt sich die Frage stellen, was wohl geschieht, wenn es gegen die

⁸⁰⁷ So z. B. EVGG Nr. 1/1/72 – 73 vom 29.01.1998, S. 5 (18 f.).

⁸⁰⁸ Art. 34 Abs. 1 VerfGG.

⁸⁰⁹ *Regierung, Gerichte, Vertretungsorgane der autonomen Republiken, Ombudsmann.*

⁸¹⁰ Art. 95 Abs. 1 – 3, Art. 97 Abs. 1 VG.

Kompetenz der Judikative verstoßen wird. Es ist bemerkenswert, dass die rechtsprechende Gewalt in vielen Ländern befugt ist, eine Kompetenzstreitigkeit zu führen.⁸¹¹ Die Gerichte gehören zu den Organen, die im Art. 89 Abs. 1 VG aufgezählt sind, und also gleichzeitig auch zu den Verfassungsbeschwerdebefugten. Es ist jedoch unklar, wer konkret eine Verfassungsbeschwerde einlegen darf: jeder Richter, ein bestimmtes Organ (z. B. das Plenum des OGHG) oder ein gewisser Amtsträger (z. B. der Präsident des OGHG)? Um eventuelle Komplikationen zu vermeiden, wäre es vernünftig, die entsprechende Gesetzesnorm klarer zu definieren.

Die Kompetenzstreitigkeit zwischen Staatsorganen trägt einen kontradiktorischen Charakter.⁸¹² Wie bereits erwähnt, ist der Beschwerdegegner das Organ, dessen Normativakt die Kompetenz eventuell verletzt hat. Bei der Annahme einer Verfassungsbeschwerde sendet das VGG dem Staatspräsidenten, der Regierung, dem Parlament und den Vertretungsorganen der autonomen Republiken eine Kopie. Wenn eines dieser Organe innerhalb von 15 Tagen nach Zustellung der Kopie bekannt gibt, dass die Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde seine Kompetenzgrenzen verletzen würde, dann ist das VGG befugt, das entsprechende Organ als einen Beschwerdegegner zuzulassen.⁸¹³

Die Rechtsfolgen der Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde im Rahmen der Kompetenzstreitigkeit sind spezifisch. Wenn das VGG eine Norm als verfassungswidrig erkennt, dann verliert sie ihre Rechtskraft nicht ab dem Inkrafttreten einer entsprechenden Verfassungsgerichtsentscheidung (*ex nunc*), sondern ab ihrem Inkrafttreten (*ex tunc*).⁸¹⁴ Die Folgen der Stattgebung sind etwas strenger als die eines Feststellungsurteils des BVerfG, das lediglich die Verfassungswidrigkeit einer Maßnahme oder Unterlassung feststellt,⁸¹⁵ aber gleichzeitig für einen Antragsgegner obligatorisch ist.⁸¹⁶

Die erwähnte Norm des VerfGG regt einige Bedenken in Hinsicht ihrer Verfassungsmäßigkeit an, weil nach der VG ein für verfassungswidrig erklärter Normativakt oder sein Teil die Gültigkeit ab der Veröffentlichung einer entsprechenden Entscheidung des VGG verliert.⁸¹⁷ Darüber hinaus kann diese Regelung im Sinne der Rechtssicherheit problematisch werden. Der Gesetzgeber hat vielleicht gedacht, dass die Maßstäbe einer die Kompetenz verletzenden Norm nicht so breit sein könnten und eine mögliche Revision ihrer Rechtsfolgen keine gravierenden Folgen im rechtssicherheitlichen

⁸¹¹ Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich), <http://www.verfassungen.de/at/indexheute.htm> (abgerufen am 26.04.2012), Art. 138 Abs. 1 Nr. 1; Verfassung der Republik Montenegro vom 12. Oktober 1992, in: Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin 1999, S. 649 – 674, Art. 113 Abs. 1 Nr. 5; Art. 125 Abs. 1 Nr. 4 VRS; Art. 160 Abs. 1 Nr. 8 VRSlo.

⁸¹² Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 82.

⁸¹³ Art. 34 Abs. 3 VerfGG.

⁸¹⁴ Art. 23 Abs. 2 VerfGG.

⁸¹⁵ §67 BVerfGG.

⁸¹⁶ § 31 Abs. 1 BVerfGG.

⁸¹⁷ Art. 89 Abs. 2 Satz 2 VG.

Sinne hervorrufen würde. Dieser Vermutung ist nicht in jedem Fall zuzustimmen. Ein Spielraum des VGG betreffend den Moment der Außerkraftsetzung einer verfassungswidrigen Norm, wie im Falle der abstrakten Normenkontrolle, wäre auch hier die bessere Lösung gewesen.

b) Die Bedeutung der Kompetenzstreitigkeit für den Rechtsstaat

Der Kompetenzstreitigkeit zwischen Staatsorganen kommt eine vielseitige Bedeutung im Rechtsstaat zu. Die Achtung der in der Verfassung vorgegebenen Kompetenzgrenzen ist vor allem mit dem Schutz des Gewaltenteilungsprinzips verbunden.⁸¹⁸ Das ist ein effektives Mittel in den Händen der Gewaltenzweige, um durch einen rechtlichen Weg die Verletzung ihrer Kompetenzen seitens anderer Organe zu unterbinden. Über eine Kompetenzstreitigkeit entscheidet ein politisch neutrales Gerichtsorgan. Wenn diese Aufgabe ein anderes (politisches) Staatsorgan übernommen hätte, dann hätte dieser Umstand es über andere Organe positioniert.⁸¹⁹ Das würde seinerseits den Ausgleich zwischen verschiedenen Gewaltenzweigen verhindern.

Unter Berücksichtigung des oben Gesagten, scheint die Meinung strittig, dass sich im rechtsstaatlichen Kontext nur eine individuelle Verfassungsbeschwerde sowie die Normenkontrolle erörtern lassen und bundes- und innerstaatliche Streitigkeiten zu anderen verfassungsrechtlichen Vorstellungskreisen gehören.⁸²⁰ Diese Stellungnahme entspricht weniger dem georgischen Modell der Kompetenzstreitigkeiten. Erstens ist die Gewaltenteilung ein wichtiges Element des Rechtsstaatsgrundsatzes und zweitens trägt eine Kompetenzstreitigkeit in Georgien immer eine Form der Normenkontrolle.

Die Führung einer Kompetenzstreitigkeit bedeutet, dass andere Wege der direkten Klärung der Probleme zwischen Staatsorganen erschöpft sind. Die gegebene Frage ist selbstverständlich politisch immer scharf. Deswegen muss sich nicht darüber gewundert werden, dass sich die Kompetenzstreitigkeit stets durch ihre große politische Empfindlichkeit auszeichnet.⁸²¹ Das Verfassungsgericht leitet ein politisches Gegeneinander in eine rechtliche Richtung um und entscheidet darüber anhand verfassungsrechtlicher Maßstäbe.⁸²² Dadurch stärkt es die Verfassungshoheit und ihre Respektierung auf den höchsten Ebenen der Macht, gewährleistet die Wahrung der Gesamtrechtsordnung⁸²³ und trägt zur politischen und rechtlichen Stabilität bei.

⁸¹⁸ *Böckenförde*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (15).

⁸¹⁹ *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 519.

⁸²⁰ *Scheuner*: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (500).

⁸²¹ *Hopf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopf, GG, Art. 93, Rn. 81.

⁸²² *Ipsen*: Staatsrecht I, S. 214.

⁸²³ *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 75.

Ein Fünftel der Parlamentsabgeordneten kann eine Verfassungsbeschwerde einlegen. Dieses Institut des Minderheitenschutzes⁸²⁴ hat, wie bereits erwähnt, eine wichtige Bedeutung im Rechtsstaat. Die Parlamentsminderheit schützt durch eine Kompetenzstreitigkeit nicht nur ihre politischen Positionen, sondern auch und vor allem Verfassungsprinzipien, Verfassungsorgane und ihre Kompetenznormen.

4. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gründung und Tätigkeit politischer Bürgervereinigungen

a) Das Wesen der Kompetenz des VGG bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der Gründung und Tätigkeit politischer Bürgervereinigungen

Die Gründung und Tätigkeit einer politischen Vereinigung sind direkt mit den Grundrechten verbunden. So haben die Bürger Georgiens das Recht, gemäß einem Organgesetz politische Parteien oder andere politische Vereinigungen zu bilden und sich an deren Tätigkeit zu beteiligen.⁸²⁵ Also kommt das Verfassungsgericht während der Entscheidung der Verfassungsmäßigkeit der Gründung und Tätigkeit politischer Bürgervereinigungen mit einem Grundrecht in Berührung und schränkt es ein. Gleichzeitig beeinflusst das VGG durch seine Tätigkeit die freiheitlich-demokratische Ordnung im Staat.

Daraus folgt, dass die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Gründung und Tätigkeit politischer Vereinigungen einer besonderen Vorsicht seitens des VGG bedarf. Einerseits muss es die demokratische und rechtsstaatliche Verfassungsordnung vor feindlichen gesellschaftlich-politischen Kräften wahren. Eine Einschränkung der Freiheit einiger Gruppen der Bürger ist in diesem Fall dadurch gerechtfertigt, dass andernfalls die Freiheiten der ganzen Gesellschaft in Gefahr geraten würden.⁸²⁶ Andererseits muss das Verfassungsgericht diese Aufgabe ausüben, ohne die genannten Werte selbst zu beschädigen. Deswegen ist das Verbot einer politischen Partei eine Ausnahmemassnahme und *ultima ratio*.⁸²⁷ In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass es keine Antragspflicht auf Verbot einer politischen Partei in Deutschland gibt. Auch wenn die Verfassungswidrigkeit einer politischen Vereinigung angenommen wird, gehört dennoch die Frage der Antragsstellung zum freien Entscheidungsspielraum eines potenziellen Antragstellers.⁸²⁸

⁸²⁴ Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 81, 92; Stern, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 76.

⁸²⁵ Art. 26 Abs. 2 VG.

⁸²⁶ Samuel Issacharoff: Fragile Demokratien, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr.2, 2010, S. 62 (68).

⁸²⁷ Issacharoff: Fragile Demokratien, S. 62 (107).

⁸²⁸ Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 547.

Die VG gibt dem VGG einen klaren Orientierungspunkt vor, unter welchen Umständen die Gründung und Tätigkeit einer politischen Vereinigung als verfassungswidrig anerkannt werden können.⁸²⁹ Der Verfassung nach sind die Gründung und Tätigkeit einer solchen politischen Partei unzulässig, wenn sie das Ziel hat, die verfassungsmäßige Ordnung zu stürzen oder sie gewaltsam zu ändern sowie die Unabhängigkeit des Staates anzutasten, die territoriale Integrität des Landes zu verletzen, Gewalt und Krieg zu propagieren oder die Bevölkerung zu nationaler, regionaler, religiöser oder sozialer Feindschaft aufzuhetzen. Außerdem ist es verboten, dass eine politische Partei eine bewaffnete Einheit gründet. Die letztere Regelung ist höchstwahrscheinlich eine Folge der Erfahrung aus den chaotischen 1990er-Jahren, als zeitweise paramilitärisch-politische Vereinigungen das Land beherrschten.

Die Vorgehensweise, wonach das VGG während der Verhandlung der Frage der Verfassungsmäßigkeit einer politischen Partei agieren muss, bedarf einer Konkretisierung. Form und Inhalt der Verfassungsmäßigkeitsprüfung sind nicht klar geregelt.⁸³⁰ Voraussichtlich sollte die Kontrolle sowohl tatsächliche als auch formelle Seiten der Gründung und Tätigkeit einer Vereinigung umfassen. Das ist notwendig, um in einem konkreten Fall die Wahrheit zu klären, weil politische Parteien über ihre verfassungs- und staatsfeindlichen Ziele selten offen sprechen.⁸³¹

Beschwerdebefugt sind der Staatspräsident, mindestens ein Fünftel der Parlamentsmitglieder sowie die Vertretungsorgane der autonomen Republiken.⁸³² Beschwerdegegner sind die verdächtige politische Vereinigung und ihr Registrierungsorgan – das Justizministerium von Georgien.⁸³³ Die Beteiligung des Justizministeriums an den Fällen, in denen es um einen schweren Fehler bei der Registrierung einer politischen Partei geht, erscheint als gerechtfertigt. Ansonsten kann keine Mitbeteiligungsnotwendigkeit erblickt werden. Vielmehr sieht die Lage wenigstens wie ein Paradoxon aus, wenn ein Staatsorgan oder dessen Teil versucht, die Verfassungswidrigkeit der

⁸²⁹ Art. 26 Abs. 3 und 4 VG.

⁸³⁰ *Die Klarheit wäre auch aus praktischen Gründen geboten. Die ehemalige regierende Partei Georgiens ist eine formell den freiheitlich-demokratischen Werten treue politische Vereinigung. Gleichzeitig wurden zahlreiche direkte Beweise entdeckt, die bestätigen, dass insbesondere in Strafvollzugsanstalten und Polizei höchstwahrscheinlich ein organisiertes Foltersystem eingerichtet wurde. Die höchst zweifelhafte Rechtsprechung ordentlicher Gerichte in Strafsachen, worüber wir bereits gesprochen haben, erweckt den Verdacht, dass die Gerichte auch ein Teil des Ganzen waren. Es wurden außerdem ungefähr 24000 heimliche Foto-, Video- oder Audioaufnahmen und andere Dokumente gefunden, die von Geheimdiensten aufgenommen wurden und angeblich peinliche Seiten des Lebens der Politiker, Journalisten, ausländischen Diplomaten und anderer Personen des öffentlichen Lebens schildern, um sie später dadurch zu erpressen und von ihnen politische Loyalität zu bekommen. Wenn durch ein unabhängiges und faires Verfahren bewiesen wird, dass das Obenerwähnte einen systematisierten Charakter trug, dann ließe sich die Frage der Verfassungsmäßigkeit der politischen Partei, die der Schöpfer dieses Folter- und Ausspionierungsmechanismus war und davon politisch profitierte, stellen. Die Begründung dafür ist die Tatsache, dass sich die georgische Verfassungsordnung auf einen freien Menschen und seine Würde, als fundamentale Werte (zumindest deklariert), stützt. Wenn eine politische Kraft ein System organisiert, das vor allem gegen diese Werte gerichtet ist, dann sollte an den Beginn entsprechender Prozeduren vor dem Verfassungsgericht gedacht werden.*

⁸³¹ Issacharoff: Fragile Demokratien, S. 62 (113).

⁸³² Art. 35 Abs. 1 VerfGG.

⁸³³ Art. 35 Abs. 2 VerfGG.

Tätigkeit einer Partei zu beweisen, und ein anderes Staatsorgan ohne jeden vernünftigen Grund und womöglich auch gegen seine Vorstellungen dagegen plädieren sollte. Deswegen wäre es angemessen, wenn das VGG im Interesse eines konkreten Gerichtsfalles selbst entscheiden könnte, ob die Einbeziehung des Justizministeriums geboten ist.

Die Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde über die Verfassungsmäßigkeit der Gründung und Tätigkeit einer politischen Bürgervereinigung verursacht die Aufhebung des Gründungsaktes dieser Partei.⁸³⁴ Sie existiert nicht mehr als ein politisches und rechtliches Subjekt. Eine betroffene politische Vereinigung verliert den rechtlichen Status und darf keine politischen Aktivitäten in rechtlichen Grenzen führen, z. B. sich an verschiedenen Wahlen beteiligen. Gleichzeitig besteht die Regenerierungsgefahr einer bereits als verfassungswidrig anerkannten politischen Kraft. Alte Parteigenossen können eine neue politische Vereinigung mit einem anderen Namen und formell verfassungsmäßigen Zielen gründen. Die Tätigkeit einer solchen Partei könnte voraussichtlich auch verfassungswidrige Konturen bekommen. Deswegen würde die Entscheidung des VGG deutlich effektiver sein, wenn es befugt wäre, einige zusätzliche Maßnahmen zu treffen. Die deutsche Erfahrung ist in dieser Hinsicht bemerkenswert. Das BVerfG kann die Gründung einer Ersatzorganisation verbieten und außerdem die Einziehung des Vermögens einer verfassungswidrigen Partei zugunsten des Staates zu gemeinnützigen Zwecken verordnen.⁸³⁵

b) Die Bedeutung der Kompetenz des VGG bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der Gründung und Tätigkeit politischer Bürgervereinigungen für den Rechtsstaat

Die Hauptzielscheibe einer gegen die verfassungsmäßige Ordnung agierenden politischen Partei sind fundamentale Verfassungsprinzipien und darunter selbstverständlich auch das Rechtsstaatsprinzip. Die Perspektive der Bindung an die freiheitlich-demokratische und rechtsstaatliche Grundordnung ist für solche Vereinigungen eindeutig nicht anziehend. Die Hauptgefahr, die von verfassungswidrigen Parteien kommt, besteht darin, dass sie die freiheitlich-demokratische Ordnung zu deren Vernichtung verwenden könnten. Deswegen schränken alle demokratischen Länder die Tätigkeit derjenigen Vereinigungen ein, die die Grenzen eines zu duldbaren Handelns und Denkens verlassen haben.⁸³⁶ Das Verfassungsgericht schützt durch die Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit die Verfassungsordnung vor der Verletzung seitens

⁸³⁴ Art. 23 Abs. 3 VerfGG.

⁸³⁵ § 46 Abs. 3 BVerfGG.

⁸³⁶ *Issacharoff*: Fragile Demokratien, S. 62 (62).

destruktiver politischer Gruppen.⁸³⁷ Dementsprechend wird die Verfassungsmäßigkeitsprüfung einer politischen Vereinigung passend als „Verfassungsschutzverfahren“ bezeichnet.⁸³⁸

Die politische Minderheit ist auch im Rahmen dieser Kompetenz des VGG ein eventueller Beschwerdeführer. Sie hat dadurch eine zusätzliche Möglichkeit, sowohl seine politischen Chancen als auch die Verfassungsordnung zu wahren. Aber die Gefahrenquelle ist in diesem Fall kein Staatsorgan, sondern ein nicht staatliches, politisch-ideologisches Subjekt. Dabei können die Gefahrenmaßstäbe, wie das die geschichtliche Erfahrung mehrmals gezeigt hat, nicht weniger und manchmal auch deutlich größer sein.

5. Die Streitigkeit über die Verfassungsmäßigkeit der die Wahlen und Referenden regelnden Normen und der aufgrund dieser Normen durchgeführten oder durchzuführenden Wahlen und Referenden

a) Die Wesensmerkmale der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen und Referenden in Georgien

Art. 89 Abs. 1 Buchst. „d“ VG und Art. 19 Abs. 1 Buchst. „d“ VerfGG sehen eine Aufgabe des VGG betreffend eine für die Demokratie sehr wichtige Frage wie die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen und Referenden vor. Die Formulierung der Kompetenz ist kompliziert: Das VGG verhandelt die Streitigkeiten, die mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit von Referenden und Wahlen regelnden Normen und von den Wahlen (Referenden), die aufgrund dieser Normen durchgeführt wurden oder durchzuführen sind, zusammenhängen. Deswegen bedarf diese lange Formulierung einer näheren Auslegung.

Im Rahmen der Streitigkeiten bezüglich der Wahlen und Referenden umfasst die Tätigkeit des VGG zwei Phasen. Die erstere ist die Normenkontrolle. Zuerst überprüft das Verfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit einer die Wahlen (Referenden) regelnden Norm. Hier muss erwähnt werden, dass ein ähnlicher Vorgang bei der Prüfung der Verfassungskonformität der Wahlen auch dem BVerfG nicht fremd ist.⁸³⁹ Nur dann, wenn das VGG die Verfassungswidrigkeit der Norm feststellt, verhandelt es weiter über die Verfassungsmäßigkeit der Anberaumung, Nichtanberaumung oder Durchführung der Wahlen (Referenden). Das ist die zweite Phase des Handelns des VGG. In dieser Hinsicht sind für das Verfassungsgericht nur diejenigen Fragen relevant, die mit einer

⁸³⁷ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 466.

⁸³⁸ *Vofßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 93.

⁸³⁹ *Federer*: Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, S. 59 (74).

verfassungswidrigen Norm verbunden sind. Das VGG erörtert nicht die Probleme, die außerhalb des Geltungsbereichs dieser Norm auftreten könnten.

Verfassungsbeschwerdebefugt sind nicht weniger als ein Fünftel der Parlamentsmitglieder, der Staatspräsident und der Ombudsmann.⁸⁴⁰ Die Beschwerdegegner sind folgende Organe: das Organ, das eine angefochtene Norm erlassen hat, das Organ, das für die Anberaumung der Wahlen (Referenden) zuständig ist (wenn aufgrund einer angefochtenen Norm die Wahlen/Referenden anberaumt oder nicht anberaumt wurden), die ZWKG oder/und eine andere Wahlkommission, die verantwortlich ist, die entsprechenden Wahlen durchzuführen.⁸⁴¹ Der Streit trägt auch hier einen kontradiktorischen Charakter.

Im Rahmen der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen (Referenden) sind verschiedene Szenarien der Entwicklung der Ereignisse möglich. Demzufolge zeichnen sich auch die eventuellen Folgen der Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde durch Vielfältigkeit aus. Sie hängen einerseits davon ab, was der Verhandlungsgegenstand ist – die Verfassungsmäßigkeit einer Norm oder der Wahlen (Referenden). Andererseits unterscheiden sich die Folgen dadurch voneinander, ob die Wahlen (Referenden) anberaumt wurden und stattfanden oder nicht.

Die Normen des VerfGG, die die rechtlichen Folgen der Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde bestimmen, geben uns auch eine gute Vorstellung darüber, wie die Handlungsgrenzen des VGG in verschiedenen Fällen aussehen. Darauf wird unten im Zusammenhang mit der Kritik am bestehenden Modell der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen (Referenden) eingegangen.

Wenn die Wahlen (Referenden) noch nicht stattgefunden haben, dann hat die Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde folgende Auswirkungen:

- die Außerkraftsetzung einer verfassungswidrigen Norm ab der Veröffentlichung einer entsprechenden Entscheidung des VGG,
- die Aufhebung der Anberaumung der bereits anberaumten Wahlen (Referenden), wenn der Anberaumungsgrund eine verfassungswidrige Norm war,
- die Verpflichtung zur Anberaumung der Wahlen (Referenden), wenn ein Verzicht auf die Anberaumung eine verfassungswidrige Norm als Rechtsgrundlage hatte.⁸⁴²

Die Rechtsfolgen der Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde sind teilweise unterschiedlich, wenn die Wahlen (Referenden) bereits stattgefunden haben.⁸⁴³ Im Teil der Normenkontrolle sind die Auswirkungen gleich. Die Folgen betreffend die Ergebnisse der Wahlen (Referenden) hängen von den Auswirkungsmaßstäben einer verfassungswidrigen Norm auf sie ab. Das VGG erkennt nur

⁸⁴⁰ Art. 36 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 1 VerfGG.

⁸⁴¹ Art. 36 Abs. 2 und Art. 37 Abs. 2 VerfGG.

⁸⁴² Art. 23 Abs. 4 VerfGG.

⁸⁴³ Art. 23 Abs. 4¹ VerfGG.

diejenigen Teile der Ergebnisse als nichtig an, die durch eine verfassungswidrige Norm wesentlich und entscheidend beeinflusst wurden und es andernfalls ein anderes Wahl- oder Referendumsresultat hätte gewonnen werden können.

b) Die Kritik am bestehenden Modell der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen und Referenden

Die neue Regelung über die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen (Referenden) trat als ein Teil der Verfassungsänderungen im Jahr 2005 in Kraft.⁸⁴⁴ Früher war diese Frage anders geregelt. Die alte Norm sah allgemein vor, dass das VGG über die Verfassungsmäßigkeit der Wahlen und Referenden entscheidet. Der Änderung folgten die Kritik und sogar die Forderung, den alten Zustand wiederherzustellen.⁸⁴⁵ Nach Meinung der Kritiker schränkte das neue Modell die Befugnisse des Verfassungsgerichts ein. Außerdem entstanden einige Unklarheiten, die voraussichtlich negative Folgen verursachen würden. Um das zu beweisen, wurde als Beispiel der Fall angeführt, in dem es sich um durchzuführende Wahlen (Referenden) handelte. Nach der kritischen Stellungnahme war das VGG nicht befugt, im Falle der Anerkennung der Verfassungswidrigkeit einer Norm auch über die Verfassungsmäßigkeit der Wahlen (Referenden) zu verhandeln. Es fehlte ihm die Kompetenz, die Rahmen der Normenkontrolle zu verlassen.

Die oben erwähnte Meinung ist aus einigen Gründen schwer zu teilen. Vor allem müssen das Wesen und Ziel der Kompetenz des VGG richtig verstanden werden. Das Verfassungsgericht verhindert, dass eine verfassungswidrige Norm die Anberaumung der Wahlen (Referenden) verzögert. Außerdem wird dahingehend abgeblockt, dass die Wahlen (Referenden) aufgrund einer verfassungswidrigen Norm anberaumt oder durchgeführt werden.

Wird behauptet, dass das VGG den Rahmen der Normenkontrolle nicht verlassen kann, dann müssen die Folgen der Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde dieser Behauptung entsprechen. Aus dem VerfGG ist deutlich erkennbar, dass sich das Verfassungsgericht im Fall der Frage der Anberaumung oder Nichtanberaumung von Wahlen (Referenden) nicht nur mit der Normenkontrolle zufrieden gibt. Die Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde über eine die durchzuführenden Wahlen (Referenden) regelnde Norm und die aufgrund dieser Norm durchzuführenden Wahlen (Referenden) veranlasst nicht nur die Außerkraftsetzung einer als verfassungswidrig anerkannten Norm. Gleichzeitig erfolgen die Aufhebung der Anberaumung der Wahlen (Referenden), wenn sie gemäß einer verfassungswidrigen Norm angeordnet wurde, und die

⁸⁴⁴ Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 15. Dezember 2005 „Über die Änderungen in der Verfassung von Georgien“, das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 1, 04/01/2006, Art. 1 Abs. 3 Buchst. „a“.

⁸⁴⁵ *Demetrashvili*: Paradigmen, S. 99 (125); *John Khetsuriani*: Die Kompetenz des Verfassungsgerichts von Georgien in den Fragen des Referendums und der Wahlen, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr. 1, 2009, S. 58 (60 f.).

Verpflichtung zur Anberaumung, wenn auf die Anberaumung ebenso wegen einer verfassungswidrigen Norm verzichtet wurde.⁸⁴⁶ Deswegen muss das VGG nicht nur die Normenkontrolle ausüben, sondern auch beurteilen, ob die Anberaumung oder Nichtanberaumung der Wahlen (Referenden) auf der angefochtenen Norm gegründet sind, und entsprechende individuelle Rechtsakte prüfen.

Die Kritiker sehen die Fokussierung des VGG lediglich auf die Normenkontrolle nur unter dem Aspekt, dass es die Verfassungsmäßigkeit der durchzuführenden Wahlen (Referenden) nicht zu kontrollieren vermöge. Dabei könnte die Notwendigkeit der Änderungen tatsächlich sichtbar werden, wenn die Frage aus einem anderen Winkel betrachtet würde. Hier wird gemeint, dass im Rahmen dieser Kompetenz wie auch im Fall der anderen Aufgaben des VGG alle Akte und Handlungen der öffentlichen Gewalt (insbesondere die Entscheidungen der Gerichte), mit Ausnahme von Normativakten, ohne Verfassungsmäßigkeitskontrolle bleiben. Es lohnt sich in dieser Hinsicht, an die Erweiterung der Kompetenz des VGG zu denken. Es wäre besser und vernünftiger, diese Änderung im Kontext der allgemeinen Ausdehnung der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts auf alle hoheitliche Akte und Handlungen zu unternehmen.

Was das Thema der Kontrolle der durchzuführenden Wahlen (Referenden) betrifft, ist die Kritik schon wegen der Benennung diesbezüglich unlogisch. Wie bereits gesagt wurde, beugt das VGG vor, dass die Wahlen (Referenden) aufgrund einer verfassungswidrigen Norm veranstaltet werden. Darunter werden die Normen gemeint, die das Wahlverfahren regulieren. Die Aufgabe ist durch die Außerkraftsetzung einer solchen Norm erfüllt. Das Verfassungsgericht hat keine objektive Möglichkeit, über die Verfassungsmäßigkeit der Wahlen (Referenden) zu urteilen, weil sie noch nicht stattgefunden haben.

Kritisch wurden auch diejenigen Fälle beurteilt, in denen es sich um die Verfassungsmäßigkeit der die bereits stattgefundenen Wahlen (Referenden) regelnden Normen und der aufgrund dieser Normen durchgeführten Wahlen (Referenden) handelte.⁸⁴⁷ Nach der kritischen Einschätzung verursachte die Anerkennung der Verfassungswidrigkeit einer Norm ihre Außerkraftsetzung ab dem Moment der Veröffentlichung der entsprechenden Entscheidung des VGG. Deswegen hatte die Entscheidung keine Auswirkung auf die Ergebnisse der stattgefundenen Wahlen (Referenden) und besaß nur eine Bedeutung für die Zukunft.

Die oben erwähnte Kritik ist nicht gerechtfertigt, weil sie die Rechtsfolgen der Anerkennung der Verfassungswidrigkeit einer Norm und der Wahlen (Referenden) künstlich miteinander verbindet. Gemäß der VG verliert eine verfassungswidrig erklärte Norm ihre Rechtskraft sofort nach der

⁸⁴⁶ Art. 23 Abs. 4 Buchst. „b“ und „c“ VerfGG.

⁸⁴⁷ *Khetsuriani*: Die Kompetenz des VGG in den Fragen des Referendums und der Wahlen, S. 58 (60).

Veröffentlichung der entsprechenden Entscheidung des VGG.⁸⁴⁸ Die Verfassung enthält keine Angaben über Rechtsfolgen in anderen Fällen. Diese Frage wird durch die georgische Gesetzgebung geregelt, die unterschiedliche Rechtsfolgen vorsieht. Die spezielle Norm, die die Folgen der Anerkennung der Verfassungswidrigkeit der Wahlen (Referenden) bestimmt, deutet klar darauf, dass das Verfassungsgericht die Ergebnisse der stattgefundenen Wahlen (Referenden) völlig oder teilweise als nichtig erklären kann.⁸⁴⁹

Interessant ist die Idee der Ausrüstung des VGG mit den Aufsichtsbefugnissen über das ganze Wahlverfahren und sogar über die Tätigkeit der Wahladministration. Es wird sogar die Meinung geäußert, dass die Kompetenz des Verfassungsgerichts auch die Festlegung und Veröffentlichung der Wahlergebnisse umfassen sollte.⁸⁵⁰ Gleiche Befugnisse hat der *Conseil Constitutionnel* in Frankreich. Er überwacht die Präsidentenwahlen und prüft die Beschwerden über ihre Ordnungsmäßigkeit.⁸⁵¹ Über eine ähnliche Kompetenz verfügt auch der Verfassungsgerichtshof der Republik Moldau. Er bestätigt die Ergebnisse einer republikanischen Volksabstimmung sowie der Parlaments- und Präsidentenwahlen.⁸⁵² Der Verfassungsgerichtshof von Rumänien überwacht ebenso die Wahlen und Referenden und bestätigt deren Ergebnisse.⁸⁵³

Eine solche Erweiterung der Kompetenzmaßstäbe des VGG ist abzulehnen. Vor allem widerspricht sie dem Wesen des Verfassungsgerichts als Gerichtsorgan. Es ist keine Aufgabe eines Gerichts, die alltägliche Tätigkeit der Verwaltungsorgane zu führen und zu überwachen. Darüber hinaus würde die Übernahme solcher Aufgaben eine übertriebene und riskante Politisierung des Verfassungsgerichts verursachen. Eine volle Verantwortung über ein politisch sensibles Verfahren wie die Wahlen würde das VGG ins Zentrum des parteipolitischen Strudels rücken und seine Stabilität und Unabhängigkeit gefährden. Deswegen wäre es besser, an die Erweiterung des Aufgabenkreises des VGG in eine andere Richtung, die dem Wesen und Interesse der Verfassungsgerichtsbarkeit besser entspricht, zu denken.

c) Vorteile und Nachteile des bestehenden Modells der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen (Referenden)

Im Ganzen lassen sich die Änderungen in der Kompetenz der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Wahlen (Referenden) positiv bewerten. Vor allem wurden die Aufgaben des VGG und der

⁸⁴⁸ Art. 89 Abs. 2 Satz 2 VG.

⁸⁴⁹ Art. 23 Abs. 4¹ Buchst. „b“ VerfGG.

⁸⁵⁰ *Khetsuriani*: Die Kompetenz des VGG in den Fragen des Referendums und der Wahlen, S. 58 (62).

⁸⁵¹ Art. 58, 59 und 60 VFR.

⁸⁵² Art. 135 Abs. 1 Buchst. „d“ und „e“ VRMol.

⁸⁵³ Art. 144 Buchst. „d“ und „g“ VRR.

ordentlichen Gerichte in diesem Bereich voneinander abgegrenzt. Die georgische Wahlgesetzgebung wiederholt alle verfassungsmäßigen Wahlgrundsätze und -normen.⁸⁵⁴ Deshalb war es durchaus möglich, dass ein und derselbe Fall in Bezug auf inhaltlich gleiche Normen sowohl vom Verfassungsgericht als auch von einem ordentlichen Gericht verhandelt wurde. Voneinander abweichende Entscheidungen in gleichen Fällen könnten auch nicht ausgeschlossen werden. Solche Kontroversen innerhalb der Judikative erschüttern ihr Ansehen und bringen die Rechtssicherheit in Gefahr.

Im Rahmen der früheren Kompetenz nahm die Tatbestandsklärung einen langen Zeitraum in Anspruch. Dabei waren Kontroversen zwischen dem VGG und ordentlichen Gerichten nicht ausgeschlossen. Nach den Änderungen konzentriert sich das Verfassungsgericht nur auf verfassungsrechtliche Fragen. Die Tatbestandsklärung und -einschätzung sind nun in der Hand der ordentlichen Gerichte, die diese Aufgabe am effektivsten ausüben können. Diejenigen Aufgaben, die von ordentlichen Gerichten besser bewältigt werden, müssen sie übernehmen. Das entspringt dem Subsidiaritätsprinzip. Die Verhandlung einer Frage vom Verfassungsgericht ist kein Selbstzweck. Wegen eingeschränkter Ressourcen können nur diejenigen Fälle vom VGG übernommen werden, in denen ein anderer effektiver gerichtlicher Schutz nicht möglich ist.

In dem neuen Modell hat das VGG mehr Zeit für die Verhandlung der Verfassungsbeschwerden über die Verfassungsmäßigkeit der Wahlen (Referenden). Die Achillesferse dieser Kompetenz bleiben dennoch die unvernünftig kurzen Entscheidungsfristen. Die Verhandlungsfrist einer Verfassungsbeschwerde über die die durchzuführenden Wahlen (Referenden) regelnden Normen und aufgrund dieser Normen durchzuführenden Wahlen (Referenden) darf nicht 30 Tage ab der Einreichung der entsprechenden Verfassungsbeschwerde überschreiten.⁸⁵⁵ Wenn eine Verfassungsbeschwerde die stattgefundenen Parlaments- oder Kommunalwahlen betrifft, hat das VGG 30 Tage ab ihrer Einreichung für die Verhandlung. Diese Frist kann vom Präsidenten des VGG bis auf 30 Tage verlängert werden.⁸⁵⁶ Im Fall einer Verfassungsbeschwerde über die Verfassungsmäßigkeit der durchgeführten Präsidentenwahlen ist die Verhandlungsfrist deutlich kürzer. Sie beträgt nur zwölf Tage ab Einreichung der Verfassungsbeschwerde.⁸⁵⁷

Das VGG braucht mehr Zeit, um der komplizierten Aufgabe der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen (Referenden) gerecht zu werden. Es muss berücksichtigt werden, dass im Regelfall gleichzeitig mehrere Verfassungsbeschwerden eingelegt werden. Solche Sachen werden in Georgien oft vor Gericht gebracht. Die Wahlstreitigkeiten tragen aber einen spezifischen Charakter

⁸⁵⁴ Art. 3 WGB.

⁸⁵⁵ Art. 22 Abs. 2 Satz 1 VerfGG.

⁸⁵⁶ Art. 22 Abs. 3 VerfGG.

⁸⁵⁷ Art. 22 Abs. 4 VerfGG.

und es muss auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sie möglichst zügig zu verhandeln sind. Das VGG darf weder die Gewählten noch die Wähler monatelang auf seine Entscheidung warten lassen. Das wäre negativ für den politischen und rechtlichen Frieden im Land. Deswegen ist eine goldene Mitte zwischen den bestehenden Verhandlungsfristen der Wahlstreitigkeiten und der allgemeinen Verhandlungsfrist⁸⁵⁸ zu finden.

Problematisch ist der Fall, wenn das VGG die Wahlergebnisse für nichtig erklärt, aber eine gewählte Person ihr Amt davor angetreten hat. Eine solche Entwicklung der Ereignisse würde zu einer politisch und rechtlich unangenehmen Lage führen, insbesondere wenn es z. B. um einen neu gewählten Staatspräsidenten geht. Deswegen wäre es vernünftig, die Verhandlungsfristen mit den Amtsantrittsfristen zu synchronisieren, so dass das Verfassungsgericht seine Entscheidung vor dem Amtsantritt einer gewählten Person treffen könnte.

d) Die Bedeutung der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Wahlen und Referenden im Rechtsstaat

Die freien, fairen und verfassungsmäßigen Wahlen und Referenden spielen eine entscheidende Rolle in einem demokratischen Rechtsstaat. Durch diese Formen übt das Volk seine Gewalt direkt aus. Wegen der Bedeutung der Wahlen und Referenden werden die wesentlichen Prinzipien und Fragen, die damit verbunden sind, durch die VG geregelt.⁸⁵⁹ Das bedeutet, dass sie den Rang verfassungsmäßiger Prinzipien und Normen genießen und ihre Wahrung eine der bedeutendsten Forderungen des Rechtsstaates darstellt. Die Kompetenz des VGG im Bereich der Wahlen (Referenden) dient diesbezüglich als ein wichtiges Instrument.

Das Teilnahmerecht an Wahlen und Referenden und die freie Äußerung des Willens sind in Georgien als Grundrecht anerkannt und geschützt.⁸⁶⁰ Die Kompetenz des VGG im Bereich der Wahlen (Referenden) dient dem Ziel, die Bindung des Staates an dieses Grundrecht als an unmittelbar geltendes Recht zu gewährleisten.⁸⁶¹ Das Verfassungsgericht schützt also nicht nur objektive Verfassungswerte, sondern auch subjektive verfassungsmäßige Positionen. Das alles ist für den Rechtsstaat wesentlich.

Die Frage kann auch aus einem anderen Blickwinkel betrachtet werden. Wenn eine politische Partei durch verfassungswidrige Wahlen an die Macht gelangt, wird sie fundamentale Forderungen des Rechtsstaates höchstwahrscheinlich ignorieren. Ein Usurpator wird sich nicht mit dem bestehenden

⁸⁵⁸ Gemäß Art. 22 Abs. 1 VerfGG beträgt die allgemeine Verhandlungsfrist einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage neun Monate ab ihrer Einreichung. Diese Frist kann vom Präsidenten des VGG in besonderen Fällen bis auf zwei Monate verlängert werden.

⁸⁵⁹ Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 49 Abs. 1, Art. 70 Abs. 1 Satz 1, Art. 74, Art. 101¹ Abs. 2 VG.

⁸⁶⁰ Art. 28 VG.

⁸⁶¹ Art. 7 Satz 2 VG.

verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmen „zufriedengeben“. Die Rechtsstaatsgrundlagen können ebenfalls durch ein verfassungswidriges und manipuliertes Referendum beschädigt werden. Die parlamentarische Minderheit ist beschwerdebefugt. Sie hat die Möglichkeit, einerseits ihre Chance, zur Mehrheit zu werden, zu schützen und andererseits die freiheitlich-demokratische Verfassungsordnung im Bereich der Wahlen und Referenden vor den Eingriffen und Manipulationen der Mehrheit zu wahren.

6. Die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Normativakte in Bezug auf die Grundrechte und Freiheiten der Menschen, die durch das zweite Kapitel der VG anerkannt sind

a) Die Bedeutung der Kompetenz im Bereich der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerden

Gemäß Art. 89 Abs. 1 Buchst. „f“ VG und Art. 19 Abs. „e“ VerfGG verhandelt das VGG über die Verfassungsmäßigkeit der Normativakte in Bezug auf die Grundrechte und Freiheiten der Menschen, die durch das zweite Kapitel der VG (Die Staatsangehörigkeit von Georgien. Menschengrundrechte und Freiheiten) anerkannt sind. Im Rahmen dieser Kompetenz des Verfassungsgerichts ist der Begriff „Verfassungsbeschwerde“, den man im Fall der gleichen Kompetenz in Deutschland verwendet, für georgische Verhältnisse sehr allgemein. Die Spezifik der georgischen Gesetzgebungssprache erlaubt nicht, durch die Anwendung dieses Begriffs eine klare Trennlinie zwischen verschiedenen Verfassungsbeschwerden zu ziehen. Die Benennung „individuelle Verfassungsbeschwerde“ wäre auch nicht angemessen, weil nicht nur individuelle Personen, sondern auch der Ombudsmann beschwerdebefugt ist. Deswegen entspricht dem Ziel und Wesen der Verfassungsbeschwerde nach Art. 89 Abs. 1 Buchst. „f“ VG der Begriff „die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde“.

Die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde ist ihrem Wesen nach der Kompetenz des BVerfG gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a (Verfassungsbeschwerde) ähnlich. Sie dient auch der Wahrung der Grundrechte vor verfassungswidrigen Eingriffen seitens der Staatsmacht. Gleichzeitig gibt es wesentliche Unterschiede. Dabei handelt es sich vor allem um den Kreis der Beschwerdebefugten, den Verfassungsbeschwerdegegenstand sowie die Zulassungsvoraussetzungen einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde. Diese Fragen werden unten eingehend besprochen.

Die Anzahl der Verfassungsbeschwerden in Deutschland ist sehr hoch. Sie beträgt 97,5 % aller Verfassungsstreitigkeiten.⁸⁶² Es ist eine ähnliche Lage in Georgien zu beobachten. Nach der Amtsstatistik des VGG beträgt der Anteil grundrechtsschützender Verfassungsbeschwerden 95,6 %.⁸⁶³ Diese Zahl spricht für eine sehr große Bedeutung dieser Kompetenz des Verfassungsgerichts. Die Statistik beeindruckt, aber am wichtigsten ist die Rolle, die solche Verfassungsbeschwerden für das Selbstverständnis des Verfassungsgerichts, seine Beliebtheit und sein Ansehen in der Gesellschaft spielen.⁸⁶⁴

Die Verfassungsbeschwerde gilt in Deutschland als ein zentrales Institut des subjektiven gerichtlichen Schutzes.⁸⁶⁵ Genau dadurch werden gerichtlich die wichtigsten Rechte gewahrt – die Grundrechte. Seinerseits ist der gerichtliche Grundrechtsschutz mit dem Rechtsstaatsprinzip eng verbunden. Neben der Wahrung der subjektiven verfassungsrechtlichen Positionen hat die Verfassungsbeschwerde eine objektive Funktion. Auch im Rahmen dieser Kompetenz schützt das Verfassungsgericht die Verfassungshoheit und die demokratische und rechtsstaatliche Verfassungsordnung. Es beseitigt nicht nur Grundrechtsverstöße, sondern wahrt, interpretiert und entwickelt objektives Verfassungsrecht weiter.⁸⁶⁶ Die Verfassungsbeschwerde erfüllt eine „edukative“ Aufgabe für Staatsorgane.⁸⁶⁷ Dabei verläuft die Grenze der Objektivierung ihrer Funktion dort, wo sie zur Relativierung der subjektiven Schutzfunktion führen würde.⁸⁶⁸ Deswegen wird der individuelle Schutz der Grundrechte als eine Hauptaufgabe betrachtet⁸⁶⁹ und die Fortbildung des Verfassungsrechts als eine sekundäre Funktion der Verfassungsbeschwerde.⁸⁷⁰

Die duale Zielsetzung der georgischen grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde ist insbesondere in denjenigen Fällen bemerkbar, in denen der Verfassungsbeschwerdeführer der Ombudsmann ist. Hinter dieser Verfassungsbeschwerde muss manchmal auch keine konkrete Grundrechtsverletzung stehen. Darüber werden wir unten im Kontext der Zulassungsvoraussetzungen einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde sprechen.

Die Rechtsprechung des VGG zeigt, dass für das Gericht nicht nur der subjektive Rechtsschutz, sondern auch gleichzeitig die Wahrung der gesamten Verfassungsordnung wichtig ist. Wenn das VGG die Verfassungswidrigkeit einer Norm bezüglich einer bestimmten Verfassungsvorschrift

⁸⁶² *Reineck*: Allgemeine Staatslehre, S. 354.

⁸⁶³ Die Statistik des VGG, S. 8.

⁸⁶⁴ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 180.

⁸⁶⁵ *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 411.

⁸⁶⁶ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 153; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 407; *Vofßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 172; BVerfGE 51, 130 (139).

⁸⁶⁷ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 187 f.; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 405; *Vofßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 172; BVerfGE 33, 247 (259).

⁸⁶⁸ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 153.

⁸⁶⁹ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 153.

⁸⁷⁰ *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 54.

feststellt, dann überprüft es zugleich dennoch ihre Vereinbarkeit mit einer anderen Verfassungsnorm, wenn die entsprechende Verfassungsbeschwerde darauf auch ausdrücklich hinweist. Als Beispiel lässt sich der Fall „Die Bürger Georgiens Zaur Elashvili, Suliko Mashia, Rusudan Gogia und andere und der Ombudsmann von Georgien gegen das Parlament von Georgien“ nennen. Die Beschwerdeführer bestritten eine Norm des Gesetzes „Über Unternehmen“ bezüglich des Art. 21 (Eigentumsrecht) und Art. 14 (Rechtsgleichheit) VG. Das VGG stellte fest, dass die angefochtene Norm dem Art. 21 Abs. 2 VG widersprach.⁸⁷¹ Das wäre für die Befriedigung der Beschwerdeführerinteressen und Außerkraftsetzung der von ihnen unerwünschten Norm absolut hinreichend gewesen. Trotzdem befasste sich das VGG zusätzlich mit der Frage der Vereinbarkeit der angefochtenen Norm mit Art. 14 VG und legte einige interessante Überlegungen über Rechtsgleichheit dar.⁸⁷²

b) Wesensmerkmale der Kompetenz des VGG im Bereich der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerden

ba) Verfassungsbeschwerdeführer und -gegner

Art. 39 VerfGG enthält eine klare Regelung über Verfassungsbeschwerdeführer und -gegner sowie den Verfassungsbeschwerdegegenstand im Fall einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde. Gemäß dieser Norm sind Bürger Georgiens, andere Privatpersonen, juristische Personen und der Ombudsmann beschwerdebefugt.⁸⁷³

Wie zu sehen, wird der Kreis der beschwerdebefugten Privat- und juristischen Personen, ebenso wie z. B. in Spanien,⁸⁷⁴ nicht eingeschränkt. Auch in Deutschland kann jedermann klagen, wenn er ein Grundrechtssubjekt ist.⁸⁷⁵ Eine solche Voraussetzung kennt man ebenso in Georgien und das VGG wies auch mehrmals bei der Verhandlung der Zulassungsfrage einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde darauf hin.⁸⁷⁶

Früher war der Kreis der Beschwerdeführer eingeschränkt. Neben den georgischen Staatsangehörigen konnten auch diejenigen Privatpersonen, die in Georgien lebten, eine

⁸⁷¹ EVGG Nr. 2/1 – 370, 382, 390, 402, 405 vom 18.05.2007, S. 148 (165 ff.).

⁸⁷² EVGG Nr. 2/1 – 370, 382, 390, 402, 405 vom 18.05.2007, S. 148 (182 ff.).

⁸⁷³ Art. 39 Abs. 1 Buchst. „a“ und „b“ VerfGG.

⁸⁷⁴ Art. 162 Abs. 1 Buchst. „b“ VKS.

⁸⁷⁵ Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG.

⁸⁷⁶ Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/1/431 vom 31. März 2008 im Fall „Der Bürger Georgiens Shalva Ramishvili gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2008, Batumi 2009, S. 117 (119 f.); Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/2/440 vom 4. April 2008 im Fall „Der Bürger Georgiens Anatoly Kozlovsky gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2008, Batumi 2009, S. 124 (125); BVGG Nr. 2/3/441 vom 18.06.2008, S. 144 (149).

grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde einlegen. Also war der Aufenthalt eines Beschwerdeführers in Georgien eine der Zulassungsvoraussetzungen einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde. Auch der Kreis der beschwerdebefugten juristischen Personen fiel enger aus. Nur die juristischen Personen Georgiens waren beschwerdebefugt.

Gegen die oben erwähnte Regelung des VerfGG wurde vor dem VGG eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde eingelegt. Das Verfassungsgericht hob sie als verfassungswidrig auf.⁸⁷⁷ Dieser Gerichtsfall war aus verschiedenen Gründen wichtig. Das VGG musste eine Norm aus der Gesetzgebung über das Verfassungsgericht, also über sich selbst, überprüfen. Außerdem zeichnete sich die Verfassungsbeschwerde dadurch aus, dass das Kollegium sie ans Plenum weiterleitete, weil seiner Meinung nach der Fall wegen seines Inhalts ein seltenes und besonders wichtiges Rechtsproblem entstehen ließ.⁸⁷⁸ Die Frage war also einerseits für das VGG aktuell und andererseits hatte das Thema der Rechtsstellung und des Rechtsschutzes der Ausländer, Heimatslosen und ausländischer juristischer Personen eine große Bedeutung in verfassungsrechtlicher Hinsicht. Deswegen kann die Weiterleitung als ein richtiger Schritt eingeschätzt werden.

Gemäß der Stellungnahme des Beschwerdeführers wurde durch die Einschränkung des Kreises der Beschwerdebefugten Art. 42 Abs. 1 VG verletzt. Nach dieser Verfassungsvorschrift hat jeder Mensch das Recht, sich zum Schutze seiner Rechte und Freiheiten an ein Gericht zu wenden. Der Beschwerdeführer meinte, dass der Staat das Recht auf gerichtlichen Schutz jeder Person, die sich im Geltungsbereich seiner Jurisdiktion befand, gewährleisten müsse.⁸⁷⁹ Das VGG betonte richtigerweise die Pflicht des Staates, den gerichtlichen Schutz der Rechte zu gewährleisten. Andernfalls wären fundamentale Rechte verletzt sowie das Streben zur Etablierung des Rechtsstaates gefährdet.⁸⁸⁰ Das Verfassungsgericht fand, dass für eine vollwertige Inanspruchnahme der Rechte deren Schutzmöglichkeit vor einem Gericht die bedeutendste Garantie war.⁸⁸¹ Die Privatpersonen, die nicht in Georgien lebten, und diejenigen juristischen Personen, die keine juristischen Personen Georgiens waren, hatten diese Möglichkeit nicht. Dabei waren sie Subjekte mehrerer Grundrechte. Das VGG stellte fest, dass eine solche Einschränkung keinem legitimen Ziel diene, und schätzte sie als verfassungswidrig ein.⁸⁸²

Wie oben erwähnt, ist auch der Ombudsmann befugt, eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde einzureichen. Georgien stellt in dieser Hinsicht keine Ausnahme dar. Ein

⁸⁷⁷ EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 – 39.

⁸⁷⁸ EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (6).

⁸⁷⁹ EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (7).

⁸⁸⁰ EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (18).

⁸⁸¹ EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (28).

⁸⁸² EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (35 f.).

gleiches Institut ist ebenfalls in Spanien bekannt.⁸⁸³ Es kann sich auch an die Idee von *Kelsen* erinnert werden. Er sprach über den Verfassungsanwalt, der imstande wäre, die Verfassungsmäßigkeitsprüfung verfassungswidriger Akten zu initiieren.⁸⁸⁴

Die Beschwerdebefugnis des Ombudsmanns ist logisch an seine verfassungsmäßige Aufgabe geknüpft. Sie besteht vor allem in der Aufsicht über den Schutz der Grundrechte auf dem Staatsgebiet Georgiens.⁸⁸⁵ Die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde ergibt einen effektiven und wirksamen Mechanismus für die Ausübung der Hauptaufgabe des Ombudsmanns. Die Bedeutung der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde des Ombudsmanns wird auch durch den Umstand gestärkt, dass er nicht auf eine konkrete Grundrechtsverletzung warten muss⁸⁸⁶ und ihr vorbeugen kann.⁸⁸⁷ Auf eine positive Rolle des Ombudsmanns deutet ebenso die Amtsstatistik des VGG. Unter allen beschwerde- oder vorlagebefugten Subjekten nimmt er den dritten Platz nach Privatpersonen und juristischen Personen ein.⁸⁸⁸ Darüber hinaus sind die Verfassungsbeschwerden des Ombudsmanns im Regelfall im Unterschied zu anderen Verfassungsbeschwerden und -vorlagen sehr gut verfasst und begründet.⁸⁸⁹

Am Gerichtsverfahren im Fall einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde nimmt nicht nur ein Beschwerdeführer, sondern auch ein Beschwerdegegner teil. Der Beschwerdegegner ist das Staatsorgan, das durch seinen Normativakt eine eventuelle Verletzung der Grundrechte verursacht hat.⁸⁹⁰ Das georgische System unterscheidet sich dadurch von dem deutschen Modell, in dem das Verfahren keinen kontradiktorischen Charakter trägt.⁸⁹¹ In Deutschland ist der Autor eines durch eine Verfassungsbeschwerde angefochtenen Hoheitsaktes kein Beschwerdegegner. Dabei gibt es aber die Möglichkeit seiner Anhörung und des Beitritts zum Verfahren.⁸⁹²

Unter Berücksichtigung der engen Aufgabengrenzen des VGG betreffend die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde und seiner nicht hohen Belastung ließe sich der kontradiktorische Charakter des Verfahrens als positiv einschätzen. Die Argumente eines Beschwerdegegners helfen dem Verfassungsgericht oft, die Frage besser zu klären und eine gut begründete Entscheidung zu treffen. Aber wenn die Befugnisse des VGG in Zukunft erweitert

⁸⁸³ Art. 162 Abs. 1 Buchst. „b“ VKS.

⁸⁸⁴ *Kelsen*: *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, S. 45.

⁸⁸⁵ Art. 43 Abs. 1 VG.

⁸⁸⁶ *Khetsuriani*: *Die Kompetenz des VGG im Bereich des Schutzes der Grundrechte*, S. 51 (66).

⁸⁸⁷ Art. 39 Abs. 1 Buchst. „b“ VerfGG.

⁸⁸⁸ Die Statistik des VGG, S. 2.

⁸⁸⁹ *Das beweist u. a. die Statistik. Etwa ein Drittel der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerden des Ombudsmanns war völlig oder teilweise erfolgreich (Die Statistik des VGG, S. 21).*

⁸⁹⁰ Art. 39 Abs. 2 VerfGG.

⁸⁹¹ *Hopfauf*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf*, GG, Art. 93, Rn. 148.

⁸⁹² Art. 94 BVerfGG.

würden, könnte sich das Verfassungsgericht weniger Luxus in zeitlicher Hinsicht erlauben. In einer solchen Lage wäre es vernünftig, an die Übernahme der deutschen Erfahrung zu denken.

bb) Der Gegenstand der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde

Darüber, was der Gegenstand einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde sein könnte, bilden die VG und das VerfGG eine klare Vorstellung. Gemäß Art. 89 Abs. 1 Buchst. „f“ VG sind nur Normativakte anfechtbar. Eine gleiche Regelung enthält auch Art. 39 Abs. 1 VerfGG. So bleibt eine weite Palette hoheitlicher Akten und Handlungen außerhalb des Kontrollbereichs des VGG. Eine so große Lücke im Bereich des Grundrechtsschutzes ist nicht wünschenswert.

Wird in Georgien über die Verfassungsmäßigkeitsprüfung einer Norm gesprochen, ist darunter ihre Kontrolle sowohl im formellen als auch im materiellen Sinne gemeint. Die formelle Prüfung kann in zwei Teile getrennt werden. Das VGG kontrolliert einerseits, ob die formellen Anforderungen der Normen des zweiten Kapitels der Verfassung eingehalten werden. So z. B. ist die Enteignung in einem durch ein Organgesetz bestimmten Notfall zulässig.⁸⁹³ Wenn ein Notfall durch einen anderen Normativakt festgelegt wird, dann ist dieser Akt wegen seiner formellen Verfassungswidrigkeit ohne weiteres außer Kraft zu setzen.

Das VGG prüft die formelle Vereinbarkeit einer Norm mit der Verfassung auch in einer anderen Hinsicht. Es kontrolliert, ob die verfassungsmäßigen Verfahrensregeln der Verabschiedung, Unterzeichnung, Verkündung und des Inkrafttretens gesetzgeberischer Akte und der Beschlüsse des Parlaments eingehalten werden.⁸⁹⁴ So gilt z. B. der Entwurf eines Organgesetzes als angenommen, wenn ihm mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl des Parlaments zustimmt.⁸⁹⁵ Das Verfassungsgericht würde auch das Organgesetz oder seinen Teil als verfassungswidrig anerkennen, wenn diese Verfassungsvorschrift verletzt wäre.

Am wichtigsten ist aber die Verfassungsmäßigkeitsprüfung einer Norm im inhaltlich-materiellen Zusammenhang.⁸⁹⁶ Dabei berücksichtigt das VGG gemäß dem VerfGG nicht nur die wörtliche Bedeutung einer angefochtenen Norm, sondern auch ihren echten Sinn und ihre Anwendungspraxis sowie das Wesen einer entsprechenden Verfassungsnorm.⁸⁹⁷ Um dieser Forderung des Organgesetzes zu folgen, muss das Verfassungsgericht sowohl alle herkömmlichen Auslegungsmethoden anwenden als auch praktischen Erfahrungen der Normanwendung und -auslegung Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang lässt sich sagen, dass die Rechtsprechung

⁸⁹³ Art. 21 Abs. 3 Satz 1 VG.

⁸⁹⁴ Art. 26 Abs. 2 Buchst. „b“ VerfGG.

⁸⁹⁵ Art. 66 Abs. 2 VG.

⁸⁹⁶ Art. 26 Abs. 2 Buchst. „a“ VerfGG.

⁸⁹⁷ Art. 26 Abs. 3 VerfGG.

des VGG, mit Ausnahme der Rechtsprechung der ersten Etappe der Entwicklung des Verfassungsgerichts, den genannten Gesetzesforderungen im Ganzen entspricht.

bc) Die wichtigsten Zulassungsvoraussetzungen der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde

Die Einreichung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde bedeutet *a priori* nicht, dass das VGG über sie verhandeln und eine Entscheidung treffen wird. Eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde, wie andere Verfassungsbeschwerden und -vorlagen, ist einem Zulassungsverfahren unterworfen.⁸⁹⁸ Es gibt also in Georgien einen gewissen Verfahrensfilter für Verfassungsbeschwerden und -vorlagen. Die Besprechung der Details dieses Instituts würde uns zu weit vom Thema abbringen. Deswegen werden nur solche Momente hervorgehoben, die für den Zugang zum Verfassungsgericht am wichtigsten sind.

Durch die Kompetenz nach Art. 89 Abs. 1 Buchst. „f“ VG wird nicht jedes Recht geschützt. Eine Verfassungsbeschwerde kann nur diejenigen Rechte betreffen, die im zweiten Kapitel der VG vorgesehen und anerkannt sind.⁸⁹⁹ Es muss auch erwähnt werden, dass eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde nicht über alle Fragen, die im zweiten Kapitel geregelt sind, eingelegt werden kann, weil dieses Verfassungskapitel auch andere Normen enthält.

Eine Person ist nur dann beschwerdebefugt, wenn ihre verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten verletzt sind oder in der Zukunft unmittelbar verletzt werden könnten.⁹⁰⁰ Im ersteren Fall ist eine eventuelle Verletzung eines Grundrechts bereits vorhanden. Das ähnelt dem in Deutschland bekannten Institut einer gegenwärtigen Beschwer.⁹⁰¹ Das VGG verlangt von einem Beschwerdeführer im Zulassungsverfahren die Beweise, die einen eventuellen und bereits geschehenen Grundrechtsverstoß bestätigen.⁹⁰² Andernfalls gilt eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde als von einem unbefugten Subjekt eingereicht und wird deswegen zum Hauptverfahren nicht zugelassen.⁹⁰³

Es ist schwierig zu beweisen, ob in Zukunft die Grundrechte des Beschwerdeführers verletzt werden und er deswegen als ein potenzielles Opfer anerkannt werden kann. Bis 2002 war dieses

⁸⁹⁸ Art. 15 Abs. 1¹ VVG.

⁸⁹⁹ *Khetsuriani*: Die Kompetenz des VGG im Bereich des Schutzes der Grundrechte, S. 51 (53).

⁹⁰⁰ Art. 39 Abs. 1 Buchst. „a“ VerfGG.

⁹⁰¹ *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 284.

⁹⁰² So z. B. Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/413 vom 1. März 2007 im Fall „Die Bürger Georgiens Aleksandre Baramidze, Irakli Kandiashvili und die Kommanditgesellschaft „Andronikashvili, Sachsen-Altenburg, Baramidze und Partner“ gegen das Parlament von Georgien“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=511&action=show (abgerufen am 13.03.2013), S. 4.

⁹⁰³ Vgl. BVGG Nr. 1/1/413 vom 01.03.2007, S. 8.

Institut nicht vorgesehen, sondern es wurde erst im Kontext der Reform des VerfGG eingeführt.⁹⁰⁴ Die Neuheit wurde als ein Fortschritt im Schutz der Grundrechte und in der Einführung europäischer Standards eingeschätzt.⁹⁰⁵ Die Vermeidung eines Grundrechtsverstoßes stellt selbstverständlich eine bessere Lösung dar als das Warten auf eine konkrete Verletzung und das Post-factum-Handeln. In der Zwischenzeit könnten irreparable oder schwer behebbar negative Folgen entstehen.

Die Norm des VerfGG über eine potenzielle Verletzung der Grundrechte war allgemein formuliert. Deswegen spielte die Rechtsprechung des VGG eine entscheidende Rolle für ihre Konkretisierung und die Festlegung der Standards der Anerkennung eines Beschwerdeführers als eines potenziellen Opfers. Das hatte seinerseits einen wesentlichen Einfluss auf das Recht einzelner Personen auf gerichtlichen Schutz und auf den Zugang zum Verfassungsgericht.

Das VGG lieferte viele wichtige Stellungnahmen betreffend die Anerkennung als ein potenzielles Opfer. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts war das erhöhte Risiko eines Grundrechtsverstoßes notwendig, um eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde zum Hauptverfahren zuzulassen.⁹⁰⁶ Das Gericht teilte nicht die Vermutung eines Beschwerdeführers über eine eventuelle negative zukünftige Kettenreaktion, die eine Verletzung verursachen könnte, weil die Gefahr für Grundrechte nicht unmittelbar, real und unvermeidlich war.⁹⁰⁷ Für das VGG waren auch abstrakte Behauptungen eines Beschwerdeführers über seine zukünftigen Grundrechtsverletzungen nicht ausreichend.⁹⁰⁸ Das Verfassungsgericht forderte ebenso die Beweise, dass ein entsprechender Beschwerdeführer an der Rechtsbeziehung, die durch eine angefochtene Norm geregelt wurde, in der übersehbaren Zukunft teilnehmen würde.⁹⁰⁹ Wird ein Fazit aus der Rechtsprechung des VGG gezogen, dann kann festgestellt werden, dass das Verfassungsgericht von einem Beschwerdeführer eine konkrete Begründung über seine reale und unvermeidbare Grundrechtsverletzung in übersehbarer Zukunft fordert.

Die oben kurz dargelegten Zulassungsstandards des VGG sind im Ganzen logisch und angemessen. Wenn das Verfassungsgericht einen liberaleren Weg gewählt hätte, dann würde das faktisch die Zulassung einer Popularklage (*actio popularis*) bedeuten, die sich weder der VG noch dem VerfGG

⁹⁰⁴ Art. 25 OG vom 12.02.2002.

⁹⁰⁵ *Khetsuriani*: Die Kompetenz des VGG im Bereich des Schutzes der Grundrechte, S. 51 (65).

⁹⁰⁶ *Khetsuriani*: Die Kompetenz des VGG im Bereich des Schutzes der Grundrechte, S. 51 (62).

⁹⁰⁷ BVGG Nr. 2/3/412 vom 05.04.2007, S. 8 f.

⁹⁰⁸ So z. B. Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/17/399 vom 27. November 2006 im Fall „Die Bürger Georgiens Ermile Tortladze gegen das Parlament von Georgien“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=363&action=show (abgerufen am 12.09.2012), S. 5; BVGG Nr. 1/1/413 vom 01.03.2007, S. 5 ff.

⁹⁰⁹ BVGG Nr. 1/1/413 vom 01.03.2007, S. 4.

entnehmen lässt. Das VGG machte selbst mehrmals darauf aufmerksam.⁹¹⁰ Das Institut der Popularklage würde zur Überbelastung des Gerichts und zu erheblichen Problemen in seiner Tätigkeit, wie bspw. in Ungarn,⁹¹¹ führen. Die Vorgehensweise des VGG ist der Position des BVerfG ähnlich. So teilte das BVerfG die Erfahrung des schweizerischen Bundesgerichts nicht und fand die Vermutung, dass der Beschwerdeführer „*irgendwann einmal in der Zukunft ... betroffen werden könnte*“, für die Zulassung einer Verfassungsbeschwerde nicht ausreichend.⁹¹²

Für die Anerkennung eines Beschwerdeführers als ein potenzielles Opfer ist nicht nur seine Argumentation ausschlaggebend. Um zu entscheiden, wie realistisch eine zukünftige Grundrechtsverletzung ist, berücksichtigt das VGG auch die Natur eines Grundrechts, den Inhalt der angefochtenen Norm und die Umstände des konkreten Falles.⁹¹³ So verlangt z. B. das Verfassungsgericht keine Beweise, wenn das objektiv unmöglich ist, sich aber eine realistische Gefahr eines Grundrechtsverstößes aus dem Inhalt einer Norm offenbar und zweifelsohne ergibt.⁹¹⁴

Als Beispiel ließe sich eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde über Art. 9 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes „Über die Fahndungstätigkeit“ anführen. Diese Norm bestimmte zusätzliche Einschränkungsründe des Geheimnisses der Kommunikation, die telefonisch oder durch ein anderes technisches Mittel geführt wurde. Das VGG ließ die Verfassungsbeschwerde zum Hauptverfahren zu, ohne entsprechende Beweise einer (zukünftigen) Grundrechtsverletzung zu fordern.⁹¹⁵ Dieser Position des Verfassungsgerichts ist zuzustimmen, weil es sinnlos wäre, von einem Beschwerdeführer zu verlangen, darauf zu warten, bis gegen ihn eine Fahndungsmaßnahme angewendet wird. Außerdem tragen solche Maßnahmen in der Regel einen heimlichen Charakter und es ist fast ausgeschlossen, dass ein Opfer die potenzielle Verletzung seiner Grundrechte überhaupt erfährt.⁹¹⁶

Für die Zulassung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde hat es keine Bedeutung, ob die dadurch angefochtene Norm noch des Erlasses eines zusätzlichen Vollzugsaktes bedarf. Die georgische Gesetzgebung enthält keine solche Forderung. Das VGG betont, dass eine verfassungswidrige Norm nicht dadurch verfassungsmäßig werde, dass sie ohne zusätzliche

⁹¹⁰ So z. B. BVGG Nr. 2/3/412 vom 05.04.2007, S. 9; BVGG Nr. 2/3/441 vom 18.06.2008, S. 144 (149 f.); Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/4/490 vom 28. Dezember 2010 im Fall „Der Bürger Georgiens Niaz Mikeladze gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2010, Batumi 2011, S. 88 (92).

⁹¹¹ Schwartz: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 145.

⁹¹² BVerfGE 1, 97 (102).

⁹¹³ BVGG Nr. 1/1/413 vom 01.03.2007, S. 5.

⁹¹⁴ BVGG Nr. 1/1/413 vom 01.03.2007, S. 4 f.

⁹¹⁵ Der Protokollvermerk des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/7/407 vom 14. November 2006 im Fall „Die Assoziation der jungen Juristen Georgiens und die Bürgerin Georgiens Ekaterine Lomtadidze gegen das Parlament von Georgien“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=24&id=716&action=show (abgerufen am 13.03.2013).

⁹¹⁶ Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 544.

Regelungen keine Rechtsbeziehungen entstehen ließe.⁹¹⁷ Aufgrund dieser Aussage lässt sich feststellen, dass das Fehlen eines solchen zusätzlichen Akts für das VGG kein Hindernis für die Zulassung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde darstellt.

Diese Lage unterscheidet sich von der Situation in Deutschland. Das BVerfG fordert, dass eine angefochtene Norm unmittelbar in den Grundrechten eingreift, also nicht des Erlasses eines Vollzugsaktes bedarf.⁹¹⁸ Die österreichische Gesetzgebung enthält ähnliche Regelungen. Hier ist der Antrag einer Person gegen ein Gesetz nur dann zulässig, wenn es ohne eine Gerichtsentscheidung oder den Erlass eines Bescheides für den Antragsteller wirksam geworden ist.⁹¹⁹ Dabei werden auch einige Ausnahmen zugelassen. So ist z. B. kein Vollzugsakt in Deutschland notwendig, wenn im Fall der Nichtzulassung einer Verfassungsbeschwerde nicht mehr korrigierbare Folgen entstehen könnten.⁹²⁰ Es könnten auch die Verfassungsbeschwerden im Strafrecht- und Ordnungswidrigkeitenbereich den Ausnahmen zugerechnet werden. In solchen Fällen wartet das BVerfG logischerweise nicht darauf, bis ein Beschwerdeführer ein Verbrechen oder eine Ordnungswidrigkeit begeht.⁹²¹

Die Position des VGG über einen zusätzlichen Vollzugsakt, ungeachtet der Abweichung von der Erfahrung der entwickelten Staaten, ist gerechtfertigt. Wenn das Verfassungsgericht von einem Beschwerdeführer fordern würde, dass er auf einen Vollzugsakt warten sollte, würde es eine an ihn durch die Gesetzgebung nicht vorgesehene Forderung stellen. Das wäre unzulässig und gesetzeswidrig, weil die Gründe der Nichtzulassung einer Verfassungsbeschwerde ausführlich bestimmt sind.⁹²² Darunter lässt sich das Fehlen eines Vollzugsakts nicht finden.

Im Unterschied zur grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde einer Person braucht die Zulassung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde des Ombudsmanns keine geschehene oder zukünftige Grundrechtsverletzung. Das VGG richtete seine Aufmerksamkeit auf diese Frage im Zulassungsverfahren der Verfassungsbeschwerde Nr. 418, die vom Ombudsmann eingelegt wurde.⁹²³ Der Beschwerdegegner behauptete, dass der Ombudsmann nicht befugt war, diese Verfassungsbeschwerde einzureichen. Seiner Meinung nach war der Ombudsmann nur dann beschwerdebefugt, wenn er ein konkretes Gesuch eines Bürgers, eine Information oder statistische

⁹¹⁷ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/493 vom 27. Dezember 2010 im Fall „Die politischen Bürgervereinigungen „Die neuen Rechten“ und „Die konservative Partei von Georgien“ gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2010, Batumi 2011, S. 40 (S. 58).

⁹¹⁸ So z. B. BVerfGE 97, 157 (164).

⁹¹⁹ Art. 140 Abs. 1 Satz 4 B-VG.

⁹²⁰ *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 541 f.

⁹²¹ So z. B. BVerfGE 81, 70 (82 f.).

⁹²² Art. 18 VVG.

⁹²³ Der Beschluss des Verfassungsgerichts Georgiens Nr. 2/6/418 vom 4. Dezember 2007 im Fall „Der Ombudsmann von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=442&action=show (abgerufen am 30.05.2013).

Angaben über die Verletzung der Grundrechte in der Hand hatte. Der Beschwerdegegner schloss die Möglichkeit einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde des Ombudsmanns über einen zukünftigen Verstoß gegen ein Grundrecht sogar völlig aus.⁹²⁴

Das VGG teilte die Meinung des Beschwerdegegners nicht. Es unterstrich, dass der Inhalt und die Grenzen der Beschwerdebefugnis des Ombudsmanns unter Beachtung der Rolle dieser Institution für die Wahrung der Grundrechte sowie des Vorrangs des Grundrechtsschutzes interpretiert werden mussten. Deswegen war der Ombudsmann nicht verpflichtet, Beweise über eine konkrete, bereits erfolgte oder zukünftige Grundrechtsverletzung beizubringen. Es reiche aus, wenn er eine Norm als verfassungswidrig erachte und in seiner grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde das auf entsprechende Weise begründe.⁹²⁵

Wie zu sehen ist, erkannte das VGG faktisch das Recht des Ombudsmanns auf eine Popularklage an. Dieser Schritt des Verfassungsgerichts ist gerechtfertigt. Eine andere Interpretation wäre ein harter Schlag gegen diese für die Wahrung der Grundrechte wichtige Institution und im Allgemeinen gegen den gesamten Schutz der Grundrechte gewesen. Dabei muss erwähnt werden, dass eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde des Ombudsmanns im Regelfall sowohl konkrete Tatsachen als auch statistische Angaben enthält. In vielen Fällen war er sogar ein Nebenkläger mit verschiedenen Personen.

Eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde, wie alle anderen Verfassungsbeschwerden und -vorlagen, muss begründet sein. Andernfalls ist ihre Zulassung zum Hauptverfahren ausgeschlossen.⁹²⁶ Die Begründung einer Verfassungsbeschwerde bedeutet, dass Beweise erbracht werden müssen, die ihre Schlüssigkeit bestätigen.⁹²⁷ Oberflächliche und formelle Behauptungen sind nicht ausreichend. Das VGG fordert eine sachliche Argumentation, die auf die Verfassungswidrigkeit einer Norm deutet.⁹²⁸ Wenn die Position eines Beschwerdeführers keine Vorstellung über seine Stellungnahme zur Verfassungswidrigkeit einer angefochtenen Norm liefert, dann gilt sie nicht als sachlich.⁹²⁹ Das Verfassungsgericht akzeptiert ebenfalls keine widersprüchlichen Überlegungen.⁹³⁰ Es lässt auch keine Begründung zu, die sich entweder auf eine falsche Erwartung betreffend die Rechtsfolgen der Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde⁹³¹

⁹²⁴ BVGG Nr. 2/6/418 vom 04.12.2007, S. 3.

⁹²⁵ BVGG Nr. 2/6/418 vom 04.12.2007, S. 5.

⁹²⁶ Art. 18 Buchst. „a“ VVG.

⁹²⁷ Art. 31 Abs. 2 VerfGG; Art. 16 Abs. 1 Buchst. „e“ VVG.

⁹²⁸ BVGG Nr. 2/3/441 vom 18.06.2008, S. 144 (148).

⁹²⁹ BVGG Nr. 2/8/448 vom 29.10.2008, S. 152 (157).

⁹³⁰ So z. B. BVGG Nr. 2/8/448 vom 29.10.2008, S. 152 (157 f.).

⁹³¹ So z. B. BVGG Nr. 2/8/448 vom 29.10.2008, S. 152 (158 f.); BVGG Nr. 2/9/450 vom 04.12.2008, S. 168 (176); BVGG Nr. 2/1/456 vom 07.04.2009, S. 182 (186 f.); Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/5/467 vom 8. Juni 2009 im Fall „Der Ombudsmann von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2009, Batumi 2010, S. 200 (205).

oder auf eine offenbar fehlerhafte Auslegung einer angefochtenen Norm stützt.⁹³² Die Rechtsprechung des VGG über die Begründung einer Verfassungsbeschwerde kann im Ganzen als mäßig streng eingeschätzt werden. Das wird u. a. auch dadurch verursacht, dass das Verfassungsgericht nicht so belastet ist und offensichtlich keine „Abschreckung“ der potenziellen Beschwerdeführer möchte.

In Georgien gibt es keine zeitliche Einschränkung der Einreichung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde oder anderer Verfassungsbeschwerden. Dieser Umstand enthält eine bestimmte Gefahr für die Rechtssicherheit. Es ist nicht sinnvoll, wenn eine Norm in zeitlicher Hinsicht unbegrenzt angefochten werden kann. Deswegen wäre es angemessen, die deutsche Erfahrung⁹³³ zu übernehmen und eine vernünftige Einlegungsfrist der Verfassungsbeschwerden nach dem Inkrafttreten einer Norm zu bestimmen. Im Fall einer solchen Änderung sollte auch eine Einreichungsfrist der Verfassungsbeschwerden betreffend die Normen, die bereits in Kraft sind, festgelegt werden.

bd) Rechtsfolgen der Stattgebung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde

Gleich wie bei anderen Verfassungsbeschwerden verursacht auch die Stattgebung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde die Außerkraftsetzung einer angefochtenen Norm ab der Veröffentlichung einer entsprechenden Entscheidung des VGG.⁹³⁴ Das Verfassungsgericht setzt nur diejenigen Normen außer Kraft, die in einer Verfassungsbeschwerde gerügt wurden, und ist strikt auf einen Beschwerdegegenstand beschränkt.

Die Entscheidung im Rahmen einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde, ebenso wie andere Entscheidungen über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm, besitzt keine rückwirkende Kraft. Der Grund dazu ist die Wahrung der Rechtssicherheit. Aber die Gerechtigkeit fordert manchmal eine andere Vorgehensweise. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Stattgebung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde ohne Rückwirkungskraft der Entscheidung für einen Beschwerdeführer absolut sinnlos wäre. Deswegen wäre es auch hier sinnvoll gewesen, dem VGG die Befugnis einzuräumen, in jeden konkreten Fall zu entscheiden, ab wann eine verfassungswidrige Norm aufgehoben wird.

⁹³² So z. B. BVGG Nr. 2/9/450 vom 04.12.2008, S. 168 (175 f.); BVGG Nr. 2/1/456 vom 07.04.2009, S. 182 (186).

⁹³³ Vgl. § 93 Abs. 3 und 4 BVerfGG.

⁹³⁴ Art. 23 Abs. 1 VerfGG.

c) Die Bedeutung der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde für den Rechtsstaat

Das Institut der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde zeigt eine vielseitige Tragweite im Rechtsstaat. Das Hauptziel des Rechtsstaates liegt in der Wahrung und Stärkung der individuellen Freiheit. Die Freiheit findet ihrerseits einen direkten oder indirekten Niederschlag vor allem in Grundrechten. Deswegen steht die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde im Dienst der Freiheit als des höchsten Wertes des Rechtsstaates. Sie stellt ein zentrales Mittel für die Gewährleistung des fundamentalen Verfassungsprinzips der Bindung des Staates durch Grundrechte dar.

Im Rechtsstaat müssen jeder Person effektive Rechtsschutzmittel gegen hoheitliche Entscheidungen zur Verfügung gestellt werden. Die individuelle Verfassungsbeschwerde ergibt einen bedeutsamen Bestandteil dieses Schutzsystems. Sie wird als ein außerordentlicher Rechtsbehelf zur Wahrung der Grundrechte bewertet.⁹³⁵

Die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde stellt einen Beschwerdeführer auf Augenhöhe mit obersten Staatsorganen. Manchmal ist sie das einzige Mittel, um Grundrechte vor der Einmischung seitens eines Organs wie bspw. des Parlaments zu schützen. Jede Person bekommt eine reale Chance, ihre verfassungsmäßige Stellung und Interessen auf jedem Niveau gegen jedes Subjekt erfolgreich durchzusetzen. Andererseits stimuliert das Institut der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde Staatsorgane, damit sie ihre Entscheidungen verantwortungsbewusster treffen und sie aufmerksam auf ihre Verfassungsmäßigkeit prüfen. Deswegen ist der Einschätzung zuzustimmen, dass sogar die Existenz eines gleichen Instituts zur Vorbeugung der Verletzungen der Grundrechte beiträgt.⁹³⁶

Man unterstreicht die Doppelnatur der individuellen Verfassungsbeschwerde.⁹³⁷ Einerseits ist sie zunächst für den Schutz subjektiver Rechte bestimmt.⁹³⁸ Andererseits werden dadurch Verfassungswerte und Verfassungsordnung geschützt, weil sich der Mensch und seine Grundrechte im Zentrum des freiheitlich-demokratischen Systems befinden. Deshalb geht die Bedeutung einer individuellen Verfassungsbeschwerde über die Grenzen eines konkreten Gerichtsfalls hinaus. Sie dient gleichzeitig der Wahrung und Auslegung des Verfassungsrechts.⁹³⁹ Die Doppelnatur der

⁹³⁵ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 186; *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 54; *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1649); *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 403; *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 165; BVerfGE 18, 315 (325).

⁹³⁶ *Federer*: Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, S. 59 (72).

⁹³⁷ So z. B. *Böckenförde*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 9 (15).

⁹³⁸ *Seuffert*: Die Verfassungsbeschwerde in der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 159 (160); *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 403.

⁹³⁹ *Badura*: Staatsrecht, S. 806; *Federer*: Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, S. 59 (72); *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 54.

Verfassungsbeschwerde wird mit einer gleichartigen Natur der Grundrechte verbunden. Die Grundrechte sind vor allem subjektive Freiheitsrechte, aber zugleich stellen sie objektive Wertentscheidungen dar.⁹⁴⁰

Was die Rechtsprechung des VGG betrifft, lässt sich jedoch die Feststellung treffen, dass das Gericht die Funktion der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde zu einseitig betrachtete.⁹⁴¹ Das Verfassungsgericht betont, dass das Ziel dieser Kompetenz nur die Wiederherstellung eines verletzten Grundrechts oder die Vermeidung eines eventuellen zukünftigen Verstoßes sei. Diese Schlussfolgerung zieht das VGG daraus, dass lediglich dies das Ziel eines Beschwerdeführers sei. So wurde die Mission des Schutzes der ganzen Verfassungswertordnung vernachlässigt. Bei der Bestimmung des Zieles einer Kompetenz des VGG spielt nicht nur die Zielsetzung der Beschwerdeführer eine Rolle, sondern auch das Wesen und die objektive Bedeutung dieser Kompetenz.

7. Die Verfassungsmäßigkeitskontrolle internationaler Verträge und Abkommen

Die VG deklariert den Vorrang des Völkerrechts vor dem innerstaatlichen Recht. Die georgische Gesetzgebung entspricht den allgemein anerkannten Vorschriften und Prinzipien des Völkerrechts. Internationale Verträge und Abkommen Georgiens erlangen vorrangige Rechtskraft gegenüber den innerstaatlichen Normativakten, wenn sie der VG oder dem Verfassungsvertrag nicht widersprechen.⁹⁴² Diese Verfassungsvorschrift wird durch das Gesetz „Über Normativakte“ (NAG) konkretisiert. Internationale Verträge und Abkommen Georgiens gehören zum Kreis der Normativakte von Georgien.⁹⁴³ Sie belegen in der Hierarchie der Normativakte den dritten Platz nach der Verfassung (dem Verfassungsgesetz) und dem Verfassungsvertrag und vor dem Organgesetz.⁹⁴⁴

Wie zu sehen, sind internationale Verträge und Abkommen Georgiens als ein Teil des georgischen Rechtsraums anerkannt. Dabei müssen sie der VG entsprechen. Die Verletzung der Verfassung kann auch durch internationale Verträge und Abkommen bewirkt werden. Daraus folgt, dass sie der Verfassungsmäßigkeitsprüfung unterworfen sind.

In Georgien kennt man zwei unterschiedliche Verfahrensarten für die Verfassungsmäßigkeitskontrolle internationaler Verträge und Abkommen. Die Anwendung der jeweiligen Art hängt davon ab, ob ein internationaler Akt für Georgien in Geltung steht. Für die

⁹⁴⁰ So z. B. *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 151.

⁹⁴¹ EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (31 f.).

⁹⁴² Art. 6 Abs. 2 VG.

⁹⁴³ Art. 7 Abs. 1 Satz 2 NAG.

⁹⁴⁴ Art. 7 Abs. 3 NAG.

Verfassungsmäßigkeitsprüfung derjenigen internationalen Verträge und Abkommen, die für Georgien bereits gelten, ist eine Verfassungsbeschwerde vorgesehen.⁹⁴⁵ Wenn ein internationaler Akt keiner Ratifizierung bedarf, wird die Einlegung einer Verfassungsbeschwerde zeitlich oder durch andere besondere Zulassungsvoraussetzungen nicht eingeschränkt.⁹⁴⁶ Wenn dagegen internationale Verträge oder Abkommen ratifiziert werden, kann eine Verfassungsbeschwerde nur in folgenden Fällen und Fristen eingereicht werden:

- innerhalb von 30 Tagen nach dem Verzicht des Parlaments auf die Aufhebung oder Kündigung eines ratifizierten Vertrags oder Abkommens oder seines Teils,⁹⁴⁷
- zwischen dem 31. und 60. Tag nach der Antragstellung über die Aufhebung oder Kündigung eines ratifizierten Vertrags oder Abkommens oder seines Teils, wenn das Parlament über die Frage innerhalb von 30 Tagen keine Entscheidung getroffen hat.⁹⁴⁸

Die Gesetzgebung regelt die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Verträge und Abkommen anders, die zu ratifizieren sind, aber vom Parlament noch nicht ratifiziert wurden und deswegen für Georgien noch keine verbindliche Geltungskraft besitzen. In einem solchen Fall kann eine Verfassungsvorlage erfolgen. Das muss vor der Ratifizierung eines Vertrages oder Abkommens geschehen.⁹⁴⁹ Es wird also die präventive Verfassungskontrolle ausgeübt,⁹⁵⁰ die für das VGG eine Ausnahme darstellt. Die Anwendung der vorbeugenden Kontrolle ist diesmal gerechtfertigt, weil dadurch das Inkrafttreten einer Norm verhindert wird, deren Außerkraftsetzung für Georgien mit langen und komplizierten Prozeduren verbunden wäre.

Die Einlegung einer Verfassungsvorlage setzt das Ratifizierungsverfahren bis zur Veröffentlichung einer abschließenden Entscheidung des VGG aus.⁹⁵¹ Um die Sabotierung lebenswichtiger internationaler Verträge und Abkommen zu vermeiden, wäre es sinnvoll, dass das Verfassungsgericht in jedem konkreten Fall selbst entscheidet, ob das Ratifizierungsverfahren vorläufig einzustellen ist.

Die Weite des Beschwerdeführerkreises hängt davon ab, ob eine Verfassungsbeschwerde oder eine Verfassungsvorlage eingereicht wird. Im Fall einer Verfassungsbeschwerde sind der Staatspräsident, die Regierung und mindestens ein Fünftel der Parlamentsmitglieder befugt, diese einzulegen. Demgegenüber kann eine Verfassungsvorlage nur mindestens ein Fünftel der

⁹⁴⁵ Art. 38 Abs. 2¹ VerfGG.

⁹⁴⁶ Art. 38 Abs. 2¹ Buchst. „c“ VerfGG.

⁹⁴⁷ Art. 38 Abs. 2¹ Buchst. „a“ VerfGG.

⁹⁴⁸ Art. 38 Abs. 2¹ Buchst. „b“ VerfGG.

⁹⁴⁹ Art. 38 Abs. 2 VerfGG.

⁹⁵⁰ *Gaul: Verfassungsgebung*, S. 252.

⁹⁵¹ Art. 65 Abs. 4 VG.

Parlamentsabgeordneten einlegen.⁹⁵² Die Rechte der jeweiligen Parlamentsminderheit werden auch in diesem Zusammenhang geschützt. Einerseits kann sie die Entscheidungen der Mehrheit über internationale Verträge und Abkommen revidieren lassen und andererseits das Verfahren der Entscheidungsfindung bis zur endgültigen Klärung der Verfassungsmäßigkeit einer internationalen Rechtsnorm aussetzen.

An Streitigkeiten über die Verfassungsmäßigkeit internationaler Verträge und Abkommen beteiligen sich auch Beschwerdegegner. Wer der Beschwerdegegner ist, hängt davon ab, ob das Parlament einen angefochtenen Vertrag oder ein streitiges Abkommen zu ratifizieren hat. Wenn ein internationaler Akt der Ratifizierung bedarf, dann übernimmt das Parlament, also das ratifizierende Organ, die Rolle eines Beschwerdegegners. Andernfalls ist der Beschwerdegegner entweder das Staatsorgan, das einen Vertrag oder ein Abkommen geschlossen hat, oder sein Rechtsnachfolger.⁹⁵³

Der kontradiktorische Charakter der Gerichtsstreitigkeiten über die Verfassungsmäßigkeit internationaler Akte entspricht nicht dem Wesen dieser Kompetenz des VGG. Im Rahmen der angegebenen Aufgabe werden vor allem objektive Verfassungswerte und keine konkreten subjektiven Rechtspositionen geschützt.

Die Rechtsfolgen einer Entscheidung des VGG über die Verfassungsmäßigkeit eines internationalen Vertrags oder Abkommens hängen von der Art des Verfahrens ab.⁹⁵⁴ Die Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde verursacht die Außerkraftsetzung eines verfassungswidrigen internationalen Aktes oder seines Teils für Georgien. Andere Folgen löst die Stattgebung einer Verfassungsvorlage aus. Nachdem ein Vertrag oder Abkommen oder sein Teil als verfassungswidrig anerkannt wird, ist es verboten, diese internationalen Akte zu ratifizieren.

Die Regelung über Rechtsfolgen braucht eine Vervollständigung. Die Außerkraftsetzung einer internationalen Rechtsnorm ergibt eine spezifische und komplizierte Frage. Sie ist nicht nur mit innerstaatlichen Prozessen, sondern auch und vor allem mit internationalen Beziehungen und Verpflichtungen verbunden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass fast alle internationalen Verträge und Abkommen spezielle Bestimmungen über das Inkraft- oder Außerkrafttreten für ihre Parteien enthalten. So kann die Außerkraftsetzung durch das VGG den genannten Bestimmungen widersprechen. Außer rechtlichen Komplikationen sind auch negative internationale Folgen eines solchen einseitigen Schrittes zu erwarten. Deshalb ist in diesem Bereich vorsichtig zu handeln.

⁹⁵² Art. 38 Abs. 1 VerfGG.

⁹⁵³ Art. 38 Abs. 6 VerfGG.

⁹⁵⁴ Art. 23 Abs. 5 VerfGG.

Einige Staaten, wie z. B. Russland, lassen die Verfassungsmäßigkeitsprüfung nur derjenigen internationalen Akte zu, die noch nicht in Kraft getreten sind.⁹⁵⁵ Interessanter und vielleicht zu übernehmen ist die österreichische Erfahrung. In Österreich besteht die Möglichkeit, den Vollzug einer entsprechenden Entscheidung für eine lange Frist zu verschieben.⁹⁵⁶ Es wäre besser, wenn das VGG einem zuständigen Organ eine Chance gäbe, aus einem internationalen Vertrag oder Abkommen nach dessen Regelungen auszusteigen, es sei denn, eine Vollzugsverschiebung würde negative Folgen für Grundrechte und andere fundamentale Verfassungswerte verursachen.

Die Rechtsfolgen der Stattgebung einer Verfassungsvorlage sind ebenfalls änderungsbedürftig. Es besteht keine Notwendigkeit, die Ratifizierung des ganzen Vertrages oder Abkommens zu verbieten, wenn z. B. nur dessen Teil als verfassungswidrig anerkannt wurde und sich bei der Ratifizierung mit einem Vorbehalt die Geltung dieser Norm für Georgien ausschließen lässt.

8. Die Frage der Anerkennung oder vorzeitigen Aufhebung des Mandats eines Mitglieds des Parlaments von Georgien

Die Kompetenz der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Anerkennung oder vorzeitigen Aufhebung des Mandats eines Parlamentsmitglieds ist nicht direkt durch Art. 89 Abs. 1 VG vorgesehen. Sie ergibt sich aus Art. 54 Abs. 1 Satz 2 VG. Demgemäß kann eine Verfassungsbeschwerde über eine Entscheidung des Parlaments betreffend die Anerkennung oder vorzeitige Aufhebung des Mandats eines Parlamentsmitglieds eingelegt werden. Deswegen ist diese Zuständigkeit des VGG im Aufgabenkatalog des VerfGG (Art. 19 Abs. 1 Buchst. „g“ VerfGG) ausdrücklich genannt.

Beschwerdebefugt sind der Staatspräsident, mindestens ein Fünftel der Parlamentsabgeordneten sowie der Bürger, deren Mandat das Parlament nicht anerkannt oder vorzeitig aberkannt hat.⁹⁵⁷

Einerseits kann die Person, deren subjektive Rechtsstellung durch eine Parlamentsentscheidung verletzt wurde, ihre Interessen schützen. Andererseits bekommt die Minderheit eine Chance, ihre Reihen vor willkürlichen und verfassungswidrigen Angriffen der Mehrheit zu wahren. Die Beschwerdebefugnis des Staatspräsidenten trägt eher einen formellen Charakter. Es ist unwahrscheinlich, dass er eine Verfassungsbeschwerde einreicht, insbesondere dann, wenn der Staatspräsident zur politischen Partei gehört, die die Parlamentsmehrheit bildet.

⁹⁵⁵ Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999, S. 777 – 819, Art. 125 Abs. 2 Buchst. „d“.

⁹⁵⁶ Art. 140a Abs. 1 Satz 3 B-VG.

⁹⁵⁷ Art. 40 Abs. 1 VerfGG.

Der Beschwerdegegner ist das Parlament,⁹⁵⁸ weil das Mandat eines Parlamentsabgeordneten nur durch seine Entscheidung anerkannt bzw. vorzeitig aufgehoben werden kann.⁹⁵⁹ Die Gesetzgebung bestimmt auch eine Beschwerdeeinlegungsfrist. Sie darf zwei Wochen nach dem Inkrafttreten einer entsprechenden Entscheidung des Parlaments nicht übersteigen.⁹⁶⁰

Die Rechtsfolgen einer Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Mandatsanerkennung oder seiner vorzeitigen Aberkennung hängen davon ab, ob es sich um einen Bürger handelt, der wegen der Aberkennung oder Nichtanerkennung des Mandats keinen Abgeordnetenstatus trägt, oder um ein Mitglied des Parlaments, das seinen Status verfassungswidrig erhalten hat. Im ersteren Fall wird das Gerechtigkeitsprinzip bevorzugt. Ein verfassungswidriger Beschluss des Parlaments über die vorzeitige Aufhebung des Mandats oder den Verzicht auf die Anerkennung des Mandats verliert seine Rechtskraft *ex tunc*. Dementsprechend wird das Mandat wiederhergestellt oder anerkannt.⁹⁶¹ Im zweiten Fall treten die Rechtsfolgen der Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde *ex nunc* ein. Ein verfassungswidriger Parlamentsbeschluss oder ein Teil von ihm wird ab der Veröffentlichung einer Entscheidung des VGG außer Kraft gesetzt. Ein betroffenes Parlamentsmitglied verliert ebenso ab diesem Moment seinen Status.⁹⁶² Diese Regelung ist gerechtfertigt, weil sich ein Parlamentsabgeordneter in der Regel an der Entscheidung verschiedener Fragen beteiligt, die zur Kompetenz des Parlaments gehören. Unter diesen Umständen würde die *Ex-tunc*-Wirkung einer Entscheidung des VGG den Rechtssicherheitsgrundsatz oft in Gefahr bringen und die Tätigkeit des Parlaments verzögern.

Den wichtigsten Maßstab für das VGG im Rahmen der Streitigkeiten über die Mandatsanerkennung oder -aberkennung stellt Art. 54 Abs. 2 VG dar. Diese Verfassungsvorschrift zählt die Voraussetzungen der vorzeitigen Mandatsaufhebung auf. Art. 54 Abs. 2 VG muss weit ausgelegt werden. Er gibt uns eine Vorstellung auch bezüglich der Frage, wann eine Person nicht Parlamentsmitglied werden kann. Die durch Art. 54 Abs. 2 VG bestimmten Umstände sind zwar die Gründe der Mandatsaberkennung, aber logischerweise kann auch das Mandat derjenigen Person nicht anerkannt werden, die gleiche Probleme hat (gegen sie trat ein Strafurteil in Kraft; sie wurde durch eine Gerichtsentscheidung als handlungsunfähig anerkannt; sie besetzt ein Amt oder übt eine Tätigkeit aus, die mit ihrem Mandat nicht kompatibel sind; sie verlor die georgische Staatsangehörigkeit).

Im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde über die Verfassungsmäßigkeit der Mandatsanerkennung oder -aberkennung kommt keine Wahlthematik in Frage. Die Überprüfung der Wahlergebnisse sieht

⁹⁵⁸ Art. 40 Abs. 2 VerfGG.

⁹⁵⁹ Art. 54 Abs. 1 Satz 1 VG.

⁹⁶⁰ Art. 40 Abs. 3 VerfGG.

⁹⁶¹ Art. 23 Abs. 6a und 6b VerfGG.

⁹⁶² Art. 23 Abs. 6c und 6d VerfGG.

eine andere Kompetenz des VGG vor, worüber wir bereits gesprochen haben. Das Hauptziel dieser Aufgabe des Verfassungsgerichts besteht darin, die willkürlichen, verfassungswidrigen und dementsprechend im rechtsstaatlichen Sinne gefährlichen Mehrheitsentscheidungen gegen einige Abgeordneten zu beheben.

9. Die Frage einer Verfassungsverletzung oder des Vorhandenseins des Straftatbestandes in der Handlung des Staatspräsidenten, Präsidenten des OGHG, Regierungsmitglieds, Generalauditors des SDSA sowie der Mitglieder des Rates der NBG

Diese Kompetenz des VGG ist ein wichtiger Teil des Impeachmentverfahrens wegen eines Verfassungsverstößes. Das Verfassungsgericht gibt ein Gutachten darüber ab, ob der Staatspräsident, der Präsident des OGHG, ein Regierungsmitglied, der Generalauditor des SDSA oder ein Mitglied des Rates der NBG die Verfassung verletzt hat. Ebenso wie die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Mandatsanerkennung oder -aberkennung ist die Befugnis bezüglich des Impeachmentverfahrens durch Art. 89 Abs. 1 VG nicht vorgesehen. Diese Kompetenz des Verfassungsgerichts ergibt sich jedoch aus anderen Verfassungsnormen, die das Impeachmentverfahren regeln.⁹⁶³

Im Allgemeinen ist das Impeachmentverfahren, insbesondere gegen den Staatspräsidenten, so kompliziert, dass sein Erfolg faktisch unmöglich scheint. Das stellt aber jetzt nicht den Gegenstand unserer Interessen dar. Im Rahmen dieser Dissertation sind nur die Rolle und Bedeutung des VGG im Impeachmentverfahren wichtig. Zwar trifft das Parlament die abschließende Entscheidung eines Impeachmentverfahrens,⁹⁶⁴ aber das Verfassungsgericht kann es dennoch maßgeblich beeinflussen. Wenn das VGG keinen Verfassungsverstöß seitens einer Amtsperson feststellt, dann wird das ganze Verfahren eingestellt und das Parlament kann keine abschließende Abstimmung durchführen.⁹⁶⁵

Die neue Fassung des Art. 63 VG, die von der Vereidigung des im Oktober 2013 gewählten Staatspräsidenten in Kraft trat, sieht die Erweiterung der Kompetenz des VGG im Impeachmentverfahren vor. Sie umfasst die Feststellung nicht nur einer Verfassungsverletzung, sondern auch eines Straftatbestandes in der Handlung einer Amtsperson.⁹⁶⁶ Letzteres gehört definitiv nicht zum typischen Aufgabenkreis der Verfassungsgerichte. Deswegen wäre es besser, wenn diese

⁹⁶³ Art. 63 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, Art. 64 Abs. 2 Satz 1 VG.

⁹⁶⁴ Art. 63 Abs. 3, Art. 64 Abs. 2 Satz 1 VG.

⁹⁶⁵ Art. 63 Abs. 2 VG.

⁹⁶⁶ Art. 1 Abs. 17 VerfG vom 15.10.2010.

Funktion in den Aufgabenbereich des OGHG, das die Kassationsinstanz in Georgien u. a. in Strafsachen darstellt,⁹⁶⁷ zurückkehren würde.

Vorlagebefugt ist mindestens ein Drittel der Parlamentsmitglieder.⁹⁶⁸ Die Verhandlung dieser Frage trägt nicht die Form eines klassischen Streits. Darauf deutet die Tatsache, dass das VGG eine betroffene Amtsperson ins Verfahren zwar einbeziehen kann, aber nicht muss.⁹⁶⁹ Die Verhandlung ist also auch ohne ihre Teilnahme möglich.

Die VG ist das höchste Gesetz des Staates.⁹⁷⁰ Die staatliche Macht wird in den durch die Verfassung bestimmten Grenzen ausgeübt.⁹⁷¹ Die Botschaft der VG ist klar: Die Wahrung der Verfassungsforderungen ist die Pflicht jedes Staatsorgans und aller Amtspersonen. Diese Verpflichtung gilt vor allem für oberste Amtsinhaber. Die Missachtung der Verfassung seitens dieser Kategorie kann besonders schwere Folgen für den Staat und die Gesellschaft auslösen. Andererseits kann die Amtsperson, die gegen die Verfassung verstößt, nicht als ein gutes Beispiel des Rechtsgehorsams für die Öffentlichkeit gelten. Das führt zur Stärkung der nihilistischen Haltung zur Verfassungs- und Rechtshoheit.

Die oberste Amtsperson, die die Verfassungshoheit ignoriert, hat weder einen moralischen noch einen rechtlichen Anspruch, in ihrem Amt zu bleiben. Deswegen kommt der Kompetenz des VGG eine klar auf Verfassungswerte orientierte objektive Mission zu. Die Prüfung der Verfassungsverletzung von Amtspersonen wirkt auch präventiv. Sie werden dadurch angeregt, bei ihren Handlungen im Voraus zu prüfen, ob ihre Taten und Akte vor dem VGG landen werden. Das könnte den Entscheidungsfindungsprozess betroffener Amtspersonen positiv beeinflussen und sie von eventuellen verfassungswidrigen Schritten abhalten.

Während eines Impeachmentverfahrens ist die politische Temperatur sehr hoch. Auf diese gespannte Lage wirkt die Überführung in rechtliche Grenzen beruhigend und stabilisierend. Das Verfassungsgericht muss einen brisanten politischen Konflikt mit verfassungsrechtlichen Mitteln entscheiden. Deshalb ist die Funktion des VGG positiv, aber gleichzeitig kompliziert und verantwortungsvoll.

⁹⁶⁷ Art. 90 Abs. 1 VG.

⁹⁶⁸ Art. 41 Abs. 1 VerfGG.

⁹⁶⁹ Art. 41 Abs. 2 VerfGG.

⁹⁷⁰ Art. 6 Abs. 1 Satz 1 VG.

⁹⁷¹ Art. 5 Abs. 2 VG.

10. Die Frage der Verletzung des AVerfG

Am 1. Juli 2004 wurde der Aufgabenkatalog des VGG durch eine neue Befugnis erweitert. Es handelte sich um Streitigkeiten über die Verletzung des AVerfG.⁹⁷² Diese Verfassungsänderung war direkt mit der Verabschiedung des AVerfG verbunden. Die Bestimmung des Status der AAR durch ein Verfassungsgesetz wurde ihrerseits auf der Forderung Art. 3 Abs. 3 VG gegründet.

In Georgien gibt es auch eine andere autonome Republik – die Abchasische Autonome Republik. Für die Regelung ihres Rechtsstatus muss ebenso ein Verfassungsgesetz verabschiedet werden.⁹⁷³

Die Erwähnung lediglich des AVerfG in der Kompetenz des VGG war durch den Umstand veranlasst, dass noch kein entsprechendes Verfassungsgesetz über Abchasien beschlossen wurde, weil Georgien diese Republik noch nicht kontrolliert.

Das AVerfG bestimmt den Rechtsstatus der AAR, ihre Aufgaben, Formen und Grundsätze der Machtausübung in der autonomen Republik.⁹⁷⁴ Dieses Verfassungsgesetz ist zugleich ein untrennbarer Teil der VG.⁹⁷⁵ Deswegen wird die Prüfung der Vereinbarkeit mit dem AVerfG der Verfassungsmäßigkeitsprüfung gleichgestellt.

Es muss erwähnt werden, dass die Anwendung eines den Status einer Autonomie regelnden Rechtsakts als eines Maßstabs der verfassungsgerichtlichen Kontrolle nicht präzedenzlos ist. So prüft das portugiesische Verfassungsgericht Verstöße gegen das Statut einer autonomen Region.⁹⁷⁶

Beschwerdebefugt sind der Staatspräsident, die Regierung, mindestens ein Fünftel der Parlamentsabgeordneten sowie der Oberste Rat der AAR.⁹⁷⁷ Der Beschwerdegegner ist das Organ, das das AVerfG eventuell verletzt hat. Also handelt es sich hier um ein kontradiktorisches Verfahren, auch wenn die Verhandlung ohne Beteiligung der Parteien schneller und effektiver sein könnte.

Die Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde über die Verletzung des AVerfG verursacht die Außerkraftsetzung einer angefochtenen Norm ab der Veröffentlichung einer entsprechenden Entscheidung des VGG.⁹⁷⁸ Im Rahmen dieser Befugnis des Verfassungsgerichts kann insbesondere über Kompetenzfragen, die zwischen dem Zentrum und der AAR verteilt sind, gestritten werden. Deswegen gelten auch hier die Bemerkungen, die oben, im Kontext der Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staatsorganen, vorgenommen wurden.

⁹⁷² Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 1. Juli 2004 „Über die Ergänzung in der Verfassung von Georgien“, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 16, 04/07/2004.

⁹⁷³ Art. 3 Abs. 4 VG.

⁹⁷⁴ Das Verfassungsgesetz von Georgien vom 1. Juli 2004 „Über den Status der Adjarchischen Autonomen Republik“, Das Gesetzblatt von Georgien Nr. 16, 04/07/2004, Art. 1 Abs. 1.

⁹⁷⁵ Art. 1 Abs. 2 AVerfG.

⁹⁷⁶ Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976, <http://www.verfassungen.eu/p/> (abgerufen am 26.04.2012), Art. 281 Abs. 1 Buchst. „d“.

⁹⁷⁷ Art. 10 Abs. 1 AVerfG.

⁹⁷⁸ Art. 23 Abs. 8 VerfGG.

Im Rechtsstaat bedarf die Staatsmacht sowohl eines horizontalen als auch eines vertikalen Ausgleichs. Genau dem Ziel der vertikalen Machtbalancierung zwischen dem Gesamtstaat und der AAR dient die Kompetenz des VGG. Entsprechende föderative Streitigkeiten gelten im Allgemeinen als eine der Wurzeln der Verfassungsgerichtsbarkeit.⁹⁷⁹

11. Die Frage der Vereinbarkeit von Normativakten des Obersten Rates der AAR mit der VG, AVerfG, dem Verfassungsvertrag, den internationalen Verträgen und dem Abkommen und den Gesetzen von Georgien

Die durch Art. 19 Abs. 1 Buchst. „j“ VerfGG vorgesehene Kompetenz des VGG ist spezifisch. Einerseits wird der Kreis der Normativakte, die sich anfechten lassen, auf die Normativakte des Obersten Rates der AAR eingeschränkt. Andererseits besteht die Besonderheit darin, dass das Verfassungsgericht nicht nur die Verfassungsmäßigkeit einer Norm kontrolliert. Es wird auch die Vereinbarkeit mit anderen Normativakten Georgiens (außer untergesetzlichen Normativakten) geprüft. Deshalb ist diese Befugnis des VGG der Prüfung des BVerfG bezüglich der Vereinbarkeit von Landesrecht mit Bundesrecht⁹⁸⁰ sowie der Kontrolle der Gesetzmäßigkeit regionaler Normen durch das Verfassungsgericht Portugals ähnlich.⁹⁸¹ Die Verfassungsgerichte von Kroatien, Litauen, Mazedonien, Montenegro, Polen, Serbien, Tschechien und der Slowakei üben neben der Verfassungsmäßigkeitskontrolle in einigen Fällen auch die Gesetzmäßigkeitsprüfung aus.⁹⁸²

Es ist schwierig, das Verfahren der Überprüfung eines Normativaktes des Obersten Rates der AAR zu beginnen. Es gibt lediglich einen Beschwerdeführer. Das ist nur das Parlament als Ganzes und nicht etwa auch ein Teil davon, wie bei anderen Kompetenzen. Über die Einlegung einer Verfassungsvorlage nimmt das Parlament einen Beschluss an.⁹⁸³

Zu den Eigenschaften der Kompetenz gehört des Weiteren die Regelung, dass die Zulassung einer Verfassungsvorlage zum Hauptverfahren zur automatischen Aussetzung der Geltung einer angefochtenen Norm bis zur abschließenden Entscheidung des VGG führt.⁹⁸⁴ Eine parallele Bestimmung enthält die spanische Verfassung für den Fall der Anfechtung der Bestimmungen und

⁹⁷⁹ Ipsen: Staatsrecht I, S. 218.

⁹⁸⁰ Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG.

⁹⁸¹ Art. 281 Abs. 1 Buchst. „c“ VPR.

⁹⁸² Verfassung der Republik Kroatien vom 22. Dezember 1990, in: Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin 1999, S. 482 – 515, Art. 125 Abs. 2; Verfassung der Republik Litauen vom 25. Oktober 1992, in: Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin 1999, S. 531 – 569, Art. 102 Abs. 1, Art. 105 Abs. 2; Art. 110 Abs. 2 VRM; Art. 113 Abs. 2 VRMon; Art. 188 Abs. 3 VRP; Art. 125 Abs. 1 (2,3) VRS; Art. 125 Buchst. „b“, „c“ und „d“ VSR; Art. 160 Abs. 3 - 5 VRSlo; Art. 87 Abs. 1 Buchst. „b“ VTR.

⁹⁸³ Art. 41² Abs. 1 VerfGG.

⁹⁸⁴ Art. 41² Abs. 2 VerfGG.

Beschlüsse autonomer Gemeinschaften seitens der Regierung vor dem Verfassungsgericht.⁹⁸⁵ Der Grund dafür liegt wahrscheinlich in der Vorsicht vor dem rechtlichen Separatismus. Es wäre vernünftiger, die Entscheidung der Frage der Geltungsaussetzung für jeden konkreten Fall dem Verfassungsgericht anzuvertrauen. So könnte eine unnötige automatische Aussetzung in weniger schwerwiegenden Fällen vermieden werden.

Im Rahmen der Kompetenz gemäß Art. 19 Abs. 1 Buchst. „j“ VerfGG sind die Möglichkeiten des VGG eingeschränkt. Das Verfassungsgericht kann keine vollständige Prüfung des ganzen Rechts der AAR durchführen. Deswegen wäre die Ausweitung der Befugnis des VGG auch auf andere Normativakte der Organe der AAR ein richtiger Schritt gewesen.

Die Feststellung der Unvereinbarkeit eines Normativaktes des Obersten Rates der AAR oder seines Teils mit dem VG, AVerfG, dem Verfassungsvertrag, den internationalen Verträgen und Abkommen und Gesetzen Georgiens verursacht die Außerkraftsetzung einer entsprechenden Norm ab der Veröffentlichung einer Entscheidung des VGG.⁹⁸⁶ Es können gravierende Rechtsfolgen eines Normativaktes nicht ausgeschlossen werden, wenn die *Ex-nunc*-Wirkung einer Entscheidung des Verfassungsgerichts nicht ausreichend wäre. So könnte die Entscheidung ihre Bedeutung völlig verlieren. Deswegen wäre es hier wie auch bei anderen Aufgaben besser, wenn das Verfassungsgericht über die Frage des Inkrafttretens seiner Entscheidung selbst walten könnte.

Das Ziel der angegebenen Aufgabe des VGG liegt in der Wahrung des einheitlichen Rechtsraums von Georgien. Im Rechtsstaat müssen der Stufenbau der Rechtsordnung und die Hierarchie der Rechtsnormen gewährleistet werden.⁹⁸⁷ Die Einführung dieser Befugnis des Verfassungsgerichts wurde offensichtlich auch durch eine bittere Vergangenheitserfahrung ausgelöst. In den 1990er-Jahren gehörte die Willkür im rechtlichen Bereich zum Waffenarsenal der separatistischen Regionen Georgiens. Das Ziel war die Isolierung von der einheitlichen Rechtsordnung des Staates. Das Land versuchte, sein unabhängiges Rechtssystem zu formieren. Die separatistischen Regime blieben demgegenüber im Regelfall der sowjetischen Rechtsordnung treu. In dieser Lage gab es keinen Mechanismus, um für das Problem eine rechtliche Lösung zu finden. Das führte im Endeffekt zu Komplikationen und tragischen Folgen.

⁹⁸⁵ Art. 161 Abs. 2 Satz 2 VKS.

⁹⁸⁶ Art. 23 Abs. 9 VerfGG.

⁹⁸⁷ *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 197.

12. Die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Normativakte in Bezug auf das Kapitel 7¹ (Die kommunale Selbstverwaltung) VG

Die durch Art. 89 Abs. 1 Buchst. „f“ VG vorgesehene Verfassungsbeschwerde zeigt eine große Ähnlichkeit mit der Kommunalverfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG. Sie stellt eine Neuigkeit in der VG dar, die durch die Verfassungsänderungen vom 15. Oktober 2010 eingeführt wurde und ab dem 1. Januar 2011 in Kraft trat.

Ihrem Wesen nach ist die Kommunalverfassungsbeschwerde der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde ähnlich. In Deutschland gilt die Kommunalverfassungsbeschwerde sogar als ein spezieller Fall der Verfassungsbeschwerde.⁹⁸⁸ Dabei unterscheiden sich sowohl Beschwerdebefugte als auch zu schützende Rechtspositionen voneinander. Im Fall der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde geht es um Grundrechte von Personen. Die Kommunalverfassungsbeschwerde schützt hingegen verfassungsmäßige Rechte und Garantien kommunaler Gebietskörperschaften, die keine Grundrechtsqualität aufzeigen.⁹⁸⁹

Das einzige beschwerdebefugte Subjekt ist das kommunale Vertretungsorgan – das *Sakrebulo*.⁹⁹⁰ Die Einschränkung ist logisch, weil nur dieses Organ eine direkte demokratische Legitimation hat und die Meinung der Wähler am besten widerspiegelt. Der Beschwerdegegner ist das Organ, dessen Normativakt eventuell gegen eine der Normen des Kapitels 7¹ verstoßen hat.⁹⁹¹ Die Stattgebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde bewirkt die Außerkraftsetzung einer verfassungswidrigen Norm ab der Veröffentlichung einer entsprechenden Entscheidung des VGG.⁹⁹²

Die Einführung des Instituts der Kommunalverfassungsbeschwerde kann eindeutig positiv eingeschätzt werden. Es wird dadurch allen kommunalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit eingeräumt, ihre Rechtspositionen vor dem VGG durchzusetzen. Wird aber die Lage berücksichtigt, in der diese Verfassungsänderungen beschlossen wurden, dann wird klar, dass dieser Schritt eher einen formellen Charakter trug. Die damalige Regierungspartei kontrollierte ausnahmslos alle Kommunalvertretungen. Unter solchen Umständen kam keine Kommune auf die Idee einer Kommunalverfassungsbeschwerde.

Aus heutiger Sicht kann keine Überflutung des VGG durch Kommunalverfassungsbeschwerden erwartet werden, obwohl sich das politische Bild verändert hat. Auch in Deutschland konnte die Kommunalverfassungsbeschwerde diejenige Bedeutung nicht erreichen, die bei ihrer Einführung

⁹⁸⁸ So z. B. *Badura*: Staatsrecht, S. 810; *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 264; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 776.

⁹⁸⁹ *Hopfau*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 93, Rn. 205.

⁹⁹⁰ Art. 41³ Abs. 1 VerfGG.

⁹⁹¹ Art. 41³ Abs. 2 VerfGG.

⁹⁹² Art. 23 Abs. 1 VerfGG.

beabsichtigt wurde.⁹⁹³ Den Anlass für eine solche Prognose geben uns einige Umstände. Kommunale Organe verfügen über keine Erfahrung hinsichtlich der Führung einer Verfassungsstreitigkeit. Die Gebietsreform, die wie üblich eine Welle der Kommunalverfassungsbeschwerden bewirkt, wurde vor einem Jahr bis zur Einführung des Instituts der Kommunalverfassungsbeschwerde abgeschlossen. Außerdem ließ der verfassungsändernde Gesetzgeber eine Anfechtungsmöglichkeit bezüglich des Art. 2 Abs. 4 VG außer Acht. Genau diese Verfassungsnorm enthält aber die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und die Pflicht des Staates, die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung zu unterstützen. Das ist ein ernsthafter Fehler und muss behoben werden.

Im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung besteht wegen ihrer Spezifik eine große Möglichkeit der Verletzungen verfassungsrechtlicher Positionen durch nichtnormative Rechtsakte und Handlungen der Staatsorgane. Deswegen gelten unsere Bemerkungen über die Erweiterung der Kompetenz des VGG auch für den Fall der Kommunalverfassungsbeschwerde. Ebenso sind die Anmerkungen betreffend den Moment der Außerkraftsetzung einer verfassungswidrig erklärten Norm zu verstehen.

13. Die Frage der Vereinbarkeit der Normativakte mit Art. 82, 84, 86¹, 87 und 90 VG

Die Kompetenz des VGG über die Prüfung der Vereinbarkeit der Normativakte mit Art. 82, 84, 86¹, 87 und 90 VG ist durch Art. 89 Abs. 1 Buchst. „f“³ VG vorgesehen. Diese Aufgabe, wie die Kommunalverfassungsbeschwerde, wurde durch die Verfassungsänderungen vom 15. Oktober 2010 eingeführt und trat mit dem 1. Januar 2011 in Kraft.

Die Verfassungsvorschriften, die in dieser Kompetenz aufgezählt sind, enthalten verschiedene Bestimmungen über die Judikative. Es handelt sich um wichtige Fragen, wie die Bindungskraft der Gerichtsakte für alle Staatsorgane und Personen,⁹⁹⁴ die Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt und ihre Ausübung lediglich durch Gerichte,⁹⁹⁵ die Unabhängigkeit der Richter und ihre Bindung nur an Verfassung und Gesetz,⁹⁹⁶ das Verbot des Einflusses auf einen Richter und der Einmischung in seine Tätigkeit,⁹⁹⁷ das Verbot der Forderung der Rechenschaft von einem Richter über eine konkrete Rechtssache,⁹⁹⁸ die Unantastbarkeit der Richter⁹⁹⁹ usw. Diese Fragen sind für

⁹⁹³ *Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht*, S. 263.

⁹⁹⁴ Art. 82 Abs. 2 VG.

⁹⁹⁵ Art. 82 Abs. 3 VG.

⁹⁹⁶ Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG.

⁹⁹⁷ Art. 84 Abs. 1 Satz 2 VG.

⁹⁹⁸ Art. 84 Abs. 3 VG.

⁹⁹⁹ Art. 87 Abs. 1, Art. 90 Abs. 4 VG.

die Etablierung des Rechtsstaates von besonderer Relevanz, weil sie ohne starke und unabhängige Gerichtsbarkeit unvorstellbar wäre. Deshalb war die Einführung einer speziellen Verfassungsbeschwerde ein eindeutig positives Ereignis.

Beschwerdebefugt ist exklusiv der ORJ.¹⁰⁰⁰ Ein gleiches Institut existiert in Polen, wo der Landesrat für die Gerichtsbarkeit vor dem Verfassungsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeitsprüfung einer Norm, die die Unabhängigkeit des Gerichts oder eines Richters betrifft, beantragen kann.¹⁰⁰¹

Eine Verfassungsbeschwerde über die Verletzung der erwähnten Verfassungsnormen kann theoretisch auch im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle (Art. 89 Abs. 1 Buchst. „a“ VG) eingelegt werden, aber die Verfassungsvorlage des ORJ kann einen weiteren Kreis der Normativakte umfassen. Außerdem besteht der ORJ in seiner Mehrheit aus den Richtern, die von der Vollversammlung ordentlicher Richter gewählt werden.¹⁰⁰² Deswegen kann dieses Organ die Interessen der Richterschaft am besten vertreten und seine Verfassungsvorlage als ein effektives Instrument für die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit einsetzen.

Der Vorlage des ORJ folgt kein kontradiktorisches Verfahren. Das VGG verhandelt über eine Vorlage und bestätigt die Verfassungswidrigkeit einer Norm oder nicht. Die Bestätigung der Verfassungswidrigkeit verursacht die Außerkraftsetzung einer verfassungswidrigen Norm ab der Veröffentlichung einer entsprechenden Entscheidung des Verfassungsgerichts.¹⁰⁰³ Die Rechtsfolgen gleichen denen einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde oder einer Kommunalverfassungsbeschwerde. Deswegen sind unsere Bemerkungen diesbezüglich gleich und sie bedürfen keiner Wiederholung.

14. Die Verfassungsvorlage eines Gerichts

a) Allgemeine Angaben über die Verfassungsvorlage eines Gerichts

In der VG findet sich keine spezielle Norm über die Verfassungsvorlage eines Gerichts. Dabei nennt Art. 89 Abs. 1 VG auch ein Gericht neben anderen beschwerde- oder vorlagebefugten Subjekten. Doch die Frage der Verfassungsvorlage eines Gerichts wird ausführlich durch Art. 19 Abs. 2 VerfGG geregelt. Gemäß dieser Vorschrift stellt ein Gericht die Verhandlung einer Gerichtssache ein und legt eine Verfassungsvorlage ein, wenn es bei der Verhandlung feststellt, dass es genug Grund gibt, um ein Gesetz oder ein anderen Normativakt, die das Gericht bei der

¹⁰⁰⁰ Art. 89 Abs. 1 Buchst. „f“ VG; Art. 41⁴ VerfGG.

¹⁰⁰¹ Art. 186 Abs. 2 VRP.

¹⁰⁰² Art. 86¹ Abs. 2 Satz 1 VG.

¹⁰⁰³ Art. 23 Abs. 1 VerfGG.

Entscheidungsfindung anwenden muss, für ganz oder teilweise verfassungswidrig zu erklären. Die eingestellte Gerichtsverhandlung geht weiter, wenn das VGG über eine Verfassungsvorlage eine Entscheidung trifft.

Die Verfassungsvorlage eines Gerichts ist also mit einem konkreten Gerichtsfall verbunden. Deshalb kann dieses Institut, wie sein deutsches Analogon,¹⁰⁰⁴ als konkrete Normenkontrolle bezeichnet werden. Die Verfassungsvorlage eines Gerichts, die durch keinen Gerichtsfall veranlasst wurde, ließ das VGG nie zum Hauptverfahren zu.¹⁰⁰⁵

Die Erfahrung des VGG im Bereich der Richtervorlagen fällt bescheiden aus. Seit 2004 wartet das Verfassungsgericht vergebens auf eine Verfassungsvorlage.¹⁰⁰⁶ Es ist völlig unglaublich, dass georgische Richter in dieser Zeit keine ihrer Meinung nach verfassungswidrige Norm gefunden haben. In Osteuropa wird zwar die ordentliche Gerichtsbarkeit durch weniger Empfindlichkeit zu verfassungsrechtlichen Fragen charakterisiert,¹⁰⁰⁷ aber es könnte im Fall Georgien sogar von andauernder Apathie gesprochen werden. Die Lage in Deutschland sieht anders aus – hier nimmt die Zahl der Richtervorlagen den zweiten Platz nach der Verfassungsbeschwerdezahl ein.¹⁰⁰⁸

Ungeachtet einer langen Pause hat das Institut der Verfassungsvorlage eines Richters seinen Wert noch nicht verloren. Die Richtervorlage kann zu einer der leitenden Aufgaben des VGG werden. Das bedarf konkreter Schritte für ihre Aktivierung. Zu diesem Zweck muss gegen die Gründe der Passivität der Richterschaft, wie z. B. den Mangel an Unabhängigkeit und Qualifikation, angegangen werden. Es gab viele Versuche, insbesondere seitens des VGG, die Richter darauf hinzuweisen, dass sie ihr Recht und gleichzeitig ihre Pflicht zu erfüllen hatten.¹⁰⁰⁹ Alle Bemühungen blieben aber erfolglos. Demgegenüber würde die Einführung der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Entscheidungen ordentlicher Gerichte deutlich effektiver wirken. Viele Richter wären gezwungen, die Verfassungsmäßigkeit jeder anzuwendenden Norm sorgfältig zu prüfen und gegebenenfalls eine Verfassungsvorlage einzureichen. Ansonsten könnte das VGG die Entscheidungen wegen der Verfassungswidrigkeit ihrer rechtlichen Gründe aufheben. Für georgische Richter, wie vielleicht auch für Richter in aller Welt, stellt die Aufhebung ihrer Entscheidungen ein schmerzhaftes und unerwünschtes Ereignis dar.

¹⁰⁰⁴ *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 271; *Sieckmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 100, Rn. 1.

¹⁰⁰⁵ So z. B. der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/3/99 vom 22. April 1999 im Fall „Die Vorlage des Stadtgerichts von Tbilissi“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=284&action=show (abgerufen am 09.11.2012), S. 3.

¹⁰⁰⁶ Die Statistik des VGG, S. 1.

¹⁰⁰⁷ *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 362.

¹⁰⁰⁸ *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 189.

¹⁰⁰⁹ So hat z. B. das VGG über dieses Thema viele Tagungen und Treffen veranstaltet.

b) Wesensmerkmale der Verfassungsvorlage eines ordentlichen Gerichts

Vorlagebefugt ist das Gericht, das über einen Ausgangsfall verhandelt.¹⁰¹⁰ Als Grund der konkreten Normenkontrolle gilt im Allgemeinen das richterliche Prüfungsrecht.¹⁰¹¹ Dieses Recht hat jeder Richter und deswegen wird der Kreis der Vorlagebefugten weder in Georgien noch in Deutschland eingeschränkt. Es gibt aber auch andere Modelle. So können z. B. nur die obersten Kassations- und Verwaltungsgerichte in Bulgarien die konkrete Verfassungskontrolle initiieren.¹⁰¹² Eine solche Differenzierung der Richter verwandelt das Vorlagerecht in ein Privileg, widerspricht seinem Wesen und seinen Grundlagen und scheint deswegen als nicht gerechtfertigt.

Für die präzise Bestimmung des Kreises der Vorlageberechtigten hat die Auslegung des Begriffs „Gericht“ eine große Bedeutung. Die VG nennt ausdrücklich ordentliche Gerichte und Schwurgerichte.¹⁰¹³ Außerdem lässt die Verfassung die Einführung der Wehrdienstgerichte nur während eines Kriegszustandes und im System ordentlicher Gerichte zu.¹⁰¹⁴ Diese Gerichte gehören definitiv zu den vorlageberechtigten Subjekten.

Alle Verfassungsvorlagen wurden bis heute von ordentlichen Gerichten eingereicht. Deswegen hatte das VGG keine Notwendigkeit zu klären, ob der Begriff „Gericht“ auch andere Institutionen umfasst, die zwar nicht zum ordentlichen Gerichtssystem gehören, aber dem Wesen nach richterliche Tätigkeiten ausüben. Als Beispiel lässt sich das Disziplinar Kollegium ordentlicher Gerichte anführen, das über diszipliniäre Vergehen ordentlicher Richter verhandelt.¹⁰¹⁵ Wird das Gesetz „Über die diszipliniäre Verantwortung der Richter der ordentlichen Gerichte von Georgien und das diszipliniäre Verfahren“ (DVG) und insbesondere sein dritter Teil (Das Verfahren im Disziplinar Kollegium ordentlicher Richter) analysiert, kann festgestellt werden, dass das Disziplinar Kollegium sowohl formell als auch inhaltlich ein Gerichtsorgan ist. Für das Verfahren im Kollegium sind alle wichtigen Regeln und Prinzipien eines gerichtlichen Verfahrens charakteristisch. Deswegen sind unter dem Begriff „Gericht“ sowohl das Disziplinar Kollegium als auch andere Institutionen zu verstehen, die vom Staat zur richterlichen Tätigkeit im materiellen Sinne berechtigt sind.

Bedauerlicherweise interpretierte das VGG früher die Bezeichnung „Gericht“ sogar bezüglich ordentlicher Gerichte zu eng. Die negative Folge einer solchen Auslegung war die Tatsache, dass

¹⁰¹⁰ Art. 42 Abs. 1 Satz 1 VerfGG.

¹⁰¹¹ *Federer*: Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, S. 59 (68); *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 532.

¹⁰¹² Art. 150 Abs. 2 VRB.

¹⁰¹³ Art. 82 Abs. 5, Art. 83 Abs. 2 VG.

¹⁰¹⁴ Art. 83 Abs. 3 VG.

¹⁰¹⁵ Das Gesetz von Georgien „Über die diszipliniäre Verantwortung der Richter der ordentlichen Gerichte von Georgien und das diszipliniäre Verfahren“ vom 23. Februar 2000, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 8, 15/03/2000, Art. 21 Abs. 1.

das Verfassungsgericht einige interessante und aktuelle Richtervorlagen zum Hauptverfahren nicht zuließ. Das Problem bestand darin, dass das VGG unter dem Begriff „Gericht“ nicht ein Gericht oder einen Richter meinte, der über einen Ausgangsfall verhandelte, sondern das Gericht als eine Institution, in der verhandelt wurde – z. B. ein Stadtgericht als Ganzes und kein einzelner Richter oder Kollegium.¹⁰¹⁶ Deswegen wurden die offensichtlich vorlageberechtigten Subjekte fehlerhaft als unbefugt betrachtet.

Die oben erwähnte Stellungnahme des Verfassungsgerichts diene als Anregung dazu, dass dem VerfGG durch die Änderungen vom 12. Februar 2002 eine neue Norm hinzugefügt wurde. Demgemäß galt als eine Verfassungsvorlage diejenige Vorlage, die ein Richter oder ein Gerichtskollegium, die über einen entsprechenden Gerichtsfall verhandelten, einreichten.¹⁰¹⁷ Wenn die Gerichtsverhandlungen ein Kollegium führte und eine Verfassungsvorlage nur ein Mitglied dieses Kollegiums einlegte, ließ das VGG die Verfassungsvorlage nicht zum Hauptverfahren zu.¹⁰¹⁸ Wie in Deutschland¹⁰¹⁹ muss auch in Georgien die Einreichung einer Verfassungsvorlage nicht nur als ein Recht, sondern auch als eine Pflicht verstanden werden. Jeder Richter stützt seine Entscheidung auf eine verfassungskonforme Norm und ist bei seiner Tätigkeit an die Verfassung gebunden. Diese Forderung lässt sich auch aus der VG ableiten.¹⁰²⁰ Deshalb ist es logisch, dass ein Richter im Fall der Entdeckung einer verfassungswidrigen Norm, die er anzuwenden hat, gemäß der Verfassung handeln und für ihren Schutz eine Verfassungsvorlage einreichen muss. Eine andere Vorgehensweise wäre verfassungswidrig.

Die Verfassungsvorlage eines Gerichts kann nicht nur im Hinblick auf ein Gesetz, sondern auch über jeden Normativakt oder seinen Teil eingelegt werden.¹⁰²¹ In Georgien gehören zu den Normativakten alle Gesetze und untergesetzlichen Akte ohne Ausnahme sowie der Verfassungsvertrag, internationale Verträge und Abkommen.¹⁰²² Die Tatsache, dass auch internationale Akte Gegenstand einer Verfassungsvorlage sein können, wird kritisiert.¹⁰²³

¹⁰¹⁶ So z. B. Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/49/1 vom 27. Mai 1997 im Fall „Die Vorlage des Gerichts des Bezirks von Tbilissi Didube“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=657&action=show (abgerufen am 08.11.2012), S. 4 f.; Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/6/115 vom 22. September 1999 im Fall „Die Vorlage des Gerichts des Bezirks Khashuri“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=281&action=show (abgerufen am 09.11.2012), S. 4 f.; Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/8/116 vom 30. November 1999 im Fall „Die Vorlage des Gerichts des Bezirks Vake-Saburtalo von Tbilissi“, http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=646&action=show (abgerufen am 14.11.2012), S. 7 f.

¹⁰¹⁷ Art. 42 Abs. 2 VerfGG.

¹⁰¹⁸ BVGG Nr. 1/3/99 vom 22.04.1999, S. 3 f.

¹⁰¹⁹ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 317; *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 273; *Sieckmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 100, Rn. 7.

¹⁰²⁰ Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG.

¹⁰²¹ Art. 19 Abs. 2 Satz 1 VerfGG.

¹⁰²² Art. 7 Abs. 1 NAG.

¹⁰²³ *Phirtsqhalashvili*: Schutzpflichten, S. 97 f.

Gleichzeitig darf ein Gericht nicht dazu gezwungen werden, dass es einen internationalen Akt anwendet, der seiner Überzeugung nach verfassungswidrig ist. Deswegen muss die Einlegung einer Verfassungsvorlage auch in diesem Fall zulässig sein. Es könnte dabei der Vollzugsmechanismus einer Entscheidung des VGG über eine Verfassungsvorlage vervollständigt werden, worüber wir im Kontext der Kompetenz der Verfassungsmäßigkeitsprüfung internationaler Verträge und Abkommen bereits gesprochen haben.

Die Verfassungsvorlage eines Gerichts kann nicht hinsichtlich einer beliebigen Norm eingelegt werden. Vorlagegegenstand ist nur diejenige Vorschrift, die ein Richter bei der Entscheidung eines konkreten Gerichtsfalles anzuwenden hat.¹⁰²⁴ Das bedeutet, dass eine angefochtene Norm gleich wie bei der Richtervorlage vor dem BVerfG¹⁰²⁵ entscheidungserheblich sein muss. Gerade in der Entscheidungserheblichkeit wird der wichtigste Unterschied zwischen der abstrakten und konkreten Normenkontrolle erkennbar.¹⁰²⁶ Das BVerfG und die wissenschaftliche Literatur in Deutschland erwähnen die konkrete Normenkontrolle sogar als einen Teil eines einheitlichen Prozesses im Sinne eines Zwischenverfahrens.¹⁰²⁷

Ein vorlegendes Gericht ist verpflichtet zu begründen, dass man eine andere Entscheidung treffen würde, wenn eine eventuell verfassungswidrige Norm nicht vorhanden wäre.¹⁰²⁸ Das Gleiche gilt auch für die Verfassungsvorlage eines Gerichts vor dem VGG. Andernfalls würden sich ihre Rahmen sehr erweitern und dem Wesen und Ziel dieses Instituts nicht mehr entsprechen.

Es ist wichtig, ob sich die Frage der Verfassungsmäßigkeit derjenigen Norm, die die Grundlage einer gerichtlichen Zwischenentscheidung ist, stellen lässt. In Deutschland wird der Begriff „Gerichtsentscheidung“ weit ausgelegt. Er umfasst sowohl die abschließende Entscheidung eines ganzen Gerichtsverfahrens als auch die abschließende Gerichtshandlung eines verselbstständigten Verfahrensteils ungeachtet seiner Form.¹⁰²⁹ Das VGG sollte diese Interpretation übernehmen. Man nehme beispielsweise ein Gesetz, das die Anfechtung einer Gerichtsentscheidung über die Untersuchungshaftverlängerung nicht zulässt. Diese Entscheidung wäre im Rahmen eines Verfahrensteils endgültig und könnte eine unverbesserliche Grundrechtsverletzung verursachen. Die Ablehnung einer Richtervorlage über eine solche Norm wäre deswegen ein Fehler gewesen.

Art. 19 Abs. 1 Satz 1 VerfGG enthält noch eine Zulassungsvoraussetzung für die Verfassungsvorlage eines Gerichts. Das vorlegende Gericht muss feststellen, dass es „genug

¹⁰²⁴ Art. 19 Abs. 2 Satz 1 VerfGG.

¹⁰²⁵ *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 100, Rn. 31; *Stern*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 100, Rn. 152; BVerfGE 2, 380 (389).

¹⁰²⁶ *Ipsen*: Staatsrecht I, S. 226.

¹⁰²⁷ So z. B. *Sieckmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 100, Rn. 66; BVerfGE 42, 42 (49).

¹⁰²⁸ *Sieckmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 100, Rn. 41.

¹⁰²⁹ *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 100, Rn. 32; *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 100, Rn. 24; *Sieckmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 100, Rn. 38 f.

Grund“ gibt, eine Norm als verfassungswidrig zu erklären. Daraus folgt, dass es in seiner Vorlage darzulegen hat, worin „genug Grund“ besteht. Eine Richtervorlage muss also entsprechend begründet werden.¹⁰³⁰ Widrigenfalls lehnt das VGG sie ab.¹⁰³¹

In einigen Staaten haben die Gerichte das Recht, dem Verfassungsgericht eine Frage zu stellen. So existiert in Moldova das Institut der Vorlagefrage des Obersten Gerichtshofes¹⁰³² und in Polen das Institut der rechtlichen Frage eines ordentlichen Gerichts.¹⁰³³ Das ist der georgischen Gesetzgebung fremd. Wie in Deutschland muss auch in Georgien der Vorlageautor in seiner Position über die Verfassungswidrigkeit einer Norm überzeugt sein. Ein Verdacht oder ein Interesse der Klärung der Frage der Verfassungsmäßigkeit reicht nicht aus.¹⁰³⁴ Deswegen fordert das BVerfG folgerichtig, dass ein Gericht vor der Einlegung einer Richtervorlage die Verfassungsmäßigkeit einer entsprechenden Norm sorgfältig überprüfen muss.¹⁰³⁵ Eine gleiche Forderung könnte auch an das georgische Modell gestellt werden.

Das VGG verlangt, dass die Begründung einer Richtervorlage von dem vorlegenden Gericht und nicht einem anderen Subjekt erfolgen muss. So akzeptiert das Verfassungsgericht nicht, dass eine Verfassungsvorlage von einer Verfahrenspartei und nicht von einem vorlagebefugten Richter oder Gerichtskollegium begründet wird.¹⁰³⁶ Das VGG betonte, dass über die Notwendigkeit einer Richtervorlage ihr Autor unabhängig entscheiden musste. Auf tragende Gründe einer Richtervorlage hatte ein Richter und nicht eine Verfahrenspartei hinzudeuten.¹⁰³⁷

Weder ein Vorlageautor noch ein Organ, dessen Normativakt der Vorlagegegenstand war, nehmen an einer Gerichtsverhandlung im VGG teil.¹⁰³⁸ Die Rechtsfolgen der Bestätigung der Verfassungswidrigkeit einer Norm sind gleich wie im Fall einer Verfassungsvorlage des ORJ. Eine als verfassungswidrig erklärte Norm verliert ihre Wirkungskraft ab der Veröffentlichung einer entsprechenden Entscheidung des Verfassungsgerichts.¹⁰³⁹

Die Folgen der Bestätigung der Verfassungswidrigkeit sehen anders aus, wenn der Vorlagegegenstand ein internationaler Akt oder sein Teil ist. Diesmal bewirkt die Bestätigung die

¹⁰³⁰ Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 13/270 vom 26. Januar 2004 im Fall „Die Vorlage des Gerichts des Bezirks Ktrsanisi-Mtatsminda von Tbilissi“, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=48&action=show (abgerufen am 12.11.2012), S. 3.

¹⁰³¹ BVGG Nr. 2/88/1 vom 01.04.1999, S. 5; BVGG Nr. 9/189 vom 10.07.2002, S. 8 f.

¹⁰³² Art. 135 Abs. 1 Buchst. „g“ VRMol.

¹⁰³³ Art. 193 VRP.

¹⁰³⁴ *Mager*: Staatsrecht I, S. 311; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 100, Rn. 35; *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 100, Rn. 22.

¹⁰³⁵ BVerfGE 105, 48 (56).

¹⁰³⁶ BVGG Nr. 1/8/116 vom 30.11.1999, S. 6; BVGG Nr. 13/270 vom 26.01.2004, S. 6.

¹⁰³⁷ BVGG Nr. 9/189 vom 10.07.2002, S. 10 f.

¹⁰³⁸ Art. 42 Abs. 1 Satz 2 VerfGG.

¹⁰³⁹ Art. 23 Abs. 1 VerfGG.

Außerkraftsetzung einer internationalen Rechtsnorm.¹⁰⁴⁰ Die Rechtsfolgen gleichen den Auswirkungen der Stattgebung einer Verfassungsbeschwerde über die Verfassungsmäßigkeit internationaler Verträge und Abkommen. Deswegen sind auch unsere Bemerkungen diesbezüglich identisch.

c) Die Bedeutung des Instituts der Verfassungsvorlage eines ordentlichen Gerichts für den Rechtsstaat

In der wissenschaftlichen Literatur wird der objektive Charakter der Richtervorlage unterstrichen.¹⁰⁴¹ Dieses Institut dient vor allem der Wahrung eines der bedeutendsten Prinzipien des Rechtsstaates – der Verfassungshoheit. Dadurch werden die Bindung der ordentlichen Gerichtsbarkeit an die Verfassung und die Vermeidung der Anwendung verfassungswidriger Normen gewährleistet, was gleichzeitig eine Forderung des Rechtsstaatsprinzips darstellt.¹⁰⁴²

Wenn eine verfassungswidrige Norm rechtliche Folgen auslöst, entspricht das nicht den Rechtsstaats- und Demokratiegrundsätzen.¹⁰⁴³ Deswegen trägt das Institut der Richtervorlage zum Schutz der genannten Verfassungsprinzipien sowie der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens bei.¹⁰⁴⁴

Die richterliche Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Normativakte, insbesondere der Gesetze, bedeutet, dass die Judikative dadurch neben dem Schutz der Verfassungshoheit auch die Prinzipien der Bindung der staatlichen Macht an Grundrechte und des effektiven rechtlichen Schutzes wahr.¹⁰⁴⁵ In diesem Zusammenhang ist der Meinung zuzustimmen, dass das richterliche Prüfungsrecht, das der Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung entspringt, der Realisierung der Idee des Rechtsstaats dient.¹⁰⁴⁶ Das richterliche Prüfungsrecht wird zu Recht als ein notwendiges rechtsstaatliches Korrektiv für die parlamentarische Demokratie betrachtet, die die Idee des parlamentarischen Absolutismus zu Lasten individueller Rechte birgt.¹⁰⁴⁷

Darüber hinaus balanciert die Judikative durch das Institut der Richtervorlage die Legislative und die Exekutive aus.¹⁰⁴⁸ Der Umstand, dass sich die Richter an das Verfassungsgericht wenden, das die Frage abschließend klärt, und selbst über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm keine

¹⁰⁴⁰ Art. 23 Abs. 5 VerfGG.

¹⁰⁴¹ So z. B. *Müller-Terpitz*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 100, Rn. 1; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 100, Rn. 4.

¹⁰⁴² Vgl. *Sieckmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 100, Rn. 3; BVerfGE 45, 63 (74).

¹⁰⁴³ *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 271.

¹⁰⁴⁴ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 313; *Sieckmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 100, Rn. 3.

¹⁰⁴⁵ *Sieckmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 100, Rn. 3.

¹⁰⁴⁶ *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 100, Rn. 2; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 100, Rn. 12.

¹⁰⁴⁷ *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 100, Rn. 3.

¹⁰⁴⁸ Näher: *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 100, Rn. 14.

Entscheidung treffen, lässt die besondere Bedeutung der Richtervorlage für die Einheitlichkeit verfassungsrechtlicher Interpretationen und für die Vermeidung von Rechtszersplitterung erkennen.¹⁰⁴⁹ Die oben erwähnten Auffassungen können auch auf das Institut der Verfassungsvorlage eines Gerichts vor dem VGG angewendet werden.

¹⁰⁴⁹ *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 100, Rn. 4.

IV. Die Entwicklungsperspektive der Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit

1. Die wichtigsten Fragen der Fortentwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien

Wie die allgemeine Analyse der Aufgaben des VGG gezeigt hat, bedarf die georgische Verfassungsgerichtsbarkeit der Weiterentwicklung und Vervollständigung. Einerseits müssen Neuerungen eingeführt werden, um vorhandene Mängel zu beseitigen und diejenigen Lücken auszufüllen, die im System der Verfassungskontrolle existieren. Andererseits werden die Verbesserung der bestehenden Mechanismen und die Steigerung ihrer Effektivität benötigt.

Die Probleme sind vielfältig und es ist diesbezüglich tatsächlich viel zu tun. Sie können im Rahmen dieser Dissertation nicht vollständig erörtert werden. Einige Fragen wurden bereits besprochen und es ist nicht notwendig, noch einmal auf sie zurückzukommen. Deswegen werden nur die Schlüsselthemen hervorgehoben, die für die Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit und Etablierung des Rechtsstaates in Georgien eine besonders wichtige Bedeutung haben.

2. Die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Verfassungsänderungen

a) Die Notwendigkeit der Einführung der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Verfassungsänderungen in Georgien

aa) Die bestehende Lage in der Gesetzgebung und Rechtsprechung bezüglich der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Verfassungsänderungen

Wenn man die Kompetenznormen des VGG durchliest, fällt keine Kompetenz auf, die das Verfassungsgericht zur Prüfung der Verfassungsänderungen berechtigen würde. In Georgien werden Verfassungsänderungen durch sog. Verfassungsgesetze durchgeführt. Ein Verfassungsgesetz ist seinerseits als ein untrennbarer Teil der Verfassung anerkannt.¹⁰⁵⁰ Die VG

¹⁰⁵⁰ Art. 10 Abs. 2 NAG.

und ihre Teile stellen einen Prüfungsmaßstab dar, was sich oft aus den Kompetenznormen des VGG erkennen lässt,¹⁰⁵¹ und kein Prüfungsobjekt.

Außerdem gibt es keine Verfassungsnorm, die materielle Forderungen an Verfassungsänderungen stellt. Wenn das VGG, ungeachtet dieser verfassungsrechtlichen Lage, die Kontrolle der Verfassungsänderungen ausüben würde, dann müsste es seine neue Befugnis selbst kreieren und Prüfungsmaßstäbe ebenso selbst festlegen. Das würde die Kompetenzgrenzen des Verfassungsgerichts überschreiten.

Einige Beschlüsse des VGG geben eine Vorstellung über die Position des Verfassungsgerichts betreffend die Prüfung von Verfassungsnormen. Zuerst ist der Fall von *Shalva Ramishvili* nennenswert. Hier handelte es sich eigentlich nicht um Verfassungsänderungen, sondern um eine Vorschrift, die im Verfassungstext von Anfang an vorhanden war. Dadurch unterscheidet sich dieser Fall von anderen Beschlüssen, in denen Streitgegenstand immer eine Verfassungsänderung war. Der Beschwerdeführer befand sich bei der Einreichung seiner grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde in einer Strafvollzugsanstalt. Seiner Meinung nach war die Norm des WGB vom 02.08.2001, die seine Beteiligung an den Wahlen nicht zuließ, verfassungswidrig.

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Norm wurde bezüglich des Art. 28 Abs. 2 VG gestellt, dessen Inhalt absolut identisch mit ihrem Text war. Darin bestand die Widersprüchlichkeit der Verfassungsbeschwerde. Sowohl die Verfassungsbestimmung als auch die gerügte Vorschrift verboten klar und eindeutig die Teilnahme des Personenkreises, zu dem der Beschwerdeführer gehörte, an den Wahlen. Die Durchführung einer Verfassungsmäßigkeitsprüfung wäre unter solchen Umständen absolut unlogisch. Außerdem würde die Verfassungskontrolle in diesem Fall die Überprüfung der Verfassungsnorm, die die verfassungsgebende Gewalt festgelegt hat, bedeuten. Deswegen vermied das VGG, einen solchen umstrittenen Schritt zu unternehmen, und ließ die Verfassungsbeschwerde zum Hauptverfahren nicht zu. Das Verfassungsgericht unterstrich, dass die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Verfassungsnorm nicht zu seiner Kompetenz gehörte.¹⁰⁵²

Wie bereits gesagt, verfügt das VGG über eine gewisse Erfahrung mit Verfassungsbeschwerden über Verfassungsänderungen. Der wichtigste Grund dafür war das Verfassungsgesetz von Georgien vom 27. Dezember 2006 „Über die Ergänzungen und Änderungen in der Verfassung von Georgien“ (VerfG vom 27.12.2006). Es bestimmte u. a. die festen Wahltermine der ordentlichen Parlaments- und Präsidentenwahlen. Für beide Fälle wurde der Oktober eines abschließenden Jahres einer

¹⁰⁵¹ Art. 89 Abs. 1 lit. „a“, „c“, „d“, „e“, „f“, „f¹“, „f²“, „f³“ VG.

¹⁰⁵² BVGG Nr. 2/1/431 vom 31.03.2008, S. 117 (122).

Legislaturperiode oder Amtsperiode festgelegt.¹⁰⁵³ Diese Änderungen führten zu erheblichen politischen und rechtlichen Komplikationen.¹⁰⁵⁴

Gegen das genannte Verfassungsgesetz wurden mehrmals grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerden eingelegt. Das VGG ließ keine von ihnen zur Hauptverhandlung zu.¹⁰⁵⁵ Besonders inhaltsreich und am besten begründet ist der Beschluss Nr. 1/1/549.¹⁰⁵⁶ Er entspricht einerseits dem Geist anderer Beschlüsse und enthält zusätzlich einige wichtige Stellungnahmen. Deshalb konzentrieren wir unsere Aufmerksamkeit auf den genannten Beschluss.

Die Beschwerdeführer fanden, dass die Norm, die die Abhaltung der Präsidentenwahlen im Oktober des letzten Jahres der Präsidentenamtszeit vorsah, dem Art. 17 Abs. 1¹⁰⁵⁷ und Art. 28 Abs. 1¹⁰⁵⁸ VG widersprach. Obwohl die Gesetzgebung das Institut der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Verfassungsänderungen nicht direkt kannte, entsprang dies nach der Meinung der Beschwerdeführer der allgemeinen Logik der Mission des Verfassungsgerichts. Das VGG müsse die Grundrechte auch dann wahren, wenn sie durch ein formell fehlerfrei verabschiedetes Verfassungsgesetz verletzt wurden.¹⁰⁵⁹

Das VGG entschied die Frage der Zulassung zum Hauptverfahren der Verfassungsbeschwerde unter Beachtung der Gesetzgebungslage Georgiens, worüber wir bereits oben gesprochen haben. Es unterstrich, dass die angefochtene Norm ein Teil der Verfassung darstellte. Deswegen müsste das Verfassungsgericht im Fall der Zulassung die Vereinbarkeit einer Verfassungsnorm mit einer anderen Verfassungsvorschrift klären, was kompetenzwidrig wäre.¹⁰⁶⁰ Das VGG wiederholte so seine in früheren Beschlüssen dargelegte Position.¹⁰⁶¹

Unter Beachtung des bestehenden verfassungsrechtlichen Zustandes ist die zurückhaltende Vorgehensweise des Verfassungsgerichts gerechtfertigt. Im Allgemeinen ist die Durchführung der Verfassungskontrolle mit einer erheblichen Einschränkung des Gesetzgebers verbunden, was eine

¹⁰⁵³ Art. 1 Abs. 1 lit. „a“ und Abs. 2 lit. „c“ VerfG vom 27.12.2006.

¹⁰⁵⁴ *Darüber wird unten näher gesprochen werden. Gleichzeitig wird die Verfassungsmäßigkeit dieser Verfassungsänderung eingeschätzt werden.*

¹⁰⁵⁵ Der Beschluss des Verfassungsgerichts Georgiens Nr. 2/2/486 vom 12. Juli 2010 im Fall „Die nichtunternehmerische (nichtkommerzielle) juristische Person „Verfassungsschutzliga“ gegen das Parlament von Georgien“, http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=762&action=show (abgerufen am 07.05.2013); Der Beschluss des Verfassungsgerichts Georgiens Nr. 1/2/523 vom 24. Oktober 2012 im Fall „Der Bürger von Georgien Geronti Ashordia gegen das Parlament von Georgien“, http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=704&action=show (abgerufen am 07.05.2013).

¹⁰⁵⁶ Der Beschluss des Verfassungsgerichts Georgiens Nr. 1/1/549 vom 5. Februar 2013 im Fall „Die Bürger von Georgien Irma Inashvili, Davit Tarkhan-Mouravi und Ioseb Mandjavidze gegen das Parlament von Georgien“, http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=763&action=show (abgerufen am 07.05.2013).

¹⁰⁵⁷ *Würde und Ehre eines Menschen ist unantastbar (GTZ: Verfassungen, S. 111).*

¹⁰⁵⁸ *Jeder Bürger Georgiens darf mit Vollendung des 18. Lebensjahres an Volksentscheiden sowie an Wahlen der Staats- und Selbstverwaltungsorgane teilnehmen. Die freie Äußerung des Wählerwillens wird gewährleistet. (GTZ: Verfassungen, S. 114).*

¹⁰⁵⁹ BVGG Nr. 1/1/549 vom 05.02.2013, S. 3.

¹⁰⁶⁰ BVGG Nr. 1/1/549 vom 05.02.2013, S. 9.

¹⁰⁶¹ BVGG Nr. 2/2/486 vom 12.07.2010, S. 3; BVGG Nr. 1/2/523 vom 24.10.2012, S. 4.

Zurückhaltung seitens des Verfassungsgerichts fordert. Diese Forderung ist noch strenger im Fall einer hochlegitimierten Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers. Das VGG bedarf einer festen verfassungsrechtlichen Grundlage für die Ausübung der Verfassungskontrolle über Verfassungsänderungen. Es ist ein Recht anwendendes Organ und kann diese Grundlage nicht selbst bestimmen. Der Gesetzgeber muss einen ersten Schritt in diese Richtung machen und eine entsprechende Rechtsbasis unter Berücksichtigung der Vergangenheitserfahrung schaffen. Wie es zutreffend betont wird, stellt oft eine Verfassungsänderung eine Antwort auf einen früheren Verfassungszustand dar.¹⁰⁶²

Der Beschluss Nr. 1/1/549 enthält einige wichtige Botschaften des Verfassungsgerichts an den Gesetzgeber bezüglich der verfassungsrechtlichen Grundlage der Prüfung von Verfassungsänderungen. Das VGG deutete darauf hin, dass die VG keine Ewigkeitsgarantie enthielt, die ein normativer Grund für die Aufhebung der Verfassungsänderungen sein konnte. Ohne diese verfassungsrechtliche Grundlage vermochte das Verfassungsgericht eigenständig keine unveränderbaren und ewigen Verfassungsnormen zu bestimmen.¹⁰⁶³ Der Adressat dieser Aussage war der Gesetzgeber. Er musste an die Einführung der Ewigkeitsgarantie als eines materiellen Maßstabs der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Verfassungsänderungen denken.

Dabei schloss das VGG nicht aus, dass es eine Möglichkeit gab zu überprüfen, ob das Verfahren der Verfassungsänderungen im formellen Sinne verfassungsmäßig war. Der Grund für diese Prüfung wäre das Vorhandensein der Regelung des Verfassungsänderungsverfahrens in der VG. Aber die Gesetzgebung bestimmte nicht, welche rechtlichen Folgen eine Feststellung des Verfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit des Verabschiedungsfahrens einer Verfassungsänderung nach sich ziehen könnte. Dieser Umstand machte die Ausübung der Verfassungskontrolle auch in genannter Hinsicht unmöglich, so das VGG.¹⁰⁶⁴

Die letzte Stellungnahme des VGG ist schwer zu teilen. Die Verfassung enthält bereits eine generelle Norm über die Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeitsanerkennung eines Normativaktes.¹⁰⁶⁵ Sie würde auch für den Fall einer Verfassungsänderung gelten, weil ein Verfassungsgesetz in Georgien zu den Normativakten gehört. Die Ursache dafür, dass das Verfassungsgericht keine formelle Prüfung vornehmen konnte, lag in der Abwesenheit einer entsprechenden Kompetenznorm. Wie bereits betont wurde, stützt sich die Kompetenz des VGG auf

¹⁰⁶² Günter Dürig: Zur Bedeutung und Tragweite des Art. 79 Abs. III des Grundgesetzes, in: *Spanner, Hans/Lerche, Peter/Zacher, Hans/Badura, Peter/Freiherr von Campenhausen, Axel (Hrsg.): Festschrift für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag am 1. September 1971, München 1971, S. 41 (44).*

¹⁰⁶³ BVGG Nr. 1/1/549 vom 05.02.2013, S. 12 f.

¹⁰⁶⁴ BVGG Nr. 1/1/549 vom 05.02.2013, S. 15.

¹⁰⁶⁵ Art. 89 Abs. 2 Satz 2 VG.

das Enumerationsprinzip. Das Verfassungsgericht vermag nicht über beliebige verfassungsrechtliche Fragen zu verhandeln, die nicht zu seinem Aufgabenkreis gehören.

ab) Die Notwendigkeit der Einführung des Instituts der Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Verfassungsänderungen

Für die Veranschaulichung des praktischen Erfordernisses der Kontrolle der Verfassungsänderungen greifen wir wieder auf das Beispiel des VerfG vom 27.12.2006 zurück. Wie bereits erwähnt wurde, blieb das Hauptverfahren über die Verfassungsmäßigkeit dieses Verfassungsgesetzes aus. Deswegen ist die Rechtsauffassung des VGG dazu unbekannt. Diese Tatsache bedeutet keineswegs, dass das VerfG vom 27.12.2006 im verfassungsrechtlichen Sinne unproblematisch war. Vielmehr gibt es Grund genug für die Behauptung, dass es grundlegenden Verfassungsprinzipien widersprach.

Es können leider auch andere Fälle verfassungswidriger Verfassungsänderungen genannt werden. Das VerfG vom 27.12.2006 zeichnete sich dadurch aus, dass seine Folgen für das Land besonders negativ waren. Dieses Beispiel weist am deutlichsten darauf hin, dass kein Bereich des Handelns des Gesetzgebers von der Verfassungskontrolle frei sein darf.

Wie gesagt, bestimmte das VerfG für den 27.12.2006 u. a. einen festen Termin für ordentliche Parlaments- oder Präsidentenwahlen. Auf einen Blick erscheint diese Regelung als absolut harmlos. Aber der erste Eindruck ändert sich, wenn sie in Verbindung mit anderen Verfassungsvorschriften betrachtet wird. Wir wollen einige von ihnen hervorheben. In Georgien finden keine Wahlen statt, wenn ein Kriegs- oder Ausnahmezustand für das gesamte Territorium des Landes verhängt wurde. Die Abhaltung der Wahlen ist erst nach seiner Aufhebung zulässig.¹⁰⁶⁶ Der Staatspräsident ist befugt, das Parlament in den von der Verfassung bestimmten Fällen und nach den dort vorgeschriebenen Regeln aufzulösen.¹⁰⁶⁷ Der Rücktritt des Staatspräsidenten lässt sich ebenfalls nicht ausschließen. Das war in Georgien bereits zweimal der Fall.¹⁰⁶⁸ Es gibt auch andere Möglichkeiten des Amtsentzuges oder -verlustes, wie z. B. Impeachment,¹⁰⁶⁹ Tod usw. Die genannten Entwicklungsszenarien können eine erhebliche Abweichung zwischen verfassungsmäßigen¹⁰⁷⁰ und tatsächlichen Amtszeiten verursachen.

¹⁰⁶⁶ Art. 46 Abs. 2 Satz 1, Art. 50 Abs. 3 Satz 1 und 2, Art. 70 Abs. 8 VG.

¹⁰⁶⁷ Art. 73, Abs. 1 lit. „p“ VG.

¹⁰⁶⁸ Am 23. November trat der Staatspräsident Eduard Shevardnadze zurück. Der Staatspräsident Saakashvili gab seinen Rücktritt vom Amt am 25. November 2007 bekannt.

¹⁰⁶⁹ Art. 63 VG.

¹⁰⁷⁰ Die Legislaturperiode des Parlaments von Georgien beträgt vier Jahre (Art. 49 Abs. 1 VG). Die Amtszeit des Staatspräsidenten dauert fünf Jahre (Art. 70 Abs. 1 Satz 1 VG).

Die zweite Amtszeit des Staatspräsidenten *Saakashvili* bestätigt unseren Verdacht. Nach den Ereignissen vom 7. November 2007 wurde er gezwungen zurückzutreten. Die außerordentliche Präsidentenwahl fand am 5. Januar 2008 statt. *Saakashvili* wurde wiedergewählt. Gemäß der Verfassung¹⁰⁷¹ fand sein Amtsantritt am dritten Sonntag nach den Wahlen – am 20. Januar 2008 – statt. Unter Beachtung des Umstandes, dass die verfassungsmäßige Amtszeit des Staatspräsidenten fünf Jahre beträgt, lief sie bereits am 20. Januar 2013 aus. Dabei wurde die Präsidentenwahl wegen des VerfG vom 27.12.2006 am 27. Oktober 2013 abgehalten. Die Vereidigung des neu gewählten Staatspräsidenten fand am 17.11.2013 statt. Daraus ergibt sich, dass die faktische Amtsdauer von *Saakashvili* neun Monate und 27 Tage länger dauerte als seine verfassungsmäßige Amtszeit. Die Lage war nicht nur in verfassungsrechtlicher, sondern auch in politischer Hinsicht problematisch. Es wurde das Ansehen sowohl des Staatspräsidentenamtes im Allgemeinen als auch insbesondere des amtierenden Staatspräsidenten erschüttert.¹⁰⁷²

Die negativen Folgen des VerfG vom 27.12.2006 ließen sich nicht mit dem genannten Beispiel ausschöpfen. Das Verfassungsgesetz enthielt eine spezielle Regelung über den 2004 gewählten Staatspräsidenten und das Parlament. In diesem Fall mussten die ordentlichen Wahlen im Zeitraum vom 1. Oktober bis 31. Dezember 2008 stattfinden. So verlängerte das Parlament einerseits seine laufende Legislaturperiode auf mehr als sechs Monate.¹⁰⁷³ Andererseits verkürzte es gleichzeitig die Amtsdauer des Staatspräsidenten um mindestens vier Monate.¹⁰⁷⁴

Die Verlängerung der laufenden Legislaturperiode diente als eine der wichtigsten Ursachen für die dramatische Entwicklung der Ereignisse im Herbst 2007.¹⁰⁷⁵ Sie waren ein herber Schlag gegen das Ansehen des ganzen Landes und seine demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung. Es lässt sich nicht kategorisch behaupten, aber wenn damals das VGG die Kompetenz der Verfassungskontrolle von Verfassungsänderungen gehabt hätte, dann hätte es eine Chance gegeben, diese Auseinandersetzung von der Straße in den Gerichtssaal umzuleiten und nach verfassungsrechtlichen Maßstäben zu lösen.

¹⁰⁷¹ Art. 71 Abs. 2 Satz 1 VG.

¹⁰⁷² *Saakashvili* wurde nach dem 20. Januar 2013 ironisch oft als „vefristeter Staatspräsident“ bezeichnet.

¹⁰⁷³ Die Mandate der Mitglieder des in 2004 gewählten Parlaments wurden am 22. April 2004 durch den Beschluss des Parlaments von Georgien „Über die Anerkennung der Mandate der Mitglieder des Parlaments von Georgien“ (Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 46, 30/04/2004) anerkannt.

¹⁰⁷⁴ Gemäß der damaligen Fassung des Art. 70 Abs. 9 VG musste der erste Wahlgang der Präsidentenwahlen am zweiten Aprilsonntag 2009 abgehalten werden. Wenn ein Kandidat bereits im ersten Wahlgang gewonnen hätte, dann sollte die Vereidigung am 3. Mai 2009 stattfinden. Also hätte der amtierende Staatspräsident in seinem Amt mindestens bis zu diesem Zeitpunkt bleiben müssen.

¹⁰⁷⁵ Zu dieser Zeit erreichte eine starke Protestwelle ihren Höhepunkt. Eine der zentralen Forderungen der Protestbewegung war die Durchführung der Wahlen in verfassungsmäßigen Fristen. Am 7. November 2007 ging der Staat gegen Demonstranten offensichtlich mit einer unangemessenen Gewalt vor. Ein „i-Tüpfelchen“ setzten die Polizei- und Spezialeinheiten, die am Abend einen unabhängigen TV-Sender stürmten, verwüsteten und ihre Journalisten und andere Mitarbeiter schlugen.

Das VerfG vom 27.12.2006 ist insbesondere bezüglich der Demokratie- und Volkssouveränitätsprinzipien bedenklich. Gemäß der Verfassung stellt das Volk die einzige Quelle der Staatsgewalt dar. Es übt seine Gewalt durch die Formen der mittelbaren oder unmittelbaren Demokratie aus.¹⁰⁷⁶ Sowohl die Parlamentsmitglieder als auch der Staatspräsident sind die gewählten Vertreter des Volkes. Sie müssen nicht nur durch freie und demokratische Wahlen gewählt, sondern auch periodisch neu legitimiert werden. Diese Forderung stellt ein grundlegendes Element der Demokratie und einen inneren Mechanismus der Machteinschränkung dar.¹⁰⁷⁷ Das An-der-Macht-Bleiben begrenzt sich in einem demokratischen Staat auf eine vernünftig eingeschränkte Dauer. So behält die Minderheit eine Chance, irgendwann demokratisch zur Macht zu gelangen.¹⁰⁷⁸ Die Demokratie verlangt auch, dass gewählte Volksvertreter während des gesamten Zeitraumes an der Macht bleiben, für den sie das Vertrauen der Wähler bekommen haben. Eine willkürliche und jeder vernünftigen Grundlage¹⁰⁷⁹ entbehrende vorzeitige Beendigung oder Verkürzung dieses Zeitabschnitts ist unzulässig, weil das eine Ersetzung des Volkswillens und des Volkes als Machtquelle bedeuten würde.

Einem Volksvertreter wird das Vertrauen des Volkes ausgesprochen. Es ist nicht nur im inhaltlich-kompetenziellen Sinne, sondern auch zeitlich beschränkt. Wenn ein Organ nach seiner Amtszeit ohne einen gewichtigen und zu rechtfertigenden Grund¹⁰⁸⁰ weiterarbeitet und Entscheidungen trifft, ist es nicht möglich, diese Beschlüsse unmittelbar oder mittelbar vom Volk abzuleiten. Das verletzt wiederum das Demokratieprinzip, weil es für die Demokratie immanent ist, dass jede staatliche Entscheidung direkt oder indirekt auf das Volk rückführbar und ihm zurechenbar sein muss.¹⁰⁸¹

Die Manipulation mit zukünftigen Amtszeiten wird auch in der wissenschaftlichen Literatur als unerlaubt betrachtet.¹⁰⁸² Es kann eine einstimmige Stellungnahme zur Verlängerung der laufenden Amtsperiode konstatiert werden. Sie wird eindeutig als ein Verstoß gegen das Demokratiegebot eingeschätzt.¹⁰⁸³

¹⁰⁷⁶ Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 VG.

¹⁰⁷⁷ Sajo: Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 155.

¹⁰⁷⁸ Brun-Otto Bryde (Bearb.): Kommentar zum Art. 79 GG, in: Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, Rn. 43.

¹⁰⁷⁹ Wie z. B. das Impeachment des Staatspräsidenten oder die vorzeitige Auflösung des Parlaments für die Vorbeugung oder Lösung einer politischen Krise.

¹⁰⁸⁰ Als Beispiel lässt sich ein Fall anführen, wenn die Wahlen wegen eines Kriegs- oder Ausnahmezustands nicht stattfinden.

¹⁰⁸¹ Hans-Ulrich Evers: Kommentar zum Art. 79 Abs. 3 GG, in: Dolzer, Rudolf/Graßhof, Karin/Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Band 10 (Art. 74 – 79), Heidelberg seit 1950, Rn. 180; Karl-Eberhard Hain: Kommentar zum Art. 79 GG, in: Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian: Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, Rn. 83; Schnapp, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 23.

¹⁰⁸² So z. B. Sachs, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 34.

¹⁰⁸³ So z. B. Sachs, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 34; Michael Sachs (Bearb.): Kommentar zum Art. 79 GG, in: Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, München 2011, S. 1614 (Rn. 69); Schmidt: Staatsorganisationsrecht, S. 32 f.

Gemäß der VG wird die Staatsgewalt, darunter auch die Legislative, in dem von der Verfassung bestimmten Rahmen ausgeübt.¹⁰⁸⁴ Das bedeutet vor allem die Wahrung der Verfassungsordnung und ihrer grundlegenden Prinzipien. Diese Forderung weitet sich auf die gesamte Tätigkeit des gesetzgebenden Organs aus und lässt keine Ausnahmen zu, nicht einmal für das verfassungsändernde Handeln. Die Tatsache, dass das VerfG vom 27.12.2006 unter Einhaltung formeller demokratischer Verfassungsregeln beschlossen wurde, ändert nichts an seinem verfassungswidrigen Wesen. Obwohl das Mehrheitsprinzip ein wesentliches Merkmal der Demokratie darstellt, darf es nicht zum Mehrheitsabsolutismus führen.¹⁰⁸⁵ Eine durch Verfassungsgebote nicht eingeschränkte Mehrheit ist eine Voraussetzung für die Umwandlung eines demokratischen Systems in sein Gegenteil.

Deswegen darf es keinen Bereich geben, in dem die Mehrheit absolut frei und ohne Berücksichtigung der Verfassungsgrundwerte eine Entscheidung treffen könnte. Das würde vor allem solche fundamentale Werte wie Verfassungshoheit, Demokratie, Freiheit und Rechtsstaat gefährden. Eine verfassungswidrige Verfassungsänderung verletzt die rechtliche und demokratische Stabilität, anstatt sie zu stärken. Jede verfassungswidrige Norm verursacht negative Konsequenzen, aber unter Berücksichtigung der höchsten Wirkungskraft der Verfassung trägt eine verfassungswidrige Verfassungsnorm ein besonderes Risiko in sich.

Kelsen betonte, wenn die Demokratie nicht als Herrschaft der jeweiligen Mehrheit, sondern als ein steter Kompromiss zwischen der Mehrheit und Minderheit betrachtet würde, dann wäre die Verfassungsgerichtsbarkeit ein geeignetes Mittel für die Verwirklichung dieser Idee.¹⁰⁸⁶ Es wäre unvernünftig, in einem Land, in dem sich die Demokratie in einem Entwicklungsprozess befindet, auf eine vollständige Verwendung dieses für die Entwicklung so bedeutenden Mittels zu verzichten. Der Umstand, dass das VGG über keine Kompetenz der Prüfung der Verfassungsänderungen verfügt, schwächt die Rolle des Rechtsstaats als eines Mechanismus zur Verhinderung der Verwandlung der Demokratie in eine Mehrheitswillkür in Georgien. Das BVerfG schätzte eine Möglichkeit verfassungswidriger Verfassungsänderungen in einem funktionierenden Rechtsstaat zu Recht als sehr gering ein.¹⁰⁸⁷ Georgien hat aber einen langen und komplizierten Weg zu diesem Ziel vor sich und bedarf einer Verbesserung des Systems der Verfassungsgerichtsbarkeit, um von diesem Weg nicht abzuweichen.

¹⁰⁸⁴ Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VG.

¹⁰⁸⁵ *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20, Rn. 23.

¹⁰⁸⁶ *Kelsen*: *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, S. 51.

¹⁰⁸⁷ *Von Arnould*: *Rechtsstaat*, S. 703 (734); BVerfGE 3, 225 (233).

b) Die deutsche Erfahrung der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Verfassungsänderungen

ba) Theoretische Grundlagen der Verfassungskontrolle der Verfassungsänderungen

Für die theoretische Begründung der Prüfung der Verfassungsänderungen verwendet die Wissenschaft die Lehre von *Abbé Siéyès* über die verfassungsgebende Gewalt (*pouvoir constituant*), deren Träger das Volk ist, und die verfasste Gewalt (*pouvoir constitué*).¹⁰⁸⁸ Die verfassungsgebende Gewalt ist primär, elementar, rechtlich unabhängig und durch das positive Recht nicht eingeschränkt. Sie bestimmt die Grundlagen des Staates. Die verfasste Gewalt trägt demgegenüber einen sekundären Charakter. Sie ist aufgrund der Verfassung gebildet, die von der verfassungsgebenden Gewalt beschlossen wurde. Deswegen liegt die verfassungsgebende Gewalt der verfassten Gewalt voraus.¹⁰⁸⁹

Die verfasste Gewalt ist im Unterschied zur verfassungsgebenden Gewalt durch das positive Recht und vor allem durch die Verfassung eingeschränkt.¹⁰⁹⁰ Die verfasste Gewalt wird von dieser Bindung auch dann nicht befreit, wenn sie den höchsten Akt des positiven Rechts – die Verfassung – ändert. Die Bestimmung materieller Einschränkungen stellt in diesem Zusammenhang eine heteronome Bindung des Gesetzgebers durch grundlegende Entscheidungen der verfassungsgebenden Gewalt dar.¹⁰⁹¹

Der oben angeführten Klassifizierung entspringt die Einteilung des Verfassungsrechts in primäres und sekundäres Verfassungsrecht. Die Ursprungsfassung der Verfassung ist von der verfassungsgebenden Gewalt beschlossen. Die Verfassungsänderungen werden hingegen von der verfassten Gewalt durchgeführt. Demzufolge trägt eine Verfassungsänderung immer einen sekundären Charakter und geht ihrerseits auf ein Gesetz zurück, dessen verfassungsrechtliche Überprüfung möglich und manchmal sogar geboten ist.¹⁰⁹² Die Vermeidung demokratischer,

¹⁰⁸⁸ Ausführlich: *Ernts-Wolfgang Böckenförde*: Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in: *Böckenförde, Ernts-Wolfgang*: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main 1991, S. 90 (94 ff.); *Horst Dreier*: Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat, in: *Juristen Zeitung*, 1994 (15/16), S. 741 (743 ff.); *Evers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 79 Abs. 3, Rn. 77 ff.

¹⁰⁸⁹ *Böckenförde*: Die Verfassungsgebende Gewalt, S. 90 (94, 99, 107); *Hartmut Maurer*: Verfassungsänderung im Parteienstaat, in: *Kästner, Karl-Hermann/Nörr, Knut Wolfgang/Schlaich, Klaus (Hrsg.)*: Festschrift für Martin Heckel zum siebenzigsten Geburtstag, Tübingen 1999, S. 821 (828).

¹⁰⁹⁰ *Peter Badura*: Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen, Heidelberg 1992, S. 57 (69).

¹⁰⁹¹ Näher: *Hain*, in: *Mangoldt/Klein/Stark*, GG, Art. 79, Rn. 31.

¹⁰⁹² *Badura*: Verfassungsänderung, S. 57 (59, 65 f., 71); *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 93, Rn. 23.

rechtsstaatlicher und freiheitlicher Spielregeln darf nicht durch ihre Aufhebung oder An-sich-Anpassung erfolgen.

bb) Die Ewigkeitsgarantie

(1) Wesen und Ziel der Ewigkeitsgarantie

Gemäß Art. 79 Abs. 3 GG ist eine Verfassungsänderung unzulässig, wenn sie die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 GG festgelegten Prinzipien berührt. Diese Vorschrift wird als Ewigkeitsgarantie, Ewigkeitsklausel u. Ä. erwähnt. Eine detaillierte Erörterung dieses Instituts würde zu weit führen. Um die Grenzen der Dissertation nicht zu verlassen, werden nur diejenigen Aspekte besprochen, die für Georgien relevant sein könnten.

Die Einführung der Ewigkeitsgarantie wurde durch die bittere Erfahrung der Machtergreifung der Nationalsozialisten und des „legalen“ Endes der Weimarer Republik bewirkt.¹⁰⁹³ Sie schützt Verfassungsgrundlagen vor einer ähnlichen Aufhebung mittels der Verfassungsänderungen.¹⁰⁹⁴ Deswegen ist es gerechtfertigt zu denken, dass die Machtergreifung der Nationalsozialisten nicht so verlaufen wäre, wenn man eine Ewigkeitsklausel in der Weimarer Verfassung vorgesehen hätte.¹⁰⁹⁵

Neben der praktischen Notwendigkeit hatte die Einführung der Ewigkeitsgarantie auch theoretische Gründe und eine Vorgeschichte.¹⁰⁹⁶ Sie wird als ein positivrechtliches Ergebnis der wissenschaftlichen Diskussion eingeschätzt, die einerseits *Anschütz, Thoma, Radbruch* u. a. und andererseits *C. Schmitt, Bilfinger, Triepel, Hippel, Liermann, Jellinek* u. a. miteinander geführt haben.¹⁰⁹⁷

Es muss erwähnt werden, dass auch die Verfassungen einiger anderer Staaten der Ewigkeitsgarantie ähnliche Normen enthalten. In dieser Hinsicht lässt sich auf § 112 Abs. 1 Satz 3 (in der Fassung vom März 1967) der norwegischen Verfassung deuten. Diese Vorschrift bestimmt, dass eine

¹⁰⁹³ *Böckenförde*: Die verfassungsgebende Gewalt, S. 90 (104); *Evers*, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 113.

¹⁰⁹⁴ *Dreier*: Grenzen demokratischer Freiheit, S. 741 (747); *Dürig*: Zur Bedeutung und Tragweite des Art. 79 Abs. III, S. 41 (46 f.); *Evers*, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 66; *Konrad Hesse*: Bundesstaatsform und Grenzen der Verfassungsänderung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 98. Band, 1973, S. 1 (6); *Maurer*: Verfassungsänderung im Parteienstaat, S. 821 (825).

¹⁰⁹⁵ *Ernst Forsthoff*: Zur Problematik der Verfassungenauslegung, Stuttgart 1961, S. 27.

¹⁰⁹⁶ Näher: *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 79, Rn. 25.

¹⁰⁹⁷ Näher darüber in: *Badura*: Verfassungsänderung, S. 57 (66); *Dreier*: Grenzen demokratischer Freiheit, S. 741 (743); *Evers*, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 1.1.3. ff., 66; *Maurer*: Verfassungsänderung im Parteienstaat, S. 821 (829 ff.); *Klaus Stern*: Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie des Art. 79 III GG für die Grundrechte, in: *Stern, Klaus/Siekman, Helmut (Hrsg.)*, Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 269 (271).

Verfassungsänderung der Seele und den Prinzipien der Verfassung nicht widersprechen darf.¹⁰⁹⁸ Der Ewigkeitsklausel ähnliche Regelungen legen auch z. B. die Verfassungen von Portugal,¹⁰⁹⁹ Griechenland, Südafrika und Kanada fest.¹¹⁰⁰

Die Ewigkeitsgarantie bestimmt materiell-inhaltliche Grenzen der Verfassungsänderungen.¹¹⁰¹ Eine Verfassungsänderung muss also unter Beachtung sowohl formeller Verfahrensregelungen als auch materieller Forderungen erfolgen.¹¹⁰² Deswegen stellt die Ewigkeitsgarantie einen Maßstab der Verfassungskontrolle dar, den das Verfassungsgericht bei der Prüfung verfassungswidriger Verfassungsnormen anwendet.¹¹⁰³

Die Ewigkeitsklausel schützt diejenigen Verfassungswerte, deren Aufhebung oder Aushöhlung das Wesen und die Identität der freiheitlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungsordnung und demzufolge die verfassungsrechtliche Normallage verletzen würde.¹¹⁰⁴

Die Ewigkeitsgarantie verbietet nicht nur die Verfassungsänderungen, die die Substanz der verfassungsrechtlichen Grundordnung im Ganzen untergraben, sondern wahrt auch die Verfassungsordnung vor einer schleichenden Demontage.¹¹⁰⁵

Die Ewigkeitsgarantie wird nicht als ein vollständiges und umfangreiches Änderungsverbot verstanden. Andernfalls würde sie sich in einen hemmenden Faktor der Verfassungsentwicklung verwandeln. Die Ewigkeitsklausel schließt diejenigen systemimmanenten Verfassungsänderungen nicht aus, die das Wesen der geschützten Werte und die auf sie basierende Verfassungsordnung nicht beschädigen.¹¹⁰⁶

Wo genau die Grenze zwischen zulässigen und unzulässigen Änderungen verläuft, ist schwer festzulegen. Das bedarf einer hohen Auslegungskunst und kann nur leitlinienhaft vorgestellt

¹⁰⁹⁸ Evers, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 23; Hain, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 79, Rn. 28; Stern: Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie, S. 269 (270).

¹⁰⁹⁹ Art. 290 VPR.

¹¹⁰⁰ Näher in: Stern: Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie, S. 269 (271).

¹¹⁰¹ Bryde, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 79, Rn. 26; Dreier: Grenzen demokratischer Freiheit, S. 741 (746); Dürig: Zur Bedeutung und Tragweite des Art. 79 Abs. III, S. 41 (42); Sachs, in: Sachs, GG, Art. 79, Rn. 9; Stern: Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie, S. 269 (269); Stern, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 222; Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 536.

¹¹⁰² Maurer: Verfassungsänderung im Parteienstaat, S. 821 (832).

¹¹⁰³ Badura: Verfassungsänderung, S. 57 (71); Gerhard Robbers: Die Änderungen des Grundgesetzes, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1989, S. 1325 (1325).

¹¹⁰⁴ Badura: Verfassungsänderung, S. 57 (63); Benda: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (724); Dürig: Zur Bedeutung und Tragweite des Art. 79 Abs. III, S. 41 (48); Evers, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 115; Fechner: Freiheit und Zwang, S. 73 (74); Hesse: Grenzen der Verfassungsänderung, S. 1 (6 f.); Walter Oskar Schmitt: Der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung und Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes, in: Die öffentliche Verwaltung, 1965, S. 433 (438 ff.).

¹¹⁰⁵ Evers, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 115.

¹¹⁰⁶ Badura: Verfassungsänderung, S. 57 (69 f.); Evers, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 159; Robbers: Die Änderungen des Grundgesetzes, S. 1325 (1326); Sobota: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 471 f.; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 229.

werden.¹¹⁰⁷ Es wird auch betont, dass sich die Auslegung in engen Grenzen halten muss, weil eine extensive Interpretation zur umfangreichen Kontrolle des Verfassungsgerichts über die Verfassungsentwicklung führen würde. Das würde dem Volkssouveränitätsprinzip widersprechen sowie die zukünftige Entwicklungsmöglichkeit verengen.¹¹⁰⁸

(2) Der Umfang der Ewigkeitsgarantie

Wie erwähnt, wird nur derjenige Teil der Ewigkeitsgarantie erörtert, der für die Formulierung der Ewigkeitsklausel in der VG maßgeblich sein könnte. So bleibt z. B. das Thema der territorial-staatlichen Einrichtung von Georgien bis zur Wiedervereinigung gemäß der Verfassung offen.¹¹⁰⁹ Deswegen wird unsere Aufmerksamkeit nicht auf diejenigen Fragen gerichtet, wie die Gliederung des Bundes in Länder oder die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung. Aus der georgischen Perspektive ist zurzeit die Frage der Unantastbarkeit der in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze relevant. Diese Prinzipien bilden auch den Grund der verfassungsrechtlichen Ordnung Georgiens.

Art. 79 Abs. 3 GG weist, wie viele andere Verfassungsnormen, keinen detaillierten Inhalt auf. Außerdem zeichnen sich die Prinzipien, die in der Ewigkeitsgarantie erwähnt sind, durch eine normative Offenheit aus. Deshalb ist es schwierig, den Umfang der Ewigkeitsklausel zu bestimmen.¹¹¹⁰

Art. 1 Abs. 1 GG wahrt die Unantastbarkeit der Menschenwürde, deren Achtung und Schutz die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt ist. Die Würde ist ein grundlegendes Verfassungsprinzip, dem die Ideen der Freiheit und Gleichheit entspringen.¹¹¹¹ Sie stellt den wichtigsten Wert der freiheitlichen Verfassungsordnung dar, der für den verfassungsändernden Gesetzgeber absolut unantastbar ist.¹¹¹² Die Verletzung der Menschenwürde durch Verfassungsänderungen käme der Demontage der gesamten Verfassungsordnung gleich.

Art. 1 Abs. 2 GG sieht das Bekenntnis zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt vor. Man äußert sich zu dieser Vorschrift, dass sie keinen neuen normativen Inhalt enthält, der durch Art. 1 Abs. 1 GG nicht gedeckt würde. Eine Verfassungsänderung, die das Bekenntnis zu

¹¹⁰⁷ Ausführlich: Stern: Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie, S. 269 (280 ff.).

¹¹⁰⁸ *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 79, Rn. 29; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 79, Rn. 26.

¹¹⁰⁹ Art. 2 Abs. 3 VG.

¹¹¹⁰ *Hain*, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 79, Rn. 32; *Maurer*: Verfassungsänderung im Parteienstaat, S. 821 (836).

¹¹¹¹ *Hain*, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 79, Rn. 60.

¹¹¹² So z. B. *Hesse*: Grenzen der Verfassungsänderung, S. 1 (6); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 79, Rn. 50.

Menschenrechten aufheben würde, würde Art. 79 Abs. 3, Art. 1 Abs. 2 aber und vor allem die Menschenwürde verletzen.¹¹¹³

Das Prinzip der Grundrechtsbindung der staatlichen Gewalt, das durch Art. 1 Abs. 3 GG gewährleistet ist, gehört auch zum Schutzbereich der Ewigkeitsgarantie.¹¹¹⁴ Nach der Auffassung von *Wernicke* erstreckte sich die Ewigkeitsklausel durch die Erwähnung des Art. 1 Abs. 3 GG auf den gesamten Grundrechtskatalog von Art. 2 bis Art. 19 GG. Alle Grundrechte seien aufgrund einer „Kettenreaktion“ unantastbar. Diese Meinung fand viele Kritiker, die meinten, dass sie den Wortlaut der Ewigkeitsgarantie überdehnte.¹¹¹⁵ Nach der herrschenden Auffassung schließt Art. 79 Abs. 3 GG die Änderungen der Grundrechtsnormen nicht aus.¹¹¹⁶ Doch ist eine Änderung unzulässig, wenn sie z. B. zugleich gegen die durch die Ewigkeitsklausel garantierten Verfassungsprinzipien verstößt.¹¹¹⁷

Neben den Prinzipien des Art. 1 GG deklariert die Ewigkeitsgarantie auch die Grundsätze aus dem Art. 20 GG als unantastbar. Der Geltungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG ist auch diesbezüglich nicht ausdrücklich bestimmt und bedarf einer näheren Auslegung. Das ist mit der Bestimmung der Grenzen der geschützten Prinzipien und der Klärung, was in ihnen eine primäre und was eine sekundäre Bedeutung trägt, verbunden.

Art. 20 Abs. 1 sieht das Republikprinzip vor. Das bedeutet vor allem ein Verbot über die Ersetzung der republikanischen Staatsform durch eine andere Staatsform. Die Unantastbarkeit des Republikprinzips beschränkt sich nicht nur darauf, sondern verbietet auch diejenigen Verfassungsänderungen, die jede demokratisch nicht legitimierte, zeitlich unbeschränkte und willkürliche Einzel- oder Gruppenherrschaft einführen.¹¹¹⁸

Die Ewigkeitsgarantie schützt ebenso den Demokratiegrundsatz. Das wird nicht so verstanden, dass der Geltungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG alle Konkretisierungen des Demokratieprinzips umfasst.¹¹¹⁹ Die Ewigkeitsklausel wahrt ebenso keine konkrete Form der Demokratie.¹¹²⁰

¹¹¹³ *Hain*, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 79, Rn. 70; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 79, Rn. 54.

¹¹¹⁴ So z. B. *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 79, Rn. 55.

¹¹¹⁵ *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 79, Rn. 37; *Evers*, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 172; *Stern*: Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie, S. 269 (287).

¹¹¹⁶ So z. B. *Hain*, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 79, Rn. 67; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 79, Rn. 57.

¹¹¹⁷ *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 79, Rn. 37; *Evers*, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 174; *Werner Maihofer*: Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 427 (498)*; *Konrad Hesse*: Bedeutung der Grundrechte, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 127 (157)*; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 426; *Stern*: Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie, S. 269 (287 ff.).

¹¹¹⁸ *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 79, Rn. 39; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 79, Rn. 61; *Schmitt*: Der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung, S. 433 (441 f.).

¹¹¹⁹ *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 79, Rn. 40.

¹¹²⁰ Vgl. *Hain*, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 79, Rn. 81; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 79, Rn. 72.

Unantastbar sind nur der Kern des Demokratiegebots und seine Elemente, deren Änderung oder Aufhebung das ganze Prinzip erheblich beschädigen würde. So z. B. ist das Volkssouveränitätsprinzip, das zum Kern des Demokratiegrundsatzes gehört, unberührbar.¹¹²¹ Der Demokratie immanent und demzufolge vor Verfassungsänderungen geschützt wird die direkte oder indirekte und reguläre Legitimation der Staatsorgane durch periodisch erfolgende, allgemeine, gleiche und geheime Wahlen.¹¹²² Dem Art. 79 Abs. 3 GG würde auch die Einführung des imperativen Mandats widersprechen, weil das freie Mandat ein wichtiges Attribut der Demokratie darstellt. Dem änderungsfesten Kern werden ebenfalls freie Meinungsbildung, Informationsfreiheit, pluralistisches politisches System, Mehrheitsgrundsatz, Chancengleichheit politischer Parteien usw. zugerechnet.¹¹²³

Im Art. 20 GG wird das Rechtsstaatsprinzip nicht direkt erwähnt. Dabei enthält dieser Artikel die Elemente des Rechtsstaatsprinzips – die Gewaltenteilung¹¹²⁴ sowie die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und der Exekutive und Judikative an Gesetz und Recht.¹¹²⁵ Die Ewigkeitsgarantie wahrt nur die Grundsätze der im Art. 20 ausdrücklich genannten Rechtsstaatselemente und nicht den Rechtsstaatsgrundsatz im Ganzen oder seine anderen Merkmale.¹¹²⁶ So schützt Art. 79 Abs. 3 GG lediglich das Wesen des Gewaltenteilungsgrundsatzes und kein konkretes Modell der Gewaltenteilung.¹¹²⁷

Art. 20 Abs. 1 GG deutet darauf hin, dass Deutschland ein sozialer Staat ist. Die Abschaffung dieser Norm oder ihre Ersetzung durch eine andere weniger umfangreiche Vorschrift würde der Ewigkeitsgarantie nicht entsprechen.¹¹²⁸ Wie bei anderen Grundsätzen wird auch in diesem Fall nur die Substanz des Sozialstaatsprinzips geschützt. Zum Kern gehört z. B. die Gewährleistung der minimalen sozialen Sicherheit und des menschenwürdigen Existenzminimums.¹¹²⁹

Die Geltung der Ewigkeitsgarantie umfasst nur die ursprüngliche Fassung des Art. 20 GG.¹¹³⁰ Diese Position wird durch die Auffassung gestützt, dass Art. 79 Abs. 3 GG den Willen der verfassungsgebenden Gewalt vor dem verfassungsändernden Gesetzgeber schützt und sein

¹¹²¹ *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 79, Rn. 41; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 27; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 79, Rn. 67.

¹¹²² Näher in: *Evers*, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 185; *Hain*, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 79, Rn. 82.

¹¹²³ Ausführlich in: *Evers*, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 186 ff.; *Schmitt*: Der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung, S. 433 (439 f.).

¹¹²⁴ Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.

¹¹²⁵ Art. 20 Abs. 3 GG.

¹¹²⁶ Ausführlich: *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 79, Rn. 44; *Hain*, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 79, Rn. 88 ff.

¹¹²⁷ *Evers*, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 151, 193 ff.

¹¹²⁸ *Evers*, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 201.

¹¹²⁹ *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 79, Rn. 52; *Hain*, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 79, Rn. 72 ff.; *Schmitt*: Der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung, S. 433 (442).

¹¹³⁰ *Hain*, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 79, Rn. 38.

Geltungsbereich vom Letzteren nicht geändert werden darf. Deswegen wahrt die Ewigkeitsgarantie nicht das Widerstandsrecht, das dem Art. 20 GG als Absatz 4 erst später hinzugefügt wurde.¹¹³¹ Die Ewigkeitsgarantie selbst ist änderungsfest. Sonst würde sie ihre Aufgabe nicht erfüllen.¹¹³² Wenn die Änderung oder Außerkraftsetzung der Ewigkeitsklausel dem Ermessen des verfassungsändernden Gesetzgebers gehören würde, dann könnte sie abgeschafft werden und sich dadurch von ihren Forderungen befreien. Eigentlich macht die Existenz eines Schutzmechanismus, der selbst verletzbar ist, keinen Sinn.

c) Das mögliche Modell der Verfassungsmäßigkeitskontrolle von Verfassungsänderungen in Georgien

ca) Die Perspektive der Einführung der Ewigkeitsgarantie in der VG und ihre eventuellen Maßstäbe

Die VG wurde am 24. August 1995 verabschiedet. Weder ihre ursprüngliche noch aktuelle Fassung sieht eine Ewigkeitsgarantie vor. Es wird nur das formelle Verfassungsänderungsverfahren geregelt.¹¹³³ Also der Verfassungsgeber hat nicht festgelegt, welche Verfassungsänderungen im materiellen Sinne unzulässig wären. Diese Aufgabe muss jetzt der verfassungsändernde Gesetzgeber übernehmen. Der Umstand, dass sich der verfassungsändernde Gesetzgeber freiwillig zur Treue dem Willen der verfassungsgebenden Gewalt und den grundlegenden Verfassungsprinzipien gegenüber verpflichtet und diese Verpflichtung nicht dem primären Verfassungsrecht entspringen wird, kann die Bedeutung der Ewigkeitsgarantie nicht reduzieren.

Es muss erwähnt werden, dass Art. 148 der Verfassung der Georgischen Demokratischen Republik vom 21. Februar 1921 (VGDR) die republikanische Staatsform als unantastbar erklärte. Die Ähnlichkeit mit der Ewigkeitsgarantie des GG ist jedoch nur oberflächlich. Einerseits gab es keinen institutionellen Mechanismus ihrer Realisierung. Diese Tatsache reduzierte die Bindungskraft des Art. 148 VGDR und gab ihm einen deklaratorischen Charakter. Andererseits fiel das Verbot in inhaltlicher Hinsicht eng aus. Art. 148 VGDR bezweckte eher die Nichtzulassung der Monarchie als den Schutz des Republikprinzips, das einen deutlich breiteren Inhalt aufweist.

Der Inhalt des Art. 148 VGDR ist der Akzentuierung des Art. 1 Abs. 1 Weimarer Verfassung auf das Republikprinzip als Nichtmonarchie ähnlich. Dieser Umstand wird durch einen Wunsch, dass

¹¹³¹ *Badura*: Verfassungsänderung, S. 57 (70); *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 79, Rn. 51; *Evers*, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 148; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 79, Rn. 79.

¹¹³² Näher darüber: *Badura*: Verfassungsänderung, S. 57 (70); *Evers*, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Abs. 3, Rn. 133 ff.; *Maurer*: Verfassungsänderung im Parteienstaat, S. 821 (832 f.); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 79, Rn. 80.

¹¹³³ Art. 102 und 103 VG.

die Monarchie als eine Regierungsform nie reanimiert werden sollte, erklärt.¹¹³⁴ Ähnlich zeigte sich die Lage im damaligen Georgien. Eine negative Haltung zur Monarchie wurde zusätzlich dadurch vertieft, dass das georgische Volk sie mit dem Russischen Reich, also mit dem Besatzer, assoziierte. Außerdem waren damals die Sozial-Demokraten an der Macht, die die Idee der Monarchie prinzipiell ablehnten.

Wie sich bemerken lässt, hat die geschichtliche Erfahrung für die Erarbeitung der georgischen Variante der Ewigkeitsgarantie lediglich eine symbolische und praktisch irrelevante Bedeutung. Dabei steht das gute und erprobte Beispiel des Art. 79 Abs. 3 GG zur Verfügung. Deswegen muss in Georgien in diesem Bereich das Rad nicht neu erfunden werden. Gleichzeitig wäre es falsch, das Modell eines anderen Staates ohne Rücksichtnahme auf die Spezifik georgischer Verhältnisse und Herausforderungen zu übernehmen.

Man kann sich verschiedene Fassungen einer georgischen Ewigkeitsklausel vorstellen. Unten werden einige Überlegungen über ihren möglichen Inhalt dargestellt. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass die eine oder andere Frage, die relevant sein könnte, nicht besprochen wird. Deswegen erhebt unsere Vorstellung über Rahmen und Inhalt der zukünftigen georgischen Ewigkeitsgarantie keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Im Fall einer prinzipiellen Entscheidung über die Einführung der Ewigkeitsklausel in der VG wird es einer langen und detaillierten Analyse und Diskussion bedürfen, um eventuelle Fehler zu vermeiden. In diesem Verfahren würde das Vorhandensein eines generellen Kriteriums für die Bestimmung änderungsfester Werte eine große Rolle spielen. Diesbezüglich scheint die folgende Meinung von *Stern* über diese Werte bedeutsam: „*Sie müssen von einem breiten Konsens des Volkes über die in ihnen geschützten Gehalte getragen und geeignet sein, diesen Konsens selbst wieder zu bekräftigen.*“¹¹³⁵

Die Prinzipien, die durch Art. 1 und 20 GG vorgesehen sind, legt auch die VG fest.¹¹³⁶ Es ist unvorstellbar, die Aufhebung oder Aushöhlung solcher Säulen der freiheitlich-demokratischen Verfassungsordnung, wie Menschenwürde, Bekenntnis zu Menschenrechten, Grundrechtsbindung, Demokratie-, Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzipien, zuzulassen. Der Verzicht auf einen der genannten Grundwerte oder deren Aushöhlung würde zur Zerstörung des gesamten Verfassungssystems führen. Das wird dadurch bewirkt, dass sie einerseits einzeln genommen eine große Bedeutung aufweisen und andererseits sehr eng miteinander verbunden sind. Deswegen wäre es absolut sinnlos, darüber zu diskutieren, ob die georgische Ewigkeitsgarantie diese Werte vor dem Absolutismus der Mehrheit wahren sollte.

¹¹³⁴ *Schmitt*: Der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung, S. 433 (441).

¹¹³⁵ *Stern*: Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie, S. 269 (272).

¹¹³⁶ So z. B. Präambel, Art. 1 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4, Art. 6 Abs. 1, Art. 7, Art. 17 Abs. 1, Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG.

Voraussichtlich muss die georgische Ewigkeitsklausel etwas umfangreicher und konkreter als ihr deutsches Analogon sein. Ein relativ junges und leichter verletzliches System bedarf einer klareren und breiteren Gewährleistung als das System, das sich auf die langjährige Erfahrung stützt und seine Lebensfähigkeit mehrmals überzeugend bewiesen hat. In dieser Hinsicht ist ein gewisses Potenzial vorhanden. So sind für das Rechtsstaatsprinzip auch diejenigen Elemente, die durch Art. 20 GG nicht bestimmt werden, nicht weniger relevant. Deswegen wäre es vernünftig, wenn die georgische Ewigkeitsgarantie den ganzen Rechtsstaatsgrundsatz, präziser gesagt den gesamten Kern des Rechtsstaatsprinzips, umfassen würde.

Eine zusätzliche Hürde wäre auch für den effizienteren Schutz der Grundrechte zweckmäßig. Der Grundrechtskatalog der VG muss vor den Verfassungsänderungen, die das Wesen eines Grundrechts verengen, geschützt werden. Außerdem wäre auch das Verbot derjenigen Verfassungsänderungen sinngemäß, die eine Grundrechtsnorm aufheben, wenn ihr Schutzbereich durch eine andere Verfassungsvorschrift nicht mindestens mit gleicher Effektivität abgedeckt wird. Also muss die Ewigkeitsgarantie gewährleisten, dass der Grundrechtskatalog durch Verfassungsänderungen in seinem Wesen nicht beschädigt wird.

Die georgische Variante der Ewigkeitsgarantie könnte auch einige spezifische Momente vorsehen. So z. B. bestimmt Art. 2 Abs. 1 Satz 1 VG das Staatsgebiet Georgiens nach dem Stand vom 21. Dezember 1991, also nach dem Zeitpunkt der offiziellen Auflösung der Sowjetunion und im Rahmen der Staatsgrenzen der ehemaligen Georgischen Sowjetischen Sozialistischen Republik. Die territoriale Integrität stellt eine prinzipielle Frage für Georgien dar. Darauf darf weder in der Form einer Verfassungsänderung noch auf eine andere Weise verzichtet werden.

Mit dem Thema der territorialen Integrität und ihrer Wiederherstellung verbindet die VG die Bestimmung der staatlich-territorialen Einrichtung des Landes.¹¹³⁷ In diesem Fall wird Georgien wahrscheinlich zu einem Bundesstaat. Ein sog. asymmetrischer Bundesstaat, in dem die ehemaligen separatistischen Republiken einen höheren Status als andere Regionen des Landes haben werden, würde eine vernünftige Lösung ergeben. Im Fall einer solchen Entwicklung der Ereignisse könnte die Unantastbarkeit des Bundesstaatsprinzips zur Vermeidung eventueller Komplikationen und Stärkung des gegenseitigen Vertrauens beitragen.

Außerdem dürfen nicht nur materiell, sondern auch formell verfassungswidrige Verfassungsänderungen nicht zugelassen werden. Deswegen muss das VGG ebenfalls kontrollieren, ob das Verfassungsänderungsverfahren den Art. 68, 102 und 103 VG entspricht. So wird z. B. ein Verfassungsänderungsentwurf dem Parlament vorgelegt, das ihn zum Zwecke der Eröffnung einer allgemeinen gesellschaftlichen Diskussion veröffentlicht. Die Verhandlung über den Entwurf

¹¹³⁷ Art. 2 Abs. 3 VG.

beginnt einen Monat nach der Veröffentlichung.¹¹³⁸ Am 6. Februar 2004 wurden umfangreiche und umstrittene Verfassungsänderungen durchgeführt. Um Zeit zu gewinnen, wurde der Entwurf als eine geänderte Version eines deutlich früher vorgelegten Änderungsentwurfs vorgestellt. Der Unterschied zwischen beiden war so auffallend, dass seine Erkennung kein spezielles rechtswissenschaftliches Wissen brauchte. In der Zukunft muss eine solche unverantwortliche Haltung zur Verfassung vermieden werden. Ein geeignetes und effektives Mittel dafür könnte die Verfassungskontrolle sein.

cb) Das eventuelle Modell der Verfassungsmäßigkeitskontrolle von Verfassungsänderungen

Für die Schaffung eines effektiven und erfolgreichen Systems der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Verfassungsänderungen reicht die bloße Einführung der Ewigkeitsgarantie nicht aus. Es ist erforderlich, dass das Wesen und die Form der entsprechenden Aufgabe des VGG und das Verfahren klar und ausführlich geregelt werden.

Es gibt verschiedene Erfahrungen betreffend die Form der Verfassungskontrolle von Verfassungsänderungen. In Deutschland trägt sie einen nachträglichen, repressiven Charakter. In Rumänien und Moldau zeigt die Kontrolle der Verfassungsänderungen wiederum eine präventive Form. Hier nimmt der Verfassungsgerichtshof zu Verfassungsänderungsentwürfen Stellung.¹¹³⁹

Die wichtigste positive Seite der vorbeugenden Verfassungskontrolle besteht darin, dass ein verfassungsrechtliches Problem *ab initio* vermieden wird. Das ist selbstverständlich besser im rechtssicherheitlichen Sinn.¹¹⁴⁰ Eine verfassungswidrige Verfassungsnorm wird nicht Teil des verfassungsrechtlichen Raumes und kann dementsprechend keine negativen Folgen auslösen.

Dabei weist das Institut der präventiven Verfassungskontrolle mehr negative als positive Seiten auf. Bei ihrer Durchführung ist noch nicht der rechtliche, politische, wirtschaftliche oder soziale Effekt einer Verfassungsänderung bekannt. Möglicherweise wird sich die Verfassungswidrigkeit einer Verfassungsänderung erst nach ihrem Inkrafttreten erkennen lassen.¹¹⁴¹ Deswegen kann nicht ausgeschlossen werden, dass vom Verfassungsgericht die Verabschiedung einer verfassungswidrigen Norm zugelassen wird. Natürlich ist ein solcher Verlauf der Ereignisse sowohl für betroffene Verfassungswerte als auch für die gesamte Verfassungsordnung nicht erwünscht.

¹¹³⁸ Art. 102 Abs. 2 VG.

¹¹³⁹ Art. 135 Abs. 1 lit. „c“ VRMol; Art. 144 lit. „a“ VRR.

¹¹⁴⁰ Schwartz: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 70.

¹¹⁴¹ Doehring: Allgemeine Staatslehre, S. 202; Schwartz: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 70.

Die vorbeugende Kontrolle stimmt nicht mit dem Wesen des Verfassungsgerichts als eines Gerichtsorgans überein.¹¹⁴² Seine Einmischung in ein laufendes Gesetzgebungsverfahren widerspricht dem Gewaltenteilungsgebot.¹¹⁴³ Darüber hinaus wächst dadurch das Politisierungsniveau des Verfassungsgerichts. Das wird als eine ungewollte Tendenz für die Verfassungsgerichtsbarkeit betrachtet.¹¹⁴⁴

Unter Berücksichtigung des oben Gesagten wäre für Georgien diejenige Form der Verfassungskontrolle der Verfassungsänderungen geeignet, die einerseits keinen präventiven Charakter trägt und andererseits eventuelle negative Folgen einer verfassungswidrigen Verfassungsnorm maximal verringert oder effektiv beseitigt. Wir haben oben in verschiedenen Kontexten bereits über die Einräumung von Ermessen für das Verfassungsgericht bezüglich der Bestimmung des Zeitpunkts der Außerkraftsetzung einer verfassungswidrigen Norm gesprochen. Das wäre auch für den gegebenen Fall eine vernünftige Lösung gewesen. Wenn eine verfassungswidrige Verfassungsänderung die Folgen bewirkt, deren Beseitigung notwendig und möglich ist, dann wäre eine *Ex-tunc*-Außerkraftsetzung geboten. Es können auch diejenigen Fälle nicht ausgeschlossen werden, in denen die erwähnte Notwendigkeit nicht besteht. Dann wäre ebenso eine *Ex-nunc*-Außerkraftsetzung akzeptabel.

Es sind weiterhin einige Details hervorzuheben, die eine wichtige Bedeutung für eine effektive Durchführung der Verfassungskontrolle von Verfassungsänderungen aufweisen würden. Das Verfahren der Prüfung von Verfassungsänderungen, mit Ausnahme grundrechtsschützender Verfassungsbeschwerden, muss keinen kontradiktorischen Charakter tragen. Das geht aus dem Wesen des Verfahrens hervor, dessen Hauptaufgabe darin liegt, die Verfassungsordnung vor äußerst bedrohlichen Gefahren seitens des verfassungsändernden Gesetzgebers zu schützen. Darüber hinaus wird dadurch dem Verfassungsgericht die Möglichkeit eingeräumt, sich völlig mit besonders komplizierten verfassungsrechtlichen Fragen zu beschäftigen.

Bei der Bestimmung des Kreises der beschwerde- oder vorlagebefugten Subjekte wäre einerseits die Erfahrung im Bereich der abstrakten Normenkontrolle heranzuziehen. Aus dieser Sicht wären der Staatspräsident, die Regierung und mindestens ein Fünftel der Parlamentsmitglieder vorlagebefugt. Das letztere Subjekt hätte eine besondere Bedeutung, weil es schwerlich zu vermuten wäre, dass die sich an der Macht befindenden politischen Figuren gegeneinander kämpfen würden.

Andererseits ist das hohe Interesse des Grundrechtsschutzes bei der Bestimmung beschwerdebefugter Subjekte zu berücksichtigen. Deshalb muss auch jede Person berechtigt sein, gegen eine Verfassungsänderung eine Verfassungsbeschwerde einzulegen, wenn durch eine

¹¹⁴² Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht, S. 176.

¹¹⁴³ Schwartz: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 70 f., 375 f.

¹¹⁴⁴ Schwartz: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 70.

Reduzierung des Grundrechtsschutzstandards oder eine nicht kompensierte Aufhebung einer Grundrechtsnorm ihre Rechte verletzt wurden oder eine reale und unvermeidliche Gefahr der Verletzung droht. Wird von der georgischen Spezifik ausgegangen, dann sollte auch der Ombudsmann zu einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde gegen eine Verfassungsänderung berechtigt sein.

Auf die Notwendigkeit der Einführung der Verfassungsbeschwerdeeinlegungsfristen im Fall der Normativakte wurde im Rahmen der Erörterung der Aufgaben des VGG bereits hingewiesen. Noch wichtiger scheint die Festlegung einer vernünftigen Frist bei der Anfechtung der Verfassungsänderungen. Es wäre unzulässig, dass sich eine Verfassungsnorm immer unter Gefahr der Aufhebung befände. Die Verfassung als ein bedeutsamer Faktor der rechtlichen Stabilität muss selbst besonders stabil und zuverlässig sein.

3. Die vollständige Verfassungskontrolle der Tätigkeit der öffentlichen Gewalt

a) Die bestehende Lage im Bereich der Verfassungskontrolle der Tätigkeit der öffentlichen Gewalt und der Änderungsbedarf

aa) Der existente Umfang der Verfassungskontrolle der Tätigkeit der öffentlichen Gewalt

Das VGG beschränkt sich auf die Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Normativakten. Dabei ist die Tätigkeit der öffentlichen Gewalt deutlich umfangreicher als nur der Erlass von Normativakten. Außerdem haben einige Staatsorgane gar kein Recht auf Rechtssetzung. Diese Tatsache befreit sie vollständig von der Verfassungskontrolle.

Über die Erforderlichkeit der Ausweitung der Verfassungskontrolle auf das ganze Handeln der öffentlichen Gewalt wurde oben im Zusammenhang mit verschiedenen Aufgaben des VGG gesprochen. Um das bereits Gesagte nicht zu wiederholen, wird die Aufmerksamkeit jetzt nur auf die Möglichkeit der Einlegung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde über jeden Akt oder jede Handlung der öffentlichen Gewalt, darunter auch der Judikative, gerichtet werden. Der Schutz der Grundrechte stellt die wichtigste Aufgabe eines freiheitlichen Rechtsstaates dar.

Deswegen muss die Existenz der von der Verfassungskontrolle freien Tätigkeiten und Subjekte in diesem Bereich äußerst kritisch betrachtet werden.¹¹⁴⁵

In Georgien ist die Tätigkeit der Judikative der Verfassungskontrolle vollkommen entzogen. Die Rechtsprechung der Gerichte kann zu einem anderen Zweck zum Gegenstand der Erörterung des VGG werden. Das geschieht z. B. in denjenigen Fällen, in denen der Beschwerdeführer die bestehende Gerichtspraxis zum Beweis der Verfassungswidrigkeit einer Norm anführt. Das Verfassungsgericht analysiert diese Rechtsprechung, um die Verfassungsmäßigkeit einer angefochtenen Norm einzuschätzen. Dabei verzichtet es auf die Einschätzung der Verfassungsmäßigkeit der als Beweis dienenden Gerichtsentscheidungen.¹¹⁴⁶

Die Entscheidungen ordentlicher Gerichte sind auch in anderen Staaten, wie z. B. Italien und Frankreich, der Verfassungskontrolle nicht unterworfen. Es lässt sich allerdings bezweifeln, ob dieses Modell für Georgien nachahmenswert wäre. In diesen Ländern, wie in Georgien, sind die Möglichkeiten der vollständigen Verfassungskontrolle wegen der Abwesenheit der Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Gerichtsentscheidungen wesentlich beschränkt.¹¹⁴⁷ Diese Beschränkung verhindert den effektiven Schutz der Grundrechte und die Gewährleistung der Verfassungshoheit.

Wird auf die geschichtliche Entwicklung zurückgeblickt, dann ergibt es sich, dass die Einschränkung der Aufgaben des VGG auf Normativakte von zwei Ursachen veranlasst wurde. Einerseits existierte die Angst vor der Vermischung der Aufgaben des VGG und OGHG. Andererseits wurde vermutet, dass alle zum Verfassungsgericht „laufen“ würden. Das könnte zur Überlastung des Gerichts führen.¹¹⁴⁸ Unten wird die deutsche Erfahrung erörtert, die beweist, dass dieser Pessimismus übertrieben war. Es bestehen natürlich viele Schwierigkeiten. Aber würde deswegen auf Befugnisse des Verfassungsgerichts verzichtet, dann würde aus seinem Aufgabenkatalog faktisch nichts übrig bleiben.

In Georgien fanden einige Versuche statt, um gerichtliche Entscheidungen der Verfassungskontrolle zu unterwerfen. 2004 wurde ein Entwurf von Verfassungsänderungen vorbereitet. Er sah u. a. die Einführung der Verfassungskontrolle von Gerichtsentscheidungen bezüglich der Menschenrechte vor.¹¹⁴⁹ Der Entwurf war allerdings in diesem Teil mangelhaft. Es konnte eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde gegen jeden Gerichtsakt und ohne Erschöpfung des Rechtswegs eingelegt werden. Das VGG sprach sich eindeutig dagegen aus. Seiner Stellungnahme

¹¹⁴⁵ So z. B. *Wolfgang Gaul*: Neue Verfassungsstrukturen in Georgien, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 32 (1999) 1, S. 49 (62); *Gaul*: Verfassungsgebung, S. 288; *Phirtsckhalashvili*: Schutzpflichten, S. 104 f.

¹¹⁴⁶ BVGG Nr. 1/2/440 vom 04.04.2008, S. 124 (126).

¹¹⁴⁷ *Heun*: Verfassungsrecht und einfaches Recht, S. 111.

¹¹⁴⁸ Ausführlicher: *Gaul*: Verfassungsgebung, S. 258.

¹¹⁴⁹ Ausführlich darüber in: *Zoidze*: Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 185 ff.

nach würde ein gleiches Modell erhebliche organisatorische Probleme auslösen. Die Venedig-Kommission stimmte in ihrem Gutachten vom 5. Januar 2005 im Allgemeinen der Idee der Erweiterung der Verfassungskontrolle auf Gerichtsentscheidungen zu. Sie teilte gleichzeitig die Skepsis des VGG. Am Ende wurde dieser Teil aus dem Entwurf ausgenommen.

Nach einigen Jahren wurde zum Thema der Prüfung der Gerichtsentscheidungen zurückgekehrt. Dies trat während der Vorbereitung der umfangreichen Verfassungsänderungen vom 15. Oktober 2010 zutage. Eine der Arbeitsgruppen der Verfassungskommission entwarf die Änderungen von Art. 89 VG. Unter anderem handelte es sich um die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der abschließenden Gerichtsentscheidungen.¹¹⁵⁰ Obwohl in andere Richtungen die Befugnisse des VGG erweitert wurden, verzichtete man auf die Erweiterung der Verfassungskontrolle auf Gerichtsentscheidungen.

ab) Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Einführung der vollständigen Verfassungskontrolle der Tätigkeit der öffentlichen Gewalt

Das Hauptargument der Einführung der Verfassungsmäßigkeitskontrolle über alle Akte und Handlungen der öffentlichen Gewalt sind die Verfassung selbst und ihre fundamentalen Werte. Unten wird unsere Aufmerksamkeit auf einige von ihnen gerichtet werden.

Die VG fordert, dass die Staatsgewalt nur in den durch die Verfassung bestimmten Grenzen ausgeübt werden darf.¹¹⁵¹ Jedes Subjekt, das öffentliche Aufgaben erfüllt, ist verpflichtet, gemäß der Verfassung zu handeln. Diese Verfassungsnorm lässt keine Abweichung betreffend die Subjekte oder Formen des öffentlichen Handelns zu. Ihre Wahrung bedarf eines effektiven Mechanismus, dessen wichtigste Komponente die vollständige Verfassungskontrolle wäre.

Gemäß Art. 6 Abs. 1 VG ist die Verfassung das oberste Gesetz des Landes. Jeder andere Rechtsakt muss ihr entsprechen. Diese Verfassungsforderung ist an jedes Subjekt adressiert, das über die Kompetenz zum Erlass eines Rechtsaktes verfügt. Unter dem Begriff „Rechtsakt“ werden in Georgien sowohl Normativakte als auch sog. individuelle Rechtsakte verstanden.¹¹⁵² Der Umstand, dass individuelle Rechtsakte der Verfassungskontrolle nicht unterworfen sind, gefährdet das Verfassungshoheitsprinzip.

Nach der VG binden die allgemein anerkannten Menschenrechte und -freiheiten die Staatsgewalt als unmittelbar geltendes Recht.¹¹⁵³ Die Grundrechtsbindung lässt auch keine Ausnahme für ein

¹¹⁵⁰ *Jakob Futkaradze*: Die rechtsprechende Gewalt und Grundrechte in der neuen Fassung der Verfassung von Georgien, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr. 1, 2009, S. 64 (71).

¹¹⁵¹ Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VG.

¹¹⁵² Art. 2 Abs. 2 NAG.

¹¹⁵³ Art. 7 Satz 2 VG.

Subjekt und keine Form der öffentlichen Gewalt zu. Deswegen ist eine lückenlose Prüfung, ob der Staat diese fundamentale Verfassungsforderung respektiert, ohne eine umfangreiche Verfassungskontrolle unvorstellbar.

Gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG ist der Richter unabhängig und nur der Verfassung und dem Gesetz unterworfen. Diese Forderung entspringt dem Rechtsstaatsprinzip und dessen Elementen – der Verfassungs- und Gesetzesbindung. Die Frage der Gesetzmäßigkeit einer Gerichtsentscheidung wird im Instanzenzug überprüft. Hingegen wird das Thema der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gerichtsentscheidungen offen gelassen. Das schwächt die Bedeutung und das Durchsetzungsvermögen der genannten Verfassungsvorschrift.

Wie sich feststellen lässt, bietet die VG mehrere und feste Grundlagen für die vollständige Verfassungskontrolle des öffentlichen Handelns. Deshalb verwundert es nicht, dass in Georgien sowohl in gesellschaftlichen Diskussionen als auch in verschiedenen rechtswissenschaftlichen Aufsätzen für die Verbesserung der bestehenden Lage plädiert wird.¹¹⁵⁴

ac) Die Rechtsprechung des VGG und die Notwendigkeit der Erweiterung der Verfassungskontrolle

In der Rechtsprechung des VGG trifft man auf Fälle, in denen eine eventuelle Grundrechtsverletzung vorhanden war, aber das Gericht dagegen nichts unternehmen konnte, weil individuelle Rechtsakte oder Gerichtsentscheidungen seiner Kontrolle entzogen sind. Unten wird ein Beispiel angeführt, das in zweierlei Hinsicht bemerkenswert ist. Einerseits stellte der gegebene Gerichtsfall ein Objekt des erhöhten gesellschaftlichen Interesses dar, weil die Beschwerdeführerin eine wichtige politische Figur darstellte. Andererseits war die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde auch im verfassungsrechtlichen Sinne interessant und demonstrierte klar den Bedarf an der Vervollständigung der Verfassungskontrolle.

Um das Wesen des Beispiels besser zu begreifen, ist es sinngemäß, die Umstände des Falles kurz darzulegen. Am 11. September 2009 legte die Bürgerin Georgiens *Nino Burjanadze* eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde ein. Durch diese Verfassungsbeschwerde wurde ein Teil des Art. 148 des Steuergesetzbuches von Georgien angefochten. Nach diesem Teil wurde die Entrichtungspflicht des zu zahlenden Steuerbetrags ab dem Tag des Beginns des Streits betreffend die entsprechende Steuerforderung einer Steuerbehörde bis zur Entscheidung eines Stadt- oder Bezirksgerichts vorübergehend eingestellt, ohne das Inkrafttreten dieser Entscheidung und die Ergebnisse des Instanzenzugs abzuwarten.

¹¹⁵⁴ So z. B. *Demetrashvili*: Paradigmen, S. 99 (125).

Vor der Einreichung der Verfassungsbeschwerde spielten sich einige Geschehnisse ab, die den Ablauf des Verfahrens in Steuer- und Gerichtsorganen stark beeinflussten. Wie gesagt, war die Beschwerdeführerin eine bekannte politische Persönlichkeit – Parlamentspräsidentin a. D. Wegen einer Unstimmigkeit bezüglich der Kandidatenliste verzichtete sie auf die Beteiligung an den Parlamentswahlen im Mai 2008. Kurze Zeit danach übergab der Staatspräsident der Beschwerdeführerin eine Datscha, die für Parlamentspräsidenten bestimmt war, durch seine Verordnung zu einem symbolischen Preis offiziell wegen ihres Verdienstes während der Tätigkeit als Parlamentspräsidentin.

Nach dem Krieg im August 2008 begann *Burjanadze*, den amtierenden Staatspräsidenten offen zu kritisieren. Im Frühjahr 2009 fanden zahlreiche große Protestkundgebungen gegen den Staatspräsidenten statt, die u. a. von der Beschwerdeführerin organisiert und geführt wurden. Bald „entdeckte“ die Steuerbehörde, dass *Burjanadze* wegen des Erwerbs der oben erwähnten Datscha die Einkommensteuer und eine Geldbuße wegen der Versäumung entrichten musste. Die Datscha wurde beschlagnahmt. Es lässt sich darüber streiten, ob die Beschwerdeführerin in diesem Fall eigentlich die Einkommensteuer zahlen musste. Das hatte aber keine Bedeutung im Rahmen der gegebenen Verfassungsbeschwerde und deswegen wird diese Frage nicht näher erörtert.

Burjanadze legte eine Verwaltungsbeschwerde gegen die Forderung der Steuerbehörde vor dem Staatseinkommensdienst des Finanzministeriums und dann vor dem Rat des Finanzministeriums für die Verhandlung über Streitigkeiten ein. In beiden Fällen wurde der Verwaltungsbeschwerde nicht stattgegeben. Danach reichte *Burjanadze* eine Verwaltungsklage vor dem Gericht ein. Sie blieb sowohl vor dem Stadtgericht von Tbilissi als auch vor dem Berufungsgericht von Tbilissi erfolglos. Zum Zeitpunkt des Zulassungsverfahrens im VGG hatte der OGHG als eine Kassationsinstanz über die Kassationsklage der Beschwerdeführerin noch keine Entscheidung getroffen, das spielte jedoch keine bedeutende Rolle.

Nachdem das Stadtgericht von Tbilissi der Verwaltungsklage von *Burjanadze* nicht stattgegeben hatte, begann die Steuerbehörde unverzüglich zu agieren. Sie berief sich auf die oben erwähnte Norm des Art. 148 des Steuergesetzbuches und beantragte die offene Versteigerung der bereits beschlagnahmten Datscha vor dem Stadtgericht von Tbilissi. Das Gericht gab dem Antrag statt. Das Berufungsgericht von Tbilissi bestätigte seine Position. Die Veräußerung durch eine Versteigerung blieb erfolglos. Deswegen wurde die Datscha gemäß dem Steuergesetzbuch zugunsten des Staates enteignet.

Nach der Verfassungsbeschwerde verletzte die gerügte Norm das Recht der Beschwerdeführerin auf Eigentum¹¹⁵⁵ und auf gerichtlichen Schutz.¹¹⁵⁶ Das VGG analysierte die Vorschrift für die Ziele des Zulassungsverfahrens.¹¹⁵⁷ Es ergab sich, dass gemäß dem Steuergesetzbuch die Beschlagnahme und Versteigerung des Eigentums der Beschwerdeführerin nur im Fall einer „anerkannten Steuerverschuldung“ zulässig war. Ihrerseits bezeichnete „anerkannte Steuerverschuldung“ den Unterschied zwischen der von einem Steuerzahler „anerkannten Gesamtsteuerverpflichtung“ und dem von ihm bereits entrichteten Gesamtbetrag. Die „anerkannte Gesamtsteuerverpflichtung“ konnte allerdings u. a. nur aus einer Gerichtsentscheidung entstehen, die rechtskräftig geworden war. Deswegen musste die Steuerbehörde eine abschließende Entscheidung des Kassationsgerichts abwarten und erst danach handeln.

Aus den oben erwähnten Umständen resultierte, dass die angefochtene Norm im Fall von *Burjanadze* nicht angewendet werden durfte. Die Frage, ob die Norm als solche verfassungsmäßig war, blieb offen. Am wichtigsten war, dass die eventuelle Verletzung der Grundrechte nicht durch sie, sondern durch ihre offensichtlich falsche, willkürliche und grundrechtsfeindliche Anwendung und Auslegung bewirkt wurde. Die Entwicklung der Ereignisse und das Handeln der Staatsorgane, insbesondere der Gerichte, erweckte einen Verdacht betreffend die politisch motivierte Verfolgung, woran sich bedauerlicherweise verschiedene Richter beteiligten.

Leider verfügte das VGG in der angegebenen Situation über keine Möglichkeiten, um die Rechte der Beschwerdeführerin effektiv zu wahren. Die Begründung ihrer Verfassungsbeschwerde stützte sich auf eine offensichtlich falsche Deutung der angefochtenen Norm. Die Quelle der Probleme der Beschwerdeführerin war nicht diese Vorschrift, sondern die Willkür der Staatsorgane, worüber das Verfassungsgericht nicht urteilen konnte. Die Verfassungsbeschwerde wäre höchstwahrscheinlich erfolgreich gewesen, wenn das VGG über die Prüfungskompetenz für das gesamte öffentliche Handeln verfügt hätte.

ad) Die Stellungnahme des EGMR zur georgischen grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde

Auf die Mangelhaftigkeit des Instituts der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde richtete seine Aufmerksamkeit sogar der EGMR. Das geschah im Rahmen des Falles *Apostol* gegen

¹¹⁵⁵ Art. 21 Abs. 1 VG.

¹¹⁵⁶ Art. 42 Abs. 1 VG.

¹¹⁵⁷ BVGG Nr. 2/1/481 vom 22.03.2010, S. 4 f.

Georgien.¹¹⁵⁸ Der Antragsteller war ein georgischer Staatsangehöriger. Das Stadtgericht von Batumi gab seiner Zivilklage gegen eine andere Person am 21. Dezember 2001 statt. Der Klagegegner wurde verpflichtet, zugunsten von Apostol einen Betrag zu entrichten. Er hatte jedoch seine Pflicht nicht erfüllt. Apostol beantragte eine Zwangsvollstreckung vor dem Justizministerium der AAR. Das Justizministerium forderte von ihm die Erstattung vorläufiger Kosten gemäß Art. 26 des Gesetzes „Über das Vollstreckungsverfahren der Gerichtsentscheidungen“. Apostol konnte sich diese Kosten nicht leisten. Demzufolge begann das Vollzugsverfahren nicht. Deswegen stellte er einen erfolgreichen Antrag vor dem EGMR, der feststellte, dass Art. 6 Abs. 1 EMRK verletzt wurde.

Apostol stellte seinen Antrag vor dem EGMR, ohne zuvor eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde vor dem VGG einzureichen. Diese Frage war wichtig für die Zulassung des Antrags. Gemäß Art. 35 Abs. 1 EMRK kann sich der EGMR mit einer Angelegenheit erst nach der Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe befassen. Im gegebenen Kontext musste der Gerichtshof beurteilen, ob das Institut der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde ein effektives innerstaatliches Rechtsschutzmittel zum Zweck des Art. 35 EMRK darstelle.¹¹⁵⁹

Der EGMR ordnete die georgische grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde der Kategorie „irrealer“ Verfassungsbeschwerden zu. Diese Ansicht des Gerichtshofs wurde dadurch verursacht, dass es im georgischen gleich wie im ungarischen Modell nicht möglich war, Gerichtsentscheidungen und individuelle Akte der Staatsorgane zu rügen. Diesem System stellte der EGMR das Institut der sog. „realen“ Verfassungsbeschwerde (Deutschland, Spanien, Tschechien usw.) entgegen. Aus dem oben erwähnten Grund befand der Gerichtshof, die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde sei kein effektives Mittel im Sinne des Art. 35 Abs. 1 EMRK. Nach seiner Auffassung vermochte sie dem Antragsteller keinen effektiven Mechanismus für den Schutz seiner Grundrechte im konkreten Fall zur Verfügung stellen.¹¹⁶⁰

Die erwähnte Einschätzung des EGMR ist angesichts des hohen Ansehens dieses Gerichtshofs sehr wichtig. Die Berücksichtigung der Bemerkungen des Gerichtshofs würde die Qualität und Effizienz des Grundrechtsschutzes in Georgien erhöhen. Ein effektives und umfangreiches innerstaatliches Grundrechtsschutzsystem liegt vor allem im Interesse der Grundrechtsträger. So könnte sich ein langer und aufwendiger Weg nach Straßburg erspart werden. Die Verbesserung würde auch dem Interesse des Staates entsprechen, weil die effektive Wahrung der Grundrechte seine zentrale Aufgabe ist. Eine hohe Antragszahl vor dem EGMR zeigt auch eine negative Auswirkung auf das

¹¹⁵⁸ Der Beschluss der Zweiten Sektion des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 28. November 2006 im Fall „Apostol gegen Georgien“ (Antrag Nr. 40765/02), http://www.justice.gov.ge/index.php?sec_id=103&lang_id=GEO (abgerufen am 07.09.2012, die georgische Fassung).

¹¹⁵⁹ Abs. 40 – 46 BEG vom 28.11.2006.

¹¹⁶⁰ Abs. 46 BEG vom 28.11.2006.

internationale Ansehen des Landes. Das Vorhandensein effektiver innerstaatlicher Grundrechtsschutzmittel ist ebenso für den EGMR positiv, weil er andernfalls noch stärker mit Anträgen überlastet würde, was seine Effektivität reduziert.

Dabei muss erwähnt werden, dass eine ausführliche Analyse der zur Zeit des Beschlusses des EGMR gültigen Gesetzgebung Georgiens unter Berücksichtigung der Spezifik des Falles von Apostol zu einem von der Stellungnahme des Gerichtshofs abweichenden Ergebnis führt. Die Auffassung des EGMR über die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde stützte sich eher auf eine allgemeine kritische Bewertung des Instituts der „irrealen“ Verfassungsbeschwerde als auf eine gründliche Untersuchung der Rechtslage und innerstaatlichen Rechtsschutzperspektive des Antragstellers.

Für Apostol war ein individueller Verwaltungsakt – die Forderung des Justizministeriums der AAR über die Erstattung vorläufiger Vollstreckungskosten – problematisch. In Georgien muss jedoch jeder individuelle Akt seine gesetzliche Grundlage haben. Für die Forderung des Justizministeriums war der gesetzliche Grund Art. 26 des Gesetzes „Über das Vollstreckungsverfahren der Gerichtsentscheidungen“. Diese Gesetzesnorm stellte also eine Hauptursache der Grundrechtsverletzung des Antragstellers dar. Die Einlegung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde gegen eine Gesetzesvorschrift war damals ähnlich wie heute durchaus möglich. Diesbezüglich bestehen keine erheblichen Unterschiede zum System der „realen“ Verfassungsbeschwerde. Vielmehr werden die Zulassungsvoraussetzungen einer solchen Verfassungsbeschwerde in Georgien lockerer als z. B. in Deutschland gehandhabt. Außerdem war die Verfahrensfrist kurz – höchstens sechs Monate und sieben Tage für das Zulassungs- und Hauptverfahren zusammengenommen.¹¹⁶¹

Wenn Apostol eine Verfassungsbeschwerde gegen Art. 26 des Gesetzes „Über das Vollstreckungsverfahren der Gerichtsentscheidungen“ eingereicht und das VGG ihr stattgegeben hätte, hätte er den Vollzug ohne Erstattung vorläufiger Kosten beantragen können. In diesem Fall hätte das Justizministerium der AAR nämlich keine gesetzliche Grundlage der Ablehnung des Antrags gehabt. Demzufolge musste die Gerichtsentscheidung vollstreckt werden.

Es muss unterstrichen werden, dass Apostol seine Probleme durch eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde ungefähr bis zum Ende 2002 hätte erledigen können. Beim EGMR brauchte er vier Jahre länger dafür.

¹¹⁶¹ Art. 22 Abs. 1 Satz 1 VerfGG; Art. 17 Abs. 4 Satz 1 VVG.

b) Die deutsche Erfahrung bezüglich der Verfassungskontrolle des öffentlichen Handelns

ba) Der Umfang der Verfassungskontrolle der Tätigkeit der öffentlichen Gewalt

Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG entscheidet das BVerfG „über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein“. Dieser Verfassungsnorm gleicht Art. 90 BVerfGG. In Deutschland können also alle Akte und Handlungen der öffentlichen Gewalt durch eine Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG angefochten werden.¹¹⁶²

Die oben erwähnte Breite der Kompetenz des BVerfG ist die wichtigste Ursache dafür, dass die Zahl der vom BVerfG entschiedenen Verfassungsbeschwerden die Gesamtzahl aller im Rahmen der anderen Aufgaben verhandelten Gerichtsfälle deutlich übertrifft.¹¹⁶³ Unter Verfassungsbeschwerden trifft man am häufigsten Urteilsverfassungsbeschwerden.¹¹⁶⁴

Es werden vier Gruppen Grundrechtsverletzungen durch Gerichtsentscheidungen hervorgehoben:¹¹⁶⁵

- die Verletzung eines prozessualen Grundrechts,
- die Begründung einer Gerichtsentscheidung durch eine verfassungswidrige Norm,
- die Vernachlässigung der Grundrechte bei Auslegung und Anwendung der Gesetze,
- die willkürliche Handlung bei der Entscheidungsfindung, wenn ein eindeutiger Anwendungsfehler eines Gesetzes offensichtlich ist.

bb) Die Voraussetzung der Erschöpfung des Rechtswegs

Der Umstand, dass jedermann berechtigt ist, jeden Akt oder jede Handlung der öffentlichen Gewalt zu beanstanden, schließt die Existenz von Zulassungsvoraussetzungen einer Verfassungsbeschwerde nicht aus. Eine detaillierte Analyse dieses Themas würde zu weit führen. Auf einige Zulassungsvoraussetzungen wurde die Aufmerksamkeit im Kontext der Erörterung

¹¹⁶² Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht, S. 226, 231; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 147, 175; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 93, Rn. 69; Schmidt: Staatsorganisationsrecht, S. 289; Voßkuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 53 f.; Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 540; BVerfGE 4, 27 (30).

¹¹⁶³ Von Münch: Das Bundesverfassungsgericht als Teil des Rechtsstaates, S. 505 (508).

¹¹⁶⁴ Ipsen: Staatsrecht I, S. 228.

¹¹⁶⁵ Näher darüber z. B.: Schmidt: Staatsorganisationsrecht, S. 297; Stern, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 687; Zippelius: Deutsches Staatsrecht S. 523; BVerfGE 4, 1 (6 f.); 42, 64 (72 ff.); 52, 131 (157 f.).

verschiedener Aufgaben des VGG bereits gerichtet. Diesmal wird die Frage der Erschöpfung des Rechtswegs hervorgehoben, weil sie auch heutzutage, u. a. im Rahmen der bestehenden Aufgaben des VGG, aktuell ist. In Georgien wird dieses Thema im Zusammenhang einer klaren Aufgabenteilung zwischen Verfassungsgericht und anderen Gerichten besprochen. Wenn in Zukunft der Umfang der Verfassungskontrolle erweitert wird, dann gewinnt das Problem der Rechtswegerschöpfung seine Aktualität auch in einer anderen Hinsicht. Vor allem wird die Forderung der Rechtswegerschöpfung als ein Mechanismus zur Vermeidung der Überbelastung des VGG dienen.

Gemäß Art. 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs erhoben werden, wenn gegen die Verletzung der Rechtsweg zulässig ist. Eine gleiche Voraussetzung existiert nicht nur im deutschen System. So bedarf auch in Österreich die Zulassung der Verfassungsbeschwerden gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden der Erschöpfung des Instanzenzuges.¹¹⁶⁶ Die Forderung betreffend die Rechtswegerschöpfung enthalten ebenso die slowakischen und slowenischen Verfassungen.¹¹⁶⁷

Die Voraussetzung der Rechtswegerschöpfung wird durch einige wichtige Umstände verursacht. Eine von ihnen ist die Vorbeugung der Überbelastung des Verfassungsgerichts. Die Möglichkeiten des Verfassungsgerichts sind wegen der niedrigen Zahl der Richter und Mitarbeiter objektiv begrenzt. Deshalb müssen Mechanismen geschaffen werden, um eine Lahmlegung der Tätigkeit des Gerichts durch die Vielzahl von Verfassungsbeschwerden zu vermeiden. Das ist für den effektiven Schutz der Grundrechte geboten. Die Rechtswegerschöpfung trägt also zur Erhaltung der Effektivität und Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichts bei.¹¹⁶⁸

Die Voraussetzung der Rechtswegerschöpfung dient nicht nur der „Rettung“ des Verfassungsgerichts vor einer „Lawine“ der Verfassungsbeschwerden. Gleichzeitig bekommt das Verfassungsgericht die Möglichkeit, das von anderen Gerichten gründlich überprüfte Tatsachenmaterial sowie ihre Fallanschauung und Rechtsauffassung kennenzulernen.¹¹⁶⁹ Diese Tatsache erleichtert die Tätigkeit des Verfassungsgerichts und hilft ihm, seine Aufgaben schneller und qualitativer zu entscheiden.

¹¹⁶⁶ Art. 144 Abs. 1 B-VG.

¹¹⁶⁷ Art. 127 VSR; Art. 160 Abs. 3 Satz 1 VRSlo.

¹¹⁶⁸ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 238; *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 94, Rn. 69; *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 94, Rn. 33; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 719; BVerfGE 72, 39 (43).

¹¹⁶⁹ *Badura*: Staatsrecht, S. 807; *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 94, Rn. 69; *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 94, Rn. 33; *Wolf-Rüdiger Schenke*: Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, Heidelberg 1987, S. 15; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 719; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 542; BVerfGE 9, 3 (7); 56, 54 (69); 65, 1 (38).

Die Voraussetzung der Rechtswegerschöpfung ist auch durch die Grundrechtsbindung der Fachgerichte bewirkt. Sie müssen die bei ihrer Tätigkeit entdeckten Grundrechtsverletzungen beseitigen.¹¹⁷⁰ Es handelt sich hier um den Primat der Fachgerichte. Das bedeutet die Einschaltung des Verfassungsgerichts nur dann, wenn sie diese Aufgabe nicht erfüllen können.¹¹⁷¹

Der Rechtsweg ist erschöpft, wenn ein Beschwerdeführer alle durch eine entsprechende Prozessordnung zugelassenen Rechtsschutzmittel verwendet hat.¹¹⁷² Dabei wird von ihm die Erschöpfung keines Rechtsmittels gefordert, dessen Anwendung nach der bestehenden Gesetzeslage und der höchstrichterlichen Rechtsprechung offensichtlich aussichtslos ist.¹¹⁷³ Eine andere Vorgehensweise wäre äußerst formal und grundrechtsfeindlich gewesen. Die Voraussetzung der Rechtswegerschöpfung gilt logischerweise nicht für diejenigen Fälle, in denen kein anderes Rechtsschutzmittel vorhanden ist, wie z. B. bei der Anfechtung der Parlamentsgesetze.¹¹⁷⁴

Mit der Rechtswegerschöpfung sind aber einige problematische Fragen verbunden. Von ihnen werden nur diejenigen Probleme herausgehoben, die im Fall der Erweiterung der Verfassungskontrolle auch in Georgien aktuell werden könnten. Um einen faktischen Entzug des Rechts auf Verfassungsbeschwerde zu vermeiden, muss das Verfassungsgericht klare Kriterien und ein einheitliches Vorgehen erarbeiten. Diese Aufgabe ist schwer zu erfüllen. Sogar ein solch erfahrenes Verfassungsgericht wie das BVerfG wurde wegen seiner heterogenen Rechtsprechung bezüglich der Rechtswegerschöpfung kritisiert.¹¹⁷⁵

Bei der Einlegung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine Gerichtsentscheidung, die nach einem Instanzenzug bereits rechtskräftig ist, stellt die Frage der Rechtswegerschöpfung kein Problem dar, weil es kein anderes Rechtsschutzmittel außer dem Verfassungsgericht gibt.¹¹⁷⁶ Komplizierter ist die Lage, wenn eine Gerichtsentscheidung zwar keinen verfahrensabschließenden Charakter aufweist, aber bleibende Rechtsnachteile verursacht. In einem solchen Fall wird darauf abgestellt, ob ein besonders schützenswertes Interesse vorhanden ist und ein Rechtsschutzbedürfnis anerkannt werden kann. Als Beispiel kann die Situation genannt werden, in der eine für den Verlauf des

¹¹⁷⁰ *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 542; BVerfGE 49, 252 (258).

¹¹⁷¹ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 32; *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 94, Rn. 69.

¹¹⁷² Ausführlicher: *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 93, Rn. 70; *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 284, 298 f.; *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 188.

¹¹⁷³ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 246; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 93, Rn. 71.

¹¹⁷⁴ *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 284.

¹¹⁷⁵ So z. B. *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 193; *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 94, Rn. 80.

¹¹⁷⁶ *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 284.

Verfahrens wichtige Rechtsfrage endgültig entschieden wurde, die der Prüfung in einer höheren Gerichtsinstanz nicht unterworfen wird.¹¹⁷⁷

Oft wird die Anwendung einer zusätzlichen Zulassungsvoraussetzung bezüglich der Einhaltung des Subsidiaritätsgebots neben der Rechtswegerschöpfungsforderung bei einer Rechtssatzverfassungsbeschwerde kritisiert.¹¹⁷⁸ Auch dann, wenn es keinen Rechtsweg der Gesetzesanfechtung gibt, muss der Beschwerdeführer begründen, dass seine Verfassungsbeschwerde der Subsidiaritätsforderung entspricht und er keine Möglichkeit einer fachgerichtlichen Inzidentkontrolle hat. Nach der kritischen Auffassung überlastet diese Forderung den Beschwerdeführer mit unzumutbaren und unkalkulierbaren Zulassungsvoraussetzungen. Das wird als rechtsstaatlich bedenklich erachtet.

Der angeführten kritischen Einschätzung ist zuzustimmen. Einerseits ist eine übertriebene Einschränkung des Rechts auf Verfassungsbeschwerde und also des Rechts auf gerichtlichen Schutz verfassungsrechtlich unzulässig. Ferner handelt es sich voraussichtlich um eine verfassungswidrige Norm, die nicht nur einen Beschwerdeführer, sondern auch einen weiten Personenkreis gefährden kann. Es muss berücksichtigt werden, dass das Institut der Verfassungsbeschwerde sowohl eine subjektive Rechtsschutzfunktion als auch eine objektive Wertschutzaufgabe hat. Deswegen entspricht die Nichtzulassung oder Verhinderung einer Verfassungsbeschwerde mittels zusätzlicher Hürden nicht dem Interesse der Gewährleistung der Verfassungshoheit und des Schutzes der Grundrechte.

Die Rechtswegerschöpfungsforderung sieht einige Ausnahmen vor. Das Bundesverfassungsgericht ist befugt, über eine vor Rechtswegerschöpfung eingereichte Verfassungsbeschwerde sofort zu entscheiden, wenn sie eine allgemeine Bedeutung hat oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde.¹¹⁷⁹ Einer Verfassungsbeschwerde wird eine allgemeine Bedeutung zugesprochen, wenn sie grundlegende verfassungsrechtliche Fragen betrifft und eine Entscheidung des BVerfG sowohl in dem verhandelten Fall als auch in anderen gleichen Fällen rechtliche Klarheit bringen könnte.

Es gibt keine Definition eines schweren und unabwendbaren Nachteils. Diese Frage wird für jede einzelne Verfassungsbeschwerde geklärt. Dabei ist solchen Fällen gemein, dass die Erschöpfung des Rechtswegs den Beschwerdeführer faktisch ohne Rechtsschutz lassen würde. Die Rechtswegerschöpfung wird auch nicht gefordert, wenn sie unzumutbar ist.¹¹⁸⁰

¹¹⁷⁷ *Benda/Klein*: Verfassungsprozessrecht, S. 232.

¹¹⁷⁸ So z. B. *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 94, Rn. 80; *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 284.

¹¹⁷⁹ § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG.

¹¹⁸⁰ Ausführlich z. B. in: *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 284 ff.

Das deutsche Modell stellt auch in letztgenannter Hinsicht keine Ausnahme dar. So kennt man z. B. ebenso in der Slowakei eine Abweichung von der Forderung der Rechtswegerschöpfung. Das ist der Fall, wenn eine Verfassungsbeschwerde eine sehr wichtige Frage betrifft.¹¹⁸¹ Die deutsche Regelung ist klarer und lässt weniger Spielraum für subjektive Einschätzungen zu.

bc) Die Grenzen der verfassungsrechtlichen Prüfung

Aufgrund einer Verfassungsbeschwerde prüft das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit des öffentlichen Handelns. Dabei stellt das Verfassungsgericht keine Tatsachen fest und schätzt es nicht ein, legt nicht einfaches Gesetzesrecht aus und wendet es nicht an. Das BVerfG prüft weder die Richtigkeit und Gesetzmäßigkeit der Anwendung und Auslegung des einfachen Gesetzesrechts noch die Gesetzmäßigkeit des Gerichtsverfahrens.¹¹⁸²

Sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung des BVerfG wird unterstrichen, dass sich die verfassungsrechtliche Prüfung darauf beschränken muss, ob „spezifisches Verfassungsrecht“ verletzt ist.¹¹⁸³ Sonst besteht die Gefahr der Umwandlung des Verfassungsgerichts in eine Superrevisionsinstanz. Zu dieser Perspektive äußern das BVerfG sowie die Literatur eine negative Position.¹¹⁸⁴

Es muss erwähnt werden, dass sich nicht alle Verfassungsgerichte, die Gerichtsentscheidungen prüfen können, auf spezifisches Verfassungsrecht beschränken. So ist z. B. das aserbaidische Verfassungsgericht befugt, auch die Gesetzmäßigkeit einer Gerichtsentscheidung zu überprüfen. Das widerspricht dem Wesen und Ziel der Verfassungsrechtsprechung und verursacht eine Kompetenzmischung mit den Aufgaben des Obersten Gerichtshofs. Deswegen löst dieses Modell eine gerechtfertigte Kritik aus.¹¹⁸⁵

Um die Einmischung in die Kompetenz der Fachgerichte zu vermeiden, verwendet das BVerfG die sog. Heck'sche oder Schumann'sche Formel. Die Heck'sche Formel lässt den Eingriff des Verfassungsgerichts nur dann zu, wenn ein Auslegungsfehler in einer Fachgerichtsentscheidung durch die falsche Interpretation eines Grundrechts, insbesondere seines Schutzbereichs, verursacht

¹¹⁸¹ *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 310.

¹¹⁸² *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 32, 200; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 93, Rn. 65; *Meyer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 93, Rn. 61; *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 684; BVerfGE 1, 418 (420); 2, 336 (339); 13, 318 (325); 18, 85 (92 f.); 43, 130 (135).

¹¹⁸³ So z. B. *Fürst*: Funktionsgebundenheit, S. 31 (35); *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 93, Rn. 686; BVerfGE 1, 418 (420); 43, 130 (135); 47, 239 (249); 52, 131 (157).

¹¹⁸⁴ So z. B. *Fürst*: Funktionsgebundenheit, S. 31 (35); *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 199; *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 94, Rn. 69; *Mager*: Staatsrecht I, 316; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 93, Rn. 65; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 522; BVerfGE 7, 198 (207); 53, 30 (53).

¹¹⁸⁵ Z. B.: *Zoidze*: Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 193.

wurde.¹¹⁸⁶ Nach der Schumann'schen Formel ist die Verfassungsverletzung seitens eines Fachgerichts dann der Fall, wenn die Gesetzesauslegung durch eine Gerichtsentscheidung zu den Ergebnissen führt, die nicht einmal der Gesetzgeber anordnen könnte.¹¹⁸⁷

Ungeachtet der oben erwähnten Formel wird betont, dass das BVerfG bei der Verhandlung über Urteilsverfassungsbeschwerden manchmal die Grenzen seiner Kompetenz verlässt.¹¹⁸⁸ Es ist sehr kompliziert zu bestimmen, wo genau die Tätigkeit einer Superrevisionsinstanz beginnt. Es wird betont, dass der Begriff „spezifisches Verfassungsrecht“ zu allgemein ist und präzisiert werden muss. Eine klare Abgrenzung zwischen dem „spezifischen Verfassungsrecht“ und dem einfachen Recht fällt ebenso schwer. Die Erweiterung der Prüfungsgrenzen der Gerichtsentscheidungen wird auch mit den in der Rechtsprechung des BVerfG dargelegten Positionen verbunden. Darunter meint man vor allem eine weite Auslegung des Rechts auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Anerkennung der Grundrechte als objektive Werte sowie ihrer mittelbaren Drittwirkung. Diese Auffassungen deuten darauf hin, dass äußerst vorsichtig vorgegangen werden muss, wenn es sich um die Kompetenzerweiterung eines relativ unerfahrenen Verfassungsgerichts handelt.

c) Die Perspektive der Entwicklung des georgischen Systems der Verfassungskontrolle bezüglich der Grundrechtsverletzungen

ca) Die zu kontrollierenden Akte der öffentlichen Gewalt

Die Notwendigkeit der Erweiterung der Verfassungskontrolle wurde bereits oben akzentuiert. Diesmal wird die Aufmerksamkeit auf die Akte der öffentlichen Gewalt gerichtet, die heutzutage nicht der Verfassungskontrolle unterworfen sind, aber in Zukunft verfassungsrechtlich überprüft werden müssen. Die georgische Gesetzgebung liefert Orientierungspunkte für die Bestimmung des Kreises dieser Akte. Hervorzuheben sind das allgemeine Verwaltungsgesetzbuch von Georgien vom 25. Juni 1999 (AVGB) und das NAG. Sie bilden eine klare Vorstellung darüber, was der Begriff „individueller Rechtsakt“ bedeutet. Genau dieses Segment des hoheitlichen Handelns ist zurzeit von der Verfassungskontrolle nicht umfasst.

¹¹⁸⁶ Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 200; Voßkuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 61; Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 522; BVerfGE 18, 85 (92 f.); 95, 96 (128).

¹¹⁸⁷ Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 522 f.; BVerfGE 89, 28 (36).

¹¹⁸⁸ Ausführlicher z. B. in: Badura: Staatsrecht, S. 808; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 199; Mager: Staatsrecht I, S. 316 f.; Voßkuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93, Rn. 55; Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 523.

Um gut zu begreifen, was die georgische Gesetzgebung unter dem Ausdruck „individueller Rechtsakt“ versteht, müssen vorerst die Bedeutung des Begriffs „normativer Rechtsakt“ und sein Unterschied zum individuellen Rechtsakt geklärt werden. Gemäß Art. 2 Abs. 3 NAG ist der normative Rechtsakt ein Rechtsakt, der von einem dafür befugten Staats- oder Kommunalorgan erlassen wird und eine zeitlich unbeschränkte oder beschränkte, mehrmalige und allgemeine Regel enthält. Das gleiche Gesetz definiert den individuellen Rechtsakt als einen Rechtsakt, der einmalig ist, aufgrund eines Normativakts und in seinen Grenzen erlassen wird und ihm entsprechen muss.¹¹⁸⁹

Der individuelle Rechtsakt ist im AVGB breiter und deutlicher definiert.¹¹⁹⁰ Gemäß AVGB stellt der individuelle Rechtsakt einen von einem Verwaltungsorgan aufgrund der Gesetzgebung erlassenen individuellen Akt dar, der Rechte und Pflichten einer Person oder eines beschränkten Kreises von Personen begründet, ändert oder bestätigt. Außerdem gehört zu individuellen Rechtsakten die Entscheidung eines Verwaltungsorgans über die Absage auf die Befriedigung eines Antrags sowie jedes von ihm erlassene oder bestätigte Dokument, das rechtliche Folgen bewirken kann. Ein individueller Rechtsakt kann sowohl in einer schriftlichen als auch in einer mündlichen Form erlassen werden.¹¹⁹¹

Mithilfe der angeführten legalen Definitionen kann eine Grenze zwischen normativen und individuellen Rechtsakten gezogen werden. Der individuelle Rechtsakt ist einmalig, also im Unterschied zum normativen Rechtsakt wird er nicht in einem begrenzten oder unbegrenzten Zeitraum auf ähnliche Rechtsverhältnisse angewandt. Der Adressatenkreis des individuellen Rechtsakts ist auf eine konkrete Person oder eine eingeschränkte Personengruppe begrenzt. Demgegenüber wirkt der normative Rechtsakt auf einen uneingeschränkten oder breiten Personenkreis. Der individuelle Rechtsakt begründet, ändert oder bestätigt Rechte und Pflichten für einen konkreten Fall. Der Normativakt trägt hingegen einen allgemeinen Charakter und regelt mehrere gleiche Rechtsverhältnisse. Er stellt einen rechtlichen Grund und Rahmen für individuelle Rechtsakte dar.

Wichtig ist die Frage, wer zum Kreis der Subjekte gehört, deren individuelle Rechtsakte der Verfassungskontrolle voraussichtlich unterworfen werden. Gemäß NAG werden Rechtsakte und darunter auch individuelle Rechtsakte von einem dafür zuständigen Staats- oder Kommunalorgan erlassen.¹¹⁹² Das AVGB liefert eine klarere Vorstellung über die zur Verabschiedung eines

¹¹⁸⁹ Art. 2 Abs. 4 NAG.

¹¹⁹⁰ Das allgemeine Verwaltungsgesetzbuch von Georgien vom 25. Juni 1999, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 32 (39), 15/07/1999, Art. 2 Abs. 1 lit. „d“.

¹¹⁹¹ Art. 51 Abs. 1 AVGB.

¹¹⁹² Art. 2 Abs. 1 NAG.

individuellen Rechtsakts befugten Subjekte. Wie sich aus der Definition des individuellen Rechtsaktes ergibt, wird er von einem Verwaltungsorgan erlassen. Unter dem Begriff „Verwaltungsorgan“ versteht das AVGB alle Staats- und Kommunalorgane, juristischen Personen des öffentlichen Rechts (außer politischen und religiösen Vereinigungen) sowie jede andere Person, die aufgrund der Gesetzgebung öffentliche Aufgaben ausübt.¹¹⁹³ Es ergibt sich, dass die individuellen Rechtsakte aller erwähnten Subjekte zum Gegenstand einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde werden könnten.

Die oben angegebenen Regelungen gelten nicht für die Judikative. Gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. „d“ AVGB sind die Gerichte vom Geltungsbereich des Gesetzesbuches¹¹⁹⁴ ausgeschlossen. Deswegen muss das Thema der zu kontrollierenden Gerichtsentscheidungen getrennt von anderen hoheitlichen Akten besprochen werden. In diesem Zusammenhang weisen zwei Fragen eine besonders große Bedeutung auf. Vor allem muss bestimmt werden, was unter dem Begriff „Gericht“ verstanden wird. Außerdem muss auch geklärt werden, welche Gerichtsentscheidungen das Verfassungsgericht kontrollieren könnte. Ohne Klärung dieser Fragen wird eine deutliche Bestimmung der Kompetenzgrenzen des Verfassungsgerichts schwerfallen.

Darüber, was unter dem Begriff „Gericht“ verstanden werden muss, wurde im Kontext der Erörterung der Wesensmerkmale der Verfassungsvorlage eines Gerichts bereits gesprochen. Wenn ein Subjekt vom Staat berechtigt ist, die richterliche Tätigkeit auszuüben sowie verbindliche Entscheidungen zu treffen, deren Vollstreckung vom Staat garantiert wird, und außerdem, wenn durch das Handeln dieses Subjekts Grundrechte verletzt werden könnten, dann muss es verfassungsrechtlich kontrolliert werden.

Bei der Klärung der Frage, welche Gerichtsentscheidungen vor dem VGG angefochten werden sollten, muss davon ausgegangen, ob ein Gerichtsakt als solcher Grundrechte verletzen kann. Dementsprechend sind nicht nur abschließende Fachgerichtsentscheidungen, wie z. B. Strafurteile, sondern auch andere Entscheidungen, wie z. B. Haft- und Untersuchungsbefehle, verfassungsrechtlich zu prüfen, wenn sie gegen Grundrechte verstoßen. Außerdem dürfen die Gerichtsentscheidungen verfassungsrechtlich nur dann beanstandet werden, wenn der Rechtsweg im Gerichtssystem ausgeschöpft ist. Auf dieses Thema wird unten näher eingegangen werden.

cb) Die Erschöpfung des Rechtswegs – die bestehende Lage und Perspektive

Die Rechtswegerschöpfung vor der Einreichung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde ist durch die georgische Gesetzgebung nicht direkt festgelegt. Ein Teil der

¹¹⁹³ Art. 2 Abs. 2 lit. „a“ AVGB.

¹¹⁹⁴ *Mit Ausnahme des dritten Kapitels („Informationsfreiheit“).*

Normativakte – Gesetze und diejenigen Normativakte, die in der Hierarchie höher als Gesetze stehen – werden vor ordentlichen Gerichten sowieso nicht angefochten. In Georgien sind die genannten Normativakte keine Prüfungsobjekte, sondern Prüfungsmaßstäbe für ordentliche Gerichte. Andererseits wird das VGG im Unterschied zum BVerfG mit Verfassungsbeschwerden nicht überlastet. Dementsprechend steht die Frage der Erhaltung der Effektivität und Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichts aktuell nicht auf der Tagesordnung.

Unter Berücksichtigung der bestehenden Rechtslage ist es ausgeschlossen, für die Beschwerdeführer, die ein Gesetz oder einen anderen in der Hierarchie über Gesetze stehenden Normativakt rügen, die Rechtswegerschöpfung als eine Zulassungsvoraussetzung ihrer Verfassungsbeschwerden einzuführen. Es wäre demgegenüber bei der Anfechtung eines sog. untergesetzlichen Normativakts möglich. Ordentliche Gerichte können seine Gesetzmäßigkeit beurteilen. Die Gesetzgebung Georgiens lässt gleichzeitig zu, dass solche Normativakte direkt vor dem VGG beanstandet werden können.

Die Einführung der Forderung der Rechtswegerschöpfung würde auch beim heutigen Gesetzgebungsstand vernünftig sein. Das kann einerseits mit den traditionellen Argumenten begründet werden wie der Effektivitätssteigerung des Verfassungsgerichts und der Erleichterung der Entscheidungsfindung durch die Information aus den Entscheidungen ordentlicher Gerichte. Andererseits könnte die Rechtswegerschöpfung dem Interesse eines Beschwerdeführers und sogar des Grundrechtsschutzes im Allgemeinen entsprechen. So nehme man z. B. den Fall, wenn vor dem Verfassungsgericht ein untergesetzlicher Normativakt angefochten wird. Er ist aufgrund eines Gesetzes erlassen, aber der Beschwerdeführer fordert nicht, dass dieses Gesetz als verfassungswidrig anerkannt wird. Da das VGG durch eine Verfassungsbeschwerdeforderung strikt beschränkt wird, kann es nicht das genannte Gesetz für verfassungswidrig erklären. Dem Verfassungsgericht bleibt nur die Möglichkeit, an den Gesetzgeber zu appellieren. In einem solchen Fall kann niemand garantieren, dass der Gesetzgeber dem Appell nachgehen wird. Deswegen ist die Wahrscheinlichkeit des Weiterbestehens eines verfassungswidrigen Gesetzes hoch.

Die Einführung der Rechtswegerschöpfung wurde im Rahmen der Diskussion über den Entwurf der Verfassungsänderung vom 15. Oktober 2010 mit Vertretern der Verfassungskommission erörtert. Die Mitglieder der damals regierenden Partei waren strikt dagegen, ohne ihre Position näher zu begründen. Dann wurde vom VGG eine Lösung in der Form der Ergänzung des Art. 18 VVG durch Buchst. „g“ vorgeschlagen¹¹⁹⁵ und seitens des Parlaments akzeptiert. Gemäß dieser Norm wird eine Verfassungsbeschwerde zum Hauptverfahren nicht zugelassen, wenn eine vollständige Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit eines gerügten untergesetzlichen Normativaktes ohne

¹¹⁹⁵ Der Vorschlag ging von dem Dissertationsautor aus.

Verfassungsmäßigkeitskontrolle der in der Hierarchie über ihm stehenden Normativakte, die nicht beanstandet sind, unmöglich ist.

Durch die erwähnte Regelung werden potenzielle Beschwerdeführer angeregt, vor der Einreichung einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde eine entsprechende Rechtslage gut zu studieren. Wenn die Hauptquelle des Problems ein untergesetzlicher Normativakt ist und das Gesetz, demgemäß dieser Normativakt erlassen wurde und dem er entsprechen muss, nach der Meinung eines Beschwerdeführers verfassungsmäßig ist, dann ergibt es sich, dass der gegebene untergesetzliche Normativakt gleichzeitig als gesetzwidrig anerkannt werden kann. Die Frage der Gesetzmäßigkeit kann in einem ordentlichen Gericht schneller und mit weniger Aufwand geklärt werden.

Wenn ein angefochtener untergesetzlicher Normativakt gemäß einem eventuell verfassungswidrigen Gesetz erlassen wurde, das ein Beschwerdeführer jedoch nicht beanstandet hat, dann würde seine Prüfung mangelhaft sein und zu unvollständigen Rechtsfolgen führen. Deswegen muss ein potenzieller Beschwerdeführer zu dem Schluss kommen, ein entsprechendes Gesetz verfassungsrechtlich anzugreifen. Hier kann erwähnt werden, dass im Fall der Verfassungswidrigkeitserklärung und Außerkraftsetzung eines Gesetzes ein entsprechender untergesetzlicher Normativakt auch außer Kraft tritt und es eigentlich keine Rolle spielt, ob er gleichzeitig angefochten wurde. Das ist durch Art. 25 Abs. 4 NAG bestimmt. Nach dieser Norm bewirkt die Außerkraftsetzung eines Gesetzes die Außerkraftsetzung aller untergesetzlichen Normativakte, die aufgrund dieses Gesetzes verabschiedet wurden.

Bei der Erweiterung der Kompetenz des VGG auf individuelle Rechtsakte wird Art. 18 Buchst. „g“ VGG sicherlich nicht ausreichen und das Problem der Rechtswegerschöpfung erneut auf der Tagesordnung stehen. Die deutsche Erfahrung deutet klar auf ein solches Entwicklungsszenario. Wie bereits oben gesagt wurde, würde die Forderung der Rechtswegerschöpfung im Fall einer Verfassungsbeschwerde über ein Gesetz und einen in der Hierarchie noch höher stehenden Normativakt nichts ändern und überflüssig sein.

Werden das AVGB und das Verwaltungsverfahrensgesetzbuch von Georgien vom 23. Juli 1999 (VGB) analysiert, dann ergibt sich, dass die Rechtswegerschöpfung im Regelfall mindestens aus drei Stufen bestehen würde. Auf der ersten Etappe müsste eine Verwaltungsbeschwerde gegen einen entsprechenden individuellen Rechtsakt eingelegt werden,¹¹⁹⁶ weil ohne diese Vorstufe eine

¹¹⁹⁶ Gemäß Art. 2 Abs. 1 Buchst. „i“ AVGB wird die Verwaltungsbeschwerde als ein schriftlicher Antrag eines Interessenten an einem zuständigen Verwaltungsorgan über die Wiederherstellung seines verletzten Rechts definiert. Durch diesen Antrag kann der Antragsteller die Aufhebung oder Änderung eines vom Antragsadressaten oder ihm untergeordneten Verwaltungsorgan erlassenen Rechtsaktes oder den Erlass eines neuen Rechtsaktes fordern. Eine Verwaltungsbeschwerde kann ebenso die Forderung einschließen, dass ein Verwaltungsorgan eine Handlung ausüben

Verwaltungsklage vor einem Gericht, außer hinsichtlich gesetzlich bestimmter Ausnahmen, nicht zugelassen wird.¹¹⁹⁷ Die zweite Etappe wäre die Einlegung einer Verwaltungsklage vor einem Gericht der ersten Instanz.¹¹⁹⁸ Die dritte Stufe könnte ein Berufungsgericht darstellen. Eine Berufungsklage ist unabhängig vom Wert des jeweiligen Streitgegenstandes zulässig.¹¹⁹⁹

Der OGHG ist eine Kassationsinstanz. Er würde keine obligatorische Etappe der Rechtswegerschöpfung darstellen. Eine Kassationsklage ist zwar ungeachtet des Wertes des Streitgegenstandes zulässig,¹²⁰⁰ aber es gibt folgende Zulassungsvoraussetzungen, von denen mindestens eine Voraussetzung vorhanden sein muss, damit sich der OGHG mit einer Kassationsklage beschäftigt:¹²⁰¹

- die große Bedeutung eines Gerichtsfalls für die Rechtsentwicklung und Formierung einer einheitlichen Rechtsprechung,
- die Abweichung einer Entscheidung eines Berufungsgerichts von der früheren Rechtsprechung des OGHG in Gerichtsfällen der gleichen Kategorie,
- die Verhandlung eines Gerichtsfalls vor einem Berufungsgericht mit erheblichen Verfahrensverstößen, was die Ergebnisse dieser Verhandlung wesentlich beeinflussen konnte.

Die Rechtswegerschöpfung für Gerichtsakte würde mindestens die Berufungsinstanz umfassen. Die Zulassungsvoraussetzungen der Kassationsklagen im Zivil-¹²⁰² und Strafverfahren¹²⁰³ sind ähnlich denen im Verwaltungsverfahren. Deswegen wird sich der OGHG nicht immer mit einer Kassationsklage beschäftigen.

Das georgische Modell muss auch diejenigen Ausnahmen vorsehen, die aus dem deutschen System bekannt sind. Die Rechtswegerschöpfung darf sich nicht in einen Zweck verwandeln. Auf sie muss verzichtet werden, wenn das von einem überwiegenden Grundrechtsschutzinteresse gefordert wird. Das Verfassungsgericht darf nicht einen Beschwerdeführer zwingen, mit offenbar aussichtslosen Rechtsschutzmitteln Zeit zu verlieren. So hat es z. B. keinen Sinn, von einem Beschwerdeführer die Einreichung einer Kassationsklage zu verlangen, wenn die Rechtsprechung des OGHG ihre Zulassung ausschließt.

oder sich eines Handelns enthalten muss, die keinen Erlass eines Rechtsaktes beinhalten. Das Verfahren bezüglich der Verwaltungsbeschwerden wird durch das Kapitel XIII AVGB geregelt.

¹¹⁹⁷ Das Verwaltungsverfahrensgesetzbuch von Georgien vom 23. Juli 1999, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 39 (46), 06/08/1999, Art. 2 Abs. 5.

¹¹⁹⁸ Art. 5, Art. 6 lit. „b“, „c“ und „e“ VGB.

¹¹⁹⁹ Art. 34 Abs. 1 VGB.

¹²⁰⁰ Art. 34 Abs. 1 VGB.

¹²⁰¹ Art. 34 Abs. 3 lit. „a“, „b“ und „c“ VGB.

¹²⁰² Das Zivilprozessgesetzbuch von Georgien vom 14. November 1997, Das Gesetzblatt des Parlaments von Georgien, Nr. 47-48, 31/12/1997, Art. 391 Abs. 4 und 5.

¹²⁰³ Art. 303 Abs. 3 StPGB.

cc) Die eventuellen Übergangsstufen zur vollständigen Verfassungskontrolle

Das deutsche Modell der Verfassungsbeschwerde stärkt zwar den Schutz der wichtigsten Verfassungswerte, wird aber gleichzeitig von der Gefahr für die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichts begleitet. Um eine negative Entwicklung in dieser Hinsicht in Georgien zu vermeiden, muss die Einführung der vollständigen Verfassungskontrolle stufenweise verwirklicht und einige wichtige Voraussetzungen für die Reform müssen geschaffen werden. Ein anderer Weg würde uns zu Problemen bezüglich sowohl der Effektivität als auch der Qualität der Tätigkeit des VGG führen. In beiden Fällen werden die Verfassungsrechtsprechung und ihr Ansehen beschädigt. Zuerst wird die organisatorische Seite erörtert. Unter Berücksichtigung der Richterzahl, Organisation und Aufgabenverteilung ist das VGG heutzutage nicht imstande, die deutlich gestiegene Zahl grundrechtsschützender Verfassungsbeschwerden zu bewältigen. Deswegen wäre es vernünftig, zuerst einige organisatorische Schritte zu unternehmen.

Die Richtertätigkeit des Präsidenten des VGG muss aktiviert werden. Das bestehende Modell verwandelt ihn eher in einen Quasidirektor des Verfassungsgerichts. Von 2006 bis 2013 nahm der Präsident des Verfassungsgerichts nur an zehn Verhandlungen teil.¹²⁰⁴ Ein Ausweg aus dieser Lage wäre die Steigerung der Kollegienanzahl auf drei Kollegien mit jeweils drei Mitgliedern. So könnte der Präsident ein Kollegium leiten, was seine Richtertätigkeit deutlich beleben würde und auch für die Effektivität des Verfassungsgerichts positive Auswirkungen hätte. Darüber hinaus könnten die Mitglieder, die von verschiedenen Subjekten ernannt oder gewählt wurden, proportional auf Kollegien verteilt werden.

Ob die heutige Zahl der Verfassungsrichter einen deutlich erweiterten Aufgabenumfang in den Griff bekommen wird, ist schwer vorauszusagen. Jedenfalls müssen ihre Steigerung und demzufolge ein erheblicher Anstieg der Verwaltungskosten eine *Ultima Ratio* sein. Davor könnte man andere Maßnahmen, wie z. B. die Entscheidung über die Zulassung einer Verfassungsbeschwerde durch einen Verfassungsrichter als Einzelrichter, anwenden.

Die Ausübung erweiterter Befugnisse wäre ferner ohne Stärkung des Apparats des VGG unvorstellbar. Unter Berücksichtigung des heutigen Zustandes des Apparats¹²⁰⁵ gehören alle Überlegungen über die Kompetenzerweiterung eher zum Fantasiebereich. Deshalb müssen

¹²⁰⁴ Die Statistik des VGG, S. 10.

¹²⁰⁵ Wie es sich aus offiziellen Angaben ergibt, besteht der Apparat des VGG insgesamt aus 55 Mitarbeitern. Davon sind lediglich zehn Beamte in der Abteilung für die rechtliche Unterstützung und Forschung beschäftigt. Die Verfassungsrichter haben keine wissenschaftlichen Mitarbeiter. Andere Beschäftigten erfüllen keine rechtlichen Aufgaben und sind auf verschiedene Abteilungen des Verfassungsgerichts (Sekretariat des Präsidenten des VGG, Organisationsabteilung, Finanzabteilung, Schutzdienst) verteilt.

notwendige Maßnahmen getroffen werden, um ein erfahrenes und gut vorbereitetes Personal für das Verfassungsgericht zusätzlich zu gewinnen.

Neben organisatorischen Problemen sind auch rechtliche Komplikationen zu erwarten. Wie bereits dargelegt wurde, fällt es einem so erfahrenen Verfassungsgericht wie dem BVerfG schwer, im Rahmen der Verfassungskontrolle zu bleiben. Umso mehr droht die Gefahr der Umwandlung in eine Superrevisionsinstanz einem vergleichsweise jüngeren und unerfahrenen Verfassungsgericht wie dem VGG.

Da das VGG bereits über eine lange Erfahrung mit der Normenkontrolle verfügt, wäre es besser, zuerst die Verfassungskontrolle darüber einzuführen, ob sich eine Gerichtsentscheidung auf eine verfassungsmäßige Norm stützt. Die Rechtsfolge der Entscheidung über eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde in einem solchen Fall muss die Aufhebung sowohl einer verfassungswidrigen Norm als auch einer entsprechenden Gerichtsentscheidung sein.

Der oben genannte Schritt wäre auch in rein psychologischer Hinsicht gerechtfertigt. Dadurch könnte die eventuelle Unzufriedenheit der Fachrichter wegen der Ausweitung der Verfassungskontrolle auf ihre Entscheidungen gelockert werden, weil am Anfang der Prüfungsumfang nicht so breit wäre und der Prüfungsgegenstand nicht nur aus ihren Akten bestehen würde. Es ist am wichtigsten, dass die erste psychologische Hürde möglichst schmerzlos genommen und sich an die Tatsache gewöhnt wird, dass das VGG über eine Urteilsverfassungsbeschwerde als solche verhandeln kann. Die nächsten Erweiterungsschritte würden dann deutlich leichterfallen.

Die nächste Stufe könnte die Einführung der Prüfung darüber sein, ob eine Gerichtsentscheidung ein Verfahrensgrundrecht verletzt. Das VGG hat auch diesbezüglich eine gute Erfahrung und würde diese Aufgabe relativ problemlos übernehmen. Auf der letzten Etappe, wenn das Verfassungsgericht über genug Qualität und Erfahrung verfügen wird, könnte die vollständige Prüfung der Gerichtsentscheidungen eingeführt werden.

4. Die Befreiung des Verfassungsgerichts von der strikten Bindung an Verfassungsbeschwerdeforderungen

a) Die Gesetzgebung Georgiens und die Rechtsprechung des VGG über die Beschränkung auf die Verfassungsbeschwerdeforderung

Das VGG wird auf die Forderung einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage strikt beschränkt. Das bedeutet einerseits, dass es nur die Verfassungsmäßigkeit der Normen prüft, die durch eine Verfassungsbeschwerde oder -vorlage gerügt wurden. Nach der georgischen Gesetzgebung darf das VGG gleichzeitig die Verfassungsmäßigkeit anderer Normen nicht einschätzen.¹²⁰⁶ Das Verfassungsgericht folgt in seiner Rechtsprechung streng dieser Regelung.¹²⁰⁷

Die Einschränkung durch die Verfassungsbeschwerdeforderung hat aber auch einen anderen Aspekt. Es handelt sich um die Verfassungskontrolle einer angefochtenen Norm bezüglich ausschließlich der Verfassungsvorschriften, die in einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage ausdrücklich genannt wurden. Die Gesetzgebung kennt keine solche Regelung. Dennoch hat sich das VGG diese Begrenzung selbst gesetzt.

Im oben genannten Zusammenhang lässt sich die Entscheidung des VGG im Fall „Die Bürger Georgiens – David Jimshelishvili, Tariel Gvetadze und Neli Dalalishvili gegen das Parlament von Georgien“ als ein klares Beispiel anführen.¹²⁰⁸ Es handelte sich um eine Norm des Strafgesetzbuches. Nach dieser Vorschrift konnte ein Verbrechengegenstand und/oder ein Tatwerkzeug oder ein für die Verbrechenbegehung bestimmter Gegenstand, die sich im gesetzmäßigen Besitz eines Verurteilten befanden, durch ein Strafurteil konfisziert werden. Die Beschwerdeführer haben ihre Waren einem Logistikunternehmen in der Türkei übergeben, das sie nach Georgien transportierte. An der georgisch-türkischen Grenze verstieß der Fahrer gegen Zollregelungen. Er wurde später dafür verurteilt. Das Strafurteil sah u. a. die Konfiszierung des Verbrechengegenstands, also der Waren, die den Beschwerdeführern gehörten, vor. Deswegen waren sie der Meinung, dass die angefochtene Norm ihr Recht auf Eigentum verletze.

Das VGG stellte keine Verletzung des Rechts auf Eigentum fest. Dabei widmete es eine besondere Aufmerksamkeit der Frage, ob im Fall der Konfiszierung eines sich im gesetzmäßigen Besitz

¹²⁰⁶ Art. 26 Abs. 1 und 1¹ VerfGG; Art. 11 Abs. 1 und 1¹ VVG.

¹²⁰⁷ So. z. B. EVGG Nr. 1/2/213, 243 vom 16.02.2005, S. 25 (31); EVGG Nr. 1/1/493 vom 27.12.2010, S. 40 (59); BVGG Nr. 2/1/456 vom 07.04.2009, S. 182 (186); Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/3/460 vom 5. Mai 2009 im Fall „Der Bürger Georgiens Suliko Mashia gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2009, Batumi 2010, S. 194 (198); BVGG Nr. 2/5/467 vom 08.06.2009, S. 200 (205).

¹²⁰⁸ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 – 220.

befindlichen Gegenstand die Rechtsschutzmöglichkeiten für die Eigentümer dieses Gegenstandes berücksichtigt wurden.¹²⁰⁹ In diesem Kontext deutete das VGG auf Art. 5 des Übereinkommens über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 8. November 1990, wonach jede Vertragspartei sich verpflichtete, die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen zu treffen, damit dritte betroffene Personen zur Wahrung ihrer Rechte über wirksame Rechtsbehelfe verfügten. Das Verfassungsgericht betonte ebenso, dass der EGMR in gleichen Gerichtsfällen gegen Antragsteller einen Beschluss nur dann getroffen hatte, wenn die Gesetzgebung eines entsprechenden Landes ihnen das Recht auf Rechtsbehelf gegen die Konfiszierung einräumte und ein entsprechendes Verfahren diesbezüglich vorsah. Das VGG erörterte auch kurz die Erfahrungen einiger demokratischer Staaten. Wenn ein Eigentümer unschuldig war, hatte er das Recht auf Rückgabe seines Vermögens mit Ausnahme der Fälle des öffentlichen Interesses. In der letzteren Situation sahen die Gesetze dieser Länder im Regelfall eine Entschädigung vor.

Am Ende stellte das VGG fest: *„Also bedarf der volle und effektive Schutz des Eigentumsrechts der Einhaltung der adäquaten, vollständigen und detailliert vorgeschriebenen Prozeduren, damit ein Eigentümer über die Rechtmäßigkeit des Eigentumsentzugs einen Rechtsstreit führen kann. Es ist bemerkenswert, dass die Spezialisten und Zeugen ... aufgrund der Analyse der georgischen Gesetzgebung auf das Fehlen einer solchen Prozedur offensichtlich gedeutet haben.“*¹²¹⁰ Deswegen war die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die gerügte Norm im Fall ihrer Prüfung bezüglich des Art. 42 Abs. 1 VG (das Recht auf Gerichtsschutz) für verfassungswidrig erklärt werden konnte.

Ungeachtet des angeführten ausreichend deutlichen Hinweises setzte das VGG die Erörterung der Frage nicht fort, weil sie nicht zur Verfassungsbeschwerdeforderung gehörte. Der Inhalt der angefochtenen Norm konnte nur in Bezug auf die Verfassungsvorschriften eingeschätzt werden, die der Beschwerdeführer ausdrücklich erwähnt hatte, so das Verfassungsgericht.¹²¹¹ Diese Rechtsauffassung des Verfassungsgerichts hatte indes keinen gesetzlichen Grund. Das VGG hätte in diesem Fall unter Berücksichtigung des Vorrangs des Grundrechtsschutzes handeln und die Verfassungsmäßigkeit der Norm vollständig prüfen müssen.

Der genannte Gerichtsfall ist dem sog. Zollgerichtsfall (1971) aus der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts ähnlich. Das Gesetz bestimmte eine entschädigungslose Verwertung des Fahrzeugs, das sich im Besitz einer dritten Person befand und zu Schmuggel

¹²⁰⁹ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (215 ff.).

¹²¹⁰ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (217) (*eigene Übersetzung*).

¹²¹¹ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, a. a. O.

verwendet wurde. Das Bundesgericht stellte fest, dass diese Norm willkürlich für die Fälle war, in denen der Eigentümer nichts vom Verbrechen wusste.¹²¹²

b) Die deutsche Erfahrung bezüglich der Beschränkung auf die Verfassungsbeschwerdeforderung

Im Unterschied zum VGG wird das BVerfG durch Forderungen einer Verfassungsbeschwerde, Richtervorlage oder eines Antrags nicht strikt beschränkt. So trägt z. B. die Prüfung bei der Ausübung der abstrakten Normenkontrolle einen umfassenden Charakter. Das BVerfG beschränkt sich nicht auf die Forderung eines Antragstellers.¹²¹³ Gleich sieht die Lage im Fall eines Organstreits aus. Das BVerfG stützt sich auch auf die in einem Antrag nicht erwähnten Verfassungsnormen, sofern sie für den Streitgegenstand rechtserheblich sind.¹²¹⁴

Das BVerfG ist ebenso befugt (aber nicht verpflichtet), bei der Verhandlung über eine Richtervorlage auch diejenigen verfassungsrechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen, die in dieser Vorlage nicht erwähnt wurden.¹²¹⁵ Es ist auch möglich, dass die Normen verfassungsrechtlich geprüft werden, die in einer Richtervorlage nicht angeführt wurden. Dabei müssen entweder diese Normen für die Entscheidung eines Fachgerichts entscheidungserheblich sein oder die in einer Richtervorlage gestellte Frage muss eine allgemeine und grundlegende Bedeutung haben.¹²¹⁶

Sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur gibt es Meinungsverschiedenheiten über die Beschränkung auf die Forderung eines Beschwerdeführers im Fall einer Verfassungsbeschwerde. Der Erste Senat des BVerfG ist der Auffassung, dass nur die Verletzung des Grundrechts geprüft werden kann, das ein Beschwerdeführer ausdrücklich oder konkludent gerügt hat.¹²¹⁷ Der Zweite Senat vertritt eine andere Meinung. Nach seiner Position kann das Verfassungsgericht die verfassungsrechtliche Prüfung von Amts wegen auch auf nicht gerügte Grundrechte ausweiten.¹²¹⁸

Ein Teil der Literatur ist der Meinung, dass die Verfassungsbeschwerde vor allem eine Rechtsschutzfunktion hat. Deswegen muss sich das Verfassungsgericht auf die vom Beschwerdeführer gerügten Grundrechte beschränken.¹²¹⁹ Der andere Teil der Wissenschaftler

¹²¹² Müller: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, S. 55 (90).

¹²¹³ Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 107; BVerfGE 37, 363 (396 f.); 86, 148 (211); 93, 37 (65 f.); 97, 198 (214); 101, 239 (257).

¹²¹⁴ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 93, Rn. 16.

¹²¹⁵ So z. B. Sieckmann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 100, Rn. 65; BVerfGE 3, 187 (196 f.); 4, 219 (243); 4, 331 (344); 66, 214 (222).

¹²¹⁶ Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht, S. 332, 348.

¹²¹⁷ BVerfGE 82, 6 (18); 85, 1 (11).

¹²¹⁸ BVerfGE 58, 163 (167).

¹²¹⁹ So z. B. Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 545.

denkt hingegen, dass das Verfassungsgericht befugt sei, die Grenzen der Argumentation eines Beschwerdeführers zu verlassen und zu überprüfen, ob es ein Grundrecht gibt, das in einer Verfassungsbeschwerde zwar nicht erwähnt ist, aber dennoch verletzt wurde.¹²²⁰ Das Verfahren im BVerfG stützte sich auf die sog. *Offizialmaxime*. Das bedeute, dass sich das Verfassungsgericht nicht auf Forderungen und Argumente der Verfahrensparteien beschränke und es eine objektive Wahrheit feststellen müsse.¹²²¹

Das oben erwähnte Thema ist sehr wichtig. Wir werden zu ihm unten zurückkehren und unsere Vorstellung darüber darlegen, welches Modell für das VGG unter Beachtung der Spezifik der verfassungsrechtlichen Ordnung Georgiens optimal wäre.

Interessant ist auch die Frage, ob das BVerfG die Normen aufheben kann, die ein Beschwerdeführer nicht gerügt hat. Das Verfassungsgericht setzt das um, wenn nach der Außerkraftsetzung einer als verfassungswidrig anerkannten Norm die übrig gebliebenen Vorschriften keine unabhängige Bedeutung mehr haben. Es kommt auch vor, dass eine verfassungswidrige Norm einen untrennbaren Teil einer Regelung darstellt. In einem solchen Fall wird die gesamte Regelung aufgehoben, weil sie wegen der Außerkraftsetzung ihres wichtigsten Bestandteils den Sinn verlieren würde.¹²²²

c) Die mögliche Entwicklungsperspektive in Georgien bezüglich der Lockerung der Beschränkung auf die Verfassungsbeschwerdeforderung

Die in Georgien bestehende Lage betreffend die strikte Beschränkung auf die Anforderungen einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage bedarf einer grundsätzlichen Änderung insbesondere im Rahmen solcher Aufgaben, die eine große objektive Tragweite aufweisen wie z. B. die abstrakte Normenkontrolle oder die Verfassungsvorlage eines Gerichts. Dabei ist ein vorsichtiges Handeln geboten. Einerseits darf das Verfassungsgericht in den Grenzen einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage nicht über die Fragen entscheiden, die keinen Zusammenhang mit dem in einer entsprechenden Verfassungsbeschwerde oder -vorlage genannten Themen aufweisen. Das würde vor allem dem Wesen des VGG als eines Gerichtsorgans widersprechen. Das Verfassungsgericht wird nur durch eine Verfassungsbeschwerde oder -vorlage aktiv. Es darf nicht die Initiative an sich reißen und über die Fragen verhandeln, die offensichtlich nicht zum Beschwerde- oder Vorlagegegenstand gehören. Außerdem würde eine solche Vorgehensweise zu Problemen im Hinblick auf die Effektivität führen. So wird z. B. die Verhandlungsdauer der

¹²²⁰ So z. B. *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 93, Rn. 68.

¹²²¹ *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 94, Rn. 7.

¹²²² *Kelsen*: *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, S. 43; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 93, Rn. 44; BVerfGE 8, 274 (301).

Verfassungsbeschwerden und -vorlagen deutlich steigen, was Interessen der Beschwerdeführer verletzen könnte.

Andererseits darf das VGG solche Fragen, die mit dem Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage verbunden sind, nicht ignorieren. Es ist absolut unlogisch, einerseits von ordentlichen Gerichten zu fordern, dass sie die Verfassungsmäßigkeit der von ihnen anzuwendenden Normen überprüfen und im Fall der Entdeckung einer verfassungswidrigen Vorschrift eine Verfassungsvorlage einlegen, und andererseits zuzulassen, dass selbst das Verfassungsgericht auf eine verfassungswidrige Norm, die es im Rahmen der Verhandlung einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage entdeckte, nicht reagieren darf. Das widerspricht dem Wesen und Ziel der Verfassungsrechtsprechung. Das Verfassungsgericht ist der „Hüter“ der Verfassung und nicht nur der Interessen und Rechte Einzelner.

Das Verlassen der Grenzen der Verfassungsbeschwerdeanforderung wäre auch hinsichtlich ihrer subjektiven Schutzfunktion unbedenklich. Es liegt vielmehr im Interesse eines Beschwerdeführers. Für ihn ist vor allem der Erfolg seiner Verfassungsbeschwerde ausschlaggebend. Hier spielt die Entscheidungsbegründung des Verfassungsgerichts eine untergeordnete Rolle.

Wird von den oben dargelegten Überlegungen und der deutschen Erfahrung ausgegangen, kann eine kurze und allgemeine Zusammenfassung vorgenommen werden. Das Verfassungsgericht muss die Verletzung eines in einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage nicht erwähnten Grundrechts nur dann prüfen, wenn diese Frage mit dem Gegenstand der Verfassungsbeschwerde oder -vorlage verbunden ist. Dem Verfassungsgericht muss auch eine Möglichkeit gegeben werden, die nicht angefochtenen Normen aufzuheben, wenn durch die Außerkraftsetzung einer verfassungswidrigen Norm ihre Weitergeltung ihren Sinn verliert oder eine vollständige Entscheidung einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage ohne diesen Schritt unmöglich wäre, weil sie mit einer verfassungswidrigen Norm organisch verbunden ist. Im Fall einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde darf das Verfassungsgericht die Beschwerdeanforderungsgrenzen nur zugunsten des Beschwerdeführers verlassen und dadurch seine Interessen nicht beeinträchtigen.

Kapitel C. Einzelne wichtige Merkmale des Rechtsstaates in der Verfassung von Georgien und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von Georgien

I. Die Grundrechtsbindung in der VG und in der Rechtsprechung des VGG

1. Das Wesen und die Bedeutung der Grundrechtsbindung

a) Die Etablierung des Prinzips der Grundrechtsbindung in der VG

Nach herrschender Meinung stellt die Grundrechtsbindung ein wichtiges Element des Rechtsstaates dar, das die Freiheit des Menschen in verschiedenen Bereichen gewährleistet.¹²²³ Es wird zu Recht betont, dass sich der Rechtsstaat vom bloßen Gesetzesstaat im Wesentlichen durch die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht und die Anerkennung der Würde als des höchsten Rechtswerts unterscheidet.¹²²⁴

Die Bindung der Staatsgewalt durch das Recht ist geschichtlich mit der liberalen Idee des Schutzes der individuellen Freiheit verbunden.¹²²⁵ Im amerikanischen Verfassungsrecht waren die Grundrechte von Anfang an als Schranken gerade auch für den Gesetzgeber verstanden.¹²²⁶ Im Unterschied zu den USA war die Etablierung des Grundsatzes der Grundrechtsbindung in einigen anderen Ländern mit Schwierigkeiten verbunden. So stellten die Fragen der rechtlichen Geltungskraft und Bindungswirkung der Grundrechte bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts einen Gegenstand des Streites in Deutschland dar.¹²²⁷ Die Staaten des sog. sozialistischen Lagers, darunter auch Georgien, mussten deutlich länger warten. Es muss betont werden, dass Georgien, gleich wie viele andere Länder, einen so hohen Standard der Grundrechtsbindung, der sich in Deutschland oder in den USA konstatieren lässt, nicht erreicht hat. Als Ursache eines solchen

¹²²³ So z. B. *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (739); *Denninger*: „Rechtsstaat“ oder „Rule of law“, S. 41 (50); *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 20; *Kloepfer*: Verfassungsrecht I, S. 300; *Mastronardi*: Verfassungslehre, S. 283 f.; *Roellecke*: Der Zustand des Rechtsstaates, S. 27 (32); *Schnapp*: Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Republik Polen, S. 171 (180); *Stern*: Rechtsstaat, S. 16; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 106.

¹²²⁴ *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (203).

¹²²⁵ *Khubua*: Rechtstheorie, S. 96.

¹²²⁶ *Klaus Stern*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III – Allgemeine Lehren der Grundrechte, Halbband 1 – Grundlagen und Geschichte, nationaler und internationaler Grundrechtskonstitutionalismus, juristische Bedeutung der Grundrechte, Grundrechtsberechtigte, Grundrechtsverpflichtete, München 1988, S. 1253.

¹²²⁷ *Wolfram Höfling*: Die Grundrechtsbindung der Staatsgewalt, in: Juristische Arbeitsblätter, 1995, S. 431 (431 f.); *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1177 ff.

Rückstandes nennt *Dreier* richtigerweise die Zurückhaltung der Gerichte und ihre eingeschränkten Befugnisse.¹²²⁸

Das Institut der Grundrechtsbindung wurde in Georgien erst 1995 durch die Verabschiedung der neuen Verfassung verfassungsrechtlich verankert. In der sowjetischen Zeit, als der Staat über die Person dominierte, war die Etablierung der Grundrechtsbindung unvorstellbar. Gemäß Art. 7 Satz 2 VG binden die allgemein anerkannten Menschenrechte und Freiheiten das Volk und den Staat bei der Ausübung der Macht als unmittelbar geltendes Recht. Die Ähnlichkeit mit Art. 1 Abs. 3 GG ist schwer zu übersehen. Dabei gibt es einige Unterschiede bezüglich der Bindungsadressaten und bindenden Rechte.

Das VGG misst dem Prinzip der Grundrechtsbindung eine große Bedeutung in seiner Rechtsprechung zu. Nach der Auffassung des Verfassungsgerichts ist die Grundrechtsbindung der Grundsatz, der den Inhalt der Beziehung zwischen dem Staat und Menschen bestimmt,¹²²⁹ Grundrechten ihre eigentliche Wirkung verleiht und die Person vor der staatlichen Willkür schützt.¹²³⁰ Das VGG betonte ebenfalls zu Recht den Umstand, dass ohne Grundrechtsbindung die Grundrechte lediglich eine deklaratorische Tragweite hätten, die Mittel des verfassungsrechtlichen Schutzes den Menschen entzogen wären und der Staat unbegrenzte Möglichkeiten der Grundrechtsmissachtung bekommen würde.¹²³¹

b) Die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht und das Wesen der Grundrechtsbindung

Unter dem Begriff „unmittelbar geltendes Recht“ wird verstanden, dass den in der Verfassung positivierten Grundrechten die Normativität und Bindungskraft verliehen ist.¹²³² Dadurch werden ihr Vorrang als Verfassungsrecht und ihre unmittelbare Wirkung gegenüber der gesamten Staatsgewalt gestärkt. In dieser Hinsicht wird die Grundrechtsbindung mit dem Prinzip der Verfassungshoheit verbunden.¹²³³

¹²²⁸ *Horst Dreier (Bearb.):* Kommentar zum Art. 1 Abs. 3 GG (Grundrechtsbindung), in: *Dreier, Horst (Hrsg.):* Grundgesetz Kommentar, Band 1, 3. Auflage, Tübingen 2013, Rn. 25.

¹²²⁹ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (196).

¹²³⁰ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (241).

¹²³¹ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, a. a. O.

¹²³² *Wolfram Höfling (Bearb.):* Kommentar zum Art. 1 GG, in: *Sachs, Michael (Hrsg.):* Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, München 2011, Rn. 80; *Christian Starck:* Kommentar zum Art. 1 GG, in: *Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.):* Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, Rn. 167.

¹²³³ *Dreier,* in: *Dreier, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 1; Matthias Herdegen (Bearb.):* Kommentar zum Art. 1 Abs. 3 GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.):* Grundgesetz Kommentar, Band I, München seit 1958, Rn. 1; *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua:* Kommentare, S. 5; *Sajo:* Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 333; *Stern:* Staatsrecht III/1, S. 1198 f.

Die Charakterisierung der Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht bedeutet, dass sie keine bloßen Programmsätze sind, die zur Disposition des Gesetzgebers stehen.¹²³⁴ Die Grundrechte stellen direkt wirkendes, anwendungs- und durchsetzungsfähiges Recht dar,¹²³⁵ das auch der Legislative obligatorische Schranken setzt. Der Staat muss Grundrechte unmittelbar beachten und nicht erst in der Form des vom Gesetzgeber geschaffenen einfachen Rechts.¹²³⁶

Die Realisierung der Grundrechtsbindung wird darin gesehen, dass der staatlichen Pflicht auf Grundrechtswahrung das Recht des Grundrechtssubjekts auf Grundrechtsschutz entspricht.¹²³⁷ Das Grundrecht als unmittelbar geltendes objektives Recht festigt gleichzeitig die subjektiv-rechtliche Stellung der Person.¹²³⁸ Die Positivierung der Grundrechte bedeutet selbst nicht, dass sie auch subjektive Rechte sind. Das wird durch die Grundrechtsbindung sowie durch das Recht auf gerichtlichen Schutz und die das Grundrecht schützende Kompetenz des Verfassungsgerichts gesichert.¹²³⁹

Art. 7 Satz 2 VG enthält keine Regelungen über konkrete Formen der Grundrechtsbindung. Sie ist ebenfalls keine grundrechtsbestimmende Norm, was das VGG zu Recht unterstrich.¹²⁴⁰ Nach der Auffassung der deutschen wissenschaftlichen Literatur sind die Form und Maßstäbe der Grundrechtsbindung vom Inhalt der jeweiligen Grundrechtsnorm abhängig.¹²⁴¹ Außerdem unterscheiden sich die Forderungen der Grundrechtsbindung je nach ihren Adressaten.

Die moderne Doktrin des Rechtsstaates fordert, dass die Freiheit des Menschen nicht nur gegenüber dem Staat, sondern auch vom Staat geschützt werden muss.¹²⁴² Aufgrund der *Jellinek'schen* Klassifizierung der Grundrechte¹²⁴³ kann ein Grundrechtssubjekt je nach Typus und Inhalt eines

¹²³⁴ Ernst-Wolfgang Böckenförde: Schutzbereich, Eingriff, verfassungsimmanente Schranken, *Der Staat* 42 (2003), S. 165 (171).

¹²³⁵ Dreier, in: Dreier, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 32; Hans Hofmann (Bearb.): Kommentar zum Art. 1 GG, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Begr.)/Hofmann, Hans/Hopauf, Axel (Hrsg.): GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln 2011, Rn. 72; Hans D. Jarass (Bearb.): Kommentar zum Art. 1 GG, in: Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Auflage, München 2012, Rn. 31; Khetsuriani: Die Kompetenz des VGG im Bereich des Schutzes der Grundrechte, S. 51 (52).

¹²³⁶ Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 1; Philip Kunig (Bearb.): Kommentar zum Art. 1 GG, in: Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band 1 (Präambel bis Art. 69), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, Rn. 50; Stern: Staatsrecht III/1, S. 1195.

¹²³⁷ So z. B. Höfling, in: Sachs, GG, Art. 1, Rn. 82.

¹²³⁸ Dreier, in: Dreier, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 35; Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopauf, GG, Art. 1, Rn. 72; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 1, Rn. 31; Wolfgang Kahl: Grundrechte, in: Deppenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph: Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 807 (812); Leibholz, Gerhard/Rinck, Hans-Justus/Hesselberger, Dieter: Kommentar zum Art. 1 GG, in: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band I, 6. Auflage, Köln 1975/1989, Rn. 73.

¹²³⁹ Stern: Staatsrecht III/1, S. 1200 f.

¹²⁴⁰ BVGG Nr. 2/1/431 vom 31.03.2008, S. 117 (122).

¹²⁴¹ Dreier, in: Dreier, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 34; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 10; Stern: Staatsrecht III/1, S. 1202.

¹²⁴² Hesse: Bedeutung der Grundrechte, S. 127 (140); Khubua: Rechtstheorie, S. 96.

¹²⁴³ *Status negativus – Abwehrrechte, Status activus – Teilnahmerechte, Status positivus – Leistungsrechte.*

Grundrechts vom Staat Unterlassung, Beseitigung, Leistung, Mitwirkung oder sogar Gestaltung beanspruchen.¹²⁴⁴

Die Abwehrfunktion der Grundrechte wird hervorgehoben, was vor allem durch die geschichtliche Entwicklung bewirkt wird.¹²⁴⁵ In diesem Zusammenhang sind insbesondere die USA zu erwähnen, deren Verfassung auf die negative Bestimmung der Staatspflichten orientiert ist. Diese Vorgehensweise unterscheidet sich von der Vorgehensweise der meisten anderen Länder.¹²⁴⁶ Georgien gehört auch zu diesen Staaten. Das VGG betont oft, dass Grundrechte nicht nur vor der Staatsgewalt zu schützen seien, sondern auch der Staat verpflichtet sei, durch sein positives Handeln ihre Realisierung zu unterstützen. So traf z. B. das Verfassungsgericht am 16. November 2004 eine Entscheidung über den Schutz des Eigentums in Abchasien und in der Region Tskhinvali (das sog. Südossetien). In diesem Kontext legte das VGG Art. 21 Abs. 1¹²⁴⁷ VG aus. Nach Meinung des Verfassungsgerichts garantiert Art. 21 Abs. 1 VG einerseits den Schutz des Eigentums gegen verfassungswidrige Einmischungen. Aber andererseits enthalte diese Verfassungsnorm die Pflicht des Staates, positive Handlungen auszuüben und für die Wahrung des Eigentums effektive rechtliche Mechanismen zu schaffen.¹²⁴⁸ Eine ähnliche Position hat das VGG auch später in der Entscheidung Nr. 3/1/512 dargelegt.¹²⁴⁹

Das Verfassungsgericht deutete sowohl auf negative als auch auf positive Pflichten des Staates im Kontext des Rechts auf Unantastbarkeit des Privatlebens.¹²⁵⁰ Gemäß der Auffassung des VGG wird die Unantastbarkeit des Privatlebens einerseits durch die negative Staatspflicht gewährleistet, sich nicht willkürlich in das Privatleben einer Person einzumischen. Andererseits habe der Staat die positive Pflicht, die darin bestehe, dass er durch die Beseitigung störender Umstände sowie den Verzicht auf Einschränkungen und deren Unterbindung die effektive Ausübung dieses Rechts ermöglichen müsse.¹²⁵¹

¹²⁴⁴ Ausführlich über Staatspflichten z. B. *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 13 ff.; *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 13 f.; *Mastronardi*: Verfassungslehre, S. 285 f.; *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 173.

¹²⁴⁵ So z. B. *Hesse*: Bedeutung der Grundrechte, S. S. 127 (134 f.); *Georg Müller*: Schutzwirkung der Grundrechte, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Lichtenstein, § 204, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, S. 59 (60); *Friedrich Eberhard Schnapp*: Die Grundrechtsbindung der Staatsgewalt, Juristische Schulung, 1 (1989), S. 1 (1).

¹²⁴⁶ *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 356.

¹²⁴⁷ *Das Eigentum und das Erbrecht sind anerkannt und gewährleistet. Die Aufhebung des allgemein anerkannten Rechtes auf Eigentum, dessen Erwerb, Veräußerung oder Vererbung ist unzulässig (GTZ: Verfassungen, S. 112).*

¹²⁴⁸ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/5/224 vom 16. November 2004 im Fall „Der Bürger von Georgien Anzor Tevzaia gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2004, Tbilisi 2005, S. 119 (129).

¹²⁴⁹ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 3/1/512 vom 26. Juni 2012 im Fall „Der Bürger von Dänemark Heike Qronkvist gegen das Parlament von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 04/07/2012, S. 7.

¹²⁵⁰ Art. 20 Abs. 1 VG.

¹²⁵¹ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (266 f.).

Nach herrschender Meinung binden die Grundrechte den Staat nicht nur als subjektive Rechte, sondern auch als objektive Verfassungswerte und wesentliche Elemente der freiheitlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungsordnung.¹²⁵² Sie enthalten objektivrechtliche Grundsatzentscheidungen und Wertorientierungen, Richtlinien und Impulse für die Staatsgewalt.¹²⁵³ Der objektivrechtliche Charakter der Grundrechte bewirkt, dass sich ihre Funktion nicht nur auf den subjektiven Schutz beschränkt. Die Grundrechte umfassen vielmehr institutionelle und wertbestimmende Elemente und bilden die Wertordnung, die alle Rechtsbereiche, darunter auch Privatrecht, beeinflusst.¹²⁵⁴

Das Verständnis der Grundrechte als objektive Werte fand überall seine Anwendung, wo die Grenzen einer bloß abwehrrechtlichen Grundrechtsinterpretation überschritten wurden.¹²⁵⁵ Als Beispiele werden grundgesetzliche Leistungsrechte, grundrechtliche Schutzpflichten des Staates,¹²⁵⁶ Grundrechtsschutz durch organisations- und verfahrensrechtliche Standards,¹²⁵⁷ Institutsgarantien und institutionelle Garantien genannt.¹²⁵⁸

Als erste wichtige Entscheidung des BVerfG über Grundrechte als objektive Werte wird das *Lüth-Urteil* genannt, in dem das Verfassungsgericht u. a. unterstrich: „*in den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes verkörpert sich aber auch eine objektive Wertordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt.*“¹²⁵⁹ Ein solches Verständnis der Grundrechte ist auch dem VGG nicht fremd. In der Entscheidung Nr. 2/2-389 betonte das Verfassungsgericht, dass man die Auslegung der Grundrechte nicht isoliert, sondern im Kontext fundamentaler Verfassungsprinzipien durchführen musste. Nach der Auffassung des VGG war seine Aufgabe festzustellen, ob eine angefochtene Norm der verfassungsrechtlichen Ordnung und objektiven Verfassungswerten entsprach.¹²⁶⁰

In seiner späteren Rechtsprechung konkretisierte das VGG das Ziel der Auslegung der Grundrechte in einem Kontext mit Verfassungsprinzipien. Die Verfassungsnormen dürfen sich nicht durch Auslegung von der verfassungsrechtlichen Wertordnung entfernen, so das Verfassungsgericht.¹²⁶¹ Aber am meisten ähnelt dem *Lüth-Urteil* die Entscheidung des VGG Nr. 3/1/512. Hier sagte das Verfassungsgericht direkt, dass für Grundrechte eine Doppelfunktion charakteristisch sei. Einerseits

¹²⁵² Hesse: Bedeutung der Grundrechte, S. S. 127 (134); Stern: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, S. 1036 (1057); Stern: Verfassungsprobleme, S. 38 (42).

¹²⁵³ So z. B. Robert Alexy: Grundrechte als subjektive Rechte und als objektive Normen, Der Staat 29 (1990), S. 49 (49); Stern: Staatsrecht III/1, S. 1366.

¹²⁵⁴ Näher z. B. in: Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 52 ff.

¹²⁵⁵ Alexy: Grundrechte, S. 49 (49).

¹²⁵⁶ Hesse: Bedeutung der Grundrechte, S. 127 (149); Kahl: Grundrechte, S. 807 (817).

¹²⁵⁷ Näher: Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 20.

¹²⁵⁸ Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 18.

¹²⁵⁹ BVerfGE 7, 198 (198).

¹²⁶⁰ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (240).

¹²⁶¹ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (265); EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (19 f.).

stellten sie subjektive Rechte dar und andererseits bildeten die Grundrechte die Wertordnung der Verfassung.¹²⁶²

Wie bereits erwähnt wurde, findet die objektive Funktion der Grundrechte ihren Ausdruck u. a. in der Gewährleistung einiger Institute. So verbietet Art. 21 Abs. 1 VG die Aufhebung des Eigentums. Darunter wird vor allem die Abschaffung des Instituts des Eigentums gemeint, was die wirtschaftliche Grundlage der freiheitlichen Verfassungsordnung zerstören würde. Andererseits würde die Abschaffung des Eigentums zur Aufhebung subjektiver Rechte der Eigentümer führen. Das VGG wies auf die doppelte Bedeutung des Eigentums als Grundrecht und gleichzeitig als verfassungsrechtliches Institut in seinen Entscheidungen hin. Das Verfassungsgericht hob dabei die positive Pflicht des Staates hervor, ein solches Normensystem zu schaffen, das die Existenz dieses Instituts nicht in Gefahr bringen würde.¹²⁶³

Das VGG betont oft die Bedeutung des jeweiligen Grundrechts als eines objektiven Wertes für die freiheitliche und demokratische Verfassungsordnung. Nur einige Beispiele sollen angeführt werden. So meint das Verfassungsgericht, dass die Informations- und Meinungsfreiheit eine große Rolle für die Realisation des Demokratieprinzips, das Bestehen der demokratischen Gesellschaft und die Lebensfähigkeit der demokratischen Grundordnung spielt.¹²⁶⁴ Nach der Auffassung des VGG ist die Gewissensfreiheit nicht nur eine Stütze für die persönliche Entwicklung und Autonomie des Menschen, sondern sie beeinflusst auch gleichzeitig die Architektur der ganzen Gesellschaft und bestimmt das Niveau ihrer Demokratisierung, weil Pluralismus im Allgemeinen und damit auch in Hinsicht der Gewissensfreiheit für die demokratische Gesellschaft existenzwichtig ist.¹²⁶⁵ Das Verfassungsgericht betont auch, dass der Schutz der Unantastbarkeit des persönlichen Lebens die Entwicklung der demokratischen Gesellschaft wesentlich bestimmt.¹²⁶⁶

Obwohl die Grundrechte eine große objektivrechtliche Bedeutung besitzen, wird ihrer subjektivrechtlichen Seite die entscheidende Tragweite in der deutschen wissenschaftlichen Literatur zugemessen.¹²⁶⁷ Der Funktion der Grundrechte als objektive Werte wird eine untergeordnete Rolle

¹²⁶² EVGG Nr. 3/1/512 vom 26.06.2012, S. 8.

¹²⁶³ EVGG Nr. 2/1 – 370, 382, 390, 402, 405 vom 18.05.2007, S. 148 (168); EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (196 f.); EVGG Nr. 3/1/512 vom 26.06.2012, S. 9 f.

¹²⁶⁴ So z. B. EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (241, 247); EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011, S. 23; Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/468 vom 11. April 2012 im Fall „Der Ombudsman von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 25/04/2012, S. 7.

¹²⁶⁵ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/477 vom 22. Dezember 2011 im Fall „Der Ombudsman von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 29/12/2011, S. 8.

¹²⁶⁶ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/2/519 vom 24. Oktober 2012 im Fall „Die Assoziation der jungen Juristen Georgiens und die Bürgerin Georgiens Tamar Chugoshvili gegen das Parlament von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 30/10/2012, S. 5 f.

¹²⁶⁷ So z. B. *Alexy*: Grundrechte, S. 49 (60 f.); *Böckenförde*: Schutzbereich, S. 165 (166); *Hesse*: Bedeutung der Grundrechte, S. S. 127 (136); *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 171, 181; BVerfGE 50, 290 (337).

eingräumt. Sie wird eher in der prinzipiellen Verstärkung der Geltungskraft der Grundrechte und in der Verleihung von Dignität und Intensität gesehen.¹²⁶⁸ Diese Stellungnahme verwundert nicht, weil die ganze verfassungsrechtliche Ordnung, darunter Grundrechte, auf den Menschen und Schutz seiner Würde und Freiheit orientiert ist. Daraus ergibt sich auch logisch, dass objektiv- und subjektiv-rechtliche Aspekte der Grundrechtsbindung im Interesse der Erreichung des genannten Zieles eng miteinander verbunden sind und sich gegenseitig ergänzen.¹²⁶⁹

2. Die das Volk und den Staat bindenden Rechte

a) Der Kreis bindender Rechte

Wie bereits erwähnt wurde, sieht Art. 7 Satz 2 VG die Bindung durch die allgemein anerkannten Menschenrechte und Freiheiten vor. Dieser Begriff ist etwas breiter als der in Art. 1 Abs. 3 GG angewandte Terminus „die nachfolgenden Grundrechte“, also die Grundrechte, die durch GG anerkannt sind.

Die VGG versteht unter der allgemeinen Anerkennung der Grundrechte die Tatsache, dass über sie als höchste und unverletzliche Werte ein internationaler und allgemeiner Konsens besteht.¹²⁷⁰ Gemäß Art. 7 Satz 2 VG ist also der Kreis bindender Grundrechte ausdehnbar. Aber diese Ausweitung hat ihre Grenzen, die durch die Auslegung von Art. 39 VG zu ermitteln sind. Deswegen wird diese Verfassungsnorm unten eingehend erörtert.

Zu den Grundrechten, die die georgische Staatsgewalt binden, gehören zuerst die in der VG anerkannten und garantierten Menschenrechte und Freiheiten. Die Verfassung widmet ihnen ein spezielles zweites Kapitel. Gerade hier sind alle Grundrechte, einschließlich der Justizgrundrechte, untergebracht.

Es muss betont werden, dass die Platzierung einer Norm im zweiten Kapitel der VG *a priori* nicht bedeutet, dass sie ein die Staatsgewalt bindendes Grundrecht enthält. In diesem Teil der georgischen Verfassung finden sich auch einige Regelungen, die keine Grundrechte sind. Als Beispiel können die Vorschriften genannt werden, die Staatsangehörigkeitsfragen,¹²⁷¹ verfassungsrechtliche Pflichten der Bürger¹²⁷² und Befugnisse des Ombudsmanns¹²⁷³ regeln.

¹²⁶⁸ Dreier, in: Dreier, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 35; Forsthoff: Zur Problematik der Verfassungsauslegung, S. 20; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 14; BVerfGE 7, 198 (205).

¹²⁶⁹ Hesse: Bedeutung der Grundrechte, S. S. 127 (136).

¹²⁷⁰ EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (18).

¹²⁷¹ Art. 12 VG.

¹²⁷² Art. 44 Abs. 1 VG.

¹²⁷³ Art. 43 VG.

Im zweiten Kapitel der Verfassung sind die sog. Staatszielbestimmungen breit dargestellt.¹²⁷⁴ Im Unterschied zu Grundrechten zeigen sie keinen subjektiven Charakter. In Deutschland wird von Staatszielbestimmungen kein individuelles Recht abgeleitet. Sie enthalten die dem Staat gestellten Aufgaben, bei deren Entscheidung die Staatsgewalt grundsätzlich einen weiten Spielraum hat.¹²⁷⁵ Ähnlich interpretierte das VGG Art. 31¹²⁷⁶ VG in seiner Entscheidung Nr. 2/1-392. Das Verfassungsgericht unterstreicht, dass die Unterbringung einer Norm im zweiten Kapitel nicht unbedingt bedeutet, dass sie ein Grundrecht gewährleistet und der Beschwerdeführer darauf seinen Anspruch stützen kann. Art. 31 VG sehe die Solidarität des Staates mit den zu ihm gehörenden Gebietskörperschaften vor. Er bestimme kein Grundrecht oder dessen Inhalt und Grenzen. Die Ziele, die diese Verfassungsnorm festlege, seien nicht in vollem Maße erreichbar, stellten vielmehr eine ständige Aufgabe des Staates dar.¹²⁷⁷

b) Die Auslegung von Art. 39 VG und ihre Bedeutung

Art. 39 VG bestimmt, dass die georgische Verfassung jene allgemein anerkannten Rechte, Freiheiten und Garantien der Menschen und Bürger nicht verweigert, die zwar in der Verfassung nicht erwähnt sind, aber ihren Prinzipien innewohnen. Art. 39 wiederholt wörtlich den Inhalt von Art. 45 VGDR und geriet höchstwahrscheinlich deswegen in den Text der VG. Dabei bekam er unter Berücksichtigung moderner Umstände eine neue und wichtige Tragweite, die sich 1921 noch gar nicht vorhersehen ließ.

Eine richtige Interpretation von Art. 39 hat einerseits für Grundrechtsträger eine große Bedeutung. Sie müssen über ihre Grundrechte eine deutliche Vorstellung haben. Andererseits bedarf auch die Staatsgewalt einer klaren Bestimmung der Grenzen ihrer Grundrechtsbindung. Diese Aufgabe ist vom VGG zu erfüllen und mit Schwierigkeiten verbunden, vor allem, weil es nicht allgemein als verbindlich anerkannt ist, was zu den Menschenrechten gehört.¹²⁷⁸

Um Unklarheiten zu vermeiden, wäre es vernünftig, wenn das VGG durch Art. 39 VG in den georgischen verfassungsrechtlichen Bereich nur diejenigen Rechte „importiert“, die in verschiedenen internationalen Akten positiviert und von der internationalen oder europäischen

¹²⁷⁴ So z. B. Art. 31, Art. 32, Art. 34 Abs. 1, Art. 34¹ VG.

¹²⁷⁵ Näher über Staatszielbestimmungen in: Hesse: Bedeutung der Grundrechte, S. S. 127 (143 ff.).

¹²⁷⁶ *Der Staat sorgt für die gleichmäßige sozial-ökonomische Entwicklung des gesamten Landes. Zum Zwecke der Gewährleistung des sozial-ökonomischen Fortschritts des Hochgebirges ordnet ein Gesetz Vergünstigungen an (GTZ: Verfassungen, S. 115).*

¹²⁷⁷ EVGG Nr. 2/1 – 392 vom 31.03.2008, S. 6 (19 f.).

¹²⁷⁸ Georg Hermes: Bericht, in: Alexy, Robert/Kunig, Philip/Heun, Werner/Hermes, Georg: Verfassungsrecht und einfaches Recht, Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, VVDStRL (61), Berlin/New York 2002, S. 232; Klaus Stern: Menschenwürde als Wurzel der Menschen- und Grundrechte, in: Stern, Klaus/Siekman, Helmut (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 219 (232).

Gemeinschaft, darunter auch von Georgien, anerkannt sind. Für eine der Voraussetzungen der Grundrechtsbindung hält *Stern* richtigerweise, dass Grundrechte eine klare und positivierte Form haben müssen, auf Grund derer ihnen ein rechtsverbindlicher Gehalt entnommen werden kann.¹²⁷⁹

Art. 39 VG liefert ein wichtiges Kriterium für die Bestimmung des Kreises der zu „importierenden“ Rechte. Sie müssen den Prinzipien der VG innewohnen. Genau in diesem Zusammenhang wird vom VGG eine feine Kunst der Auslegung gefordert. Einerseits darf der Grundrechtskatalog nicht unbegrenzt erweitert werden. Andererseits ist auch keine übertrieben konservative Interpretation geboten. In diesem Fall würde Art. 39 VG seine positive vervollständigende Funktion verlieren. Im Folgenden werden einige Beispiele aus der Rechtsprechung des VGG kurz erörtert, um einschätzen zu können, wie erfolgreich das Verfassungsgericht diese schwere Aufgabe erfüllt.

In der Entscheidung Nr. 1/1/126,129,158 fand das VGG die sozialen Rechte, die durch Art. 22¹²⁸⁰ und Art. 25 Abs. 1¹²⁸¹ der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie durch Art. 2 Abs. 1¹²⁸² des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gewährleistet werden, als durch den Inhalt von Art. 39 VG vorgesehen. Die Argumentation dieses Teils der Entscheidung war karg. Das Verfassungsgericht zitierte die Präambel und Art. 7 VG die oben genannten völkerrechtlichen Vorschriften und stellte am Ende fest, dass aufgrund der Verfassungsprinzipien und der internationalen Akte diese Rechte als Grundrechte im Sinne von Art. 39 VG anzuerkennen sind.¹²⁸³ Dieser Schluss zeigte eine wichtige Wirkung auf die Entscheidung. Das VGG fand, dass die Normen, die einige Vergünstigungen im Bereich der Strompreise für Kriegsveteranen reduziert hatten, Art. 39 VG verletzen. Seiner Auffassung nach waren neue Vergünstigungen so unbedeutend, dass sie nicht als minimal zulässige soziale Vergünstigungen betrachtet werden konnten.¹²⁸⁴

¹²⁷⁹ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1197 f.

¹²⁸⁰ *Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuß der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind* (<http://www.un.org/depts/german/grunddok/ar217a3.html> - abgerufen am 03.10.2013).

¹²⁸¹ *Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltungsmittel durch unverschuldete Umstände* (<http://www.un.org/depts/german/grunddok/ar217a3.html> - abgerufen am 03.10.2013).

¹²⁸² *Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen* (<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/360806/publicationFile/3618/>, abgerufen am 03.10.2013).

¹²⁸³ EVGG Nr. 1/1/126, 129, 158 vom 18.04.2002, S. 5 (11 f.).

¹²⁸⁴ EVGG Nr. 1/1/126, 129, 158 vom 18.04.2002, S. 5 (13).

Die oben genannte Entscheidung beeinflusste die spätere Rechtsprechung des VGG. Darauf stützte sich das Verfassungsgericht später und stellte fest, dass das Recht der ehemaligen Mitglieder des Obersten Rates¹²⁸⁵ auf Sozialleistungen durch Art. 39 VG geschützt war.¹²⁸⁶ Bei der Erörterung der Frage der Strompreiserhöhung wiederholte das Verfassungsgericht die in der Entscheidung Nr.1/1/126,129,158 dargelegte Auffassung. Dabei unterstrich es, dass ein Großteil der Bevölkerung wegen der Höhe des Strompreises keine Möglichkeit habe, sich dieses elementare und lebenswichtige Gut zu leisten.¹²⁸⁷

Diese Stellungnahmen des VGG dienten höchstwahrscheinlich als Anlass für eine weite Interpretation von Art. 7 Satz 2 VG seitens der Beschwerdeführer. So war z. B. einer der Beschwerdeführer im Fall „Die Bürgerin Maia Natadze und andere gegen das Parlament von Georgien und den Staatspräsidenten Georgiens“ sicher, dass das Verfassungsgericht auch durch internationale Verträge und Abkommen als unmittelbar geltendes Recht gebunden war und die Vereinbarkeit der gerügten Norm mit diesen Akten überprüfen musste.¹²⁸⁸ Das zweite Kollegium des VGG betonte dagegen, dass Art. 7 VG seine Befugnisse in der genannten Hinsicht nicht erweiterte.¹²⁸⁹

Das VGG formulierte seine Meinung über das Ziel von Art. 39 im Beschluss Nr. 1/2/458. Nach der Auffassung des Verfassungsgerichts sei der Zweck dieser Verfassungsnorm, Rechte und Freiheiten zu schützen, wenn deren Wahrung durch die Verfassung nicht direkt vorgesehen sei, aber den Verfassungsprinzipien und den vom Staat übernommenen internationalen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte entspringe.¹²⁹⁰ Das Gleiche wiederholte das VGG in der Entscheidung Nr. 3/2/416.¹²⁹¹

Im Beschluss Nr. 1/2/458 deutete das VGG auch auf eine andere Funktion von Art. 39 VG. Gemäß der Auffassung des Verfassungsgerichts musste diese Verfassungsvorschrift auch dann verwendet werden, wenn der Inhalt eines in einem internationalen Akt verankerten Rechts breiter war als der des durch die Verfassung garantierten Grundrechts.¹²⁹²

Der Inhalt von Art. 39 VG und die Rechtsprechung des VGG geben Anlass, um folgende Überlegungen über Wesen, Zielsetzung und Interpretation dieser Norm darzulegen:

¹²⁸⁵ *Das oberste Vertretungsorgan Georgiens von 1990 bis 1992.*

¹²⁸⁶ EVGG Nr. 1/2/174, 199 vom 15.10.2002, S. 48 (53, 55).

¹²⁸⁷ EVGG Nr. 1/3/136 vom 30.12.2002, S. 88 (105).

¹²⁸⁸ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (228).

¹²⁸⁹ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (242).

¹²⁹⁰ Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/2/458 vom 10. Juni 2009 im Fall „Die Bürger von Georgien David Sartania und Aleksandre Macharashvili gegen das Parlament und Justizministerium von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2009, Batumi 2010, S. 208 (216 f.).

¹²⁹¹ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 3/2/416 vom 11. Juli 2011 im Fall „Der Ombudsman von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 110714002, 15/07/2011, S. 13 f.

¹²⁹² BVGG Nr. 1/2/458 vom 10.06.2009, S. 208 (217).

- Aufgrund von Art. 39 VG darf nicht jede internationale Norm, die ein Recht enthält und mit einem Verfassungsprinzip in Verbindung gebracht werden kann, in den Rang eines Grundrechts erhoben werden. Eine solch extensive Auslegung würde zu einer unbegrenzten Erweiterung des Grundrechtskatalogs der VG führen, weil sich die meisten Normen direkt oder indirekt mit einem Verfassungsgrundsatz verbinden ließen.
- Bei der „Bereicherung“ des Katalogs der Sozialrechte muss das VGG dem Umstand Rechnung tragen, dass die Realisierung dieser Rechte mit staatlichen Leistungen und Ausgaben verknüpft ist. Deswegen sind die Möglichkeiten des Staates in diesem Bereich objektiv begrenzt. Im Allgemeinen wird geraten, das Problem „deklarerter Rechte“, das für junge Staaten charakteristisch ist und durch eine übertriebene Einschätzung der Möglichkeiten veranlasst wird, zu vermeiden.¹²⁹³ Es handelt sich insbesondere um den Sozialbereich, in dem das Risiko der politisch-opportunistischen Anwendung des Sozialstaatsziels hoch ist.¹²⁹⁴ Deswegen muss sich das VGG die gleiche Forderung stellen, die es dem Gesetzgeber gestellt hat. Nach seiner Stellungnahme muss der Gesetzgeber eventuelle Folgen seines Handelns so berücksichtigen, dass in Zukunft kein Bedarf an der wiederholten Verschiebung des Inkrafttretens eines Gesetzes besteht, währenddessen Grundrechte nur als leere Deklarationen gelten.¹²⁹⁵ Eine extensive Auslegung von Art. 39 VG kann selbst die Grundrechtsbindung unter Gefahr stellen, die durch eine objektive Nichterfüllung seitens des Staates verursacht werden könnte. Das Verfassungsgericht muss vermeiden, durch seine Entscheidungen eine solche Entwicklung zu bewirken.
- Art. 39 VG dient mit der Transportierung neuer Rechte in den georgischen Verfassungsbereich nicht dem Ziel, dass das Land seine internationalen Pflichten erfüllen kann. Der Zweck dieser Norm ist vielmehr, die freiheitliche, demokratische und rechtsstaatliche Verfassungsordnung und ihren wichtigsten Wert – den Menschen – besser zu schützen. Die Erfüllung internationaler Verpflichtungen stellt in diesem Kontext zwar einen positiven, aber doch nur begleitenden Effekt dar.
- Das Verfassungsgericht muss seine Position über die Anwendung von Art. 39 VG für diejenigen Fälle präzisieren, bei denen der Inhalt eines durch einen internationalen Akt vorgesehenen Rechts breiter ist als der des Grundrechts aus der VG. Im Allgemeinen kann der Meinung zugestimmt werden, die die Aufgabe von Art. 39 VG in der Verbesserung mangelhafter Grundrechtsregelungen der VG sieht.¹²⁹⁶ Dabei muss berücksichtigt werden, dass die georgische

¹²⁹³ Zoidze: Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 167.

¹²⁹⁴ Stern: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, S. 1036 (1047).

¹²⁹⁵ EVGG Nr. 1/3/301 vom 23.03.2005, S. 58 (63).

¹²⁹⁶ Khetsuriani: Die Kompetenz des VGG im Bereich des Schutzes der Grundrechte, S. 51 (55).

Verfassung den Vorrang vor internationalen Akten hat.¹²⁹⁷ Demzufolge kann keine völkerrechtliche Norm eine Verfassungsvorschrift ersetzen. Ihre Anwendung wäre lediglich für eine breitere Auslegung eines Grundrechts aus dem Grundrechtskatalog der VG möglich. Gleichzeitig müssen einige Voraussetzungen erfüllt werden. Die breite Interpretation aufgrund einer internationalen Norm darf nicht dem Willen des Verfassungsgebers und dem Wesen einer entsprechenden Vorschrift widersprechen. Darüber hinaus muss sie von den Verfassungsprinzipien geboten werden.

- Art. 39 VG bestimmt, dass die durch die VG nicht vorgesehenen Rechte, Freiheiten oder Garantien den Verfassungsprinzipien innewohnen und immanent sein müssen. Diese Bestimmung gibt dem VGG eine gute Möglichkeit, eine „goldene Mitte“ zwischen einer zu breiten oder zu engen Auslegung von Art. 39 VG zu finden. Das Verfassungsgericht darf diese Verfassungsvorschrift nur dann anwenden, wenn die Nichtberücksichtigung eines allgemein anerkannten Rechts den Kern eines Verfassungsprinzips verletzen würde. So wäre z. B. der „Grundrechtsimport“ durch Art. 39 VG nur dann zulässig, wenn man andernfalls gegen minimale Standards der sozialen Sicherheit verstoßen würde. Deswegen muss das Verfassungsgericht nicht nur von der Höhe einer reduzierten sozialen Vergünstigung ausgehen, sondern auch überprüfen, ob die Verminderung gleichzeitig die Überschreitung einer minimalen Grenze und die Verletzung der Würde des Betroffenen bedeutet. Als Beispiel kann der oben erwähnte Fall der erhöhten Stromkosten angeführt werden. Wenn die Mehrheit der Bevölkerung wegen hoher Kosten ohne Stromversorgung bleibt, dann lässt sich nicht über ihr würdevolles Dasein und die Wahrung minimaler Forderungen des Sozialstaatsprinzips reden.

c) Die Rolle der Interpretation des VGG für die Bestimmung der Bindungsmaßstäbe der Grundrechte

Für die Bestimmung der Maßstäbe der Grundrechtsbindung spielt neben dem Umfang des Grundrechtskatalogs auch und vor allem der Inhalt der Grundrechte eine wichtige Rolle. Die Grundrechtsnormen stellen lakonische und allgemeine Formulierungen dar. Diese Tatsache verursacht die Notwendigkeit ihrer komplexen Interpretation.¹²⁹⁸ Die Hauptlast in dieser Hinsicht trägt das Verfassungsgericht. Deswegen hängen die Grenzen der Grundrechtsbindung der Staatsgewalt überwiegend von seiner Rechtsprechung ab. Das Verfassungsgericht muss

¹²⁹⁷ Art. 6 Abs. 2 Satz 2 VG.

¹²⁹⁸ Klaus Stern: Verfassungsrechtliche wider „ideologische“ Deutung der Grundrechte, in: *Stern, Klaus/Siekmann, Helmut (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge*, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 234 (252).

Grundrechte möglichst breit auslegen. Das stärkt ihre Bedeutung sowie Wahrung und dient dem besseren Schutz der Freiheit.¹²⁹⁹

Dabei darf das Verfassungsgericht bei der Grundrechtsinterpretation aber nicht zu weit gehen und faktisch die Aufgabe des Gesetzgebers übernehmen. Also darf sich eine Auslegung von dem Verfassungstext nicht so entfernen, dass sie sich aus der Rechtsanwendung in die Rechtssetzung verwandeln würde. Das Verfassungsgericht muss Verfassungsnormen ohne Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips interpretieren.¹³⁰⁰

Aus dem oben Gesagten ergibt sich, dass das Verfassungsgericht vor einer schweren Aufgabe steht. Sowohl eine zu enge als auch eine zu breite Interpretation eines Grundrechts kann zu negativen Folgen führen. Wieder sollen einige Beispiele aus der Rechtsprechung des VGG angeführt werden, um zu zeigen, wie das Verfassungsgericht diese Herausforderung bewältigt.

Das VGG interpretierte während eines langen Zeitraums die Würde aufgrund Art. 18 des Bürgerlichen Gesetzbuches von Georgien.¹³⁰¹ Ein klares Beispiel dafür ist die Entscheidung Nr. 2/1/241, in der das Verfassungsgericht betonte, dass unter dem Begriff „Würde“ die Einschätzung moralischer und anderer Eigenschaften einer Person durch diese Person, also die Selbsteinschätzung, gemeint war.¹³⁰²

Diese Position des Verfassungsgerichts reduzierte eindeutig die Bedeutung der Menschenwürde. Sie wird in der deutschen wissenschaftlichen Literatur als Grundrecht und gleichzeitig als ein führendes Prinzip und tragendes Element der Verfassung anerkannt,¹³⁰³ deren Schutz das wichtigste Ziel des gesamten Staatshandelns¹³⁰⁴ und Basis der Rechtsstaatlichkeit ist.¹³⁰⁵ Es ist durchaus nicht ausgeschlossen, dass durch die Verletzung der Menschenwürde auch die Selbsteinschätzung einer Person beschädigt wird, aber es darf ihre Tragweite nicht nur darauf begrenzt werden. Die Menschenwürde garantiert die persönliche Integrität und Autonomie des Menschen. Sie gewährleistet die Beachtung der Person als eines Rechtssubjekts und verbietet ihre Umwandlung in

¹²⁹⁹ *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 155.

¹³⁰⁰ *Khubua*: Rechtstheorie, S. 162 f.; *Simon*: Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1637 (1670).

¹³⁰¹ So z. B. Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/76/1 vom 29. April 1999 im Fall „Die Bürger von Georgien Irakli Beriashvili und Viktor Inashvili gegen das Parlament von Georgien“, http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=659&action=show (abgerufen am 29.08.2013), S. 3.

¹³⁰² EVGG Nr. 2/1/241 vom 11.03.2004, S. 14 (29).

¹³⁰³ *Benda*: Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht, S. 161 (164 f.); *Walter Haller*: Menschenwürde, Recht auf Leben und persönliche Freiheit, in: *Merten, Detlef und Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Lichtenstein, § 209, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, S. 199 (205 f.); Kahl*: Grundrechte, S. 807 (825); *Werner Maihofer*: Rechtsstaat und menschliche Würde, Frankfurt a. M. 1968, S. 103 f.; *Jörg Paul Müller*: Geschichtliche Grundlagen, Zielsetzung und Funktionen der Grundrechte, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Lichtenstein, § 202, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, S. 3 (8); Schnapp*: Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Republik Polen, S. 171 (180); *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 426; *Stern*: Menschenwürde, S. 219 (224 f.).

¹³⁰⁴ *Maihofer*: Rechtsstaat und menschliche Würde, S. 44; *Stern*: Menschenwürde, S. 219 (226).

¹³⁰⁵ *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (554).

ein bloßes Objekt und Mittel für die Zielerreichung.¹³⁰⁶ Der Staat respektiert die Menschenwürde „als etwas, das vor ihm und außer ihm besteht“¹³⁰⁷. Man betrachtet die Menschenwürde als eine Mindestvoraussetzung des Status des Menschen, die niemandem verweigert werden darf.¹³⁰⁸

Die Wende in der Rechtsprechung des VGG über die Menschenwürde fand in der Entscheidung Nr. 2/2-389 vom 26.10.2007 im Fall „Die Bürgerin Maia Natadze und andere gegen das Parlament von Georgien und den Staatspräsidenten Georgiens“ statt. Das Verfassungsgericht unterstrich, dass das zivilrechtliche Verständnis der Menschenwürde kein Ausgangspunkt für die Auslegung von Art. 17 Abs. 1 VG sein konnte. Diese Norm bedeute mehr als die Selbsteinschätzung moralischer oder anderer Eigenschaften eines Menschen. Sie gewährleiste nicht nur ein subjektives Recht, sondern sei auch ein grundlegendes Prinzip der Verfassung, worauf sich andere Grundrechte stützten. Nach der Auffassung des VGG besteht das Wesen von Art. 17 Abs. 1 VG darin, dass der Mensch als ein selbstständiges, freies und mit anderen gleiches Subjekt den wichtigsten Wert der Verfassungsordnung darstellt, der das Hauptziel des Staates und kein Objekt oder Mittel für die Zielerfüllung sei. Ein Mensch habe Würde wegen der Tatsache seines Menschenseins und nicht wegen seiner subjektiven Einschätzung oder der Beurteilung seitens der Gesellschaft. Der Staat müsse die Würde des Menschen ohne jede Vorbedingung schützen. Die Gewährleistung der Menschenwürde bedeute vor allem die persönliche Anerkennung jedes Menschen, deren Entzug oder Einschränkung unzulässig sei.¹³⁰⁹

Wie sich bemerken lässt, formulierte das VGG eine vom früheren Verständnis grundsätzlich differente und weite Interpretation von Art. 17 Abs. 1 VG.¹³¹⁰ Dadurch schloss sich das Verfassungsgericht an die in der ausländischen Lehre und Rechtsprechung verbreitete und anerkannte Meinung über die Menschenwürde an. Das öffnete die Tür für eine breite Auslegung dieser Verfassungsvorschrift.

Das VGG setzte die oben angeführte positive Tendenz in seiner Rechtsprechung fort. In der Entscheidung Nr. 1/3/421,422 betonte das Verfassungsgericht, dass die Menschenwürde aufgrund subjektiver Einschätzungen jedes Menschen nicht ausgelegt werden kann. Die Tatsache, dass eine TV-Sendung für eine Person wegen ihrer eigenen Vorstellungen inakzeptabel sei, bedeute *a priori* keine Verletzung der Menschenwürde. Würde von persönlicher Beurteilung ausgegangen werden,

¹³⁰⁶ Haller: Menschenwürde, S. 199 (205 f.); Ipsen: Der Staat der Mitte, S. 354; Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua: Kommentare, S. 84 f.; Maihofer: Prinzipien freiheitlicher Demokratie, S. 427 (493 f.); Mastronardi: Verfassungslehre, S. 283.

¹³⁰⁷ Richard Bäumlín: Die rechtsstaatliche Demokratie. Eine Untersuchung der gegenseitigen Beziehungen von Demokratie und Rechtsstaat, Zürich 1954, S. 56 f.

¹³⁰⁸ Schwartz: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 157.

¹³⁰⁹ Ausführlich in: EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (255 f.).

¹³¹⁰ Teimuraz Tugushi/Giorgi Burjanadze/Giorgi Mshvenieradze /Giorgi Gotsiridze/Vakhushti Menabde: Menschenrechte und die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von Georgien. Die Rechtsprechung von 1996 bis 2012, Tbilissi, 2013 (auf Georgisch), S. 86 ff.

dann würde die Menschenwürde unterschiedliche Inhalte für verschiedene Menschen tragen, so das VGG.¹³¹¹ In der Entscheidung Nr. 3/1/512 unterstrich das VGG erneut die zentrale Bedeutung der Menschenwürde. Nach seiner Auffassung dient das ganze Konzept des Grundrechtsschutzes der Gewährleistung des wichtigsten Imperativs – der Menschenwürde.¹³¹² Dennoch ist das Potenzial von Art. 17 Abs. 1 VG, insbesondere bei der Auslegung anderer Grundrechte, noch nicht vollständig in Anspruch genommen.

Ein entsprechendes Problem ist auch mit der Auslegung von Art. 14 VG¹³¹³ verbunden. Wird diese Verfassungsnorm nur grammatisch ausgelegt, dann ist die in ihr gegebene Aufzählung der Merkmale, nach denen die Diskriminierung verboten ist, abschließend. Das VGG beschränkte sich leider lediglich auf die genannte Interpretationsmethode und ließ aus diesem Grund viele grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerden nicht zu.¹³¹⁴

So reduzierte das Verfassungsgericht, ähnlich wie im Fall der Menschenwürde, die Bedeutung dieses grundlegenden Verfassungsprinzips. Die Gleichheit vor dem Gesetz gewährleistet, dass alle Menschen verfassungsmäßig und gesetzmäßig gleichberechtigt sind. Dieses Prinzip verbinde Freiheit und Gleichheit im Rechtsstaat, so *Mastronardi*.¹³¹⁵ Gleichheit, wie Freiheit und Würde, ist allen Menschen angeboren. Diese Werte sind eng miteinander verbunden.¹³¹⁶ Eine begrenzte Auslegung von Art. 14 VG beschädigt sowohl die genannten fundamentalen Verfassungsprinzipien als auch andere Grundrechte und den verfassungsrechtlichen Status des Menschen im Allgemeinen. Deswegen verdiente die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts eine gerechte Kritik.¹³¹⁷

Das VGG wich von der eingeschränkten Deutung von Art. 14 VG in seiner Entscheidung Nr. 2/1-392 ab. Das Verfassungsgericht verließ die Grenzen der grammatischen Auslegung und betonte, dass das Ziel von Art. 14 VG die Gewährleistung der Gleichheit vor dem Gesetz und die

¹³¹¹ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/3/421,422 vom 10. November 2009 im Fall „Die Bürger von Georgien Giorgi Kipiani und Avtandil Ungiadze gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2009, Batumi 2010, S. 142 (158).

¹³¹² EVGG Nr. 3/1/512 vom 26.06.2012, S. 9.

¹³¹³ *Alle Menschen sind von Geburt an frei und vor dem Gesetz gleich, ungeachtet der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, des Geschlechts, religiöser, politischer und anderer Anschauungen, der nationalen, ethnischen und sozialen Angehörigkeit, des Vermögens, des Standes und des Wohnsitzes (GTZ: Verfassungen, S. 110).*

¹³¹⁴ Ausführlich in: *Tugushi u. a.: Menschenrechte*, S. 37 f.; Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/8/157 vom 28. März 2003 „Der Bürger von Georgien Durmishkhan Loria gegen das Parlament von Georgien“, http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=24&action=show (abgerufen am 29.08.2013), S. 3; Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/5/362-363,367 vom 31. März 2006 „Die Bürger von Georgien David Mirtskhulava, Giorgi Kupreishvili und Shalva und Vladimir Dolidzes gegen das Parlament von Georgien“, http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=315&action=show (abgerufen am 29.08.2013), S. 3 f.; Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/10/383 vom 2. Juni 2006 „Die Bürger von Georgien Nodar Tsotniashvili, Badri Macharashvili, Shota Somkhishvili, Petre Safnian, Dimitri Gogoladze, Djaribek Paradian, Ludvig Grigorian, Shaliko Bejushvili, Asim Tchitrekashvili, Levan Tokmachian, Norik Sumbatian, Ivane Rostiashvili, Rafil Skhvachkhan, Archil Fukhashvili, Sergo Egiazarov, Givi Tshabukiani gegen das Parlament von Georgien“, http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=497&action=show (abgerufen am 29.08.2013), S. 4.

¹³¹⁵ *Mastronardi: Verfassungslehre*, S. 284.

¹³¹⁶ *Benda: Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht*, S. 161 (167); *Stern: Menschenwürde*, S. 219 (231).

¹³¹⁷ *Zoidze: Verfassungskontrolle und Wertordnung*, 165 f.

Nichtzulassung der Ungleichbehandlung war. Deswegen verbot diese Verfassungsvorschrift wegen ihrer Zielsetzung und ihres Wesens die Diskriminierung nach dem Beschäftigungsplatz, obwohl dieses Merkmal durch Art. 14 direkt nicht vorgesehen war.¹³¹⁸ Durch diesen Schritt öffnete das VGG den Weg für die vollständige Inanspruchnahme der Möglichkeiten, die der Gleichheitsgrundsatz für den Schutz der Grundrechte und die Stärkung des Rechtsstaates bietet. Der positive Trend in der Rechtsprechung setzte sich fort. So betonte z. B. das VGG in seinen späteren Entscheidungen, dass die Nichterwähnung eines Merkmals in Art. 14 VG eine unvernünftige, unbegründete und verfassungswidrige Differenzierung nicht ausschließen kann.¹³¹⁹

Ein auffallendes Beispiel für die frühere äußerst formalistische Position des Verfassungsgerichts stellt die Entscheidung Nr. 2/3/182,185,191 dar. In diesem Fall war eine der gerügten Normen Art. 357 Abs. 3 der Strafprozessordnung Georgiens. Gemäß dieser Verfahrensvorschrift musste die Prozesspartei, die ein Gutachten auf ihre Initiative und Kosten durchführen ließ, über das Gutachten und die einem Gutachter gestellten Fragen den Ermittler oder Staatsanwalt informieren und ihm das abgeschlossene Gutachten vorlegen. Der Beschwerdeführer war der Meinung, dass diese Regelung Art. 42 Abs. 8 VG¹³²⁰ verletze. Das VGG stützte sich auf die grammatische Deutung und sagte, dass in der Verfassungsnorm die Rede nur von einer Beweisart – der Aussage – und nicht von einem Gutachten sei.¹³²¹ Dabei übersah das Verfassungsgericht, dass ein Gutachten solche Informationen enthalten konnte, die ein Ermittler oder Staatsanwalt gegen einen Beschuldigten anwenden würde. Das VGG musste das Ziel von Art. 42 Abs. 8 VG berücksichtigen, das darin besteht, dass sich niemand in einem Strafverfahren belasten muss. Deshalb war das Sondervotum der Verfassungsrichterin *Chorgolashvili* völlig berechtigt. Sie unterstrich, dass die wortwörtliche Auslegung von Art. 42 Abs. 8 VG falsch war und die formale Vorgehensweise des Verfassungsgerichts zum effektiven Schutz der Grundrechte nicht taugte.¹³²²

Es ist schwer zu erklären, wodurch die strikte Orientierung des VGG auf den wörtlichen Inhalt einer auszulegenden Norm, insbesondere auf der früheren Stufe seiner Entwicklung, bewirkt war. Eventuell war eine der Ursachen die Tatsache, dass gleich wie in einigen anderen Ländern viele Generationen von Juristen in einem totalitären Staat aufgewachsen sind. In solchen Staaten spielten

¹³¹⁸ EVGG Nr. 2/1 – 392 vom 31.03.2008, S. 6 (12).

¹³¹⁹ EVGG Nr. 1/1/493 vom 27.12.2010, S. 40 (49); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/1/473 vom 18. März 2011 im Fall „Die Bürger von Georgien Bichiko Chonkadze und andere gegen den Energieminister von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 110324012, 28/03/2011, S. 6.

¹³²⁰ *Niemand ist verpflichtet, Aussagen gegen sich selbst oder ihm nahestehende Personen, deren Kreis vom Gesetz bestimmt wird, zu machen (GTZ: Verfassungen, S. 118).*

¹³²¹ EVGG Nr. 2/3/182, 185, 191 vom 29.01.2003, S. 40 (84).

¹³²² Das Sondervotum der Richterin Lamara Chorgolashvili über die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/3/182, 185, 191 vom 29. Januar 2003 im Fall „Firuz Beriashvili, Revaz Jimsherishvili und der Ombudsman von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2003, Tbilisi 2004, S. 86 (87 f.).

formelle Aspekte der juristischen Auslegung eine führende Rolle und trugen wertenden Gesichtspunkten fast keine Rechnung.¹³²³

Das Verfassungsgericht muss für eine vollständige Interpretation einer Verfassungsnorm alle notwendigen und zur Verfügung stehenden Auslegungsmöglichkeiten verwenden. Das ist sogar gesetzlich verankert.¹³²⁴ Das Gleiche unterstreicht auch das VGG in seiner späteren Rechtsprechung.¹³²⁵ Es kann konstatiert werden, dass sich das Verfassungsgericht seit einigen Jahren von der formalistischen Haltung allmählich befreite und zur weiten Interpretation der Grundrechte übergang. Als ein Beispiel kann die Auslegung von Art. 30 Abs. 1 VG¹³²⁶ angeführt werden. Das VGG stimmte nicht zu, sie nur als das Verbot der Zwangsarbeit zu deuten. Es legte Art. 30 Abs. 1 VG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip und mit Art. 30 Abs. 4 VG¹³²⁷ aus. Das Verfassungsgericht unterstrich, dass in diesem Bereich dem Staat mehr oblag als eine bloße Nichtzulassung der Zwangsarbeit. Die Verfassung schütze nicht nur davor, sondern berechtere auch, eine Arbeitstätigkeit auszuüben, einen Arbeitsplatz beizubehalten oder aufzugeben. Ebenso werde vor einer solchen Regelung geschützt, die die Möglichkeit einer unbegründeten, willkürlichen und ungerechten Entlassung direkt vorsieht oder zulässt.¹³²⁸

Der oben genannte positive Trend in der Rechtsprechung des VGG wurde auch durch die Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR verursacht. In der deutschen wissenschaftlichen Literatur und der Rechtsprechung des BVerfG wird unterstrichen, dass das Verfassungsgericht bei der Verfassungsauslegung den Inhalt und Entwicklungsstand der EMRK berücksichtigen muss und die Rechtsprechung des EGMR dabei eine Hilfsfunktion trägt.¹³²⁹ Dieser Stellungnahme ist, unter Berücksichtigung der wachsenden Internationalisierung und Europäisierung des Grundrechtsschutzes und der Anerkennung der Bindungskraft der Entscheidungen des EGMR, auch für Georgien zuzustimmen. Das VGG hält es für zulässig, wenn die Prozessparteien ihre Positionen durch die Forderungen der EMRK und die Rechtsprechung des EGMR stärken.¹³³⁰ Die nachfolgend angeführten Beispiele belegen, dass die Rechtsprechung des EGMR eine positive Wirkung auf den Grundrechtsschutz in Georgien ausübt und die Qualität der Entscheidungen des VGG erhöht.

¹³²³ *Andreas Krell*: 10 Jahre brasilianische Bundesverfassung: Rechtsdogmatische und rechtssoziologische Aspekte der Entwicklung des Grundrechtsschutzes, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 32 (1999) 1, S. 8 (15).

¹³²⁴ Art. 26 Abs. 3 VerfGG.

¹³²⁵ So z. B. BVGG Nr. 2/1/481 vom 22.03.2010, S. 5; EVGG Nr. 2/1/484 vom 29.02.2012, S. 9.

¹³²⁶ *Die Arbeit ist frei* (GTZ: *Verfassungen*, S. 115).

¹³²⁷ *Der Schutz der Arbeitsrechte, die angemessene Entlohnung, gefahrlose und gesunde Arbeitsplatzbedingungen, insbesondere für Frauen und Minderjährige, werden durch Gesetz geregelt* (GTZ: *Verfassungen*, S. 115).

¹³²⁸ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (249).

¹³²⁹ So z. B. *Hesse*: *Bedeutung der Grundrechte*, S. 127 (133); BVerfGE 74, 358 (370); 111, 307 (323).

¹³³⁰ EVGG Nr. 2/6/264 vom 21.12.2004, S. 143 (157).

So spielte beispielsweise die Rechtsprechung des EGMR bei der weiten Auslegung von Art. 42 Abs. 1 VG¹³³¹ eine wichtige Rolle. Das VGG stellte unter Berufung auf den Beschluss des EGMR *Brumarescu gegen Rumänien* fest, dass das Grundrecht auf gerichtlichen Schutz auch den Anspruch auf Vollzug gerichtlicher Entscheidungen einschlieÙe. Andernfalls habe der gerichtliche Schutz eigentlich keinen Sinn, so das Verfassungsgericht.¹³³²

Bei der Auslegung des Art. 19 Abs. 1 VG¹³³³ bezüglich der Kriegsdienstverweigerung berief sich das VGG auf die Beschlüsse des EGMR *Arrowsmith gegen Großbritannien* und *Le Cour Grandmaison und Fritz gegen Frankreich*. Nach der Auffassung des Verfassungsgerichts stellen auch diejenigen Vorstellungen und Überzeugungen, die keinen religiösen Charakter tragen, einen Grund der Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen dar.¹³³⁴

Es muss erwähnt werden, dass das VGG in einigen Fällen zu weit ging und auch die Verletzung der Normen der EMRK konstatierte.¹³³⁵ Das gehört eindeutig nicht zu dem Aufgabenkreis des Verfassungsgerichts. Später betonte selbst das VGG, dass seine Aufgabe die Auslegung der Verfassung und nicht die Interpretation internationaler Verträge und Abkommen ist.¹³³⁶ Dabei müsse freilich eine zu erörternde Frage immer unter maximaler Respektierung völkerrechtlicher Forderungen entschieden werden, so das Verfassungsgericht.¹³³⁷

Wir haben oben einige Fälle erwähnt, in denen das Verfassungsgericht verschiedene Grundrechtsnormen weit interpretierte. Dabei kann auch gesagt werden, dass das VGG vermeidet, in dieser Hinsicht zu weit zu gehen. Um das besser zu verdeutlichen, lohnt es sich, zum Beschluss im Fall von *Ramishvili* zurückzukehren. Es ging um Art. 28 Abs. 2 VG.¹³³⁸ Das war der Fall, in dem die Verfassungsnorm selbst keine Chance zulieÙ, sie weit auszulegen. Die Verfassungsvorschrift war so formuliert, dass ihre Interpretation, ungeachtet angewandter Methoden, immer zu dem gleichen Ergebnis führte. Die Verurteilten, die sich in einer Strafvollzugsanstalt befanden, hatten eindeutig kein Wahlrecht. Das Verfassungsgericht betonte, dass der Beschwerdeführer von dem Wahlprozess durch die Verfassungsnorm ausgeschlossen war. Es gab keinen anderen Weg außer die Beendigung der Freiheitsstrafe, um zum Kreis der

¹³³¹ *Jeder Mensch hat das Recht, sich zum Schutze seiner Rechte und Freiheiten an ein Gericht zu wenden (GTZ: Verfassungen, S. 117).*

¹³³² EVGG Nr. 1/4/184, 228 vom 28.07.2005, S. 98 (105).

¹³³³ *Jeder Mensch hat Meinungs-, Gedanken-, Gewissens-, Bekenntnis- und Religionsfreiheit (eigene Übersetzung).*

¹³³⁴ EVGG Nr. 1/1/477 vom 22.12.2011, S. 10.

¹³³⁵ So z. B. EVGG Nr. 2/6/264 vom 21.12.2004, S. 143 (157 ff.); EVGG Nr. 2/3/286 vom 17.03.2005, S. 47 (52 ff.); EVGG Nr. 1/4/184, 228 vom 28.07.2005, S. 98 (102).

¹³³⁶ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (242); BVGG Nr. 2/3/441 vom 18.06.2008, S. 144 (150); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/1/415 vom 6. April 2009 im Fall „Der Ombudsmann von Georgien gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2009, Batumi 2010, S. 6 (15 f.).

¹³³⁷ EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (16).

¹³³⁸ *Ein Bürger, der von einem Gericht für unmündig erklärt wurde oder sich aufgrund eines Gerichtsurteils in Haft befindet, darf nicht an Volksentscheiden und Wahlen teilnehmen (GTZ: Verfassungen, S. 114).*

Wahlberechtigten zu kommen. Nach der Auffassung des VGG gab die Verfassung dem Gesetzgeber keinen Spielraum für die Bestimmung des Wahlrechts für diese Kategorie der Personen. Art. 28 Abs. 2 VG hatte also einen klaren, imperativen Verbotscharakter und schloss alle Varianten einer abweichenden Auslegung völlig aus.¹³³⁹

Abschließend lässt sich feststellen, dass – ungeachtet einiger gravierender Auslegungsfehler in der Vergangenheit – sich die Qualität der Entscheidungen des VGG im Laufe der Zeit allmählich deutlich verbesserte. Im Großen und Ganzen gelingt es dem Verfassungsgericht, insbesondere in seiner späteren Rechtsprechung, die Grundrechte möglichst weit auszulegen und gleichzeitig seiner Rolle als eines Rechtsanwenders treu zu bleiben.

3. Die Adressaten der Grundrechtsbindung

a) Das Volk als Grundrechtsbindungsadressat

Art. 7 Satz 2 VG nennt zwei Adressaten der Grundrechtsbindung: das Volk und den Staat. Dadurch unterscheidet sich diese Verfassungsnorm von Art. 1 Abs. 3 GG, in dem das Volk nicht erwähnt ist. Art. 7 Satz 2 VG betont gleichzeitig, dass die Grundrechte das Volk bei der Ausübung der Macht binden. Daraus folgt, dass es sich in der gegebenen Verfassungsvorschrift um das Volk als Ursprung der Staatsgewalt im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VG handelt.

Die wissenschaftliche Literatur versteht unter dem Begriff „Volk“ den Ursprung der Staatsgewalt, dem die verfassungsgebende Macht gehört. Das sei die Einheit der Personen, die einem Staat zugeordnet sind und von Völkerrechts wegen zugeordnet werden dürfen. Der Zusammenschluss müsse sich auf alle Teilbereiche des gesellschaftlichen Lebens erstrecken.¹³⁴⁰ Dem oben genannten Verständnis ähnelt die Position des VGG. Nach der Auffassung des Verfassungsgerichts bezeichnet der in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VG erwähnte Begriff „Volk“ keine beliebige Gesamtheit der Menschen. Es handelt sich hier um alle Staatsangehörigen Georgiens, das „Staatsvolk“, das der Träger der Volkssouveränität ist. Ihm gehört die verfassungsgebende Gewalt. Das Volk stellt die einzige Quelle der demokratischen Legitimation der Staatsmacht dar.¹³⁴¹

In der georgischen rechtswissenschaftlichen Literatur findet sich die Meinung, dass das Volk bei seiner Willensäußerung Grundrechte berücksichtigen muss.¹³⁴² Sie entspringt höchstwahrscheinlich dem Art. 7 Satz 2 VG. In diesem Kontext ist die Frage, wie das Volk bei der Ausübung der

¹³³⁹ BVGG Nr. 2/1/431 vom 31.03.2008, S. 117 (120 f.).

¹³⁴⁰ *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 337 f.; *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 12.

¹³⁴¹ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (240).

¹³⁴² *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 396.

Staatsmacht Grundrechte schützen oder verletzen kann,¹³⁴³ logisch und gerechtfertigt. Die erwähnte Meinung enthält leider keine Antwort auf diese Frage. Deswegen ist es geboten, auf dieses Thema näher einzugehen.

Gemäß Art. 5 Abs. 2 VG wird die Staatsgewalt des Volkes durch Referenden sowie andere Formen der unmittelbaren Demokratie und durch seine Vertreter ausgeübt. Wenn die Staatsgewalt die Volksvertreter ausüben, handelt es sich hier um die Grundrechtsbindung des Staates und nicht des Volkes im Sinne von Art. 7 Satz 2 VG.

Das Volk vermag durch ein Referendum Grundrechte nicht zu verletzen. Das schließt selbst die Verfassung aus, indem sie die Anberaumung eines Volksentscheids über die Einschränkung der Grundrechte verbietet.¹³⁴⁴ Diese Verfassungsregelung ist völlig gerechtfertigt. Es besteht die Gefahr, ein Referendum für die Instrumentalisierung des Volkes zu verwenden. So können unter dem Deckmantel der Demokratie Entscheidungen getroffen werden, die tatsächlich antidemokratisch und freiheitsfeindlich sind. Die Geschichte kennt genug Beispiele solcher Missbräuche, darunter auch im postsowjetischen Raum. So stellen hier z. B. die Referenden ein beliebtes Mittel dar, durch dessen Verwendung verschiedene Staatspräsidenten zeitlich unbegrenzt an der Macht bleiben.¹³⁴⁵

Wird also vom aktuellen Stand der VG ausgegangen, besteht keine Möglichkeit der Grundrechtseinschränkung unmittelbar durch das Volk. Deswegen wird die Aufmerksamkeit auf andere Aspekte der Grundrechtsbindung gerichtet werden.

b) Der Staat als Grundrechtsbindungsadressat

Das zweite Subjekt, das in Art. 7 Satz 2 VG genannt wird, ist der Staat. In der Literatur sind zwei Methoden für die Bestimmung der Bindungsmaßstäbe der staatlichen Gewalt bekannt: formell-institutionelle und materiell-funktionelle. Im ersten Fall sind die Adressaten der Grundrechtsbindung die Träger der staatlichen Gewalt im formellen Sinne, also entsprechende Staatsorgane. Im zweiten Fall werden durch Grundrechte gesetzgebende, exekutive und rechtsprechende Funktionen des Staates gebunden.¹³⁴⁶ Ein Teil der Wissenschaftler misst diesem Unterschied keine große praktische Bedeutung zu. Ihrer Meinung nach binden die Grundrechte die Staatsmacht lückenlos ungeachtet der oben genannten Methoden.¹³⁴⁷ Es muss aber die Auffassung

¹³⁴³ *Phirtskhalashvili*: Schutzpflichten, S. 61.

¹³⁴⁴ Art. 74 Abs. 2 VG.

¹³⁴⁵ *Gaul*: Verfassungsgebung, S. 185 f.

¹³⁴⁶ *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 53; *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (432); *Höfling*, in: *Sachs*, GG, Art. 1, Rn. 83; *Schnapp*: Die Grundrechtsbindung, S. 1 (1 f.); *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1204.

¹³⁴⁷ Z. B. *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 53; *Herdegen*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 92; *Schnapp*: Die Grundrechtsbindung, S. 1 (2).

eines anderen Teils berücksichtigt werden, der die Vernachlässigung dieser Frage nicht akzeptiert und unterstreicht, dass zu abweichenden Ergebnissen bei der Anwendung unterschiedlicher Methoden gekommen wird, wenn es sich um die Grundrechtsbindung nichtstaatlicher Gewaltträger handelt.¹³⁴⁸

Wird von dem Wortlaut von Art. 7 Satz 2 VG ausgegangen, wird der Staat „bei der Ausübung der Macht“ durch Grundrechte gebunden. Das bedeutet, dass jede staatliche Machtausübung, ungeachtet der Form, der Grundrechtsbindung unterliegt. Andererseits bestimmt Art. 7 Satz 2 VG durch diese Worte die Grenze der Staatsbindung. Nach Auffassung des VGG wird der Staat durch Grundrechte nur im Rahmen der Ausübung der Staatsaufgaben eingeschränkt.¹³⁴⁹ Das Ziel dieser Verfassungsnorm ist der Schutz der Grundrechte bei der Ausübung der staatlichen Gewalt. Die Form spielt auch in dieser Hinsicht keine entscheidende Rolle. Wichtig ist, dass die Aufgabe ihrem Wesen nach eine Staatsaufgabe darstellt. Das VGG äußerte eine gleiche Meinung, aber in einem anderen Kontext. Es unterstrich, dass die Aufgaben und Befugnisse eines Staatsorgans bei der Bestimmung seines Wesens am wichtigsten seien und die formelle Seite eher eine untergeordnete Rolle spiele.¹³⁵⁰

Nach der in der deutschen wissenschaftlichen Literatur verbreiteten Meinung erstreckt sich die Wirkung der Grundrechtsbindung auf die innerstaatliche Gewalt und nicht auf Organe ausländischer Staaten oder internationale Einrichtungen.¹³⁵¹ In diesem Zusammenhang betonte das VGG richtig, dass Art. 42 Abs. 1 VG nur den Schutz durch georgische Gerichte beinhaltet und nicht durch den EGMR. Diese Frage regelte die EMRK und nicht die VG.¹³⁵² Dabei ist *Jarass* der Ansicht, dass staatliche Organe an Grundrechte gebunden sind, wenn sie z. B. ausländische Hoheitsakte vollstrecken.¹³⁵³ Dieser Meinung ist zuzustimmen, weil es sich bei der Vollstreckung um die Tätigkeit innerstaatlicher Organe handelt.

Nach der in der deutschen wissenschaftlichen Literatur und Rechtsprechung des BVerfG verbreiteten Meinung erstreckt sich die Grundrechtsbindung nicht nur auf das jeweilige Staatsgebiet. Unter diese Bindung fallen, unter Beachtung gewisser Spezifik, auch diejenigen öffentlichen Aufgaben, die der Staat alleinverantwortlich im Ausland ausübt oder deren Folgen außerhalb seiner Grenzen auftreten. Die Staatsgewalt werde durch Grundrechte auch beim

¹³⁴⁸ *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (432); *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1204.

¹³⁴⁹ EVGG Nr. 1/466 vom 28.06.2010, S. 6 (19).

¹³⁵⁰ EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011, S. 52.

¹³⁵¹ *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (433); *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 1, Rn. 86; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 1, S. 38 (50); *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 1, S. 56 (106).

¹³⁵² EVGG Nr. 1/5/224 vom 16.11.2004, S. 119 (123).

¹³⁵³ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 1, Rn. 43.

Abschluss völkerrechtlicher Verträge und Abkommen sowie in internationalen Beziehungen gebunden.¹³⁵⁴

Art. 7 Satz 2 VG sieht auch keine territoriale Begrenzung der Grundrechtsbindung des georgischen Staates vor. Deswegen lässt sich sagen, dass die oben genannte Auffassung ebenso für die georgische Staatsgewalt zutrifft. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass internationale Verträge und Abkommen Georgiens bezüglich ihrer Konformität mit Grundrechtsnormen überprüft werden können.

In Hinsicht auf die territoriale Ausdehnung der Grundrechtsbindung ist die Lage in Georgien wegen einer spezifischen Ursache kompliziert. Einerseits wirkt die VG auf dem ganzen Staatsgebiet Georgiens, das nach dem Stand vom 21. Dezember 1991, also vom Zeitpunkt des Zusammenbruchs der Sowjetunion, bestimmt wird.¹³⁵⁵ Gleichzeitig kann der georgische Staat die Gebiete von Abchasien und der Region Tskhinvali (das sog. Südossetien) nicht kontrollieren, weil sie von Russland besetzt sind. In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob der Staat auch in diesen Gebieten durch Grundrechte gebunden ist.

In diesem Zusammenhang ist die Entscheidung des VGG Nr. 1/5/224 interessant. Durch die Verfassungsbeschwerde wurden Abs. 2 und 8 des Beschlusses vom Parlament vom 27. Dezember 2001 über die Ratifizierung des ersten Zusatzprotokolls der EMRK angefochten. In den genannten Absätzen handelte es sich um die Vorbehalte, die Georgien bei der Ratifizierung zeigte. Gemäß Abs. 2 blieb Art. 1 Abs. 1 des ersten Zusatzprotokolls der EMRK¹³⁵⁶ für die Flüchtlinge im Teil des Eigentumsschutzes in ihrem Wohnsitz bis zur Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens ungültig. Der durch Abs. 8 vorgesehene Vorbehalt trug einen territorialen Charakter. Der Staat entzog sich jeder Verantwortung für die Verletzungen der Forderungen des ersten Zusatzprotokolls in Abchasien und in der Region Tskhinvali. Der Beschwerdeführer war ein Flüchtling aus Abchasien. Er meinte, dass durch die Vorbehalte sein Eigentum in Abchasien ungeschützt blieb. Die Meinung der Verfassungsrichter war geteilt. Deswegen wurde der Verfassungsbeschwerde nicht stattgegeben. Nach der Stellungnahme eines Teils der Verfassungsrichter war die Tatsache, dass Georgien einige Gebiete nicht kontrollierte, kein Grund für den Verzicht auf die Grundrechtsbindung. Außerdem widersprachen die angefochtenen Normen

¹³⁵⁴ Ausführlich in: *Dreier*, in: Dreier, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 44 ff.; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 11; *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (433); *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 8; *Jarass*, in: Jarass/Piero, GG, Art. 1, Rn. 44; *Leibholz/Rinck/Hesselberger*: GG, Art. 1, Rn. 74; *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 212, 223; BVerfGE 6, 290 (295); 57, 9 (23).

¹³⁵⁵ Art. 2 Abs. 1 Satz 1 VG.

¹³⁵⁶ *Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.* (<http://conventions.coe.int/treaty/ger/treaties/html/009.htm> - abgerufen am 09.10.2013).

der Rechtsprechung des EGMR. Als Beispiel wurde der Beschluss im Fall *Ilascu und andere gegen Moldova und die Russische Föderation* angeführt.¹³⁵⁷ Der andere Teil der Verfassungsrichter fand, dass die Staatspflicht als solche existierte, aber ihre Erfüllung durch die gerügten Normen verschoben wurde. Der Staat war objektiv nicht imstande, seinen Pflichten in diesem Bereich nachzukommen.¹³⁵⁸

Dem ersten Teil der Verfassungsrichter ist zuzustimmen. Eine solche pauschale Entbindung von der Grundrechtsbindung, die sich auf einen bestimmten Personenkreis oder ein Territorium bezieht, lässt die VG nicht zu. Der Staat trägt die Verantwortung vor seinen Bürgern für den Schutz ihrer Grundrechte. Zwar kontrolliert er nicht die besetzten Gebiete, aber die Staatsmacht muss alle möglichen Maßnahmen für den Schutz des Rechts auf Eigentum treffen.

Abschließend kann festgestellt werden, dass Art. 7 Satz 2 VG unter dem Staat als Adressat der Grundrechtsbindung alle Staatsorgane und Subjekte versteht, die staatliche Macht, also öffentliche Aufgaben, ausüben. Diese Auffassung fällt mit dem in der deutschen Lehre vertretenen Verständnis zusammen.¹³⁵⁹ Es muss auch betont werden, dass betreffend die Grundrechtsbindung die VG keine Ausnahmen zulässt. Unten werden die Eigenschaften der Grundrechtsbindung verschiedener Gewaltzweige näher besprochen.

c) Die Grundrechtsbindung der Legislative

ca) Die gesetzgebende Gewalt als Grundrechtsbindungsadressat

Der wichtigste Adressat der Grundrechtsbindung ist die Legislative. Einerseits unterscheiden sich die in modernen Verfassungen verankerten Grundrechte von Programmsätzen der Verfassungen des Anfangs des 20. Jahrhunderts, wie oben bereits erwähnt, durch ihre bindende Kraft dem Gesetzgeber gegenüber. Andererseits ist das Risiko für Grundrechte, das der Legislative entspringt, am größten wegen der Stellung der gesetzgebenden Gewalt im Machtsystem, ihrer Befugnisse und der Geltungskraft und -maßstäbe gesetzgeberischer Entscheidungen.

Unter der gesetzgebenden Gewalt wird in Georgien vor allem das Parlament von Georgien verstanden. Das Parlament ist das oberste Vertretungsorgan des Landes, das die gesetzgebende Gewalt sowie andere verfassungsmäßige Aufgaben ausübt.¹³⁶⁰ Darüber hinaus gehört zur

¹³⁵⁷ Näher: EVGG Nr. 1/5/224 vom 16.11.2004, S. 119 (124 ff.).

¹³⁵⁸ EVGG Nr. 1/5/224 vom 16.11.2004, S. 119 (133 ff.).

¹³⁵⁹ *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 1, Rn. 51; *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 221.

¹³⁶⁰ Art. 48 VG.

Legislative auch der Oberste Rat der AAR. Das geht vom AVerfG aus. Demgemäß führt der Oberste Rat der AAR im Rahmen seiner Aufgaben die gesetzgebende Tätigkeit aus.¹³⁶¹

Der Grundrechtsbindung wird nicht nur das Parlament als Ganzes unterworfen, sondern auch seine Organe, wie Ausschüsse,¹³⁶² Untersuchungs- und andere provisorische Kommissionen,¹³⁶³ die parlamentarische Aufgaben wahrnehmen oder bei ihrer Ausübung mitwirken und potenziell imstande sind, durch ihr Handeln Grundrechte zu verletzen. In Deutschland gilt auch die Grundrechtsbindung nicht nur für die gesetzgeberische Tätigkeit, sondern ebenso für die Ausübung aller Befugnisse des Parlaments und seiner Organe.¹³⁶⁴

Die Gewährleistung der Grundrechtsbindung des georgischen Parlaments ist aber teilweise problematisch. In diesem Zusammenhang kommt wieder das Problem der Ewigkeitsgarantie ans Tageslicht. In Deutschland genießt der Grundsatz der Grundrechtsbindung den Schutz durch Art. 79 Abs. 3 GG.¹³⁶⁵ Der verfassungsändernde Gesetzgeber vermag nicht, Grundrechten durch Verfassungsänderungen die bindende Kraft zu entziehen und sie in Programmsätze zu verwandeln.¹³⁶⁶ In Georgien hat das Parlament leider eine solche theoretische Möglichkeit. Die Vermeidung dieser Gefahr könnte als ein zusätzliches Argument für die Einführung der Ewigkeitsgarantie dienen.

Das Parlament verfügt auch über einen Apparat. Dessen Tätigkeit trägt aber einen administrativen Hilfscharakter.¹³⁶⁷ Deswegen gehört der Parlamentsapparat eher zum Kreis der Verwaltungsorgane, also zur Exekutive.

Einige deutsche Autoren legen den Begriff „Gesetzgebung“ weit aus. Sie verstehen darunter jede Form der staatlichen Normsetzung sowie die von Privaten gesetzten Regelungen, wenn darauf staatliches Recht verweist.¹³⁶⁸ Die Zuweisung aller normsetzenden Institutionen zur Gesetzgebung wird zu Recht bezweifelt.¹³⁶⁹ Oft wird das geschichtliche Argument angeführt und darauf hingewiesen, dass unter dem Begriff „Gesetzgebung“ nicht jede Form der Rechtssetzung, sondern

¹³⁶¹ Art. 10 Abs. 1 AVerfG.

¹³⁶² Art. 56 Abs. 1 VG.

¹³⁶³ Art. 56 Abs. 2 VG.

¹³⁶⁴ *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 54 ff.; *Herdegen*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 93; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 1, Rn. 32; *Starck*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 1, Rn. 224, 226; *Stern*: *Staatsrecht III/1*, S. 1289.

¹³⁶⁵ *Stern*: *Staatsrecht III/1*, S. 1195.

¹³⁶⁶ *Hofmann*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau*, GG, Art. 1, Rn. 72; *Klaus Stern*: *Rechtliche und ökonomische Bedingungen der Freiheit*, in: *Stern, Klaus/Siekmann, Helmut (Hrsg.)*, *Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge*, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 206 (286).

¹³⁶⁷ Die Geschäftsordnung des Parlaments von Georgien vom 22. Juni 2012, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 03/07/2012, Art. 274.

¹³⁶⁸ Ausführlich darüber: *Kunig*, in: *von Münch/Kunig*, GG, Art. 1, Rn. 58.

¹³⁶⁹ So z. B. *Höfling*: *Die Grundrechtsbindung*, S. 431 (434).

das Parlament, seine Aufgaben und die von ihm verabschiedeten Gesetze gemeint werden („formeller Gesetzesbegriff“).¹³⁷⁰

Der Kritik an der breiten Interpretation des Begriffs „Gesetzgebung“ ist zuzustimmen. Es ergibt sich bereits aus dem Text von Art. 1 Abs. 3 GG, in dem „Gesetzgebung“ neben den Begriffen „vollziehende Gewalt“ und „Rechtsprechung“ eindeutig im Kontext der Gewalttrias als ein Gewaltenzweig genannt wird. Außerdem unterscheidet sich die gesetzgeberische Rechtssetzung von anderen Arten der Rechtssetzung, sowohl durch die Form als auch und vor allem durch den Inhalt.

In Georgien werden die Rechtssetzungsbefugnisse der Legislative und anderer Subjekte klar voneinander getrennt. Die Arten gesetzlicher Akte sind gesetzlich bestimmt. Dazu zählen: Verfassung, Verfassungsgesetz, Organgesetz, Gesetz, Dekret des Staatspräsidenten und Geschäftsordnung des Parlaments.¹³⁷¹ Hinzu kommen auch gesetzliche Akte des Obersten Rates der AAR. Andere normative Akte gehören zur Kategorie untergesetzlicher Akte, die nur aufgrund eines gesetzlichen Aktes und für seinen Vollzug erlassen werden dürfen.¹³⁷² Hier kann man nicht nur eine formelle, sondern auch eine funktionelle Trennung bemerkt werden. Untergesetzliche Akte haben eine klare Funktion, dem Vollzug gesetzlicher Akte zu dienen. Ihre Aufgabe trägt also einen exekutiven Charakter. Dabei sind sie auch der Grundrechtsbindung unterworfen, aber im Kontext der Bindung der vollziehenden Gewalt.

cb) Die Spezifik der Grundrechtsbindung der Legislative

Wir haben oben bereits über das Wesen der Grundrechtsbindung gesprochen. In dieser Hinsicht wurde konstatiert, dass die Forderungen an den Gesetzgeber vom Inhalt jedes einzelnen Grundrechts abhängen. Die Grundrechte sind in der Verfassung verankert und als Verfassungsnormen besitzen sie die höchste Rechtskraft. Diese Normen enthalten Verbote und Gebote,¹³⁷³ die für die gesetzgebende Gewalt obligatorisch sind. Daraus folgt, dass der Gesetzgeber entweder handeln oder sich der Aktivitäten enthalten muss.

Vor allem verbietet der Grundsatz der Grundrechtsbindung die Verabschiedung eines grundrechtswidrigen Gesetzes. Die deutschen und georgischen Autoren sehen Verbotswirkung dem Gesetzgeber gegenüber.¹³⁷⁴ In diesem Zusammenhang spielen die Grundrechte die Rolle der Grenze gesetzgeberischer Befugnisse. Deshalb werden sie auch als „negative Kompetenznormen“

¹³⁷⁰ So z. B. *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 53; *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1337.

¹³⁷¹ Art. 7 Abs. 2 NAG.

¹³⁷² Art. 7 Abs. 9 NAG.

¹³⁷³ *Kahl*: Grundrechte, S. 807 (808).

¹³⁷⁴ *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (435); *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 19; *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1257.

bezeichnet.¹³⁷⁵ So erklärt z. B. Art. 15 VG das menschliche Leben als unantastbar und verbietet die Todesstrafe. Die Verabschiedung eines Gesetzes, das die Todesstrafe einführen würde, ist also strikt verboten und würde u. a. auch gegen das Prinzip der Grundrechtsbindung verstoßen.

Dabei gebietet die Grundrechtsbindung manchmal auch das Handeln der Legislative. Einige Grundrechte sind ohne Aktivität des Gesetzgebers, der eine grundrechtskonforme Gesetzeslage herstellen muss, nicht realisierbar.¹³⁷⁶ In dieser Hinsicht werden die Grundrechte von *Stern* als „Richtmaße“ und „Leitsätze“ bezeichnet, die dem Gesetzgebungsverfahren eine Richtung geben.¹³⁷⁷ So haben z. B. die Bürger Georgiens nach Art. 26 Abs. 2 VG das Recht, gemäß einem Organgesetz eine politische Partei oder andere politische Vereinigung zu gründen und an deren Tätigkeit teilzunehmen. Die Unterlassung des Gesetzgebers und der Nichterlass eines entsprechenden Organgesetzes würden in diesem Fall u. a. den Grundsatz der Grundrechtsbindung verletzen.

Der Gesetzgeber wird durch Grundrechte sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privatrechtlichen Bereich gebunden. Dabei fällt die Bindung im privatrechtlichen Bereich etwas milder aus. Das verursacht die Spezifik dieses Rechtsbereichs, in dem der privaten Autonomie eine große Bedeutung zugemessen wird. Nach der Auffassung des VGG würden andernfalls privatrechtliche Normen ein so hohes Niveau an Unflexibilität wie öffentlich-rechtliche Vorschriften erreichen. Bei der Regelung privatrechtlicher Beziehungen sei der Gesetzgeber freier. Das bedeute aber keineswegs einen unbegrenzten Spielraum für ihn und er müsse im verfassungsrechtlichen Rahmen bleiben.¹³⁷⁸ Der Stellungnahme des Verfassungsgerichts ist zuzustimmen. Einerseits muss der Gesetzgeber bei der Rechtssetzung im privatrechtlichen Bereich die Grundrechte respektieren, aber andererseits darf er in diese Richtung nicht so übertreiben, dass die Freiheit der Teilnehmer privatrechtlicher Beziehungen beeinträchtigt wird.

Einerseits wird der Gesetzgeber zwar der Grundrechtsbindung unterworfen, aber andererseits darf er Grundrechte einschränken. Bei der Einschränkung müsse er allerdings sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht im verfassungsrechtlichen Rahmen bleiben und kann nicht nach seinem Belieben handeln, so *Böckenförde*.¹³⁷⁹ Das Gleiche unterstrich das VGG bei der Interpretation von Art. 30 Abs. 4 VG. Der Gesetzgeber sei nicht nur formell verpflichtet, die Frage des Schutzes der Arbeitsrechte durch ein Gesetz zu regeln, sondern dass auch dieses Gesetz in materiellrechtlicher

¹³⁷⁵ *Kahl*: Grundrechte, S. 807 (809); *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1257.

¹³⁷⁶ *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (435); *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 1, Rn. 98; *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 224, 287.

¹³⁷⁷ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1259.

¹³⁷⁸ EVGG Nr. 2/1 – 370, 382, 390, 402, 405 vom 18.05.2007, S. 148 (174 f.).

¹³⁷⁹ *Böckenförde*: Schutzbereich, S. 165 (168).

Hinsicht verfassungsmäßig sein müsse.¹³⁸⁰ Eine ähnliche Stellungnahme legte das Verfassungsgericht im Kontext der Einschränkung des Eigentums dar.¹³⁸¹ Materielle Fragen werden unten, insbesondere im Rahmen der Erörterung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, näher besprochen. Hier wird die Aufmerksamkeit kurz auf verfassungsrechtliche Vorbehalte gerichtet, die die Legislative zum Handeln im Grundrechtsbereich befugen.

Die VG enthält keine Vorschrift, die ausdrücklich bestimmen würde, dass die Einschränkung der Grundrechte nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen darf. Dennoch ergibt sich dieses Ergebnis aus der Analyse der Verfassung sowie aus der Rechtsprechung des VGG. Vor allem sind Art. 3 Abs. 1 Buchst. „a“ und Art. 48 VG zu nennen. Gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. „a“ VG gehört die Gesetzgebung über Menschenrechte und Freiheiten zum ausschließlichen Kompetenzbereich der höchsten Staatsorgane. Hier meint die Verfassung unter dem Begriff „Gesetzgebung“ das von einem höchsten Staatsorgan ausgeübte gesetzgeberische Handeln und ihr Ergebnis: die Gesetze. Zu einer solchen Tätigkeit ist nach Art. 48 VG das Parlament von Georgien als das höchste Repräsentationsorgan des Landes befugt. Das bedeutet, dass nur der Gesetzgeber die Grundrechtsfragen, darunter auch Einschränkungen, regeln darf.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG und der Meinung der wissenschaftlichen Literatur werden in einem demokratischen Rechtsstaat alle für Grundrechte wesentlichen Regelungen vom parlamentarischen Gesetzgeber getroffen.¹³⁸² Andere Akte und Handlungen müssen seinen Regelungen entsprechen. Auch das VGG deutete eindeutig darauf, dass die Einschränkung eines Grundrechts nur in den durch ein Gesetz vorgesehenen Fällen zulässig sei.¹³⁸³

Im Unterschied zu einem allgemeinen Vorbehalt sieht die VG viele konkrete Vorbehalte in verschiedenen Verfassungsnormen vor. Solche Vorbehalte, die die Grundrechtsbegrenzung seitens des Gesetzgebers verfassungsrechtlich rechtfertigen, werden von *Stern* in vier Arten unterteilt: Verfassungsvorbehalte, Gesetzesvorbehalte, Regelungsvorbehalte und Ausgestaltungsvorbehalte.¹³⁸⁴ Wenn der Grundrechtsteil der VG analysiert wird, dann lassen sich Beispiele für alle genannten Arten finden. So bestimmt Art. 25 Abs. 1 VG, dass alle Bürger, außer Angehörige der Streitkräfte und des Innenministeriums, das Recht auf Versammlungsfreiheit haben. Die Einschränkung ist in diesem Fall durch den Verfassungstext vorgesehen. Der Spielraum des Gesetzgebers ist bei Verfassungsvorbehalten eng. Als Beispiel des Gesetzesvorbehalts kann Art. 21

¹³⁸⁰ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (249).

¹³⁸¹ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (205).

¹³⁸² So z. B. *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 44; *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 411; BVerfGE 49, 89 (126); 88, 103 (116).

¹³⁸³ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/2/503, 513 vom 11. April 2013 im Fall „Die Bürger von Georgien Levan Izoria und David-Mikheil Shubladze gegen das Parlament von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 19/04/2013, S. 16 f.

¹³⁸⁴ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1302.

Abs. 2 VG angeführt werden. Diese Verfassungsnorm ermächtigt den Gesetzgeber zur Einschränkung des Eigentums und Erbrechts zum Wohle der Allgemeinheit. Hier ist der Gesetzgeber deutlich freier. Er kann ein Grundrecht im Interesse eines verfassungsrechtlich legitimierten Gutes verhältnismäßig einschränken. Nach der Auffassung des VGG habe der Gesetzgeber im Fall eines Gesetzesvorbehaltes ein Einschätzungs- und Entscheidungsermessen zwischen verschiedenen potenziellen Wegen der Zielerreichung. Dabei sei er durch Verfassungsnormen und -prinzipien eingeschränkt.¹³⁸⁵ Die Regelungsvorbehalte, im Unterschied zu Gesetzesvorbehalten, deuten nicht auf konkrete Werte, für die das Grundrecht eingeschränkt werden kann. Sie befugen dennoch den Gesetzgeber zur Regelung grundrechtrelevanter Fragen. So hat z. B. nach Art. 29 Abs. 1 VG jeder Bürger das Recht auf Ausübung eines beliebigen Staatsamtes, wenn er alle durch die Gesetzgebung vorgeschriebenen Voraussetzungen erfüllt. Der Gesetzgeber kann also verschiedene „Einschränkungen“ für die Ausübung dieses Rechts bestimmen. Dabei darf er nicht das Wesen des Grundrechts beschädigen oder für den Amtszugang übermäßige Hürden einrichten. Was die Ausgestaltungsvorbehalte betrifft, erhalte hier, so *Stern*, das Grundrecht durch den Gesetzgeber entweder überhaupt erst „Substanz“ oder verfahrensrechtliche Absicherung.¹³⁸⁶ Er gibt dabei zu, dass der Regelungsvorbehalt dem Ausgestaltungsvorbehalt sehr nahestehe und von ihm schwer abzugrenzen sei.¹³⁸⁷ Als Beispiel kann etwa Art. 36 Abs. 3 VG genannt werden, wonach die Rechte der Mütter und Kinder durch Gesetz geschützt werden.

In einigen Verfassungsnormen ist von einem Vorbehalt keine Rede. Es stellt sich logischerweise die Frage, ob der Gesetzgeber auch solche Grundrechte einschränken kann und darf. Unserer Meinung nach sind in diesem Zusammenhang das Wesen eines Grundrechts sowie der Inhalt der jeweiligen Verfassungsvorschrift ausschlaggebend. So nehme man z. B. Art. 17 Abs. 1 VG, wonach Würde und Ehre des Menschen unantastbar sind. Einerseits verbietet die fundamentale Bedeutung der Menschenwürde jede gesetzgeberische Einschränkung. Andererseits ist die Verfassungsnorm so eindeutig formuliert, dass sie jede abweichende Interpretation ausschließt. Art. 42 Abs. 1 VG sieht ebenso keinen speziellen Vorbehalt vor. Gemäß dieser Verfassungsnorm hat jeder Mensch das Recht, sich zum Schutze seiner Rechte und Freiheiten an ein Gericht zu wenden. Das Wesen dieses Rechts verbietet nicht und bedarf sogar einer näheren verfahrensrechtlichen Ausgestaltung seitens des Gesetzgebers. Der Normtext ist auch so offen formuliert, dass er eine Regelung nicht ausschließt.

¹³⁸⁵ EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (17).

¹³⁸⁶ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1301.

¹³⁸⁷ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1303.

d) Die Grundrechtsbindung der Exekutive

da) Die vollziehende Gewalt als Grundrechtsbindungsadressat

Der Exekutive als Grundrechtsadressat wird ein weites Spektrum der Subjekte zugerechnet, die nicht zur Legislative oder Judikative zählen.¹³⁸⁸ Wenn man die Lage in Georgien einschätzt, fallen darunter vor allem der Staatspräsident und die Regierung. Das Gesetz „Über Struktur, Befugnisse und Tätigkeit der Regierung von Georgien“ enthält ausführliche Informationen über die Struktur der georgischen Regierung. Die wichtigsten Strukturteile der Regierung sind Ministerien.¹³⁸⁹ Sie bestehen ihrerseits aus strukturellen Untergliederungen.¹³⁹⁰ Außerdem können dem System eines Ministeriums juristische Personen des öffentlichen Rechts,¹³⁹¹ territoriale Organe des Ministeriums,¹³⁹² die dem Ministerium unterstellte Behörden¹³⁹³ und ihre territorialen Organe angehören. Die georgische Gesetzgebung kennt auch die Institute der speziellen Behörde¹³⁹⁴ und der Regierungskanzlei,¹³⁹⁵ die direkt dem Ministerpräsidenten unterordnet sind. Die Teile des Systems der Exekutive sind nach der georgischen Gesetzgebung auch Gouverneure und ihre Administrationen¹³⁹⁶ sowie die Exekutivorgane der autonomen Republiken.¹³⁹⁷ Im Kontext der vollziehenden Gewalt ist ebenfalls die Administration des Staatspräsidenten zu nennen.¹³⁹⁸

Eine große Gruppe bilden diejenigen Organe, die zwar vom Staatspräsidenten und der Regierung unabhängig sind und keine Teile der Regierungsvertikale darstellen, aber öffentliche Aufgaben ausüben und weder zur Legislative noch zur Judikative gehören. Das Spektrum dieser Kategorie ist sehr weit. Zu ihr zählen z. B. NBG, SDSA, unabhängige nationale Regelungsorgane¹³⁹⁹ und Kommunalorgane.

Es müssen im Kontext der Exekutive auch die Struktureinheiten der Gerichts- oder Gesetzgebungsorgane genannt werden, die keine Funktionen der Legislative oder Judikative erfüllen. Über den Apparat des Parlaments wurde oben gesprochen. Das Gleiche kann über ähnliche Einheiten von Gerichten und des Obersten Rates der AAR sagengesagt werden.

¹³⁸⁸ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1322.

¹³⁸⁹ Art. 81² Abs. 1 VG; Das Gesetz von Georgien vom 11. Februar 2004 „Über Struktur, Befugnisse und Tätigkeit der Regierung von Georgien“, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 3, 13/02/2004, Art. 14.

¹³⁹⁰ Art. 18 Abs. 1 GüR.

¹³⁹¹ Art. 18 Abs. 4 GüR.

¹³⁹² Art. 19 GüR.

¹³⁹³ Art. 25 Abs. 1 GüR.

¹³⁹⁴ Art. 26¹ GüR.

¹³⁹⁵ Art. 13 GüR.

¹³⁹⁶ Art. 81³ VG; Art. 27¹ und 27² GüR.

¹³⁹⁷ Art. 28 Abs. 1 GüR.

¹³⁹⁸ Art. 77 VG.

¹³⁹⁹ *Diese Organe werden in Georgien für die Regelung eines vom Staat bestimmten Bereichs gebildet. Sie haben den Status der juristischen Person des öffentlichen Rechts, aber sind nicht der staatlichen Aufsicht unterworfen. Als Beispiel kann die Nationale Kommission Georgiens für die Regulierung der Energie und Wasserlieferung genannt werden.*

Bei der unmittelbaren Staatsverwaltung, wenn öffentliche Aufgaben von Staats- oder Kommunalorganen übernommen werden, sieht *Stern* keinen Zweifel an deren Grundrechtsbindung.¹⁴⁰⁰ Öffentliche Aufgaben werden aber auch durch die mittelbare Staatsverwaltung ausgeübt.¹⁴⁰¹ Die Frage lautet, ob die Subjekte, die die mittelbare Staatsverwaltung ausführen, auch grundrechtsgebunden sind. Die Antwort darauf gibt aus georgischer Sicht AVGB. Demgemäß gehört zu den Verwaltungsorganen jede Person, die öffentliche Aufgaben erfüllt.¹⁴⁰² Diese Personen sind also auch bei der Ausübung öffentlicher Aufgaben als Verwaltungsorgane durch Grundrechte gebunden. Diese Auffassung entspricht der in der deutschen Literatur verbreiteten Stellungnahme.¹⁴⁰³

db) Die Spezifik der Grundrechtsbindung der Exekutive

Die Grundrechtsbindung der vollziehenden Gewalt wird mit dem Prinzip des Vorranges und Vorbehaltes des Gesetzes in Verbindung gebracht.¹⁴⁰⁴ Die Exekutive ist an Gesetze gebunden. Das Gesetz stellt seinerseits einen wichtigen Faktor der Grundrechtsbindung dar. Aber die Grundrechtsbindung der vollziehenden Gewalt ist nicht nur vom Gesetzgeber abhängig. Wenn die Legislative bezüglich einer grundrechtsrelevanten Frage passiv bleibt, muss die Exekutive direkt auf die Verfassung zurückgreifen.¹⁴⁰⁵

Manchmal verwendet der Gesetzgeber unbestimmte Rechtsbegriffe und allgemeine Formulierungen, die der vollziehenden Gewalt Ermessens- und Beurteilungsspielräume einräumen.¹⁴⁰⁶ Auch in einem solchen Fall bleibt die Exekutive strikt an Grundrechte gebunden. In dieser Hinsicht unterstrich das VGG, dass die zur Festnahme eines Menschen befugte Person nicht nur überzeugt sein müsse, dass eine festgenommene Person ein Verbrechen begangen habe, sondern auch zu klären habe, um welches Verbrechen es sich handele und ob dafür das Strafgesetzbuch eine Freiheitsstrafe vorsehe. All dies sei dem Festgenommenen zu erklären. Der Verdacht der festnehmenden Person müsse objektive Gründe haben. Andernfalls würde eine Festnahme die persönliche Unantastbarkeit verletzen.¹⁴⁰⁷ Das sagte das Verfassungsgericht im Kontext der

¹⁴⁰⁰ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1333.

¹⁴⁰¹ Näher über die mittelbare Staatsverwaltung z. B. in *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1333 ff.

¹⁴⁰² Art. 2 Abs. 1 lit. „a“ AVGB.

¹⁴⁰³ *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 101; *Hesse*: Bedeutung der Grundrechte, S. 127 (152); *Heun*: Verfassungsrecht und einfaches Recht, S. 80 (91); *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 1, Rn. 102; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 1, Rn. 38; *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 1, Rn. 60; *Mastronardi*: Verfassungslehre, S. 285; *Müller*: Schutzwirkung der Grundrechte, S. 59 (67 f.); *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 227, 232; *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1334 f.

¹⁴⁰⁴ *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 1, Rn. 61; *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1343.

¹⁴⁰⁵ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1344.

¹⁴⁰⁶ *Dreier*, in: Dreier, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 60.

¹⁴⁰⁷ EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (22 f.).

Verfassungsmäßigkeitsprüfung einer Norm der Strafprozessordnung, die die Festnahme einer wegen eines Verbrechens verdächtigten Person vorsah, wenn sie sich verstecken könnte.

In der deutschen wissenschaftlichen Literatur wird betont, dass die vollziehende Gewalt durch Grundrechte eingeschränkt wird, wenn sie die öffentliche Tätigkeit ausführt.¹⁴⁰⁸ Nach herrschender Meinung fallen darunter alle Tätigkeiten ungeachtet ihrer Ausübungsform, die direkt oder indirekt auf die Ausführung öffentlicher Aufgaben gerichtet sind.¹⁴⁰⁹ So sollte auch die Ausübung der staatlichen Macht von der Exekutive im Sinne von Art. 7 Satz 2 VG ausgelegt werden.

Die Grundrechte binden also alle öffentlichen Handlungen und Akte der vollziehenden Gewalt. Die Literatur unterstellt der Grundrechtsbindung sowohl individuelle Rechtsakte als auch Normativakte.¹⁴¹⁰ Das Fehlen der Verfassungskontrolle von individuellen Rechtsakten erschwert allerdings in der Praxis eine vollständige Grundrechtsbindung der Exekutive in Georgien. Darüber wurde aber bereits gesprochen, und diese Frage bedarf keiner neuen Erörterung.

Die Grundrechtsbindung fordert von der vollziehenden Gewalt, wie auch vom Gesetzgeber, manchmal Zurückhaltung und manchmal ein aktives Handeln. Das hängt von einem konkreten Grundrecht und seinem Inhalt ab. Jedenfalls werden das Wesen und Verfahren der vollziehenden Tätigkeit durch Grundrechte bestimmt und verwaltet, so *Stern*.¹⁴¹¹

Interessant ist die Frage, ob und wie weit die vollziehende Gewalt bei der Ausübung des privatrechtlichen Handelns, wie z. B. der Beteiligung an einem Unternehmen, eingeschränkt wird. Wenn der Staat ein Alleinbesitzer ist oder es sich um eine gemischt öffentliche Gesellschaft mit Beteiligung verschiedener öffentlich-rechtlicher Subjekte handelt, werden nach verbreiteter Meinung solche Unternehmen der Grundrechtsbindung völlig unterworfen.¹⁴¹² Sonst könnte sich der Staat durch die Anwendung einer privatrechtlichen Form der Grundrechtsbindung entziehen.¹⁴¹³

Im Unterschied zu oben genannten Unternehmen, werden gemischt wirtschaftliche Gesellschaften als solche nicht an Grundrechte gebunden. Hier spiele der Maßstab der staatlichen Beteiligung keine entscheidende Rolle. Andernfalls sei die Privatautonomie anderer Beteiligter bedroht.¹⁴¹⁴

¹⁴⁰⁸ *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 1, Rn. 100.

¹⁴⁰⁹ *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 94; *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (435); *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 227; *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1324 ff.

¹⁴¹⁰ *Dreier*, in: Dreier, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 53, 60; *Jarass*, in: Jarass/Pierothen, GG, Art. 1, Rn. 33; *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1327.

¹⁴¹¹ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1343.

¹⁴¹² *Dreier*, in: Dreier, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 69; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 96; *Jarass*, in: Jarass/Pierothen, GG, Art. 1, Rn. 39.

¹⁴¹³ *Isoria/Korkelia/Kublashvili/Khubua*: Kommentare, S. 10; *Jarass*, in: Jarass/Pierothen, GG, Art. 1, Rn. 39; *Müller*: Schutzwirkung der Grundrechte, S. 59 (66 f.); *Schnapp*: Die Grundrechtsbindung, S. 1 (6); *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1205.

¹⁴¹⁴ *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (436).

Dabei wird betont, dass ein öffentlicher Anteilseigner verpflichtet sei, seine Beteiligung unter Beachtung der Grundrechte auszuüben.¹⁴¹⁵

Die Exekutive in Deutschland ist der Grundrechtsbindung auch im Rahmen besonderer Gewaltverhältnisse, in denen Personen wie Soldaten, Strafgefangene usw. mit einem Verwaltungsorgan in einem spezifisch engen Verhältnis stehen, unterworfen.¹⁴¹⁶ Zugleich wird vor dem anderen Extrem gewarnt, dass in Sonderstatusverhältnissen in Hinsicht der Grundrechtsbindung gleiche Forderungen gestellt werden wie bezüglich anderer Verhältnisse zwischen dem Staat und Menschen. Sonst würden besondere Gewaltverhältnisse ohne Funktion bleiben.¹⁴¹⁷ Diese und die oben genannten Erfahrungen lassen sich bei der Bestimmung der Grundrechtsbindungsgrenzen der georgischen Exekutive berücksichtigen. Sie sind relevant auch für die georgische Wirklichkeit.

e) Die Grundrechtsbindung der Judikative

ea) Die Judikative als Grundrechtsbindungsadressat

Die Bindung der rechtsprechenden Gewalt an Grundrechte wird nicht nur durch Art. 7 Satz 2 VG bestimmt. Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG ist ein Richter in seiner Tätigkeit unabhängig und nur an Verfassung und Gesetz gebunden. Die Bindung an die Verfassung bedeutet vor allem die Beachtung der durch die in der Verfassung vorgesehenen Grundrechte. Diese beiden Verfassungsnormen bilden gemeinsam einen verfassungsrechtlichen Grund für die Grundrechtsbindung der Judikative.

Was sich unter dem Begriff „Gericht“ verstehen lässt, wurde oben im Kontext der Wesensmerkmale der Verfassungsvorlage eines ordentlichen Gerichts bereits besprochen. Die dort dargelegte Meinung entspricht der Auffassung von *Stern* über die Rechtsprechung „*als die in besonders geregelten Verfahren zu letztverbindlicher Entscheidung führende rechtliche Beurteilung von Sachverhalten in Anwendung des geltenden Rechts durch ein unbeteiligtes (Staats-)Organ, den Richter*“¹⁴¹⁸.

¹⁴¹⁵ *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 70; *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (436); *Höfling*, in: *Sachs*, GG, Art. 1, Rn. 104; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 1, Rn. 40; *Starck*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 1, Rn. 231.

¹⁴¹⁶ *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (230); *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 64; *Hofmann*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf*, GG, Art. 1, Rn. 74; *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (435); *Schnapp*: Die Grundrechtsbindung, S. 1 (6).

¹⁴¹⁷ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1376.

¹⁴¹⁸ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1431 f.

Zur Judikative gehört auch ohne Zweifel das VGG. Schon die Tatsache, dass die Normen, die Status, Zusammensetzung und Aufgaben des Verfassungsgerichts regeln, im fünften Kapitel der Verfassung – „Rechtsprechende Gewalt“ – untergebracht sind, wäre ausreichend gewesen. Hinzu kommen die Vorschriften, die direkt darauf deuten, dass das VGG ein Teil der rechtsprechenden Gewalt darstellt. Nach Art. 82 Abs. 1 VG wird die rechtsprechende Gewalt u. a. durch Verfassungskontrolle ausgeübt. Gemäß Art. 83 Abs. 1 VG ist das VGG ein Gerichtsorgan der Verfassungskontrolle. Art. 88 Abs. 1 VG bestimmt, dass das Verfassungsgericht die rechtsprechende Gewalt gemäß dem Verfassungsgerichtsverfahren ausübt.

Interessant ist die Frage, ob Schiedsgerichte auch Adressaten der Grundrechtsbindung sind. Im Unterschied zu Deutschland, wo schiedsrichterliches Verfahren durch Buch 10 ZPO geregelt wird, wurde in Georgien der Schiedsgerichtsbarkeit ein spezielles Gesetz gewidmet,¹⁴¹⁹ das allerdings u. a. durch das deutsche Vorbild beeinflusst wurde. Das ist aber kein Thema für unsere Arbeit. Nach Meinung von *Starck* ist auch die private Schiedsgerichtsbarkeit an Grundrechte gebunden. Andernfalls dürfte der Staat die staatliche Gerichtsbarkeit nicht durch private Gerichtsbarkeit ersetzen.¹⁴²⁰ Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Zwar hat die Schiedsgerichtsbarkeit eine gewisse Spezifik und hängt die Entscheidung vieler Fragen von Vereinbarungen der Parteien ab, aber im Großen und Ganzen üben die Schiedsgerichte im materiellen Sinne richterliche Tätigkeit aus. Im schiedsrichterlichen Verfahren können Grundrechte verletzt werden. Deswegen wäre die Freistellung der Schiedsgerichte von der Grundrechtsbindung eine falsche Entscheidung gewesen.

eb) Die Spezifik der Grundrechtsbindung der Judikative

Es wird ein bipolares Verhältnis zwischen der rechtsprechenden Gewalt und den Grundrechten hervorgehoben. Die Judikative schütze einerseits Grundrechte und kontrolliere in dieser Hinsicht andere Staatsgewalten. Das Recht auf gerichtlichen Schutz sei mit dem Prinzip der Grundrechtsbindung verbunden und diene u. a. seiner Wahrung.¹⁴²¹ Ohne gerichtliche Gewährleistung und Kontrolle würde sich die Grundrechtsbindung in einen leeren Programmsatz verwandeln.¹⁴²²

Im oben genannten Zusammenhang wird dem Verfassungsgericht eine führende Rolle zugesprochen.¹⁴²³ Es ist zwar nicht die einzige Institution, durch die die Grundrechte geschützt werden, aber muss dennoch wegen seiner Möglichkeiten für die Grundrechtswahrung

¹⁴¹⁹ Das Gesetz von Georgien vom 19. Juni 2009 „Über Schiedsgerichte“, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 13, 02/07/2009.

¹⁴²⁰ *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 247.

¹⁴²¹ *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 11.

¹⁴²² *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1208.

¹⁴²³ *Schnapp*: Die Grundrechtsbindung, S. 1 (1).

hervorgehoben werden. Manchmal, wie z. B. bei der Grundrechtsverletzung durch Gesetze, ist das Verfassungsgericht das einzige Mittel für den Grundrechtsschutz und die Durchsetzung des Prinzips der Grundrechtsbindung. Wie oben im Rahmen der Aufgaben des VGG erörtert wurde, stellt seine wichtigste Funktion der Grundrechtsschutz nicht nur im Fall einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde dar, sondern auch im Rahmen anderer Aufgaben.

Es wird betont, dass das Verfassungsgericht den Inhalt und die Grenzen der Grundrechte letztverbindlich interpretiert und die Grundrechtsdogmatik ausprägt.¹⁴²⁴ Ihre Geltung und bindende Wirkung hänge entscheidend von seiner Rechtsprechung ab.¹⁴²⁵ Deswegen ist die Benennung des Verfassungsgerichts als „Hüter der Grundrechte“¹⁴²⁶ nicht übertrieben. In diesem Zusammenhang muss wiederholt werden, dass die Möglichkeiten des VGG für die Wahrung der Grundrechtsbindung enger sind als die des BVerfG. Über diese Probleme wurde im Kapitel B bereits eingehend gesprochen und deswegen bedürfen sie keiner erneuten Erörterung.

Die Bipolarität des Verhältnisses der Judikative zu Grundrechten ist darin zu sehen, dass sie selbst gleichzeitig der Grundrechtsbindung unterworfen ist.¹⁴²⁷ Die Grundrechtsbindung der rechtsprechenden Gewalt weist ihrerseits einen doppelten Charakter auf. Nach herrschender Meinung muss sie die Grundrechte sowohl in prozessualer als auch in materieller Hinsicht wahren.¹⁴²⁸

Im Kontext der Bindung der rechtsprechenden Gewalt an Justizgrundrechte ist die Position des BVerfG anzuführen. Danach übt ein Gericht während eines Gerichtsverfahrens den Parteien gegenüber die staatliche Hoheitsgewalt unmittelbar aus. Deswegen ist es bei der Urteilsfindung sowohl in privatrechtlichen als auch in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten an Grundrechte gebunden und verpflichtet, das Verfahren rechtsstaatlich zu gestalten.¹⁴²⁹

Die Justizgrundrechte, die die Judikative binden, sind in verschiedenen Vorschriften der VG vorgesehen. So verbietet z. B. Art. 18 Abs. 2 VG Freiheitsentzug oder irgendeine andere Art der Einschränkung der persönlichen Freiheit ohne Gerichtsentscheidung. Durch Art. 40 Abs. 1 VG ist der Grundsatz der Unschuldsvermutung gesichert. Nach Art. 40 Abs. 2 VG ist keine Person verpflichtet, ihre Unschuld zu beweisen. Die Beweislast trägt der Ankläger. Art. 40 Abs. 3 VG fordert, dass sich ein Gerichtsurteil nur auf glaubwürdige Beweise stützen darf und jeder Zweifel,

¹⁴²⁴ *Schnapp*: Die Grundrechtsbindung, S. 1 (6); *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 261.

¹⁴²⁵ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1305; *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 284.

¹⁴²⁶ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1296.

¹⁴²⁷ *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (436); *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 1, Rn. 105; *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 1, Rn. 62; *Schnapp*: Die Grundrechtsbindung, S. 1 (6).

¹⁴²⁸ *Dreier*, in: Dreier, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 81; *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (436); *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 1, Rn. 106; *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 1, Rn. 62; *Schnapp*: Die Grundrechtsbindung, S. 1 (6 f.); *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 239; *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1429 ff.

¹⁴²⁹ BVerfG 52, 203 (207).

der mithilfe der durch Gesetz bestimmten Regeln nicht bewiesen wird, zugunsten des Angeklagten ausgelegt werden muss. Die meisten Justizgrundrechte sind jedoch in Art. 42 VG untergebracht, wie z. B. das Recht auf gerichtlichen Schutz (Abs. 1), das Recht auf gesetzliche Richter (Abs. 2), das Recht auf Verteidigung (Abs. 3), *ne bis in idem* (Abs. 4), *nulla poena sine lege*, Rückwirkungsverbot (Abs. 5), das Recht des Angeklagten auf Vorladung und Vernehmung seiner Zeugen unter denselben Bedingungen, denen die Zeugen der Anklage unterliegen (Abs. 6), keine Zulässigkeit für die Verwendung der gesetzwidrig erlangten Beweismittel (Abs. 7), das Verbot der Verpflichtung, gegen sich selbst oder nahestehende Personen auszusagen (Abs. 8).

Die Grundrechtsbindung beeinflusst auch die materielle Seite der Gerichtsentscheidungen. Die Rechtsprechung wird durch Grundrechte inhaltlich nicht nur deswegen gebunden, weil sie hoheitlich tätig wird und ihre Entscheidungen Hoheitsakte sind. Die Grundrechtsbindung der Judikative wird vom Grad der Grundrechtseinwirkung auf die zu beurteilenden Rechtsbeziehungen und die anzuwendenden materiellrechtlichen Normen abhängig gemacht.¹⁴³⁰ Demzufolge wird die Grundrechtsbindung der Rechtsprechung logisch mit der Bindung der Legislative und Exekutive verbunden.¹⁴³¹ Dieser Auffassung ist zuzustimmen, weil die Gerichtsentscheidungen den rechtsanwendenden Charakter tragen und ihr Inhalt von dem von anderen Staatsgewalten gesetzten Recht und der Grundrechtswirkung auf dieses Recht abhängt.

Es wird betont, dass die gerichtlichen Entscheidungen sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch in privatrechtlichen Bereich inhaltlich grundrechtsgebunden sind.¹⁴³² Da im privatrechtlichen Bereich mehr persönliche Freiheit und die Zurückhaltung des Staates geboten sind, wird die Rechtsprechung demzufolge weniger streng durch Grundrechte gebunden als im öffentlich-rechtlichen Bereich. Die grundrechtliche Einwirkung auf das Privatrecht erfolge in subtiler und diffiziler Weise, so *Stern*.¹⁴³³ Im Kontext der Grundrechtsbindung der Judikative spricht *Dreier* über die verfassungsorientierte Auslegung des Rechts seitens der Gerichte, währenddessen das Gesetzesrecht durch Grundrechtsgehalte imprägniert wird.¹⁴³⁴ Das ist mit der Ausstrahlwirkung der Grundrechte, der grundrechtlichen Wertordnung, der interpretationsleitenden Berücksichtigung der Grundrechte und ihrem objektivrechtlichen Inhalt verbunden.¹⁴³⁵

¹⁴³⁰ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1445.

¹⁴³¹ *Höfling*: Die Grundrechtsbindung, S. 431 (437).

¹⁴³² *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 98; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 1, Rn. 73; *Jarass*, in: Jarass/Piero, GG, Art. 1, Rn. 34; *Leibholz/Rinck/Hesselberger*: GG, Art. 1, Rn. 80; *Schnapp*: Die Grundrechtsbindung, S. 1 (7 f.).

¹⁴³³ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1445.

¹⁴³⁴ So z. B. *Dreier*, in: Dreier, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 85.

¹⁴³⁵ Z. B. BVerfGE 7, 198 (205 ff.); 61, 1 (10 ff.); 84, 192 (195); 89, 1 (8 ff.); 89, 214 (229); 99, 185 (196); 102, 347 (362).

Wenn es mehrere Interpretationsmöglichkeiten gibt, muss ein Gericht u. a. wegen des Prinzips der Grundrechtsbindung daraus eine grundrechtskonforme Auslegung wählen. In dieser Hinsicht finde eine verfassungs- und grundrechtsbedingte teleologische Reduktion einer anzuwendenden Norm statt.¹⁴³⁶ Im Interesse des Grundrechtsschutzes könnte auch eine entsprechende Norm weit ausgelegt werden.

Die Grundrechtsbindung spielt eine große Rolle bei der Einschränkung der Grundrechte aufgrund der Richtervorbehalte. In diesem Fall habe sie eine unmittelbare Wirkung auf das Gericht, das einen für Grundrechte relevanten Akt erlässt, der gleichzeitig Eingriffs- und Beurteilungsakt sei, so *Stern*.¹⁴³⁷ Man trifft Richtervorbehalte in der VG in drei Formen. Manchmal ist in einer Verfassungsnorm für die Einschränkung eines Grundrechts *nur* über die Gerichtsentscheidung die Rede. Eine gerichtliche Entscheidung muss allerdings eine gesetzliche Grundlage aufweisen. Als Beispiel lässt sich Art. 18 Abs. 2,¹⁴³⁸ Abs. 3 Sätze 2 und 3¹⁴³⁹ VG anführen. Art. 20 Abs. 1¹⁴⁴⁰ und Abs. 2¹⁴⁴¹ VG sehen den Richtervorbehalt als eine *Alternative* zu einer anderen Einschränkungsmöglichkeit vor. In einigen Normen ist ein Richtervorbehalt *kumulativ* mit einem Gesetzesvorbehalt erwähnt. Aber, wie gesagt, wenn auch ein Gesetzesvorbehalt nicht direkt vorgesehen wird, ist ein gesetzlicher Grund dennoch obligatorisch. Als Beispiele für den letzten Fall gelten Art. 21 Abs. 3 Satz 1¹⁴⁴² sowie Art. 26 Abs. 6 VG.¹⁴⁴³

Das VGG hat seine Aufmerksamkeit mehrmals auf Richtervorbehalte gerichtet. Es sieht in dieser Hinsicht eine doppelte Funktion der Rechtsprechung. Einerseits schränkt die Judikative Grundrechte ein, andererseits ist sie aber ein Garant, dass eine Einmischung nicht übermäßig und verfassungswidrig wird.¹⁴⁴⁴ Das VGG betrachtet den Richtervorbehalt als ein zusätzliches Mittel für

¹⁴³⁶ Dreier, in: Dreier, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 84; Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 331.

¹⁴³⁷ *Stern*: Staatsrecht III/1, S. 1482.

¹⁴³⁸ *Freiheitsentzug oder irgendeine andere Art der Einschränkung der persönlichen Freiheit ist ohne Gerichtsentscheidung unzulässig (GTZ: Verfassungen, S. 111).*

¹⁴³⁹ *Die verhaftete Person oder eine Person, deren Freiheit auf irgendeine andere Weise eingeschränkt wurde, ist dem zuständigen Gericht binnen 48 Stunden vorzuführen. Entscheidet das Gericht in den nachfolgenden 24 Stunden nicht über die Verhaftung oder Freiheitseinschränkung, so ist die verhaftete Person unverzüglich freizulassen (GTZ: Verfassungen, S. 111).*

¹⁴⁴⁰ *Die Privatsphäre eines Menschen, der Arbeitsplatz, seine persönlichen Notizen, sein Briefwechsel, seine Telefongespräche oder seine Äußerungen mittels eines anderen technischen Mediums sowie die durch technische Medien erhaltenen Mitteilungen sind unantastbar. Die Einschränkung der oben genannten Rechte ist aufgrund einer Gerichtsentscheidung oder ohne Gerichtsentscheidung in den durch Gesetz vorgesehenen dringenden Notfällen zulässig (GTZ: Verfassungen, S. 112).*

¹⁴⁴¹ *Niemand darf gegen den Willen des Besitzers in dessen Wohnung und andere Räumlichkeiten eindringen. Eine Durchsuchung darf nur aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung oder in durch Gesetz vorgesehenen dringenden Notfällen vorgenommen werden (GTZ: Verfassungen, S. 112).*

¹⁴⁴² *Eine zum Wohl der Allgemeinheit notwendige Enteignung ist in den durch Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Fällen, durch Gerichtsentscheidung ... und nur gegen vorherige, völlige und gerechte Entschädigung zulässig (GTZ: Verfassungen, S. 112).*

¹⁴⁴³ *Nur durch eine Gerichtsentscheidung in den durch ein Organgesetz bestimmten Fällen können gesellschaftliche und politische Vereinigungen verboten und ihre Tätigkeit eingeschränkt werden (GTZ: Verfassungen, S. 114).*

¹⁴⁴⁴ EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.04.2013, S. 8.

die Grundrechtswahrung, weil in diesem Fall die Einschätzung einer Einmischungsnotwendigkeit und eine Grundrechtseinschränkung durch ein neutrales Organ erfolgen. Dies verringere Willkürisiken seitens der Staatsmacht¹⁴⁴⁵ und stelle eine Garantie der richtigen Gesetzesanwendung dar, so das VGG.¹⁴⁴⁶ Nach Auffassung des Verfassungsgerichts spielt die Grundrechtseinschränkung aufgrund einer Gerichtsentscheidung eine große Rolle auch für den gerechten Ausgleich von privaten und öffentlichen Interessen.¹⁴⁴⁷ Die geschilderte Position des Verfassungsgerichts ist nicht zu bestreiten. Allerdings muss betont werden, dass das Institut des Richtervorbehalts seine positive Funktion nur dann erfüllen kann, wenn die Unabhängigkeit und Neutralität der rechtsprechenden Gewalt gewährleistet sind.

Das VGG unterstreicht richtigerweise, dass ein Richtervorbehalt *a priori* keine Garantie der Verhältnismäßigkeit einer Grundrechtseinschränkung bedeutet.¹⁴⁴⁸ In diesem Zusammenhang verweist das Verfassungsgericht auch auf die Bedeutung der Schaffung entsprechender gesetzlichen Garantien.¹⁴⁴⁹ Man könnte hinzufügen, dass auch die Professionalität und Unabhängigkeit des jeweiligen Richters keine geringe Rolle spielen.

¹⁴⁴⁵ EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.04.2013, S. 23.

¹⁴⁴⁶ EVGG Nr. 2/1/484 vom 29.02.2012, S. 15; EVGG Nr. 1/2/519 vom 24.10.2012, S. 17.

¹⁴⁴⁷ EVGG Nr. 1/2/519 vom 24.10.2012, S. 11.

¹⁴⁴⁸ EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.04.2013, S. 23.

¹⁴⁴⁹ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (281); EVGG Nr. 2/1/484 vom 29.02.2012, S. 16.

II. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip in der VG und in der Rechtsprechung des VGG

1. Wesen, Inhalt und Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsgebots

a) Wesen und Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist in der VG nicht direkt erwähnt. Dennoch wird dieser Grundsatz in der Rechtsprechung des VGG häufiger als andere Verfassungsprinzipien angewendet. Das ist vor allem durch die Spezifik und Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgebots im Rechtsstaat bewirkt. Deswegen stellt die georgische Verfassungsgerichtsbarkeit in dieser Hinsicht keine Ausnahme dar. Das Verhältnismäßigkeitsgebot wird durch viele nationale und internationale Gerichte als ein Leitprinzip anerkannt und prägt wesentlich ihre Rechtsprechung.¹⁴⁵⁰

Als Grund des Verhältnismäßigkeitsgebots wird die Idee genannt, dass staatliche Maßnahmen nicht prinzipiell unbegrenzt und unbegründet sein dürfen.¹⁴⁵¹ Deshalb fordert das Prinzip der Verhältnismäßigkeit die Begrenzung des hoheitlichen Handelns auf das Erforderliche und seine Relation zum verfolgten Zweck.¹⁴⁵² Andernfalls wäre der Mensch der uneingeschränkten staatlichen Willkür ausgeliefert.¹⁴⁵³ Die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für den Schutz des Individuums vor dem Gutdünken der staatlichen Gewalt hebt auch das VGG in seiner Rechtsprechung hervor.¹⁴⁵⁴

Das VGG unterstreicht oft die Wichtigkeit eines verhältnismäßigen Bezugs zwischen Grundrechten des Einzelnen und Interessen der Gemeinschaft.¹⁴⁵⁵ Aber seine Position über die Verhältnismäßigkeit schildert am kürzesten und zutreffendsten der folgende Satz: „*Es ist unzulässig das Antiprinzip anzuwenden, dass der Zweck das Mittel heiligt.*“¹⁴⁵⁶ Es muss dabei bemerkt werden, dass das VGG den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zum ersten Mal in seiner Rechtsprechung 2001 erwähnte.¹⁴⁵⁷ Das wurde höchstwahrscheinlich durch eine formalistische

¹⁴⁵⁰ Michael Kloepfer: Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Sellner, Dieter/Hirsch, Günter/Kemper, Gerd-Heinrich/Lehmann-Grube, Hinrich (Hrsg.): Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln u. a. 2003, S. 329 (329 ff.); Robbers, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1887; Sachs, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 145; Bernhard Schlink: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in: Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.): Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, Tübingen 2001, S. 445 (445); Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 123.

¹⁴⁵¹ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 107.

¹⁴⁵² Kloepfer: Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, S. 329 (330); Thomas Reuter: Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne – das unbekannte Wesen, Juristische Ausbildung, 7 (2009), S. 511 (512).

¹⁴⁵³ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 107.

¹⁴⁵⁴ So z. B.: EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (18).

¹⁴⁵⁵ So z. B.: EVGG Nr. 1/51 vom 21.07.1997, S. 83 (86); EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (268); EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011.

¹⁴⁵⁶ EVGG Nr. 1/1/374, 379 vom 09.02.2007, S. 125 (134).

¹⁴⁵⁷ EVGG Nr. 1/1/103, 117, 137, 147 – 48, 152 – 53 vom 07.06.2001, S. 106 (122).

Vorgehensweise des Gerichts in der Anfangsphase seiner Entwicklung verursacht. Die Missachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit war vielleicht die wichtigste Ursache für die inhaltliche Kargheit der Mehrheit der Entscheidungen aus diesem Zeitraum.

Das BVerfG und die wissenschaftliche Literatur betrachten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als eine Ausprägung und einen der Kerngehalte des Rechtsstaatsprinzips.¹⁴⁵⁸ Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird als entscheidende materielle Vorgabe im Bereich des Rechtsstaatsprinzips erwähnt.¹⁴⁵⁹ Wie *Benda* betont, eröffnet dieser Grundsatz den Weg zu einer Betrachtungsweise, die das Rechtsstaatsprinzip in den Mittelpunkt der Ausgestaltung des Staat-Bürger-Verhältnisses rückt.¹⁴⁶⁰ In der Verbindung des Rechtsstaatsprinzips mit der allgemeinen Freiheitsvermutung zugunsten des Bürgers wird die Forderung gesehen, „... dass der Einzelne nicht unnötigen Eingriffen der öffentlichen Gewalt ausgesetzt wird“¹⁴⁶¹. Das VGG hält die Rechtsstaatsidee ebenfalls für den Ursprung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und konstatiert das in seinen Entscheidungen.¹⁴⁶²

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip wird neben dem Rechtsstaatsprinzip am meisten aus Grundrechten und ihrem Wesen abgeleitet.¹⁴⁶³ Es ist offensichtlich, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in diesem Bereich eine führende Rolle spielt. Danach darf der allgemeine Freiheitsanspruch des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt nur so weit beschränkt werden, wie es zum Schutz des öffentlichen Interesses unerlässlich ist.¹⁴⁶⁴ Dabei ist die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgebots keinesfalls auf den Grundrechtsbereich zu reduzieren. Es wird richtig betont, dass nicht nur das grundrechtsbeschränkende, sondern auch jedes staatliche Handeln verhältnismäßig sein muss. Deswegen kommt das Verhältnismäßigkeitsprinzip jenseits der Anwendungsgrenzen der Grundrechte zur Geltung, so z. B. im Bereich des Staatsorganisationsrechts,¹⁴⁶⁵ und kann deshalb nicht nur grundrechtlich fundiert sein.¹⁴⁶⁶ In diesem

¹⁴⁵⁸ Näher darüber: *Badura*: Staatsrecht, S. 377; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 108; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 80; *Kloepfer*: Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, S. 329 (329); *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 350 ff.; *Mager*: Staatsrecht I, S. 359; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1876; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 146; *Scheuner*: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (496); *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 253; *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 285; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 106, 123; BVerfGE 76, 256 (359); 111, 54 (82).

¹⁴⁵⁹ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 107; *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (512).

¹⁴⁶⁰ *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (725).

¹⁴⁶¹ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1878.

¹⁴⁶² EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (88 f.); EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (18).

¹⁴⁶³ Näher darüber in: *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 352, 354 ff.; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1879 f.; *Friedrich Eberhard Schnapp*: Die Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs, Juristische Schulung, 11 (1983), S. 850 (852 f.); *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 251 ff.; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 123; BVerfGE 19, 342 (348 f.).

¹⁴⁶⁴ *Kloepfer*: Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, S. 329 (331).

¹⁴⁶⁵ *Schlink*: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 445 (445 f., 448 f.); *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 125.

Kontext wird auch auf die Entstehungsgeschichte des Verhältnismäßigkeitsgebots, das älter als Grundrechte ist und weswegen es logischerweise nicht aus ihnen abgeleitet werden kann, verwiesen.¹⁴⁶⁷

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip hat eine ergänzende und stärkende Bedeutung für den Grundsatz der Grundrechtsbindung. Diese wichtige Verbindung wird vom VGG richtigerweise bemerkt.¹⁴⁶⁸ Nach Auffassung des Verfassungsgerichts wäre ohne diesen Grundsatz ein Grundrechtseingriff keinen materiellen Einschränkungen unterworfen.¹⁴⁶⁹ Diese Position fällt mit der Meinung der deutschen wissenschaftlichen Literatur zusammen. So betont z. B. *Schlink*, dass die Abwesenheit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zur Sinnlosigkeit der Grundrechtsbindung führen würde.¹⁴⁷⁰ Ohne diese „Schranken-Schranken“, also die materielle Begrenzung der Mittel der Zielerreichung, wäre die Grundrechtsbindung ausgehöhlt und die Grundrechte wären vom unmittelbar geltenden Recht zu Programmsätzen herabgesetzt und entwertet.¹⁴⁷¹ Andererseits spielen die Schutzwirkung und die Bedeutung des jeweiligen Grundrechts für die Reichweite und Dichte des Verhältnismäßigkeitsprinzips eine große Rolle.¹⁴⁷²

b) Die Teilgebote des Prinzips der Verhältnismäßigkeit

Die Rechtsprechung des BVerfG, die des VGG und die wissenschaftliche Literatur unterteilen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in drei Teilgebote. Der Eingriff in ein Grundrecht muss unter Berücksichtigung eines jeweils verfolgten Zwecks *geeignet* (*Gebot der Zwecktauglichkeit*), *erforderlich* (*Gebot des Interventionsminimums*) und *angemessen* (*Gebot der Proportionalität*) sein.¹⁴⁷³ Jedes Teilgebot ist dabei für das nächste konstitutiv.¹⁴⁷⁴

Es muss unterstrichen werden, dass das VGG die Fragen der Geeignetheit und Erforderlichkeit manchmal gar nicht erörtert und dennoch die Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips

¹⁴⁶⁶ *Kloepfer*: Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, S. 329 (331); *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (512); *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 252; *Stern*: Staatsrecht I, S. 862.

¹⁴⁶⁷ *Schlink*: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 445 (448); *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 251.

¹⁴⁶⁸ EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (88).

¹⁴⁶⁹ EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (18).

¹⁴⁷⁰ Näher in: *Schlink*: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 445 (446).

¹⁴⁷¹ *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Art. 1 Abs. 3, Rn. 58; *Hesse*: Bedeutung der Grundrechte, S. 127 (157).

¹⁴⁷² *Kloepfer*: Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, S. 329 (339); *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 355 ff.

¹⁴⁷³ *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 110; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 20, Rn. 83; *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 354; *Mager*: Staatsrecht I, S. 359; *Lothar Michael*: Die drei Argumentationsstrukturen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – Zur Dogmatik des Über- und Untermaßverbotes und der Gleichheitssätze, *Juristische Schulung*, 2 (2001), S. 148 (148); *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (513); *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 1897, 1914; *Schnapp*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 850 (852); *Starck*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 1, Rn. 278; *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20, Rn. 149 ff.; BVerfGE 67, 157 (173); 104, 337 (347 ff.); EVGG Nr. 3/1/512 vom 26.06.2012, S. 12; Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/3/534 vom 11. Juni 2013 im Fall „Der Bürger von Georgien Tristan Mamagulashvili gegen das Parlament von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 14/06/2013, S. 16.

¹⁴⁷⁴ *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 81.

konstatiert.¹⁴⁷⁵ Das kann als ein Fehler eingeschätzt werden. Das Verfassungsgericht muss die Verhältnismäßigkeitsprüfung in jedem Fall eingehend durchführen. Andernfalls könnte es ungeeignete oder nicht erforderliche Mittel als verhältnismäßig einschätzen. Im Allgemeinen bedarf die Rechtsprechung des VGG bezüglich des Verhältnismäßigkeitsgebots einer Verbesserung, insbesondere einer klareren Strukturierung.

c) Der Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsgebots

Die Adressaten des Verhältnismäßigkeitsprinzips sind alle staatlichen Organe, ungeachtet des Gewaltenzweigs.¹⁴⁷⁶ Alle ihre Handlungen – sei es im Bereich der Rechtssetzung, Rechtsprechung oder Rechtsanwendung –, die in Grundrechte eingreifen, sind diesem Grundsatz unterworfen.¹⁴⁷⁷ Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, wie oben bereits erwähnt wurde, hat der Staat aber nicht nur bei der Grundrechtseinschränkung zu achten.

Dem Gesetzgeber werden weite Entscheidungsspielräume eingeräumt. Den Umfang des gesetzgeberischen Ermessens und demzufolge die Intensität der Verfassungskontrolle macht *Hesse* vom jeweiligen Sachbereich, den Möglichkeiten sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden und der Bedeutung des jeweiligen Grundrechts abhängig.¹⁴⁷⁸ Diese Frage wird unten im Kontext der einzelnen Teilgebote des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes besprochen. Andere Gewalten sind wegen des Gesetzesvorrangs an Vorgaben des Gesetzgebers gebunden. Das befreit sie jedoch nicht von der Pflicht, im Rahmen ihres Ermessens- und Beurteilungsspielraums das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu wahren.¹⁴⁷⁹

Das VGG lässt auch keine Ausnahme von der Pflicht der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots zu. Das Verfassungsgericht betont, dass durch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit nicht nur die Legislative eingeschränkt wird. So müssen z. B. die Beamten, die zur Festnahme eines Verdächtigten befugt sind, in jedem Einzelfall beachten, dass diese Maßnahme ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel für die Erreichung des legitimen Zwecks – der Ausübung der Strafverfolgung – darstellt.¹⁴⁸⁰

Allerdings hat das VGG im Bereich der Verhältnismäßigkeitskontrolle der Judikative und Exekutive erhebliche Probleme. Bezüglich der Individualakte der Verwaltung sowie der gesamten Tätigkeit der Rechtsprechung sind die Möglichkeiten des Verfassungsgerichts, wie bereits

¹⁴⁷⁵ So z. B.: EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (109).

¹⁴⁷⁶ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1908; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 148; *Schlink*: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 445 (445); *Schnapp*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 850 (854 f.); *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 123.

¹⁴⁷⁷ *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 358 f.; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1884.

¹⁴⁷⁸ *Hesse*: Bedeutung der Grundrechte, S. 127 (156).

¹⁴⁷⁹ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1968.

¹⁴⁸⁰ EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (24).

mehrmals gesagt, eingeschränkt. Ob und wie die Fachgerichtsbarkeit diese Lücken ausfüllt, kann nicht eingeschätzt werden. Die Rechtsprechung der Fachgerichte betreffend den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist nicht erforscht. Es gibt deswegen keine Quelle, aus der sich entsprechende Konsequenzen ziehen ließen.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip bildet eine materielle Grenze im Fall eines Grundrechtseingriffs. Es wird also vor allem im abwehrrechtlichen Bezug als Übermaßverbot verwendet.¹⁴⁸¹ Darin sieht auch das VGG seine Hauptfunktion.¹⁴⁸² Aber wenn die Grundrechte eine Leistung vom Staat fordern, dann sprechen die Rechtsprechung und die wissenschaftliche Literatur vom Untermaßverbot.¹⁴⁸³ So betrachtet es beispielsweise *Robbers* als einen Sonderfall des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.¹⁴⁸⁴

Im Untermaßverbot wird manchmal jedoch keine inhaltliche Beziehung zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gesehen.¹⁴⁸⁵ Das stellt aber eine einseitige Betrachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips dar. Seine Grundidee ist eine verhältnismäßige Relation zwischen Mittel und Zweck.¹⁴⁸⁶ Diese Relation muss auch dann bestehen, wenn es sich um Leistungen des Staates handelt.

Die Verhältnismäßigkeitskontrolle wird auch im Kontext der Gleichheitsgrundrechte angewandt.¹⁴⁸⁷ In dieser Hinsicht unterscheidet das BVerfG zwischen der bloßen Willkürkontrolle und der Verhältnismäßigkeitsprüfung.¹⁴⁸⁸ Das hängt von zwei Kriterien ab. Erstens ist die Prüfung umso strenger, je mehr die Unterscheidung auf Personenmerkmale orientiert wird. Zweitens wird die Prüfungsstrenge durch die Stärke der Einschränkung des jeweiligen Grundrechts verschärft.¹⁴⁸⁹ Die Verfassungskontrolle bei Verletzungen der Gleichheitsgrundrechte darf dabei nicht nur auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung, also auf die Bewertung eines Einzelfalles, reduziert werden. Sie bedarf außerdem eines wertenden Fallvergleichs.¹⁴⁹⁰

¹⁴⁸¹ *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20, Rn. 147.

¹⁴⁸² EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (88).

¹⁴⁸³ So z. B.: *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 126 ff.; *Michael*: *Argumentationsstrukturen*, S. 148 (151 f.); BVerfGE 88, 203 (254 f.). Kritisch in: *Schlink*: *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*, S. 445 (462 ff.).

¹⁴⁸⁴ *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 1907.

¹⁴⁸⁵ So z. B. *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20, Rn. 147.

¹⁴⁸⁶ Vgl. *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 1882.

¹⁴⁸⁷ Näher in: *Michael*: *Argumentationsstrukturen*, S. 148 (152 ff.); *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 1912 f.

¹⁴⁸⁸ So z. B.: BVerfGE 88, 87 (96).

¹⁴⁸⁹ *Michael*: *Argumentationsstrukturen*, S. 148 (152).

¹⁴⁹⁰ *Rudolf Thienel*: *Vertrauensschutz und Verfassungsrecht*, Wien 1990, S. 38 f.

Die Vorgehensweise des VGG bei Eingriffen in Art. 14 VG (die Gleichheit vor dem Gesetz) ist auch differenziert.¹⁴⁹¹ Das Verfassungsgericht verwendet entweder „den Test der strengen Einschätzung“ und prüft eine gerügte Norm auf ihre Verhältnismäßigkeit oder „den Test der rationalen Differenzierung“. Das VGG argumentiert diese Unterscheidung damit, dass nicht alle Fälle der Differenzierung gleich schwer sein können. Es benutzt den strengen Test, wenn die unterschiedliche Behandlung aufgrund der durch die Verfassung bestimmten „klassischen“ Merkmale geschieht. Das Verfassungsgericht kann ihn auch in anderen Fällen durchführen. Das hängt von der Intensität der Differenzierung ab. Für deren Einschätzung sind solche Faktoren wie die Natur und der Bereich der Differenzierung, aber vor allem ihre Schwere und Schärfe zu beachten. Diesbezüglich lässt sich bemerken, dass die Benennung eines Merkmals in der Verfassung keineswegs *a priori* einen hohen Grad des Eingriffs bedeutet. Deswegen würde es vernünftiger sein, wenn das VGG die Prüfungsstrengung immer nach der Schwere und Intensität der jeweiligen Einschränkung wählen wird.

Im Rahmen des Tests der rationalen Differenzierung prüft das VGG zwei Momente. Es muss eine rationale Verbindung zwischen dem objektiven Grund der Differenzierung und seinem Zweck geben. Außerdem muss die Rationalität der Differenzierung begründet sein. Das ist der Fall, wenn der Eingriff offensichtlich maximal realistisch, unvermeidbar und notwendig ist.¹⁴⁹² Im Großen und Ganzen wird also kontrolliert, ob nicht willkürlich gehandelt wurde.

2. Legitimer Zweck

Die Feststellung der Übereinstimmung eines Grundrechtseingriffs mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ohne die Ermittlung des legitimen Zwecks ist ausgeschlossen. Wenn kein Zweck bestimmt wird oder er nicht legitim ist, dann macht die Verhältnismäßigkeitsprüfung keinen Sinn.¹⁴⁹³ Wie oben bereits dargelegt wurde, sind alle drei Teilgebote des Verhältnismäßigkeitsprinzips fest mit dem legitimen Zweck verbunden¹⁴⁹⁴ und generell von ihm geprägt.¹⁴⁹⁵

¹⁴⁹¹ EVGG Nr. 1/1/493 vom 27.12.2010, S. 40 (50 f.); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/539 vom 11. April 2013 im Fall „Der Bürger von Georgien Besik Adamia gegen das Parlament von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 19/04/2013, 12 f.; EVGG Nr. 1/3/534 vom 11.06.2013, S. 15.

¹⁴⁹² EVGG Nr. 1/1/493 vom 27.12.2010, S. 40 (51).

¹⁴⁹³ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1915.

¹⁴⁹⁴ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 111; *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (513); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 149.

¹⁴⁹⁵ *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 358.

Das VGG hält ohne eine Bestimmung des Zwecks oder eines Schutzinteresses anderer Rechtsgüter jede Grundrechtseinschränkung für unzulässig und willkürlich.¹⁴⁹⁶ Nach seiner Auffassung ist für die Einschätzung der Verhältnismäßigkeit eines Grundrechtseingriffs in erster Linie der legitime Zweck einer gerügten Norm zu klären.¹⁴⁹⁷ Dabei genügt es nicht, wenn der Gesetzgeber einen Zweck nennt. Das VGG fordert, dass zwischen dem Zweck und der Grundrechtseinschränkung ein Ursache-Folge-Verhältnis bestehen muss.¹⁴⁹⁸

Verschiedene Gewaltzweige weisen ein unterschiedliches Ermessensniveau bei der Zweckbestimmung auf. Der Gesetzgeber kann im Rahmen der Verfassung die Ziele seines Verhaltens unabhängig festlegen.¹⁴⁹⁹ Dieser Spielraum beinhaltet nicht nur die Zweckauswahl, sondern auch die Festsetzung des Maßes der Realisierung.¹⁵⁰⁰ Dabei wird mit der unmittelbaren Legitimation und den sich daraus ergebenden Gestaltungsspielräumen innerstaatlicher Lebensverhältnisse sowie dem vom Gewaltenteilungsprinzip geforderten Handlungsspielraum des Gesetzgebers argumentiert.¹⁵⁰¹ Im Unterschied zum Gesetzgeber wird die Verwaltung, auch bei der Rechtsetzung, auf den vom Gesetzgeber bestimmten Zweck verwiesen.¹⁵⁰²

Das VGG räumt dem Gesetzgeber umso mehr Spielraum ein, je gewichtiger das Ziel ist.¹⁵⁰³ Das freie Ermessen der Legislative bei der Zweckbestimmung ist aber nicht unbegrenzt. In diesem Zusammenhang spielen z. B. die Schwere und das Wesen der jeweiligen Beschränkung eine große Rolle. Das VGG betont, dass der Gesetzgeber bei der Bestimmung des Wohls der Allgemeinheit bei der Eigentumseinschränkung mehr Spielraum habe als bei der Enteignung, also bei einem schwereren Grundrechtseingriff.¹⁵⁰⁴ Nach Auffassung des Verfassungsgerichts ist das Ermessen des Gesetzgebers im Bereich der Zielbestimmung bei inhaltlichen Beschränkungen der Meinungsfreiheit erheblich eingeengt.¹⁵⁰⁵ Dabei unterstreicht das VGG zutreffend, dass die Spielräume den Gesetzgeber von der Verbesserungspflicht der Gesetzgebung und deren grundrechtsfreundlicheren Gestaltung nicht befreien.¹⁵⁰⁶

¹⁴⁹⁶ EVGG Nr. 2/2/180 – 183 vom 05.11.2002, S. 58 (74); EVGG Nr. 2/1 – 370, 382, 390, 402, 405 vom 18.05.2007, S. 148 (180); EVGG Nr. 1/3/534 vom 11.06.2013, S. 16.

¹⁴⁹⁷ EVGG Nr. 1/1/477 vom 22.12.2011, S. 16.

¹⁴⁹⁸ EVGG Nr. 1/1/468 vom 11.04.2012, S. 11.

¹⁴⁹⁹ *Badura*: Staatsrecht, S. 377; *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (513); *Schlink*: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 445 (450).

¹⁵⁰⁰ *Robert Alexy*: Bericht, in: *Alexy, Robert/Kunig, Philip/Heun, Werner/Hermes, Georg*: Verfassungsrecht und einfaches Recht, Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, VVDStRL, Berlin/New York 2002, S. 7 (17).

¹⁵⁰¹ *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (514).

¹⁵⁰² *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 111; *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (513); *Schlink*: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 445 (450); *Schnapp*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 850 (855).

¹⁵⁰³ EVGG Nr. 1/1/539 vom 11.04.2013, S. 14.

¹⁵⁰⁴ EVGG Nr. 2/1 – 370, 382, 390, 402, 405 vom 18.05.2007, S. 148 (174); EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (200 f.).

¹⁵⁰⁵ EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011, S. 24.

¹⁵⁰⁶ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (219).

Viele Grundrechtsnormen enthalten Regelungen über die Ziele, für deren Erreichung die von ihnen gewährleisteten Grundrechte eingeschränkt werden dürfen. So ist z. B. in Art. 21 Abs. 2 und 3 VG über die Eigentumseinschränkung und Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit die Rede. Aber diese Verfassungsbestimmungen bedürfen der Konkretisierung seitens des Gesetzgebers. Das VGG unterstreicht, dass es keine generelle und für alle Gesellschaften universell taugliche Definition des Wohles der Allgemeinheit gebe. Das Verfassungsgericht macht den konkreten Inhalt dieses Begriffs von dem jeweiligen Zeitpunkt, der jeweiligen geschichtlichen Lage, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen sowie der Natur und der sozialen Bedeutung eines Eigentumsobjekts abhängig.¹⁵⁰⁷ Aber wenn legitime Zwecke durch eine Verfassungsnorm ausdrücklich bestimmt sind, darf der Gesetzgeber keine neuen Zwecke erfinden.¹⁵⁰⁸

Es darf auch in die Grundrechte eingegriffen werden, die keine Gesetzesvorbehalte vorsehen. In solchen Fällen werden die Schranken und ihre Grundlagen in verfassungsimmanenten Voraussetzungen und im Grundsatz der Einheit der Verfassung gesehen. Gleichzeitig wird betont, dass solche Einschränkungen strengeren inhaltlichen Maßstäben unterworfen sind. So sei z. B. nur die Verwirklichung eines kollidierenden Verfassungswerts und nicht jedes öffentliche Interesse als ein legitimer Zweck tauglich.¹⁵⁰⁹

Für den Fall, dass eine Grundrechtsnorm keine Zweckbestimmungen enthält, verwendet das VGG manchmal die Regelungen einer anderen Verfassungsnorm. So erkennt z. B. das Verfassungsgericht die legitimen Eingriffsziele, die durch Art. 24 Abs. 4 VG vorgesehen sind, für die Einschränkung der Versammlungsfreiheit, die durch Art. 25 VG gesichert ist, an.¹⁵¹⁰ Dabei muss betont werden, dass das VGG diesen Schritt wegen der engen inhaltlichen Verbindung zwischen Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit, die durch Art. 24 VG geschützt ist, unternimmt. Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzung erscheint diese Vorgehensweise des Verfassungsgerichts als gerechtfertigt.

Gemäß der wissenschaftlichen Literatur sowie der Rechtsprechung des BVerfG und des VGG muss der jeweilige Zweck einer Grundrechtseinschränkung *legitim* sein.¹⁵¹¹ Unter Legitimität wird seine Rechtmäßigkeit und konkreter: seine Verfassungsmäßigkeit verstanden.¹⁵¹² Wie *Kelsen* zutreffend

¹⁵⁰⁷ EVGG Nr. 2/1 – 370, 382, 390, 402, 405 vom 18.05.2007, S. 148 (173); EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (199).

¹⁵⁰⁸ EVGG Nr. 1/1/468 vom 11.04.2012, S. 8. Diesbezüglich vgl.: *Schlink*: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 445 (448).

¹⁵⁰⁹ Näher in: *Michael*: Argumentationsstrukturen, S. 148 (150).

¹⁵¹⁰ EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011, S. 19 f.

¹⁵¹¹ So z. B.: *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 20, Rn. 83a; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 123; BVerfGE 100, 313 (359); 115, 320 (345); 117, 163 (182); EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (243); EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (19); EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011, S. 24, 30.

¹⁵¹² So z. B.: *Kloepfer*: Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, S. 329 (334); *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 1897, 1915; EVGG Nr. 2/6/264 vom 21.12.2004, S. 143 (154).

unterstrich: „... wenn der letzte Zweck nicht rechtfertigbar ist, ist auch das Mittel zu diesem Zweck nicht rechtfertigbar.“¹⁵¹³ Die Frage der Rechtmäßigkeit des Zwecks wird bei dem Gesetzgeber und der Verwaltung und Rechtsprechung unterschiedlich behandelt. Für den Gesetzgeber gilt die Rechtmäßigkeitsvermutung, solange die Rechtswidrigkeit aufgrund der Verfassung nicht begründet werden kann. Im Fall der Verwaltung und Rechtsprechung muss die Rechtmäßigkeit des Zwecks begründet werden.¹⁵¹⁴

Die Ziele, die für sich genommen illegitim und verfassungswidrig sind, müssen ausscheiden.¹⁵¹⁵ Nach Auffassung des BVerfG ist „*legitim [...] grundsätzlich jedes öffentliche Interesse, das verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen ist. Welche Zwecke legitim sind, hängt dabei auch vom jeweiligen Grundrecht ab, in das eingegriffen wird.*“¹⁵¹⁶ Nach der Stellungnahme des VGG muss das Ziel der Grundrechtseinschränkungen dem Schutz anderer verfassungsrechtlicher Güter – der Rechte von anderen und der Interessen der demokratischen Gemeinschaft – dienen.¹⁵¹⁷ Damit sind nicht nur diejenigen Werte gemeint, die durch die VG unmittelbar vorgesehen sind, sondern auch die Güter, die der Verfassung und ihren Leitprinzipien entspringen.

Eine wichtige Frage betrifft die Art der Zweckermittlung. In diesem Zusammenhang haben die vom historischen Gesetzgeber subjektiv verfolgten Zwecke eine wichtige Bedeutung. Eine große Relevanz wird dabei auch den Zwecken zugemessen, die durch die Gesetzesauslegung objektiv festgestellt werden.¹⁵¹⁸ Ein Gesetz kann im Laufe der Zeit unter dem Einfluss neuer Umstände diejenigen Ziele verfolgen, die bei seiner Verabschiedung nicht vorgesehen wurden.

Das VGG misst dem Willen des Gesetzes bei der Zweckermittlung eine entscheidende Tragweite bei. Gemäß seiner Position müsse man zwar bei der Gesetzesauslegung den Willen sowohl des Gesetzgebers als auch des Gesetzes klären, aber in einigen Fällen könne der Gesetzgeber seinen Willen nicht erforderlich verständlich und ausführlich zum Ausdruck bringen. Demzufolge würde sich der jeweilige Normtext von realen Ansichten und Absichten des Gesetzgebers betreffend seinen Inhalt distanzieren. Außerdem können allgemeine Ziele, die der Gesetzgeber verfolgte, aber die nicht durch das entsprechende Gesetz geregelt werden, nicht als Grundlagen einer konkreten Entscheidung eines Normanwenders dienen.¹⁵¹⁹ Dabei muss betont werden, dass das VGG bei der Ermittlung und Einschätzung eines legitimen Zwecks u. a. auch die geschichtliche Auslegungsmethode anwendet.¹⁵²⁰

¹⁵¹³ Kelsen: Was ist Gerechtigkeit?, S. 16.

¹⁵¹⁴ Schlink: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 445 (450).

¹⁵¹⁵ Michael: Argumentationsstrukturen, S. 148 (149); Reuter: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (513).

¹⁵¹⁶ BVerfGE 124, 300 (331).

¹⁵¹⁷ EVGG Nr. 2/1/484 vom 29.02.2012, S. 15; EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.04.2013, S. 25.

¹⁵¹⁸ Jarass, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20, Rn. 83; Michael: Argumentationsstrukturen, S. 148 (148).

¹⁵¹⁹ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (276).

¹⁵²⁰ So z. B.: EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (243 ff.).

3. Geeignetheit

Die Geeignetheit bedeutet, dass die Grundrechtseinschränkung als Mittel für den wirksamen Schutz eines gefährdeten Rechtsgutes tauglich sein muss.¹⁵²¹ Diese Forderung entspringt dem Rechtsstaatsprinzip, das zur Zweckerreichung von vornherein untaugliche staatliche Maßnahmen verbietet.¹⁵²² Die rechtsstaatlichen Wurzeln der Geeignetheit werden im Willkürverbot gesehen.¹⁵²³ Nach der Rechtsprechung des BVerfG und der wissenschaftlichen Literatur muss die Eingriffsmaßnahme den gewünschten Erfolg fördern und die Zweckerreichung ermöglichen,¹⁵²⁴ aber nicht das bestmögliche und geeignetste Mittel sein.¹⁵²⁵ Das BVerfG hält es nicht für erforderlich, dass „*der Erfolg in jedem Einzelfall auch tatsächlich erreicht wird oder jedenfalls erreichbar ist; die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt*“¹⁵²⁶. Die Geeignetheit bedeutet demzufolge keine Erfolgsgarantie betreffend die Zielerreichung.¹⁵²⁷ Andernfalls würde kaum ein Mittel geeignet sein.

Die Position des VGG über die Geeignetheit ähnelt der Rechtsprechung des BVerfG. Nach dessen Auffassung bedeutet die Geeignetheit nicht, dass das effektivste Mittel gewählt werden muss.¹⁵²⁸ Es genüge, wenn ein Mittel die Zielerreichung ermögliche.¹⁵²⁹ Das Verfassungsgericht erachtet ein Mittel für ungeeignet, wenn es offensichtlich ineffektiv ist.¹⁵³⁰ In der Entscheidung Nr. 3/1/512 betont das VGG, dass die Abwesenheit einer logischen Verbindung zwischen einer Gesetzesregelung und dem durch sie verfolgten Zweck diese Regelung in ein ungeeignetes Mittel verwandelt.¹⁵³¹ Ebenso ungeeignet sei ein Eingriff, wenn seine Umgehung offensichtlich möglich sei¹⁵³² oder es die Erreichung des Zwecks gar ausschließe, so das VGG.¹⁵³³ In vielen Entscheidungen bleibt das VGG aber eher wortkarg. Es beschränkt sich manchmal auf eine allgemeine und kurze Konstatierung, dass eine angefochtene Norm für die Erreichung eines legitimen Ziels geeignet sein muss.¹⁵³⁴

¹⁵²¹ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1899; *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 278.

¹⁵²² *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (513); BVerfGE 30, 250 (262 ff.).

¹⁵²³ *Mager*: Staatsrecht I, S. 359.

¹⁵²⁴ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 112; *Michael*: Argumentationsstrukturen, S. 148 (149); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 150; *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 114; *Schnapp*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 850 (852); *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 123.

¹⁵²⁵ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1916.

¹⁵²⁶ BVerfGE 96, 10 (23). Vgl. auch z. B.: BVerfGE 100, 313 (373); 103, 293 (307).

¹⁵²⁷ *Kloepfer*: Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, S. 329 (334); *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (513).

¹⁵²⁸ EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.04.2013, S. 17 f.

¹⁵²⁹ EVGG Nr. 1/1/539 vom 11.04.2013, S. 15.

¹⁵³⁰ EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011, S. 29.

¹⁵³¹ EVGG Nr. 3/1/512 vom 26.06.2012, S. 13.

¹⁵³² EVGG Nr. 3/1/512 vom 26.06.2012, S. 14.

¹⁵³³ EVGG Nr. 1/1/539 vom 11.04.2013, S. 17; EVGG Nr. 1/3/534 vom 11.06.2013, S. 17.

¹⁵³⁴ EVGG Nr. 2/1/484 vom 29.02.2012, S. 16.

Von der oben erwähnten Rechtsprechung weicht die Entscheidung Nr. 1/3/534 ab. Hier ist die Aussage des VGG über die Geeignetheit eines Mittels in sich widersprüchlich. Das Verfassungsgericht betont einerseits, dass die vom Gesetzgeber gewählte Regelung die Zielerreichung ermöglichen und darauf orientiert sein muss. Aber im nächsten Satz wird gefordert, dass eine einschränkende Maßnahme die jeweiligen konkreten Zwecke unbedingt und tatsächlich erreichen muss.¹⁵³⁵ Diese Forderung an Geeignetheit ist übertrieben und zu streng. Die Geeignetheit verlangt, wie oben betont wurde, keine Erfolgsgarantie des Mittels.

Das BVerfG ist im Bereich der Geeignetheitsprüfung in seiner ständigen Rechtsprechung bezüglich der Prognose sowie des Gestaltungs- und Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers zurückhaltend.¹⁵³⁶ Es prüft überwiegend die Evidenz¹⁵³⁷ und die Vertretbarkeit der Prognose des Gesetzgebers.¹⁵³⁸ Dem Verordnungsgeber wird aber ein Beurteilungs- und Handlungsspielraum im Rahmen der gesetzlich bestimmten Grenzen eingeräumt.¹⁵³⁹ Im Unterschied zur Legislative ist die Geeignetheitsprüfung der Verwaltungsmaßnahmen strenger. Hier wird im Zweifel zu Lasten der Verwaltung unterschieden.¹⁵⁴⁰

Bezüglich des freien Ermessens des Gesetzgebers ist die Stellungnahme des VGG, dass dem Staat ein besonders weites Ermessen zustehe, wenn der Grundrechtseingriff das einzige Mittel für die Zielerreichung sei,¹⁵⁴¹ unlogisch. Wenn nur ein bestimmtes Mittel zur Verfügung steht, kann von einem Spielraum keine Rede sein. Das Ermessen setzt das Vorhandensein einer gewissen Auswahl voraus. Andererseits lässt es sich schwer ermitteln, ob ein Mittel tatsächlich die einzige Option darstellt.

4. Erforderlichkeit

Das Gebot der Erforderlichkeit bedeutet, dass die Einschränkung nicht über das zur Erreichung ihres Zweckes notwendige Maß hinausgehen darf.¹⁵⁴² Unter Berücksichtigung des Rechtsstaatsprinzips hat der Eingriff die Grenze der Notwendigkeit in sachlicher, räumlicher,

¹⁵³⁵ EVGG Nr. 1/3/534 vom 11.06.2013, S. 16 f.

¹⁵³⁶ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 122; *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (514); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 150 f.; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 124; BVerfGE 25, 1 (12 f.); 103, 293 (307); 104, 337 (347 f.); 105, 17 (34); 109, 133 (157); 110, 141 (158); 110, 177 (194); 110, 226 (262); 115, 276 (308); 116, 202 (224).

¹⁵³⁷ So z. B.: BVerfGE 16, 147 (181); 17, 306 (315); 39, 210 (230).

¹⁵³⁸ *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 151; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1924; BVerfGE 30, 250 (263); 77, 84 (108).

¹⁵³⁹ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1924; BVerfGE 53, 135 (145).

¹⁵⁴⁰ *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (515).

¹⁵⁴¹ EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011, S. 31.

¹⁵⁴² *Jarass*, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20, Rn. 85; *Michael*: Argumentationsstrukturen, S. 148 (149); *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 278; BVerfGE 100, 226 (241); 110, 1 (28).

zeitlicher und personeller Hinsicht zu beachten.¹⁵⁴³ Dadurch wird die Freiheit möglichst effektiv erhalten und ein optimaler Grundrechtsschutz gewährt.¹⁵⁴⁴ Das BVerfG hält dieses Gebot für verletzt, wenn das Ziel einer eingreifenden Maßnahme durch ein anderes, gleich wirksames, aber milderes Mittel erreicht werden kann.¹⁵⁴⁵ Das ist der Fall, wenn das alternative Mittel ein Grundrecht nicht oder deutlich weniger fühlbar beeinträchtigt.¹⁵⁴⁶

Eine Alternative wird als „gleich wirksam“ beurteilt, wenn sie die Erfolgsaussichten eindeutig gleichwertig steigert und sachlich dasselbe leistet.¹⁵⁴⁷ Dabei darf das mildere Mittel Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belasten.¹⁵⁴⁸ Eine alternative Maßnahme darf auch nicht zu einer unangemessen höheren finanziellen Belastung des Staates führen.¹⁵⁴⁹

Bei der Bestimmung, ob ein Eingriff „weniger beeinträchtigend“ ist, wird der Eigenart der betroffenen Grundrechte, der Intensität und den Folgen des Eingriffs sowie der Zahl der Betroffenen eine maßgebliche Bedeutung zugemessen.¹⁵⁵⁰ *Grzeszick* ist der Ansicht, dass die Eingriffsintensität keine Relation zum Gebot des milderen Mittels habe. Er ordnet sie der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu.¹⁵⁵¹ Die Intensität spielt bei der Einschätzung der Eingriffsschwere und deswegen bei der Prüfung der Angemessenheit tatsächlich eine große Rolle. Die Eingriffsschwere und demzufolge ihre Intensität sind aber auch beim Vergleich von zwei Mitteln wichtig. Deswegen darf ihre Bedeutung in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden.¹⁵⁵²

Auch das VGG betont die Bedeutung der Erforderlichkeit eines Grundrechtseingriffs. Nach seiner Rechtsprechung müssen sich die Staatsorgane bei den Grundrechtseinschränkungen darauf beschränken, was für den Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter erforderlich ist.¹⁵⁵³ Das

¹⁵⁴³ *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (513).

¹⁵⁴⁴ *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 124.

¹⁵⁴⁵ *Badura*: Staatsrecht, S. 377; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 114; *Mager*: Staatsrecht I, S. 359; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1918; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 152; *Schlink*: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 445 (453); *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 115; *Schnapp*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 850 (852).

¹⁵⁴⁶ So z. B.: BVerfGE 68, 193 (219); 90, 145 (172). Vgl. auch: *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1900.

¹⁵⁴⁷ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 114; BVerfGE 25, 1 (20); 30, 292 (319); 77, 84 (109 ff.); 81, 70 (91); 100, 313 (375).

¹⁵⁴⁸ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 85; *Michael*: Argumentationsstrukturen, S. 148 (149); *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (513); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1918; *Schlink*: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 445 (457); BVerfGE 103, 172 (183 f); 113, 167 (259).

¹⁵⁴⁹ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 85; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1918; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 152; BVerfGE 77, 84 (110 f.); 81, 70 (91 f.); 116, 96 (127). Kritisch: *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 114.

¹⁵⁵⁰ So z. B.: *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (513); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 152.

¹⁵⁵¹ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 116.

¹⁵⁵² *Michael*: Argumentationsstrukturen, S. 148 (149).

¹⁵⁵³ EVGG Nr. 2/2/180 – 183 vom 05.11.2002, S. 58 (74); EVGG Nr. 3/1/512 vom 26.06.2012, S. 12.

Verfassungsgericht findet ein Mittel unverhältnismäßig, wenn die Erreichung eines gleichen Zwecks durch einen weicheren und weniger beschränkenden Eingriff möglich gewesen wäre.¹⁵⁵⁴ Gemäß der ständigen Rechtsprechung des VGG muss die gewählte einschränkende staatliche Maßnahme von allen geeigneten Maßnahmen die am wenigsten schädigende sein.¹⁵⁵⁵ Das ist anders formuliert, aber seinem Wesen nach dem Gebot des mildereren Mittels gleich. Das Vorhandensein eines mildereren Mittels bedeutet, dass die gewählte Maßnahme nicht die schonendste für das jeweilige Grundrecht ist. Diese Aussage des Verfassungsgerichts darf nicht so verstanden werden, dass alle denkbaren und möglichen Alternativen ermittelt und eingeschätzt werden müssten. Diese Arbeit würde der Gesetzgeber besser bewältigen. Das Verfassungsgericht muss ihm einen Spielraum überlassen, aber bei der Erforderlichkeitsprüfung umso strenger und weitgehender einschreiten, je wichtiger das Grundrecht und je schwerer der Eingriff ist.

5. Angemessenheit

Das dritte Teilgebot des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wird als Angemessenheit¹⁵⁵⁶ sowie Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn,¹⁵⁵⁷ Übermaßverbot,¹⁵⁵⁸ Zumutbarkeit,¹⁵⁵⁹ Proportionalität¹⁵⁶⁰ oder Güterabwägung¹⁵⁶¹ erwähnt. Dieser Begriffsvielfalt wird jedoch keine wesentliche Bedeutung zugemessen, weil sich diese Bezeichnungen voneinander nicht grundsätzlich unterscheiden.¹⁵⁶² Nach Auffassung des BVerfG und der wissenschaftlichen Literatur verlangt das Gebot der Angemessenheit ein entsprechendes Verhältnis zwischen dem Eingriff und der Bedeutung des Grundrechts,¹⁵⁶³ der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe,¹⁵⁶⁴ dem Maß der Belastung des Einzelnen und den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen.¹⁵⁶⁵ In diesem Kontext steht also die proportionale Relation zwischen Mittel und Ziel im Blickpunkt.¹⁵⁶⁶

¹⁵⁵⁴ EVGG Nr. 1/1/477 vom 22.12.2011, S. 20; EVGG Nr. 1/1/468 vom 11.04.2012, S. 8, 14; Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/2/516, 542 vom 14. Mai 2013 im Fall „Die Bürger von Georgien Alexandre Baramidze, Lasha Tugushi, Vakhtang Khmaladze und Vakhtang Maisaia gegen das Parlament von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 23/05/2013, S. 15.

¹⁵⁵⁵ EVGG Nr. 1/1/374, 379 vom 09.02.2007, S. 125 (132); EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011, S. 24 f.; EVGG Nr. 2/1/484 vom 29.02.2012, S. 16; EVGG Nr. 1/1/539 vom 11.04.2013, S. 16.

¹⁵⁵⁶ So z. B. *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 86; *Michael*: Argumentationsstrukturen, S. 148 (149).

¹⁵⁵⁷ So z. B.: *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 117; BVerfGE 104, 337 (349).

¹⁵⁵⁸ So z. B.: BVerfGE 90, 145 (173); 105, 17 (36).

¹⁵⁵⁹ So z. B. *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 115.

¹⁵⁶⁰ So z. B.: *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1, Rn. 278.

¹⁵⁶¹ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 516.

¹⁵⁶² *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1901.

¹⁵⁶³ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1919; BVerfGE 67, 157 (173).

¹⁵⁶⁴ *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 154; BVerfGE 65, 1 (54); 113, 167 (260); 118, 168 (195); 120, 224 (241).

¹⁵⁶⁵ BVerfGE 76, 1 (51); 100, 313 (375 f.).

¹⁵⁶⁶ *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (513).

Der Grundsatz der Angemessenheit wird nicht als verletzt betrachtet, wenn der Nachteil eines Eingriffs gleich groß oder nur geringfügig größer ist als sein Vorteil.¹⁵⁶⁷

Das VGG unterstreicht in seiner Rechtsprechung die Notwendigkeit der Wahrung des vernünftigen und gerechten Verhältnisses zwischen dem Eingriffsmittel und -ziel,¹⁵⁶⁸ den Privat- und öffentlichen Interessen.¹⁵⁶⁹ Nach der Position des Verfassungsgerichts darf eine Beschränkung nicht strenger sein, als es für die Wahrung eines konkreten öffentlichen Interesses geboten ist.¹⁵⁷⁰ Der Klärung dieser Frage misst das VGG eine entscheidende Bedeutung für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs zu.¹⁵⁷¹ Das Verfassungsgericht hält eine Grundrechtsbeschränkung für angemessen, wenn sie für den jeweiligen öffentlichen Zweck adäquat ist¹⁵⁷² und der durch sie geschützte Wert bedeutender ist als der durch sie angerichtete Schaden für das jeweilige Grundrecht.¹⁵⁷³

Die Prüfung der Angemessenheit wird in drei Stufen geteilt.¹⁵⁷⁴ Zuerst werden die Auswirkungen des Eingriffs auf die Grundrechte sowie Art, Schwere, Intensität und Maßstäbe der Beeinträchtigung festgestellt und bewertet.¹⁵⁷⁵ Der zweite Schritt umfasst die Ermittlung der Bedeutung der Grundrechtseinschränkung für das verfolgte Ziel. In diesem Kontext spielen der Rang des zu schützenden Rechtsguts und die Intensität seiner Gefährdung¹⁵⁷⁶ sowie die Eingriffsschwelle und die geforderte Tatsachenbasis¹⁵⁷⁷ eine große Rolle. Auf der letzten Stufe der Angemessenheitsprüfung findet eine Abwägung zwischen der Schwere eines Eingriffs und der Wichtigkeit eines verfolgten Zieles statt. In diesem Zusammenhang wird die sog. Je-desto-Formel angewendet.¹⁵⁷⁸ Je stärker eine Grundrechtseinschränkung ist, desto gewichtiger muss der durch sie verfolgte Zweck sein.¹⁵⁷⁹ Auf diese Formel greift auch oft das VGG zu.¹⁵⁸⁰

Bei der Beurteilung der Angemessenheit wird vom VGG der Intensität und Dauer des Eingriffs eine große Bedeutung zugeschrieben.¹⁵⁸¹ Das Verfassungsgericht hält die Tragweite des jeweiligen

¹⁵⁶⁷ Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 124.

¹⁵⁶⁸ EVGG Nr. 2/6/264 vom 21.12.2004, S. 143 (154, 160); EVGG Nr. 3/1/512 vom 26.06.2012, S. 14; EVGG Nr. 2/2/516, 542 vom 14.05.2013, S. 11.

¹⁵⁶⁹ EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011, S. 46; EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.04.2013, S. 26.

¹⁵⁷⁰ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (199); EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011, S. 31.

¹⁵⁷¹ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (211).

¹⁵⁷² EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (214 f.).

¹⁵⁷³ EVGG Nr. 1/1/468 vom 11.04.2012, S. 11 f.

¹⁵⁷⁴ Näher in: Alexy: Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, S. 7 (19 f.); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 86a; Michael: Argumentationsstrukturen, S. 148 (150); Reuter: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (515 ff.).

¹⁵⁷⁵ BVerfGE 92, 277 (327); 100, 313 (376); 113, 63 (80).

¹⁵⁷⁶ BVerfGE 113, 63 (80); 120, 274 (327).

¹⁵⁷⁷ BVerfGE 115, 320 (360).

¹⁵⁷⁸ Alexy: Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, S. 7 (19); Schnapp: Die Verhältnismäßigkeit, S. 850 (852); Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 124.

¹⁵⁷⁹ BVerfGE 118, 168 (195).

¹⁵⁸⁰ So z. B.: EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (208); EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (18).

¹⁵⁸¹ EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.04.2013, S. 18, 22.

Grundrechts ebenfalls für sehr wichtig.¹⁵⁸² In der Rechtsprechung des VGG spielt die Einschätzung eventueller Gefahren für das jeweilige Rechtsgut bei der Abwägung eine bedeutende Rolle. Unter dem Rechtsgut meint das Gericht einerseits das konkrete Grundrecht, in das eingegriffen wird, und andererseits das öffentliche Interesse, für dessen Wahrung der Grundrechtseingriff notwendig ist.¹⁵⁸³

Die wissenschaftliche Literatur unterstreicht, dass die Abwägung seitens des BVerfG im Regelfall unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Spielraums auf eine Evidenzkontrolle beschränkt werden muss. So spricht z. B. *Robbers* über die Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, „wenn die beeinträchtigten Interessen sichtlich wesentlich schwerer wiegen als die mit der Maßnahmen verfolgten Ziele“¹⁵⁸⁴. In der Einräumung der Wertungsspielräume gegenüber dem Gesetzgeber sieht *Grzeszick* die Lösung des Problems der unkalkulierbaren Billigkeitsrechtsprechung. Er deutet in dieser Hinsicht auf die Rechtsprechung des BVerfG.¹⁵⁸⁵ *Michael* hält die Suche einer optimalen Zweck-Mittel-Relation ebenfalls für eine Aufgabe der Legislative und bei Ermächtigung seitens des Gesetzgebers auch der Exekutive. Er sieht den Ausschluss der subjektiven Beliebigkeit des Verfassungsgerichts bei der Abwägung in einer strikten Beschränkung auf die bloße Übermaßkontrolle und in der Konstatierung der Unverhältnismäßigkeit nur in offensichtlichen Fällen.¹⁵⁸⁶ Dabei muss erwähnt werden, dass die Grenze der Evidenzkontrolle manchmal überschritten und eine klare und allseitige Abwägung bedeutungsvoller Umstände geboten wird.¹⁵⁸⁷ Das hängt von der Intensität des Grundrechtseingriffs und der Bedeutung des jeweiligen Grundrechts ab.¹⁵⁸⁸

Auch das VGG räumt dem Gesetzgeber einen weiten Abwägungsspielraum ein.¹⁵⁸⁹ Das gesetzgeberische Ermessen wird umso weiter ausgelegt, je höher die Gefahr für die mit dem jeweiligen Grundrecht kollidierenden Werte ist.¹⁵⁹⁰

¹⁵⁸² EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (18 f.).

¹⁵⁸³ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (272).

¹⁵⁸⁴ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1919.

¹⁵⁸⁵ Ausführlich in: *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 118 ff.

¹⁵⁸⁶ *Michael*: Argumentationsstrukturen, S. 148 (149 f.).

¹⁵⁸⁷ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1920.

¹⁵⁸⁸ *Reuter*: Die Verhältnismäßigkeit, S. 511 (514).

¹⁵⁸⁹ So z. B. EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (251); EVGG Nr. 1/1/468 vom 11.04.2012, S. 20 f.

¹⁵⁹⁰ EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011, S. 42.

III. Rechtssicherheit in der VG und in der Rechtsprechung des VGG

1. Wesen und Bedeutung der Rechtssicherheit

Nach verbreiteter Anschauung zählt die Rechtssicherheit zu den wichtigsten Elementen des Rechtsstaatsprinzips.¹⁵⁹¹ In den Entscheidungen des VGG werden sie und ihre Ausprägungen ebenso mit dem Rechtsstaatsgrundsatz in Verbindung gebracht.¹⁵⁹² Deswegen kann die Präambel der VG, in der das Rechtsstaatsprinzip verankert ist, als allgemeine verfassungsrechtliche Grundlage der Rechtssicherheit betrachtet werden. Darüber hinaus gibt es die Verfassungsnormen, die mit verschiedenen Ausprägungen dieses Gebots verbunden sind. Sie werden, wie auch andere relevante Normen der georgischen Gesetzgebung, in entsprechenden Zusammenhängen unten erwähnt und erörtert.

Das Rechtsstaatsprinzip fordert, dass man an das Recht gebunden ist. Daraus folgt logisch, dass der Rechtsstaat die Zugänglichkeit und Vorhersehbarkeit des Rechts gewährleisten sowie es inhaltlich so verfassen muss, dass sowohl die Staatsorgane als auch die Bürger klar erkennen können, was genau die Rechtsnormen ge- oder verbieten. Die Rechtssicherheit verlangt dementsprechend, dass das Recht erkennbar, verlässlich und berechenbar ist.¹⁵⁹³

Das Hauptziel des Rechtsstaats ist der Schutz und die Förderung der Freiheit. Dieses Ziel wird verfehlt, wenn Hoheitsakte unbestimmt, widersprüchlich und unvorhersehbar sind, „*denn zur Freiheit gehört die Möglichkeit, sein Leben nach eigenen Plänen zu gestalten*“¹⁵⁹⁴. Solche Akte sind nicht in der Lage, die Freiheit zu fördern und zu schützen. Manchmal wirken sie sogar dagegen. Deswegen werden die Rechtssicherheit und Verlässlichkeit der Rechtsordnung zu Recht als notwendige und wesentliche Voraussetzungen der Freiheit und Grundbedingungen freiheitlicher Verfassungen eingeschätzt.¹⁵⁹⁵

¹⁵⁹¹ *Badura*: Staatsrecht, S. 377; *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (741); *Doehring*: Allgemeine Staatslehre, S. 179; *Kristian Fischer*: Die Verfassungsmäßigkeit rückwirkender Normen, Juristische Schulung, 9 (2001), S. 861 (861); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 89; *Mager*: Staatsrecht I, S. 351; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1984; *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 156; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 119.

¹⁵⁹² EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (242); EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (271); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/3/406, 408 vom 30. Oktober 2008 im Fall „Der Ombudsmann von Georgien und die Assoziation der jungen Juristen Georgiens gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2008, Batumi 2009, S. 34 (64); EVGG Nr. 2/2/516, 542 vom 14.05.2013, S. 19.

¹⁵⁹³ *Von Arnould*: Rechtsstaat, S. 703 (714).

¹⁵⁹⁴ *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 107.

¹⁵⁹⁵ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2133, 2339, 2345; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 288; *Stern*: Rechtliche und ökonomische Bedingungen der Freiheit, S. 206 (211).

Mit der Rechtssicherheit werden verständlicherweise solche Elemente des Rechtsstaatsprinzips in Verbindung gebracht, die mit der Verlässlichkeit des Rechts zu tun haben.¹⁵⁹⁶ Zu diesen Merkmalen gehören Erkennbarkeit, Klarheit, Bestimmtheit, Widerspruchsfreiheit, Berechenbarkeit und Beständigkeit staatlicher Entscheidungen.¹⁵⁹⁷ Wegen der inhaltlichen Ähnlichkeit sind einige Merkmale schwer voneinander zu unterscheiden.¹⁵⁹⁸

2. Normenklarheit

Nach Ansicht des BVerfG und der wissenschaftlichen Literatur ergibt sich die Rechtsklarheit aus dem Rechtsstaatsprinzip.¹⁵⁹⁹ Die Klarheit über den Bestand rechtswirksamer Staatsakte hält *Sachs* sogar für den Rechtsstaat grundlegend.¹⁶⁰⁰ Die Normenklarheit verlangt, dass die Rechtsnormen entsprechend ausgefertigt und verkündet werden müssen – also ihre Publizität.¹⁶⁰¹ Diese Forderungen werden auch mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit und der Transparenz in Verbindung gebracht.¹⁶⁰² Ihr Ziel ist es, dass jedermann ohne unzumutbare Schwierigkeiten über seine Rechtslage eine zuverlässige Information bekommen kann.¹⁶⁰³

Unter der Verkündung versteht das BVerfG die sog. formelle Gesetzesverkündung. Das Verfassungsgericht unterscheidet sie von der materiellen Gesetzesverkündung, die für das Inkrafttreten eines Gesetzes seine tatsächliche allgemeine Bekanntmachung fordert. Es genüge, dass das Gesetz in einer Weise der Öffentlichkeit zugänglich sei, die es dem Bürger gestatte, sich Kenntnis vom Inhalt des Gesetzes zu verschaffen, so das BVerfG.¹⁶⁰⁴ *Sobota* geht auch eher von einem förmlich-prozeduralen Charakter der Verkündungspflicht aus.¹⁶⁰⁵

Für den EGMR spielt die zumutbare, faktische Zugänglichkeit einer Norm eine bedeutendere Rolle als ihre formell korrekte Veröffentlichung.¹⁶⁰⁶ Eine solche Vorgehensweise macht die Frage der Normenklarheit von subjektiven Einschätzungen übermäßig abhängig. Die Unzumutbarkeit muss eine Bedeutung haben, wenn sie offensichtlich ist.

¹⁵⁹⁶ *Badura*: Staatsrecht, S. 377; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 50; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 122; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 132 ff.; *Stern*: Staatsrecht I, S. 829.

¹⁵⁹⁷ *Von Arnould*: Rechtsstaat, S. 703 (715 f.); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 123; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 119.

¹⁵⁹⁸ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 50.

¹⁵⁹⁹ So z. B.: *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauß, GG, Art. 20, Rn. 87; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 63; BVerfGE 99, 216 (243); 103, 21 (33); 108, 1 (20).

¹⁶⁰⁰ *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 123.

¹⁶⁰¹ *Von Arnould*: Rechtsstaat, S. 703 (715); *Denninger*: „Rechtsstaat“ oder „Rule of law“, S. 41 (45); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 52; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 66; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 123.

¹⁶⁰² *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2284; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 140.

¹⁶⁰³ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, a. a. O.; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 302.

¹⁶⁰⁴ BVerfGE 16, 6 (16 ff.); 90, 60 (85).

¹⁶⁰⁵ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 141.

¹⁶⁰⁶ *Franz Matscher*: Der Gesetzesbegriff der EMRK, in: Festschrift Edwin Loebenstein zum 80. Geburtstag, Wien 1991, S. 105 (113, 118).

Die Bedeutung der Zugänglichkeit eines Gesetzes im Kontext der Rechtssicherheit betont auch das VGG.¹⁶⁰⁷ Dabei konkretisiert es nicht, ob dafür eine formelle Verkündung ausreichend wäre. Da in Georgien die Bekanntmachung der Hoheitsakte gesetzlich ausführlich geregelt ist, lässt eine formelle Verkündung vermuten, dass für alle Interessenten der jeweilige Akt zugänglich ist.

Die wichtigsten Regelungen über die Verkündung georgischer Gesetze enthält Art. 68 Abs. 2, 5 und 6 VG. Diesen Verfassungsnormen lassen sich für die Rechtsklarheit relevante Forderungen entnehmen. Vor allem verlangt die Verfassung die Verkündung aller Gesetze. Die Verantwortung dafür trägt der Staatspräsident. Er unterzeichnet und verkündet ein vom Parlament beschlossenes Gesetz, darunter auch Verfassungsänderungen, binnen zehn Tagen.¹⁶⁰⁸ Die Verfassung sieht sogar eine Regelung für den Fall vor, dass der Staatspräsident seiner Pflicht nicht nachkommt. Dann unterzeichnet und verkündet das jeweilige Gesetz der Parlamentspräsident.¹⁶⁰⁹ In der Praxis geschieht das, wenn der Staatspräsident aus objektiven Gründen ein Gesetz nicht unterzeichnen und verkünden kann oder wenn er das aus politischen Gründen verweigert. Die letztere Entwicklung war für den Kohabitationszeitraum zwischen dem Staatspräsidenten einerseits und dem Parlament und der Regierung andererseits (vom 01.10.2012 bis 17.11.2013) charakteristisch. Nachdem die Opposition die Parlamentswahlen gewonnen und die Regierung formiert hatte, wies der Staatspräsident einige Gesetzesentwürfe zurück. Seine Einwände lehnte das Parlament jedoch mehrheitlich ab und verabschiedete die ursprünglichen Fassungen der Gesetzesentwürfe neu. Diese unterzeichnete und verkündete danach der Parlamentspräsident.

Die gleichen Bestimmungen über die Unterzeichnung und Verkündung der Gesetze sieht auch das NAG vor.¹⁶¹⁰ Dabei werden die Verfassungsforderungen präzisiert, indem das NAG festlegt, dass der Parlamentspräsident ein Gesetz binnen fünf Tagen nach dem Ablauf der Verkündungsfrist vom Staatspräsidenten unterzeichnen und verkünden muss.¹⁶¹¹

Art. 68 Abs. 6 VG bestimmt eine allgemeine Regelung des Inkrafttretens von Gesetzen. Ein Gesetz tritt am 15. Tag nach seiner amtlichen Verkündung in Kraft, soweit keine andere Frist festgelegt worden ist. Das Gleiche wiederholt Art. 23 Abs. 3 NAG. Dieser Zeitraum ermöglicht, dass die Betroffenen eine neue gesetzliche Regelung kennenlernen und sich darauf entsprechend vorbereiten. Es muss aber angemerkt werden, dass sich die Ausnahme in die Regel verwandelt hat. Die meisten Gesetze treten ab der amtlichen Verkündung in Kraft. In diesem Zusammenhang spielte Art. 45 Abs. 3 der alten Fassung vom NAG eine positive Rolle. Demgemäß trat ein Normativakt, der die rechtliche Verantwortung einführte oder verschärfte sowie neue Abgaben, ihre

¹⁶⁰⁷ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (271).

¹⁶⁰⁸ Art. 68 Abs. 2, Art. 73 Abs. 1 Buchst. „l“, Art. 102 Abs. 4 VG.

¹⁶⁰⁹ Art. 68 Abs. 5 VG.

¹⁶¹⁰ Art. 10 Abs. 8 Satz 1 NAG.

¹⁶¹¹ Art. 10 Abs. 8 Satz 3 NAG.

Struktur, Höhe, Einführungs- oder Entrichtungsregel bestimmte, nicht früher als am 15. Tag nach der Verkündung in Kraft. Diese Regelung trug den Forderungen der Rechtssicherheit Rechnung. Deswegen kann ihre Aufhebung als ein Rückschritt eingeschätzt werden.

Das VGG überwacht, dass die Verfassungsvorschriften über die Ausfertigung und Veröffentlichung von Gesetzen sowie von Parlamentsbeschlüssen eingehalten werden.¹⁶¹² So prüft das Verfassungsgericht von Amts wegen in den Fällen, die von Art. 19 Abs. 1 Buchst. „a“, „b“, „d“, „e“, „f“, „k“, „l“ und Abs. 2 VerfGG vorgesehen sind, ob gerügte Gesetze und Parlamentsbeschlüsse im formellen verfassungsrechtlichen Sinne korrekt ausgefertigt und verkündet wurden. Wenn ein Gesetz oder Parlamentsbeschluss in einer verfassungswidrigen Weise verabschiedet oder verkündet wurde, dann wird er als verfassungswidrig aufgehoben. Das ist eine zusätzliche Garantie für die Rechtsklarheit.

Nicht nur Gesetze, sondern auch andere Hoheitsakte, wie die Akte der Judikative und Exekutive, bedürfen einer Bekanntmachung in einer vom Gesetz vorgesehenen Form.¹⁶¹³ Im Unterschied zu Gesetzen treten die sog. untergesetzlichen Akte Georgiens sowie die Normativakte der autonomen Republiken und der Kommunen ab der amtlichen Verkündung in Kraft, wenn nicht durch sie ein anderer Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmt ist.¹⁶¹⁴ Das NAG legt auch die Fälle fest, in denen ein untergesetzlicher Normativakt nicht verkündet wird. Das geschieht nur dann, wenn er ein Staatsgeheimnis enthält.¹⁶¹⁵ Wenn ein Normativakt oder einer seiner Teile Grundrechte einschränkt oder die rechtliche Verantwortung einführt, dann ist seine Verkündung verbindlich.¹⁶¹⁶ Die Gesetzgebung sieht sogar die Veröffentlichung der Entwürfe untergesetzlicher Normativakte vor. Das ist obligatorisch, wenn sie von einem kollegialen Verwaltungsorgan verabschiedet werden.¹⁶¹⁷ Das wirkt positiv auf die Möglichkeit der Betroffenen, sich ein klares Bild über die eventuelle rechtliche Entwicklung zu verschaffen.

Was individuelle Verwaltungsakte angeht, werden sie in den per Gesetz vorgesehenen Fällen amtlich verkündet.¹⁶¹⁸ Sie sind in jedem Fall den Interessenten bekannt zu machen. Wenn die Zahl der Betroffenen mehr als 50 beträgt, dann kann die Bekanntmachung durch die Verkündung ersetzt werden.¹⁶¹⁹ Die Verkündung erfolgt in dem jeweiligen amtlichen Presseorgan eines

¹⁶¹² Art. 26 Abs. 2 Buchst. „b“ VerfGG.

¹⁶¹³ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 52; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 66; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2288; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 124; BVerfGE 84, 133 (159).

¹⁶¹⁴ Art. 23 Abs. 1 NAG.

¹⁶¹⁵ Art. 26 Abs. 3 Satz 1 NAG.

¹⁶¹⁶ Art. 26 Abs. 3 Satz 2 NAG.

¹⁶¹⁷ Art. 106² Abs. 1 AVGB.

¹⁶¹⁸ Art. 55 Abs. 1 AVGB.

¹⁶¹⁹ Art. 55 Abs. 2 Satz 1 AVGB.

Verwaltungsorgans.¹⁶²⁰ Wenn ein Verwaltungsorgan kein amtliches Presseorgan hat, dann wird ein individueller Verwaltungsakt in dem Presseorgan verkündet, das im ganzen Tätigkeitsgebiet des Verwaltungsorgans verbreitet wird. In einem solchen Fall ist auch eine öffentliche Bekanntgabe zulässig.¹⁶²¹

Die Aufhebung einer Rechtsnorm muss denselben Anforderungen entsprechen wie ihre Ausfertigung und Verkündung.¹⁶²² Die georgische Gesetzgebung sieht vor, dass die Änderungen eines Normativaktes nur durch einen gleichartigen Normativakt erfolgen dürfen.¹⁶²³ Die Forderungen der Ausfertigung, Verkündung und des Inkrafttretens sind gleich wie die des zu ändernden Normativaktes.¹⁶²⁴ Für die Nichtigkeitserklärung sowie die Aufhebung der Verwaltungsakte gelten die Regelungen für ihre Verabschiedung.¹⁶²⁵

Art. 85 Abs. 1 Satz 3 VG legt fest, dass eine Gerichtsentscheidung öffentlich verkündet werden muss. Dementsprechend macht das VGG seine Entscheidungen und Gutachten öffentlich bekannt.¹⁶²⁶ Ein Gutachten oder eine Entscheidung kann im Gerichtssaal nicht verkündet werden, wenn keine mündliche Verhandlung stattgefunden hat.¹⁶²⁷ Das Verfassungsgericht ist auch befugt, nur den Tenor einer Entscheidung oder eines Gutachtens bekannt zu machen. In diesem Fall muss der vollständige Text einer Gerichtspartei bei ihrer Forderung umgehend ausgehändigt werden.¹⁶²⁸

Die Entscheidung des VGG tritt ab ihrer öffentlichen Bekanntmachung in der Gerichtssitzung in Kraft. Sie muss aber binnen 15 Tagen ab der Bekanntmachung amtlich verkündet werden. In dem Fall, dass keine mündliche Verhandlung stattgefunden hat, wird eine Entscheidung binnen 15 Tagen nach der Unterzeichnung von Mitgliedern des VGG amtlich verkündet werden.¹⁶²⁹ Eine abweichende oder begleitende Meinung eines Verfassungsrichters wird mit einer entsprechenden Entscheidung ebenso amtlich veröffentlicht.¹⁶³⁰ Nicht nur die Entscheidungen des VGG, sondern auch andere Akte des Verfassungsgerichts – Beschlüsse und Protokollvermerke – können verkündet werden.¹⁶³¹ Wenn durch einen Beschluss ein Normativakt aufgehoben oder durch einen

¹⁶²⁰ Art. 56 Abs. 1 AVGB.

¹⁶²¹ Art. 56 Abs. 2 AVGB.

¹⁶²² *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 52; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2284; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 123.

¹⁶²³ Art. 20 Abs. 4 Satz 1 NAG.

¹⁶²⁴ Art. 20 Abs. 6 NAG.

¹⁶²⁵ Art. 60¹ Abs. 8, Art. 61 Abs. 3 AVGB.

¹⁶²⁶ Art. 27 Abs. 5 und Art. 29 Abs. 1 VVG.

¹⁶²⁷ Art. 29 Abs. 3 VVG.

¹⁶²⁸ Art. 29 Abs. 4 VVG.

¹⁶²⁹ Art. 33 Abs. 1 VVG.

¹⁶³⁰ Art. 47 Abs. 3 VerfGG; Art. 7 Abs. 5 VVG.

¹⁶³¹ Art. 22 Abs. 3 VVG.

Protokollvermerk eine Norm vorübergehend außer Kraft gesetzt wird, dann ist die Verkündung obligatorisch.¹⁶³²

Die Bekanntmachung der Entscheidungen ordentlicher Gerichte wird einerseits im Zivil- und Verwaltungsprozessrecht und andererseits im Strafprozessrecht teilweise unterschiedlich geregelt. Das ZPGB trägt der Rechtsklarheit weniger Rechnung. Im Zivilprozess wird lediglich der Tenor einer Gerichtsentscheidung veröffentlicht.¹⁶³³ Die Gerichtsparteien sollen eine begründete Entscheidung binnen 14 Tagen bekommen.¹⁶³⁴ Für das Kassationsgericht beträgt die Frist sogar einen Monat.¹⁶³⁵ So hat man innerhalb dieses Zeitraums keine Vorstellung darüber, aus welchem Grund das Zivilgericht die jeweilige Entscheidung getroffen hat. Es stellt sich eine legitime Frage, wie zu einem Schluss gekommen werden kann, ohne eine Begründung vorzulegen. Es ist auch offen, was dann geschieht, wenn das Gericht durch eine Argumentation zu einem anderen Schluss kommt. Im Verwaltungsverfahren werden bezüglich der Bekanntmachung die Regelungen vom ZPGB angewendet.¹⁶³⁶ Im Unterschied zum ZPGB sieht das StPGB die Bekanntmachung eines gesamten Strafurteils vor.¹⁶³⁷

Neben der Bestandsklarheit verlangt die Rechtsklarheit auch die inhaltliche Klarheit der Normen. Sie fordert, dass die Normen für ihre Adressaten inhaltlich hinreichend verständlich, klar, nachvollziehbar, überschaubar und widerspruchsfrei sind.¹⁶³⁸ Inhaltlich klar müssen sowohl Eingriffsnormen als auch Leistungsvorschriften sein.¹⁶³⁹ Das Gebot der Widerspruchsfreiheit gilt für einzelne Normen, aber auch für die gesamte Rechtsordnung.¹⁶⁴⁰ Seine Bedeutung, insbesondere im Strafprozessrecht, unterstreicht auch das VGG.¹⁶⁴¹

Die Forderungen der inhaltlichen Klarheit sind denjenigen der Bestimmtheit ähnlich. Es wird deswegen oft bemerkt, dass sich die Normenklarheit mit dem Gebot der Bestimmtheit überschneidet.¹⁶⁴² *Robbers* betont sogar, dass das Gebot der Normenklarheit ein Teilbereich der Bestimmtheit sei und verlange, dass keine überhöhten Anforderungen an die

¹⁶³² Art. 22 Abs. 4 VVG.

¹⁶³³ Art. 257 Abs. 1 Satz 1 ZPGB.

¹⁶³⁴ Art. 257 Abs. 2 ZPGB.

¹⁶³⁵ Art. 257 Abs. 3 ZPGB.

¹⁶³⁶ Art. 1 Abs. 2 VGB.

¹⁶³⁷ Art. 194 Abs. 1 Satz 1, Art. 328 Abs. 1 Satz 1 StPGB.

¹⁶³⁸ *Von Arnould*: Rechtsstaat, S. 703 (715); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 53; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 63; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2280 ff.; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 125; BVerfGE 1, 14 (45); 17, 306 (314); 47, 239 (247); 98, 106 (118 f.); 99, 216 (243); 103, 21 (33); 108, 169 (181 f.).

¹⁶³⁹ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2291.

¹⁶⁴⁰ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 56; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2282, 2289, 2323; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 46; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 113; BVerfGE 98, 83 (97); 98, 106 (118 f., 125 ff.); 98, 265 (301 f.).

¹⁶⁴¹ EVGG Nr. 2/3/182, 185, 191 vom 29.01.2003, S. 40 (78 f.).

¹⁶⁴² So z. B. *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 63.

Auslegungsbedürftigkeit von Normen gestellt werden.¹⁶⁴³ Dieser Meinung ist bezüglich der inhaltlichen Normenklarheit zuzustimmen.

Die Rechtsprechung und die wissenschaftliche Literatur rechnen der Normenklarheit auch Normenwahrheit zu.¹⁶⁴⁴ Nach diesem Gebot muss der wirkliche Normzweck für Normadressaten erkennbar sein. Der Gesetzgeber darf seine wahren Ansichten nicht verschleiern.¹⁶⁴⁵ Darauf weist auch das VGG in seiner Entscheidung Nr. 1/1/103, 117, 137, 147 – 48, 152 – 53 hin. Es betont, dass eine zu allgemeine Bestimmung des Ziels eines gerügten Gesetzes seinen ganzen Inhalt unklarer macht und die Auslegung erschwert.¹⁶⁴⁶ Die Bedeutung der Klarheit bezüglich des Normzwecks hebt das VGG ebenso in seiner Entscheidung Nr. 2/3/406, 408 hervor.¹⁶⁴⁷

Im Kontext der Normenklarheit spielt auch das Thema der Verweisungen eine wichtige Rolle. Diese sind als solche rechtsstaatlich grundsätzlich unbedenklich.¹⁶⁴⁸ Es gibt dennoch Unterschiede zwischen statischen und dynamischen Verweisungen.¹⁶⁴⁹ Das Rechtsstaatsprinzip fordert, dass die Betroffenen ohne Fachkenntnisse die in Bezug genommenen Normen und ihre Inhalte mit hinreichender Sicherheit erkennen können.¹⁶⁵⁰ Nach der Rechtsprechung des BVerfG leidet die Normklarheit, wenn wegen der Verweisungen und Weiterverweisungen „*ein hohes Fehlerrisiko in der Rechtsanwendung*“ entsteht.¹⁶⁵¹ Die georgische Gesetzgebung regelt die Frage der Verweisungen so, dass eine Unklarheit faktisch ausgeschlossen ist. Damit man klar verdeutlicht, auf welche Norm hingedeutet wird, muss bei einer Verweisung die Art und Benennung eines entsprechenden Normativaktes sowie Artikel, Absatz, Buchstabe und Satz genannt werden.¹⁶⁵²

¹⁶⁴³ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2279.

¹⁶⁴⁴ So z. B.: *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2320; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 125; BVerfGE 107, 218 (256); 108, 1 (20); 114, 196 (236 f.).

¹⁶⁴⁵ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2322; BVerfGE 17, 306 (318).

¹⁶⁴⁶ EVGG Nr. 1/1/103, 117, 137, 147 – 48, 152 – 53 vom 07.06.2001, S. 106 (114).

¹⁶⁴⁷ EVGG Nr. 2/3/406, 408 vom 30.10.2008, S. 34 (64 f.).

¹⁶⁴⁸ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 54; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2285 f.; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 138.

¹⁶⁴⁹ Näher über Verweisungen in: *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 54 f.; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 88; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2285 f.; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 39; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 290.

¹⁶⁵⁰ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2266; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 39; BVerfGE 8, 274 (302).

¹⁶⁵¹ BVerfGE 110, 33 (61 f.).

¹⁶⁵² Art. 16 Abs. 9 NAG.

3. Bestimmtheit

a) Die Grundlagen des Bestimmtheitsgebots

Es wird unterstrichen, dass die Bestimmtheit staatlicher Hoheitsakte rechtsstaatlich geboten ist und sie ihre dogmatische Grundlage im Rechtsstaatsprinzip findet.¹⁶⁵³ Auch das VGG verbindet die Bestimmtheit mit der Rechtssicherheit und dem Rechtsstaatsprinzip.¹⁶⁵⁴ Die Rechtsbefolgung stellt die wichtigste Forderung des Rechtsstaats dar. Die Verwirklichung der nomokratischen Idee ist aber nur dann möglich, wenn das Recht bestimmt und verständlich ist.¹⁶⁵⁵ Insbesondere die Normen, die das Staat-Bürger-Verhältnis regeln, müssen dem Bestimmtheitsgebot entsprechen. Darüber hinaus hat die Bestimmtheit eine Tragweite für andere Bereiche. So wird z. B. die Kompetenzklarheit als ein Teil des Bestimmtheitsgebots verstanden.¹⁶⁵⁶

Die Bestimmtheit wird auch mit der Gesetzesbindung, Gewaltentrennung und den Grundrechten in Verbindung gebracht.¹⁶⁵⁷ Sie wird ebenso mit dem rechtsstaatlichen Anspruch auf Rechtsschutz verknüpft.¹⁶⁵⁸ In dieser Hinsicht muss die Bestimmtheit eine hinreichende gerichtliche Kontrolle ermöglichen.¹⁶⁵⁹ Die gerichtliche Prüfung dient ihrerseits als ein Ausgleichsfaktor bei der Unbestimmtheit gesetzlicher Regelungen.¹⁶⁶⁰ Das VGG unterstreicht ebenfalls die Bedeutung der Bestimmtheit einerseits für die Gewährleistung der Gesetzes- und Verfassungshoheit und andererseits für die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes vor willkürlichen Grundrechtseingriffen. Deswegen müsse das Gesetz vor allem die Befugnisse der öffentlichen Macht detailliert und mit einer hinreichenden Qualität der Bestimmtheit darlegen. Das Gesetz dürfe keine Möglichkeit zulassen, dass die Exekutive den Umfang ihrer Tätigkeit unabhängig bestimmt. Das würde das Risiko und die Verlockung eines übertriebenen Grundrechtseingriffs stärken.¹⁶⁶¹

Die Tatsache, dass die Missachtung der Bestimmtheit zur Verletzung verschiedener Verfassungsprinzipien und Grundrechte führen kann, erschüttert nicht ihre Verbindung mit dem

¹⁶⁵³ Vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 20, Rn. 57; *Hans-Jürgen Papier/Johannes Möller*: Das Bestimmtheitsgebot und seine Durchsetzung, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 122 (1997), S. 177 (178); *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 2128; BVerfGE 120, 274 (315 f.).

¹⁶⁵⁴ EVGG Nr. 2/3/406, 408 vom 30.10.2008, S. 34 (64).

¹⁶⁵⁵ *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 396; *Papier/Möller*: Das Bestimmtheitsgebot, S. 177 (181 f.).

¹⁶⁵⁶ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 139.

¹⁶⁵⁷ *Gärditz*, in: *Berliner Kommentar*, Art. 20, Rn. 227; *Hofmann*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf*, GG, Art. 20, Rn. 85; *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 398 ff.; *Papier*: Gewaltentrennung, S. 95 (103); *Papier/Möller*: Das Bestimmtheitsgebot, S. 177 (179 f.); *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 119. Kritisch: *Ulrich M. Gassner*: Gesetzgebung und Bestimmtheitsgrundsatz, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 37 (1996), S. 37 (42 ff., 50 ff.).

¹⁶⁵⁸ *Papier*: Gewalttrennung, S. 95 (103); *Papier/Möller*: Das Bestimmtheitsgebot, S. 177 (180 f.); *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 2131; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 119.

¹⁶⁵⁹ *Badura*: Staatsrecht, S. 377; *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 58; BVerfGE 110, 33 (54 f.).

¹⁶⁶⁰ *Gärditz*, in: *Berliner Kommentar*, Art. 20, Rn. 227.

¹⁶⁶¹ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (274).

Rechtsstaatsprinzip. Ihr aus dem Rechtsstaatsprinzip stammender Charakter bleibt in unterschiedlichen Kontexten im Ganzen unveränderlich. Es kann auch betont werden, dass die oben erwähnten Prinzipien mit dem Rechtsstaatsgebot eng verknüpft sind.

b) Die Forderungen des Bestimmtheitsgebots

Es wird hervorgehoben, dass sich ein universeller Bestimmtheitsgrundsatz mit den allgemein festgelegten Anforderungen nicht klar formulieren lässt.¹⁶⁶² Deswegen wird er als eine *Prinzipien-Norm* eingeschätzt.¹⁶⁶³ Betreffend das Bestimmtheitsgebot gibt es auch keine Einheitlichkeit in terminologischer Hinsicht.¹⁶⁶⁴ Das VGG ist ebenfalls der Auffassung, dass ein allgemeiner Maßstab der Bestimmtheit nicht festgelegt werden kann. Er hängt von Eigenschaften eines konkreten Falls ab.¹⁶⁶⁵ Konkrete inhaltliche Forderungen an die Bestimmtheit variieren tatsächlich von Fall zu Fall. Dabei lässt sich im Allgemeinen erkennen, was der Bestimmtheitsgrundsatz verlangt.

Die Bestimmtheit fordert, dass die Rechtsnormen so bestimmt zu formulieren sind, dass ihre Adressaten die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten dementsprechend einrichten können.¹⁶⁶⁶ Das VGG betont diesbezüglich, dass ein Gesetz die von ihm geregelten Verhältnisse klar erwähnen, darlegen und abgrenzen muss.¹⁶⁶⁷ Der Mensch müsse genau und richtig erkennen, was der Gesetzgeber von ihm verlangt, um gemäß dieser Forderung zu handeln und die Folgen seiner Handlung vorherzusehen, so das Verfassungsgericht.¹⁶⁶⁸ Nach Auffassung des VGG verlangt das Bestimmtheitsgebot die Klarheit und Bestimmtheit der Rechtslage nicht nur für Bürger, sondern auch für Rechtsanwender.¹⁶⁶⁹

Es wird lediglich eine hinreichende und keinesfalls optimale und größtmögliche Bestimmtheit der Normen geboten.¹⁶⁷⁰ Es wird betont, dass allzu bestimmte Gesetze und die übergroße Relegungsdichte im Interesse der Einzelfallgerechtigkeit abgemildert werden müssen.¹⁶⁷¹ Andererseits dürfen die Gesetze nicht so unbestimmt sein, dass sich die Entscheidung wesentlicher

¹⁶⁶² So z. B.: *Gärditz*, in: Berliner Kommentar, Art. 20, Rn. 227; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2129, 2199.

¹⁶⁶³ *Gassner*: Bestimmtheitsgrundsatz, S. 37 (39, 56).

¹⁶⁶⁴ Näher in: *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 133.

¹⁶⁶⁵ EVGG Nr. 2/3/406, 408 vom 30.10.2008, S. 34 (64).

¹⁶⁶⁶ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 58; *Mager*: Staatsrecht I, S. 355; *Papier/Möller*: Das Bestimmtheitsgebot, S. 177 (184); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2129; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 126; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 289; *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 156; *Stern*: Staatsrecht I, S. 830; BVerfGE 31, 255 (264); 108, 52 (75); 110, 33 (53 f.); 113, 348 (375).

¹⁶⁶⁷ EVGG Nr. 1/1/103, 117, 137, 147 – 48, 152 – 53 vom 07.06.2001, S. 106 (114).

¹⁶⁶⁸ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (242); EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (271); EVGG Nr. 2/3/406, 408 vom 30.10.2008, S. 34 (64); EVGG Nr. 2/2/516, 542 vom 14.05.2013, S. 19.

¹⁶⁶⁹ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (219).

¹⁶⁷⁰ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 61; *Kunig*: Rechtsstaat, S. 421 (440).

¹⁶⁷¹ *Gassner*: Bestimmtheitsgrundsatz, S. 37 (41).

Fragen, insbesondere der Grundrechtseinschränkungen, die der Gesetzgeber vornehmen musste, ins freie Ermessen der Exekutive oder Judikative verschiebt.¹⁶⁷² In dieser Hinsicht halten es das BVerfG und die wissenschaftliche Literatur für wichtig, dass die äußeren Grenzen des exekutiven Handlungsspielraums, insbesondere bei den Eingriffsermächtigungen in Rechtspositionen des Einzelnen, klar bestimmt werden und ihre Einhaltung gerichtlich überprüfbar sein muss.¹⁶⁷³

Die Rechtsprechung des VGG entspricht im Ganzen den oben erwähnten Überlegungen. Nach der Position des Verfassungsgerichts lässt sich bei einer gesetzgeberischen Regelung nicht jede Unbestimmtheit *a priori* vermeiden. Der Gesetzgeber müsse dabei mindestens die jeweilige Hauptidee, seine gesetzgeberischen Ziele und seinen Willen klar darlegen.¹⁶⁷⁴ Wenn er z. B. einige Begriffe zwar erwähnt, aber sie nicht definiert, dann hält dies das VGG für inakzeptabel.¹⁶⁷⁵ Das Verfassungsgericht billigt ebenso solche Normen nicht, die so formuliert sind, dass die vom Gesetzgeber zu regelnden und entscheidenden Fragen faktisch in den Ermessensbereich anderer Organe abwandern.¹⁶⁷⁶

Die Rechtsprechung des VGG über den gesetzgeberischen Spielraum bezüglich der Bestimmtheit bedarf jedoch einer Vervollständigung wegen ihrer Widersprüchlichkeit. Einerseits räumt das VGG, etwa in der Entscheidung Nr. 1/2/384, dem Gesetzgeber einen breiten Ermessensspielraum ein. Dabei unterstreicht es, dass sich der gesetzgeberische Wille klar erkennen lassen muss, um eine falsche Interpretation oder Willkür und demzufolge eine Grundrechtsverletzung zu vermeiden.¹⁶⁷⁷

Die Forderungen an den Gesetzgeber betreffend die Bestimmtheit seien umso strenger, je intensiver der jeweilige Grundrechtseingriff sei, so das Verfassungsgericht.¹⁶⁷⁸ Andererseits fordert das VGG in der Entscheidung Nr. 1/3/407 fast die optimale Bestimmtheit. Nach seiner Stellungnahme muss geprüft werden, ob die Bestimmtheit der Norm eine solche Qualität aufweist, dass sogar ein einziger Fall der Grundrechtsverletzung eindeutig ausgeschlossen ist.¹⁶⁷⁹ Das ist aber faktisch unmöglich festzustellen, weil es einer umfangreichen Analyse aller Anwendungsmöglichkeiten einer gerügten Norm bedarf. Diese Position des VGG beschränkt auch die Möglichkeit einer grundrechtskonformen Auslegung und stellt die Verletzung des Bestimmtheitsgebotes ebenfalls dann fest, wenn es möglich wäre, eine Norm grundrechtskonform zu interpretieren. Das Verfassungsgericht verschärft sogar seine Auffassung, indem es betont, dass die gesetzliche Regelung, die bei der Rechtsanwendung ein Fehlerrisiko verursacht, gegen das Bestimmtheitsgebot

¹⁶⁷² Gärditz, in: Berliner Kommentar, Art. 20, Rn. 227; Hesse: Bedeutung der Grundrechte, S. 127 (155).

¹⁶⁷³ So z. B.: Robbers, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2175; BVerfGE 6, 32 (42); 21, 73 (78 ff.).

¹⁶⁷⁴ EVGG Nr. 2/3/406, 408 vom 30.10.2008, S. 34 (64).

¹⁶⁷⁵ EVGG Nr. 1/1/103, 117, 137, 147 – 48, 152 – 53 vom 07.06.2001, S. 106 (115).

¹⁶⁷⁶ EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (25).

¹⁶⁷⁷ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (200).

¹⁶⁷⁸ EVGG Nr. 1/2/384 vom 02.07.2007, S. 186 (219).

¹⁶⁷⁹ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (272).

verstößt. So kommt endlich das VGG zu dem Schluss, dass die angefochtene Norm der Bestimmtheit nicht entspricht, weil eine Version ihrer vernünftigen Auslegung verfassungswidrig ist.¹⁶⁸⁰ Paradoxe Weise wiederholt das Verfassungsgericht die oben genannte Je-desto-Formel in der gleichen Entscheidung. Das VGG unterstreicht sogar, dass die Unbestimmtheit einer Norm nicht verfassungswidrig ist, soweit ihre vernünftige Interpretation, die das Wesen der durch sie geregelten Verhältnisse mit einer hinreichenden Sicherheit klarmacht, möglich ist.¹⁶⁸¹ So legt das Verfassungsgericht in ein und derselben Entscheidung widersprüchliche Positionen dar. Die übertriebenen Forderungen an Bestimmtheit müssen abgemildert und die Rechtsprechung in dieser Hinsicht vereinheitlicht werden.

Die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots in einem konkreten Fall hängen von der Intensität der Einwirkungen auf Normadressaten sowie von der Eigenart des geregelten Sachbereichs ab.¹⁶⁸² Das BVerfG setzt strengere Bestimmtheitsmaßstäbe bezüglich staatlicher Grundrechtseingriffe, insbesondere ihrer Voraussetzungen.¹⁶⁸³ *Kunig* unterstreicht, dass die Rechtsunsicherheit im Grundrechtsbereich gegen die zugrunde liegenden Grundrechte verstößt.¹⁶⁸⁴ Die Normen in diesem Bereich müssen „nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt“ sein.¹⁶⁸⁵ In diesem Kontext wird der Art, Schwere und Intensität des jeweiligen Grundrechtseingriffs¹⁶⁸⁶ sowie der Eindeutigkeit, Abgrenzbarkeit und Vorhersehbarkeit des Regelungsgegenstands¹⁶⁸⁷ eine große Tragweite zugemessen.

Das VGG hebt auch die Bedeutung der Bestimmtheit für die Grundrechtseinschränkungen und -inhaltsbestimmungen hervor.¹⁶⁸⁸ Das Verfassungsgericht betrachtet die Prüfung, ob die Unbestimmtheit einer Norm die Grundrechtsverletzung verursacht hat, als einen Bestandteil und eines der entscheidenden Kriterien der Verfassungsmäßigkeitskontrolle.¹⁶⁸⁹ Das VGG betont, dass eine vage und zweideutige Norm die verfassungskonforme Regelung eines Grundrechtseingriffs

¹⁶⁸⁰ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (286).

¹⁶⁸¹ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (275).

¹⁶⁸² *Gärditz*, in: Berliner Kommentar, Art. 20, Rn. 227; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 59; *Kunig*: Rechtsstaat, S. 421 (440); *Papier/Möller*: Das Bestimmtheitsgebot, S. 177 (187 f.); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2199; BVerfGE 86, 288 (311), 93, 213 (238); 102, 254 (337); 109, 133 (188); 110, 33 (55).

¹⁶⁸³ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 65; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 128; BVerfGE 17, 306 (314 f.); 41, 251 (266).

¹⁶⁸⁴ *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 399.

¹⁶⁸⁵ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 85; *Papier/Möller*: Das Bestimmtheitsgebot, S. 177 (188); *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 291; BVerfGE 8, 274 (325); 80, 137 (161).

¹⁶⁸⁶ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2139, 2200; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 289, 291; BVerfGE 83, 130 (145); 110, 33 (55); 120, 378 (408).

¹⁶⁸⁷ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 60; BVerfGE 87, 234 (263); 93, 213 (238); 102, 254 (337); 102, 347 (361).

¹⁶⁸⁸ EVGG Nr. 1/1/374, 379 vom 09.02.2007, S. 125 (132); EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (270 f.).

¹⁶⁸⁹ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (242); EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (271).

nicht gewährleisten kann.¹⁶⁹⁰ Nach seiner Auffassung müssen Ziele, Grundlagen und Folgen einer Grundrechtseinschränkung bestimmt und vorhersehbar sein.¹⁶⁹¹

Das BVerfG stellt besonders hohe Anforderungen an die Bestimmtheit in denjenigen Fällen, in denen in Grundrechte verdeckt eingegriffen wird und der Betroffene sich erst nach dem Eingriff wehren kann.¹⁶⁹² Das Gleiche betont auch das VGG bezüglich der Normen, die das Kommunikationsgeheimnis einschränken. Das Verfassungsgericht begründet diese Position durch den verdeckten Charakter der Fahndungsmaßnahmen, das Ausbleiben der rechtlichen Möglichkeit der Betroffenen, an einem entsprechenden Gerichtsverfahren teilzunehmen und sich rechtlich zu schützen, sowie die Schwierigkeiten des Schutzes der Interessen von Dritten, die durch eine Fahndungsmaßnahme beeinträchtigt werden könnten.¹⁶⁹³ Das Thema der Bestimmtheit der die Fahndungsmaßnahmen regelnden Normen ergreift das VGG auch in der Entscheidung Nr. 2/1/484. Nach seiner Stellungnahme müssen diese Vorschriften so bestimmt sein, dass keine noch so geringe Gefahr der Grundrechtsverletzung zugelassen wird.¹⁶⁹⁴

Das VGG unterstreicht die besondere Strenge der Bestimmtheitsforderungen im Bereich des Straf- und Polizeirechts. Das sei der Fall, wenn es sich um Normen handelt, die die grundrechtseinschränkenden polizeilichen Funktionen bestimmen, so völlig zu Recht das Verfassungsgericht.¹⁶⁹⁵ Nach seiner Auffassung müssen auch die Vorschriften des Strafprozessrechts maximal eindeutig und bestimmt sein, um keine Möglichkeit für eine zweideutige Auslegung zuzulassen.¹⁶⁹⁶

Im oben genannten Zusammenhang ist die Entscheidung Nr. 1/3/393, 397 hervorzuheben. Es handelte sich um die Normen des StPGB und ZPGB, die den Arrest wegen einer offensichtlichen und frechen Missachtung dem Gericht gegenüber bestimmten. Das VGG betont diesbezüglich zwei Momente. Erstens müsse der Gesetzgeber den Inhalt der Rechtsverletzung als solche klar definieren. Zweitens müsse diese Rechtsverletzung von anderen Rechtsverletzungen gegen das gleiche Objekt klar und eindeutig abgrenzbar sein. Diese Voraussetzungen sind nach Meinung des VGG im gegebenen Fall nicht gewährleistet. Der Inhalt der gerügten Normen sei unklar und außerdem von Art. 366¹⁶⁹⁷ StGBG nicht eindeutig abgrenzbar.¹⁶⁹⁸ Der Position des Verfassungsgerichts lässt sich zustimmen. In diesem Fall geht es um die Freiheit des Menschen.

¹⁶⁹⁰ EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (25).

¹⁶⁹¹ EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.04.2013, S. 14.

¹⁶⁹² *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 65; BVerfGE 100, 313 (359 f., 372); 110, 33 (53 f.).

¹⁶⁹³ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (272 f.).

¹⁶⁹⁴ EVGG Nr. 2/1/484 vom 29.02.2012, S. 10 f.

¹⁶⁹⁵ EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.04.2013, S. 14.

¹⁶⁹⁶ EVGG Nr. 2/3/182, 185, 191 vom 29.01.2003, S. 40 (66, 78).

¹⁶⁹⁷ *Die Missachtung des Gerichts*.

¹⁶⁹⁸ EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (112 ff.).

Eine solche doppelte Unklarheit in diesem Bereich ist mit dem Grundsatz der Bestimmtheit nicht vereinbar.

c) Unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln

Im Kontext der Bestimmtheit wird der Frage unbestimmter Rechtsbegriffe und der Generalklauseln eine wichtige Bedeutung zugemessen. Es wird betont, dass ihre Anwendung, sogar im Strafrecht,¹⁶⁹⁹ nicht automatisch rechtsstaats- und verfassungswidrig ist und sogar für die Anpassung an die wechselnde Realität geboten sein kann.¹⁷⁰⁰ Die Auffassung des VGG weicht von dieser Stellungnahme nicht ab. So ist das Verfassungsgericht der Meinung, dass es der Gesetzgeber nicht vermag, alle Fälle und Gründe eines vernünftigen Verdachtes bei der Festnahme einer Person gesetzlich zu erfassen. Es sei ausschlaggebend, dass er allgemeine Kriterien festlege, aufgrund derer konkrete Festnahmen erörtert und beurteilt werden könnten.¹⁷⁰¹ Die Notwendigkeit „flexibler Begriffe“ erkennt das Verfassungsgericht auch im Polizeirecht an. Eine Norm müsse für die im Voraus nicht zu voraussehenden Umstände geeignet sein. Für die praktische Anwendbarkeit brauche eine Regulierung eine gewisse Flexibilität.¹⁷⁰²

Das BVerfG und die wissenschaftliche Literatur halten die Bestimmtheit nicht für verletzt, wenn unbestimmte Rechtsbegriffe durch die Anwendung herkömmlicher Auslegungsmethoden präzisiert und zuverlässig interpretiert werden können.¹⁷⁰³ Das VGG fordert von Normanwendern, dass sie solche Auslegungsmethode verwenden müssen, die das Wesen und die Geltungsgrenzen der Norm am klarsten verdeutlichen.¹⁷⁰⁴ Nach Auffassung des Verfassungsgerichts muss ein Gesetz als unbestimmt eingeschätzt werden, wenn alle Auslegungsmethoden angewendet werden, aber man seinen echten Inhalt nicht feststellen kann oder wenn sein Wesen verständlich ist, aber seine Geltungsgrenzen unklar sind.¹⁷⁰⁵

¹⁶⁹⁹ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2146, 2204; BVerfGE 92, 1 (12); 96, 68 (97 f.).

¹⁷⁰⁰ Näher darüber in: *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (240, 257); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 86; *Kunig*: Rechtsstaat, S. 421 (440); *Mager*: Staatsrecht I, S. 355 f.; *Papier/Möller*: Das Bestimmtheitsgebot, S. 177 (184 ff.); *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 39; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 289; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 120.

¹⁷⁰¹ EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (26 f.).

¹⁷⁰² EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.04.2013, S. 15.

¹⁷⁰³ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2204; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 127; BVerfGE 90, 1 (16 f.); 92, 365 (409 f.); 117, 71 (111 f.); 118, 168 (188).

¹⁷⁰⁴ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/428, 447, 459 vom 13. Mai 2009 im Fall „Der Ombudsmann von Georgien, der Bürger von Georgien Elgudja Sabauri und der Bürger von der Russischen Föderation Zviad Mania gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2009, Batumi 2010, S. 29 (49).

¹⁷⁰⁵ EVGG Nr. 1/1/428, 447, 459 vom 13.05.2009, S. 29 (51).

Die Auslegungs- und Konkretisierungsnotwendigkeit einer Norm bedeutet also nicht ihre Unbestimmtheit.¹⁷⁰⁶ Dabei wird betont, dass die äußerste Grenze des gesetzgeberischen Spielraums gewahrt und die Möglichkeit der richterlichen Überprüfung gegeben sein muss.¹⁷⁰⁷ Eine Norm darf nicht wegen ihrer evidenten Unbestimmtheit die behördliche oder gerichtliche Willkür ermöglichen.¹⁷⁰⁸ Das VGG misst in dieser Hinsicht der klaren, vorhersehbaren und unzweideutigen Gesetzgebung eine große Bedeutung zu.¹⁷⁰⁹ Das Verfassungsgericht unterstreicht, dass die Normen im strafrechtlichen Bereich bei ihrer Interpretation die Möglichkeit kontroverser Rechtsergebnisse maximal reduzieren müssen. Die Begründung der Strafbarkeit einer Handlung sei die exklusive Aufgabe des Gesetzgebers. Er habe sie so zu erfüllen, dass ein Rechtsanwender einen Tatbestand nicht selbst kreieren könnte.¹⁷¹⁰

Im oben genannten Zusammenhang ist auch die Entscheidung Nr. 1/1/186 interessant. Art. 97 Abs. 2 ZPGB bestimmte, dass das Gericht eine Person als Parteivertreter nicht zulassen konnte, wenn sie keine „ausreichenden Eigenschaften“ dafür hatte. Dabei konkretisierte der Gesetzgeber nicht, was er unter „ausreichenden Eigenschaften“ verstand. Deswegen war die Auslegung dieser Norm völlig vom Ermessen des jeweiligen Richters abhängig und ein willkürlicher Beschluss nicht auszuschließen. Hinzu kam die Tatsache, dass die Anfechtung eines solchen Beschlusses nicht zulässig war. Nach Auffassung des VGG führte das im Gesamtergebnis zu einem schweren Eingriff in das Recht auf Verteidigung aus Art. 42 Abs. 3 VG.¹⁷¹¹ Die Wichtigkeit des Ausschlusses der behördlichen Willkür bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe betont das VGG auch in der Entscheidung Nr. 1/3/407.¹⁷¹²

d) Rechtsanwendungspraxis und Bestimmtheitsgebot, „gewissenhafte Auslegung“

Die Rechtsanwendungspraxis spielt in der Rechtsprechung des VGG im Allgemeinen eine eher untergeordnete Rolle. Im Regelfall stellt das Verfassungsgericht auf seine eigene Interpretation der gerügten Norm ab.¹⁷¹³ Seiner Auffassung nach bedeutet die falsche Auslegung einer Norm in der

¹⁷⁰⁶ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2205, 2218; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 289; *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 156; BVerfGE 83, 130 (145); 84, 133 (149); 103, 332 (384).

¹⁷⁰⁷ *Jarass*, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20, Rn. 58; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 39; BVerfGE 6, 32 (42); 21, 73 (78 ff.).

¹⁷⁰⁸ *Papier*: Gewaltentrennung, S. 95 (105); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2174; BVerfGE 80, 137 (161).

¹⁷⁰⁹ EVGG Nr. 2/2/516, 542 vom 14.05.2013, S. 19.

¹⁷¹⁰ EVGG Nr. 2/2/516, 542 vom 14.05.2013, S. 21.

¹⁷¹¹ EVGG Nr. 1/1/186 vom 16.02.2004, S. 5 (10).

¹⁷¹² EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (282 f.).

¹⁷¹³ So z. B.: EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (286); EVGG Nr. 2/3/406, 408 vom 30.10.2008, S. 34 (67); EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.04.2011, S. 47; BVGG Nr. 9/189 vom 10.07.2002, S. 9.

Rechtsanwendungspraxis nicht ihre Verfassungswidrigkeit.¹⁷¹⁴ Zwar sei bei der Prüfung einer Norm die Anwendungspraxis zu berücksichtigen, aber ihre Verfassungswidrigkeit müsse vom Inhalt und nicht nur von der Praxis ausgehen, so das VGG.¹⁷¹⁵ Andererseits bedeute eine verfassungsmäßige Rechtsanwendungspraxis *a priori* keine Verfassungsmäßigkeit einer angefochtenen Norm.¹⁷¹⁶ Das Verfassungsgericht betont jedoch dabei die Relevanz der Anwendungspraxis dann, wenn eine Norm verschiedene Interpretationsmöglichkeiten bietet.¹⁷¹⁷

Die Position des VGG bezüglich der Bedeutung der Rechtsanwendungspraxis ist durch objektive Gründe verursacht. Wegen der Spezifik seiner Befugnisse bleibt dem Verfassungsgericht kein anderer vernünftiger Weg. Es beurteilt die Verfassungsmäßigkeit einer gerügten Norm. Wenn eine Grundrechtsverletzung nicht durch sie, sondern durch ihre willkürliche Auslegung erfolgt, ist die Aufhebung einer im verfassungsrechtlichen Sinne unbedenklichen Vorschrift unzulässig und würde auch praktisch kein Effekt bewirken.

Die Lage sieht anders aus, wenn eine grundrechtsverletzende Praxis durch die Unbestimmtheit einer Norm veranlasst wird. In diesem Kontext muss das Verfassungsgericht sowohl die jeweilige Vorschrift als auch die Anwendungspraxis eingehend überprüfen. Bei einer solchen Prüfung wendet das VGG den Test der „*gewissenhaften Auslegung*“ an. Wenn es durch eine gewissenhafte Auslegung unmöglich sei, eine Norm willkürlich und grundrechtsschädigend anzuwenden, dann erfülle diese Norm die Forderungen der Rechtssicherheit, so das Verfassungsgericht.¹⁷¹⁸ In seiner späteren Rechtsprechung präzisiert und mildert das VGG die Forderung der gewissenhaften Auslegung, indem es betont, dass es ausreiche, wenn es möglich ist, eine gerügte Norm mithilfe einer der Auslegungsmethoden klar zu interpretieren.¹⁷¹⁹ So wird der notwendige Raum für eine verfassungskonforme Auslegung geschaffen.

Die Betonung der Gewissenhaftigkeit wurde durch die bittere Erfahrung der willkürlichen Tätigkeit der Verwaltungsorgane verursacht. So war z. B. der Ursprung des Problems der beschwerdeführenden ehemaligen Universitätsprofessoren in der Entscheidung Nr. 2/2-389 nicht die angefochtenen Normen selbst, sondern deren äußerst willkürliche Auslegung, wodurch die Beschwerdeführer ihre Arbeitsstellen verloren. Das neue Gesetz über die Hochschulausbildung sah eindeutig die Neuernennung amtierender Professoren und anderer Universitätsmitarbeiter vor.¹⁷²⁰ Stattdessen wurden die Beschwerdeführer entlassen und nicht erneut ernannt. Das

¹⁷¹⁴ EVGG Nr. 2/2/180 – 183 vom 05.11.2002, S. 58 (71); EVGG Nr. 2/3/406, 408 vom 30.10.2008, S. 34 (67).

¹⁷¹⁵ EVGG Nr. 1/1/428, 447, 459 vom 13.05.2009, S. 29 (52).

¹⁷¹⁶ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (285).

¹⁷¹⁷ BVGG Nr. 2/1/481 vom 22.03.2010, S. 5 f.

¹⁷¹⁸ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (243).

¹⁷¹⁹ EVGG Nr. 2/1/415 vom 06.04.2009, S. 6 (25).

¹⁷²⁰ Das Gesetz von Georgien „Über die Hochschulausbildung“ vom 21. Dezember 2004, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 2, 10/01/2005, Art. 89 Abs. 11.

Verfassungsgericht vermochte in diesem Fall wegen seiner eingeschränkten Befugnisse keinen effektiven Gerichtsschutz zu leisten. Es betonte allerdings, dass die Regelungen im Personalbereich die Aufgaben des Rektors so konkret, klar und verständlich regelten, dass sie den Bestimmtheitsforderungen entsprachen und keinen noch so winzigen Spielraum für eine willkürliche und gesetzeswidrige Personalentscheidung zuließen.¹⁷²¹

e) Die Bestimmtheit der Rechtsanwendungsakte

Das Bestimmtheitsgebot gilt nicht nur für Rechtsnormen, sondern auch für Akte der Rechtsanwendung.¹⁷²² So müssen sowohl die Ermächtigungen zum Erlass von Verwaltungsakten, insbesondere von untergesetzlichen Akten,¹⁷²³ als auch die Verwaltungsakte selbst hinreichend bestimmt und begrenzt sein.¹⁷²⁴ In diesem Bezug spielt insbesondere die Begrenzung einer Ermächtigung eine große Rolle, weil sie zwar hinreichend bestimmt, aber unbegrenzt sein kann.¹⁷²⁵

In der wissenschaftlichen Literatur wird unterstrichen, dass die Bestimmtheit von Einzelakten strengeren Anforderungen genügen muss, weil sie Einzelfälle regeln und die Grundlagen der Vollstreckung darstellen.¹⁷²⁶ Diese Position ist berechtigt, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass im Regelfall in Grundrechte durch Rechtsanwendungsakte eingegriffen wird. Nach der Auffassung des BVerfG und der wissenschaftlichen Literatur ist das Bestimmtheitsgebot ebenso im Bereich der Leistungsverwaltung zu berücksichtigen.¹⁷²⁷

Auch die Gerichtsentscheidungen, insbesondere deren Tenor, müssen bestimmt sein und die Rechtslage klar erkennen lassen. Dabei werden den Gerichten ebenso wie der Verwaltung im Rahmen der Gesetze Ermessensspielräume eingeräumt.¹⁷²⁸ Diese Möglichkeit begründet aber ihrerseits auch Bestimmtheitsanforderungen an die Judikatur im Sinne der Vorhersehbarkeit ihrer Entscheidungen.¹⁷²⁹ Es wird zutreffend betont, dass die Rechtsprechung bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe jedenfalls die Klarheit gegenüber dem Gesetzeswortlaut erhöhen muss.¹⁷³⁰

¹⁷²¹ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (253).

¹⁷²² *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2137.

¹⁷²³ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 67; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2157 ff.

¹⁷²⁴ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 61.

¹⁷²⁵ *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 156 f.

¹⁷²⁶ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 68; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2208; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 130.

¹⁷²⁷ So z. B. *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 119 f.; BVerfGE 108, 52 (75).

¹⁷²⁸ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2185.

¹⁷²⁹ *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 130.

¹⁷³⁰ *Papier/Möller*: Das Bestimmtheitsgebot, S. 177 (192).

Aus bekannten Kompetenzgründen sind die Möglichkeiten des VGG im Bereich der Bestimmtheitsprüfung von Rechtsanwendungsakten beschränkt. Seine Rechtsprechung enthält jedoch diesbezüglich einige Forderungen. So betont z. B. das Verfassungsgericht, dass ein Strafgericht eine Norm so auslegen muss, dass ein Betroffener klar begreift, aus welcher seiner Handlungen die strafrechtliche Verantwortung folgt.¹⁷³¹

4. Rechtsbeständigkeit und Vertrauensschutz

a) Allgemeine Bedeutung

Die wissenschaftliche Literatur hebt die Beständigkeit staatlicher Akte und damit den Vertrauensschutz im Hinblick auf eine bestehende Rechtslage oder Rechtsposition als ein zentrales Element der Rechtssicherheit hervor.¹⁷³² Das Recht muss Stabilität stiften und stärken. Das ist der Fall, wenn seine Adressaten ihre Rechtsstellung voraussehen und sich darauf verlassen können.¹⁷³³

Wenn sich der Bürger in seinem Vertrauen enttäuscht fühlt, führt das zu seiner Entfremdung und manchmal sogar zu Gegnerschaft zum Staat und zum Recht. Es wird deshalb richtig betont, dass das Recht ohne Beständigkeit seine Aufgabe als Ordnungsfaktor des sozialen und staatlichen Lebens nicht zu erfüllen vermag.¹⁷³⁴

Das BVerfG und die wissenschaftliche Literatur betonen, dass für den Bürger die Rechtssicherheit vor allem Vertrauensschutz bedeutet.¹⁷³⁵ Rechtsbeständigkeit und Vertrauensschutz sind eng miteinander verbunden. Durch die Beständigkeit wird das individuelle Vertrauen in Hoheitsakte und deren Kontinuität gestärkt.¹⁷³⁶

Das Gebot des Vertrauensschutzes fordert, dass das Vertrauen des Einzelnen in die Beständigkeit der jeweiligen Rechtslage und in die Verlässlichkeit des staatlichen Handelns respektiert, berücksichtigt und geschützt werden muss.¹⁷³⁷ Der Vertrauensschutz ziehe den in verfassungsmäßig verbürgte Rechtsstellungen belastend eingreifenden Hoheitsakten enge Grenzen, so das BVerfG.¹⁷³⁸ Der Vertrauensschutz gilt dabei nicht nur für den Grundrechtsbereich, sondern auch für andere

¹⁷³¹ EVGG Nr. 3/2/416 vom 11.07.2011, S. 8.

¹⁷³² *Mager*: Staatsrecht I, S. 356; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2540; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 131; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 154 ff., 506 ff; *Stern*: Staatsrecht I, S. 831.

¹⁷³³ *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (741).

¹⁷³⁴ *Hartmut Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz (§ 79), in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV – Aufgaben des Staates, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg 2006, S. 395 (396).

¹⁷³⁵ So z. B.: *Badura*: Staatsrecht, S. 375, 378; *Fischer*: Die Verfassungsmäßigkeit rückwirkender Normen, S. 861 (861); BVerfGE 13, 261 (271).

¹⁷³⁶ *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 131.

¹⁷³⁷ *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (397, 401); *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 155.

¹⁷³⁸ BVerfGE 63, 343 (356 f.); 67, 1 (14).

Bereiche,¹⁷³⁹ bspw. für Gemeinden.¹⁷⁴⁰ Man rechnet den Grundsatz des Vertrauensschutzes auch den ungeschriebenen Rechtsgrundsätzen des Europäischen Gemeinschaftsrechts zu.¹⁷⁴¹

b) Die verfassungsrechtliche Regelung der Rückwirkung belastender Gesetze

Dem Grundsatz des Vertrauensschutzes wird eine große Tragweite bezüglich der Rückwirkung belastender Gesetze beigemessen.¹⁷⁴² Der Einzelne muss das Vertrauen in die zeitliche Beständigkeit des Rechts haben.¹⁷⁴³ Andernfalls kann man weder die durch das Recht eingeräumten Möglichkeiten vollständig in Anspruch nehmen noch den durch das Recht bestimmten Verboten gewissenhaft folgen. Begünstigende Rückwirkungen werden im Unterschied zu belastenden Rückwirkungen im rechtssicherheitlichen Sinne als unbedenklich und zulässig eingeschätzt.¹⁷⁴⁴ Das ist dadurch verursacht, dass die Rechtssicherheit lediglich den Schutz vor einer nachträglichen Verschlechterung der Rechtspositionen eines Betroffenen gewährleistet.¹⁷⁴⁵

Als belastend werden nicht nur diejenigen Normen betrachtet, die Ge- und Verbote vorsehen, sondern auch alle Gesetze, die eine bestehende Rechtsposition rückwirkend verschlechtern.¹⁷⁴⁶ Das Rückwirkungsverbot ist nicht nur für das Staat-Bürger-Verhältnis relevant, sondern auch beispielsweise für das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden.¹⁷⁴⁷ Das GG enthält dabei kein generelles Rückwirkungsverbot. Art. 103 Abs. 2 GG sieht einen ausdrücklichen Ausschluss der Rückwirkung nur bei strafbegründenden und strafverschärfenden Gesetzen vor.¹⁷⁴⁸

Die verfassungsrechtliche Lage Georgiens sieht ähnlich aus. Gemäß Art. 42 Abs. 5 VG ist niemand für eine Handlung verantwortlich, die im Moment ihrer Verübung nicht als Rechtsverletzung galt. Ein Gesetz hat keine rückwirkende Kraft, es sei denn, es mildert die Verantwortung oder hebt sie auf. Diese Forderung ist auch in Art. 24 Abs. 2 NAG niedergeschrieben. Es wird jedoch

¹⁷³⁹ *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (401, 474); *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20, Rn. 131; *Thienel*: Vertrauensschutz, S. 72.

¹⁷⁴⁰ *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 1998.

¹⁷⁴¹ *Sabine Altmeyer*: Vertrauensschutz im Recht der Europäischen Union und im deutschen Recht. Analyse und Vergleich anhand der Rechtsprechung des EuGH und der deutschen Fachgerichte, Baden-Baden 2003, S. 117.

¹⁷⁴² *Altmeyer*: Vertrauensschutz, S. 109; *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 2332.

¹⁷⁴³ *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (403); *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 120.

¹⁷⁴⁴ *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 75; *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 2372; *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 159. Anders in: *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (425).

¹⁷⁴⁵ *Fischer*: Die Verfassungsmäßigkeit rückwirkender Normen, S. 861 (862).

¹⁷⁴⁶ *Hofmann*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf*, GG, Art. 20, Rn. 80; *BVerfGE* 30, 367 (386).

¹⁷⁴⁷ *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 2352.

¹⁷⁴⁸ *Badura*: Staatsrecht, S. 378; *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 72; *Fischer*: Die Verfassungsmäßigkeit rückwirkender Normen, S. 861 (861 f.); *Wolfgang Heyde*: Rechtsprechung, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.)*: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 2, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 1579 (1612 f.); *Hofmann*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf*, GG, Art. 20, Rn. 76; *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 417; *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 2337, 2385; *Schnapp*, in: *von Münch/Kunig*, GG, Art. 20, Rn. 41; *Sommerrmann*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 20, Rn. 294; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 120.

hinzugefügt, dass ein Normativakt eine ausdrückliche Bestimmung über seine Rückwirkung enthalten muss.¹⁷⁴⁹ Das dient der Bestimmtheit einer rückwirkenden Norm. Die Bestimmungen von Art. 42 Abs. 5 VG finden auch in anderen Gesetzen ihren Niederschlag. So sieht das Strafgesetzbuch von Georgien (StGBG) die Strafrechtswidrigkeit und Strafbarkeit einer Handlung nur durch das Strafgesetz vor, das bei ihrer Begehung in Kraft war.¹⁷⁵⁰ Das Strafgesetz, das die strafrechtliche Verantwortung begründet oder verschärft, hat keine rückwirkende Kraft.¹⁷⁵¹ Etwas weiter als Art. 42 Abs. 5 geht das Bürgerliche Gesetzbuch von Georgien (BGBG). Es verbietet auch diejenige Rückwirkung, die beschädigend ist oder die Lage einer Person verschlechtert.¹⁷⁵²

In Georgien ist also nicht nur die Rückwirkung der strafrechtlich belastenden Normen verfassungsrechtlich verboten, sondern auch die rückwirkende Kraft der Gesetze, die die Verantwortung einer anderen Art einführen oder verschärfen. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass ebenfalls Art. 103 Abs. 2 GG systematisch so ausgelegt wird, dass diese Norm auch für das Ordnungswidrigkeitenrecht gilt sowie ehrengerichtliche Disziplinarstrafen und die Veränderung der Rechtfertigungsgründe umfasst.¹⁷⁵³

Gaul ist aber bezüglich des Art. 42 Abs. 5 VG anderer Meinung. Diese Verfassungsvorschrift sei wegen ihrer systematischen Stellung nicht auf das öffentliche und zivile Recht zu erstrecken.¹⁷⁵⁴

Die Normen von Art. 42 VG enthalten jedoch nicht nur strafrechtlich relevante Bestimmungen. Deswegen ist das Argument der systematischen Stellung nicht ausschlaggebend. In Art. 42 Abs. 5 VG werden die allgemeinen Begriffe „*samartaldargwewa*“ (Rechtsverletzung) und „*pasuchismgebloba*“ (Verantwortung) verwendet, weil hier nicht nur über die Rechtsverletzung im strafrechtlichen Sinne die Rede ist. Andernfalls würde man, wie in anderen Verfassungsnormen,¹⁷⁵⁵ den Begriff „*danaschauli*“ (Verbrechen) anwenden. Das Gleiche gilt für den Terminus „*pasuchismgebloba*“. Wenn die VG nur die strafrechtliche Verantwortung meint, dann verwendet sie einen entsprechenden Begriff – „*sischlissamartlebrivi pasuchismgebloba*“.¹⁷⁵⁶ Unsere Position bestätigt auch die georgische Gesetzgebung und die Rechtsprechung des VGG. So übernimmt das Gesetzbuch über Ordnungswidrigkeiten faktisch den ganzen Inhalt von Art. 42 Abs. 5 VG.¹⁷⁵⁷ Nach Auffassung des VGG ist das Verbot der Rückwirkung durch Art. 42 Abs. 5 VG breit. Es sei mit der

¹⁷⁴⁹ Art. 24 Abs. 1 NAG.

¹⁷⁵⁰ Das Strafgesetzbuch von Georgien vom 22. Juli 1999, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 41 (48), 13/08/1999, Art. 2 Abs. 1.

¹⁷⁵¹ Art. 3 Abs. 1 Satz 2 StGBG.

¹⁷⁵² Bürgerliches Gesetzbuch von Georgien vom 26. Juni 1997, Das Gesetzblatt des Parlaments, Nr. 31, 24/07/1997, Art. 6 Satz 2.

¹⁷⁵³ *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 417; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 164; BVerfGE 26, 186 (203 f.).

¹⁷⁵⁴ *Gaul*: Verfassungsgebung, S. 105.

¹⁷⁵⁵ Art. 22 Abs. 3, Art. 24 Abs. 4, Art. 28 Abs. 2, Art. 42 Abs. 4, Art. 63 Abs. 2, Art. 64 Abs. 1 und Art. 75 Abs. 2 VG.

¹⁷⁵⁶ Art. 75 Abs. 1, Art. 87 Abs. 1, Art. 88 Abs. 5 und Art. 90 Abs. 4 VG.

¹⁷⁵⁷ Das Gesetzbuch von Georgien über Ordnungswidrigkeiten vom 15. Dezember 1984, Das Gesetzblatt der Obersten Rates der Georgischen Sowjetischen Sozialistischen Republik, Der Anhang von der Nr. 12, 31/12/1984, Art. 9.

rechtlichen Verantwortung im Allgemeinen verbunden und umfasse nicht nur strafrechtliche Delikte.¹⁷⁵⁸

In seiner Rechtsprechung unterstreicht das VGG die Wichtigkeit von Art. 42 Abs. 5 VG. Nach seiner Stellungnahme gewährleistet diese Verfassungsnorm die Möglichkeit der Person, aufgrund der im Voraus festgelegten, öffentlich zugänglichen und allgemeinen Regeln vorzusehen, welche Handlungen rechtswidrig sind, und ihre Tätigkeit unter deren Beachtung auszuüben. Das sei eine wichtige Garantie gegen eine willkürliche Strafverfolgung, trage einen absoluten Charakter und lasse keine Ausnahme zu. Im Falle der Verletzung von Art. 42 Abs. 5 VG seien nicht nur einige Grundrechte, sondern auch die Rechtssicherheit und die ganze verfassungsmäßige Wertordnung bedroht. Diese Wertordnung gebe den Menschen eine vernünftige Erwartung, dass der Staat im Rahmen des Rechts handelt und die Handlungen von Einzelnen aufgrund der existierenden normativen Wirklichkeit beurteilt werden, so das Verfassungsgericht.¹⁷⁵⁹

Das VGG versteht unter dem Begriff „Verantwortung“ im Sinne von Art. 42 Abs. 5 VG auch die Bewährungsstrafe. Nach seiner Auffassung ist die Bewährungsstrafe immer mit der Strafe verbunden, obwohl sie keine Art von ihr darstellt. Strafe dürfe aber nicht nur als die quantitative Seite einer Sanktion verstanden werden. Wichtig sei ihr wesentlicher Zustand, der seinen Niederschlag nicht nur in einer konkreten Sanktionsform, sondern auch in seiner Realisierungsform finde. Die Bewährungsstrafe trage einen akzessorischen Charakter, weil sie ohne Strafe nicht existiere. Sie sei manchmal indirekt mehr erleichternder für eine Person als die Reduzierung einer Strafe. Deswegen müsse die Aufhebung der Bewährungsstrafe für eine Strafhandlung als eine indirekte Verschärfung der Strafe eingeschätzt werden.¹⁷⁶⁰

Wie sich feststellen lässt, umfasst Art. 42 Abs. 5 VG nicht alle Fälle der Rückwirkung. Das VGG betont diesbezüglich korrekt, dass diese Norm nur die Frage der Rückwirkung der Gesetze betrifft, die die Rechtsverantwortung für die Rechtsverletzung begründen oder verschärfen.¹⁷⁶¹ Das bedeutet aber nicht, dass die Verfassung alle anderen Fälle der Rückwirkung außer Acht lässt. Es wird unterstrichen, dass der Gesetzgeber neben dem absoluten Rückwirkungsverbot der Strafgesetze an den rechtsstaatlichen Gedanken der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns gebunden ist, wenn durch eine rückwirkende Norm die Rechtsposition eines Betroffenen verschlechtert und dadurch der Vertrauensschutz verletzt wird.¹⁷⁶² So gilt z. B. für die Verjährung

¹⁷⁵⁸ EVGG Nr. 1/1/428, 447, 459 vom 13.05.2009, S. 29 (41 f.).

¹⁷⁵⁹ Näher in: EVGG Nr. 1/1/428, 447, 459 vom 13.05.2009, S. 29 (39 f.); EVGG Nr. 3/2/416 vom 11.07.2011, S. 8.

¹⁷⁶⁰ EVGG Nr. 1/1/428, 447, 459 vom 13.05.2009, S. 29 (60 ff.).

¹⁷⁶¹ Der Beschluss des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/16/201 vom 29. Oktober 2002 im Fall „Der Bürger von Georgien Dimitri Tsikhelashvili gegen das Parlament von Georgien“, http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=813&action=show (abgerufen am 18.12.2013), S. 4.

¹⁷⁶² Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 76; Robbers, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2337; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 294.

nicht das absolute Rückwirkungsverbot, sondern allgemeine rechtsstaatliche Regeln der Rückwirkung belastender Gesetze.¹⁷⁶³ Da diese Frage sowohl in der Rechtsprechung des BVerfG als auch des VGG aktuell war, wird auf sie näher eingegangen.

Das BVerfG hält die Strafbarkeit einer Tat für die Voraussetzung von deren Verfolgbarkeit. Deswegen entfalle mit der Strafbarkeit die Verfolgbarkeit und nicht dagegen mit der Verfolgbarkeit die Strafbarkeit. Eine einmal begangene strafbare Handlung verliere ihren Unrechtscharakter nicht dadurch, dass sie aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht verfolgt werde oder nicht verfolgt werden könne. Da die Verjährungsfristen nicht die Strafbarkeit, sondern die Verfolgbarkeit betreffen, könne ihre Verlängerung oder Aufhebung nicht gegen Art. 103 Abs. 2 GG verstoßen, so das BVerfG.¹⁷⁶⁴

Das VGG beurteilt das Problem der Verjährung im Kontext von Art. 42 Abs. 5 VG,¹⁷⁶⁵ also im Rahmen des absoluten Rückwirkungsverbots. Das Verfassungsgericht trennt zwischen zwei Fällen der Verlängerung der Verjährungsfrist: der Verlängerung nach und vor dem Fristablauf. Es befasst sich eingehend mit beiden Fällen. Die rückwirkende Verlängerung nach dem Fristablauf hält das VGG für unzulässig. Der Betroffene habe in diesem Fall eine gesetzmäßige Erwartung, nicht bestraft zu werden. Das sei nichts anderes als eine indirekte Einführung der Strafbarkeit für eine konkrete verjährte Handlung, so das Verfassungsgericht. Die Verlängerung der Verjährungsfristen während ihres Laufs betrachtet das VGG demgegenüber als verfassungsrechtlich unbedenklich. Die gerechte Rechtsprechung bedürfe einer bestimmten Frist. Der Gesetzgeber betone durch die Verlängerung, dass die alte Frist dafür nicht ausreichend sei. Bis zum Ablauf der Verjährungsfrist habe der Betroffene keine legitime Erwartung auf Befreiung von der Verantwortung. Durch die Verlängerung sei seine Möglichkeit, die Rechtsfolgen seiner Handlung vorherzusehen, nicht betroffen. Nach der Verlängerung ändere sich nichts in dieser Hinsicht. Dabei betont das VGG, dass in jedem Fall eine Verjährungsfrist vernünftig sein muss.

Das VGG verkennt den vom BVerfG hervorgehobenen Charakter der Verjährungsfristen, indem es sie bezüglich Art. 42 Abs. 5 VG einschätzt. Außerdem enthält diese Verfassungsvorschrift ein absolutes Rückwirkungsverbot. Deswegen ist im Rahmen von Art. 42 Abs. 5 VG die vom VGG gebotene Differenzierung nicht möglich. Dieses Problem musste das Verfassungsgericht in Bezug auf die Rechtssicherheit und das jeweilige Grundrecht erörtern und einschätzen. So konnte das VGG in einem konkreten Fall zu einem anderen Ergebnis kommen, weil es nicht ausgeschlossen ist,

¹⁷⁶³ Heyde: Rechtsprechung, S. 1579 (1613); Kunig: Rechtsstaatsprinzip, S. 417; Robbers, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2518; Schmidt: Staatsorganisationsrecht, S. 120 f.

¹⁷⁶⁴ BVerfGE 25, 269 (287).

¹⁷⁶⁵ Näher in: EVGG Nr. 1/1/428, 447, 459 vom 13.05.2009, S. 29 (54 ff.).

dass die Fälle einer echten Rückwirkung als verfassungsmäßig und einer unechten Rückwirkung als verfassungswidrig eingeschätzt werden. Auf dieses Thema wird nunmehr näher eingegangen.

c) Echte und unechte Rückwirkung

Das BVerfG unterscheidet zwischen echter (retroaktiver) und unechter (retrospektiver) Rückwirkung.¹⁷⁶⁶ Diese Klassifizierung und ihre Kriterien übernimmt das VGG unverändert.¹⁷⁶⁷

Die echte Rückwirkung bedeutet, dass ein Gesetz in bereits abgewickelte Tatbestände ändernd eingreift.¹⁷⁶⁸ Die unechte Rückwirkung liegt vor, wenn eine Norm auf die noch nicht abgeschlossenen Rechtsbeziehungen und Tatbestände anknüpft und auf sie für die Zukunft einwirkt.¹⁷⁶⁹

Die unechte Rückwirkung wird als verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig betrachtet.¹⁷⁷⁰ Das Rechtsstaatsprinzip schützt nicht generell den Fortbestand von Gesetzen.¹⁷⁷¹

Demgegenüber wird die echte Rückwirkung im Regelfall rechtsstaatlich für unzulässig gehalten, weil dadurch gegen rechtsstaatliche Gebote der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verstoßen wird.¹⁷⁷²

Der zweite Senat des BVerfG spricht auch über die „*Rückbewirkung von Rechtsfolgen*“ und die „*tatbestandliche Rückanknüpfung*“.¹⁷⁷³ Diese Kategorien weichen aber nach der Meinung der wissenschaftlichen Literatur im Ergebnis von den oben genannten Arten der Rückwirkung kaum ab.¹⁷⁷⁴ Diese Position ist zu bejahen. Die Rückbewirkung von Rechtsfolgen bedeutet, dass sie für einen Zeitraum vor der Verkündung eintreten. So werden die Rechtsfolgen der bereits abgewickelten Rechtsverhältnisse geändert. Das ist tatsächlich der echten Rückwirkung gleich. Im Fall der tatbestandlichen Rückanknüpfung erweitert eine Norm ihre Wirkung auf die Tatbestände,

¹⁷⁶⁶ Über die Rückwirkung näher z. B. in: BVerfGE 11, 139 (145 f.); 101, 239 (263 f.); 103, 271 (287); 103, 392 (403); 105, 17 (36 f.); 109, 133 (180 ff.). Kritisch: *Altmeyer*: Vertrauensschutz, S. 133; *Mager*: Staatsrecht I, S. 357 f. Verneinend: *Thienel*: Vertrauensschutz, S. 20.

¹⁷⁶⁷ EVGG Nr. 1/1/428, 447, 459 vom 13.05.2009, S. 29 (43 f.).

¹⁷⁶⁸ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 76; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 77; *Mager*: Staatsrecht I, 356; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 41.

¹⁷⁶⁹ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 76; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 78; *Jarass*, in: Jarass/Pieroeth, GG, Art. 20, Rn. 69; *Mager*: Staatsrecht I, S. 356 f.; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 41.

¹⁷⁷⁰ So z. B.: *Mager*: Staatsrecht I, S. 357; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2423; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 121.

¹⁷⁷¹ *Fischer*: Die Verfassungsmäßigkeit rückwirkender Normen, S. 861 (863); *Jarass*, in: Jarass/Pieroeth, GG, Art. 20, Rn. 73; BVerfGE 103, 271 (287).

¹⁷⁷² *Mager*: Staatsrecht I, S. 357; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2382.

¹⁷⁷³ So z. B. BVerfGE 72, 200 (241 ff.).

¹⁷⁷⁴ *Fischer*: Die Verfassungsmäßigkeit rückwirkender Normen, S. 861 (865); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 79; *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (407); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2441; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 132.

die vor ihrer Verkündung entstanden, aber nicht abgeschlossen sind. Deswegen wird diese Form der Rückwirkung der unechten Rückwirkung gleichgestellt.¹⁷⁷⁵

Die Ausnahmen vom Verbot der echten Rückwirkung bedürfen einer „*besonderen Rechtfertigung*“ und Legitimation.¹⁷⁷⁶ Dazu werden in der ständigen Rechtsprechung des BVerfG die Fälle gerechnet, in denen die echte Rückwirkung durch zwingende Gründe des Gemeinwohls geboten ist oder das Nichtvorhandensein des schutzwürdigen Vertrauens des Einzelnen sie gestattet. Als Beispiele lassen sich die Umstände nennen, wenn die Rechtslage unklar, verworren oder lückenhaft und deswegen in rechtssicherheitlicher Hinsicht änderungsbedürftig ist, das Vertrauen sich auf eine ungültige Norm stützt, der Betroffene mit einer Änderung rechnen muss, er sein Vertrauen nicht betätigt hat oder es sich um einen Bagatellfall handelt.¹⁷⁷⁷

Die Grenzen der echten Rückwirkung werden in der Rechtsprechung des VGG enger gezogen. In der Entscheidung Nr. 1/1/428, 447, 459 betont das Verfassungsgericht, dass die echte Rückwirkung ausnahmsweise nur dann zulässig ist, wenn ein rückwirkendes Gesetz die Lage der Betroffenen verbessert.¹⁷⁷⁸ Diese Position ist zu streng und vernachlässigt die oben erwähnten Fälle, in denen die echte Rückwirkung zulässig wäre. Diese fehlerhafte Regel-Ausnahme-Konstruktion führt das VGG zu einem anderen Fehler. Da Art. 42 Abs. 5 VG in der Regel-Ausnahme-Hinsicht ähnlich formuliert ist, zieht das Verfassungsgericht daraus den Schluss, dass durch diese Verfassungsnorm nur die echte Rückwirkung verboten wird. Was die unechte Rückwirkung betreffe, sei sie eine natürliche und notwendige Form der zeitlichen Gültigkeit von Gesetzen. Hier könne ein Gesetz sowohl im Fall der Verbesserung als auch der Verschlechterung eine rückwirkende Kraft haben, so das VGG.¹⁷⁷⁹ Das Verfassungsgericht verkennt durch diese Stellungnahme ein absolutes Verbot rückwirkender Gesetze, die die rechtliche Verantwortung begründen oder verschärfen.

¹⁷⁷⁵ *Badura*: Staatsrecht, S. 378; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 79; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 294; *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 159; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 121; BVerfGE 97, 67 (78 f.).

¹⁷⁷⁶ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 71; *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (424); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2345; *Zoidze*: Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 71; BVerfGE 72, 200 (257).

¹⁷⁷⁷ Näher in: *Altmeyer*: Vertrauensschutz, S. 131 f.; *Fischer*: Die Verfassungsmäßigkeit rückwirkender Normen, S. 861 (862 f.); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 83 ff.; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 81 ff.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 72; *Mager*: Staatsrecht I, S. 357; *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (418 ff.); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2393 ff.; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 42; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 295; *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 160; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 122; BVerfGE 13, 261 (272); 30, 367 (389); 72, 200 (258 f.); 95, 64 (86 f.); 97, 67 (79 f., 81 f.); 98, 17 (39); 101, 239 (263 f.); 103, 392 (404).

¹⁷⁷⁸ EVGG Nr. 1/1/428, 447, 459 vom 13.05.2009, S. 29 (43).

¹⁷⁷⁹ EVGG Nr. 1/1/428, 447, 459 vom 13.05.2009, S. 29 (43 f.).

Der Gesetzgeber muss die Forderungen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes auch in Fällen der unechten Rückwirkung berücksichtigen.¹⁷⁸⁰ Es gibt deswegen Ausnahmen, wonach die unechte Rückwirkung unzulässig ist. Hier wird aber eine Kumulation der Voraussetzungen gefordert.¹⁷⁸¹ Erstens muss das Gesetz einen entwertenden Eingriff vornehmen, womit der Betroffene nicht zu rechnen brauchte und was nicht berücksichtigt werden könnte.¹⁷⁸² Zweitens muss das Vertrauen des Betroffenen gewichtiger sein als der mit dem Gesetz verfolgte gemeinnützliche Zweck.¹⁷⁸³ Also findet eine Güterabwägung statt.¹⁷⁸⁴ In diesem Kontext ist im Unterschied zur echten Rückwirkung nicht von „*zwingenden*“, sondern von „*überwiegenden*“ Gründen des Gemeinwohls die Rede.¹⁷⁸⁵ Hier wird dem Änderungsinteresse des Staates ein größeres Gewicht als in Fällen der unechten Rückwirkung eingeräumt.¹⁷⁸⁶ Nach der Rechtsprechung des BVerfG kann der Gesetzgeber die Verfassungswidrigkeit der Norm, die unecht rückwirkt, durch eine angemessene Übergangsregelung im Interesse des Vertrauensschutzes vermeiden.¹⁷⁸⁷

d) Der Vertrauensschutz und die nicht rückwirkenden Gesetzesänderungen

Nach der verbreiteten Meinung wird generell kein Vertrauensschutz gewährt, wenn ein Gesetz für zukünftige Tatbestände gilt.¹⁷⁸⁸ Andernfalls würde die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers unzulässig verkürzt.¹⁷⁸⁹ Das BVerfG betont auch, dass der Vertrauensschutz keine Erstarrung der jeweiligen Rechtslage gewährleistet¹⁷⁹⁰ und sich daraus verfassungsrechtliche Grenzen nur für rückwirkende belastende Gesetze ergeben.¹⁷⁹¹ Die Rechtssicherheit fordert ebenso nicht, dass eine

¹⁷⁸⁰ *Fischer*: Die Verfassungsmäßigkeit rückwirkender Normen, S. 861 (863); *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (427); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2429.

¹⁷⁸¹ *Fischer*: Die Verfassungsmäßigkeit rückwirkender Normen, S. 861 (863); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 80; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 74; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 42.

¹⁷⁸² *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 91; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2429; BVerfGE 68, 287 (307).

¹⁷⁸³ *Badura*: Staatsrecht, S. 378; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 121; BVerfGE 101, 239 (263); 103, 392 (403).

¹⁷⁸⁴ *Altmeyer*: Vertrauensschutz, S. 131 f.; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 90; *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (432 f.); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2433 ff.

¹⁷⁸⁵ *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 160.

¹⁷⁸⁶ *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (427).

¹⁷⁸⁷ So z. B.: BVerfGE 67, 1 (14 ff.).

¹⁷⁸⁸ *Jean-Francois Aubert*: Willkürverbot und Vertrauensschutz als Grundrechte, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Lichtenstein*, § 228, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, S. 723 (742); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 71; *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (435); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2357.

¹⁷⁸⁹ *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 139.

¹⁷⁹⁰ BVerfGE 109, 133 (189 f.).

¹⁷⁹¹ BVerfGE 38, 61 (83); 68, 193 (222).

für den Bürger günstige Gesetzeslage unverändert bleibt.¹⁷⁹² Das Recht muss sich mit den Forderungen der Zeit ändern. Sonst werde es sich von der Wirklichkeit distanzieren und demzufolge in seiner Geltungskraft einbüßen, so *Maurer*.¹⁷⁹³

Die Rechtssicherheit fordert aber nicht nur Beständigkeit, sondern auch die Vorhersehbarkeit des Rechts.¹⁷⁹⁴ Dem Vertrauensschutz wird eine wichtige Rolle bei Eingriffen in verfassungsmäßig verbürgte Rechtsstellungen sowie bei Aufhebungen oder Verkürzungen gesetzlich gewährter Vorteile zugemessen.¹⁷⁹⁵ Es handelt sich z. B. um die Fälle, wenn der Gesetzgeber oder ein Verwaltungsorgan eine klare Zusage über die Stabilität der Rechtslage oder ein eindeutiges Versprechen gegeben hat.¹⁷⁹⁶ In diesem Kontext haben die Vorhersehbarkeit einer entsprechenden Änderung¹⁷⁹⁷ sowie die Schutzwürdigkeit des Vertrauens eines Betroffenen¹⁷⁹⁸ eine große Bedeutung. Das BVerfG wägt zwischen dem Vertrauen der Betroffenen auf das Fortbestehen der existierenden Rechtslage und der Bedeutung der Änderung für das Wohl der Allgemeinheit ab.¹⁷⁹⁹

Im Unterschied zum BVerfG betrachtet das VGG die Verkürzung der früher eingeräumten Begünstigungen einseitig. Das Verfassungsgericht spricht nicht über die Abwägung und akzentuiert nur die Stabilität und Gerechtigkeit der Gesetzgebung.¹⁸⁰⁰ Eine solche Vorgehensweise und die Vernachlässigung der Änderungsinteressen können zu einem falschen und für das Gemeinwohl negativen Schluss führen. Die Verletzung der Positionen von Dritten ist auch nicht ausgeschlossen. Wenn die finanziellen Möglichkeiten des Staates begrenzt sind, kann die Erhaltung der Begünstigungen für einen Teil der Bürger erhebliche negative Folgen für einen anderen Teil der Bevölkerung nach sich ziehen, weil er ebenso auf staatliche Leistungen angewiesen sein kann.

Es kann bezüglich des Vertrauensschutzes auch die Entscheidung Nr. 1/2/411 wegen ihrer Widersprüchlichkeit kritisch betrachtet werden. Das VGG sagt einerseits, dass ungeachtet der Zwecke der gesetzgeberischen Novellen das Gebot des Vertrauensschutzes nicht verletzt werden dürfe.¹⁸⁰¹ Eine solche Formulierung schließt sogar eine Abwägung aus und räumt dem Vertrauensschutz eindeutig den Vorrang ein. Aber ebenda, nach zwei Sätzen, erkennt das Verfassungsgericht an, dass es keine unveränderliche Gesetzgebung gebe. Dabei unterstreicht es,

¹⁷⁹² *Badura*: Staatsrecht, S. 378; *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 304.

¹⁷⁹³ *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (396, 436).

¹⁷⁹⁴ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 154.

¹⁷⁹⁵ Ausführlich z. B.: *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 297.

¹⁷⁹⁶ *Aubert*: Willkürverbot und Vertrauensschutz, S. 723 (741 f.).

¹⁷⁹⁷ BVerfGE 76, 256 (350).

¹⁷⁹⁸ *Altmeyer*: Vertrauensschutz, S. 45; *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 160.

¹⁷⁹⁹ BVerfGE 67, 1 (15).

¹⁸⁰⁰ EVGG Nr. 1/1/126, 129, 158 vom 18.04.2002, S. 5 (14 f.).

¹⁸⁰¹ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/2/411 vom 19. Dezember 2008 im Fall „Die GmbH „Rusenergосervice“, die GmbH „Patara Kakhi“, die AG „Gorgota“, das Privatunternehmen von Givi Abalaki - „Fermeri“ und die GmbH „Energia“ gegen das Parlament und Energetikministerium von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2008, Batumi 2009, S. 83 (110).

dass jede Änderung auf die Stärkung der Rechtsordnung angerichtet werden müsse. Daraus folgt, dass die Abwägung logischerweise zwischen dem Interesse der Stärkung der Rechtsordnung und des Vertrauensschutzes stattfinden muss. Es lässt sich aber nicht erkennen, was das Verfassungsgericht unter der Stärkung der Rechtsordnung konkret versteht. Dieser Begriff kann nicht die breite Palette der Interessen widerspiegeln, die den Änderungsbedarf in verschiedenen Situationen begründen könnten.

In der Rechtsprechung des VGG wurde die Frage der Normen aktuell, die die Geltungsfrist eines befristeten einschränkenden Normativaktes verlängerten. Eine Verlängerung auf eine unvernünftige Frist beschädige das Vertrauen der Betroffenen und die gesamte Rechtsordnung, bewirke die Verfremdung zu staatlichen Institutionen, so das Verfassungsgericht.¹⁸⁰² Dieser emotionalen Meinung lässt sich freilich zustimmen. Andererseits wäre es besser, deutlicher darzulegen, welche Kriterien eine Verlängerung erfüllen muss und welche Faktoren bei der Entscheidung dieser Frage zu berücksichtigen sind.

Für die Vorhersehbarkeit der Änderungen der Normativakte spielt in Georgien das Institut des „Erklärungszettels“ des Entwurfs eines Normativakts eine wichtige Rolle. So liefert der Erklärungszettel eines Gesetzesentwurfs Informationen über seinen Grund, Zweck, sein Wesen, seine finanziellen Konsequenzen, Relation zu internationalen Rechtsstandards usw.¹⁸⁰³ Die finanzielle Begründung umfasst u. a. eventuelle finanzielle Folgen für Betroffene. Das gibt den Interessenten die Möglichkeit, wichtige Änderungen vor der Verabschiedung des Gesetzes zu erfahren und entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Der Erklärungszettel ist auch für die Entwürfe untergesetzlicher Normativakte obligatorisch.¹⁸⁰⁴

Dennoch bestehen erhebliche Probleme in Georgien bezüglich der Vorhersehbarkeit und Kontinuität des Rechts. Das wird vor allem durch chaotische und spontane Gesetzesänderungen verursacht. Der Reformbedarf und die Spezifik eines Entwicklungslandes fordern einerseits Neuregelungen. Andererseits muss dieser Prozess möglichst organisiert und vorhersehbar verlaufen. Das ist nicht der Fall, wenn z. B. in der StPGB von 1998 bis 2004 101 Änderungsgesetze mit tausenden Änderungen verabschiedet werden.¹⁸⁰⁵ In diesem für Grundrechte sehr sensiblen Bereich muss der Gesetzgeber besonders vorsichtig handeln und jeden Schritt abwägen. Das Vorgehen des georgischen Parlaments kann aber alles andere als vorsichtig bezeichnet werden. Solche unberechenbaren und drastischen Änderungen beschädigen im Allgemeinen die Autorität der

¹⁸⁰² EVGG Nr. 1/1/374, 379 vom 09.02.2007, S. 125 (145).

¹⁸⁰³ Art. 17 Abs. 1 NAG.

¹⁸⁰⁴ Art. 17 Abs. 5 NAG.

¹⁸⁰⁵ Siehe die nähere Information über Änderungen unter: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=31882&lang=ge (abgerufen am 30.12.2013).

Rechtsordnung. Dadurch werden das Gebot des Vertrauensschutzes und die Beständigkeit der Rechtsordnung berührt. Das Kontinuitätsgebot verlangt deswegen eine kontinuierliche und konsequente Entwicklung des Rechts und verbietet chaotische, abrupte und unstimmige Novellen.¹⁸⁰⁶ Es hat aber eher eine allgemeine Bedeutung für die Rechtsordnung¹⁸⁰⁷ und begründet keinen individuellen Anspruch.¹⁸⁰⁸

e) Der Vertrauensschutz und die Verwaltung

Die Tragweite des Vertrauensschutzes wird auch in Bezug auf Akte und andere Handlungen¹⁸⁰⁹ der Verwaltung hervorgehoben.¹⁸¹⁰ In Deutschland gilt die verwaltungsrechtliche Frage der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte sogar als Ausgangspunkt der Entwicklung dieses Grundsatzes.¹⁸¹¹

Die Rechtssicherheit fordert die Wahrung der Bestandskraft von Verwaltungsakten.¹⁸¹² Es handelt sich insbesondere um die Beständigkeit begünstigender Verwaltungsakte, in die der Betroffene sein Vertrauen setzt.¹⁸¹³ Das BVerfG betont die Notwendigkeit der Prüfung der Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit im Einzelfall, „*ob jeweils die Belange des Allgemeinwohls, wie etwa die Wiederherstellung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, oder die Interessen des Einzelnen am Fortbestand einer Rechtslage, auf die er sich eingerichtet hat und auf deren Fortbestand er vertraute, den Vorrang verdienen*“¹⁸¹⁴.

Die Forderungen betreffend die Rückwirkung werden auch auf Verordnungen ausgedehnt.¹⁸¹⁵ Bei der Rechtsetzung der Verwaltung müssen dieselben Kriterien des Vertrauensschutzes und Rückwirkungsverbots berücksichtigt werden wie bei Gesetzen, so *Maurer*.¹⁸¹⁶

Der Vertrauensschutz im Bereich des Verwaltungsrechts ist in Georgien gesetzlich gesichert. Das AVGB kennt die Institute des gesetzmäßigen Vertrauens und des Versprechens eines Verwaltungsorgans. Das Versprechen eines Verwaltungsorgans ist ein schriftliches Dokument, das bestätigt, dass ein gewisses Handeln ausgeübt werden wird. Das Versprechen kann einen Grund für

¹⁸⁰⁶ *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (396); *Zoidze*: Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 202.

¹⁸⁰⁷ *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (397).

¹⁸⁰⁸ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2532 f.

¹⁸⁰⁹ Darüber ausführlich: *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (453 ff.).

¹⁸¹⁰ Näher in: *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 95 ff.; *Jarass*, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20, Rn. 78; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 304.

¹⁸¹¹ *Altmeyer*: Vertrauensschutz, S. 122.

¹⁸¹² *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 506.

¹⁸¹³ *Badura*: Staatsrecht, S. 379; *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (441 ff.).

¹⁸¹⁴ BVerfGE 59, 128 (166).

¹⁸¹⁵ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2341.

¹⁸¹⁶ *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (440).

das gesetzmäßige Vertrauen eines Interessenten darstellen.¹⁸¹⁷ Das gesetzmäßige Vertrauen wird ausgeschlossen, wenn:

- das Versprechen eines Verwaltungsorgans gesetzwidrig ist,
- wegen der Änderung eines entsprechenden Normativakts der Betroffene festgelegte Voraussetzungen nicht erfüllen kann,
- der Grund eines Versprechens eine gesetzwidrige Handlung eines Interessenten war.¹⁸¹⁸

Das gesetzmäßige Vertrauen spielt eine wichtige Rolle bei der Nichtigkeitserklärung eines begünstigenden Verwaltungsakts. Es ist vorhanden, wenn ein Interessent aufgrund eines Verwaltungsaktes eine rechtlich bedeutende Handlung ausgeübt hat und durch eine Nichtigkeitserklärung ihm ein Schaden entstehen würde. Das gesetzmäßige Vertrauen aufgrund eines gesetzeswidrigen Handelns des Betroffenen ist ausgeschlossen.¹⁸¹⁹ Der Vertrauensschutz macht eine Nichtigkeitserklärung grundsätzlich unzulässig. Die Ausnahme bilden die Fälle, in denen der jeweilige Verwaltungsakt Rechte und Interessen des Staates, der Öffentlichkeit oder einer anderen Person wesentlich verletzt.¹⁸²⁰ Dabei ist die Wesentlichkeitsgrenze nicht deutlich zu erkennen. Ihre Bestimmung wird dem Ermessen der Verwaltungsorgane oder Gerichte überlassen. In solchen Fällen ist eine Abwägung zwischen dem gesetzmäßigen Vertrauen der Betroffenen und den genannten Rechten und Interessen geboten. Diese vage Rechtslage wird einigermaßen durch Art. 61¹ Abs. 6 AVGB kompensiert, indem diese Norm die Entschädigung für den Schaden, der die Nichtigkeitserklärung für den Betroffenen angerichtet hat, vorsieht. Die Entschädigung muss allerdings aufgrund der Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen erfolgen. Die Aufhebung eines begünstigenden Verwaltungsakts ist ebenso eingeschränkt.¹⁸²¹ In diesem Kontext ist auch die Entschädigung eines Betroffenen, der ein gesetzmäßiges Vertrauen hatte, möglich.¹⁸²²

Das VGG betont die Bedeutung des Vertrauensschutzes im Bereich des Steuerrechts. Der Faktor des Vertrauens spiele eine große Rolle im Verhältnis zwischen der Steuerbehörde und dem Steuerzahler. Der Steuerzahler habe eine logische und vernünftige Erwartung, dass die Information, die er der Steuerbehörde überreicht hat, für die Besteuerungsziele und nicht für andere, nicht voraussehbare Zwecke verwendet wird, so das Verfassungsgericht.¹⁸²³ Mit anderen Worten konstatiert das VGG das Vorhandensein eines schutzwürdigen Vertrauens des Steuerzahlers in einem solchen Fall.

¹⁸¹⁷ Art. 9 Abs. 1 AVGB.

¹⁸¹⁸ Art. 9 Abs. 2 AVGB.

¹⁸¹⁹ Art. 60¹ Abs. 5 AVGB.

¹⁸²⁰ Art. 60¹ Abs. 4 AVGB.

¹⁸²¹ Art. 61 Abs. 2 AVGB.

¹⁸²² Art. 61 Abs. 4 AVGB.

¹⁸²³ EVGG Nr. 2/3/406, 408 vom 30.10.2008, S. 34 (54 f.).

f) Die Beständigkeit von Gerichtsentscheidungen

Die Wahrung der Rechtskraft gerichtlicher Entscheidungen wird den elementaren Forderungen des Rechtsstaats und der Rechtssicherheit zugerechnet.¹⁸²⁴ In dieser Hinsicht sind die Fragen der Beständigkeit der Rechtsprechung sowie rechtskräftiger Gerichtsentscheidungen besonders relevant. Hier handelt es sich einerseits um die Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz und andererseits um die Gerechtigkeit und Gesetzmäßigkeit. Im Allgemeinen wird gegenüber Vertrauensschutzbelangen dem Ziel gesetzmäßiger und gerechter Entscheidungen der Vorrang eingeräumt.¹⁸²⁵ Diesbezüglich betont *Robbers* zutreffend, dass der Vertrauensschutz nicht von vornherein nachrangig ist und das Interesse an gesetzmäßiger und gerechter Entscheidung das ihm zustehende Gewicht bei der Abwägung zur Feststellung der Schutzwürdigkeit von Vertrauen erhält.¹⁸²⁶

Die Frage der Änderung der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung ist in rechtssicherheitlicher Hinsicht aktuell, weil bereits das Vertrauen darin besteht und eine gewisse Gerichtsentscheidung in einem gewissen Fall erwartet wird.¹⁸²⁷ Wie *Maurer* richtigerweise betont, entscheidet dabei jeder Richter selbstverantwortlich und kann deshalb die Richtigkeit der bisherigen Rechtsprechung anzweifeln.¹⁸²⁸ Die Wandelbarkeit liege im Wesen der Rechtsprechung, so *Kunig*.¹⁸²⁹ Der Richter hat aber auch den Faktor des Vertrauensschutzes zu beachten. In diesem Kontext hält das BVerfG die Änderung für möglich, wenn sie „hinreichend begründet ist und sich im Rahmen einer vorhersehbaren Entwicklung hält“¹⁸³⁰.

Die VG fordert direkt von dem Richter die Bindung an Verfassung und Gesetz¹⁸³¹ und nicht an gerichtliche Entscheidungen. Eine strikte Bevorzugung der Beständigkeit der früheren Rechtsprechung könne die Rechtsentwicklung bremsen und die Wiedergutmachung eventueller Rechtsprechungsfehler erschweren, so zu Recht *Zoidze*.¹⁸³² Andererseits ist der Vertrauensschutz, der durch das Rechtsstaatsprinzip geboten wird, nicht zu vernachlässigen und die oben angeführte Erfahrung des BVerfG zu berücksichtigen.

Die georgische Gesetzgebung trägt der Beständigkeit der Rechtsprechung des VGG Rechnung. Ihre Änderung ist nur in Ausnahmefällen möglich und deutlich erschwert. In diesem Kontext ist Art. 21¹

¹⁸²⁴ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 506, 509.

¹⁸²⁵ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 104; *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (468); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 143.

¹⁸²⁶ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2459.

¹⁸²⁷ *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (465).

¹⁸²⁸ *Maurer*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, S. 395 (466).

¹⁸²⁹ *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 433.

¹⁸³⁰ BVerfGE 84, 212 (227 f.); 122, 248 (277); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 106; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 79.

¹⁸³¹ Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG.

¹⁸³² *Zoidze*: Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 82.

VerfGG bedeutsam. Hier wird eine eventuelle Beschränkung der Beständigkeit der Rechtsprechung im Interesse der Gerechtigkeit und Verfassungsmäßigkeit durch ein kompliziertes Verfahren kompensiert. Der erste Schritt ist ein Beschluss eines Kollegiums, wenn sich seine Position von den früheren Stellungnahmen des VGG unterscheidet. Durch diesen Beschluss wird die Verfassungsbeschwerde an das Plenum weitergeleitet.¹⁸³³ Die abschließende Entscheidung treffen also nicht vier, sondern alle neun Mitglieder des Verfassungsgerichts. Eine zusätzliche Hürde für die Rechtsprechungsänderung besteht darin, dass sie der Unterstützung von mindestens fünf Verfassungsrichtern bedarf.¹⁸³⁴ In anderen Fällen beträgt diese Zahl mindestens vier Mitglieder des VGG.¹⁸³⁵ Die Verhandlungsfrist ist auch auf höchstens sechs Monate reduziert.¹⁸³⁶ Es muss betont werden, dass die Änderung der Rechtsprechung keinesfalls die Aufhebung alter Entscheidungen und die Revision ihrer Rechtsfolgen bedeutet, weil die Entscheidungen sowie andere Akte des VGG endgültig sind und ihre Revision unzulässig ist.¹⁸³⁷

Die Beständigkeit gerichtlicher Entscheidungen wird durch die Wiederaufnahme des Verfahrens im Interesse der Gerechtigkeit eingeschränkt.¹⁸³⁸ Nach Auffassung des VGG dient dieses Institut dem legitimen Ziel der Ausübung der gerechten Rechtsprechung und im Endergebnis dem adäquaten Schutz der Grundrechte.¹⁸³⁹ Es wird aber oft zutreffend betont, dass im Allgemeinen das Interesse des Rechtsfriedens gebietet, solche Einschränkungen wegen der Stabilität der Gerichtsentscheidungen nur in Ausnahmefällen zuzulassen.¹⁸⁴⁰ Das VGG unterstreicht auch, dass das Vertrauen zum Gericht und in seine rechtskräftigen Entscheidungen eine wichtige Garantie der Rechtssicherheit ist.¹⁸⁴¹ Wenn eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung zeitlich uneingeschränkt unter Verdacht gestellt werde, dann würde das Vertrauen zum Gericht seinen Grund verlieren, so das Verfassungsgericht.¹⁸⁴²

In Georgien wird die Beständigkeit der Gerichtsentscheidungen dadurch gewahrt, dass einerseits die Wiederaufnahme des Verfahrens in den strikt bestimmten Ausnahmefällen geschieht und

¹⁸³³ Art. 21¹ Abs. 1 VerfGG.

¹⁸³⁴ Art. 21¹ Abs. 2 VerfGG.

¹⁸³⁵ Art. 44 Abs. 2 VerfGG.

¹⁸³⁶ Art. 21² Abs. 4 Satz 2 VerfGG.

¹⁸³⁷ Art. 89 Abs. 2 Satz 1 VG; Art. 25 Abs. 1, Art. 43 Abs. 8 VerfGG.

¹⁸³⁸ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 90.

¹⁸³⁹ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 3/1/531 vom 5. November 2013 im Fall „Die Bürger von Israel – Tamaz Janashvili, Nana Janashvili und Irma Janashvili gegen das Parlament von Georgien“, Die Webseite des Gesetzblattes von Georgien, 18/11/2013, S. 11.

¹⁸⁴⁰ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 101; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1988; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 179 f.; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 304.

¹⁸⁴¹ EVGG Nr. 3/1/531 vom 05.11.2013, S. 14.

¹⁸⁴² Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/3/161 vom 30. April 2003 im Fall „Die Bürger von Georgien – Olga Sumbatashvili und Igor Khaprov gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2003, Tbilisi 2004, S. 109 (115).

andererseits nur in Grenzen eines beschränkten Zeitraumes erfolgen darf.¹⁸⁴³ Dabei muss angemerkt werden, dass das StPGB die Wiederaufnahme im Regelfall zeitlich nicht einschränkt.¹⁸⁴⁴ Das wird wahrscheinlich durch eine signifikante Bedeutung der Gerechtigkeit in Strafsachen verursacht. Nach der Vermutung des VGG bewirkt die Spezifik des Objekts der strafrechtlichen Einwirkung die zeitliche Nichteinschränkung der Wiederaufnahme.¹⁸⁴⁵

Die zeitliche Beschränkung der Wiederaufnahme kann einerseits mit der Gerechtigkeit in Konflikt geraten. Andererseits gewährleistet sie die Rechtssicherheit.¹⁸⁴⁶ Die Verjährungsfristen dienen nach Meinung des VGG u. a. der Rechtssicherheit, Stabilität und Ordnung der Rechtsbeziehungen sowie dem Vertrauen in Gerichtsentscheidungen.¹⁸⁴⁷ Eine zeitlich unbegrenzte Möglichkeit der Anfechtung rechtsgültiger Gerichtsentscheidungen würde im Verhältnis der Gerichtsparteien eine ewige Unklarheit sowie die Gefahr der Unendlichkeit des jeweiligen Rechtsstreits verursachen¹⁸⁴⁸ und zur „Unsterblichkeit des Verfahrens“ wie in Sowjetzeiten führen, so das Verfassungsgericht.¹⁸⁴⁹ Das VGG führt richtigerweise auch die Abwägung einerseits zwischen den Interessen und dem Vertrauensschutz der Personen, die an der Beständigkeit der jeweiligen Gerichtsentscheidung interessiert sind, und andererseits dem Schutzbedarf der Rechte der Personen, die die Wiederaufnahme des Verfahrens anstreben, durch.¹⁸⁵⁰ Dabei räumt das Verfassungsgericht den Vorrang einer Privatperson ein, wenn der Staat die an der Beständigkeit einer Entscheidung interessierte Gerichtspartei ist. Nach Auffassung des VGG geht in einem solchen Fall das Interesse der Vermeidung der Grundrechtsverletzung vor.¹⁸⁵¹

¹⁸⁴³ Art. 310 StPGB; Art. 422, 422¹, 423 und 426 ZPGB. *Im Verwaltungsverfahren verwendet man die Bestimmungen von ZPGB.*

¹⁸⁴⁴ Art. 311 StPGB.

¹⁸⁴⁵ EVGG Nr. 1/3/161 vom 30.04.2003, S. 109 (115).

¹⁸⁴⁶ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1992.

¹⁸⁴⁷ EVGG Nr. 3/1/531 vom 05.11.2013, S. 12 f.

¹⁸⁴⁸ EVGG Nr. 3/1/531 vom 05.11.2013, S. 14.

¹⁸⁴⁹ EVGG Nr. 1/3/161 vom 30.04.2003, S. 109 (112).

¹⁸⁵⁰ EVGG Nr. 3/1/531 vom 05.11.2013, S. 16 f.

¹⁸⁵¹ EVGG Nr. 3/1/531 vom 05.11.2013, S. 17 ff.

IV. Die Grundzüge der Gewaltenteilung in Georgien

1. Entstehung, Wesen und Funktionen der Idee der Gewaltenteilung

a) Die Entstehung der Gewaltenteilungsidee und ihre Verbreitung in Georgien

Das Prinzip der Gewaltenteilung wird als ein Kernelement des formellen Rechtsstaates eingeschätzt.¹⁸⁵² Diese Idee ist bereits in der Antike entstanden.¹⁸⁵³ Sie erhielt ihre klassische Form der Dreiteilung in Legislative, Exekutive und Judikative bei *Montesquieu*.¹⁸⁵⁴ Die Gewaltenteilung fand ihren Niederschlag in der US-Verfassung von 1787 und in der französischen Verfassung von 1789 sowie in der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789.¹⁸⁵⁵ Zurzeit ist dieses Prinzip in allen demokratisch-freiheitlichen Verfassungssystemen anerkannt.

Über die Ereignisse im 12. Jahrhundert in Georgien, als man die Trennung zwischen Legislative und Exekutive forderte, wurde oben im Kontext der vorrechtsstaatlichen Erscheinungen im mittelalterlichen georgischen Recht und Denken bereits gesprochen. Danach war in den georgischen Monarchien oder in den monarchischen Staaten, die Georgien ganz oder teilweise beherrschten, von Gewaltenteilung keine Rede. Die Lage änderte sich zwischen 1918 und 1921. In diesem Zeitraum existierte Georgien als eine demokratische und unabhängige Republik. In der VGDR war der Grundsatz der Gewaltenteilung zwar verwirklicht, aber im Text nicht ausdrücklich normiert.¹⁸⁵⁶ Außerdem trat die Verfassung wegen der russischen Okkupation nie in Kraft. Nach der Besetzung durch die Rote Armee und der Gründung der Sowjetunion wurde das Prinzip der Einheitlichkeit der Macht eingeführt. Die gesamte Macht in der Sowjetunion gehörte den Sowjets der Arbeiter und Bauern.¹⁸⁵⁷ Die tatsächliche und einzige Machtinhaberin war aber die kommunistische Partei und insbesondere ihre Führungsspitze.

¹⁸⁵² *Badura*: Staatsrecht, S. 370; *Roman Herzog (Bearb.)*: Kommentar zum Art. 20 GG (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.)*: Grundgesetz Kommentar, Band III, München seit 1958, Rn. 2, 124; *Mager*: Staatsrecht I, S. 351; *Mastronardi*: Verfassungslehre, S. 280; *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (544); *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 487; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 197, 207; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 110.

¹⁸⁵³ *Herzog*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 18; *Mager*: Staatsrecht I, S. 351; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 70; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 199.

¹⁸⁵⁴ Ausführlich darüber z. B. in: *Herzog*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 18 ff.; *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 40 f.; *Maihofer*: Prinzipien freiheitlicher Demokratie, S. 427 (448).

¹⁸⁵⁵ Näher in: *Hans-Detlef Horn*: Gewaltenteilige Demokratie, demokratische Gewaltenteilung. Überlegungen zu einer Organisationsmaxime des Verfassungsstaates, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 127 (2002), S. 427 (428); *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20, Rn. 79; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 205.

¹⁸⁵⁶ *Gaul*: Verfassungsgebung, S. 104.

¹⁸⁵⁷ Art. 3, Die Verfassung der UdSSR vom 05.12.1936; Die Verfassung der UdSSR vom 07.10.1977, Art. 2 Abs. 1.

Die Zeit zwischen der Unabhängigkeitserklärung und der Verabschiedung der Verfassung (1991 – 1995) war die schwerste in der modernen Geschichte Georgiens. Es ging mehr ums Überleben als um die Demokratie und den Rechtsstaat. Die Lösung dieser Aufgabe wurde mit dem Institut des starken Staatsoberhauptes verknüpft. Das Prinzip der Gewaltenteilung wurde eher formell anerkannt. So sah Art. 3 Abs. 1 GStM die funktionale und organisatorische Gewaltenteilung vor. Die gesetzgebende Gewalt übten das Parlament, die oberste vollziehende Gewalt das Staatsoberhaupt und das Ministerkabinett, die rechtsprechende Gewalt die Gerichte aus. Das Gewaltenteilungsprinzip war aber verletzt, weil z. B. das Staatsoberhaupt gleichzeitig als Vorsitzender des Parlaments fungierte. Eine ähnliche Situation sah die VGR vor. Der Vorsitzende des Obersten Rates war zugleich die höchste Amtsperson und der Repräsentant des Landes,¹⁸⁵⁸ der die wichtigsten Exekutivbefugnisse ausübte.

Viele Normen der VG sind mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz verbunden. Vor allem muss Art. 5 Abs. 4 VG hervorgehoben werden. Diese Verfassungsvorschrift bestimmt ausdrücklich, dass sich die Ausübung der Staatsmacht auf das Prinzip der Gewaltenteilung stützt. Dabei beschreibt sie das Wesen der Gewaltenteilung nicht näher. Diese Aufgabe übernehmen andere Vorschriften der Verfassung. Die VG widmet jeder Gewalt ein eigenes Kapitel – Kapitel 3 (Das Parlament von Georgien), Kapitel 4¹ (Die Regierung von Georgien) und Kapitel 5 (Die Rechtsprechende Gewalt). Dabei finden sich zahlreiche Überschneidungspunkte zwischen den Gewalten. Die konkreten Fragen der Gewaltenteilung in der VG werden unten eingehend besprochen.

b) Die Funktionen der Gewaltenteilung

In verschiedenen demokratischen Rechtsstaaten gibt es unterschiedliche Modelle des Staatsaufbaus. Die Form spielt im Kontext der Gewaltenteilung keine übergeordnete Rolle. Am wichtigsten ist, dass der Gewaltenteilungsgrundsatz seine Ziele erreicht, die für den Rechtsstaat auch existenzwichtig sind. Deswegen kann der Auffassung zugestimmt werden, dass die Gewaltenteilung keine kategorische oder logische Vorgabe darstellt, sondern „eine „empirische Koordinationsform“ des staatlichen Betriebs, wie sie der je verfassungspolitische Wille konstituiert“¹⁸⁵⁹.

Wird über die Zwecke der Gewaltenteilung gesprochen, werden vor allem die Mäßigung der Staatsmacht und der staatsorganisatorische Schutz der Freiheit hervorgehoben.¹⁸⁶⁰ Darauf deutete

¹⁸⁵⁸ Art. 114 Abs. 1 VGR.

¹⁸⁵⁹ Horn: Gewaltenteilige Demokratie, S. 427 (454).

¹⁸⁶⁰ Näher in: Badura: Staatsrecht, S. 371; Badura: Der Zustand des Rechtsstaates, S. 13 (16); Fürst: Funktionsgebundenheit, S. 31 (32); Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 55; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 23; Karpen: Die geschichtliche Entwicklung, S. 20; Eckart Klein: Gesetzgebung ohne Parlament? Berlin 2004, S. 21; Leibholz, Gerhard/Rinck, Hans-Justus/Hesselberger, Dieter: Kommentar zum Art. 20 GG, in: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der

John Locke bereits im 17. Jahrhundert hin.¹⁸⁶¹ Die Mäßigung der staatlichen Gewalt durch die Gewaltenteilung verhindert die Machtkonzentration bei einer Person oder der Gruppe. Das ist nur dann möglich, wenn die Person oder die politische Kraft, die die Macht usurpieren möchte, gleichzeitig nicht über alle notwendigen Mittel für die Erreichung dieses Zieles verfügt.¹⁸⁶² Solche Machtzusammenballungen stellen immer eine Gefahr für die Freiheit dar. Deswegen wahrt die Gewaltenteilung die Freiheit vor dieser Bedrohung.¹⁸⁶³

Es wird richtig betont, dass das Gewaltenteilungsprinzip des Zusammenwirkens mit anderen wichtigen Bestimmungen der demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungsordnung bedarf, um die oben genannten Ziele zu erreichen.¹⁸⁶⁴ Die Gewaltenteilung ist tatsächlich nicht der einzige Faktor, der zur Mäßigung der Staatsmacht beiträgt. So ist das Rechtsstaatsprinzip mit der ganzen Palette seiner Elemente darauf gerichtet, die Staatsmacht im Interesse der Freiheit zu mäßigen.

Wird von mäßigungs- und freiheitsschützenden Zielen der Gewaltenteilung ausgegangen, dann ist die Verbindung der Gewaltenteilung mit dem Rechtsstaatsprinzip offensichtlich.¹⁸⁶⁵ *Schulze-Fielitz* betont diesbezüglich, dass die Funktionen des Gewaltenteilungsprinzips auf eine spezifisch rechtsstaatliche Dimension verweisen, „die Ausübung politischer Herrschaft durch unterschiedliche Gewalten rechtlich zu konstituieren, kompetentiell zu binden und dadurch den Grundrechten normative Wirksamkeit zu ermöglichen“¹⁸⁶⁶.

Neben den Mäßigungs- und Schutzfunktionen wird auch über die Rationalisierungs- und Kontrollfunktionen der Gewaltenteilung gesprochen. Das BVerfG erwähnt das Prinzip der Gewaltenteilung als ein „tragendes Organisationsprinzip des Grundgesetzes“¹⁸⁶⁷. Die wissenschaftliche Literatur und das BVerfG betonen, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung auch für die Rationalität und sachgerechte Funktionenteilung der Staatsmacht sorgt, damit „staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band II, 6. Auflage, Köln 1975/1989, Rn. 461; *Mager*: Staatsrecht I, S. 352; *Mastronardi*: Verfassungslehre, S. 281 f., 288; *Christoph Möllers*: Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltenteilung, Archiv des öffentlichen Rechts, 132 (2007), S. 493 (496 f., 509); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 81; *Scheuner*: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats, S. 461 (471); *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (544); *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 198, 207; *Hans-Jochen Vogel*: Gewaltenvermischung statt Gewaltenteilung? Zu neueren Entwicklungen im Verhältnis der Verfassungsorgane zueinander, Neue juristische Wochenschrift, 23 (1996), S. 1505 (1505); *Wolf Reinhard Wrege*: Das System der Gewaltenteilung im Grundgesetz, Juristische Ausbildung, 8 (1996), S. 436 (436); *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 111; BVerfGE 3, 225 (247); 9, 268 (279); 67, 100 (130); 95, 1 (15, 17); 124, 78 (120).

¹⁸⁶¹ *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 200.

¹⁸⁶² *Sajo*: Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 90.

¹⁸⁶³ *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 56; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 197.

¹⁸⁶⁴ Ausführlich in: *Matthias Cornils*: Gewaltenteilung, in: *Deppenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph*: Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 657 (670 ff.).

¹⁸⁶⁵ *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (738); *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 2; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 207.

¹⁸⁶⁶ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 67.

¹⁸⁶⁷ BVerfGE 3, 225 (247); 67, 100 (130).

ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“¹⁸⁶⁸. Es wird dabei kritisch angemerkt, dass die Kriterien der „Richtigkeit“ oder der „Funktionalität“ weder entwickelt noch begründet werden.¹⁸⁶⁹

Wegen der organisatorischen Funktion der Gewaltenteilung kommt man zu dem Schluss, dass sie ungeachtet der Überschneidungen kein bloßer Unterfall des Rechtsstaatsprinzips ist und einen selbstständigen Regelungsvorbehalt aufweist.¹⁸⁷⁰ In diesem Zusammenhang bemerkt *Cornils* zutreffend, dass diese Tatsache nicht bedeutet, die Gewaltenteilung isoliert und unabhängig von dem rechtsstaatlichen und demokratischen Gesamtzusammenhang, dessen Element und Ausprägung sie ist, zu betrachten.¹⁸⁷¹ Es kann auch der Auffassung von *Benda* zugestimmt werden, wonach einerseits die rechtsstaatliche Funktion der Gewaltenteilung und andererseits ihr Eigenwert als ein Organisationsprinzip anerkannt werden müssen.¹⁸⁷²

Die Kontrollfunktion des Gewaltenteilungsprinzips wird darin gesehen, dass es der gegenseitigen Kontrolle der Staatsorgane dient.¹⁸⁷³ Das BVerfG und die wissenschaftliche Literatur schließen eine absolute und lückenlose Gewaltentrennung aus.¹⁸⁷⁴ Es wird betont, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung keine bloße Aufteilung staatlicher Aufgaben bedeutet, sondern ein System der Rücksichtnahmepflichten, wechselseitiger Kontrolle, Beschränkungen, Hemmungen und Balancierungen (*checks and balances*) beinhaltet.¹⁸⁷⁵ Die Möglichkeit der gegenseitigen Einflussnahme wird zugelassen¹⁸⁷⁶ und ist sogar im Interesse des effektiveren und dynamischeren Grundrechtsschutzes¹⁸⁷⁷ sowie der demokratischen und rechtsstaatlichen Kontrolle¹⁸⁷⁸ geboten. Das

¹⁸⁶⁸ BVerfGE 68, 1 (86); 95, 1 (15); *Fürst*: Funktionsgebundenheit, S. 31 (32); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 23; *Klein*: Gesetzgebung ohne Parlament? S. 21; *Mager*: Staatsrecht I, S. 352; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 68; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 198, 207; *Wrege*: Das System der Gewaltenteilung, S. 436 (436); *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 111; *Zoidze*: Verfassungskontrolle und Wertordnung, S. 148. Kritisch: *Cornils*: Gewaltenteilung, S. 657 (683 ff.).

¹⁸⁶⁹ *Möllers*: Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltenteilung, S. 493 (498).

¹⁸⁷⁰ *Gärditz*, in: Berliner Kommentar, Art. 20, Rn. 39; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 23.

¹⁸⁷¹ *Cornils*: Gewaltenteilung, S. 657 (662).

¹⁸⁷² *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (737).

¹⁸⁷³ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 9; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 68; *Stern*: Staatsrecht I, S. 792 f.; BVerfGE 95, 1 (15).

¹⁸⁷⁴ *Cornils*: Gewaltenteilung, S. 657 (668 f.); *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 8; *Horn*: Gewaltenteilige Demokratie, S. 427 (439); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 24; *Kelsen*: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, S. 24; *Leibholz/Rinck/Hesselberger*: GG, Art. 20, Rn. 462; *Mager*: Staatsrecht I, S. 352; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 210; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 111; BVerfGE 95, 1 (15); 124, 78 (120).

¹⁸⁷⁵ *Fürst*: Funktionsgebundenheit, S. 31 (32); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 20, Rn. 55; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 81; *Schnapp*: Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Republik Polen, S. 171 (173); *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 57; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 71; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 212.

¹⁸⁷⁶ *Leibholz/Rinck/Hesselberger*: GG, Art. 20, Rn. 462.

¹⁸⁷⁷ *Cornils*: Gewaltenteilung, S. 657 (680).

¹⁸⁷⁸ *Mager*: Staatsrecht I, S. 352.

sei keine Ausnahme von dem Grundsatz der Gewaltenteilung, sondern ein Bestandteil der effektiven Gewaltenteilung, so *Badura*.¹⁸⁷⁹

Das System der Kontrolle zwischen Gewalten muss so ausgestaltet sein, dass es die Effektivität und Rationalität der Staatsmacht nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt und demzufolge zur Destabilisierung führt.¹⁸⁸⁰ Aus georgischer Sicht ist die Gefahr zu berücksichtigen, dass die gegenseitige Blockade der Gewalten ein Bedürfnis „nach dem starken Entscheider“¹⁸⁸¹ entstehen lassen kann. In einer postsowjetischen Gesellschaft, die die Verantwortung nicht immer enthusiastisch übernimmt und oft nach einem „Erlöser“ sucht, trägt diese Gefährdung für den Rechtsstaat und die Demokratie deutlichere Konturen. Deswegen müssen die Staatsorgane im Verhältnis zueinander den verfassungsrechtlichen Status eines anderen Organs respektieren und das Prinzip der Organtreue wahren.¹⁸⁸²

c) Die funktionelle, organisatorische und personelle Gewaltenteilung

Es wird zwischen der *funktionellen*, *organisatorischen* und *personellen* Gewaltenteilung unterschieden.¹⁸⁸³ Die funktionelle Gewaltenteilung bedeutet die Teilung staatlicher Aufgaben in drei Funktionsbereiche: Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung. *Herzog* verwendet diesbezüglich den Begriff „*Gewaltenunterscheidung*“¹⁸⁸⁴. Die organisatorische Gewaltenteilung deutet die Zuweisung dieser Aufgaben an besondere, organisatorisch getrennte und voneinander unabhängige Organe. Die organisatorische Gewaltenteilung wird auch als „*Gewaltentrennung*“ bezeichnet.¹⁸⁸⁵

Das Prinzip der Gewaltenteilung schließt aber die Möglichkeiten der Aufgabenübertragungen und Überschneidungen zwischen den Gewalten nicht aus.¹⁸⁸⁶ Das BVerfG begrenzt sich auf die Nichtzulassung des Einbruchs in den verfassungsmäßigen Aufgabenkernbereich der jeweiligen Gewalt.¹⁸⁸⁷ Dabei lässt sich der Kernbereich nicht abstrakt bestimmen und muss im Einzelfall durch

¹⁸⁷⁹ *Badura*: Staatsrecht, S. 373.

¹⁸⁸⁰ *Cornils*: Gewaltenteilung, S. 657 (695); *Sajo*: Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 93; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 213.

¹⁸⁸¹ *Cornils*: Gewaltenteilung, S. 657 (699).

¹⁸⁸² *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 225.

¹⁸⁸³ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 13 ff.; *Horn*: Gewaltenteilige Demokratie, S. 427 (437); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 24; *Mager*: Staatsrecht I, S. 352; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 75; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 209; *Wrege*: Das System der Gewaltenteilung, S. 436 (436); *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 110 f.

¹⁸⁸⁴ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 14.

¹⁸⁸⁵ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 15.

¹⁸⁸⁶ *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 85.

¹⁸⁸⁷ BVerfGE 9, 268 (279 f.); 34, 52 (59); 95, 1 (15 f.). Darüber näher in: *Cornils*: Gewaltenteilung, S. 657 (677 f.); *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 115; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 24; *Leibholz/Rinck/Hesselberger*: GG, Art. 20, Rn. 471, 491; *Möllers*: Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltenteilung, S. 493 (499 f.); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 93; *Schnapp*, in: von

eine Abwägung festgestellt werden.¹⁸⁸⁸ Als Beispiele der Befugnisübertragungen und Durchbrechungen des Gewaltenteilungsgebots werden u. a. die teilweise Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen auf die Exekutive und – umgekehrt – von Exekutivkompetenzen auf die Legislative, die Mitwirkung der Regierung an der Gesetzgebung, Gnadenentscheidungen, die richterliche Rechtsfortbildung und die Kompetenz der Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Gesetzen genannt.¹⁸⁸⁹

Die personelle Gewaltenteilung bedeutet, dass ein und dieselbe Person Ämter in verschiedenen Gewalten nicht gleichzeitig bekleiden darf. Die Gewaltenteilung fordert also auch „*personelle Trennlinien*“¹⁸⁹⁰. In der Gewährleistung der personellen Gewaltenteilung durch Inkompatibilitätsregeln wird die Ergänzung der funktionellen und organisatorischen Gewaltenteilung gesehen.¹⁸⁹¹ Unter der personellen Gewaltenteilung versteht *Herzog* aber nicht nur das Prinzip der Inkompatibilität. Seiner Meinung nach müssen die Amtswalter verschiedener Gewalten zueinander in einem Spannungsverhältnis stehen, um eine unziemliche Kollaboration auszuschließen.¹⁸⁹² Diese Stellungnahme ist zu bejahen. Wenn verschiedene Positionen in unterschiedlichen Gewalten von einer politischen Kraft durch „*treue Leute*“ besetzt werden, dann trägt die Inkompatibilität eher einen formellen Charakter.

2. Die verfassungsrechtliche Stellung der Legislative in Georgien

Die VG legt den Status und die wichtigsten Aufgaben des georgischen Parlaments in Art 48 fest. Das Parlament ist das höchste Repräsentationsorgan des Staates. Zu seinen Hauptaufgaben gehören: die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt, die Bestimmung der Richtlinien der Innen- und Außenpolitik des Landes, die Kontrolle über die Tätigkeit der Regierung in dem durch die Verfassung bestimmten Rahmen. Diese allgemeine Verfassungsnorm wird durch andere Verfassungsvorschriften ergänzt, die die Möglichkeiten des Parlaments im Verhältnis mit anderen Gewalten und seine Positionen in diesem Zusammenhang bestimmen.

Im Allgemeinen wird unterstrichen, dass die Legislative gegenüber der Exekutive u. a. durch den Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, die Inkompatibilität von Verwaltungsamt und Mandat sowie

Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 58; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 71; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 215; *Vogel*: *Gewaltenvermischung statt Gewaltenteilung?* S. 1505 (1506).

¹⁸⁸⁸ *Wrege*: *Das System der Gewaltenteilung*, S. 436 (436).

¹⁸⁸⁹ *Kunig*: *Rechtsstaat*, S. 421 (437); *Mager*: *Staatsrecht I*, S. 353; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 75; *Vogel*: *Gewaltenvermischung statt Gewaltenteilung?* S. 1505 (1506); *Zippelius*: *Deutsches Staatsrecht*, S. 111 f.

¹⁸⁹⁰ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 55.

¹⁸⁹¹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 69.

¹⁸⁹² *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 17.

die parlamentarische Kontrolle gesichert wird.¹⁸⁹³ Diese Fragen regelt auch die VG. Deswegen werden sie und andere wichtige Probleme des Verhältnisses zwischen der Legislative und Exekutive unten näher erörtert.

Die Rechtssetzung und gesamte Tätigkeit der georgischen Regierung verläuft im Rahmen der Gesetze. Die VG bestimmt, dass ihre Verordnungen und Beschlüsse auf Grund und zur Erfüllung der Verfassung und der Gesetze verabschiedet werden.¹⁸⁹⁴ Dabei muss die gesetzliche Ermächtigung bestimmt sein. Im Unterschied zu Deutschland, wo die Existenz untergesetzlicher Rechtsnormen nicht vom Fortbestand ihrer beim Erlass geltenden gesetzlichen Grundlage abhängig ist,¹⁸⁹⁵ verlieren in Georgien alle Normativakte, darunter auch die Regierungsakte, bei der Außerkraftsetzung ihrer gesetzlichen Grundlage die Rechtskraft.¹⁸⁹⁶ Eine Ausnahme von der Regel, dass alle Verordnungen und Beschlüsse der Regierung auf Grund und zur Erfüllung der Gesetze erlassen werden können, lässt das NAG zu.¹⁸⁹⁷ Darüber wird aber im Kontext des Gesetzesvorbehalts gesprochen werden.

Die VG bestimmt die Fragen, über die nur der Gesetzgeber entscheiden darf. So sieht sie z. B. die Steuerhoheit des Parlaments vor.¹⁸⁹⁸ Gebühren und Steuern sind in der vom Gesetz, also vom Parlament, bestimmten Weise und gesetzlichen Höhe zu entrichten. Ihre Struktur sowie ihre Einführungsregelungen werden nur durch Gesetz bestimmt. Die Befreiung von Steuern ist lediglich in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen zulässig. *Mastronardi* hält die Steuerhoheit für das Hauptbeispiel des Zwecks, „die kollektive Freiheit der Gesellschaft vor dem Staat zu schützen“¹⁸⁹⁹. Das VGG betrachtet die Übertragung der oben genannten Befugnisse auf die Exekutive als verfassungswidrig und als Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung.¹⁹⁰⁰ Die Steuer oder Abgabe, die auf solche Weise eingeführt wird, verstößt seiner Stellungnahme nach auch gegen das Eigentumsrecht der Person.¹⁹⁰¹

Die VG sieht verschiedene Formen der parlamentarischen Kontrolle über die Exekutive vor. Die wichtigen institutionellen Mittel dafür stellen Parlamentsausschüsse und -kommissionen dar. Die

¹⁸⁹³ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 20, Rn. 25; *Kunig*: Rechtsstaat, S. 421 (437); *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, Art. 20, Rn. 72; *Sommermann*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 20, Rn. 218.

¹⁸⁹⁴ Art. 78 Abs. 5 VG.

¹⁸⁹⁵ *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20, Rn. 85.

¹⁸⁹⁶ Art. 25 Abs. 5 NAG.

¹⁸⁹⁷ Art. 12 Abs. 2 und 3 NAG.

¹⁸⁹⁸ Art. 94 Abs. 1, 2 und 3 VG.

¹⁸⁹⁹ *Mastronardi*: Verfassungslehre, S. 288.

¹⁹⁰⁰ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/3 – 21 vom 20. Februar 1997 im Fall „Der Bürger Georgiens Otar Zoidze gegen den Staatspräsidenten von Georgien“, in: *Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 1996 – 1997*, Tbilisi 2002, S. 40 (44).

¹⁹⁰¹ EVGG Nr. 1/3 – 21 vom 20.02.1997, S. 40 (44); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/1/187 – 188 vom 10. Januar 2003 im Fall „GmbH „Airzena Georgische Fluglinien“ gegen das Parlament von Georgien und das Ministerium für das Verkehr und Kommunikationen von Georgien“, in: *Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2003*, Tbilisi 2004, S. 5 (24).

Ausschüsse haben einen ständigen Charakter. Sie werden für eine Wahlperiode eingesetzt. Unter anderem üben die Ausschüsse die Kontrolle über die dem Parlament rechenschaftspflichtigen Organe und die Tätigkeit der Regierung aus.¹⁹⁰² Die Untersuchungs- und andere Kommissionen werden dagegen für einen bestimmten Zeitraum und bestimmte Aufgaben in den durch die Verfassung und die Geschäftsordnung vorgesehenen Fällen sowie auf Antrag von nicht weniger als einem Viertel der Parlamentsmitglieder gebildet. Die Zahl der Vertreter der parlamentarischen Mehrheit darf nicht die Hälfte der Gesamtmitgliederzahl in einer Kommission überschreiten.¹⁹⁰³ Deswegen sind die Kommissionen nicht nur die Mittel der parlamentarischen Kontrolle, sondern auch die Kontrollinstrumente der parlamentarischen Opposition. Die VG stärkt die Stellung der Untersuchungskommissionen durch die Bestimmung, dass auf Verlangen einer Untersuchungskommission das Erscheinen in ihrer Sitzung sowie die Vorlage der für die Untersuchung erforderlichen Dokumente obligatorisch sind.¹⁹⁰⁴ Dabei muss erwähnt werden, dass die parlamentarische Mehrheit die Bildung einer Kommission verhindern kann, indem sie diesem Vorhaben nicht zustimmt.

Art. 59 VG sieht die Institute vor, die der Kontrolle über die Exekutive dienen. Die entsprechende Information bildet die Grundlage für die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle. Deswegen ist ein Mitglied des Parlaments berechtigt, eine Frage an ein dem Parlament rechenschaftspflichtiges Organ sowie an die Regierung, ein Regierungsmitglied und an staatliche Organe zu richten und eine Antwort von ihnen zu erlangen.¹⁹⁰⁵ Ein wesentliches Element der parlamentarischen Kontrolle stellt das Fragerecht einer parlamentarischen Gruppe, die mindestens aus zehn Abgeordneten besteht, oder einer parlamentarischen Fraktion dar. Dieses Mittel kann die Opposition für Kontrollziele anwenden. Die Adressaten der Frage sind: ein dem Parlament rechenschaftspflichtiges Organ, die Regierung oder eines ihrer Mitglieder. Die Antwort auf eine gestellte Frage erfolgt in der Plenarsitzung des Parlaments. Sie kann den Gegenstand einer parlamentarischen Debatte bilden.¹⁹⁰⁶ Also handelt es sich um eine Art der Interpellation. Welche rechtlichen Folgen die Debatte verursachen kann, lässt aber die VG offen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das Parlament sein Recht aus Art. 59 Abs. 3 VG ergreift. Demgemäß ist es berechtigt, sich mit der Frage der amtlichen Verantwortung eines Regierungsmitgliedes an den Ministerpräsidenten zu wenden.¹⁹⁰⁷ Den weiteren Verlauf des Verfahrens lässt aber die Verfassung wiederum offen. So verliert die Verantwortungsfrage den eigentlichen Sinn. Nach der Fassung bis vor dem VerfG vom

¹⁹⁰² Art. 56 Abs. 1 VG.

¹⁹⁰³ Art. 56 Abs. 2 VG.

¹⁹⁰⁴ Art. 56 Abs. 3 VG.

¹⁹⁰⁵ Art. 59 Abs. 1 VG.

¹⁹⁰⁶ Art. 59 Abs. 2 VG.

¹⁹⁰⁷ Art. 59 Abs. 3 VG.

15.10.2010¹⁹⁰⁸ war der Ministerpräsident verpflichtet, innerhalb von zwei Wochen dem Parlament seine begründete Entscheidung vorzulegen, wenn er das entsprechende Regierungsmitglied nicht entlassen hatte. Diesbezüglich wurde die Position des Parlaments wesentlich geschwächt. Es muss in dieser Hinsicht in der Verfassung mehr Klarheit geschaffen werden.

Das Prinzip der personellen Gewaltenteilung im Verhältnis zwischen der Legislative und Exekutive sowie der Judikative wird durch die VG lückenlos gewährleistet. Ein Mitglied des Parlaments darf kein Amt im Öffentlichen Dienst ausüben.¹⁹⁰⁹ Die Verletzung dieses Gebots bewirkt den Verlust des Mandats.¹⁹¹⁰ Diese Inkompatibilitätsregeln sind positiv einzuschätzen. Insbesondere handelt es sich um die Vereinbarkeit der Regierungsämter und des Mandats. Zwischen der Regierung und dem Parlament besteht sowieso eine enge Verflechtung. Die Aufhebung oder Lockerung der Inkompatibilitätsregeln würde diese Verbindung zum Schaden der Gewaltenteilung noch stärken.

Die Beziehungen zwischen dem Parlament und dem Staatspräsidenten hat das VerfG vom 15.10.2010 erheblich beeinflusst. Für diese Verfassungsänderungen ist im Ganzen bezeichnend, dass sie die Positionen des Staatspräsidenten schwächen. So hat er nicht mehr das Recht der Gesetzgebungsinitiative. Vor den Verfassungsänderungen hatte der Staatspräsident dieses Recht in besonderen Fällen. Dieser Begriff war aber so allgemein, dass man ihn nach seinem Belieben interpretieren konnte. Außerdem verhandelte das Parlament vom Staatspräsidenten eingereichte Gesetzentwürfe auf sein Verlangen in einer außerordentlichen Sitzung und außerhalb der bestehenden Tagesordnung.

Die wichtigste Befugnis, die der Staatspräsident im Verhältnis zum Parlament behalten hat, ist das Recht auf dessen Auflösung. Das Parlament kann vom Staatspräsidenten in den durch die VG vorgesehenen Fällen aufgelöst werden.¹⁹¹¹ Es ist wohl bemerkenswert, dass dieses Institut wegen der geänderten Stellung des Staatspräsidenten anders aussieht als früher, als er die dominierende Figur in der Exekutive war. Vor dem Inkrafttreten des VerfG vom 15.10.2010 war die Auflösung eine wichtige Waffe der Exekutive gegen die Legislative. Zurzeit kann sie eher als ein Mittel in den Händen eines unabhängigen Arbiters für die Lösung politischer Krisen betrachtet werden. Dennoch sieht Art. 51¹ VG das Verbot der Auflösung für die folgenden Fälle vor, um politisches Chaos und den Missbrauch dieses Instituts zu vermeiden und die staatliche und politische Stabilität zu wahren:

¹⁹⁰⁸ Es muss bemerkt werden, dass der Teil bezüglich der obersten Staatsorgane und des Verhältnisses zwischen ihnen erst ab der Vereidigung des im Oktober 2013 gewählten Staatspräsidenten (ab dem 17. November 2013) in Kraft trat.

¹⁹⁰⁹ Art. 53 Abs. 1 Satz 1 VG.

¹⁹¹⁰ Art. 53 Abs. 2 VG.

¹⁹¹¹ Art. 51¹ VG.

- innerhalb von sechs Monaten nach der Durchführung der Parlamentswahlen, es sei denn, die Auflösung erfolgt aufgrund Art. 80 VG,¹⁹¹²
- bei der Ausübung der in Art. 63 VG geregelten Befugnis¹⁹¹³ durch das Parlament,
- bei einem Kriegs- oder Ausnahmezustand,
- innerhalb der letzten sechs Monate der Amtszeit des Staatspräsidenten, es sei denn, die Auflösung erfolgt aufgrund Art. 80 VG.

Seinerseits ist das Parlament befugt, in Fällen der Verfassungsverletzung oder der Begehung einer Straftat das Impeachmentverfahren gegen den Staatspräsidenten einzuleiten.¹⁹¹⁴ Dieses Verfahren darf das Parlament auch gegen den Präsidenten des OGHG, ein Regierungsmitglied, den Generalauditor des SDSA oder ein Mitglied des Rates der NBG durchführen. Dabei spielt das Verfassungsgericht eine wichtige Rolle. Diese Frage wurde oben im Kontext der Aufgaben des VGG, besprochen und bedarf keiner neuen Erörterung.

Es wird betont, dass die Position der gesetzgebenden Gewalt gegenüber der Judikative vor allem durch den Vorrang des Gesetzes, die Gesetzesbindung der Judikative, die Begrenzung der Kontrolle des Verfassungsgerichts, das Verbot der Beanspruchung von eindeutigen verfassungsmäßigen Befugnissen des Gesetzgebers gestärkt wird.¹⁹¹⁵ Die wichtigste Bestimmung in dieser Hinsicht ist Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG, der die Bindung der rechtsprechenden Gewalt an Verfassung und Gesetz festlegt. Wie zu Recht bemerkt wird, bewirkt der Vorrang des Gesetzes den Vorrang des Gesetzgebers.¹⁹¹⁶ Gerade die Gesetze bestimmen prozessuale und materiellrechtliche Grundlagen des richterlichen Handelns in Georgien. So werden z. B. Befugnisse, Bildung und Tätigkeit des VGG durch die Verfassung und ein Organgesetz bestimmt.¹⁹¹⁷ Das System der ordentlichen Gerichte legt ebenfalls ein Organgesetz fest.¹⁹¹⁸ Darüber hinaus wird der Einfluss der Legislative einigermaßen dadurch gestärkt, dass das Parlament einige hohe Amtsträger der Judikative wählt.¹⁹¹⁹

¹⁹¹² Art. 80 VG regelt die Formierung der Regierung durch das neu gewählte Parlament. Diese Frage werden wir unten näher eingehen.

¹⁹¹³ Das Impeachment des Staatspräsidenten.

¹⁹¹⁴ Art. 63 und Art. 75 VG.

¹⁹¹⁵ Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 58; Jarass, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20, Rn. 25; Kunig: Rechtsstaat, S. 421 (437); Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 72.

¹⁹¹⁶ So z. B.: Horn: Gewaltenteilige Demokratie, S. 427 (444).

¹⁹¹⁷ Art. 83 Abs. 1 Satz 2 VG.

¹⁹¹⁸ Art. 83 Abs. 2 Satz 2 VG.

¹⁹¹⁹ Art. 88 Abs. 2 Satz 2, Art. 90 Abs. 2 VG.

3. Die verfassungsrechtliche Stellung der Exekutive in Georgien

a) Die Struktur der georgischen Exekutive

Die Regierung Georgiens ist das höchste Organ der Exekutive, die die Ausübung der Innen- und Außenpolitik des Landes gewährleistet.¹⁹²⁰ Die Durchführung der Politik erfolgt im Rahmen der vom Parlament bestimmten Richtlinien. Die Regierung ist nur gegenüber dem Parlament verantwortlich.¹⁹²¹

Die georgische Regierung besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern. Mitglieder der Regierung können auch ein oder mehrere Staatsminister sein.¹⁹²² Der Vorsitzende der Regierung ist der Ministerpräsident.¹⁹²³ Er bestimmt die Richtlinien der Regierungstätigkeit und organisiert sie, koordiniert und kontrolliert die Tätigkeit der Regierungsmitglieder.¹⁹²⁴ Der Ministerpräsident ist für die Ernennung und Entlassung der Regierungsmitglieder zuständig.¹⁹²⁵ Auf Verlangen des Parlaments legt der Ministerpräsident Rechenschaft über den Verlauf der Erfüllung des Regierungsprogramms ab.¹⁹²⁶

Wie zu sehen, ist der Ministerpräsident die wichtigste Figur in der Exekutive. An dieser Stelle hat er den Staatspräsidenten abgelöst. Seine verfassungsmäßige Stellung ist aber nicht so stark wie die frühere Position des Staatspräsidenten. Dennoch müssen während der Verteilung der Befugnisse eine hohe Machtkonzentration bei dem Ministerpräsidenten und die Bildung einer neuen politischen Superfigur vermieden werden.

Der Rücktritt oder die Beendigung der Amtsbefugnisse des Ministerpräsidenten beendet die Amtsbefugnis der anderen Regierungsmitglieder.¹⁹²⁷ Art. 80 Abs. 1 VG sieht vielleicht die wichtigste Novelle des VerfG vom 15.10.2010 vor. Früher waren die Niederlegung der Amtsbefugnisse der Regierung und die Formierung einer neuen Regierung mit der Vereidigung des Staatspräsidenten gekoppelt. Zurzeit ist das aber mit der Wahl des neuen Parlaments verbunden.¹⁹²⁸

Diese Änderung bedeutet, dass die Position des Parlaments bezüglich der Regierungsbildung und im Allgemeinen im Verhältnis zur Exekutive deutlich gestärkt wurde. Die Zusammensetzung der Regierung hängt von dem Ergebnis der Parlamentswahlen ab, weil die Kandidatur eines neuen

¹⁹²⁰ Art. 78 Abs. 1 Satz 1 VG.

¹⁹²¹ Art. 78 Abs. 1 Satz 2 VG.

¹⁹²² Art. 78 Abs. 2 VG.

¹⁹²³ Art. 79 Abs. 1 VG.

¹⁹²⁴ Art. 79 Abs. 2 VG.

¹⁹²⁵ Art. 79 Abs. 5 und Abs. 7 Satz 2 VG.

¹⁹²⁶ Art. 79 Abs. 3 VG.

¹⁹²⁷ Art. 79 Abs. 7 Satz 1 VG.

¹⁹²⁸ Art. 80 Abs. 1 VG.

Ministerpräsidenten dem Staatspräsidenten von der politischen Kraft vorgeschlagen wird, die die besten Wahlergebnisse erzielt hat.¹⁹²⁹

Die Ministerien sind die wichtigsten Organe der Exekutive nach der Regierung. Ihnen wird Art. 81² VG gewidmet. Die verfassungsmäßige Aufgabe der Ministerien besteht darin, die Ausübung der Staatspolitik in bestimmten Bereichen des staatlichen und öffentlichen Lebens zu gewährleisten. Die VG sieht zwei Arten von Ministern vor. Im Regelfall leitet der Minister ein Ministerium und trifft über die Fragen seines Kompetenzbereichs unabhängige Entscheidungen. Er erlässt die Verordnungen aufgrund und zur Erfüllung eines Gesetzes, eines Normativaktes des Staatspräsidenten oder eines Beschlusses der Regierung. In Georgien gibt es auch das Institut des sog. portefeuillelosen Ministers. Solche Minister werden als Staatsminister erwähnt und für die Erfüllung der besonderen staatlichen Aufgaben ernannt. Die Inkompatibilität der Regierungsmitglieder bezüglich der anderen öffentlichen Ämter ist, wie bei den Parlamentsmitgliedern, lückenlos.¹⁹³⁰

Das System der Exekutive umfasst in Georgien auch Gouverneure.¹⁹³¹ Ihre Aufgabe besteht in der Vertretung der vollziehenden Gewalt in den administrativ-territorialen Einheiten Georgiens. Die Gouverneure und ihre Administrationen üben die staatliche Aufsicht auf die Kommunen und einige andere Aufgaben von regionaler Bedeutung aus. Sie werden von der Regierung ernannt und entlassen.

Die VG und die Gesetzgebung Georgiens sehen die Organe vor, die ihrem Wesen nach weder zur Legislative noch zur Judikative gehören. Sie sind ebenso keine Teile des Regierungssystems. In diesem Kontext können z. B. der Ombudsmann, ORJ, SDSA, der Nationale Sicherheitsrat, die NBG, kommunale Organe sowie Regulierungskommissionen genannt werden. In solchen Fällen wird in Deutschland die sog. „negative Konzeption“ und Negativdefinition angewendet. Die vollziehende Gewalt wird von beiden anderen Gewalten „subtrahiert“¹⁹³². So ordnet man der vollziehenden Gewalt das gesamte Staatshandeln zu, das nicht die Gesetzgebung oder Rechtsprechung darstellt.¹⁹³³ Herzog hält unter Berücksichtigung des gewachsenen Umfangs der Staatsaufgaben eine genauere und plastischere Beschreibung der Exekutivgewalt für unmöglich.¹⁹³⁴ Schulze-Fielitz lässt diese Frage eher offen.¹⁹³⁵ Wird aber die Tätigkeit der oben aufgezählten Organe betrachtet, ist sie überwiegend mit dem Vollzug der Gesetze verbunden. So ist z. B. das

¹⁹²⁹ Art. 80 Abs. 2 VG.

¹⁹³⁰ Art. 81² Abs. 4 VG.

¹⁹³¹ Art. 81³ VG.

¹⁹³² Möllers: Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltenteilung, S. 493 (514); Schmidt: Staatsorganisationsrecht, S. 65.

¹⁹³³ Sachs, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 83; Stern: Staatsrecht I, S. 795.

¹⁹³⁴ Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 98.

¹⁹³⁵ Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 69.

Institut des ORJ zwar im Kapitel über die rechtsprechende Gewalt vorgesehen,¹⁹³⁶ aber dieses Organ übt keine Rechtsprechung im materiellen Sinne aus. Seine Aufgaben wie die Ernennung und Entlassung der Richter, ihre disziplinarische Verfolgung und die finanziell-materielle Gewährleistung der Tätigkeit der Gerichte ist nichts anderes als der Vollzug entsprechender Gesetze.

b) Das Verhältnis der Exekutive zu anderen Gewalten

Die Positionen der Exekutive gegenüber anderen Gewalten sind im Allgemeinen nicht so gesichert wie z. B. die der Legislative. Dennoch wird betont, dass sie eine „gewisse *Eigenständigkeit*“ genießt.¹⁹³⁷ Die Legislative darf keine Aufgaben übernehmen, die ihrem Wesen nach zur vollziehenden Gewalt gehören und für sie typisch sind.¹⁹³⁸ Deswegen wird zutreffend darauf hingedeutet, dass die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt nicht so verstanden werden darf, als ob es einen allumfassenden Parlamentsvorbehalt gebe.¹⁹³⁹ So dürfen z. B. sog. Einzelfallgesetze grundsätzlich nicht verabschiedet werden.¹⁹⁴⁰

Wie oben hervorgehoben wurde, wird die Position des Parlaments gegenüber der Exekutive durch ihre Gesetzesbindung gestärkt. Struktur, Aufgaben und Arbeitsweise der Regierung werden auch durch ein Gesetz bestimmt. Der Entwurf dieses Gesetzes legt jedoch nur die Regierung vor.¹⁹⁴¹ Hier braucht man also eine Vereinbarung und wenn notwendig auch einen Kompromiss zwischen den Gewalten, was der Gewaltenbalancierung zugutekommt.

Ihrerseits verfügt die Regierung über Möglichkeiten, im Gesetzgebungsverfahren eine wichtige Rolle zu spielen. Die georgische Regierung hat in dieser Hinsicht eine starke Position. Einerseits sichert die VG ihr das Recht der Gesetzgebungsinitiative zu.¹⁹⁴² Andererseits kann der von der Regierung vorgelegte Gesetzesentwurf aufgrund ihrer Forderung vor anderen Gesetzesentwürfen erörtert werden.¹⁹⁴³ So kann die Regierung die Tagesordnung des Parlaments indirekt beeinflussen. Ein wichtiges Moment im Verhältnis zwischen der Regierung und dem Parlament ist die Tatsache, dass die Regierungsbildung und das Regierungsprogramm das Vertrauen des Parlaments brauchen.¹⁹⁴⁴ Die Regierungsbildung ist die Aufgabe des Kandidaten für das Amt des

¹⁹³⁶ Art. 86¹ VG.

¹⁹³⁷ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 73.

¹⁹³⁸ *Schulze-Fielitz*, a. a. O.; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 219; *Wrege*: Das System der Gewaltenteilung, S. 436 (437).

¹⁹³⁹ *Badura*: Staatsrecht, S. 374; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 55; *Wrege*: Das System der Gewaltenteilung, S. 436 (436).

¹⁹⁴⁰ So z. B.: *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 83; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 111.

¹⁹⁴¹ Art. 78 Abs. 7 VG.

¹⁹⁴² Art. 67 Abs. 1 VG.

¹⁹⁴³ Art. 67 Abs. 1 VG.

¹⁹⁴⁴ Näher in: Art. 80 Abs. 3, 4 und 5 VG.

Ministerpräsidenten.¹⁹⁴⁵ Für das Vertrauen ist die Unterstützung der Mehrheit der Gesamtmitgliederzahl des Parlaments erforderlich.¹⁹⁴⁶ Schlägt der Staatspräsident den Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten nicht vor oder erfolgt die Formierung der Regierung nicht auf die erwähnte Weise, geht die Initiative auf das Parlament über. Der Staatspräsident schlägt einen Kandidaten vor, der von mindestens zwei Fünfteln der Mehrheit der Gesamtmitgliederzahl des Parlaments initiiert wird. Wenn das Parlament mehrere Kandidaten vorschlägt, wählt der Staatspräsident denjenigen Kandidaten, der die Unterstützung von mehr Abgeordneten erhält. Ist die Unterstützung gleich, wählt er einen Kandidaten nach seinem Ermessen.¹⁹⁴⁷ Wenn die Formierung der Regierung auch in diesem Verfahren scheitert, dann ist der Staatspräsident befugt, das Parlament aufzulösen.¹⁹⁴⁸ Aber es ist kaum zu erwarten, dass sich ein neu gewähltes Parlament nicht auf einen Kandidaten einigt und sich so auflösen lässt.

Das oben dargelegte Verfahren ist auch für die Fälle der Beendigung der Amtsbefugnisse der Regierung vorgesehen.¹⁹⁴⁹ Die Regierung und ihr Programm bedürfen des Vertrauens auch bei der Erneuerung eines Drittels, wenigstens aber von fünf der ursprünglichen Regierungsmitglieder.¹⁹⁵⁰

Art. 81 VG legt das Institut des positiven Misstrauensvotums fest. Das ist eine der positiven Novellen des VerfG vom 15.10.2010, weil die Position des Parlaments im Vergleich zu den alten Regelungen gestärkt wird. Das Parlament ist berechtigt, der Regierung das Misstrauen auszusprechen. Das bedarf aber der Erfüllung einiger Voraussetzungen. Die Frage über die Stellung des Misstrauensantrags dürfen mindestens zwei Fünftel der Gesamtzahl der Parlamentsmitglieder initiieren. Über diese Initiative wird innerhalb von frühestens 20 und spätestens 25 Tagen abgestimmt. Der Misstrauensantrag gilt als gestellt, wenn mehr als die Hälfte der Gesamtmitgliederzahl dafür stimmt. Scheitert die Initiative, dürfen die gleichen Mitglieder des Parlaments sie innerhalb von sechs Monaten nicht erneut stellen. Innerhalb von frühestens 20 und spätestens 25 Tagen nach der Antragsstellung stimmt das Parlament über einen Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten ab. Ihn schlagen mindestens zwei Fünftel der Gesamtmitgliederzahl des Parlaments vor. Initiiert man zwei Kandidaten, wird über beide abgestimmt. Als dem Staatspräsidenten vorgeschlagen gilt derjenige Kandidat, der mehr als die Hälfte der Stimmen der Gesamtmitgliederzahl erhalten hat. Schlägt das Parlament keinen Kandidaten vor, wird das Misstrauensverfahren abgebrochen. Dem Staatspräsidenten wird das Ermessen eingeräumt, den initiierten Kandidaten innerhalb von fünf Tagen vorzuschlagen oder abzulehnen. Im ersteren Fall

¹⁹⁴⁵ Art. 80 Abs. 3 Satz 1 VG.

¹⁹⁴⁶ Art. 80 Abs. 4 Satz 2 VG.

¹⁹⁴⁷ Art. 80 Abs. 6 VG.

¹⁹⁴⁸ Art. 80 Abs. 7 VG.

¹⁹⁴⁹ Art. 80¹ Abs. 1 und 2 VG.

¹⁹⁵⁰ Art. 81¹ VG.

verläuft das Verfahren der Formierung der neuen Regierung nach allgemeinen Regeln. Erteilt der Staatspräsident eine Absage, findet im Parlament innerhalb von frühestens 15 und spätestens 20 Tagen eine Abstimmung über den gleichen Kandidaten statt. In dieser Situation ist aber die Aufgabe des Parlaments komplizierter. Der Kandidat bedarf der Unterstützung von mindestens einer Drei-Fünftel-Mehrheit. Erhält er diese Unterstützung, verfügt der Staatspräsident über kein Ermessen und muss den Kandidaten innerhalb von drei Tagen vorschlagen. Die neue Regierung und ihr Programm bekommen das Vertrauen nach allgemeinen Regelungen. Das bedeutet gleichzeitig die Aussprache des Misstrauens der alten Regierung. Wenn der neuen Regierung kein Vertrauen ausgesprochen wird, ist der Staatspräsident berechtigt, innerhalb von drei Tagen das Parlament aufzulösen und neue Wahlen anzuberaumen.

In dem von Art. 81 VG vorgesehenen Fall handelt es sich um die Situation, wenn zwischen der Regierung und dem Parlament ein politischer Konflikt besteht. In einer solchen Lage spielt der Staatspräsident, der ansonsten eine eher passive Figur darstellt, eine entscheidende Rolle. Hier tritt seine Aufgabe als Arbiter in den Vordergrund. Der Staatspräsident muss die Lage eingehend analysieren und eine möglichst optimale Entscheidung zugunsten des Parlaments oder der Regierung treffen. In einem solchen Fall ist seine politische Verantwortung sehr hoch.

Einen bedeutsamen Überschneidungspunkt zwischen der Exekutive und Legislative stellt der Haushaltsbereich dar. Einerseits besitzt das Parlament wichtige Hebel. So gehört ihm das Monopol, Haushaltsgesetze zu verabschieden.¹⁹⁵¹ Die Regierung ist dem Parlament für die Erfüllung des Haushaltsplans rechenschaftspflichtig.¹⁹⁵² Es kontrolliert die Haushaltsausgaben durch den SDSA.¹⁹⁵³ Die Regierung darf die Zustimmung zu zusätzlichen Ausgaben vom Parlament nur mit der Angabe der Deckungsquelle verlangen.¹⁹⁵⁴

Andererseits verfügt auch die Regierung über wichtige Möglichkeiten im Haushaltsverfahren. So ist nur sie befugt, dem Parlament den Haushaltsentwurf nach Absprache mit den Ausschüssen über grundlegende Daten und Richtlinien vorzulegen.¹⁹⁵⁵ Änderungen im Haushaltsentwurf ohne Zustimmung der Regierung werden nicht zugelassen.¹⁹⁵⁶ Die VG lässt die Verabschiedung der Gesetzentwürfe, die die Erhöhung von Ausgaben, die Senkung von Einnahmen oder die Übernahme neuer finanzieller Verpflichtungen vorsehen, ohne Regierungszustimmung ebenfalls nicht zu.¹⁹⁵⁷

¹⁹⁵¹ Art. 92 Abs. 1 VG.

¹⁹⁵² Art. 93 Abs. 2 Satz 2 VG.

¹⁹⁵³ Art. 93 Abs. 6 VG.

¹⁹⁵⁴ Art. 93 Abs. 3 Satz 2 VG.

¹⁹⁵⁵ Art. 93 Abs. 1 VG.

¹⁹⁵⁶ Art. 93 Abs. 3 Satz 1 VG.

¹⁹⁵⁷ Art. 93 Abs. 5 VG.

Wie zu sehen, ist ein normales Haushaltsverfahren ohne Zusammenarbeit zwischen dem Parlament und der Regierung unvorstellbar. Eine Konfliktsituation kann auch nicht ausgeschlossen werden. In einem solchen Fall kommt der Staatspräsident als ein Arbiter ins Spiel. Wenn das Parlament kein Haushaltsgesetz innerhalb von zwei Monaten vom Beginn des Haushaltsjahres verabschiedet, gilt das als Stellung des Misstrauensantrags. Das Verfahren verläuft gemäß Art. 81 Abs. 2 bis 5 VG, also nach allgemeinen Verfassungsvorschriften über das Misstrauensvotum.

Was die Position der Exekutive im Verhältnis zur Judikative betrifft wird betont, dass die Gerichte auf eine bloße Rechtskontrolle beschränkt sind.¹⁹⁵⁸ Dieses Prinzip wird auch in Georgien im VGB verwirklicht.¹⁹⁵⁹ Dabei bemerkt man zutreffend, dass durch diese Beschränkung die Rechtsprechung die demokratische Parlamentsherrschaft sichert und an der Seite der Legislative steht.¹⁹⁶⁰

4. Die verfassungsrechtliche Stellung des Staatspräsidenten in Georgien

Die Stellung des Staatspräsidenten wird vor allem aus zwei Gründen getrennt erörtert. Erstens ist der Staatspräsident ungeachtet der Tatsache, dass er viele Befugnisse eingebüßt hat, eine bedeutende Figur im Staatsaufbau Georgiens. Zweitens schafft die Erörterung seines verfassungsrechtlichen Status und seines Verhältnisses zu verschiedenen Gewalten eine gewisse Vorstellung über die wichtigsten Änderungen im georgischen Staatssystem.

Der allgemeine Status des Staatspräsidenten wird durch Art. 69 VG bestimmt. Er ist das Staatsoberhaupt. Der Staatspräsident gewährleistet die Integrität und Unabhängigkeit des Landes sowie das Funktionieren der Staatsorgane im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Befugnisse. Er ist der oberste Befehlshaber der Streitkräfte und der Repräsentant des Landes in den internationalen Beziehungen. Das VerfG vom 15.10.2010 hat dem Staatspräsidenten die allgemeine Aufgabe der Leitung und Verwirklichung der Innen- und Außenpolitik des Staates entzogen. Hinzu kommt der Verlust konkreter Befugnisse, insbesondere im Verhältnis zur Exekutive. Der Staatspräsident ist nicht mehr die mächtigste politische Figur des Landes, sondern eher ein Arbiter und Repräsentant. Deswegen lässt sich sagen, dass in Georgien das „*superpräsidiale System*“ seine Stelle an das System verlor, das mehr dem parlamentarischen Regierungssystem orientiert.

Die VG sieht die Inkompatibilitätsregelung für den Staatspräsidenten vor.¹⁹⁶¹ Er darf kein anderes Amt bekleiden. Diese Verfassungsvorschrift benötigt aber einer Vervollständigung. Der Staatspräsident darf zwar kein parteipolitisches Amt innehaben, aber seine Mitgliedschaft in einer

¹⁹⁵⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 26; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 73.

¹⁹⁵⁹ Art. 6 Buchst. „a“, „b“ und „c“ VGB.

¹⁹⁶⁰ Von Arnould: Rechtsstaat, S. 703 (727).

¹⁹⁶¹ Art. 72 VG.

politischen Partei ist nicht verboten. Unter Berücksichtigung seiner neuen Rolle im Staatssystem Georgiens muss der Staatspräsident jedoch politisch möglichst neutral sein und sich von politischen Kräften distanzieren.

Im Verhältnis zum Parlament wurden die Positionen des Staatspräsidenten wesentlich geschwächt. Wir haben bereits erwähnt, dass er keine Befugnis zur Gesetzgebungsinitiative mehr hat. Dem Staatspräsidenten wurde ebenso die Befugnis genommen, eine Verfassungsänderung zu initiieren.¹⁹⁶² Andererseits behält er einige Aufgaben im gesetzgeberischen Bereich. So verkündet der Staatspräsident die Gesetze und besitzt das Vetorecht.¹⁹⁶³ Das Veto zeigt suspensiven Charakter. Das Parlament kann den Einwänden des Staatspräsidenten zustimmen. Wenn sie abgelehnt werden, wird über die ursprüngliche Fassung eines Gesetzentwurfs abgestimmt. Für die Überwindung des Vetos braucht das Parlament im Fall eines Gesetzentwurfs die Unterstützung der Mehrheit der Gesamtmitgliederzahl, im Fall eines Entwurfs eines Organgesetzes bedarf es der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Parlaments, im Fall eines Entwurfs eines Verfassungsgesetzes der Drei-Viertel-Mehrheit der Gesamtmitgliederzahl des Parlaments. Durch sein Vetorecht kann der Staatspräsident das Gesetzgebungsverfahren zwar nicht entscheidend, aber doch einigermaßen beeinflussen.

Unverändert bleibt die Kompetenz des Staatspräsidenten, während eines Kriegs- oder Ausnahmezustandes Dekrete zu erlassen, die Gesetzeskraft tragen.¹⁹⁶⁴ Durch diese Befugnis übernimmt er die Aufgabe der gesetzgebenden Gewalt. Es muss erwähnt werden, dass diese Dekrete in solchen Situationen erlassen werden, die ein schnelles und effektives Handeln erfordern. Dennoch dürfen wichtige Verfassungswerte, insbesondere Grundrechte, dem Interesse der Effektivität nicht geopfert werden. Gemäß Art. 46 Abs. 1 VG ist der Staatspräsident befugt, im Kriegs- oder Ausnahmezustand durch seine Dekrete die Beschränkung der in den Artikeln 18, 20, 21, 22, 24, 25, 30, 33 und 41 aufgeführten Rechte und Freiheiten im Lande oder in einem beliebigen Teil des Landes anzuordnen. Diese Verfassungsnorm ist in zweierlei Hinsicht zu ändern. Einerseits muss die Palette der einzuschränkenden Grundrechte auf das äußerst Notwendige reduziert werden. Andererseits müssen die Ziele vorgegeben werden, für die der Staatspräsident seine Kompetenz verwenden darf. Es muss erwähnt werden, dass diese Befugnis des Staatspräsidenten einigermaßen ausgeglichen ist. Er ist verpflichtet, seine Entscheidung spätestens binnen 48 Stunden dem Parlament zur Bestätigung vorzulegen.¹⁹⁶⁵ Darüber hinaus gelten die Dekrete nur bis zur

¹⁹⁶² Art. 102 Abs. 1 VG.

¹⁹⁶³ Art. 68 VG.

¹⁹⁶⁴ Art. 73 Abs. 1 Buchst. „i“ VG.

¹⁹⁶⁵ Art. 46 Abs. 1 Satz 2 VG.

Aufhebung des Kriegs- oder Ausnahmezustandes. Aber auch innerhalb von 48 Stunden kann ein Dekret ernsthafte Probleme für Grundrechte verursachen.

Die Rechtssetzungsbefugnisse des Staatspräsidenten werden mit dem Erlass der Dekrete nicht ausgeschöpft. Er erlässt Erlasse und Verordnungen für die Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben sowie – als der oberste Befehlshaber der Streitkräfte – Befehle.¹⁹⁶⁶ Als Nachteil der Verfassung kann eingeschätzt werden, dass sie in diesem Kontext auf Gesetze als notwendige Grundlage der Akte des Staatspräsidenten nicht hinweist. Es muss aber erwähnt werden, dass diese Lücke von NAG gefüllt wird. Demgemäß dürfen untergesetzliche Akte, darunter auch die genannten Rechtsakte des Staatspräsidenten, nur in den von einem Gesetz direkt bestimmten Fällen und zu seiner Erfüllung erlassen werden.¹⁹⁶⁷

Über die Befugnis der Parlamentsauflösung wurde oben, im Kontext der Stellung der Legislative, bereits gesprochen. Sie ist allgemein durch Art. 73 Abs. 1 Buchst. „p“ vorgesehen und findet ihre konkrete Ausformung in anderen Verfassungsnormen. Der wichtigste Unterschied zwischen dem alten und neuen Modell besteht darin, dass früher der Staatspräsident wegen seines enormen Einflusses auf die Exekutive eher ein Beteiligter des Konflikts zwischen dem Parlament und der Regierung war. Zurzeit ist er von der Regierung distanziert und dieser Umstand erhöht deutlich sein Neutralitätsniveau.

Das VerfG vom 15.10.2010 hat am stärksten die Beziehung zwischen dem Staatspräsidenten und der Regierung verändert. Die Tendenz der Schwächung des Staatspräsidenten ist offensichtlich. Sie zeigt zwei Richtungen. Einerseits hat der Staatspräsident eine ganze Reihe von Einflussmöglichkeiten auf die Regierung verloren. So konnte er früher den Kandidaten zum Amt des Ministerpräsidenten faktisch unabhängig bestimmen sowie die Regierung, den Verteidigungsminister und den Innenminister entlassen. Die Regierung war neben dem Parlament auch dem Staatspräsidenten rechenschaftspflichtig und ihm gegenüber verantwortlich. Die Verfassung sah außerdem seine Zustimmungen für folgende sehr wichtige Entscheidungen vor: die Bestimmung der Regierungsbildung durch den Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten, die Vorlage des Gesetzesentwurfes über die Struktur, Befugnisse und Arbeitsweise der Regierung, die Vorlage des Haushaltsentwurfes. Diese Befugnisse hat der Staatspräsident eingebüßt. So wurde die Gefahr der autokratischen Herrschaft dieser politischen Figur deutlich gemindert.

Die zweite Richtung der Schwächungstendenz des Staatspräsidenten besteht in seiner gewachsenen Abhängigkeit von der Regierung. So bedarf er bei der Ausübung seiner Befugnisse der Zustimmung

¹⁹⁶⁶ Art. 73 Abs. 1 Buchst. „k“ VG.

¹⁹⁶⁷ Art. 7 Abs. 9 Satz 1 NAG.

oder des Vorschlags der Regierung.¹⁹⁶⁸ Eine der bedeutenden Novellen des VerfG vom 15.10.2010 ist das Institut der Gegenzeichnung,¹⁹⁶⁹ das den Staatspräsidenten in vielerlei Hinsicht vom Ministerpräsidenten abhängig macht. Alle Rechtsakte des Staatspräsidenten bedürfen der Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten. Sie werden verkündet und haben Rechtsfolgen erst nach der Gegenzeichnung. Die Verantwortung für solche Rechtsakte übernimmt die Regierung. Die Verfassung lässt aber Ausnahmen zu. So bedürfen z. B. die Anberaumung der Parlamentswahlen, die Auflösung des Parlaments, die Verkündung der Gesetze, das Vetorecht, das Recht auf Verfassungsbeschwerde, der Vorschlag des Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten und seine Ernennung, die Begnadigung usw. keiner Gegenzeichnung.

Gemäß Art. 78 Abs. 6 VG ist der Staatspräsident berechtigt, die Erörterung einiger Fragen in der Sitzung der Regierung zu beantragen und daran teilzunehmen. Die Verfassung lässt aber die Frage offen, ob dieser Antrag für die Regierung obligatorisch ist. Im alten Modell war die Position des Staatspräsidenten diesbezüglich deutlich stärker. Er konnte eine Regierungssitzung berufen und sie leiten. Die auf der jeweiligen Sitzung getroffene Entscheidung galt als ein Akt des Staatspräsidenten. Die neue Regelung trägt demgegenüber eher einen formellen Charakter und kann im Verhältnis zwischen dem Staatspräsidenten und der Regierung nichts Erhebliches bewirken.

Das Verhältnis des Staatspräsidenten zur Judikative ist weniger intensiv im Vergleich zu den Beziehungen der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalten. Die Akte des Staatspräsidenten fallen unter die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeitskontrolle seitens des VGG und der ordentlichen Gerichte. Die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten des Staatspräsidenten bezüglich der rechtsprechenden Gewalt begrenzen sich auf die Ernennung von drei Verfassungsrichtern,¹⁹⁷⁰ auf den Vorschlag der Kandidaturen des Präsidenten und anderer Richter des OGHG gegenüber dem Parlament¹⁹⁷¹ sowie auf die Befugnis zur Einreichung einiger Verfassungsbeschwerden. Über das Begnadigungsrecht als ein Beispiel der Gewaltenverschränkung wurde oben bereits gesprochen. Der Staatspräsident Georgiens besitzt auch diese traditionelle Befugnis eines Staatsoberhauptes.¹⁹⁷²

5. Die verfassungsrechtliche Stellung der Judikative in Georgien

Es wird betont, dass die rechtsprechende Gewalt gegen Einwirkungen stärker geschützt und strenger gesondert ist als die anderen Gewalten.¹⁹⁷³ Diese Meinung ist logisch. Die rechtsprechende

¹⁹⁶⁸ Art. 73 Abs. 1 Buchst. „a“, „e“, „f“, „j“ VG.

¹⁹⁶⁹ Art. 73¹ VG.

¹⁹⁷⁰ Art. 88 Abs. 2 Satz 2 VG.

¹⁹⁷¹ Art. 90 Abs. 2 VG.

¹⁹⁷² Art. 73 Abs. 1 Buchst. „o“ VG.

¹⁹⁷³ Heyde: Rechtsprechung, S. 1579 (1582); Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 20, Rn. 55; Wrege: Das System der Gewaltenteilung, S. 436 (437).

Gewalt stellt das wichtigste Mittel für den Schutz der Freiheit dar. Andererseits kann sie sich in die effektivste Waffe gegen die Freiheit verwandeln, wenn sie ihre Unabhängigkeit verliert. Deswegen sind bezüglich der Judikative besondere verfassungsrechtliche Garantien der Unabhängigkeit vorgesehen. Hier tritt die Gewaltenteilung deutlicher hervor.¹⁹⁷⁴

Die Stärkung der Judikative und insbesondere die Errichtung der Verfassungsgerichtsbarkeit werden als ein hervorstechendes Merkmal der Fortentwicklung des Gewaltenteilungsgebots eingeschätzt.¹⁹⁷⁵ Die Judikative wird sogar als „*die eigentliche Garantie der Gewaltenteilungsidee*“ bezeichnet.¹⁹⁷⁶ Die Gerichte spielen tatsächlich für die Erfüllung der Hauptfunktionen der Gewaltenteilung – die Machtmäßigung und den Freiheitsschutz – eine wichtige Rolle. Oft sind ihre Entscheidungen ausschlaggebend.

Die wissenschaftliche Literatur hebt hervor, dass die Unabhängigkeit der Rechtsprechung insbesondere durch den Richtervorbehalt und das staatliche Rechtsprechungsmonopol, die organisatorische Selbstständigkeit der Gerichte und die Sicherung der sachlichen und personellen Unabhängigkeit der Richter, ihre Kontrollbefugnisse gegenüber der Legislative und Exekutive sowie die Inkompatibilitätsregeln gewährleistet wird.¹⁹⁷⁷ Dabei betont *Cornils* zu Recht, dass die Gewaltenteilung der materiellen Unabhängigkeitsforderung folgt und assistiert, aber sie selbst nicht erzeugt.¹⁹⁷⁸ Für die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Gerichte haben viele subjektive und objektive Faktoren eine Bedeutung.

Die VG sieht das Rechtsprechungsmonopol der Gerichte vor. Sie bestimmt, dass die rechtsprechende Gewalt unabhängig ist und nur durch Gerichte ausgeübt wird.¹⁹⁷⁹ Die rechtsprechende Gewalt in Georgien wird durch Verfassungskontrolle, Rechtspflege und die anderen gesetzlich festgelegten Formen ausgeführt.¹⁹⁸⁰ Das gerichtliche Organ der Verfassungskontrolle ist das VGG.¹⁹⁸¹ Die Rechtsprechung im Weiteren üben die ordentlichen Gerichte aus.¹⁹⁸²

Die VG enthält mehrere Regelungen für die Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit. Diesbezüglich ist Art. 84 VG wohl die wichtigste Verfassungsnorm. Sie bestimmt die Unabhängigkeit der Richter und ihre Bindung allein an Verfassung und Gesetz. Es ist verboten und

¹⁹⁷⁴ *Leibholz/Rinck/Hesselberger*: GG, Art. 20, Rn. 521; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 221.

¹⁹⁷⁵ *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 204.

¹⁹⁷⁶ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 36.

¹⁹⁷⁷ *Heyde*: Rechtsprechung, S. 1579 (1582); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 27; *Leibholz/Rinck/Hesselberger*: GG, Art. 20, Rn. 521; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 74.

¹⁹⁷⁸ *Cornils*: Gewaltenteilung, S. 657 (673).

¹⁹⁷⁹ Art. 82 Abs. 3 VG.

¹⁹⁸⁰ Art. 82 Abs. 1 VG.

¹⁹⁸¹ Art. 83 Abs. 1 Satz 1 VG.

¹⁹⁸² Art. 83 Abs. 2 Satz 1 VG.

strafbar, irgendeine Form von Einfluss auf einen Richter auszuüben oder in seine Tätigkeit mit dem Ziel einzugreifen, auf seine Entscheidungen einzuwirken. Die Verfassung verbietet solche Möglichkeiten der Einflussnahme, etwa dem Richter einen Fall zu entziehen, ihn vorzeitig zu entlassen oder in ein anderes Amt zu versetzen. Das ist nur in den gesetzlich bestimmten Fällen zulässig. Aber der Gesetzgeber darf diese Fragen nicht nach seinem Belieben regeln. Er muss dabei leitende Verfassungsprinzipien und insbesondere das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit berücksichtigen. Niemand hat das Recht, von einem Richter Rechenschaft über eine konkrete Rechtssache zu verlangen. Alle Akte, die die Unabhängigkeit der Richter einschränken, erklärt die Verfassung für nichtig. Sie schützt ebenfalls die Beständigkeit gerichtlicher Entscheidungen u. a. auch vor anderen Gewalten. Die Aufhebung einer Gerichtsentscheidung, deren Änderung oder Aussetzung kann nur ein Gericht in der vom Gesetz bestimmten Weise vornehmen. Die Unabhängigkeit der Richter wird durch ihre Unantastbarkeit gestärkt,¹⁹⁸³ die sie vor allem vor der willkürlichen Verfolgung seitens der Exekutive schützt.

Die VG bestimmt die Inkompatibilitätsregeln für Richter. Die Frage der Inkompatibilität der Verfassungsrichter wurde bereits erörtert. Ebenso streng ist die Verfassung auch die ordentlichen Richter betreffend. Das Richteramt ist, abgesehen von einer Lehr- oder wissenschaftlichen Tätigkeit, mit keinem anderen Amt und keiner anderen bezahlten Tätigkeit vereinbar. Ein Richter darf nicht Mitglied einer politischen Partei sein und an keiner politischen Tätigkeit teilnehmen.¹⁹⁸⁴ Bezüglich der Judikative ist die personelle Gewaltenteilung also ausnahmslos gewährleistet.

Die Fragen des Status und des Verhältnisses des VGG zu anderen Organen wurden bereits eingehend erörtert. Hier wird noch einmal auf seine Befugnisse aufmerksam gemacht, die für die Wahrung des Prinzips der Gewaltenteilung eingesetzt werden können. Es muss dabei bemerkt werden, dass diese Mittel selten wahrgenommen wurden. Das wurde höchstwahrscheinlich dadurch bewirkt, dass es keine Konflikte zwischen den Gewalten gab, weil eine politische Kraft alle kontrollierte. Von den Kompetenzen des VGG ist vor allem die zur Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staatsorganen zu nennen. So können die Staatsorgane ihren verfassungsmäßigen Aufgabenkreis vor Übergriffen seitens anderer Organe schützen. Zwischen 1996 und 2013 wurden aber lediglich vier Verfassungsbeschwerden in diesem Kompetenzbereich eingereicht, und alle von Parlamentsmitgliedern.¹⁹⁸⁵

Im Kontext der vertikalen Gewaltenteilung weisen zwei Kompetenzen des VGG ein gewisses Potenzial auf. Es handelt sich um die Frage der Verletzung des AVerfG sowie um die Frage der Vereinbarkeit von Normativakten des Obersten Rates der AAR mit der VG, AVerfG, dem

¹⁹⁸³ Art. 87 Abs. 1, Art. 90 Abs. 4 VG.

¹⁹⁸⁴ Art. 86 Abs. 3 VG.

¹⁹⁸⁵ Die Statistik des VGG, S. 8.

Verfassungsvertrag, internationalen Verträgen und Abkommen und Gesetzen von Georgien. Die Ausübung dieser Kompetenzen kann zur verfassungsrechtlichen Balance zwischen dem Zentrum und der autonomen Republik beitragen. Bezüglich der Gewährleistung der vertikalen Gewaltenteilung ist auch die kommunale Verfassungsbeschwerde zu betrachten.

Das Institut der Verfassungsvorlage des ORJ kann in Zukunft für den Schutz der Judikative insbesondere vor gesetzgeberischen Eingriffen angewendet werden. Es wurde aber bis heute keine einzige Verfassungsbeschwerde oder -vorlage im Rahmen weder dieser noch der oben aufgezählten Kompetenzen eingereicht.¹⁹⁸⁶ Die Rechtsprechung des VGG über die Frage der Gewaltenteilung ist auch im inhaltlichen Sinne nicht vielfältig. Wie bereits erwähnt, deutete z. B. das VGG auf das Gewaltenteilungsprinzip im Kontext der Steuerhoheit des Parlaments hin.

Einerseits kann das VGG für die Gewährleistung der Gewaltenteilung eine bedeutende Rolle spielen. Andererseits ist selbst das Verfassungsgericht, als ein Teil der Judikative, durch diesen Grundsatz gebunden. Die Grenzen für das VGG im Verhältnis zu anderen Organen, insbesondere die Vermeidung seiner Verwandlung in ein Rechtssetzungsorgan, wurden bereits erörtert. Hier wird aber ein Fall aus der Rechtsprechung des VGG hervorgehoben, der demonstriert, dass das Verfassungsgericht die verfassungsmäßigen Aufgaben anderer Organe nicht übernehmen darf. Es handelt sich um die Entscheidung Nr. 1/2/378. Es ging um die vorzeitige Aufhebung des Mandats eines oppositionellen Mitglieds des Parlaments wegen der Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit. Gemäß Art. 54 Abs. 1 VG entscheidet das Parlament über die Frage der Anerkennung des Mandats eines Mitglieds des Parlaments oder seine vorzeitige Aufhebung. Dieser Beschluss darf vor dem VGG angefochten werden. Die Verfassungsbeschwerde blieb erfolglos. Das VGG schätzte nicht nur diejenigen Beweise ein, die Grundlage für die Entscheidung des Parlaments darstellten. Es organisierte darüber hinaus selbstständige Ermittlungen und fand neue Beweise, die belegten, dass der Beschwerdeführer die mit dem Status des Parlamentsmitglieds unvereinbaren Tätigkeiten ausübte.¹⁹⁸⁷ Dabei sollte das Verfassungsgericht im Rahmen der Verfassung nur die Verfassungsmäßigkeit und Begründung der Entscheidung des Parlaments überprüfen, darunter selbstverständlich auch die Beweise, die das Parlament seinem Beschluss zugrunde gelegt hat, und keinesfalls nach neuen Beweisen suchen. So übernahm das VGG verfassungswidrig die Befugnisse des Parlaments, indem es die Ermittlungen fortsetzte und die Fehler, die das Parlament begangen hatte, nicht rügte, sondern korrigierte.

¹⁹⁸⁶ Die Statistik des VGG, S. 8.

¹⁹⁸⁷ EVGG Nr. 1/2/378 vom 13.07.2006, S. 48 (71).

6. Die vertikale Gewaltenteilung in Georgien

Neben der sog. horizontalen Gewaltengliederung wird auch über die Gewaltengliederung in vertikalen Rechtsbeziehungen gesprochen.¹⁹⁸⁸ Die vertikale Verteilung öffentlicher Aufgaben und die Dezentralisation tragen zur Machtdekonzentration und -mäßigung bei. Das kommt insbesondere in der Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bund und den Gliedstaaten in einem Bundesstaat zum Ausdruck.¹⁹⁸⁹ Georgien ist aber kein Bundesstaat. Wegen der Probleme der territorialen Integrität bestimmt die VG keine detaillierten Regelungen über den territorialen Staatsaufbau Georgiens. Die Verfassung lässt aber diese Frage nicht völlig offen. Nach der Wiederherstellung der Jurisdiktion auf dem gesamten Staatsgebiet wird der territoriale Staatsaufbau durch das Verfassungsgesetz nach dem Prinzip der Kompetenzteilung bestimmt.¹⁹⁹⁰ In dieser Verfassungsnorm lassen sich die Konturen der vertikalen Gewaltenteilung zwischen dem Gesamtstaat und seinen Mitglieereinheiten erkennen.

Eine weitere Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung bietet Art. 3 Abs. 1 bis 4 VG. Abs. 1 bestimmt den ausschließlichen Kompetenzbereich der höchsten Staatsorgane. Gemäß Abs. 2 werden die Fragen der gemeinsamen Verwaltung gesondert geregelt. Diese Norm ist wegen der territorialen Probleme noch nicht angewendet worden. Abs. 3 und 4 sehen die Verabschiedung der Verfassungsgesetze über den Status der autonomen Republiken vor. Der Status von Abchasien wurde, wie bereits erwähnt, wegen der Okkupation noch nicht bestimmt. Demgegenüber wurde das AVerfG am 1. Juli 2004 erlassen.

Das AVerfG bestimmt den Status und die Aufgaben der AAR sowie die Hauptprinzipien und Formen der Machtausübung in der autonomen Republik.¹⁹⁹¹ Die Befugnisse der AAR sind kurz zugeschnitten. Die exklusiven Aufgaben sind ausschöpfend aufgezählt. Der Aufgabenkatalog umfasst im Ganzen organisatorische, wirtschaftliche, finanzielle, touristische, soziale, Gesundheits-, Ausbildungs-, Sports- und landwirtschaftliche Bereiche. Nimmt die AAR ihre Kompetenz nicht wahr, besitzen zentrale Organe ein Zugriffsrecht.¹⁹⁹²

¹⁹⁸⁸ So z. B.: *Möllers*: Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltenteilung, S. 493 (526 ff.); *Reinhold Zippelius*: Problemfelder der Machtkontrolle, in: *Merten, Detlef (Hrsg.): Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu; Vorträge und Diskussionsbeiträge der 57. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1989 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1989, S. 27 (30); BVerfGE 104, 249 (279).*

¹⁹⁸⁹ *Wrege*: Das System der Gewaltenteilung, S. 436 (439).

¹⁹⁹⁰ Art. 2 Abs. 3 VG.

¹⁹⁹¹ Art. 1 Abs. 1 AVerfG.

¹⁹⁹² Über die Aufgaben der AAR näher in: Art. 7 AVerfG.

Das Zentrum verfügt über mehrere Hebel, um die autonome Republik zu beeinflussen. In dieser Hinsicht sind die Einflussmöglichkeiten des Staatspräsidenten hervorzuheben. Er kann in den vom AVerfG vorgesehenen Fällen das Vertretungsorgan der AAR – den Obersten Rat – auflösen und an seiner Stelle einen provisorischen Präsidialrat einsetzen.¹⁹⁹³ Die Regierung der AAR ist neben dem Obersten Rat auch dem Staatspräsidenten rechenschaftspflichtig.¹⁹⁹⁴ Der Staatspräsident ist befugt, einen Akt der Regierung oder des Regierungsvorsitzenden aufzuheben oder dessen Wirkung vorläufig einzustellen. Das geschieht, wenn nach seiner Meinung der jeweilige Akt der VG, der AVerfG, den internationalen Abkommen und Verträgen, den Gesetzen Georgiens und den Rechtsakten des Staatspräsidenten widerspricht.¹⁹⁹⁵ Der Staatspräsident beteiligt sich am Verfahren der Regierungsformierung der AAR. Er schlägt nach der Konsultierung mit politischen Kräften im Obersten Rat und der Zustimmung der georgischen Regierung einen Kandidaten für das Amt der Regierungsvorsitzenden der AAR dem Obersten Rat vor.¹⁹⁹⁶ Der Staatspräsident ist auch berechtigt, die Regierung der AAR zu entlassen¹⁹⁹⁷ und in Fällen der vorzeitigen Einstellung ihrer Befugnisse an ihrer Stelle bis zur Formierung einer neuen Regierung einen provisorischen Beauftragten einzusetzen.¹⁹⁹⁸ Auch andere zentrale Organe haben Einflussmöglichkeiten auf die AAR. So bedarf z. B. der Kandidat für das Ministeramt der AAR der Zustimmung eines entsprechenden Ministers von Georgien.¹⁹⁹⁹

Die Aufzählung der Einflussmöglichkeiten des Zentrums kann fortgesetzt werden. Im Allgemeinen ist zu unterstreichen, dass die AAR eher eine Scheinautonomie aufweist. Deswegen bedarf das AVerfG einer gründlichen Überarbeitung. Diese Frage muss aber getrennt erörtert werden und gehört nicht zum Thema dieser Dissertation. Allerdings kann bemerkt werden, dass die bestehende verfassungsrechtliche Stellung der AAR kein positives und verlockendes Beispiel für die abtrünnigen Regionen Georgiens darstellt. Andererseits ist auch die bittere Erfahrung mit dem Separatismus in der AAR zu berücksichtigen und es sind entsprechende Mechanismen zu schaffen, um eine ähnliche Entwicklung zukünftig zu vermeiden.

Die VG räumt den obersten Vertretungsorganen der autonomen Republiken das Recht der Gesetzgebungsinitiative ein.²⁰⁰⁰ Das stärkt deren Positionen einigermaßen und gibt ihnen die Mitwirkungsmöglichkeit am Gesetzgebungsverfahren, verändert aber die oben dargelegte Lage nicht erheblich.

¹⁹⁹³ Art. 12 AVerfG.

¹⁹⁹⁴ Art. 15 Abs. 4 AVerfG.

¹⁹⁹⁵ Art. 15 Abs. 5, Art. 18 Abs. 2 AVerfG.

¹⁹⁹⁶ Art. 17 Abs. 1 Satz AVerfG.

¹⁹⁹⁷ Art. 19 AVerfG.

¹⁹⁹⁸ Art. 16 Abs. 4 AVerfG.

¹⁹⁹⁹ Art. 20 Abs. 3 VG.

²⁰⁰⁰ Art. 67 Abs. 1 VG.

Aus der Selbstverwaltungsgarantie wird die politisch eigenständige und deswegen gewaltenteilige Bedeutung der Gemeinden im Staatsgefüge gefolgert.²⁰⁰¹ *Zippelius* misst der Selbstverwaltung eine Rolle für die Begrenzung der staatlichen Regelungsmacht zu.²⁰⁰² Die VG vertraut die Erledigung der örtlichen Angelegenheiten den Bürgern an, die in den selbstverwaltenden Einheiten wohnen. Dabei wird unterstrichen, dass die Ausübung der kommunalen Selbstverwaltung die Souveränität des Staates nicht beeinträchtigen darf und gemäß der Gesetzgebung Georgiens erfolgen muss.²⁰⁰³ Ein wichtiger Schritt zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung wurde durch das VerfG vom 15.10.2010 unternommen. Durch diese Verfassungsänderungen wurde der VG ein neues Kapitel über die kommunale Selbstverwaltung hinzugefügt. Dieses Kapitel stärkt die Positionen der Kommunen erheblich, indem es z. B. die Abgrenzung der kommunalen und staatlichen Aufgaben,²⁰⁰⁴ die Unabhängigkeit der Kommunen bei der Ausübung ihrer Befugnisse,²⁰⁰⁵ ihre Finanzhoheit²⁰⁰⁶ und andere wichtige Garantien gegenüber dem Staat vorsieht. Allerdings lässt die faktische Lage zurzeit erkennen, dass – ungeachtet der verfassungsrechtlichen Garantien – die Kommunen vor allem wegen ihrer finanziellen Schwäche weitgehend vom Staat abhängig sind.

7. Eventuelle Probleme für die Gewaltenteilung in Georgien und ihre Vermeidungsmöglichkeiten

Wie die oben angeführte Erörterung der verfassungsrechtlichen Stellung der Gewalten gezeigt hat, ist für das georgische System kennzeichnend, dass die Legislative und Judikative von einer politischen Kraft dominiert werden. Das birgt das Risiko für die Gewaltenteilung und die Erfüllung ihrer Funktionen.²⁰⁰⁷ Da das System Georgiens mit dem deutschen System in dieser Hinsicht Ähnlichkeiten zeigt, ist es vernünftig, unten einige Überlegungen aus der deutschen wissenschaftlichen Literatur darzulegen.

Es wird eine enge Verbindung zwischen dem Parlament und der Regierung im parlamentarischen Regierungssystem betont. So spricht *Schneider* von der Regierung als eine Art „*Ausschuss der Parlamentsmehrheit*“ und unterstreicht gleichzeitig die Abhängigkeit des Parlaments von ihr.²⁰⁰⁸

²⁰⁰¹ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 33; *Wrege*: Das System der Gewaltenteilung, S. 436 (439).

²⁰⁰² *Zippelius*: Problemfelder der Machtkontrolle, S. 27 (30).

²⁰⁰³ Art. 2 Abs. 4 Satz 1 VG.

²⁰⁰⁴ Art. 101² Abs. 1 Satz 1 VG.

²⁰⁰⁵ Art. 101² Abs. 2 Satz 1 VG.

²⁰⁰⁶ Art. 101³ Abs. 1 VG.

²⁰⁰⁷ *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 92; *Sajo*: Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 127; *Wrege*: Das System der Gewaltenteilung, S. 436 (438).

²⁰⁰⁸ *Hans-Peter Schneider*: Gewaltenschränkung zwischen Parlament und Regierung, in: *Merten, Detlef (Hrsg.): Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu; Vorträge und*

Andererseits wird der Einfluss der Regierung auf das Parlament so gestärkt, dass über die „(materielle) Entparlamentarisierung der Gesetzgebung“ gesprochen und in einigen Fällen von der „Ratifikationslage“ des Parlaments die Rede ist, in der das gesetzgebende Organ nur positiv oder negativ entscheiden, aber keinen inhaltlichen Einfluss auf eine Entscheidung ausüben kann.²⁰⁰⁹ Herzog unterstreicht sogar, dass im parlamentarischen Regierungssystem die Gewaltenteilung kein echtes politisches Machtverteilungsprinzip darstellt, sondern zu einem Prinzip der Zuständigkeitsverteilung herabgesunken ist.²⁰¹⁰

In einer solchen Konstellation wächst die Rolle der Opposition für die Balance zwischen dem Parlament und der Regierung. Sie übernimmt faktisch weitgehend die Kontrolle über die Exekutive.²⁰¹¹ Es wird betont, dass die gewaltenteilende Linie eher im Verhältnis zwischen der regierenden Partei und der Opposition verläuft als zwischen der Regierung und dem Parlament, die miteinander politisch verbunden sind.²⁰¹² Es wird diesbezüglich sogar über „eine moderne Form funktioneller Gewaltenteilung“ gesprochen, in der neben der Rechtsprechung die Funktionen der Initiative und der Alternative stehen.²⁰¹³

Die Effektivität der Kontrolle seitens der Opposition wird jedoch wegen ihrer Minderheitenposition bezweifelt.²⁰¹⁴ Dies gilt insbesondere für die Länder, die keine lange demokratische und rechtsstaatliche Erfahrung aufweisen. Hier versucht der Sieger, im Regelfall alle Gewalten unter seine Kontrolle zu bringen. In Georgien sind diese Symptome nach der Änderung des Systems noch nicht klar feststellbar. Das bedeutet aber keinesfalls, dass auf die Entwicklung der Ereignisse passiv gewartet werden muss.

Die VG enthält einige traditionelle Möglichkeiten für die Opposition wie z. B. das Institut der Verfassungsbeschwerde. Sie wurden leider noch nicht effektiv in Anspruch genommen. Die Verwendung der vorhandenen Hebel würde die Lage der Opposition deutlich stärken. Darüber hinaus lassen sich zwar auch keine traditionellen, aber doch effektive Schritte unternehmen, die zur Erhaltung der Machtbalance und zur Vermeidung autokratischer Tendenzen beitragen könnten.

Im Kontext der Novellen zur Stärkung der Opposition ist die kirgisische Erfahrung zu erwähnen. Das Parlament von Kirgisistan besteht aus 120 Mitgliedern. Eine politische Partei darf aber nicht

Diskussionsbeiträge der 57. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1989 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1989, S. 77 (85 f.).

²⁰⁰⁹ Klein: Gesetzgebung ohne Parlament? S. 8.

²⁰¹⁰ Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 30.

²⁰¹¹ Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 112; Zippelius: Problemfelder der Machtkontrolle, S. 27 (29).

²⁰¹² Ipsen: Der Staat der Mitte, S. 35; Klein: Gesetzgebung ohne Parlament? S. 12; Vogel: Gewaltenvermischung statt Gewaltenteilung? S. 1505 (1507).

²⁰¹³ Ausführlich in: Schneider: Gewaltenverschränkung, S. 77 (86 f.).

²⁰¹⁴ Wrege: Das System der Gewaltenteilung, S. 436 (438).

mehr als 65 Mandate erhalten.²⁰¹⁵ So wird vermieden, die politische Opposition zu sehr zu schwächen. Aber andererseits verletzt eine solche Korrektur des Willens des Volkes das Demokratieprinzip. Das Ziel kann auch durch andere weniger belastende Mechanismen erreicht werden. Unten wird versucht, einige eventuelle Möglichkeiten kurz darzulegen.

Im Kapitel A der Dissertation wurde bereits die Idee der partizipatorischen Machtbalancierung erwähnt. Ihr Wesen besteht darin, durch die Einräumung einiger entscheidender Partizipationsmöglichkeiten der Opposition an gewissen Entscheidungen ihre Stellung im Machtsystem und die Gewaltenteilung zu stärken. Die Opposition muss mehr Einfluss auf die Entscheidung der für den Staat wichtigen Fragen erhalten, um dadurch die unkontrollierte Herrschaft der Mehrheit zu mäßigen. Die Idee der partizipatorischen Machtbalancierung beinhaltet vor allem Folgendes: 1) Die Schaffung eines Gremiums auf Grundlage der Parität innerhalb des Parlaments. Die Mehrheitspartei und die Opposition werden jeweils die Hälfte der Mitglieder des Präsidiums oder Hauptausschusses (der Name hat in diesem Fall keine besondere Bedeutung) wählen. 2) Die Entscheidungen, die besonderen Konsenses bedürfen, müssen vom Präsidium des Parlaments getroffen oder zumindest bejaht werden. Man sollte die Kataloge solcher Fragen in der Verfassung festschreiben. So kann die Vernachlässigung der Gegenmeinung in dem Bereich, wo auch die Andersdenkenden Verantwortung übernehmen könnten und auch sollten, verhindert werden. 3) Eine der großen Gefahren für den Rechtsstaat und Grundrechte stellen die Ämter und Organe dar, die eigentlich politisch neutral sein sollten, aber in der Tat im Interesse der Regierungspartei agieren. Darunter sind nicht nur Gerichte, Organe der Staatssicherheit oder der Strafverfolgung gemeint, sondern auch die ZWKG, der SDSA, der Ombudsmann, die Regulierungskommissionen usw. Das Präsidium muss diese Organe und Personen wählen oder zumindest die Vereinbarung über einen Kandidaten treffen und ihn dem Parlament vorschlagen. So werden die notwendige Neutralität und Ausbalancierung in politisch sensiblen Bereichen erreicht oder zumindest Voraussetzungen dafür geschaffen. 4) Das Präsidium muss effektive Kontrollrechte über von ihm gebildete Organe und Ämter besitzen und unter bestimmten Voraussetzungen die Frage über ihre Verantwortung vor dem Parlament stellen.

Es ist offensichtlich, dass durch die Verwirklichung der oben erwähnten Idee die Demokratie und insbesondere das Mehrheitsprinzip einigermaßen zurückweichen sollten. Aber die Vorteile solcher Veränderungen sind überwiegend. Durch sie wird jenes System abgeschafft, das nicht dem Recht, sondern dem politischen Willen unterworfen ist und eine ernste Bedrohung und Hemmung für die Freiheit und auch für den Rechtsstaat insgesamt darstellt. Letztendlich ist ja das Ziel der

²⁰¹⁵ Verfassung der Republik Kirgisistan, http://www.gov.kg/?page_id=263 (abgerufen am 21.01.2014), Art. 70 Abs. 2 Satz 1 und 2.

Demokratie auch Gewährleistung der Freiheit. Außerdem wird durch eine Ausbalancierung der Macht und Steigerung der Rolle der Opposition das politische System Georgiens weiterentwickelt und gestärkt werden. Das ist eine unvermeidbare Voraussetzung für demokratischen und freiheitlichen Fortschritt.

In der Situation der engen Verbindung zwischen der Legislative und Exekutive tritt die Bedeutung der rechtsprechenden Gewalt für die Gewährleistung der Gewaltenteilung und -balancierung in den Vordergrund. Insbesondere muss das Verfassungsgericht hervorgehoben werden, das imstande ist, eine willkürliche und verfassungswidrige Entscheidung der Parlamentsmehrheit aufzuheben und dadurch die unbegrenzte Herrschaft einer politischen Kraft oder Koalition zu hemmen. Die gerichtliche Kontrolle führt aber nicht zu einem restlosen Ausgleich der Lage und der daraus entstandenen Einbuße für die Rechtsstaatlichkeit.²⁰¹⁶

Es wird für die Ausbalancierung der Lage, in der eine politische Kraft sowohl die Regierung als auch das Parlament beherrscht, die Bedeutung der zweiten Kammer des Parlaments betont.²⁰¹⁷ Dieser Meinung ist zuzustimmen, denn wenn die zweite Kammer getrennt und durch ein anderes Verfahren gewählt wird, dann kann in ihm eine andere Kraftkonstellation herrschen. Die VG verbindet aber die Gründung des Zwei-Kammern-Parlaments mit der Wiederherstellung der territorialen Integrität.²⁰¹⁸ Im zukünftigen Parlament Georgiens sind zwei Kammern vorgesehen – der Rat der Republik und der Senat. Der Rat der Republik wird aus nach Verhältniswahlrecht gewählten Mitgliedern bestehen.²⁰¹⁹ Der Senat wird die autonomen Republiken und andere territoriale Einheiten Georgiens repräsentieren und sich aus den dort gewählten Mitgliedern zusammensetzen. Dem Staatspräsidenten wird das Recht eingeräumt, fünf Mitglieder des Senats zu ernennen.²⁰²⁰ So können die autonomen Republiken und territorialen Einheiten ihr Interesse auf der künftigen Bundesebene durchsetzen und dadurch die zentrale Staatsmacht ausbalancieren. Der Senat wird auch zum inneren Ausgleich im Parlament beitragen. Dabei sind die Grundlagen der Ernennung von fünf Mitgliedern vom Staatspräsidenten eher unbekannt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich so knappe Ergebnisse der demokratischen Wahlen korrigieren lassen. Deswegen ist diese Verfassungsnorm zu revidieren.

²⁰¹⁶ Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), Rn. 36.

²⁰¹⁷ Sajo: Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 125.

²⁰¹⁸ Art. 4 Abs. 1 VG.

²⁰¹⁹ Art. 4 Abs. 2 VG.

²⁰²⁰ Art. 4 Abs. 3 VG.

V. Verfassungs- und Gesetzesbindung im georgischen Recht

1. Verfassungsbindung

a) Das Wesen der Verfassungsbindung

Die Verfassung weist eine grundlegende Bedeutung in einem demokratischen Rechtsstaat auf. Im Unterschied zu autoritären und totalitären Regimen, die formell auch eine Verfassung verabschieden können, wird die Verfassung hier als eine Grundordnung sowohl vom Staat als auch von Individuen hoch geschätzt und respektiert. Sie beruht auf dem breiten Konsens über die Werte, die den fortschrittlichen Teil der Menschheit geprägt haben und eine Voraussetzung für eine positive Weiterentwicklung darstellen.

Als eine Grundlage des demokratischen und rechtsstaatlichen Gemeinwesens bedarf die Verfassung des Vorrangs vor allen anderen Rechtsakten.²⁰²¹ Sie muss die ihrer Bedeutung entsprechende Wirkungskraft ausüben. Der Verfassungsvorrang bedeutet, dass alle Gewalten in ihren Tätigkeiten an die Verfassung gebunden sind. Andernfalls würde er seinen Sinn verlieren. Die Verfassungsbindung begründet also den Verfassungsvorrang.²⁰²²

Die Leitidee der Rechtsstaatlichkeit beruht auf der Rechtsbindung des Staates. Deswegen wird die Verfassungsbindung als ein wesentliches Element des Rechtsstaatsprinzips eingeschätzt.²⁰²³ Das VGG unterstreicht auch die Bedeutung der Verfassungsbindung und der Rechtsbindung im Allgemeinen der staatlichen Gewalt für die Schaffung der gerechten Rechtsordnung und die Etablierung des demokratischen Rechtsstaats.²⁰²⁴

Die Verfassungsbindung umfasst die Beachtung der Verfassungsnormen und -prinzipien.²⁰²⁵ Diesbezüglich ist die Stellungnahme des VGG interessant. Eine gerügte Norm müsse auch auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungsprinzipien in Verbindung mit konkreten Verfassungsnormen überprüft werden. In dieser Hinsicht sei die Prüfung in einem einheitlichen Kontext zu führen. Es sei festzustellen, ob eine angefochtene Norm der verfassungsrechtlichen Ordnung entspreche, die die Verfassung bestimmt.²⁰²⁶

Anders als auf Verfassungsnormen und -prinzipien kann nicht auf Verfassungsgewohnheitsrecht oder ungeschriebenes Verfassungsrecht, das aus von der Verfassung unabhängigen Rechtsquellen

²⁰²¹ Hesse: Verfassung und Verfassungsrecht, S. 8.

²⁰²² Sommermann, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 253.

²⁰²³ Sobota: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 476.

²⁰²⁴ EVGG Nr. 1/3/407 vom 26.12.2007, S. 258 (265).

²⁰²⁵ Badura: Staatsrecht, S. 374.

²⁰²⁶ EVGG Nr. 2/2 – 389 vom 26.10.2007, S. 221 (240).

stammt, zurückgegriffen werden.²⁰²⁷ Das würde zu einer unkontrollierbaren und unvorhersehbaren Ausdehnung der Verfassungsgrenzen führen.

Die Verfassung enthält sowohl Verbote als auch Gebote. Der moderne Staat muss in vielen Bereichen, u. a. auch im Grundrechtsbereich, gestaltend agieren. Deswegen kann gegen den Grundsatz der Verfassungsbindung nicht nur durch Handeln, sondern auch durch Unterlassen verstoßen werden.²⁰²⁸

Alle Gewalten sind an die Verfassung gebunden, aber die Bindung der Exekutive und Judikative trägt eher einen mittelbaren Charakter, weil sie gleichzeitig an die Gesetze gebunden sind. Am wichtigsten ist die Verfassungsbindung der gesetzgebenden Gewalt. Die rechtsstaatliche Rechtsbindung findet in diesem Fall ihren Niederschlag faktisch nur in der Verfassungsbindung. Deswegen ist der Meinung zuzustimmen, dass die Verfassungsbindung der Legislative „eine klare Entscheidung gegen eine unbeschränkte Parlamentssouveränität“ sei.²⁰²⁹ Das VGG betont auch die besondere Bedeutung der Verfassungsbindung des Gesetzgebers. Die gesetzgebende Gewalt müsse in den ihr von der Verfassung eingeräumten Grenzen agieren und nicht nach ihrem Belieben.²⁰³⁰

Es werden zu Recht Unterschiede zwischen dem Verfassungsvorrang und dem Gesetzesvorrang unterstrichen. Untergesetzliche Normativakte werden aus Gesetzen abgeleitet. *Badura* sieht kein solches Ableitungsverhältnis zwischen der Verfassung und den Gesetzen. Im Verfassungsrahmen verfüge der demokratisch legitimierte Gesetzgeber aber über einen politischen Ermessensspielraum.²⁰³¹ Die Verfassung erlaubt die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit, insbesondere wenn sie einige Fragen offen lässt.²⁰³² *Hesse* verbindet freie Spielräume mit der Offenheit der Verfassung als einer „Zusammenfassung von einzelnen Grundsätzen und Grundzügen der Gesamtordnung des Gemeinwesens, für die sie einen Rahmen bildet“²⁰³³.

Für demokratische Rechtsstaaten ist kennzeichnend, dass sie den Verfassungsvorrang nicht nur deklarieren, sondern auch durchsetzen und dafür Institutionen einrichten. Es ist nicht zu bestreiten, dass ohne eine institutionelle Gewährleistung die Verfassungsbindung im Wesentlichen leerlaufen würde. Deswegen sind die Auffassungen zu bejahen, die die Verfassungsgerichtsbarkeit als eine „notwendige institutionelle Konsequenz“ der Verfassungsbindung²⁰³⁴ sowie als wichtigen Faktor

²⁰²⁷ So z. B. *Bernd Grzeszick (Bearb.)*: Die Verfassungsgrundsätze des Art. 20 Abs. 3 GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.)*: Grundgesetz Kommentar, Band III, München seit 1958, Rn. 31.

²⁰²⁸ *Badura*: Staatsrecht, S. 387.

²⁰²⁹ *Sommerrmann*, in: *Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 249.*

²⁰³⁰ EVGG Nr. 2/80 – 9 vom 03.11.1998, S. 56 (74).

²⁰³¹ *Badura*: Staatsrecht, S. 376.

²⁰³² *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 155.

²⁰³³ *Hesse*: Verfassung und Verfassungsrecht, S. 8 f.

²⁰³⁴ *Sommerrmann*, in: *Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 249.*

für die Sicherung und Durchsetzung des Vorrangs²⁰³⁵ einschätzen. Die Modelle der Verfassungsgerichtsbarkeit können unterschiedlich sein und darüber lässt sich diskutieren. Aber hier spielt das Ziel – die Gewährleistung der Verbindlichkeit der freiheitlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung – die wichtigste Rolle. Einerseits ist die Verfassungsgerichtsbarkeit für die Durchsetzung der Verfassungsbindung ausschlaggebend, aber andererseits wird zutreffend unterstrichen, dass sie ihre eigentliche Legitimation im Vorrang der Verfassung finde, die ihrerseits als Grundkonsens alle staatliche Gewalt bindet.²⁰³⁶

b) Der Vorrang in der georgischen Verfassungstradition und in der VG

Der Vorrang und die Verfassungsbindung sind keine Neuigkeit im Verfassungsrecht des unabhängigen Georgiens. So war gemäß Art. 8 VGDR die Verfassung als das oberste Gesetz des Staates anerkannt. Es war unzulässig, Gesetze, Dekrete, Befehle oder Verordnungen zu veröffentlichen, die die Verfassungsvorgaben oder ihr Wesen verletzen. Die Erfüllung der Verfassung und ihrer Prinzipien bei der Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit war die Pflicht aller staatlichen Gewalt. Für diese Zeit war diese Verfassungsnorm, insbesondere die Verfassungsbindung des Gesetzgebers, eindeutig fortschrittlich. Ungeachtet der einigermaßen widersprüchlichen Regelung und Akzentuierung nur auf Gesetzgebung und Verwaltung beinhaltete der Begriff „alle staatliche Gewalt“ auch die Judikative. Deswegen war auch sie an die Verfassung gebunden. Es muss erwähnt werden, dass der Vorrang der Verfassung keine institutionelle Sicherung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit hatte. Diesbezüglich stellte aber die VGDR keine Ausnahme unter den Verfassungen dieser Epoche dar.

Die VG enthält keine mit Art. 20 Abs. 3 GG vergleichbare Norm. Dennoch können in der georgischen Verfassung die Vorschriften gefunden werden, die den Vorrang und die Verfassungsbindung statuieren. Vor allem ist Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VG hervorzuheben. Demgemäß wird die Staatsgewalt in dem von der Verfassung vorgeschriebenen Rahmen ausgeübt. Diese Verfassungsnorm kann als eine allgemeine verfassungsrechtliche Grundlage für die Verfassungsbindung aller staatlichen Gewalt in sämtlichen Formen ihrer Ausübung eingeschätzt werden.

²⁰³⁵ Christoph Grabenwarter: Die Verfassung in der Hierarchie der Rechtsordnung, in: *Deppenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph (Hrsg.): Verfassungstheorie*, Tübingen 2010, S. 391 (407); *Fritz Ossenbühl: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes*, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band V – Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, Heidelberg, München, Landsberg, Berlin 2007, § 101, S. 183 (184).

²⁰³⁶ *Simon: Verfassungsgerichtsbarkeit*, S. 1637 (1661).

Art. 6 Abs. 1 VG ist speziell dem Verfassungsvorrang gewidmet. Nach dieser Verfassungsvorschrift ist die VG das oberste Gesetz des Staates. Alle anderen Rechtsakte müssen mit der Verfassung im Einklang stehen. Unter dem Begriff „*Rechtsakt*“ versteht das georgische Recht sowohl normative als auch individuelle Rechtsakte.²⁰³⁷ Diese Verfassungsnorm ist inhaltlich etwas enger als Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VG gefasst, weil sie die Verfassungsmäßigkeit eines Teils – des Erlasses der Rechtsakte – des Staatshandelns beinhaltet. Dennoch ist sie, genau so wie Art. 6 VG, im Ganzen sehr wichtig für die Bestimmung des Verfassungsvorrangs in der Hierarchie der Normativakte in Georgien.

Die Verfassungsbindung der Regierung ergibt sich aus Art. 78 Abs. 5 VG. Demgemäß darf die Regierung ihre Verordnungen und Beschlüsse nur auf Grund und zur Erfüllung der Verfassung und der anderen gesetzgeberischen Akte verabschieden. Diese Verfassungsvorschrift begründet sowohl die Verfassungs- als auch die Gesetzesbindung der Regierung. Alle Akte der Regierung sind an die Verfassung gebunden, auch dann, wenn deren Verabschiedung nicht direkt in der VG vorgeschrieben ist, da ihre rechtlichen Grundlagen – Gesetze – der Verfassungsbindung unterworfen sind.

Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG statuiert die Verfassungs- und Gesetzesbindung der Judikative. Nach dieser Verfassungsnorm ist ein Richter in seiner Tätigkeit unabhängig und nur an Verfassung und Gesetz gebunden. Der Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit ist nicht zufällig in demselben Satz erwähnt. Die Verfassungs- und Gesetzesbindung bestimmen einerseits die rechtlichen Grundlagen und Grenzen der richterlichen Tätigkeit. Andererseits wirken sie aber nicht nur bindend, sondern sie schützen auch durch diese Bindung die Unabhängigkeit des Richters vor verfassungs- und gesetzesfremden Einflüssen.

c) Der Verfassungsvorrang und der hierarchische Stufenbau der georgischen Rechtsordnung

Der Vorrang der Verfassung sowie der Vorrang des Gesetzes bringen den hierarchischen Stufenbau der Rechtsordnung zum Ausdruck.²⁰³⁸ Die Lehre über den Stufenbau wurde von *Merkel* begründet und von *Kelsen* später aufgenommen.²⁰³⁹ *Kunig* hält die Hierarchisierung für den rechtsstaatlichen Aufbau der Rechtsordnung für kennzeichnend.²⁰⁴⁰ Sie bringt Klarheit in die Rechtsordnung und vermeidet dadurch Komplikationen bei der Rechtssetzung und Rechtsanwendung.

²⁰³⁷ Art. 2 Abs. 2 NAG.

²⁰³⁸ *Denninger*: „Rechtsstaat“ oder „Rule of law“, S. 41 (48); *Grabenwarter*: Die Verfassung in der Hierarchie der Rechtsordnung, S. 391 (405).

²⁰³⁹ *Grabenwarter*: Die Verfassung in der Hierarchie der Rechtsordnung, S. 391 (392 ff.).

²⁰⁴⁰ *Kunig*: Rechtsstaat, S. 421 (435).

Zwei Funktionen werden der Verfassung in der Hierarchie der Rechtsnormen zugeschrieben. Einerseits sei sie Erzeugungsregel für sonstiges staatliches Recht und andererseits könne sie die anderen staatlichen Rechtsnormen derogieren, so *Grabenwarter*.²⁰⁴¹ Die gleichen Funktionen hat jeder Normativakt für die Normativakte, die sich auf einer niedrigeren Stufe der Hierarchie befinden.

Um über das georgische Rechtssystem und seinen Stufenbau eine Vorstellung zu erhalten sowie einige wichtige Begriffe und ihre Anwendung im georgischen Recht zu verdeutlichen, lohnt es sich, die Arten der Normativakte und ihre Hierarchie unten kurz darzulegen. Die VG enthält die Bestimmungen über die Arten verschiedener Normativakte und über ihr Verabschiedungsverfahren.²⁰⁴² Die Verfassung legt auch einige Grundlagen der Hierarchie der Normativakte in Georgien fest. Diesbezüglich ist Art. 6 VG interessant. Wie bereits ausgeführt, sieht Art. 6 Abs. 1 VG den Verfassungsvorrang vor. Deswegen nimmt die Verfassung den obersten Platz im Stufenbau des georgischen Rechts ein. Art. 6 Abs. 2 VG enthält wichtige Regeln über die Rechtskraft internationaler Verträge und Abkommen und ihre Stellung im georgischen Rechtssystem. Demgemäß entspricht die georgische Gesetzgebung den allgemein anerkannten Vorschriften und Prinzipien des Völkerrechts. Internationale Verträge und Abkommen haben den Vorrang gegenüber innenstaatlichen Normativakten. Sie dürfen aber nicht der Verfassung und dem Verfassungsvertrag widersprechen. Daraus ergibt sich, dass die internationalen Verträge und Abkommen Georgiens die dritte Stufe der Hierarchie nach der Verfassung und dem Verfassungsvertrag belegen.

Das hierarchische Verhältnis des Verfassungsvertrags zu internationalen Verträgen und Abkommen wirft aber einige Fragen auf. Die VG sieht das Institut des Verfassungsvertrags speziell für die Regelung der Beziehungen zwischen dem Staat und der georgischen orthodoxen Kirche vor.²⁰⁴³ Art. 9 Abs. 2 Satz 2 VG widerspricht dem Art. 6 Abs. 2 Satz 2 VG. Demgemäß muss der Verfassungsvertrag den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts, nämlich im Bereich der Menschenrechte und Freiheiten, entsprechen. Logischerweise sind solche Verträge und Abkommen Georgiens höher als der Verfassungsvertrag einzustufen. Das würde aber Art. 6 Abs. 2 VG nicht entsprechen. Deswegen muss diese Verfassungsnorm korrigiert werden.

Der Stufenbau der georgischen Rechtsordnung ist durch ein spezielles Gesetz – das NAG – detailliert bestimmt und dargelegt. Dieses legt die Arten und die Hierarchie der Normativakte in Georgien fest. Es regelt auch andere wichtige Fragen wie z. B. Verabschiedung, Verkündung und

²⁰⁴¹ *Grabenwarter*: Die Verfassung in der Hierarchie der Rechtsordnung, S. 391 (399).

²⁰⁴² So z. B. Art. 2 Abs. 3, Art. 9 Abs. 2 Satz. 1, Art. 66 Abs. 1, 1¹ und 2, Art. 73 Abs. 1 „k“, Art. 78 Abs. 5, Art. 81² Abs. 2 Satz 2 VG.

²⁰⁴³ Art. 9 Abs. 2 Satz 1 VG.

Geltung der Normativakte. Gemäß ihrem Geltungsgebiet werden die Normativakte in drei Gruppen geteilt:²⁰⁴⁴

- *die Normativakte Georgiens*, die auf dem ganzen Staatsgebiet gelten, wenn sie selbst nichts anderes bestimmen,
- *die Normativakte der autonomen Republiken*, die auf dem ganzen Gebiet der autonomen Republik gelten, wenn sie selbst nichts anderes bestimmen,
- *die Normativakte der Kommunen*, die auf dem ganzen Gebiet der jeweiligen Kommune gelten, wenn ein Gesetz nichts anderes bestimmt.

Das NAG teilt die Normativakte Georgiens in folgende Gruppen:²⁰⁴⁵

- *die Gesetzgebung Georgiens*,
- *den Verfassungsvertrag*,
- *die internationalen Verträge und Abkommen Georgiens*.

Die Gesetzgebung Georgiens besteht ihrerseits aus *gesetzgeberischen Normativakten Georgiens* und *untergesetzlichen Normativakten Georgiens*. In der georgischen Rechtssprache werden unter dem Begriff „Gesetz“ – „*kanoni*“ – nur gesetzgeberische Normativakte verstanden, also die Gesetze im formellen Sinne, und nicht alle abstrakt-generellen Regelungen, wie dieser Begriff i. S. d. Art. 20 Abs. 3 GG interpretiert wird.²⁰⁴⁶ Diese Tatsache ist wichtig, wenn über die Gesetzesbindung gesprochen wird. Die Arten der gesetzgeberischen Normativakte sind ausführlich aufgezählt:²⁰⁴⁷

- *die VG*,
- *das Verfassungsgesetz von Georgien*,²⁰⁴⁸
- *Organgesetze von Georgien*,²⁰⁴⁹
- *Gesetze von Georgien*,
- *Dekrete des Staatspräsidenten von Georgien*,
- *die Geschäftsordnung des Parlaments von Georgien*.

²⁰⁴⁴ Art. 3 Abs. 1 bis 3 NAG.

²⁰⁴⁵ Art. 7 Abs. 1 NAG.

²⁰⁴⁶ *Bülow*: Gesetzgebung, S. 1459 (1461); *Steffen Detterbeck*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, *Juristische Ausbildung*, 4 (2002), S. 235 (236); *Sachs*, in: *Sachs, GG*, Art. 20, Rn. 107; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 118.

²⁰⁴⁷ Art. 7 Abs. 2 NAG.

²⁰⁴⁸ *Gemäß Art. 10 Abs. 2 NAG ist das Verfassungsgesetz ein untrennbarer Teil der Verfassung. Solche Gesetze werden in den durch die Verfassung direkt bestimmten Fällen erlassen. Die Verfassungsänderungen erfolgen auch durch Verfassungsgesetze.*

²⁰⁴⁹ *Gemäß Art. 10 Abs. 5 NAG werden die Organgesetze nur über die Fragen erlassen, deren Regelung die Verfassung durch ein Organgesetz vorsieht. Ihre Verabschiedung fordert mehr Stimmen als die Verabschiedung eines einfachen Gesetzes. Dieses Institut stammt aus der französischen Tradition.*

Das NAG enthält eine detaillierte Hierarchie der Normativakte Georgiens. Sie sieht folgendermaßen aus:²⁰⁵⁰

- *die VG, das Verfassungsgesetz von Georgien,*
- *der Verfassungsvertrag von Georgien,*
- *internationale Verträge und Abkommen von Georgien,*
- *Organgesetze von Georgien,*
- *Gesetze von Georgien, Dekrete des Staatspräsidenten von Georgien, die Geschäftsordnung des Parlaments von Georgien.*

Die gesetzgeberischen Normativakte Georgiens gehen den untergesetzlichen Normativakten vor.²⁰⁵¹

Die Normativakte Georgiens genießen unter Berücksichtigung des Prinzips der Kompetenzverteilung den Vorrang vor den Normativakten der autonomen Republiken und der Kommunen.²⁰⁵²

Im Allgemeinen, ungeachtet einiger Mängel, kann die Rolle des NAG im georgischen Recht positiv eingeschätzt werden. Dieses Gesetz enthält klare Regelungen, die im Prozess der Rechtssetzung und Rechtsanwendung wichtig sind und den Ausweg aus vielen komplizierten rechtlichen Situationen bieten.

d) Die Rechtsfolgen der Verletzung der Verfassungsbindung

Bezüglich der Rechtsfolgen der Verletzung der Verfassungsbindung sind die Fragen bedeutend, wer sie feststellen und entsprechende Rechtsfolgen einführen kann sowie worin diese Rechtsfolgen bestehen. Über das richterliche Prüfungsrecht wurde im Kontext des Verhältnisses zwischen dem VGG und den ordentlichen Gerichten bereits gesprochen und unterstrichen, dass alle Gerichte zur Verfassungsmäßigkeitsprüfung befugt und verpflichtet sind. Darüber hinaus wird in der deutschen wissenschaftlichen Literatur auch anderen Gewalten die Prüfungskompetenz und -pflicht der Verfassungsmäßigkeit eingeräumt.²⁰⁵³ Im Prinzip können also alle Staatsorgane eine Verletzung der Verfassungsbindung feststellen. Die Folgen nach der Feststellung sind aber unterschiedlich.

Auf das Verwerfungsmonopol des VGG bezüglich der Normativakte wurde ebenso bereits hingewiesen. Das ergibt sich aus Art. 19 Abs. 2 VerfGG. Die ordentlichen Gerichte dürfen nicht die Normativakte, die sie für verfassungswidrig halten, selbst verwerfen. Sie müssen in einem solchen Fall das Verfahren vorübergehend einstellen und eine Verfassungsvorlage einreichen. Dabei haben

²⁰⁵⁰ Art. 7 Abs. 3 NAG.

²⁰⁵¹ Art. 7 Abs. 7 NAG.

²⁰⁵² Art. 7 Abs. 12 NAG.

²⁰⁵³ *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 154.

sie, im Unterschied zu deutschen Fachgerichten,²⁰⁵⁴ kein Recht, untergesetzliche Normen unangewendet zu lassen.

Anders sieht die Lage aus, wenn es sich um individuelle Rechtsakte und Gerichtsentscheidungen handelt. Wie bereits mehrmals unterstrichen wurde, begrenzt sich die Kompetenz des VGG mit einigen Ausnahmen auf Normativakte. Die Problematik der vollständigen Verfassungskontrolle der öffentlichen Gewalt wurde bezüglich der Entwicklungsperspektive der Verfassungsgerichtsbarkeit erörtert. Es kann betont werden, dass ohne Lösung dieses Problems eine vollständige Verwirklichung des Grundsatzes der Verfassungsbindung faktisch unmöglich ist.

Interessant ist die Frage, über welche Optionen die Exekutive bei einer Verletzung der Verfassungsbindung verfügt. In diesem Kontext spielt eine wichtige Rolle, durch welchen Rechtsakt gegen die Verfassung verstoßen wurde. Die Frage der Verwerfung eines Gesetzes durch die Verwaltung wegen seiner Verfassungswidrigkeit ist umstritten.²⁰⁵⁵ Manchmal wird die Meinung geäußert, dass das Verwerfungsrecht der Verwaltung bei evidenten und besonders schweren Verfassungsverletzungen zustehen muss.²⁰⁵⁶ Dieser Position ist schwer zuzustimmen. Über die Verwerfung eines Gesetzes wegen seiner Verfassungswidrigkeit darf nur das Verfassungsgericht entscheiden. Wenn man der Verwaltung unter vagen Voraussetzungen eine solche Befugnis einräumt, dann entsteht die Gefahr, dass sie unter Berufung auf die eventuelle Verfassungswidrigkeit der Gesetzesbindung entkommen wird. Die Exekutive hat genug Möglichkeiten, um die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes im Rahmen verschiedener Kompetenzen des VGG zu stellen. Das Gleiche gilt auch für den Verfassungsvertrag und internationale Verträge und Abkommen. Wenn ein Exekutivorgan nicht befugt ist, eine Verfassungsbeschwerde oder -vorlage einzureichen, kann es diese Frage vor dem Organ anregen, das eine entsprechende Befugnis hat.

Interessant ist ebenfalls die Situation, wenn es sich um einen untergesetzlichen Normativakt handelt. In diesem Fall ist auch eine Verfassungsbeschwerde oder -vorlage einzureichen, weil es sich um die Verfassungsmäßigkeit eines Normativakts handelt, worüber das VGG entscheiden muss. Wenn aber ein untergesetzlicher Normativakt außer der Verfassung gleichzeitig gegen einen in der Hierarchie vorgesetzten Normativakt verstößt, dann kann ihn das Organ, das den Akt erlassen hat, sein vorgesetztes Verwaltungsorgan oder ein ordentliches Gericht verwerfen.²⁰⁵⁷

Die Rechtsfolge der Verletzung der Verfassungsbindung ist im Regelfall die Außerkraftsetzung des jeweiligen Rechtsakts. Strittig ist die Frage, ab wann sie gelten muss. Wenn die Aufhebung *ex nunc*

²⁰⁵⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 41a; Sachs, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 96.

²⁰⁵⁵ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 49; Sachs, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 97, 108.

²⁰⁵⁶ So z. B. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 36; Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 112.

²⁰⁵⁷ Art. 25 Abs. 10 NAG; Art. 2 Abs. 1 Buchst. „a“ und Abs. 5 VGB; Art. 60¹ Abs. 3 AVGB.

wirkt, dann wird insbesondere der Rechtssicherheit Rechnung getragen. Aber andererseits wird unterstrichen, dass die Autorität der Verfassung wegen der Legalisierung des verfassungswidrigen Zustandes für den Zeitraum zwischen dem Erlass einer verfassungswidrigen Norm und ihrer Aufhebung gefährdet wird.²⁰⁵⁸ Dabei darf nicht übersehen werden, dass auch eine *Ex-tunc*-Außerkraftsetzung gegen das schutzwürdige Vertrauen verstoßen kann. Deswegen wäre es optimal, in jedem konkreten Fall zwischen beiden Entscheidungen abzuwägen. Wie oben mehrmals bemängelt wurde, schließt Art. 89 Abs. 2 Satz 2 VG eine solche Abwägungsmöglichkeit des VGG bezüglich verfassungswidriger Normativakte aus und sieht nur eine *Ex-nunc*-Außerkraftsetzung einer verfassungswidrigen Norm vor.

2. Gesetzesbindung

a) Die Gesetzesbindung in der VG

Sobota unterstreicht die zentrale Stellung der Gesetzesbindung unter den nomokratischen Elementen des Rechtsstaats. Sie mache das Gesetz zum Mittelpunkt der verfassungsmäßigen Ordnung.²⁰⁵⁹ Die Gesetzesbindung bedeutet die Beachtung und Respektierung der gesetzlichen Regelungen.²⁰⁶⁰ Wie das VGG zu Recht bemerkt, müssen alle das Gesetz erfüllen – das sei keine Frage des Beliebens.²⁰⁶¹ Die Gesetzesbindung fordert nicht nur das Unterlassen einer gesetzwidrigen Handlung, sondern auch die Ausführung gesetzlicher Pflichten.²⁰⁶² Groß ist die Bedeutung der Gesetzesbindung im Kontext der Gewaltenteilung. Sie verhindere das willkürliche Handeln der Verwaltung und Gerichte und ihr Eindringen in die Zuständigkeit der Legislative, so *Kunig*.²⁰⁶³

Die VG enthält, wie gesagt, keine dem Art. 20 Abs. 3 GG inhaltsgleiche Norm, also keine allgemeine Bestimmung, dass die vollziehenden und rechtsprechenden Gewalten an Gesetz und Recht gebunden sind. Dennoch findet das Prinzip der Gesetzesbindung ihren Niederschlag in verschiedenen Verfassungsnormen. Als ein Ausdruck der Gesetzesbindung der Regierung kann Art. 78 Abs. 5 VG betrachtet werden, worüber wir bereits im Kontext der Verfassungsbindung gesprochen haben. Es wurde auch betont, dass Art. 84 Abs. 1 Satz 1 sowohl die Verfassungs- als

²⁰⁵⁸ *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 154.

²⁰⁵⁹ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 490.

²⁰⁶⁰ *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20, Rn. 110.

²⁰⁶¹ EVGG Nr. 2/2/180 – 183 vom 05.11.2002, S. 58 (68).

²⁰⁶² *Detterbeck*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 235 (235); *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 145; *Hofmann*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf*, GG, Art. 20, Rn. 70; *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (185 ff.); *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 105.

²⁰⁶³ *Kunig*: Rechtsstaat, S. 421 (437).

auch die Gesetzesbindung der rechtsprechenden Gewalt begründet. Deswegen ist die Auffassung, dass die Gesetzesbindung in die VG keinen Eingang gefunden hat,²⁰⁶⁴ einigermaßen untertrieben. Dennoch wäre es besser, eine dem Art. 20 Abs. 3 GG gleiche Formulierung in der VG festzuschreiben.

Die oben genannten Verfassungsnormen sehen die Bindung der Regierung und Gerichte an gesetzgeberische Normativakte vor. Art. 78 Abs. 5 VG spricht direkt darüber. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG verwendet zwar den Begriff „Gesetz“, aber wir haben bereits erklärt, was dieser Begriff in der georgischen Wirklichkeit bedeutet. Die Beachtung anderer Rechtsnormen ist zwar auch rechtsstaatlich obligatorisch,²⁰⁶⁵ aber die Bindung an sie nicht direkt in der VG gesichert.

b) Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

ba) Bedeutung und Komponente der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Die vollziehende Gewalt birgt wohl die höchste potenzielle Gefahr für den Rechtsstaat. Wegen der Spezifik, Arbeitsweise und Maßstäbe ist sie schwer zu kontrollieren, um eventuelle Bedrohungen für die Freiheit zu vermeiden. Die Exekutive bedarf klarer gesetzlicher Grundlagen und Grenzen, um ihre Tätigkeit im rechtsstaatlichen Rahmen auszuüben und eine effektive Kontrolle darüber zu ermöglichen. Deswegen wundert es nicht, dass in der wissenschaftlichen Literatur die Bedeutung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als eines wichtigen, unverzichtbaren und ältesten Elements des Rechtsstaatsprinzips mehrmals unterstrichen wird.²⁰⁶⁶ Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sichere die Verwirklichung des Rechtsstaates „in der Organisation und Tätigkeit der Exekutive bei der Ausübung öffentlicher Verwaltung“, so *Badura*.²⁰⁶⁷ Die rechtsstaatliche Verwaltung sei gesetzlich gebunden und gesetzesdirigiert.²⁰⁶⁸ Kein Handeln der vollziehenden Gewalt darf dem Gesetz widersprechen.²⁰⁶⁹

Es werden zwei Komponenten der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung – *Gesetzesvorrang* und *Gesetzesvorbehalt* – hervorgehoben.²⁰⁷⁰ Sie werden als rechtstaatliche Errungenschaften moderner

²⁰⁶⁴ *Gaul*: Verfassungsgebung, S. 104.

²⁰⁶⁵ Art. 3 Abs. 1 bis 3 NAG.

²⁰⁶⁶ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 20, Rn. 70; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2104; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 61; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 480; *Sommermann*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 261.

²⁰⁶⁷ *Badura*: Staatsrecht, S. 379.

²⁰⁶⁸ *Gunnar Folke Schuppert*: Regierung und Verwaltung, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen* (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 2, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 1499 (1515).

²⁰⁶⁹ *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 161.

²⁰⁷⁰ *Detterbeck*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 235 (235); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 20, Rn. 70, 84; *Kelsen*: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit,

Verfassungen bewertet.²⁰⁷¹ Unten werden diese Komponenten der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung näher erörtert.

bb) Gesetzesvorrang

Nach herrschender Meinung wird der gesetzgeberischen Willensäußerung der Vorrang gegenüber anderem Staatshandeln eingeräumt.²⁰⁷² Das wird vor allem dadurch erklärt, dass das Parlament vom Volk unmittelbar legitimiert wird.²⁰⁷³ Der Gesetzesvorrang ist ein traditionelles Rechtsstaats-element.²⁰⁷⁴ Er etablierte sich im 19. Jahrhundert als ein Einschränkungsmittel der exekutiven Macht des Monarchen.²⁰⁷⁵

Das Wesen des Vorrangs des Gesetzes besteht zunächst darin, dass keine Akte oder Maßnahmen der Verwaltung dem Gesetz widersprechen dürfen.²⁰⁷⁶ Dieses Prinzip gilt ohne jede Ausnahme.²⁰⁷⁷

Im Fall der Kollision mit dem untergesetzlichen Recht genießt das Gesetz den Vorrang. Deswegen wird der Gesetzesvorrang auch als eine Kollisionsregel²⁰⁷⁸ und ein Ausdruck der Normenhierarchie²⁰⁷⁹ bezeichnet. Das stimmt, wenn es sich um Normativakte der Exekutive handelt. Der Gesetzesvorrang muss aber nicht nur aus der Sicht des Stufenbaus der Rechtsordnung betrachtet werden. Ihm wird, wie gesagt, nicht nur die normsetzende Tätigkeit der Verwaltung unterworfen und er weist deswegen eine breitere Bedeutung als eine Kollisionsnorm auf.

Der Gesetzesvorrang verbietet den Verwaltungsorganen nicht nur den Erlass eines gesetzwidrigen Aktes, sondern ebenso seine Anwendung.²⁰⁸⁰ Dem Gesetzesvorrang wird auch die Verpflichtung zur Vermeidung möglicher Widersprüche zum Gesetz durch Auslegung zugerechnet.²⁰⁸¹ Gleich wie

S. 11; *Peter Lerche*: Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III – Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren II*, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2009, § 62, S. 301 (302); *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (191); *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 96; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 65; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 463; *Sommermann*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 270.

²⁰⁷¹ *Wolfgang Hoffmann-Riem*: Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch. Zur Qualitäts-Gewährleistung durch Normen, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 130 (2005), S. 5 (7).

²⁰⁷² *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (735); *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (184); *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 104; *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 162.

²⁰⁷³ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 72.

²⁰⁷⁴ *Hesse*: Der Rechtsstaat im Verfassungssystem, S. 557 (563); *Klein*: Gesetzgebung ohne Parlament? S. 27.

²⁰⁷⁵ *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (184).

²⁰⁷⁶ *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 2113; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 65; *Zippelius*: *Deutsches Staatsrecht*, S. 115.

²⁰⁷⁷ *Badura*: *Staatsrecht*, S. 381; *Schmidt*: *Staatsorganisationsrecht*, S. 96, 112; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 66; *Sommermann*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 271.

²⁰⁷⁸ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 73; *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20, Rn. 112.

²⁰⁷⁹ *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 2105.

²⁰⁸⁰ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 145; *Jarass*, in: *Jarass/Piero*, GG, Art. 20, Rn. 40.

²⁰⁸¹ *Robbers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 20, Rn. 2114.

bei der verfassungskonformen Auslegung kann dadurch die Aufhebung eines Akts als eine äußerste Maßnahme vermieden werden.

Man entnimmt dem Gesetzesvorrang in Verbindung mit anderen Regelungen, insbesondere den Grundrechtsnormen, die Folgenbeseitigungspflicht. Sie besteht darin, dass ein Verwaltungsorgan die Folgen seines rechtswidrigen Handelns beheben und den rechtmäßigen Zustand wiederherstellen muss. Das ist besonders wichtig im Grundrechtsbereich.²⁰⁸² Mit dieser Frage ist die Staatshaftung verbunden, die im Rechtsstaat im Allgemeinen eine große Bedeutung hat. Art. 18 Abs. 7 Satz 2²⁰⁸³ und Art. 42 Abs. 9²⁰⁸⁴ VG enthalten diesbezüglich klare Regelungen. Das spezielle Gesetz über das Thema der Staatshaftung bleibt aber bis heute aus und die Normen darüber sind in verschiedenen Gesetzen zerstreut.

bc) Gesetzesvorbehalt

(1) Wesen und Bedeutung des Gesetzesvorbehalts

Die Rechtsprechung und die Lehre sehen die Grundforderung des Gesetzesvorbehalts in der gesetzlichen Legitimation bestimmter grundlegender Bereiche des staatlichen Handelns, soweit sie staatlicher Regelung zugänglich sind.²⁰⁸⁵ Das bedeutet, dass die Verwaltung in solchen Bereichen nur handeln darf, wenn sie dazu durch ein Gesetz befugt wird.²⁰⁸⁶

Der Gesetzesvorbehalt wird mit den Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien verbunden.²⁰⁸⁷ Er wird einerseits dadurch gerechtfertigt, dass im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren mehr Öffentlichkeit sowie Rationalität und Berücksichtigung kontroverser Interessen gewährleistet werden. Andererseits erfolgt die Rechtfertigung des Gesetzesvorbehalts in seiner freiheitsschützenden Funktion.²⁰⁸⁸ In diesem Zusammenhang ist seine Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht zu übersehen.

²⁰⁸² Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 141; Sommermann, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 271.

²⁰⁸³ *Der widerrechtlich Festgenommene oder Verhaftete hat Anspruch auf Entschädigung. (GTZ: Verfassungen, S. 111).*

²⁰⁸⁴ *Jedermann wird der volle Ersatz des durch die Staatsorgane, die Organe der autonomen Republiken und die Kommunalorgane und deren Beamte gesetzwidrig zugefügten Schadens auf gerichtlichem Wege aus Staatsmitteln, den Mitteln der autonomen Republiken und der Kommunen gewährleistet. (eigene Übersetzung).*

²⁰⁸⁵ Vgl. Jarass, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20, Rn. 44; Lerche: Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, S. 301 (304); Robbers, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2012; BVerfGE 98, 218 (251).

²⁰⁸⁶ Detterbeck: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 235 (236); Schnapp, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 65.

²⁰⁸⁷ So z. B. Dieter Hömig: Grundlagen und Ausgestaltung der Wesentlichkeitslehre, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Sellner, Dieter/Hirsch, Günter/Kemper, Gerd-Heinrich/Lehmann-Grube, Hinrich: Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln, Berlin, Bonn, München 2003, S. 273 (288); Ossenbühl: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (202 ff.).

²⁰⁸⁸ Hoffmann-Riem: Gesetz und Gesetzesvorbehalt, S. 5 (10 f.).

Der Gesetzesvorbehalt wird nicht nur so verstanden, dass die Exekutive für ihre Handlungen einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Man sieht in ihm auch die Unzulässigkeit der Übertragung bestimmter Rechtssetzungsbefugnisse auf die Verwaltung.²⁰⁸⁹ Der Gesetzesvorbehalt stellt also die Anforderungen an die inhaltliche Regelungsdichte gesetzlicher Normen.²⁰⁹⁰ Nach der Rechtsprechung des BVerfG und der wissenschaftlichen Literatur sind diese inhaltlichen Anforderungen ein Ausdruck des rechtsstaatlichen Gesetzesbegriffs und des Gewaltenteilungsprinzips.²⁰⁹¹ *Ossenbühl* betrachtet das Problem des Gesetzesvorbehaltes sogar als „eine Zentralfrage der Gewaltenteilung“²⁰⁹².

Über die Zulässigkeitsgrenzen der Übertragung wird unten im Kontext des Umfangs des Gesetzesvorbehaltes näher gesprochen. Wenn es sich um das Übertragungsverbot handelt, wird zu Recht unterstrichen, dass der Vorbehalt des Gesetzes in solchen Fällen einen Parlamentsvorbehalt statuiert.²⁰⁹³ Das bedeutet keinesfalls, dass sich im Allgemeinen der Gesetzesvorbehalt mit dem Parlamentsvorbehalt gleichstellen lässt. Das Parlament erledigt seine exklusiven Aufgaben nicht nur in Gesetzesform.²⁰⁹⁴ Außerdem schließt der Parlamentsvorbehalt eine Delegation von Rechtssetzungsmacht aus, während der Gesetzesvorbehalt sie einschließt, so *Ossenbühl*.²⁰⁹⁵

Der Gesetzesvorbehalt schließt die Ermessensspielräume der Verwaltung nicht aus. Das BVerfG und die wissenschaftliche Literatur betonen allerdings, dass der Gesetzgeber maßgebliche Kriterien festlegen muss, damit die Entscheidung über die Freiheit des Bürgers nicht völlig im Ermessen der Exekutive liegt sowie voraussehbar und berechenbar ist.²⁰⁹⁶

Freies Ermessen der Exekutive bedeutet auch nicht, dass in diesem Bereich ihr Handeln der richterlichen Prüfung entzogen ist. Es wird unterstrichen, dass ein Verwaltungsorgan sein Ermessen gemäß dem jeweiligen Ermächtigungszweck ausüben und dabei gesetzliche Ermessensgrenzen einhalten muss.²⁰⁹⁷ Diese Forderungen sind in Georgien gesetzlich festgelegt. Ein Verwaltungsorgan darf seine Ermessensentscheidung nur im Rahmen des Gesetzes und lediglich für die Erreichung des Ermächtigungszwecks treffen.²⁰⁹⁸ Außerdem fordert das AVGB die Abwägung

²⁰⁸⁹ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 75; *Sommermann*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 273.

²⁰⁹⁰ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 75; BVerfGE 83, 130 (142); 101, 1 (34).

²⁰⁹¹ *Badura*: Staatsrecht, S. 384; BVerfGE 1, 14 (60); 34, 52 (59 f.).

²⁰⁹² *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (188).

²⁰⁹³ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 76; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 44.

²⁰⁹⁴ *Detterbeck*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 235 (237); *Lerche*: Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, S. 301 (306).

²⁰⁹⁵ *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (190, 207).

²⁰⁹⁶ *Badura*: Staatsrecht, S. 382; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 115; BVerfGE 8, 274 (324 f.); 49, 89 (145 f.); 113, 348 (376).

²⁰⁹⁷ *Badura*: Staatsrecht, S. 387 f.; *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 329; *Schuppert*: Regierung und Verwaltung, S. 1499 (1515).

²⁰⁹⁸ Art. 6 AVGB.

zwischen Privat- und öffentlichen Interessen und verbietet eine unbegründete Einschränkung der Rechte und Interessen von Einzelnen.²⁰⁹⁹

(2) Der allgemeine Gesetzesvorbehalt

Es wird zwischen dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt und den speziellen Gesetzesvorbehalten unterschieden. Letztere sind in der Verfassung für bestimmte Fragen vorgesehen. Der allgemeine Gesetzesvorbehalt wird den Rechtsstaats- und Demokratieprinzipien entnommen.²¹⁰⁰ Ihm misst man eine Bedeutung dann bei, wenn spezielle Vorbehalte fehlen. Dabei darf der allgemeine Gesetzesvorbehalt nicht mit einem totalen Gesetzesvorbehalt gleichgesetzt werden.²¹⁰¹

Dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt wird eine besondere Tragweite im Grundrechtsbereich zugemessen.²¹⁰² Durch den Gesetzesvorbehalt spielt das Gesetz die Rolle einer Garantie für das Rechtsstaatsprinzip und die individuelle Freiheit.²¹⁰³ Es wird betont, dass das Rechtsstaatsprinzip die Eingriffe in die Grundrechte ohne eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage verbietet.²¹⁰⁴ Dieses Verbot gilt auch für diejenigen Fälle, in denen der Staat einen Eingriff mittelbar durch Dritte verwirklicht.²¹⁰⁵ Der Kern des allgemeinen Gesetzesvorbehalts bilde „*der an der überkommenen ‚Freiheit und Eigentum‘-Formel orientierte Eingriffsvorbehalt*“, so *Ossenbühl*.²¹⁰⁶ Insbesondere wenn ein Grundrecht nur verfassungsimmanenten Schranken unterliegt, würde sich der Vorbehalt der verfassungsimmanenten Schranken ohne den allgemeinen Gesetzesvorbehalt „*zu einem bloßen Vorbehalt der Einzelentscheidung von Behörden und Gerichten*“ verwandeln.²¹⁰⁷

Über einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt in der VG betreffend die Grundrechte haben wir im Kontext der Grundrechtsbindung bereits gesprochen. Er ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 Buchst. „a“ und Art. 48 VG.

Betreffend den Umfang und Inhalt des Gesetzesvorbehalts besteht keine einheitliche Meinung. Einerseits wird betont, dass der Gesetzesvorbehalt keinen totalen Charakter trägt und es

²⁰⁹⁹ Art. 7 AVGB.

²¹⁰⁰ Näher in: *Jarass*, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20, Rn. 46; *Lerche*: Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, S. 301 (319). Kritisch: *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 99 ff.

²¹⁰¹ *Lerche*: Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, S. 301 (318).

²¹⁰² Näher in: *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 81; *Jarass*, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20, Rn. 48 ff.; *Karpen*: Die geschichtliche Entwicklung, S. 68; *Sommermann*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 276.

²¹⁰³ *Badura*: Staatsrecht, S. 374.

²¹⁰⁴ *Badura*: Staatsrecht, S. 381; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2121.

²¹⁰⁵ *Hoffmann-Riem*: Gesetz und Gesetzesvorbehalt, S. 5 (44).

²¹⁰⁶ *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (201 f.).

²¹⁰⁷ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2009.

„gesetzesfreie“ Räume in der Verwaltungstätigkeit geben kann.²¹⁰⁸ Ein totaler Gesetzesvorbehalt würde die Gewaltenteilung und insbesondere ihre Rationalisierungsfunktion gefährden, so *Robbers*.²¹⁰⁹ Für die Verneinung des totalen Gesetzesvorbehalts wird auch auf die eigenständige demokratische Legitimation der Exekutive sowie auf ihren verfassungsrechtlichen legitimen Eigenverantwortungsbereich gedeutet.²¹¹⁰ Andererseits ist die Auffassung bekannt, die den Totalvorbehalt des Gesetzes begründet.²¹¹¹ Ebenso gibt es auch eine Mittelposition, die die Strenge des Gesetzesvorbehalts von der jeweiligen Materie abhängig macht.²¹¹²

Über die Tatsache, dass der Gesetzesvorbehalt für die Eingriffsverwaltung gilt, wird nicht diskutiert.²¹¹³ Im Bereich der Leistungsverwaltung wird aber der Gesetzesvorbehalt für notwendig gehalten, wenn es sich um die existenzielle Bedeutung der Leistungen für Betroffene handelt. Die Leistung, die mit Belastungen von Betroffenen oder Dritten verbunden sei oder eine wesentliche Betroffenheit der Interessen der Allgemeinheit verursache, bedürfe auch einer gesetzlichen Regelung.²¹¹⁴

Zur Überwindung der Meinungsverschiedenheiten über den Umfang des Gesetzesvorbehalts trägt die *Wesentlichkeitstheorie* bei.²¹¹⁵ Diese Theorie hat das BVerfG entwickelt.²¹¹⁶ Der Gesetzgeber müsse „in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen“, so das BVerfG.²¹¹⁷ Die Wesentlichkeitstheorie bestimmt nicht nur, ob in einem konkreten Fall der Gesetzesvorbehalt vorliegt, sondern auch die inhaltliche Weite der jeweiligen gesetzlichen Regelung.²¹¹⁸

Insbesondere im Grundrechtsbereich muss der Gesetzgeber nach herrschender Meinung der Rechtsprechung und Lehre alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen und darf der Verwaltung nur Randfragen überlassen.²¹¹⁹ Es wird unterstrichen, dass der Gesetzgeber den Gegenstand, Inhalt,

²¹⁰⁸ *Badura*: Staatsrecht, S. 380; *Detterbeck*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 235 (238); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 84; *Jarass*, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20, Rn. 51; *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 97; BVerfGE 68, 1 (109).

²¹⁰⁹ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2020.

²¹¹⁰ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 108.

²¹¹¹ Näher darüber: *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (194 ff.).

²¹¹² Darüber näher: *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 73 ff.

²¹¹³ *Detterbeck*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 235 (236).

²¹¹⁴ *Badura*: Staatsrecht, S. 383; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 71; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2031; *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 112; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 123; *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 163; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 116 f.

²¹¹⁵ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2019; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20, Rn. 76.

²¹¹⁶ Näher in: *Jarass*, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20, Rn. 47.

²¹¹⁷ BVerfGE 49, 89 (126); 84, 212 (226).

²¹¹⁸ *Detterbeck*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 235 (237); BVerfGE 83, 130 (237).

²¹¹⁹ So z. B.: *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 71; *Schmidt*: Staatsorganisationsrecht, S. 109; BVerfGE 77, 170 (230 f.); 83, 130 (142); 95, 267 (307); 98, 218 (251); 101, 1 (34); 108, 282 (312); 116, 24 (58).

Zweck und das Ausmaß eines Grundrechtseingriffs selbst bestimmen muss.²¹²⁰ Für die Bestimmung der Wesentlichkeit der Entscheidung spielen die Bedeutung der jeweiligen Regelung für die Grundrechtsverwirklichung²¹²¹ sowie ihre Wirkungsintensität auf die Grundrechtsausübung²¹²² eine wichtige Rolle.

Es gibt keine allgemeine Formel der Ermittlung der Wesentlichkeit.²¹²³ Ob eine Entscheidung wesentlich ist, hängt von dem „*jeweiligen Sachbereich und der Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes*“ und von ihrer Wertung durch tragende Verfassungsprinzipien ab.²¹²⁴

Diese Überlegungen tragen eher einen allgemeinen Charakter, deswegen werden präzise Kriterien der Wesentlichkeit bemängelt.²¹²⁵ Diesbezüglich muss angemerkt werden, dass es wegen der Fragenvielfalt faktisch unmöglich ist, präzisere Wesentlichkeitskriterien festzulegen. Das könnte sogar zu eventuellen Einschätzungsfehlern führen.

Es kann nicht über eine Wesentlichkeitstheorie in der Rechtsprechung des VGG gesprochen werden. Dennoch äußerte das Verfassungsgericht eine ähnliche Position im Kontext von Art. 35 Abs. 3 VG. Demgemäß musste die Regelung über die kostenlose Mittelschulausbildung gesetzlich bestimmt werden. Das Verfassungsgericht unterstrich, dass es unmöglich war, alle Details durch ein Gesetz zu regeln. Entscheidend war, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Rahmenregelungen selbst getroffen hat und das Ausbildungsministerium dies nicht ändern konnte.²¹²⁶ Aus der Entscheidung des VGG lässt sich nicht feststellen, was die verfassungsrechtliche Grundlage für diesen Schluss war. Neben den Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien kann in diesem Zusammenhang auch Art. 48 VG in Betracht kommen. Demgemäß bestimmt das Parlament die Richtlinien der Innen- und Außenpolitik des Landes. Daraus ergibt sich, dass der Gesetzgeber alle Leitentscheidungen selbst treffen muss. Für die Fragen, die für eine normative Regelung zugänglich sind, bedeutet diese Verfassungsvorschrift einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Das Parlament kann auch einen untergesetzlichen Normativakt – den Beschluss – erlassen, aber er bedarf ebenfalls eines gesetzlichen Grundes. Die Exekutive bewegt sich im Rahmen der gesetzlichen Entscheidungen über wesentliche Fragen der Innen- und Außenpolitik. In diesen Grenzen hat sie durchaus freie Spielräume. Deswegen trägt der allgemeine Gesetzesvorbehalt in der VG keinen

²¹²⁰ So z. B. *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2006; *Stein/Götz*: Staatsrecht, S. 162; BVerfGE 8, 274 (325); 80, 137 (161).

²¹²¹ BVerfGE 95, 267 (308).

²¹²² BVerfGE 49, 89 (127); 83, 130 (142); 98, 218 (252).

²¹²³ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2027.

²¹²⁴ BVerfGE 98, 218 (251).

²¹²⁵ *Detterbeck*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 235 (236 f.); *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (206, 209); *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 116.

²¹²⁶ EVGG Nr. 2/35 vom 29.12.1997, S. 95 (103 f.).

lückenlosen Charakter und daher kann nicht von einem totalen Gesetzesvorbehalt gesprochen werden.

Es wird bemerkt, dass das Wesentlichkeitsprinzip seine Grenzen in der verfassungsmäßigen Funktionenverteilung²¹²⁷ und der Gewaltenteilung findet und die substanziellen Zuständigkeiten der Exekutive nicht angetastet werden dürfen.²¹²⁸ Diesbezüglich warnt *Zippelius* vor einem zu weit gehenden Parlamentsvorbehalt, weil es zu einem mit der gewaltenteilenden Demokratie nicht vereinbaren Parlamentsvorrang führen würde.²¹²⁹ Werden aber die entsprechenden Normen der VG analysiert, dann ergibt sich, dass ein Zwischenbereich zwischen den exklusiven Aufgaben des Parlaments und denjenigen der Exekutive vorhanden ist. Die Grenzen dieses Bereichs bilden einerseits die Richtlinien der Innen- und Außenpolitik, die der gesetzgeberischen Regelung unterworfen sind. Andererseits bestimmt die VG die Befugnisse der Exekutive. So kann z. B. das Parlament eine Frage der Durchführung der Innen- und Außenpolitik nicht an sich reißen, weil das die exklusive Aufgabe der Regierung ist.²¹³⁰ In diesem Rahmen existiert aber, wie gesagt, ein Zwischenbereich. Dazu zählen die Angelegenheiten, die weder die wesentlichen Fragen der Innen- und Außenpolitik sind noch zu den exklusiven Befugnissen der vollziehenden Gewalt gehören. In diesem Bereich muss dem Parlament ein Vorrang eingeräumt werden. Das ist dadurch verursacht, dass das Gesetzgebungsorgan direkt durch das Volk legitimiert wird. Außerdem trägt das Gesetzgebungsverfahren einen offenen Charakter. Hier findet eine Diskussion statt, kommen verschiedene Meinungen zum Ausdruck und können auch bei Bedarf die Sachkundigen einbezogen werden. Die Exekutive darf die Fragen aus dem Zwischenbereich ohne eine gesetzliche Grundlage nur dann regeln, wenn das Parlament passiv bleibt.

(3) Spezielle Gesetzesvorbehalte

Spezielle Gesetzesvorbehalte tragen einen grundrechtlichen, organisatorisch-institutionellen, finanz- und haushaltsrechtlichen oder außenpolitischen Charakter.²¹³¹ Die speziellen Gesetzesvorbehalte in der VG können auch nach dem Kriterium klassifiziert werden, durch welche Art von Gesetz die jeweilige Frage geregelt werden muss. Diese Klassifikation ist insoweit wichtig, als sich, wie bereits gesagt, verschiedene Gesetze voneinander durch ihre Kraft unterscheiden und sich auf verschiedenen Stufen der Hierarchie befinden. Je wesentlicher die Frage für den Verfassungsgeber war, desto hochrangiger muss das sie regelnde Gesetz in der Hierarchie angesiedelt sein. In dieser

²¹²⁷ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 129.

²¹²⁸ *Sommerrmann*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 274.

²¹²⁹ *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 116.

²¹³⁰ Art. 78 Abs. 1 Satz 1 VG.

²¹³¹ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 92 ff.; *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (201).

Hinsicht lassen sich drei Arten der Gesetzesvorbehalte hervorheben. Es gibt die Gesetzesvorbehalte, die die Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes erfordern. So wird z. B. der territoriale Staatsaufbau Georgiens durch das Verfassungsgesetz bestimmt werden.²¹³² Einige Gesetzesvorbehalte fordern den Erlass eines Organgesetzes. So werden beispielsweise Befugnisse, Bildung und Tätigkeit des VGG durch ein Organgesetz bestimmt.²¹³³ In der Mehrzahl der Fälle schreibt die VG aber die Verabschiedung eines einfachen Gesetzes vor. So werden die Bedingungen zur Gewährleistung des Existenzminimums und der Arbeitslosenstatus durch ein einfaches Gesetz bestimmt.²¹³⁴

Die Frage der Gesetzesvorbehalte im Grundrechtsbereich wurde bezüglich der Grundrechtsbindung erörtert und bedarf keiner Wiederholung. Es muss aber erwähnt werden, dass mitunter zwischen dem Vorbehalt des Gesetzes und den Gesetzesvorbehalten der Grundrechte unterschieden wird.²¹³⁵ Während grundrechtliche Gesetzesvorbehalte das an sich verbotene Staatshandeln für die Gesetzgebung zulassen, bedeute der Vorbehalt des Gesetzes für die vollziehende Gewalt umgekehrt das Verbot, ohne gesetzliche Grundlage tätig zu werden.²¹³⁶ Werden aber grundrechtliche Gesetzesvorbehalte aus der Position der Exekutive betrachtet, beinhalten sie auch, wie andere spezielle Gesetzesvorbehalte, die Handlungsverbote ohne gesetzliche Grundlagen.²¹³⁷ Es muss auch erwähnt werden, dass das ursprüngliche Verständnis und Ziel des Gesetzesvorbehalts in der Wahrung der Freiheit und des Eigentums bestand.²¹³⁸

Die VG enthält viele Bestimmungen, die für die Organisation verschiedener Institutionen eine gesetzliche Grundlage verlangen. So werden z. B. die Befugnisse, Organisation und Arbeitsweise des OGHG durch ein Organgesetz bestimmt.²¹³⁹ Solche Gesetzesvorbehalte werden in der deutschen Lehre und Rechtsprechung als *organisatorische* oder *institutionell-organisatorische Gesetzesvorbehalte* genannt.²¹⁴⁰ Ein allgemeiner organisatorischer Vorbehalt des Parlaments wird wegen des Vorrangs der Kompetenzzuordnung des GG verneint.²¹⁴¹

²¹³² Art. 2 Abs. 3 VG.

²¹³³ Art. 83 Abs. 1 Satz 2 VG.

²¹³⁴ Art. 32 Satz 2 VG.

²¹³⁵ So z. B. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 98.

²¹³⁶ *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 113.

²¹³⁷ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2010.

²¹³⁸ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 70; *Hömig*: Wesentlichkeitslehre, S. 273 (274); *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 318; *Lerche*: Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, S. 301 (312); *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (191 ff.); *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2001, 2010; *Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, S. 115.

²¹³⁹ Art. 90 Abs. 3 VG.

²¹⁴⁰ *Badura*: Staatsrecht, S. 382; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 52; *Lerche*: Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, S. 301 (321); *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (201); BVerfGE 106, 1 (22).

²¹⁴¹ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 120; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 52; BVerfGE 49, 89 (125); 68, 1 (109).

Finanz- und haushaltsrechtliche Gesetzesvorbehalte, beispielsweise das Budgetrecht des Parlaments, beruhen teilweise auf einer lange zurückreichenden verfassungsrechtlichen Tradition.²¹⁴² Diese Tradition findet ihren Niederschlag in Art. 92 Abs. 1 VG. Demgemäß verabschiedet das Parlament jährlich ein Haushaltsgesetz. Die VG sieht auch einen speziellen Gesetzesvorbehalt im Steuerbereich vor.²¹⁴³ Alle Steuer- und Gebührenarten, Steuer- und Gebührensätze, die Struktur und die Einführungsregeln von Steuern und Gebühren sowie die Befreiungen von ihrer Entrichtung müssen gesetzlich bestimmt werden. Das VGG befasste sich mit dem Fall, in dem eine Steuer zwar durch ein Gesetz festgelegt war, aber ein Regierungsbeschluss den entsprechenden Steuersatz und die Entrichtungsregelung bestimmte. Das Verfassungsgericht stellte die Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips fest.²¹⁴⁴

Gesetzesvorbehalte für außenpolitische Beziehungen sind in der VG nicht zu finden. Es kann in diesem Bereich eher über den Parlamentsvorbehalt gesprochen werden. So ratifiziert, kündigt und hebt das Parlament internationale Verträge und Abkommen auf. Die VG bestimmt die Verträge und Abkommen, deren Ratifizierung obligatorisch ist.²¹⁴⁵ Aber diese Aufgabe erfüllt das Parlament nicht durch ein Gesetz, sondern durch einen Beschluss. Das Gleiche gilt z. B. für die Verwendung der georgischen Streitkräfte zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen.²¹⁴⁶

bd) Die Rechtsfolgen der Verletzung der Gesetzesbindung der Verwaltung

Das NAG enthält bezüglich der Gesetzwidrigkeit eines Normativaktes eine vage Formulierung. Es bestimmt, dass ein entsprechender Normativakt keine Geltungskraft hat.²¹⁴⁷ Die Frage, ab wann die Außerkraftsetzung erfolgt, ist offen gelassen.

Das AVGB enthält präzisere Regelungen in dieser Hinsicht.²¹⁴⁸ Sowohl ein normativer als auch ein individueller Rechtsakt ist nichtig, wenn er gegen ein Gesetz verstößt. Die Nichtigkeit erklärt das Verwaltungsorgan, das den jeweiligen Rechtsakt erlassen hat. Im Falle der Anfechtung erfüllt entweder ein vorgesetztes Verwaltungsorgan oder ein Gericht diese Aufgabe. Es ist verboten, einen gesetzwidrigen Rechtsakt für nichtig zu erklären, wenn der Interessent ein gesetzmäßiges Vertrauen hat, es sei denn, der Rechtsakt verletzt wesentliche Staats- oder Öffentlichkeitsinteressen oder gesetzmäßige Rechte und Interessen von Dritten. Die Nichtigkeitserklärung bedeutet aber nicht, dass ein entsprechender Rechtsakt *ex tunc* außer Kraft gesetzt wird. Das vorgesetzte

²¹⁴² *Ossenbühl*: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, S. 183 (201).

²¹⁴³ Art. 94 Abs. 1 bis 3 VG.

²¹⁴⁴ EVGG Nr. 1/3 – 21 vom 20.02.1997, S. 40 (44).

²¹⁴⁵ Art. 65 Abs. 1 und 2 VG.

²¹⁴⁶ Art. 100 Abs. 1 Satz 2 VG.

²¹⁴⁷ Art. 25 Abs. 9 NAG.

²¹⁴⁸ Art. 61¹ AVGB.

Verwaltungsorgan oder das Gericht bestimmt den Zeitpunkt des Außerkrafttretens und hat diesbezüglich drei Optionen:

- das Außerkrafttreten ab dem Inkrafttreten des jeweiligen Rechtsakts,
- das Außerkrafttreten ab der Nichtigkeitserklärung,
- das Außerkrafttreten ab dem konkreten zukünftigen Zeitpunkt.²¹⁴⁹

c) Die Gesetzesbindung der Judikative

Die Stellung der rechtsprechenden Gewalt trägt im Kontext der Gesetzesbindung einen zweiseitigen Charakter. Einerseits sind die Gerichte, insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit, eine institutionelle Garantie für die Durchsetzung dieses Prinzips.²¹⁵⁰ Andererseits werden sie selbst der Gesetzesbindung unterworfen. Die gerichtliche Kontrolle erfolgt nur im Rahmen der Gesetze.²¹⁵¹ Wie bereits betont wurde, stellt Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG nicht nur eine an Gesetz und Verfassung bindende Verfassungsnorm dar, sondern enthält auch eine wichtige Garantie der richterlichen Unabhängigkeit.

Die Gesetzesbindung der Gerichte bedeutet vor allem, dass jede gerichtliche Entscheidung einer gesetzlichen Grundlage bedarf.²¹⁵² Selbstverständlich dürfen die Gerichte nicht durch ihre Entscheidungen gegen gesetzliche Forderungen verstoßen. Die Gesetzesbindung der Gerichte bedeutet aber keinesfalls, dass sie andere Normativakte ignorieren können. Sie haben entsprechende Normen anzuwenden²¹⁵³ und dabei die Hierarchie zwischen Gesetzen und anderen Normativakten sowie zwischen gesetzlichen Normativakten zu berücksichtigen.

Die Gesetzesbindung der Judikative setzt Grenzen für die richterliche Rechtsfortbildung.²¹⁵⁴ Andernfalls würde die Willkürgefahr seitens der Gerichte die für den Rechtsstaat gefährlichen Maßstäbe erreichen. Nach herrschender Meinung schließt aber die Gesetzesbindung die Rechtsfortbildung nicht aus.²¹⁵⁵ Sonst würde die richterliche Tätigkeit ihre Effektivität und Flexibilität verlieren und manchmal sogar nicht imstande sein, einen Rechtsstreit zu lösen.

²¹⁴⁹ Art. 60¹ Abs. 7 AVGB.

²¹⁵⁰ *Badura*: Staatsrecht, S. 380.

²¹⁵¹ *Hoffmann-Riem*: Gesetz und Gesetzesvorbehalt, S. 5 (42).

²¹⁵² *Heyde*: Rechtsprechung, S. 1579 (1627); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 119; BVerfGE 69, 315 (371 f.).

²¹⁵³ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 146; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 119; BVerfGE 96, 375 (394).

²¹⁵⁴ *Badura*: Staatsrecht, S. 386; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 148; *Hermes*: Verfassungsrecht und einfaches Recht, S. 119 (152); BVerfGE 69, 315 (371 f.).

²¹⁵⁵ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 92; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 42; *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 2021; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 120.

Deswegen wundert es nicht, dass die Rechtsfortbildung nicht nur als Befugnis, sondern auch als eine Aufgabe des Richters betrachtet wird.²¹⁵⁶

Das BVerfG hält die richterliche Rechtsfortbildung auch für zulässig, soweit das geltende Recht Lücken aufweist.²¹⁵⁷ Es hält die richterliche Rechtsfortbildung unter Berücksichtigung „des beschleunigten Wandels der gesellschaftlichen Verhältnisse und der begrenzten Reaktionsmöglichkeiten des Gesetzgebers sowie der offenen Formulierung zahlreicher Normen“ für denkbar.²¹⁵⁸

Bei der Rechtsfortbildung muss aber der Richter im Rahmen der Rechtsfindung bleiben. Die Rechtserfindung stellt keine richterliche Aufgabe dar.²¹⁵⁹ Die Rechtsfortbildung *contra legem*, also gegen eine klare gesetzliche Norm, wird für unzulässig gehalten.²¹⁶⁰ Das würde die Ignorierung der Gesetzesbindung bedeuten.

Die Rechtsprechung des BVerfG deutet auch auf die Grenzen der richterlichen Rechtsfortbildung. Sie darf weder zum Entzug von Sinn und Zweck eines Gesetzes führen²¹⁶¹ noch sein Konzept ändern.²¹⁶² Die Korrektur einer eindeutigen gesetzgeberischen Entscheidung ist ebenso wenig erlaubt – es sei denn, die Änderung der Verhältnisse verlangt eine Anpassung der Norm.²¹⁶³ Die Rechtsfortbildung wird bei der Verkürzung von Rechtspositionen²¹⁶⁴ insbesondere bei Grundrechtseinschränkungen²¹⁶⁵ enger begrenzt.

Die entsprechenden Prozessordnungen Georgiens regeln die Rechtsfolgen der Verletzung der Gesetzesbindung der Judikative. Die Berufungsgerichte in Verwaltungs- und Zivilsachen sind befugt, wegen der Gesetzeswidrigkeit eine Entscheidung des Gerichts der ersten Instanz aufzuheben und die Sache für eine erneute Verhandlung zu ihm zurückzuleiten. In einem solchen Fall können sie auch selbst eine Entscheidung treffen und auf die Zurückleitung verzichten.²¹⁶⁶ Über gleiche Optionen verfügt das Kassationsgericht in Verwaltungs- und Zivilsachen.²¹⁶⁷ In Strafsachen wird kein Institut der Zurückleitung gekannt. Das Berufungsgericht hebt entweder ein Urteil des Gerichts

²¹⁵⁶ Heyde: Rechtsprechung, S. 1579 (1629).

²¹⁵⁷ BVerfGE 69, 315 (371); 98, 49 (59 f.); 108, 150 (160).

²¹⁵⁸ BVerfGE 96, 375 (394).

²¹⁵⁹ So z. B.: Heyde: Rechtsprechung, S. 1579 (1630); Sommermann, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 286.

²¹⁶⁰ So z. B.: Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 148; Heyde: Rechtsprechung, S. 1579 (1631); Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 96.

²¹⁶¹ BVerfGE 96, 375 (394).

²¹⁶² BVerfGE 128, 193 (211).

²¹⁶³ BVerfGE 122, 248 (283, 298).

²¹⁶⁴ BVerfGE 69, 315 (371 f.); 122, 248 (286).

²¹⁶⁵ BVerfGE 63, 266 (289); 86, 59 (64).

²¹⁶⁶ Art. 385 ZPGB.

²¹⁶⁷ Art. 411 und 412 ZPGB.

der ersten Instanz auf und ersetzt es durch sein Urteil oder ändert es.²¹⁶⁸ Das StPGB enthält gleiche Regelungen bezüglich der Kassationsinstanz.²¹⁶⁹

²¹⁶⁸ Art. 298 StPGB.
²¹⁶⁹ Art. 307 StPGB.

VI. Der gerichtliche Schutz in der VG und in der Rechtsprechung des VGG

1. Das Recht auf gerichtlichen Schutz und seine Bedeutung im Rechtsstaat

a) Die allgemeine Bedeutung des gerichtlichen Schutzes im Rechtsstaat

Die Gerichtsbarkeit soll als die letzte Zuflucht für die Gerechtigkeit dienen, wenn alle anderen Staatsorgane willkürlich handeln. Fällt auch diese Hürde gegen Willkür nieder, führt eine solche Entwicklung in eine Sackgasse. Die Betroffenen werden faktisch gezwungen, den Rechtsraum zu verlassen und nach anderen Lösungen für den Schutz ihrer Rechte und Interessen zu suchen. Dies gefährdet die rechtliche und politische Stabilität. Deswegen stellt ein unabhängiges und effektives Gerichtssystem einen der entscheidenden Faktoren für die Gewährleistung dieser Stabilität dar.

Ohne Gewährung des effektiven und unabhängigen gerichtlichen Schutzes würde das Rechtsstaatsprinzip im Wesentlichen auf dem Blatt als eine schöne Deklaration bleiben. In diesem Kontext sind folgende Wörter von *Bähr* auch heute aktuell: „*Damit das Recht zur Wahrheit werde, genügt es nicht, daß das öffentliche Recht durch Gesetze bestimmt sei, sondern es muß auch eine Rechtsprechung geben, welche das Recht für den concreten Fall feststellt, und damit für dessen Wiederherstellung, wo es verletzt ist, eine unzweifelhafte Grundlage schafft.*“²¹⁷⁰

Nach der herrschenden Auffassung der deutschen Rechtsprechung und Lehre gehört der allgemeine Justizgewährungsanspruch zu den prägenden Elementen des Rechtsstaatsprinzips.²¹⁷¹ Durch die Gewährleistung des individuellen Rechtsschutzes werde aus dem bloßen Gesetzesstaat ein wirklicher Rechtsstaat.²¹⁷² Ein justizielles System zur Beendigung von rechtlichen Streitigkeiten gehöre zu den wesentlichen Merkmalen des Rechtsstaats, so *Sobota*.²¹⁷³ Nach der Meinung von

²¹⁷⁰ *Otto Bähr*: Der Rechtsstaat. Eine publizistische Skizze, Kassel, Göttingen 1864, S. 192.

²¹⁷¹ *Bachof*: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, S. 201 (249 f.); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 133; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 60; *Hartmut Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, in: *Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.)*: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band – Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 467 (469); *Hans-Jürgen Papier*: Justizgewährungsanspruch, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII, Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit, Dritte, völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg 2010, § 170, S. 491 (495); *Wolf-Rüdiger Schenke*: Justizgewähr und Grundrechtsschutz, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.)*: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III – Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren II, Heidelberg 2009, § 78, S. 923 (924); *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (579 ff.); *Edzard Schmidt-Jortzig*: Effektiver Rechtsschutz als Kernstück des Rechtsstaatsprinzips nach dem Grundgesetz, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 40 (1994), S. 2569 (2571); *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, Art. 20, Rn. 211; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 188 ff.; *Sommermann*, in: *Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 20, Rn. 322; *Stern*: Staatsrecht I, S. 838 ff.; BVerfGE 93, 99 (107); 101, 275 (294 f.); 107, 395 (401); 108, 341 (347).

²¹⁷² *Gärditz*, in: *Berliner Kommentar*, Art. 20, Rn. 10.

²¹⁷³ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 509.

Schmidt-Jortzig muss der Rechtsstaat, in dem Recht und Gerechtigkeit als Richtwerte anerkannt sind, Einrichtungen vorhalten, die ihre Beachtung sicherstellen.²¹⁷⁴

Auch das VGG hebt die grundlegende Bedeutung des Rechts auf gerichtlichen Schutz für die Funktionsfähigkeit des demokratischen Rechtsstaates hervor²¹⁷⁵ und betont seine enge Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip.²¹⁷⁶ Das Verfassungsgericht betrachtet dieses Recht als eine wichtige verfassungsrechtliche Garantie für die Gewährleistung des Rechtsstaatsgrundsatzes und seiner Elemente. Wenn es keine Möglichkeit für den gerichtlichen Schutz gebe, dann verliere jede Einschränkung der Staatsgewalt durch das Recht ihren Sinn.²¹⁷⁷

b) Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Rechts auf gerichtlichen Schutz

In der VG ist der allgemeine Justizgewährungsanspruch durch eine spezielle Norm garantiert. Es handelt sich um Art. 42 Abs. 1 VG, wonach jeder Mensch zum gerichtlichen Schutz seiner Rechte und Freiheiten berechtigt ist. Die georgische wissenschaftliche Literatur und das VGG betrachten diese Verfassungsvorschrift als eine unabdingbare Garantie für die Wahrung der Rechte und Freiheiten.²¹⁷⁸ Andernfalls sei jedes Recht nur theoretisch und fiktiv,²¹⁷⁹ werde in Frage gestellt²¹⁸⁰ und es bestehe die Gefahr seiner Missachtung.²¹⁸¹ Das VGG erweitert die Wirkung von Art. 42 Abs. 1 VG auf die Klärung der Fragen, die einen direkten oder indirekten Einfluss auf den Inhalt, die Grenzen oder Beschränkung der Rechte haben.²¹⁸²

Das VGG unterstreicht den dienenden Charakter des Rechts auf gerichtlichen Schutz. Es sei ein instrumentales Recht, das den gerichtlichen Schutz anderer Rechte und Interessen gewährleiste. Seine Verwirklichung bedürfe der Existenz eines zu schützenden konkreten Rechts.²¹⁸³ Diese Rechtsauffassung des Verfassungsgerichts ähnelt der Position der deutschen wissenschaftlichen

²¹⁷⁴ *Schmidt-Jortzig*: Effektiver Rechtsschutz, S. 2569 (2571).

²¹⁷⁵ EVGG Nr. 3/1/531 vom 5.11. 2013, S. 5.

²¹⁷⁶ EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.4.2013, S. 20.

²¹⁷⁷ EVGG Nr. 1/3/421,422 vom 10.11.2009, S. 142 (154).

²¹⁷⁸ So z. B. *Khetsuriani*: Die Kompetenz des VGG im Bereich des Schutzes der Grundrechte, S. 51 (52); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 2/5/309, 310, 311 vom 13. Juli 2005 im Fall „Die Bürger Georgiens Lili Telia, Archil Meparidze, Guram Tokhadze, Sergo Gogitidze und Rostom Bolkvadze gegen das Parlament von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2005, Tbilissi 2006, S. 74 (90); EVGG Nr. 1/2/384 vom 2.7.2007, S. 186 (215).

²¹⁷⁹ EVGG Nr. 1/3/421,422 vom 10.11.2009, S. 142 (155).

²¹⁸⁰ EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.4.2013, S. 19.

²¹⁸¹ EVGG Nr. 1/466 vom 28.6.2010, S. 6 (28).

²¹⁸² EVGG Nr. 1/3/421,422 vom 10.11.2009, S. 142 (155).

²¹⁸³ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/2/434 vom 27. August 2009 im Fall „Der Ombudsmann von Georgien gegen das Parlament Georgiens“, Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2009, Batumi 2010, S. 94 (100); EVGG Nr. 1/3/421,422 vom 10.11.2009, S. 142 (155); EVGG Nr. 1/466 vom 28.6.2010, S. 6 (30).

Literatur über die Funktion von Art. 19 Abs. 4 GG für den Schutz und die Durchsetzung materieller Rechtspositionen.²¹⁸⁴ Daraus wird gefolgert, dass diese Verfassungsnorm nur im Fall der Verletzung des Rechts eines Betroffenen angewandt wird. Das BVerfG und die Lehre verstehen darunter den Verstoß sowohl gegen Grundrechte als auch gegen unterverfassungsrechtliche Rechte.²¹⁸⁵

Die deutsche wissenschaftliche Literatur betrachtet die Eröffnung des Rechtswegs gegenüber der öffentlichen Gewalt als eine zentrale Anforderung des rechtsstaatlichen Verfahrens und des Rechtsstaatsprinzips im Allgemeinen.²¹⁸⁶ Die Rechtsschutzgarantie gehöre zu den wichtigsten Instrumenten für die Verwirklichung der Rechtsstaatlichkeit, so *Benda*.²¹⁸⁷ *Schmidt-Aßmann* betont, dass Art. 19 Abs. 4 GG das grundgesetzliche Bild des Rechtsstaates entscheidend mitformt.²¹⁸⁸ Eine wirksame gerichtliche Kontrolle der Staatsgewalt sei einerseits für die Berechenbarkeit staatlichen Handelns und andererseits für den Schutz der Rechte des Einzelnen unabdingbar.²¹⁸⁹

Die VG sieht keine spezielle Norm vor, die wie Art. 19 Abs. 4 GG einen Rechtsweg gegenüber der öffentlichen Gewalt speziell garantieren würde. Das bedeutet keinesfalls, dass die Verfassung diese besonders wichtige Frage offenlässt. Art. 42 Abs. 1 VG gewährt gerichtlichen Schutz auch gegen die Staatsgewalt. Eine andere Interpretation dieser Norm würde ihrem Wortlaut, Wesen und Ziel widersprechen. Auch nach der Auffassung des VGG bedeutet das Recht auf gerichtlichen Schutz in erster Linie die Möglichkeit, alle Entscheidungen oder Handlungen der Staatsgewalt vor Gericht anzufechten und sie rechtlich einzuschätzen.²¹⁹⁰ In dieser Hinsicht sei die Durchführung dieses Rechts mit dem Rechtsstaatsprinzip verbunden und bestimme im Wesentlichen seinen Sinn.²¹⁹¹

Im Kontext des gerichtlichen Schutzes gegenüber der Staatsgewalt stellt sich die Frage, ob dieses Recht auch den Schutz gegen Richter enthält. Die deutsche Rechtsprechung und Lehre beantworten diese Frage überwiegend verneinend.²¹⁹² Andernfalls würde die Funktion der Rechtsprechung – die abschließende Streitentscheidung im Interesse der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens –

²¹⁸⁴ *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (474); *Eberhard Schmidt-Aßmann*: Art. 19 VI GG als Teil des Rechtsstaatsprinzips, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1 (1983), S. 1 (3).

²¹⁸⁵ So z. B. *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (484); *Schenke*: Justizgewähr, S. 947; BVerfGE 78, 214 (226); 83, 182 (195).

²¹⁸⁶ *Mastronardi*: Verfassungslehre, S. 280, 282; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 162; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 513 f.

²¹⁸⁷ *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (739).

²¹⁸⁸ *Schmidt-Aßmann*: Art. 19 VI GG als Teil des Rechtsstaatsprinzips, S. 1 (2).

²¹⁸⁹ *Sommerrmann*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 322; BVerfGE 107, 395 (401).

²¹⁹⁰ EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (89).

²¹⁹¹ EVGG Nr. 1/466 vom 28.6.2010, S. 6 (28).

²¹⁹² So z. B. *Heyde*: Rechtsprechung, S. 1579 (1602); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 60; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 104; *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (493); *Papier*: Justizgewähranspruch, S. 491 (495); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 213; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 210; BVerfGE 4, 74 (94 f.); 11, 232 (233); 54, 277 (291 f.); 65, 76 (90); 83, 24 (31); 89, 381 (390).

verfehlt.²¹⁹³ Es gibt aber die Überlegungen, die den Rechtsschutz gegen richterliches Handeln für möglich halten, wenn dadurch verfassungsrechtliche Standards, insbesondere rechtsstaatliche Verfahrensbestimmungen und -grundrechte, verletzt werden.²¹⁹⁴ Auch das BVerfG betont, dass der Justizgewährungsanspruch den Rechtsschutz bei der erstmaligen Verletzung von Verfahrensgrundrechten von einem Gericht ermöglicht.²¹⁹⁵

Die Position des VGG über den Rechtsschutz gegen richterliche Akte ist widersprüchlich. Das Verfassungsgericht betont mehrmals, dass die Anfechtung einer Gerichtsentscheidung vor einer übergeordneten Instanz eindeutig die Realisierung des Rechts aus Art. 42 Abs. 1 VG darstellt.²¹⁹⁶ Dabei weist das VGG u. a. auf die oben genannte Position des BVerfG hin,²¹⁹⁷ aber interpretiert diese Auffassung deutlich breiter als sie in der Tat ist. In seiner späteren Entscheidung Nr. 1/1/403, 427 erläutert das VGG seine Rechtsauffassungen aus den Entscheidungen Nr. 2/6/264 und Nr. 2/3/286. Es handle sich in diesen Entscheidungen nur um das Recht der Person auf die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit und Begründetheit einer gegen sie gerichtlich angewendeten prozessualen Zwangsmaßnahme, weil diese ihre verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten einschränke.²¹⁹⁸ Eine solche Reduktion lässt sich aber nicht den Begründungen der erwähnten Entscheidungen entnehmen. Das Verfassungsgericht muss in seine Rechtsprechung Klarheit bringen und deutlich darlegen, in welchen Fällen der Rechtsschutz gegen gerichtliche Akte verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Die Berücksichtigung der deutschen Erfahrung würde in diesem Prozess eine positive Rolle spielen.

Die herrschende Meinung in der deutschen Lehre reduziert den Justizgewährungsanspruch zu Recht nicht nur auf das Staat-Bürger-Verhältnis. Man dehnt ihn auch auf Streitigkeiten zwischen Privaten aus.²¹⁹⁹ Die individuelle Freiheit bedarf des rechtsstaatlichen Gerichtsschutzes nicht nur vor der Staatsgewalt, sondern auch vor anderen eventuellen Gefahren. Nur so könne die Friedensordnung

²¹⁹³ Näher darüber z. B.: *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (482); *Schenke*: Justizgewähr, S. 942 f.

²¹⁹⁴ Näher darüber in: *Marten Breuer*: Staatshaftung für judikatives Unrecht: eine Untersuchung zum deutschen Recht, zum Europa- und Völkerrecht, Tübingen 2011; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 141; *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (481 f.); *Schenke*: Justizgewähr, S. 974 f.; *Wolf-Rüdiger Schenke*: Verfassungsrechtliche Garantie eines Rechtsschutzes gegen Rechtsprechungsakte? in: *Juristen Zeitung*, 3 (2005), S. 116 (122 f.); *Andreas Voßkuhle*: Rechtsschutz gegen den Richter. Zur Integration der Dritten Gewalt in das verfassungsrechtliche Kontrollsystem vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 4 GG, München 1993, S. 146 ff., 255 ff.

²¹⁹⁵ BVerfGE 107, 395 (407).

²¹⁹⁶ EVGG Nr. 2/6/264 vom 21.12.2004, S. 143 (153); EVGG Nr. 2/3/286 vom 17.3.2005, S. 47 (53); EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (104).

²¹⁹⁷ EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (104 f.).

²¹⁹⁸ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/403, 427 vom 19. Dezember 2008 im Fall „Der Bürger von Kanada Husein Ali und die Bürgerin von Georgien Elene Kirakosian gegen das Parlament von Georgien“, in: *Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2008*, Batumi 2009, S. 69 (81).

²¹⁹⁹ *Heyde*: Rechtsprechung, S. 1579 (1582); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 60; *Papier*: Justizgewährungsanspruch, S. 491 (492, 494); *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 162; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, Art. 20, Rn. 211; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 206.

beibehalten werden, „weil sonst die Durchsetzung des Stärkeren und Faustrecht die Verhältnisse bestimmen würden.“²²⁰⁰ Im inhaltlichen Sinne sieht man keinen erheblichen Unterschied zwischen dem Justizgewährungsanspruch im öffentlich-rechtlichen Bereich und im privatrechtlichen Bereich.²²⁰¹ Die Auffassung des VGG entspricht der oben dargelegten Position. Das Verfassungsgericht betont die Bedeutung des Rechts auf gerichtlichen Schutz im Verhältnis sowohl zwischen dem Individuum und Staat als auch zwischen Privatpersonen.²²⁰²

Nach der Rechtsprechung des VGG umfasst das Recht auf gerichtlichen Schutz auch den Rechtsschutz vor dem Verfassungsgericht.²²⁰³ Dabei wird zu Recht unterstrichen, dass das VGG und die ordentlichen Gerichte unterschiedliche Möglichkeiten dieses Schutzes mit unterschiedlichen Rechtsfolgen bieten. Deswegen seien sie keine vollwertigen Alternativen zueinander, so das Verfassungsgericht.²²⁰⁴ Diesbezüglich stellt sich die Frage, wie die verfassungsrechtliche Lage aussehen würde, wenn man das Institut der grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde aus dem Kompetenzkatalog des VGG²²⁰⁵ streicht. Im Fall, wenn keine andere entsprechende institutionelle Alternative zum VGG vorgeschlagen wird, würde die Frage des gerichtlichen Schutzes der Grundrechte im Wesentlichen offenbleiben. Deswegen würde eine solche Verfassungsänderung das Recht auf gerichtlichen Schutz sowie das Rechtsstaatsprinzip im Ganzen erheblich beschädigen. Das kann auch als ein zusätzliches Argument für die Einführung der Ewigkeitsgarantie in der VG dienen.

Art. 42 Abs. 1 VG räumt das Recht auf gerichtlichen Schutz jedem Menschen ein. Das VGG legt diese Norm so aus, dass darunter auch Ausländer und Staatenlose zu fassen sind.²²⁰⁶ Der Subjektskreis von Art. 42 Abs. 1 VG beschränkt sich aber nicht nur auf natürliche Personen. Gemäß Art. 45 VG gelten die Grundrechte unter Beachtung ihres Inhalts auch für juristische Personen. Dabei handelt es sich hier, im Unterschied zu Art. 19 Abs. 3 GG, nicht nur um inländische juristische Personen. Zweifelsohne kann man deswegen die Geltung von Art. 42 Abs. 1 VG wegen seines Inhalts auch auf juristische Personen ausdehnen.

Der Justizgewährungsanspruch fordert vor allem, dass der Rechtsweg vor dem Gericht offen ist. Das bedeutet keinesfalls, dass der Zugang zum Gericht nicht eingeschränkt werden darf. In der deutschen Lehre und Rechtsprechung ist die Auffassung verbreitet, dass der allgemeine Justizgewährungsanspruch einer gesetzlichen Ausgestaltung bedarf, die auch seine Beschränkungen

²²⁰⁰ Schmidt-Jortzig: Effektiver Rechtsschutz, S. 2569 (2571).

²²⁰¹ Maurer: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (493); Schenke: Justizgewähr, S. 925, 973.

²²⁰² EVGG Nr. 1/1/403, 427 vom 19.12.2008, S. 69 (77).

²²⁰³ EVGG Nr. 1/2/434 vom 27.8.2009, S. 94 (108); EVGG Nr. 1/466 vom 28.6.2010, S. 6 (34, 37).

²²⁰⁴ EVGG Nr. 1/2/434 vom 27.8.2009, S. 94 (111 f.).

²²⁰⁵ Art. 89 Abs. 1 Buchst. „f“ VG.

²²⁰⁶ EVGG Nr. 1/466 vom 28.6.2010, S. 6 (35).

vorsehen kann.²²⁰⁷ Es gebe „keinen „Rechtsschutz an sich“, sondern nur einen staatlich eingerichteten und gesetzlich geregelten Rechtsschutz“, so Maurer.²²⁰⁸ Deswegen betrachtet man die Bestimmung formeller Voraussetzungen, Fristen, Parteifähigkeit usw. als zulässig.²²⁰⁹ Sie müssen allerdings zumutbar und sachlich begründet sein sowie die Justizgrundrechte nicht unverhältnismäßig belasten.²²¹⁰ In diesem Kontext fordert man die Berücksichtigung nicht nur der Interessen eines Rechtsschutzsuchenden, sondern auch diejenigen der anderen Verfahrensbeteiligten sowie des öffentlichen Interesses an einer funktionstüchtigen Gerichtsbarkeit.²²¹¹

Das VGG unterstreicht in seiner ständigen Rechtsprechung ebenso, dass das Recht auf gerichtlichen Schutz keinen absoluten Charakter trägt.²²¹² Es bedürfe einer prozessual-rechtlichen Ausformung und der Einhaltung dieser Regel. Der Gesetzgeber müsse allerdings solche Bestimmungen festlegen, die Art. 42 Abs. 1 VG entsprechen.²²¹³ Das VGG findet die Einschränkungen zur Erreichung eines legitimen Ziels für zulässig. Dabei sei ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem Mittel und dem Zweck zu bewahren.²²¹⁴ Außerdem hebt das VGG einen anderen Faktor hervor, der bei einer Beschränkung des Rechts auf gerichtlichen Schutz zu berücksichtigen ist. Es handelt sich um das Risiko für die Fähigkeit der Judikative, die politische Macht zu hemmen und zu balancieren.²²¹⁵ Das unterstreicht noch einmal die Bedeutung, die das VGG diesem Recht im Kontext des Rechtsstaatsprinzips zumisst.

Die deutsche wissenschaftliche Literatur reduziert den Justizgewährungsanspruch nicht auf die Gewährleistung des Zugangs zum Gericht. Ihm wird auch die Forderung an einen effektiven und wirkungsvollen Rechtsschutz entnommen.²²¹⁶ Man betont die Wichtigkeit der Effektivität des

²²⁰⁷ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 134; Papier: Justizgewähranspruch, S. 491 (498 f.); Schmidt-Aßmann: Rechtsstaat, S. 541 (582); Schmidt-Jortzig: Effektiver Rechtsschutz, S. 2569 (2573); Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 212; BVerfGE 33, 367 (383); 47, 239 (247 f.); 51, 324 (343); 93, 99 (107).

²²⁰⁸ Maurer: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (489).

²²⁰⁹ Heyde: Rechtsprechung, S. 1579 (1602); Papier: Justizgewähranspruch, S. 491 (499); Schenke: Justizgewähr, S. 953, 957 ff.; Zippelius: Deutsches Staatsrecht, S. 129.

²²¹⁰ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 134; Papier: Justizgewähranspruch, S. 491 (499); BVerfGE 88, 118 (124).

²²¹¹ Maurer: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (489).

²²¹² EVGG Nr. 1/3/161 vom 30.4.2003, S. 109 (114); EVGG Nr. 1/1/403, 427 vom 19.12.2008, S. 69 (81); EVGG Nr. 1/2/434 vom 27.8.2009, S. 94 (100); EVGG Nr. 1/3/421,422 vom 10.11.2009, S. 142 (155); EVGG Nr. 3/1/531 vom 5.11.2013, S. 7.

²²¹³ EVGG Nr. 2/6/264 vom 21.12.2004, S. 143 (153).

²²¹⁴ EVGG Nr. 2/6/264 vom 21.12.2004, S. 143 (159); EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (92); EVGG Nr. 1/3/421,422 vom 10.11.2009, S. 142 (155); EVGG Nr. 3/1/531 vom 5.11.2013, S. 7.

²²¹⁵ EVGG Nr. 1/3/421,422 vom 10.11.2009, S. 142 (155).

²²¹⁶ Heyde: Rechtsprechung, S. 1579 (1603); Maurer: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (493 f.); Papier: Justizgewähranspruch, S. 491 (497, 499); Gerhard Robbers: Ausländer im Verfassungsrecht, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 391 (407); Schmidt-Jortzig: Effektiver Rechtsschutz, S. 2569 (2569); Sobota: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 200.

Rechtsschutzes für das Rechtsstaatsprinzip.²²¹⁷ Nach Auffassung des BVerfG umfasst der Justizgewährungsanspruch „das Recht auf Zugang zu den Gerichten und eine grundsätzlich umfassende tatsächliche und rechtliche Prüfung des Streitgegenstandes sowie eine verbindliche Entscheidung durch den Richter.“²²¹⁸ Rechtsprechung und Lehre betrachten sowohl den Gesetzgeber bei der Bestimmung der Verfahrensordnung als auch die Richter bei ihrer Anwendung als Adressaten des Effektivitätsgebots.²²¹⁹ Im Kontext des wirksamen Rechtsschutzes wird auch die Beständigkeit der Gerichtsentscheidungen erwähnt.²²²⁰ Darüber wurde aber im Rahmen der Rechtssicherheit gesprochen und dieses Thema bedarf keiner erneuten Erörterung.

Wenn man Art. 42 Abs. 1 VG wörtlich versteht, dann ist hier nur vom Recht, sich an ein Gericht zu wenden, die Rede. Das Recht auf gerichtlichen Schutz wird aber auch in Georgien nicht nur auf dem Zugang zum Gericht beschränkt. So betont das VGG, dass das verfassungsmäßige Gewicht des Rechts auf gerichtlichen Schutz mit der Effektivität der Rechtsprechung eng verbunden ist.²²²¹ Nach Auffassung des Verfassungsgerichts gewährleistet Art. 42 Abs. 1 VG einen vollständigen Rechtsschutz. Darunter versteht das VGG das Minimum an solchen Gewährleistungen wie den Zugang zum Gericht, den Anspruch auf ein gerechtes und öffentliches Verfahren, die Möglichkeit der Äußerung der Rechtspositionen, das Recht auf Verteidigung, die Durchführung der Gerichtsverhandlung in einer vernünftigen Frist und die Verhandlung des Rechtsstreits durch ein unabhängiges und unbefangenes Gericht.²²²² Ohne den effektiven Gerichtsschutz würde der Zugang zum Gericht einen fiktiven und theoretischen und keinen realen Mechanismus für die Wahrung der Rechte darstellen, so das Verfassungsgericht.²²²³ Im Kontext des effektiven Rechtsschutzes fordert das VGG auch eine solche Bestimmung der Gerichtskompetenz, die dem adäquaten Schutz der Rechte entspricht.²²²⁴

Im Rahmen des effektiven Rechtsschutzes betrachtet die deutsche wissenschaftliche Literatur auch die Frage der wirksamen Vollstreckung der Gerichtsentscheidungen.²²²⁵ Das VGG hält den Anspruch auf die Vollstreckung der Gerichtsentscheidungen ebenfalls für einen Teil des Rechts auf gerichtlichen Schutz. Andernfalls verliere die Anerkennung eines verletzten Rechts jeden Sinn. In der Realisation und Vollstreckung des Rechts liege sein echter Inhalt, so das Verfassungsgericht.²²²⁶ Diese Auffassung legte das VGG im Kontext der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Norm

²²¹⁷ Schmidt-Jortzig: Effektiver Rechtsschutz, S. 2569 (2572); Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 212.

²²¹⁸ BVerfGE 85, 337 (345).

²²¹⁹ Maurer: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (488); BVerfGE 77, 275 (284); 97, 298 (315).

²²²⁰ Papier: Justizgewährungsanspruch, S. 491 (500 f.).

²²²¹ EVGG Nr. 1/3/421,422 vom 10.11.2009, S. 142 (154).

²²²² EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (89).

²²²³ EVGG Nr. 1/466 vom 28.6.2010, S. 6 (29).

²²²⁴ EVGG Nr. 1/466 vom 28.6.2010, S. 6 (37).

²²²⁵ So z. B. Papier: Justizgewährungsanspruch, S. 491 (502); Schmidt-Aßmann: Rechtsstaat, S. 541 (582).

²²²⁶ EVGG Nr. 1/4/184, 228 vom 28.7.2005, S. 98 (105).

dar, die von der zwangsmäßigen Vollstreckung, der Beschlagnahme und Sequestrierung einige staatliche oder teilweise staatliche Unternehmen befreite. Die Existenz solcher privilegierten Subjekte im Vollstreckungsverfahren stelle die Unabdingbarkeit der Vollstreckung unter Verdacht und gefährde allgemeine Prinzipien der Ausübung der Gerichtsbarkeit.²²²⁷

Im Bereich der Gewährleistung des Rechtsschutzes beschränkt sich die VG aber nicht nur auf Art. 42 Abs. 1. Die georgische Verfassung enthält auch andere Normen, die für die Etablierung rechtsstaatlicher Rechtsschutzstandards wichtige Aufgaben erfüllen. Einige Standards lassen sich Art. 42 Abs. 1 VG in Verbindung mit anderen Verfassungsprinzipien und -normen entnehmen. Unten werden diese Fragen näher erörtert.

2. Einzelne verfassungsrechtliche Gewährleistungen des Rechtsschutzes

a) Der Grundsatz des gesetzlichen Richters

Gemäß Art. 42 Abs. 2 VG ist eine Person nur von dem Gericht zu hören, in dessen Zuständigkeit seine Gerichtssache fällt. Diese Verfassungsnorm ist zwar etwa anders formuliert, aber begründet wie Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG den Anspruch auf den gesetzlichen Richter. Deswegen sind die Überlegungen zu diesem Grundsatz, die die deutsche Rechtsprechung und Lehre äußern, auch für die Auslegung von Art. 42 Abs. 2 VG relevant.

Sobota schätzt das Gebot des gesetzlichen Richters als „*ein kennzeichnendes Merkmal der Rechtsstaatlichkeit im Sinne des Distanzgebotes*“.²²²⁸ Es gewährleistet die Unabhängigkeit und Neutralität der Rechtsprechung vor Manipulierungen und sachfremden Einflüssen.²²²⁹ In Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG sieht man aber keine allgemeine Grundlage des Justizgewährungsanspruchs. Diese Verfassungsnorm setze die Eröffnung des Rechtswegs zu den Gerichten voraus und betreffe die gerichtlichen Zuständigkeiten.²²³⁰ Deswegen wird dem Grundsatz des gesetzlichen Richters eher eine sichernde und ergänzende Funktion für den allgemeinen Justizgewährungsanspruch zugemessen.²²³¹

Die Hauptforderung des Grundsatzes des gesetzlichen Richters besteht darin, dass über einen Gerichtsfall derjenige Richter verhandeln muss, der nach der geltenden Rechtsordnung dafür zuständig ist. Das BVerfG hält in dieser Hinsicht die generell-abstrakte Vorausbestimmung der Zuständigkeit für erforderlich. So gewährleiste man die Unabhängigkeit der Gerichte, verhindere

²²²⁷ EVGG Nr. 1/4/184, 228 vom 28.7.2005, S. 98 (103).

²²²⁸ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 509.

²²²⁹ *Heyde*: Rechtsprechung, S. 1579 (1605).

²²³⁰ *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (491).

²²³¹ *Papier*: Justizgewährungsanspruch, S. 491 (493); *Schenke*: Justizgewähr, S. 925.

Eingriffe von Unbefugten in die Rechtspflege und schütze das Vertrauen in ihre Unparteilichkeit und Sachlichkeit. Der rechtsstaatliche Grundsatz vom gesetzlichen Richter untersage die Auswahl eines Richters „von Fall zu Fall“ und sichere die rechtsstaatlich gebotene Objektivität und Neutralität der Judikative.²²³²

Die VG bestimmt keine Details der Verteilung der Gerichtssachen. Das VGG ist der Auffassung, dass Art. 42 Abs. 2 VG das allgemeine Prinzip festlegt. Die Konkretisierung dieses Prinzips sei jedoch die Aufgabe der Gesetzgebung.²²³³ Der Gesetzgeber erfüllt diese Funktion durch verschiedene Gesetze. Die Zuständigkeit der Gerichte sowie entsprechender Spruchkörper bestimmen das OGOG und die Prozessordnungen.²²³⁴ Im Bereich der Verteilung der Gerichtssachen spielt aber das Gesetz „Über die Regel der Verteilung der Gerichtssachen in ordentlichen Gerichten und der Übertragung der Befugnisse auf einen anderen Richter“ (GVG) die wichtigste Rolle. Dieses Gesetz legt den Grundsatz der Reihenfolge bei der Verteilung fest. Darunter wird die Reihenfolge des Eingangs einer Gerichtssache sowie die Reihenfolge der zur Entscheidung berufenen Richter verstanden.²²³⁵ Die Reihenfolge der Richter bestimmt man nach dem alphabetischen Prinzip. Sie hängt davon ab, mit welchem Buchstaben der Nachname eines Richters beginnt. Wenn die Nachnamen zusammenfallen, dann sind die Vornamen ausschlaggebend. Zwischen Richtern mit gleichen Vor- und Nachnamen entscheidet das Los.²²³⁶ Das gleiche Verteilungsprinzip gilt auch für die Spruchkörper der Gerichte.²²³⁷ Diese Regelung entspricht dem Gebot des gesetzlichen Richters. Sie trägt einen generellen Charakter und gewährleistet die zufällige Wahl eines zuständigen Richters. Das GVG schließt ebenso aus, dass bei der Verteilung eine Gerichtssache bevorzugt wird.

Art. 9 GVG erweckt aber einige Bedenken. Demgemäß ist der Präsident eines Gerichts, in dem mehr als zwei Richter tätig sind, oder der von ihm bevollmächtigte Stellvertreter befugt, Gerichtssachen neu zu verteilen. Die Neuverteilung findet statt, wenn ein Richter wegen der Belastung oder eines anderen Grundes nicht in der Lage ist, über eine Gerichtssache zu verhandeln. Dabei lässt diese Norm die Frage des Prinzips der Neuverteilung offen. Eine solche Maßnahme kann im Interesse der Effektivität zwar zulässig und sogar geboten sein, aber muss für die Vermeidung der Subjektivität auch nach dem Grundsatz der Reihenfolge durchgeführt werden.

²²³² BVerfGE 4, 412 (416); 82, 159 (194); 95, 322 (329).

²²³³ EVGG Nr. 2/5/309, 310, 311 vom 13.7.2005, S. 74 (95).

²²³⁴ Art. 24 Abs. 1 und 3, Art. 29 OGOG; StPGB; Art. 25 und 26 ZPGB; Art. 21³ Abs. 2 Satz 1 und Abs. 16, Art. 21¹⁸ Abs. 2 Satz 1, Art. 21²⁰ Abs. 4, Art. 21²³ Abs. 2 Satz 1, Art. 21³² Abs. 2, Art. 34 Abs. 1¹ VGB.

²²³⁵ Das Gesetz von Georgien „Über die Regel der Verteilung der Gerichtssachen in ordentlichen Gerichten und der Übertragung der Befugnisse auf einen anderen Richter“ vom 26. Juni 1998, Das Gesetzblatt des Parlaments von Georgien, Nr. 27-28, 30/07/1998, Art. 4 Abs. 1 und 3, Art. 8.

²²³⁶ Art. 5 GVG.

²²³⁷ Art. 7 Abs. 2 und 3 GVG.

Im VGG werden die Verfassungsbeschwerden und -vorlagen vom Präsidenten des VGG verteilt. Wenn die Sache zur Kompetenz des Plenums gehört, bestimmt er den für sie als Berichterstatter zuständigen Richter.²²³⁸ Gemäß VVG muss bei der Verteilung der Gerichtssachen auf Kollegien das Prinzip der gleichmäßigen Verteilung berücksichtigt werden.²²³⁹ Diese Formulierung ist aber vage und kann nicht ausschließen, dass über eine bestimmte Frage ein vom Präsidenten des VGG erwünschtes Kollegium verhandelt. Die Kriterien der Verteilung der Verfassungsbeschwerden und -vorlagen sowohl zwischen Kollegien als auch zwischen den Richtern im Plenum oder in einem Kollegium müssen deswegen eindeutiger dargelegt werden. Es wäre sinnvoll, das Reihenfolgeprinzip zu übernehmen.

Die deutsche Rechtsprechung und Lehre legen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG etwas weiter als nur eine rechtssatzmäßige Vorbestimmung zuständiger Richter aus. Der Richter müsse *gesetzmäßig* sein und den verfassungsmäßigen Anforderungen an Unabhängigkeit, Neutralität und Objektivität genügen.²²⁴⁰ Diesbezüglich handele es sich um eine unverzichtbare Forderung des Rechtsstaates.²²⁴¹ So erlangen die Regelungen betreffend die Unbefangenheit des Richters, die man als wesentliches Element des fairen Verfahrens betrachtet,²²⁴² Verfassungsrang und Grundrechtsschutz.²²⁴³ Das VGG betont ebenso eine große Bedeutung der Unbefangenheit des Richters im Kontext des Rechts auf gerichtlichen Schutz. Die Unbefangenheit habe im Allgemeinen eine wichtige Tragweite in einem demokratischen Rechtsstaat. Genau dieses Kriterium sei entscheidend für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die rechtsprechende Gewalt.²²⁴⁴

Art. 101 Abs. 1 Satz 1 GG legt das Verbot der Ausnahmegerichte fest. Dieses Verbot betrachtet man als ein Mittel gegen die Umgehung des Gebots des gesetzlichen Richters²²⁴⁵ und als seinen Unterfall.²²⁴⁶ Das BVerfG versteht unter dem Ausnahmegericht einen Spruchkörper, der zur Verhandlung konkreter Fälle unter Verletzung der abstrakt-generellen Zuständigkeitsvorschriften gebildet wird.²²⁴⁷ Die VG regelt die Frage des Verbots von Ausnahme- und Sondergerichten getrennt von Art. 42 Abs. 2 VG durch eine spezielle Norm – Art. 83 Abs. 4 VG. Das schließt nicht die Verbindung zwischen beiden Verfassungsvorschriften aus. Dieses Thema war jedoch bisher nie

²²³⁸ Art. 17 Abs. 2 Satz 1 VVG.

²²³⁹ Art. 17 Abs. 2 Satz 2 VVG.

²²⁴⁰ Maurer: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (496); BVerfGE 10, 200 (213); 14, 156 (162); 21, 139 (145 f.); 82, 286 (298).

²²⁴¹ Sobota: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 509.

²²⁴² Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 216; Sobota: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 192 f.; Stern: Staatsrecht I, S. 847; BVerfGE 3, 377 (381); 14, 56 (69); 37, 57 (65); 60, 175 (203).

²²⁴³ Maurer: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (496).

²²⁴⁴ EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (98).

²²⁴⁵ Heyde: Rechtsprechung, S. 1579 (1606).

²²⁴⁶ Sobota: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 191, 509.

²²⁴⁷ So z. B. BVerfGE 10, 200 (212 f.).

ein Verhandlungsgegenstand in der Rechtsprechung des VGG. Wenn es in Zukunft geschieht, dann wäre es vernünftig, die oben erwähnte Erfahrung zu berücksichtigen.

b) Das Recht auf Verteidigung

Die deutsche wissenschaftliche Literatur misst dem Recht auf Verteidigung im Kontext des Rechtsstaates eine große Tragweite zu. So bringt z. B. *Robbers* es mit dem Gedanken des Rechtsstaates in Verbindung. Dieses Recht diene der Rechtspflege und beruhe auf dem Grund der Chancen- und Waffengleichheit.²²⁴⁸

Gemäß Art. 42 Abs. 3 VG ist das Recht auf Verteidigung garantiert. Von Verteidigung ist auch in Art. 18 Abs. 5 Satz 2 VG die Rede. Diese Verfassungsnorm bestimmt, dass jeder Verhaftete unverzüglich nach der Verhaftung den Beistand eines Verteidigers verlangen darf und seiner Forderung stattgegeben werden muss. Das VGG hält zu Recht Art. 18 Abs. 5 Satz 2 VG für einen Spezialfall des Rechts auf Verteidigung.²²⁴⁹ Durch diese Bestimmung wird die Bedeutung der Verteidigung im Fall des Freiheitsentzugs betont und insbesondere der Zeitpunkt hervorgehoben, ab wann der Verhaftete einen Verteidiger engagieren darf. Nach Auffassung des VGG muss seine Forderung in einem möglichst vernünftigen Zeitraum erfüllt werden. Deswegen hält das Verfassungsgericht die Einschränkung der Möglichkeit der Verteidigung schon innerhalb den ersten 12 Stunden nach der Verhaftung für einen Verstoß des Rechts auf Verteidigung.²²⁵⁰

Im Recht auf Verteidigung sieht das VGG vor allem die Möglichkeit, sich selbst oder durch einen gewählten Verteidiger zu verteidigen.²²⁵¹ Art. 42 Abs. 3 VG schützt also vor verfassungswidrigen Beschränkungen bei der Anstellung und der Wahl eines Verteidigers. Nach Auffassung des VGG ist das Recht auf Verteidigung in allen Verfahrensarten gewährleistet,²²⁵² weil das Wort „Verteidigung“ in georgischer Rechtssprache als juristischer Beistand verstanden wird und sich nicht nur auf den Strafrechtsbereich beschränkt.

Das VGG hebt auch andere Aspekte des Rechts auf Verteidigung hervor. So enthält dieses Recht seiner Auffassung nach den Anspruch auf eine adäquate Vorbereitung für die Verteidigung, damit man dadurch das Verfahren und seine Ergebnisse effektiv beeinflussen kann.²²⁵³ In diesem Zusammenhang misst das VGG der Bestimmung eines vernünftigen und ausreichenden Zeitraums durch die Gesetzgebung für die Vorbereitung der Verteidigung eine große Bedeutung zu.²²⁵⁴ Die

²²⁴⁸ *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1855.

²²⁴⁹ EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (95).

²²⁵⁰ EVGG Nr. 2/3/182, 185, 191 vom 29.1.2003, S. 40 (69).

²²⁵¹ EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (93).

²²⁵² EVGG Nr. 1/1/186 vom 16.2.2004, S. 5 (10); EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.4.2013, S. 21.

²²⁵³ EVGG Nr. 1/2/503, 513 vom 11.4.2013, S. 21.

²²⁵⁴ EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (96).

Einschränkungen in zeitlicher Hinsicht, wie z. B. beim Treffen zwischen dem Verhafteten und dem Verteidiger, hält das VGG zwar für zulässig, aber fordert zugleich, dass dabei der Schwierigkeitsgrad eines konkreten Straffalles, das Recht auf Verteidigung und die Interessen der Ermittlung zu berücksichtigen sind. Nach einer solchen Abwägung hält das Verfassungsgericht eine allgemeine Beschränkung des Treffens des Verhafteten mit dem Verteidiger auf eine Stunde für verfassungswidrig.²²⁵⁵ Eine gleiche Stellungnahme legt das VGG auch betreffend die Beschränkung des Zeitraums für die Wahl eines Verteidigers dar.²²⁵⁶

Das VGG betont, dass der Verteidigung nicht nur genug Zeit, sondern auch genug Möglichkeit eingeräumt werden muss, um ihre Aufgaben vollwertig zu erfüllen. Die Regelungen, die diese Möglichkeit einschränken und zugleich den Gleichheitsgrundsatz zwischen Gerichtsparteien zugunsten der Anklage verletzen, hält das VGG für verfassungswidrig.²²⁵⁷

Das VGG befasst sich auch mit der Frage der Beschränkung der Verteidigerzahl auf drei Verteidiger. Es lehnt aber ab, sie verfassungsrechtlich zu beurteilen. Die Zahl der Verteidiger sei durch die prozessuale Gesetzgebung und nicht durch die Verfassung bestimmt.²²⁵⁸ Diese Begründung überzeugt aber nicht. Es wäre sinnvoller gewesen, einerseits zwischen dem Recht auf Verteidigung und andererseits zwischen den Gründen seiner Beschränkung abzuwägen und einen Schluss nur danach zu ziehen.

Die deutsche Rechtsprechung und Lehre halten den Anspruch auf die Pflichtverteidigung in schwerwiegenden Fällen für garantiert.²²⁵⁹ Diese Position wäre auch für die Auslegung von Art. 42 Abs. 3 VG wichtig. Diese Frage war aber bis heute noch nie ein Verhandlungsgegenstand vor dem VGG. Im Unterschied dazu befasste sich mit diesem Problem der Gesetzgeber. Dem Ziel der Einrichtung eines auf soziale Bedürfnisse orientierten, zuverlässigen Systems zur Gewährleistung des Rechts auf Verteidigung dient in Georgien ein spezielles Gesetz „Über die Rechtshilfe“ vom 19. Juni 2007 (RHG). Das Institut der Rechtshilfe gewährleistet vor allem die Waffengleichheit der Parteien.²²⁶⁰ Die Rechtshilfe wird nicht nur in Strafsachen, sondern auch in Zivil- und Verwaltungssachen garantiert.²²⁶¹ Sie beinhaltet u. a. die Vertretung der Person auf Kosten des Staates in allen Verfahrensarten.²²⁶² Im Strafprozess wird die Rechtshilfe gewährt, wenn die Person

²²⁵⁵ EVGG Nr. 2/3/182, 185, 191 vom 29.1.2003, S. 40 (74).

²²⁵⁶ EVGG Nr. 2/3/182, 185, 191 vom 29.1.2003, S. 40 (76).

²²⁵⁷ EVGG Nr. 2/3/182, 185, 191 vom 29.1.2003, S. 40 (79 f.).

²²⁵⁸ EVGG Nr. 2/3/182, 185, 191 vom 29.1.2003, S. 40 (73).

²²⁵⁹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 99; BVerfGE 39, 156 (163); 39, 238 (243); 46, 202 (210 f.); 63, 380 (391); 110, 226 (253 f.).

²²⁶⁰ Das Gesetz von Georgien „Über die Rechtshilfe“ vom 19. Juni 2007, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 24, 02/07/2007, Art. 1 Abs. 3.

²²⁶¹ Art. 1 Abs. 4 RHG.

²²⁶² Art. 2 Buchst. „a“ RHG.

zahlungsunfähig ist.²²⁶³ Etwas eingeschränkt ist die Hilfsmöglichkeit im Zivil- und
Verwaltungsverfahren. Neben der Zahlungsunfähigkeit ist hier auch das Vorhandensein der
Interessen der Rechtsprechung notwendig.²²⁶⁴ Diese Formulierung bedarf aber einer
Konkretisierung. Einerseits muss das Recht auf Verteidigung geschützt werden, aber andererseits ist
zu berücksichtigen, dass die Ressourcen des Staates nicht unbegrenzt sind und man sie vernünftig
und gerecht verteilen muss. Institutionell wird die Rechtshilfe durch den „Dienst der Rechtshilfe“
gewährleistet. Er ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die von allen Staatsorganen
unabhängig und nur dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig ist.²²⁶⁵

c) Rechtliches Gehör

Gemäß Art. 103 Abs. 1 GG hat jedermann vor Gericht Anspruch auf rechtliches Gehör. Man
betrachtet diesen Grundsatz als ein grundrechtsähnliches, durch eine Verfassungsbeschwerde
durchsetzbares Recht,²²⁶⁶ das in allen gerichtlichen Verfahren gewährt wird.²²⁶⁷ Wie dem Gebot des
gesetzlichen Richters, wird ihm ebenfalls eine ergänzende Schutzfunktion des allgemeinen
Justizgewährungsanspruchs zugesprochen. Art. 103 Abs. 1 GG sichere das rechtliche Gehör vor
Gericht in einem bereits eröffneten und laufenden Gerichtsverfahren.²²⁶⁸ Er gewährleiste nicht den
Zugang zum Gericht, sondern gewisse Standards des Verfahrens.²²⁶⁹

Unter dem Anspruch des rechtlichen Gehörs versteht man vor allem die Möglichkeit, sich im
Verfahren zu allen entscheidungserheblichen Fragen zu äußern.²²⁷⁰ Das BVerfG beschränkt sich
jedoch nicht nur darauf, sondern betont auch die Pflicht des Gerichts, die genannten Äußerungen zu
berücksichtigen.²²⁷¹ Nach der Auffassung der wissenschaftlichen Literatur ist eine
Gerichtsentscheidung rechtswidrig, wenn sie auf Tatsachen oder Beweisergebnissen beruht, zu
denen der Betroffene sich nicht vorher äußern konnte.²²⁷² Außerdem folge aus dem Grundsatz des
rechtlichen Gehörs die Verpflichtung des Gerichts, die Beteiligten auf neue, in dem Verfahren noch
nicht angesprochene Gesichtspunkte hinzuweisen sowie Stellungnahmemöglichkeiten dazu
einzuräumen.²²⁷³

²²⁶³ Art. 5 Abs. 1 RHG.

²²⁶⁴ Art. 5 Abs. 2 RHG.

²²⁶⁵ Art. 8 RHG.

²²⁶⁶ *Schenke*: Justizgewähr, S. 961; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 194.

²²⁶⁷ *Kunig*: Rechtsstaatsprinzip, S. 383.

²²⁶⁸ *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (491).

²²⁶⁹ *Papier*: Justizgewähranspruch, S. 491 (493).

²²⁷⁰ So z. B. *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 194.

²²⁷¹ So z. B. BVerfGE 96, 205 (216); 98, 218 (263).

²²⁷² *Heyde*: Rechtsprechung, S. 1579 (1607); *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (498).

²²⁷³ *Schenke*: Justizgewähr, S. 961.

Das Gebot des rechtlichen Gehörs ist in der VG nicht direkt erwähnt. Dennoch kann man es der Verfassung mit Berücksichtigung der deutschen Erfahrung entnehmen. In der deutschen wissenschaftlichen Literatur verbindet man den Grundsatz des rechtlichen Gehörs mit dem Rechtsstaatsprinzip und der Menschenwürde. Der Bürger sei kein bloßes Objekt des Gerichtsverfahrens, sondern sein selbstständiger Teilnehmer.²²⁷⁴ Deswegen ist die Interpretation von Art. 42 Abs. 1 VG in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 VG (Menschenwürde) und dem Rechtsstaatsprinzip dahin möglich, dass diese Verfassungsnorm auch den Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst.

d) Faires Verfahren

Der Grundsatz des fairen Verfahrens stammt aus angloamerikanischem Recht und hat seinen Niederschlag in Art. 6 EMRK gefunden.²²⁷⁵ Im Unterschied dazu enthalten weder das GG noch die VG eine ausdrückliche Erwähnung dieses Gebots. Deutsche Rechtsprechung und Lehre leiten den Grundsatz des fairen Verfahrens aus dem Rechtsstaatsprinzip ab und schätzen ihn als seine Ausprägung ein.²²⁷⁶ Das Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 1 Abs. 1 GG sichere den Grundrechtscharakter des Gebotes des fairen Verfahrens.²²⁷⁷ Dieser Umstand verursahe seine Durchsetzungsmöglichkeit sowohl vor den Fachgerichten als auch vor dem BVerfG.²²⁷⁸

Die Konkretisierung des Grundsatzes des fairen Verfahrens, der keine in allen Einzelheiten bestimmten Gebote und Verbote enthält, traut die Rechtsprechung und Lehre vorrangig dem Gesetzgeber sowie den Gerichten im Rahmen der Gesetze zu.²²⁷⁹ Dieser Grundsatz sei sehr allgemein und bedürfe daher der Konkretisierung und Zuspitzung für konkrete Fallkonstellationen, so *Maurer*.²²⁸⁰ Dennoch werden einige wichtige Gebote hervorgehoben wie z. B. die Waffengleichheit zwischen Parteien,²²⁸¹ die Begründungspflicht der Gerichtsentscheidungen,²²⁸²

²²⁷⁴ *Heyde*: Rechtsprechung, S. 1579 (1607); *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (497).

²²⁷⁵ *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (500).

²²⁷⁶ *Heyde*: Rechtsprechung, S. 1579 (1608); *Michael Nierhaus*: Beweismaß und Beweislast: Untersuchungsgrundsatz und Beteiligtenmitwirkung im Verwaltungsprozeß, München 1989, S. 449 ff.; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 163; *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (582); *Schmidt-Jortzig*: Effektiver Rechtsschutz, S. 2569 (2571); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 216; *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 452; *Peter Josef Tettinger*: Fairneß und Waffengleichheit: rechtsstaatliche Direktiven für Prozeß und Verwaltungsverfahren, München 1984, S. 1 ff.; BVerfGE 38, 105 (111); 39, 156 (163); 46, 202 (210); 57, 250 (274 ff.); 63, 380 (390 f.); 93, 99 (112 f.); 103, 44 (64); 110, 339 (342).

²²⁷⁷ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 98; BVerfGE 70, 297 (308); 118, 212 (231); 122, 248 (271).

²²⁷⁸ *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (500).

²²⁷⁹ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 65; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 216; BVerfGE 57, 250 (276); 70, 297 (308 f.); 86, 288 (317 f.).

²²⁸⁰ *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (494).

²²⁸¹ *Benda*: Der soziale Rechtsstaat, S. 719 (740).

²²⁸² *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 221.

der Anspruch auf faire Handhabung des Beweisrechts, insbesondere der Beweislastregeln,²²⁸³ der Anspruch auf Belehrung über die Möglichkeit der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach Justizfehlern.²²⁸⁴

Wie gesagt, sieht die VG das Gebot des fairen Verfahrens nicht direkt vor. Dennoch leitet das VGG das Recht auf faires Verfahren in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip von Art. 42 Abs. 1 VG ab.²²⁸⁵ Deswegen ist dieses Recht wie in Deutschland auch in Georgien gerichtlich durchsetzbar.

e) Die prozessuale Waffengleichheit

Das BVerfG und die Lehre halten den Grundsatz der prozessualen Waffengleichheit für einen Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes.²²⁸⁶ Außerdem gilt er als eine Ausprägung des Gebots des fairen Verfahrens und des Rechtsstaatsprinzips.²²⁸⁷ Unter dem Gebot der Waffengleichheit versteht man vor allem die Gleichstellung der Parteien bezüglich der Antragstellung, der Abgabe sachlicher und rechtlicher Stellungnahmen und der Ausübung von Prozesshandlungen.²²⁸⁸

Der Waffengleichheit wird eine besonders große Bedeutung im strafgerichtlichen Verfahren zugesprochen.²²⁸⁹ Das ist logisch, weil hier die Person in besonders exponierter Weise dem staatlichen Apparat gegenübersteht. Das Kräfteverhältnis spricht eindeutig für den Staat. Deswegen ist das Risiko für Freiheit und Rechtspositionen der Person in der Regel höher als in Privatstreitigkeiten. Dabei muss erwähnt werden, dass das BVerfG eine etwas abgeschwächte Bedeutung der Waffengleichheit auch für den Zivilprozess anerkennt.²²⁹⁰

Nach der Auffassung der Rechtsprechung und Lehre muss dem Angeklagten die Möglichkeit eingeräumt werden, zur Wahrung seiner Rechte den Gang und das Ergebnis des Verfahrens zu beeinflussen.²²⁹¹ Er ist berechtigt, an der Hauptverhandlung teilzunehmen,²²⁹² wesentliche Verfahrensvorgänge zu verstehen und sich auch im Fall, wenn er der Amtssprache nicht mächtig ist,

²²⁸³ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 216; BVerfGE 106, 28 (48); 117, 202 (240).

²²⁸⁴ BVerfGE 110, 339 (342).

²²⁸⁵ EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (89).

²²⁸⁶ So z. B. *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (499); *Schmidt-Aßmann*: Rechtsstaat, S. 541 (582); *Tettinger*: Fairneß und Waffengleichheit, S. 18 ff.; BVerfGE 52, 131 (143 ff., 156 f.).

²²⁸⁷ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 61; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 216; BVerfGE 52, 131 (144, 156 f.); 108, 150 (162); 110, 226 (252 f.).

²²⁸⁸ *Maurer*: Rechtsstaatliches Prozessrecht, S. 467 (499).

²²⁸⁹ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 144; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 98; BVerfGE 38, 105 (111); 110, 226 (253).

²²⁹⁰ BVerfGE 52, 131 (144, 156 f.); 63, 266 (284); 93, 213 (236).

²²⁹¹ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 65; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 98; BVerfGE 110, 226 (253).

²²⁹² BVerfGE 41, 246 (249).

äußern zu können.²²⁹³ Eine Verhandlung in Abwesenheit des Angeklagten ist aber zulässig, wenn er sie selbst verursacht hat.²²⁹⁴

Als Ausprägungen des Waffengleichheitsgrundsatzes kann man einige Normen der VG hervorheben. Zuerst muss Art. 85 Abs. 3 VG als eine allgemeine verfassungsrechtliche Grundlage genannt werden. Demgemäß wird die Rechtsprechung auf der Grundlage von Gleichstellung und Wettbewerb der Parteien durchgeführt. Eine andere Norm dieses Artikels – Abs. 2 Satz 2 – bestimmt, dass den Personen, die die Amtssprache nicht beherrschen, ein Dolmetscher zur Verfügung gestellt werden muss. Diese Leistung wird vom Staatshaushalt bezahlt.²²⁹⁵ Dabei beschränkt sie sich eindeutig nicht nur auf Beschuldigte.

Beide oben genannten Verfassungsvorschriften befinden sich nicht im zweiten Kapitel der VG. Deswegen kann ihre Verletzung keinen direkten Gegenstand einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde darstellen. Art. 85 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 VG können jedoch in Verbindung mit Art. 42 Abs. 1 VG sowohl in einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde als auch in einer Entscheidung des VGG argumentativ angewendet und behauptet werden, dass ihre Verletzung einen Verstoß gegen Art. 42 Abs. 1 bewirkt hat.

Noch eine Ausprägung der Waffengleichheit enthält Art. 42 Abs. 6 VG. Danach ist der Angeklagte berechtigt, die Vorladung und Vernehmung seiner Zeugen unter denselben Bedingungen zu verlangen, denen die Zeugen der Anklage unterliegen. Das schließt jede Bevorzugung der Anklage in dieser Hinsicht aus. Dieses Recht ist, im Unterschied zu Art. 85 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 VG, als ein Teil des zweiten Kapitels des VGG durch eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde direkt durchsetzbar.

f) Die Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens

Die Position der deutschen Rechtsprechung und Lehre betreffend die Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens ist eher zurückhaltend.²²⁹⁶ Man betrachtet die Mündlichkeit sowie die Öffentlichkeit des Verfahrens als verfassungsrechtlich nicht garantiert.²²⁹⁷ Mündliche Verhandlungen müssen aber grundsätzlich öffentlich sein. Die Öffentlichkeit kann aber im Interesse der Wahrheitsfindung eingeschränkt werden.²²⁹⁸

²²⁹³ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 146; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 100; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 217.

²²⁹⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 100; BVerfGE 89, 120 (129 f.).

²²⁹⁵ Art. 10 Satz 3 OGG.

²²⁹⁶ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 140; BVerfGE 60, 175 (211 f.); 89, 381 (391); 103, 44 (63 ff.).

²²⁹⁷ So z. B. Schenke: Justizgewähr, S. 961.

²²⁹⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 100; BVerfGE 103, 44 (63, 68 f.).

Die verfassungsrechtliche Lage in Georgien unterscheidet sich von der oben genannten Situation. Art. 85 Abs. 1 VG legt das Prinzip der Öffentlichkeit des gerichtlichen Verfahrens ausdrücklich fest. Die Ausnahmen sind nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen zulässig. Eine Gerichtsentscheidung muss aber immer öffentlich verkündet werden. Diese Verfassungsnorm ist zwar kein Teil des zweiten Kapitels, aber die bereits dargelegten Überlegungen betreffend Art. 85 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 VG gelten auch für sie. Das VGG betont, dass die Verhaftung einer Person durch das Gericht ohne eine mündliche Verhandlung ihre Möglichkeit beschränkt, dem Verfahren beizuwohnen und ihre Position darzulegen. Das sei eine wichtige Voraussetzung für ein gerechtes Verfahren.²²⁹⁹

g) Verfassungsrechtliche Anforderungen an Strafverfahren

Das BVerfG und die wissenschaftliche Literatur entnehmen dem Rechtsstaatsprinzip in Korrespondenz zum Gewaltmonopol die Pflicht des Staates zur Gewährleistung einer funktionstüchtigen Strafjustiz.²³⁰⁰ Nur dadurch könne Gerechtigkeit durchgesetzt werden. Der Rechtsstaat gebiete, Straftäter im gesetzlichen Rahmen zu verfolgen und gerecht zu bestrafen.²³⁰¹ Andererseits zeichnet sich dieser Bereich durch eine erhöhte Sensibilität betreffend die Freiheit und Grundrechte aus. Deswegen werden im rechtsstaatlichen Kontext bezüglich des Strafverfahrens eine Reihe von Prinzipien hervorgehoben, die die Stellung der Person stärken und vor der staatlichen Willkür schützen müssen. Es handelt sich insbesondere um solche Grundsätze wie *nulla poena sine lege*, *ne bis in idem*, *in dubio pro reo*, Unschuldsvermutung, keine Pflicht, gegen sich selbst auszusagen sowie um formelle Voraussetzungen für den Freiheitsentzug usw.²³⁰²

In der VG sind, im Unterschied zum GG, die Normen über die Unverletzlichkeit der persönlichen Freiheit sowie über ihre prozessuale Sicherung in einem Artikel – Art. 18 VG – untergebracht. Die Freiheit des Menschen sei nicht nur durch eine materielle Norm, sondern auch durch eine Reihe prozessualer Verfassungsvorschriften garantiert, was ihre besondere Stellung im System der Grundrechte betone, so das VGG.²³⁰³ Gemäß Art. 18 Abs. 1 VG ist die Freiheit des Menschen unverletzlich. Andere Vorschriften dieses Artikels bestimmen formelle und prozessuale Voraussetzungen bei der Freiheitsbeschränkung. Sie ermöglichen einen effektiven Rechtsschutz für den Betroffenen. Zu diesen Bedingungen gehören: der Richtervorbehalt bei dem Freiheitsentzug

²²⁹⁹ EVGG Nr. 1/3/393, 397 vom 15.12.2006, S. 84 (95).

²³⁰⁰ Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 69; Robbers, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1827; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 214; Sobota: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 511; BVerfGE 29, 183 (194); 33, 367 (383); 51, 324 (343 f.); 100, 313 (388 f.); 106, 28 (49); 107, 104 (118 f.).

²³⁰¹ Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20, Rn. 69; Robbers, in: Bonner Kommentar, Art. 20, Rn. 1829; BVerfGE 33, 367 (383); 38, 105 (115 f.); 41, 246 (250); 51, 324 (343).

²³⁰² Näher in: Sobota: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 196 ff.

²³⁰³ EVGG Nr. 2/1/415 vom 6.4.2009, S. 6 (14).

oder bei einer anderen Art der Freiheitseinschränkung;²³⁰⁴ strikte zeitliche und formell-kompetenzielle Regelungen der Festnahme und der danach folgenden Verhaftung der Person;²³⁰⁵ die unverzügliche Pflicht, die Rechte und Gründe der Freiheitseinschränkung den Festgenommenen oder Verhafteten zu erklären;²³⁰⁶ das Recht auf einen Verteidiger unverzüglich nach der Verhaftung oder Festnahme;²³⁰⁷ die strikte zeitliche Beschränkung der Untersuchungshaft.²³⁰⁸

Das GG enthält keine spezielle Norm über die Unschuldsvermutung, doch verbinden das BVerfG und die Lehre sie mit dem Rechtsstaatsprinzip.²³⁰⁹ Der Betroffene ist von Verfassung wegen bis zum rechtskräftigen Abschluss eines Strafverfahrens als unschuldig zu behandeln.²³¹⁰ Die Bekanntgabe des Namens eines Beschuldigten betrachtet man auch im Regelfall als unzulässig.²³¹¹ Im Unterschied zum GG widmet die VG der Unschuldsvermutung eine spezielle Vorschrift.²³¹² Demgemäß gilt ein Mensch so lange als unschuldig, bis seine Schuld durch gesetzlich geregelte Ermittlungen und ein rechtswirksames Gerichtsurteil bewiesen ist. Das Wesen der Unschuldsvermutung ist klar dargelegt. Deswegen braucht man keine zusätzliche Argumentationsverstärkung durch den Hinweis auf das allgemeine Rechtsstaatsprinzip. Die Verbindung zwischen der Unschuldsvermutung und dem Rechtsstaatsprinzip ist jedoch nicht zu verkennen.

Die VG weist die Beweislast im Strafverfahren eindeutig der Anklage zu. Gemäß Art. 40 Abs. 2 VG ist niemand verpflichtet, seine Unschuld zu beweisen. Die Beweislast trägt der Ankläger. Dadurch werden die Positionen des Beschuldigten im Interesse der Waffengleichheit verstärkt. Nach Auffassung des VGG beschränkt sich dieses Prinzip auf das Strafverfahren.²³¹³

Art. 40 Abs. 3 VG gewährleistet das Prinzip *in dubio pro reo*. Jede Vermutung, die mithilfe der durch Gesetz bestimmten Regeln nicht bewiesen wird, muss zugunsten des Angeklagten ausgelegt werden. Dieser Satz wird logischerweise durch die Forderung ergänzt, dass die Entscheidung, eine Person anzuklagen oder zur Verantwortung zu ziehen ebenso wie das Urteil sich nur auf glaubwürdige Beweise stützen dürfen.

²³⁰⁴ Art. 18 Abs. 2 VG.

²³⁰⁵ Art. 18 Abs. 3 VG.

²³⁰⁶ Art. 18 Abs. 5 Satz 1 VG.

²³⁰⁷ Art. 18 Abs. 5 Satz 2 VG.

²³⁰⁸ Art. 18 Abs. 6 VG.

²³⁰⁹ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 148; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 108; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 219; Sobota: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 198; BVerfGE 19, 342 (347); 38, 105 (114 f.); 74, 358 (370); 110, 1 (22 f.).

²³¹⁰ BVerfGE 74, 358 (370 ff.).

²³¹¹ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 148; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 108.

²³¹² Art. 40 Abs. 1 VG.

²³¹³ EVGG Nr. 2/5/309, 310, 311 vom 13.7.2005, S. 74 (94 f.).

Gemäß Art. 42 Abs. 4 VG darf niemand wegen derselben Tat wiederholt verurteilt werden. Also auch der Grundsatz *ne bis in idem* ist in der georgischen Verfassung verankert. Art. 42 Abs. 5 Satz 1 VG verbietet die Verantwortung für die Handlung, die im Moment ihrer Ausübung nicht als eine Rechtsverletzung galt. Diese Norm bringt das Prinzip *nullum crimen, nulla poena sine lege* zum Ausdruck. Im Rechtsstaat darf niemand willkürlich, ohne eine klare gesetzliche Grundlage bestraft werden. Der zweite Satz von Art. 42 Abs. 5 VG betrifft das Rückwirkungsverbot, worüber im Kontext der Rechtssicherheit bereits gesprochen wurde.

Art. 42 Abs. 7 VG spricht jedem Beweismittel, das gesetzwidrig erlangt wurde, die Rechtskraft ab. Diese Verfassungsnorm schützt den Angeklagten vor dem gesetzwidrigen Handeln des Staates wie z. B. eine Fahndungsmaßnahme, bei der die Gesetzesforderungen verletzt wurden. Außerdem dient Art. 42 Abs. 7 VG der Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Strafverfahren.

Die deutsche Rechtsprechung und Lehre betrachten den Schutz vor einer Selbstbezeichnung als einen Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts.²³¹⁴ In Georgien besteht auch diesbezüglich kein Bedarf an einem Hinweis auf eine andere Verfassungsnorm, weil diese Frage durch eine spezielle Verfassungsvorschrift geregelt ist. Gemäß Art. 42 Abs. 8 VG ist niemand verpflichtet, Aussagen gegen sich selbst oder ihm nahestehende Personen, deren Kreis vom Gesetz bestimmt wird, zu machen. Eine enge Auslegung dieser Norm vom VGG durch die Entscheidung Nr. 2/3/182,185,191 wurde bereits im Kontext der Grundrechtsbindung kritisiert und bedarf keiner Wiederholung.

3. Die richterliche Unabhängigkeit

a) Die Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit für den rechtsstaatlichen Gerichtsschutz

Die wissenschaftliche Literatur betont die Bedeutung, die die unabhängige Rechtsprechung für die Gewährleistung des rechtsstaatlichen Verfahrens und des Justizgewährungsanspruchs hat.²³¹⁵ Nur die unabhängigen und neutralen Richter vermögen die Beachtung der Gesetze und Gerechtigkeit zu gewährleisten, so *Heyde*.²³¹⁶ Deshalb wird die richterliche Unabhängigkeit zu Recht als ein untrennbarer Bestandteil der Verpflichtung zur staatlichen Justizgewähr betrachtet.²³¹⁷ Nach der

²³¹⁴ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 (Die allgemeine Rechtsstaatlichkeit), Rn. 136; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20, Rn. 218; *Stern*: Staatsrecht I, S. 848; BVerfGE 38, 105 (113); 95, 220 (241); 110, 1 (31).

²³¹⁵ So z. B. *Denninger*: „Rechtsstaat“ oder „Rule of law“, S. 41 (49); *Mastronardi*: Verfassungslehre, S. 282.

²³¹⁶ *Heyde*: Rechtsprechung, S. 1579 (1580).

²³¹⁷ *Papier*: Justizgewährungsanspruch, S. 491 (495).

Auffassung von *Sobota* ist die Forderung der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit des Richters ein Ausdruck des allgemeinen rechtsstaatlichen Distanzgebots.²³¹⁸

Wie *Kunig* zutreffend bemerkt, schützt die Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit nicht nur einzelne Richter, sondern auch das Gericht als eine Institution.²³¹⁹ Das sind tatsächlich zwei untrennbare Seiten einer Medaille. Die institutionelle Abschwächung des Gerichtssystems führt zu Unabhängigkeitsverletzungen der Richter. Andererseits beschädigt die Tätigkeit der Richter, deren Unabhängigkeit nicht gewährleistet ist, die ganze Institution und ihr Ansehen. Deswegen ist der Meinung nicht zu folgen, dass die Mängel der Rechtsprechung in Georgien nicht durch institutionelle Probleme, sondern durch den politischen Willen und die konkrete Tätigkeit einzelner Richter verursacht waren.²³²⁰ Das Gerichtssystem darf nicht so organisiert werden, dass eine unabhängige und gerechte Entscheidung einer Heldentat des Richters bedarf. Man muss die richterliche Unabhängigkeit ohne Risiken für Leben, Freiheit und Wohl der Richter und ihrer Angehörigen gewährleisten.

Das VGG hält die Unabhängigkeit der Richter für eines der wichtigsten Prinzipien des Rechtsstaats. Sie beinhalte u. a. die Nichteinmischung in die richterliche Berufstätigkeit sowie ins Privatleben eines Richters mit dem Ziel, ihn zu beeinflussen. Der Richter müsse sich sowohl von der Staatsgewalt als auch von verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Gruppen sowie Privatinteressen distanzieren.²³²¹ Dieser Auffassung des VGG ist zuzustimmen. Man kann kaum ein Element des Rechtsstaatsprinzips nennen, das durch die Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit nicht direkt oder indirekt unter Gefahr gestellt wäre. Für die Vorbeugung einer solchen Entwicklung muss die Umgebung geschaffen werden, die die richterliche Unabhängigkeit rechtlich und institutionell möglichst effektiv schützen würde.

Über die verfassungsrechtlichen Garantien der Unabhängigkeit der Richter in Georgien haben wir im Allgemeinen oben im Kontext der verfassungsrechtlichen Stellung der rechtsprechenden Gewalt bereits gesprochen. Um Wiederholungen zu vermeiden, werden hier verschiedene Aspekte angesprochen, die noch nicht erörtert wurden, aber für die Unabhängigkeit der georgischen Judikative eine wesentliche Bedeutung haben. Es handelt sich insbesondere um Einflussmöglichkeiten auf Richter. In diesem Zusammenhang muss bemerkt werden, dass dieses Problem auch in Deutschland nicht unbekannt ist. So spricht man über bestehende Einflussmöglichkeiten etwa im Hinblick auf Einstellung und Beförderung der Richter, die

²³¹⁸ *Sobota*: Das Prinzip Rechtsstaat, S. 509.

²³¹⁹ *Kunig*: Rechtsstaat, S. 421 (438).

²³²⁰ *Demetrashvili*: Paradigmen, S. 99 (125).

²³²¹ EVGG Nr. 2/482, 483, 487, 502 vom 18.4.2011, S. 33.

Dienstaufsicht und Disziplinargewalt über sie sowie die Bildung zusätzlicher Spruchkörper usw.²³²² Jedoch ist die Lage in Georgien in dieser Hinsicht deutlich ernsthafter, was auch aus den unten erörterten Fragen klar wird.

b) Die Anstellung der Richter

Die wichtigsten Voraussetzungen der Einstellung von Richtern wie Alter, Ausbildung und Erfahrung sowie Inkompatibilitätsregelungen bestimmt die VG.²³²³ Die Verfassung nennt auch das zuständige Organ für die Anstellung und Entlassung – den ORJ.²³²⁴ Die detaillierte Regelung dieser Fragen vertraut sie jedoch einem Organgesetz an.²³²⁵ Diese Aufgabe erfüllt das OGOG. Es ist nicht erforderlich, hier das Anstellungsverfahren detailliert darzulegen. Unten werden nur diejenigen Themen angesprochen, die die richterliche Unabhängigkeit positiv oder negativ am tiefsten beeinflussen können.

Im Kontext der richterlichen Unabhängigkeit spielt die Amtsdauer des Richters eine große Rolle. In der georgischen wissenschaftlichen Literatur und der Rechtsprechung des VGG betrachtet man die unbefristete Anstellung der Richter zu Recht als ein Mittel für die Stärkung ihrer Unabhängigkeit.²³²⁶ Dabei betont das VGG, dass die Einstellung des Richters für eine beschränkte Zeit eine negative Wirkung auf seine Unabhängigkeit haben kann.²³²⁷ Die VG sieht zwar die unbefristete Anstellung des Richters bis zur Erreichung des vom Gesetz bestimmten Rentenalters vor, aber lässt dabei die Möglichkeit zu, ihn vor der unbefristeten Anstellung für eine Frist bis zu drei Jahren zu ernennen.²³²⁸ Eine ähnliche Anstellungsart ist auch in Deutschland bekannt.²³²⁹ Dieses Institut als solches ist also in einem entwickelten Rechtsstaat zulässig. Es kann auch in Georgien angewendet werden. Dabei müssen Voraussetzungen und Ziele der befristeten Anstellung klar und eindeutig formuliert werden und der Verfassung entsprechen. Nur so kann man vermeiden, dass die befristete Einstellung als Mittel gegen unabhängige und prinzipielle Richter missbraucht wird.

Leider verwandelte der Gesetzgeber durch Art. 36 Abs. 4¹ und 4² OGOG die verfassungsrechtliche Ausnahme in die Regel. Alle Richter der Berufungs- sowie Stadt- und Bezirksgerichte werden

²³²² Heyde: Rechtsprechung, S. 1579 (1616).

²³²³ Art. 86 Abs. 1 und 3 VG.

²³²⁴ Art. 86¹ Abs. 1 VG.

²³²⁵ Art. 86 Abs. 2 Satz 3 VG.

²³²⁶ Demetrashvili: Paradigmen, S. 99 (125); Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von Georgien Nr. 1/1/138, 171, 179, 209 vom 26. Februar 2003 im Fall „Die Bürger Georgiens – Irakli Lekveishvili, Koba Gotsiridze, Koba Kobakhidze und der Ombudsmann von Georgien gegen das Parlament und den Präsidenten von Georgien“, in: Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Georgien 2003, Tbilissi 2004, S. 90 (97).

²³²⁷ EVGG Nr. 1/1/138, 171, 179, 209 vom 26.2.2003, S. 90 (96 f.).

²³²⁸ Art. 86 Abs. 2 Satz 1 und 2 VG.

²³²⁹ Näheres über die Anstellung der Richter in: Heyde: Rechtsprechung, S. 1579 (1616).

anfangs nur für drei Jahre eingestellt. In diesem Zeitraum wird ihre Tätigkeit dreimal dem Monitoring von verschiedenen Mitgliedern des ORJ, die durch ein Los bestimmt werden, unterworfen. Der ORJ entscheidet über die unbefristete Anstellung des jeweiligen Richters aufgrund der Ergebnisse des Monitorings. Eine solche Regelung ist inakzeptabel. Erstens muss eine befristete Einstellung des Richters eine Ausnahme darstellen. Der Gesetzgeber hat die Gründe dafür klar und deutlich darzulegen und zu argumentieren. Außerdem ist das Institut des Monitorings sehr oberflächlich geregelt. Man kann dem Organgesetz keine deutlichen Regelungen über Form, Inhalt und Kriterien des Monitorings entnehmen. Der Gesetzgeber erwähnt nur das Institut des Monitorings und überlässt seine Ausformung komplett dem ORJ. Ein solches Monitoring droht, sich in eine Quasikontrolle der richterlichen Tätigkeit zu verwandeln.

Eine positive Neuigkeit im Bereich der Anstellung der Richter ist die Änderung der Abstimmungsform über diese Frage im ORJ. Nach den Änderungen vom 1.5.2013 findet eine heimliche Abstimmung statt.²³³⁰ Dadurch steigt das Unabhängigkeitsniveau der ORJ-Mitglieder. Es muss aber erwähnt werden, dass das Ernennungsverfahren komplizierter wurde, indem man die notwendige Mehrheit für die Ernennung von der Mitglieder Mehrheit des ORJ auf die Zweidrittelmehrheit aufgestockt hat. Das kann zu Komplikationen unter Berücksichtigung des Personalmangels im georgischen Gerichtssystem führen und die Effizienz der Rechtsprechung gefährden.

Die Einstellung des Präsidenten und der Richter des OGHG wird durch die VG geregelt. Sie werden vom Parlament auf Vorschlag des Staatspräsidenten Georgiens mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl auf mindestens zehn Jahre gewählt.²³³¹ Die Zahl der Mitglieder des OGHG ist im Unterschied zur Zahl der Verfassungsrichter aber durch die VG nicht bestimmt. Es ist theoretisch möglich, dass man mit der Mitgliederzahl manipuliert und den Gerichtshof mit erwünschten Richtern „ausfüllt“. Deswegen wäre es sinnvoll, die Zahl der Richter des OGHG verfassungsrechtlich zu bestimmen. Außerdem muss die Verfassung strengere Voraussetzungen für Kandidaten zum Richteramt im OGHG festlegen wie z. B. mehr Erfahrung sowie eine höhere Altersgrenze.

c) Die Beförderung der Richter

Die Regeln der Beförderung der Richter sind im Kontext der richterlichen Unabhängigkeit insofern wichtig, als man durch die Beförderung oder ihre Verweigerung jemanden favorisieren oder quasi

²³³⁰ Art. 50 Abs. 4 OGOG.

²³³¹ Art. 90 Abs. 2 VG.

bestrafen kann. Diese Frage wird durch Art. 41 OGOG geregelt. Er enthält aber einige widersprüchliche Bestimmungen und verfehlt so sein Ziel.

Der Richter eines Stadt- oder Bezirksgerichts kann als Richter eines Berufungsgerichts ernannt werden, wenn er mindestens zwei Jahre lang sein Amt in einem Stadt- oder Bezirksgericht bekleidet hat.²³³² Diese Bestimmung ist zu begrüßen, aber andererseits sind die Adressaten dieser Norm nur amtierende Richter der ersten Instanz. Daraus ergibt sich ein Paradoxon. Ein amtierender Richter muss auf die Beförderung mindestens zwei Jahre lang warten. Dabei sieht das Organgesetz für andere Kandidaten zum Richteramt im Berufungsgericht keine gleiche Einschränkung. Sie können also ihre Laufbahn direkt in der Berufungsinstanz beginnen.

Die Beförderungsregeln amtierender Richter und im Allgemeinen die Regelung der richterlichen Laufbahn müssen deutlich und widerspruchsfrei bestimmt werden. Der Gesetzgeber hat maßgebliche Beförderungskriterien selbst zu bestimmen. Zurzeit hat er diese Aufgabe völlig dem Ermessen des ORJ überlassen,²³³³ was in rechtsstaatlicher Hinsicht bedenklich ist.

d) Die Abkommandierung der Richter

Art. 84 Abs. 2 VG hält die Versetzung eines Richters in ein anderes Amt nur in den vom Gesetz bestimmten Fällen für zulässig. Das bedeutet keinesfalls, dass ein solches Gesetz die richterliche Unabhängigkeit unter Gefahr stellen darf. Deswegen muss die Regelung von GVG über die Übertragung der richterlichen Befugnisse auf einen anderen Richter aufmerksam betrachtet und eingeschätzt werden.²³³⁴ Die Abkommandierung eines Richters in ein anderes Gericht kann aus Effizienzinteressen geboten sein. Andererseits kann aber dieses Institut zur Beförderung gehorsamer Richter oder zur Bestrafung unabhängiger Richter missbraucht werden.

Nach dem georgischen Modell darf der ORJ einen Richter eines Stadt-, Bezirks- oder Berufungsgerichts in ein anderes Gericht abkommandieren. Als Grundlage dafür dient die Abwesenheit eines Richters oder die deutliche Steigerung der Zahl der Gerichtssachen in einem entsprechenden Gericht. Die Übertragung der Befugnisse kann bis zu einem Jahr dauern und nicht mehr als um ein Jahr verlängert werden. Die Abkommandierung und ihre Verlängerung bedürfen der Zustimmung des jeweiligen Richters. Dabei ist der ORJ befugt, einen Richter auch ohne seine Zustimmung abzukommandieren, wenn er das im Interesse der Rechtsprechung für notwendig hält. Die oben erwähnte Regelung erweckt einige Bedenken. Die Gründe der Abkommandierung sind unklar bestimmt. Die Abwesenheit eines Richters muss nicht unbedingt seinen Ersatz fordern. Das

²³³² Art. 41 Abs. 1 Satz 1 OGOG.

²³³³ Art. 41 Abs. 1 Satz 2 OGOG.

²³³⁴ Art. 13 GVG.

Gleiche kann über die deutliche Steigerung der Zahl der Gerichtssachen gesagt werden. Dieses Problem bedarf auch nicht einer notwendigen Abkommandierung und kann durch eine andere Maßnahme erledigt werden. Es ist sehr unglaublich, dass z. B. in der ersten Instanz ein solcher Mangel an Personal existiert, dass man einen Berufungsrichter quasi herabsetzen muss. Deswegen kann diese Regelung als eine verdeckte „Bestrafungsmaßnahme“ gegen ungehorsame Berufungsrichter genutzt werden. Umgekehrt kann man einen gehorsamen Richter der ersten Instanz dadurch „belohnen“, dass er in das Berufungsgericht abkommandiert wird. Einfluss kann auch dadurch ausgeübt werden, dass man einen Richter in eine von seinem Wohnsitz entfernte Region abkommandiert. Die Lage wird durch die Tatsache verschärft, dass der Gesetzgeber keine Kriterien festlegt, nach denen man die abzukommandierenden Richter wählt. Die Abkommandierung in Interessen der Rechtsprechung entspricht nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz. Diese Norm gibt dem ORJ faktisch die Möglichkeit, die Frage nach seinem Belieben zu entscheiden.

Unser Verdacht wird durch die Forschung der Assoziation der jungen Juristen Georgiens bestätigt.²³³⁵ Gemäß dieser Forschung wurden z. B. ins Kollegium für Strafsachen im Stadtgericht Tbilissi aus verschiedenen Bezirksgerichten acht Richter abkommandiert. Das Paradoxon bestand darin, dass zugleich aus diesem Kollegium fünf Richter in Bezirksgerichte geschickt wurden. Das Ziel der Abkommandierung war also alles andere als die Gewährleistung der effektiven Strafjustiz. Höchstwahrscheinlich hat man einige unerwünschte Richter vom Kollegium entfernt und sie durch das „zuverlässige“ Personal ersetzt.

Um einen solchen Missbrauch des Instituts der Abkommandierung zu vermeiden, sind einige Schritte zu unternehmen. Vor allem muss die Abkommandierung eine *ultima ratio* darstellen, wenn durch eine andere mildere Maßnahme die Effizienz des jeweiligen Gerichts nicht mehr wiederherzustellen ist. Im Allgemeinen hat der Staat die erforderliche Zahl der Richter anzustellen, um eventuelle organisatorische Komplikationen zu vermeiden. Die abzukommandierenden Richter müssen nach den generell bestimmten Kriterien gewählt werden, um einer subjektiven Wahl vorzubeugen. Die Abkommandierung darf nur im Rahmen einer Instanz stattfinden. Man muss ebenso vermeiden, einen Richter in eine von seinem Arbeitsplatz entfernte Region zu schicken, weil eine solche Änderung seines sozialen Umfelds eine negative Einwirkung auf ihn und seine Familie haben kann. Der ORJ muss die Abkommandierung unverzüglich beenden, wenn ihre Gründe entfallen.

²³³⁵ *Die Assoziation der jungen Juristen Georgiens: Die Rechtsprechung in Georgien, Tbilissi 2010.*

e) Die disziplinarische Verfolgung der Richter

Ein sensibler Bereich für die richterliche Unabhängigkeit ist wie gesagt die Dienstaufsicht und disziplinarische Verfolgung der Richter. Die deutsche Gesetzgebung setzt der Dienstaufsicht Grenzen im Interesse der richterlichen Unabhängigkeit. Sie ist zugelassen, soweit die Unabhängigkeit des Richters nicht beeinträchtigt wird.²³³⁶ Daraus wird gefolgert, dass die Dienstaufsicht nur die äußeren Formen der richterlichen Tätigkeit wie z. B. Pünktlichkeit, angemessenes Verhalten gegenüber Prozessparteien usw. umfassen kann.²³³⁷

Die georgische Gesetzgebung kennt kein Institut der Dienstaufsicht über Verfassungsrichter. Die disziplinarische Verfolgung kann deswegen nicht als ein Einflussmittel gegen sie missbraucht werden. Anders sieht aber die Lage ordentlicher Richter aus. Einem Disziplinarvergehen kann in diesem Fall sogar die Entlassung folgen.²³³⁸ Deswegen bedarf diese Frage besonderer Aufmerksamkeit.

Das wichtigste Problem im Bereich der disziplinarischen Verfolgung von Richtern sind vage Formulierungen der Disziplinarvergehen. Das Gesetz enthält nur eine Aufzählung der Vergehen.²³³⁹

In dieser Aufzählung sind die Tatbestände entweder knapp oder gar nicht dargelegt. Eine solche rechtliche Lage kann eine weite Auslegung zum Schaden der Richter provozieren. Deswegen wäre es sinngemäß, den Tatbestand jedes Vergehens getrennt und deutlicher zu bestimmen, damit man eine konkrete Handlung oder Unterlassung eines Richters darunter ohne erhebliche Komplikationen subsumieren kann.

In letzter Zeit kann man auch einige positive Entwicklungen im Bereich der Dienstaufsicht bemerken. Vor allem ist zu nennen, dass durch Änderungen vom 27. März 2012 im DVG eine sehr umstrittene Art des Disziplinarvergehens abgeschafft wurde. Es handelt sich um die „grobe Verletzung des Gesetzes bei der Ausübung der Richtertätigkeit.“ Die Verletzung galt als grob, wenn gegen die Verfassung, internationale Verträge und Abkommen oder die Gesetzgebung verstoßen wurde, was die gesetzmäßigen Rechte oder Interessen der Prozessparteien oder Dritten sowie öffentliche Interessen erheblich beschädigte oder beschädigen konnte. Diese Formulierung ließ die Möglichkeit zu, gerichtliche Entscheidungen inhaltlich zu überprüfen. Das war ein effektives Mittel, ungehorsame Richter zu „zähmen“ oder sie vom Gerichtssystem zu entfernen.

Als ein anderer positiver Schritt kann die Reformierung des Disziplinarverfahrens hervorgehoben werden. Für die Entscheidung der Disziplinarfragen ist nach Gesetzesänderungen vom 1. Mai 2013 die Unterstützung einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des ORJ erforderlich. Dabei findet eine

²³³⁶ § 26 Abs. 1 DRiG.

²³³⁷ Heyde: Rechtsprechung, S. 1579 (1619).

²³³⁸ Art. 43 Abs. 1 Buchst. „b“ OGOG.

²³³⁹ Art. 2 Abs. 2 DVG.

heimliche Abstimmung statt.²³⁴⁰ Das ist eine wichtige Garantie für die Unabhängigkeit nicht nur der ORJ-Mitglieder, sondern auch der der Verfolgung unterworfenen Richter.

Die Novellen vom 1. Mai 2013 haben auch das Disziplinarkollegium ordentlicher Richter depolitisiert.²³⁴¹ Es besteht nach wie vor aus fünf Mitgliedern. Darunter sind drei Richter und zwei Nichtrichter. Früher durfte aber ein Mitglied des Disziplinarkollegiums zugleich ein Abgeordneter des Parlaments sein. Zurzeit ist das ausgeschlossen. Das Parlament wählt nichtrichterliche Mitglieder des Kollegiums nach beruflichen Kriterien. Der Präsident des OGHG hat sein früheres Vorschlagsmonopol der Kandidaten aus den Reihen der Richter zur Kollegiumsmitgliedschaft eingeübt. Jeder Teilnehmer darf jetzt der Richterkonferenz einen Kandidaten vorschlagen.

f) Die Kommunikation mit Richtern

Das Gesetz „Über die Kommunikationsregeln mit ordentlichen Richtern“ vom 11. Juli 2007 (KRG) deklariert die Stärkung der Unabhängigkeit und Unbefangenheit von Richtern als sein Ziel. Dieses Gesetz bestimmt die Kommunikationsregeln mit Richtern für Prozessparteien, Interessenten, Beamte und staatlich-politische Amtsträger sowie die rechtliche Verantwortung für deren Verletzung.²³⁴² Diesen Personen ist vom Beginn des Gerichtsverfahrens bis zum Inkrafttreten einer entsprechenden Entscheidung untersagt, mit Richtern über die Verhandlung des jeweiligen Gerichtsfalls und seine eventuellen Rechtsfolgen zu kommunizieren.²³⁴³

Das KRG legt auch die Informationspflicht für die Richter fest, die die Adressaten der gesetzeswidrigen Kommunikation waren.²³⁴⁴ Die Richter, die diese Information erhalten haben, sind verpflichtet, auf sie zu reagieren. Ihnen steht die Geldstrafe oder der Vorschlag dem ORJ über die Anwendung einer Disziplinarmaßnahme zur Verfügung.²³⁴⁵ Die Verletzung der oben angeführten Pflichten gilt als eine Grundlage für die disziplinarische Verfolgung eines Richters.²³⁴⁶

Das KRG bestimmt die rechtlichen Folgen für die Verletzung des Kommunikationsverbots für Staatsanwälte, Rechtsanwälte, Ermittler, Beamte und staatlich-politische Amtsträger.²³⁴⁷

Das KRG war wahrscheinlich ein Versuch, um mehreren Vorwürfen hinsichtlich einer Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit zu begegnen. Freilich konnte dieser Versuch das Ansehen des Gerichtssystems nicht wiederherstellen, hatte keinen erheblichen Effekt und blieb fast

²³⁴⁰ Art. 50 Abs. 3 OGOG.

²³⁴¹ Art. 24 Abs. 1 und 2 DVG.

²³⁴² Das Gesetz von Georgien „Über die Kommunikationsregel mit ordentlichen Richtern“ vom 11. Juli 2007, Das Gesetzblatt von Georgien, Nr. 29, 27/07/2007, Art. 2 Abs. 2.

²³⁴³ Art. 3 Abs. 1 KRG.

²³⁴⁴ Art. 4 Abs. 1 KRG.

²³⁴⁵ Art. 4 Abs. 2 KRG.

²³⁴⁶ Art. 4 Abs. 3 KRG.

²³⁴⁷ Art. 5 bis 8 KRG.

ohne praktische Anwendung. Hoffentlich wird das KRG seine Aufgabe in Zukunft erfüllen. Dafür muss man einige Änderungen vornehmen. So ist z. B. der Adressatenkreis des Kommunikationsverbots zu erweitern. Es handelt sich um andere Richter, insbesondere um den Präsidenten des jeweiligen Gerichts oder die Richter vorgesetzter Gerichte. Die Gefahr des Einflusses in diesem Fall ist nicht geringer. Hier könnten verschiedene Faktoren ins Spiel kommen wie dienstliche oder finanzielle Einflussmöglichkeiten, Gegenseitigkeit im negativen Sinne usw.

g) Die materielle und finanzielle Gewährleistung der Richter

Durch finanzielle und materielle Hebel kann sowohl das ganze Gerichtssystem als auch jeder einzelne Richter beeinflusst werden. In Georgien ist diese Gefahr jedoch etwa geringer, weil die Aufgabe der materiellen und finanziellen Gewährleistung des Gerichtssystems kein Ministerium, sondern eine Person des öffentlichen Rechts – das Department für ordentliche Gerichte, die dem ORJ unterworfen ist, – erfüllt.²³⁴⁸ Die finanzielle Unabhängigkeit des Gerichtssystems wird dadurch gestärkt, dass seine Finanzierung nicht mit der Finanzierung eines Staatsorgans gekoppelt ist. Den Entwurf der Haushaltsfinanzierung ordentlicher Gerichte und des OGHG schlagen der Regierung dementsprechend der ORJ und der Präsident des OGHG vor. Was aber am Wichtigsten ist: Es dürfen die Ausgaben für ordentliche Gerichte im Vergleich zu dem vergangenen Jahr ohne eine Zustimmung des ORJ nicht reduziert werden.²³⁴⁹

Das VGG unterstreicht zu Recht, dass der entsprechende soziale Schutz des Richters eine wichtige Grundlage seiner Unabhängigkeit ist.²³⁵⁰ Das OGOG bestimmt eine Reihe von sozialen und finanziellen Garantien der Richter, die zu ihrer Unabhängigkeit beitragen.²³⁵¹ So z. B. hat der Richter, dem keine Wohnung im Amtssitz seines Gerichts zur Verfügung steht, Anspruch auf die Gewährleistung einer Wohnfläche oder auf die Erstattung der Mietkosten.²³⁵² Es ist gesetzlich verboten, das Richtergehalt während der ganzen Amtszeit eines Richters zu reduzieren.²³⁵³ Die Stabilität des Richtergehalts ist zusätzlich dadurch garantiert, dass es gesetzlich bestimmt ist. Dabei muss erwähnt werden, dass das OGOG die Zuschüsse zum richterlichen Gehalt zwar vorsieht,²³⁵⁴ aber die Kriterien für ihre Bestimmung nicht festlegt. Um mögliche Manipulationen und eine ungerechte Verteilung der Finanzmittel zu vermeiden, wäre es sinnvoll, diese Frage gesetzlich klar zu regeln.

²³⁴⁸ Art. 54 und 55 OGOG.

²³⁴⁹ Art. 67 OGOG.

²³⁵⁰ EVGG Nr. 1/1/138, 171, 179, 209 vom 26.2.2003, S. 90 (97).

²³⁵¹ Art. 68 bis 72 OGOG.

²³⁵² Art. 68 Abs. 3 Satz 1 OGOG.

²³⁵³ Art. 69 Abs. 2 Satz 2 OGOG.

²³⁵⁴ Art. 69 Abs. 3 und 4 OGOG.

h) Die Entlassung der Richter

Gegen Entlassung sind die Richter ordentlicher Gerichte weniger gefeit als die Mitglieder des VGG. Das betrifft sowohl die Grundlagen als auch das Verfahren der Entlassung. Was wichtig ist: Das VGG entscheidet über die Entlassung eines Verfassungsrichters.²³⁵⁵ Die Entlassung der Richter des OGHG erfolgt demgegenüber durch das Parlament auf Vorschlag des ORJ.²³⁵⁶ Die Aufgabe der Entlassung anderer ordentlicher Richter übt der ORJ aus.²³⁵⁷ Die Verfassungsrichter sind im Unterschied zum Präsidenten des OGHG auch dem Impeachmentverfahren nicht unterworfen.

Bezüglich der richterlichen Unabhängigkeit spielt der Grund der Entlassung die zentrale Rolle insbesondere dann, wenn ein Richter wegen eines disziplinarischen Vergehens oder aufgrund einer allgemeinen Entlassung der Richter sein Amt verliert. Über die disziplinarische Verfolgung der Richter wurde bereits gesprochen. Hier wird ein Fall der massiven Entlassung der Richter erörtert.

Ende der 1990er-Jahre wurde in Georgien eine Gerichtsreform durchgeführt. U. a. änderte man das Einstellungsverfahren der Richter. Die damalige Fassung des OGOG sah eine vorzeitige „pauschale Entlassung“ amtierender Richter vor, die nicht nach neuen Regelungen ernannt oder gewählt waren. Diese Frage wurde zum Gegenstand der Entscheidung Nr. 2/80-9. Das Verfassungsgericht hat der Entlassung der Richter nicht zugestimmt und sie als verfassungswidrig erklärt. Das VGG betrachtet den Wunsch, die Richterschaft komplett durch „zuverlässige“ Personen zu ersetzen, als einen Überrest des sowjetischen Denkens.²³⁵⁸ Das Verfassungsgericht erörtert den Fall auch aus der Perspektive des zukünftigen Schutzes der Richter vor der massiven Entlassung aufgrund politischer Überlegungen.²³⁵⁹ Es sieht zu Recht in der Möglichkeit der Legislative, nach ihrem Belieben die ganze Richterschaft zu entlassen, die Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips.²³⁶⁰ Das VGG schlägt eine vernünftige Lösung vor. Es sei gerechter, durch eine Eignungsprüfung das Wissen der amtierenden Richter zu überprüfen und nach deren Ergebnissen die Frage der Entlassung jedes einzelnen Richters zu entscheiden, so das Verfassungsgericht.²³⁶¹

Die oben angeführte Entscheidung des VGG verdient zwar wegen ihrer teils mangelhaften Begründung zu Recht Kritik,²³⁶² aber andererseits war die pauschale Entlassung der Richter kein richtiger Schritt zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit. Dieses Thema, insbesondere die massive Entlassung der Richter der kommunistischen Periode, war auch in anderen postkommunistischen Ländern aktuell. Die Befreiung von der totalitären Vergangenheit und von

²³⁵⁵ Art. 16 Abs. 2 VerfGG.

²³⁵⁶ Art. 42 Abs. 3 OGOG.

²³⁵⁷ Art. 42 Abs. 4 OGOG.

²³⁵⁸ EVGG Nr. 2/80 – 9 vom 3.11.1998, S. 56 (70).

²³⁵⁹ EVGG Nr. 2/80 – 9 vom 3.11.1998, S. 56 (73 f.).

²³⁶⁰ EVGG Nr. 2/80 – 9 vom 3.11.1998, S. 56 (74).

²³⁶¹ EVGG Nr. 2/80 – 9 vom 3.11.1998, S. 56 (75).

²³⁶² Darüber ausführlich in: *Gaul*: Verfassungsgebung, S. 265 ff.

den Personen, die sie verwirklicht und mitgestaltet haben, ist eine wichtige Angelegenheit. Wenn man aber dieses Ziel durch ein Mittel erreichen will, das seinerseits die Unabhängigkeit der Richter gefährdet, ist eine solche Vorgehensweise inakzeptabel. Anstelle eines Unrechts kommt ein anderes Unrecht. Deswegen ist der Rechtsauffassung des polnischen Verfassungsgerichts beizupflichten. Es ließ die Entlassungsmöglichkeiten der alten Richter durch die Exekutive wegen der Verletzung des Prinzips der richterlichen Unabhängigkeit nicht zu. Das Verfassungstribunal betonte, dass dieses Mittel selbst für die Unabhängigkeit der Gerichte gefährlich sei.²³⁶³

i) Positive Änderungen im ORJ

Oben haben wir einige Gefährdungen für die richterliche Unabhängigkeit erörtert. Die Vielzahl von ihnen bezieht sich auf den ORJ und seine Tätigkeit. Hier werden aber diejenigen positive Schritte hervorgehoben, die man nach dem Machtwechsel in Georgien im Oktober 2012 unternommen hat. Es handelt sich zwar um Änderungen im organisatorischen Bereich, aber sie werden wahrscheinlich auch die inhaltliche Seite der Tätigkeit des ORJ positiv beeinflussen.

Der ORJ spielt eine zentrale Rolle für das Gerichtssystem. Er ist ein Verfassungsorgan, dessen wichtigste Aufgaben und Zusammensetzungsregeln die VG bestimmt. Gemäß Art. 86¹ Abs. 1 VG wird der ORJ für die Anstellung und Entlassung der Richter sowie für die Ausübung anderer Kompetenzen gebildet. Mehr als die Hälfte der Mitglieder dieses Organs müssen die Richter darstellen. Sie werden vom Organ der Selbstverwaltung ordentlicher Richter – der Richterkonferenz von Georgien – gewählt. Den Vorsitz führt der Präsident des OGHG von Amts wegen.²³⁶⁴ Eine nähere Bestimmung der Befugnisse und Bildungsregeln des ORJ vertraut die VG jedoch einem Organengesetz an.²³⁶⁵ Das OGOG fügt den erwähnten Aufgaben des ORJ einige wichtige Befugnisse hinzu wie die Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit sowie die Qualität und Effektivität der Rechtsprechung, die Organisation der Zugangsprüfungen zum Richteramt, die Erarbeitung der Vorschläge für die Gerichtsreform usw.²³⁶⁶

Obwohl die Verfassung eine Mehrheit der Richter im ORJ garantiert, legte das OGOG ein solches Wahlverfahren fest, das die Bedeutung dieser Idee faktisch zunichtemachte. Die Wahlen trugen eher einen formellen Charakter. Das Vorschlagsrecht der Kandidaten war bei dem Präsidenten des OGHG monopolisiert. Das Abstimmungsverfahren war öffentlich. Deswegen wurde eine freie Äußerung des Willens der Richter nicht gewährleistet, weil der geäußerten Position eventuelle negative Konsequenzen folgen konnten. In der Zeit zwischen den Versammlungen der

²³⁶³ Näher in: *Schwartz*: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 127 f.

²³⁶⁴ Art. 86¹ Abs. 2 VG.

²³⁶⁵ Art. 86¹ Abs. 3 VG.

²³⁶⁶ Art. 47 Abs. 1 OGOG.

Richterkonferenz war ihr Vollzugskomitee befugt, die Mitglieder des ORJ zu wählen. Einerseits stellte das Komitee seinem Wesen nach ein Vollzugs- und kein Selbstverwaltungsorgan dar. Andererseits wurde es nach dem oben angeführten Verfahren gebildet. Also kontrollierte faktisch der Präsident des OGHG die Tätigkeit des ORJ durch seine „treuen“ Richter. Dabei bestand die Gefahr, dass der Staatspräsident durch ihn die Tätigkeit des ORJ beeinflussen konnte, weil der Vorschlag des Kandidaten des Präsidenten des OGHG zu seinen exklusiven Kompetenzen gehörte und er quasi „sein Mann“ war.

Die Änderungen im OGOG vom 1.5.2013 haben das Wahlverfahren der Richter zum ORJ deutlich demokratisiert. Nur die Richterkonferenz ist befugt, die Mitglieder des ORJ zu wählen. Die Wahl durch das Vollzugskomitee ist ausgeschlossen. Jeder teilnehmende Richter darf einen Kandidaten vorschlagen.²³⁶⁷ Die Abstimmung ist heimlich.²³⁶⁸ Deswegen ist die Einflussnahme auf die Position eines Richters bei der Abstimmung ausgeschlossen.

Vor den Änderungen im Organgesetz war der ORJ teilweise politisiert. Das Parlament wählte seine Mitglieder aus den Reihen der Parlamentsabgeordneten. Der Vorsitzende des Parlamentsausschusses für Rechtsfragen war sogar *ex officio* Mitglied. Die heutige Lage sieht anders aus. Die Wahl eines Abgeordneten ist unzulässig. Die Kriterien der Wahl sind nicht politisch, sondern beruflich. Das Parlament muss eine Stellenausschreibung veranstalten. Als Mitglied des ORJ kann der Bürger gewählt werden, der die juristische Hochschulausbildung hat und mindestens zehn Jahre lang beruflich tätig war. Ein hohes Ansehen und die berufliche Anerkennung sind ebenso erforderlich.²³⁶⁹ Eine solche Änderung kann eindeutig als Fortschritt eingeschätzt werden, weil die Depolitisierung des ORJ zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und zur Steigerung der Effizienz und Qualität seiner Tätigkeit beitragen wird.

Die Rolle des Staatspräsidenten, der allgemeinen Tendenz entsprechend, wurde auch im Bereich der Formierung des ORJ geschwächt. Früher durfte er zwei Mitglieder des ORJ ernennen. Jetzt stellt er nur ein Mitglied ein, was eher nur einen symbolischen Charakter trägt. Dabei sehen die Ernennungskriterien und die Pflicht der Stellenausschreibung ähnlich wie im Fall des Parlaments aus.²³⁷⁰ Deswegen ist auch diese Novelle positiv einzuschätzen.

²³⁶⁷ Art. 65 Abs. 2 OGOG.

²³⁶⁸ Art. 66 Abs. 2 Satz 3 OGOG.

²³⁶⁹ Art. 47 Abs. 5 und 6 OGOG.

²³⁷⁰ Art. 47 Abs. 11¹ OGOG.

Kapitel D. Zusammenfassung – Schlüsse, Probleme, Perspektiven

I. Die Struktur der Zusammenfassung

Das Thema der Dissertation bezieht sich auf das Rechtsstaatsprinzip in der VG und in der Rechtsprechung des VGG. Aus dieser Sicht sind der Stand und die Dynamik der Etablierung dieses Gebots am besten zu erkennen und einzuschätzen. Die Verfassung stellt die wichtigste normative Grundlage des Rechtsstaatsprinzips, den Gipfel und die Hauptquelle der gesamten Rechtsordnung dar. Von Verfassungsbestimmungen und deren Auslegung hängt im Wesentlichen ab, wie die Forderungen des Rechtsstaatsgebots interpretiert und im Leben umgesetzt werden. In diesem Prozess spielt das Verfassungsgericht eine führende Rolle. Es ist einerseits ein wichtiger Bestandteil des rechtsstaatlichen Systems. Andererseits trägt das VGG zur Ausformung des Rechtsstaatsprinzips und seiner Elemente bei.

Bei der Darstellung und Analyse des Rechtsstaatsbildes in der VG und in der Rechtsprechung des VGG wurden insbesondere die reichen Erfahrungen der deutschen Rechtsprechung und Lehre als ein wichtiges Hilfsmittel in Anspruch genommen. In der folgenden Zusammenfassung werden die bedeutendsten Schlüsse, Probleme und ihre Lösungsvorschläge nach den entsprechenden Kapiteln kurz dargelegt. Daraus kann man sich das Gesamtbild noch einmal vorstellen und auch einschätzen, ob die Dissertation ihr Ziel erreicht hat.

II. Fundamentale Fragen der Rechtsstaatlichkeit, geschichtliche Erfahrung und Einflussfaktoren auf die Rechtsstaatsetablierung

1. Allgemeine Fragen der Rechtsstaatlichkeit²³⁷¹

Der Aufbau des Rechtsstaats wird durch die Präambel der VG als unerschütterlicher Wille der Bürger Georgiens erklärt. Das Rechtsstaatsprinzip, obwohl es nicht näher definiert wird, findet seinen Niederschlag in verschiedenen Normen der Verfassung. Deren Auslegung bedarf der Klärung des Wesens und Ziels des Rechtsstaates. Unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte und verbreiteter Anschauungen kann man betonen, dass die Rechtsstaatsidee im Allgemeinen in der Mäßigung der Staatsmacht durch das Recht im Interesse der individuellen Freiheit besteht. Dabei wird die Freiheit vernünftig und verhältnismäßig durch öffentliche Interessen oder die Freiheit von anderen rechtlich gemäßigt. Der Rechtsstaat ist also ein Staat des gegenseitigen vernünftigen rechtlichen Ausgleichs zwischen der Staatsmacht und dem Individuum. Man unterscheidet zwischen dem materiellen und formellen Rechtsstaat. Die künstliche Trennung der Form vom Inhalt und die Missachtung der materiellen Seite des Rechtsstaates hatten jedoch zum Missbrauch der Rechtsstaatsidee im Interesse des totalitären Systems geführt. Diese katastrophale Erfahrung bewirkte die Rückkehr zu materiellen Werten. Dabei haben die formellen Elemente des Rechtsstaates ihre Bedeutung nicht verloren. Beide Seiten des Rechtsstaatsgebots sind eng miteinander verbunden und ergänzen sich.

Der moderne Rechtsstaat ist der Staat des gerechten Rechts. Aber wenn man sich bei der Bestimmung des Wesens der Gerechtigkeit an subjektiven individuellen oder kollektiven Vorstellungen orientiert, dann würde eine solche Vorgehensweise zu Unklarheit, Willkür und Konfrontation führen. Die Gerechtigkeit muss in jedem konkreten Fall eingeschätzt werden. Man braucht aber Maßstäbe dafür. Diesbezüglich scheint es sinnvoll, dieses Problem mit der Hilfe des Rechtsstaatsziels zu lösen. Wenn man vom Ziel des Rechtsstaats ausgeht, dann sind diejenigen Akte und Handlungen gerecht, die dem Schutz der Freiheit dienen oder sie vernünftig und angemessen einschränken.

Es wird über die summativen und integralen Rechtsstaatsverständnisse diskutiert. In dieser Hinsicht muss man bemerken, dass die Rechtsstaatsidee kein Ergebnis der Elementenfusion war, sondern ihren eigenen Gehalt hatte. Dabei wäre die Missachtung verschiedener Einzelmerkmale auch falsch. Deswegen ist eine effektive und vernünftige Synthese von Rechtsstaatsverständnissen sinngemäß.

²³⁷¹ Ausführlich siehe oben S. 37 ff.

Für eine bessere Verdeutlichung des Wesens des Rechtsstaatsprinzips wurde es in der Dissertation mit anderen Grundprinzipien verglichen. Der Sozialstaat muss seine Aktivitäten unter Beachtung der rechtsstaatlichen Forderungen führen. Das ist der wichtigste Unterschied zwischen dem Sozialstaat und dem sozialistischen Staat sowie anderen totalitären Staaten mit einer großzügigen sozialen Politik. Die Freiheit ist der zentrale gemeinsame Wert beider Prinzipien. Der Rechtsstaat wahrt sie durch rechtliche Mittel. Im Unterschied dazu verwendet der Sozialstaat soziale Leistungen.

Die demokratische Prozedur verläuft im Rahmen des Rechts. Seinerseits bedarf das Recht demokratischer Legitimation. Auf den ersten Blick gibt es auch einige Widersprüche zwischen dem Rechtsstaat und der Demokratie. So kann ein demokratisch beschlossenes, aber verfassungswidriges Gesetz aufgehoben werden. Eine solche rechtsstaatliche Mäßigung der Demokratie dient aber ihrem Schutz vor der Entartung in die Mehrheitswillkür.

Das Republikprinzip darf nicht auf den Verzicht auf die Monarchie reduziert werden. Dieses Gebot verbietet jede Form der demokratisch nicht legitimierten Einzel- oder Gruppenherrschaft. Art. 1 Abs. 2 VG versteht unter der Republik eine freiheitliche und auf Gemeinwohl orientierte politische Ordnung. Die Formel des republikanischen Optimums lässt weder eine ordnungsnegierende Freiheit noch eine freiheitsnegierende Ordnung zu. Diesbezüglich ist die Ähnlichkeit mit dem Rechtsstaatsprinzip schwer zu verkennen. Der Rechtsstaat bedarf der republikanischen Umgebung für seine Etablierung. Die Republik braucht ihrerseits die rechtliche Ausformung.

Neben der Idee des Rechtsstaats existieren in der Welt auch andere Gedanken ähnlicher Prägung. So ist der Schutz der Freiheit und Gleichheit auch für *rule of law* typisch. Dabei wird dieses System durch die Suprematie des Parlaments gekennzeichnet, währenddessen das Rechtsstaatsprinzip auch das Parlament an die Verfassung bindet. Die Verfassungsbindung des Gesetzgebers ist ebenso für die Idee von *limited government* charakteristisch. Der Grund dazu ist das Vorhandensein einer geschriebenen Verfassung in den USA. Dagegen sieht die Idee von *État de droit* keine Prüfung der Grundrechtsverletzungen durch das Parlament vor. Das französische System zeichnet sich auch durch den wenig kategorischen Vorbehalt des Gesetzes ab. Hier hat die Verwaltung mehr Spielräume als in Deutschland.

2. Die Lehren der Geschichte²³⁷²

Die Gedanken, die mit dem Rechtsstaatsprinzip eine enge Verbindung aufweisen, sind der Geschichte Georgiens nicht fremd. In diesem Kontext sind die Respektierung der Menschenwürde,

²³⁷² Ausführlich siehe oben S. 19 ff.

die Idee des richtigen Rechts, die Problemlösung durch das Recht und aufgrund des Rechts, das entwickelte Gerichtssystem, die Gewährleistung des Zugangs zum Gericht und die Gleichberechtigung der Gerichtsparteien, die Anerkennung von Prinzipien *nulla poena sine culpa* und *ne bis in idem* sowie der teilweise gelungene Versuch der Einschränkung der Macht des Monarchen hervorzuheben. Diese positiven Impulse aus der Vergangenheit kann man als eine Anregung der Stärkung des rechtsstaatlichen Denkens verwenden.

Die VGDR liefert auch eine positive geschichtliche Erfahrung. Der Mensch stellte einen zentralen Wert dieser Verfassung dar. Die VGDR enthielt einen umfangreichen Katalog der Grundrechte. Sie gewährleistete solche rechtsstaatliche Prinzipien wie Verfassungsvorrang, Gewaltenteilung und richterliche Unabhängigkeit. Ebenso positiv kann man diejenigen Bestimmungen der VGR einschätzen, die das Prinzip des demokratischen Rechtsstaates, den Gesetzmäßigkeitsgrundsatz und die Verfassungshoheit verankerten.

Es ist möglich, auch aufgrund der negativen geschichtlichen Erfahrungen nützliche Konsequenzen zu ziehen. So kann man erkennen, was zu vermeiden ist. In dieser Hinsicht ist die Erfahrung des sowjetischen Staates besonders relevant, weil er das genaue Gegenteil des Rechtsstaates darstellte. Im Rechtsstaat haben solche für das sowjetische System typische Erscheinungen wie die Missachtung des Menschen und seiner Grundrechte, die Degradierung der Grundrechte aus Freiheitsverbürgungen zu staatlichen Gewährungen, eine unbegrenzte und ungeteilte Machtkonzentration in einer Hand, die Diskreditierung, der Missbrauch und die Missachtung des Rechts, die Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit, der Ausschluss der Verfassungsmäßigkeitskontrolle, die totale Überwachung durch die Staatsanwaltschaft und im Allgemeinen die Verneinung der Rechtsstaatsidee keinen Platz.

3. Die Einflussfaktoren auf die Rechtsstaatsetablierung in Georgien²³⁷³

Es gibt eine Reihe von nichtrechtlichen Faktoren, die den Aufbau des Rechtsstaates in Georgien beeinflussen können. Einerseits hilft ihre Analyse bei der Einschätzung der bestehenden Lage der Rechtsstaatsetablierung. Andererseits ist sie für die Vermeidung oder Bekämpfung negativer Entwicklungen wichtig.

In der Realität Georgiens spielen folgende Faktoren eine wichtige Rolle:

- *Psychologischer Faktor.* Die teilweise noch bestehende sowjetische Mentalität und die nicht ausreichende demokratische und rechtsstaatliche Dynamik schüren politischen und rechtlichen Nihilismus. Hinzu kommt freiheits- und rechtsstaatsfeindliche fanatische

²³⁷³ Ausführlich siehe oben 82 ff.

Abhängigkeit von einer Führungsperson. Ebenso gefährlich für den Rechtsstaat sind die Tolerierung und Nichtbestrafung der Rechtsverletzungen seitens einiger Amtspersonen.

- *Sicherheitsfaktor.* Der Fortschritt bei der Etablierung des Rechtsstaatsprinzips vermag die negative Auswirkung innerer und äußerer Destabilisierungsfaktoren zu mindern. Dadurch konnte man vor allem die Differenz zu demjenigen Einflussraum herstellen, dessen Wiederaufbau Russland auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion versucht.
- *Politischer Faktor.* Ein unausgeglichenes und unentwickeltes politisches System hemmt den Aufbau des Rechtsstaats, der einer demokratischen Umgebung bedarf. Das mangelhafte Wahlsystem erschwert die Lage zusätzlich. Die Wahladministration bleibt politisch besetzt. Die Parlamentssitze werden nicht verhältnismäßig verteilt. Deswegen bieten sich solche Schritte wie die Depolitisierung der Wahladministration sowie entweder die Abschaffung des mangelhaften Mehrheitswahlsystems oder die Einführung der regionalen Verhältniswahlen an.
- *Institutioneller Faktor.* In diesem Bereich sind insbesondere folgende Probleme hervorzuheben: die Akzentuierung auf vertraute Personen, die Substitution des Rechts durch informelle Privatbefehle in der Tätigkeit verschiedener Institutionen, die Unabhängigkeitsbeschränkung der Institutionen sowie ihre Politisierung und Privilegierung. Für die Lösung dieser problematischen Fragen muss man grundlegende institutionelle Reformen vor allem im Hinblick auf das Gerichtssystem, Innenministerium und die Staatsanwaltschaft durchführen.
- *Kultureller Faktor.* In diesem Bereich ist der Einfluss des sowjetischen Denkens noch stark. Das Misstrauen zum Recht führt zu seiner Missachtung. Dieses Problem kann durch demokratische und rechtsstaatliche Systemänderungen, insbesondere durch die Schaffung eines vertrauenswürdigen Rechtssystems, bekämpft werden.
- *Wirtschaftlicher Faktor.* Wenn man die effektive Überwindung wirtschaftlicher Schwierigkeiten durch die Machtkonzentration in einer Hand versucht, dann kann eine solche Wahl die Rechtsstaatsetablierung hemmen. Dieser Weg ist im Regelfall entweder erfolglos oder hat nur einen kurzfristigen Effekt. Deswegen müssen bei der Durchführung der Wirtschaftspolitik rechtsstaatliche Werte und insbesondere Grundrechte respektiert werden.

III. Das VGG und seine Rolle für den Rechtsstaatsaufbau

1. Die allgemeine Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit für die Rechtsstaatlichkeit²³⁷⁴

Die Verfassungsgerichtsbarkeit spielt im Rechtsstaat eine wichtige Rolle. Das kommt zum Ausdruck insbesondere in folgenden Funktionen:

- *Die Wahrung wichtiger Rechtsstaatsgebote.* Die Verfassungsgerichtsbarkeit sichert vor allem den Verfassungsvorrang und die Verfassungsbindung sowie die Grundrechtsbindung der staatlichen Macht. Demzufolge schützt sie die ganze freiheitliche und rechtsstaatliche Verfassungsordnung.
- *Die Wahrung individueller Rechtspositionen.* Die Verfassungsgerichtsbarkeit stellt ein bedeutendes Instrument für den Grundrechtsschutz dar. In dieser Hinsicht wird sie zu Recht als die Krönung des rechtsstaatlichen Rechtsschutzsystems eingeschätzt.
- *Die Unterstützung der Machtbalance.* Die Verfassungsgerichtsbarkeit trägt zur Wahrung der Gewaltenteilung bei, die zu den Elementen des Rechtsstaats gehört. Auch die politische Minderheit kann sie als ein effektives Mittel für die Mäßigung der politischen Mehrheit anwenden.
- *Die Stabilisierungsfunktion.* Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts stärken die verfassungsrechtliche Stabilität im Staat. Sie lösen Macht- und Sozialkonflikte und erfüllen dadurch die Befriedungsaufgabe.
- *Die dynamische Erneuerungsfunktion.* Das Verfassungsgericht stimuliert die verfassungsrechtliche positive Dynamik durch die Etablierung fortschrittlicher Tendenzen in seiner Rechtsprechung.
- *Die psychologische Stimulierung der Bürger.* Die Verfassungsgerichtsbarkeit stärkt das Freiheitsgefühl und den Glauben an Gerechtigkeit. Die Menschen werden angeregt, gegen Ungerechtigkeit und Grundrechtsverletzungen gewagter vorzugehen.
- *Die Stimulierung der gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskussion.* Das Verfassungsgericht prägt und beeinflusst durch seine Rechtsprechung die gesellschaftliche und wissenschaftliche Diskussion über grundlegende Fragen, darunter auch über den Rechtsstaat.

²³⁷⁴ Ausführlich siehe oben S. 102 ff.

2. Das georgische Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit²³⁷⁵

Das VGG stellt ein unabhängiges Gerichtsorgan der Verfassungskontrolle dar. Das ist für das Trennungsmodell der Verfassungsgerichtsbarkeit typisch. Ein solches System wird auch als konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeit bezeichnet.

Georgien verzichtete auf das System der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit. Für die Richtigkeit dieser Entscheidung sprechen insbesondere folgende Argumente:

- *Die höhere Qualität der Tätigkeit des speziellen Organs.* Das Verfassungsgericht konzentriert sich nur auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit. Demgegenüber sind die ordentlichen Gerichte mit ihren alltäglichen Aufgaben belastet.
- *Vielfältigere Möglichkeiten der Verfassungskontrolle.* Im Trennungsmodell würden solche effektive Institute wie z. B. die abstrakte Normenkontrolle oder die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde des Ombudsmanns verloren gehen.
- *Die Vorbeugung der Grundrechtsverletzungen.* Im Einheitsmodell würde man die Möglichkeit verlieren, durch die Anrufung des Verfassungsgerichts eventuelle Grundrechtsverstöße zu vermeiden.
- *Die Schlichtung der Machtkonflikte.* Das VGG trägt dadurch zur Machtmäßigung bei. Im System der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit würde diese im Rechtsstaat so wichtige Funktion geringer sein.
- *Die bessere Gewährleistung der Unabhängigkeit der Verfassungsrichter.* So z. B. ist die Entlassung von ordentlichen Richtern deutlich einfacher. Die Verfassungsrichter sind im Unterschied zu ihnen der Dienstaufsicht nicht unterworfen.
- *Die mangelnde Bereitschaft ordentlicher Richter.* Das System der ordentlichen Gerichte hat kein erforderliches gesellschaftliches Vertrauen. Außerdem sind die Richter im verfassungsrechtlichen Bereich sehr zurückhaltend.

3. Der Status des VGG und seine Relation zu anderen Staatsorganen²³⁷⁶

Die richtige Wahl des Modells verliert jedoch an Bedeutung, wenn eine angemessene Rechtsstellung des Verfassungsgerichts nicht gewährleistet wird. Die Unabhängigkeit des VGG wird verfassungsrechtlich vor allem dadurch gefestigt, dass es ein Gerichtsorgan ist. Der umfangreiche Kreis verschiedener Garantien bekräftigt seinen hohen Status.

²³⁷⁵ Ausführlich siehe oben S. 110 ff.

²³⁷⁶ Ausführlich siehe oben S. 119 ff.

Wenn man Zusammensetzung und Struktur des VGG analysiert, dann ergeben sich sowohl Vor- als auch Nachteile. Als Vorteile können folgende Momente hervorgehoben werden:

- *Die Formierung des VGG durch die Beteiligung aller Gewalten.* Das stärkt die Akzeptanz seiner Tätigkeit und trägt zur Balance zwischen den Gewalten bei.
- *Die Amtsdauer der Verfassungsrichter.* Sie fördert die Stabilität und Kontinuität, führt aber nicht zur Statik in der Gerichtstätigkeit.
- *Das Verbot der Wiederwahl des Verfassungsrichters.* Die Wiederwahlperspektive als eine eventuelle Einflussmöglichkeit wird dadurch ausgeschlossen.

Wie gesagt gibt es eine Reihe von Problemen, die man beheben muss. Dazu gehören vor allem:

- *Leichte und vage Forderungen an Kandidaten zum Amt des Verfassungsrichters.* Die Konkretisierung in dieser Hinsicht und die Einführung neuer Voraussetzungen würden das subjektive Moment bei der Kandidatenwahl reduzieren.
- *Die niedrige Unterstützungsquote bei der Wahl des Verfassungsrichters im Parlament.* Die Wahl durch die einfache Stimmenmehrheit reduziert das Konsensbedürfnis zwischen politischen Kräften. Das beeinflusst negativ die Unabhängigkeit und Neutralität des jeweiligen Kandidaten.
- *Das Wahlverfahren des Präsidenten des VGG.* Der gemeinsame Vorschlag eines Kandidaten durch den Staatspräsidenten, den Präsidenten des OGHG und den Präsidenten des Parlaments kann wegen bestehender Meinungsunterschiede schwerfallen. Es wäre auch für die Unabhängigkeit des VGG besser, wenn dieses Verfahren ohne Einmischung von außen verlaufen würde.
- *Die passive richterliche Tätigkeit des Präsidenten des VGG.* Dieses Problem könnte man durch die Gründung des dritten Kollegiums, in dem der Präsident als Richter aktiver handeln würde, gelöst werden.
- *Die Monopolisierung des Vorschlagsrechts des Kandidaten zum Amt des Vizepräsidenten des VGG bei dem Präsidenten des VGG.* Alle Verfassungsrichter müssen dieses Recht haben.
- *Die Möglichkeit der Wiederwahl des Präsidenten und Vizepräsidenten des VGG.* Dieses potenzielle Einflussmittel muss aufgehoben werden.

Um die Stellung des VGG im System staatlicher Organe besser zu verdeutlichen, widmet die Dissertation ihre Aufmerksamkeit auch seinem Verhältnis zu anderen Organen. Im Unterschied zum Parlament führt das VGG keine rechtsetzende, sondern eine rechtsanwendende Tätigkeit aus. Zwar darf und muss es Verfassungsnormen manchmal weit auslegen, aber dabei die Grenzen der

Rechtsanwendung nicht verlassen. Diesbezüglich benimmt sich das VGG zurückhaltend und respektierend gegenüber dem Gesetzgeber. Das schließt aber gegenseitige Einflussmöglichkeiten nicht aus. So prüft das Verfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit der Parlamentswahlen sowie die Tätigkeit des Parlaments und entscheidet über seine Kompetenzfragen. Das Parlament nimmt seinerseits an der Formierung des VGG teil, regelt gesetzlich die Aufgaben und das Verfahren des Verfassungsgerichts und legt jährlich die Finanzierung des VGG durch das Haushaltsgesetz fest.

Im Kontext des Verhältnisses zwischen dem VGG und dem Parlament sind auch einige Themen zu erörtern, die eine theoretische sowie praktische Bedeutung in der georgischen Wirklichkeit haben.

Es handelt sich insbesondere um:

- *Die Übergehung der Entscheidungen des VGG.* Durch diesen negativen Schritt verletzt das Parlament den Verfassungsvorrang sowie das Ansehen des Verfassungsgerichts.
- *Die Überdeckung der Entscheidungen des VGG.* Die Neuverabschiedung einer als verfassungswidrig anerkannten Regelung kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn sie durch eine erhebliche Änderung rechtlicher oder tatsächlicher Umstände verursacht wurde.
- *Die verfassungskonforme Auslegung.* Sie stellt eine Kompromissvariante im Verhältnis zwischen dem Parlament und dem Verfassungsgericht dar. Die verfassungskonforme Auslegung muss aber wegen der eingeschränkten Reaktionsmöglichkeiten auf die Missachtung des Interpretationsvorschlags des VGG vorsichtig gehandhabt werden. Das Interesse des Grundrechtsschutzes geht in dieser Hinsicht dem Interesse der Wahrung positiver Beziehungen zum Gesetzgeber vor. Problematisch ist auch die Position des VGG, wonach eine Norm verfassungswidrig ist, wenn eine ihrer Auslegungsvarianten der Verfassung widerspricht. Diese Stellungnahme schließt die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung aus und muss geändert werden.
- *Den Appell an Gesetzgeber.* Dieses Institut ist positiv einzuschätzen dergestalt, dass das VGG auf eine gesetzgeberische Unterlassung oder auf eine mangelhafte Gesetzeslage hinweisen kann. Seine eventuelle Missachtung könnte aber das Ansehen des Verfassungsgerichts gefährden. Deswegen bedarf auch der Appell einer vorsichtigen Handhabung. Außerdem ist die in der Rechtsprechung des VGG verbreitete Platzierung des Appells im Entscheidungstenor als gesetzeswidrig zu vermeiden.
- *Die Verschiebung des Vollzugs der Entscheidung.* Sie dient dem Kompromiss zwischen dem Parlament und dem Verfassungsgericht. Dabei widerspricht die Verschiebung Art. 89 Abs. 2 VG, der die Außerkraftsetzung einer verfassungswidrigen Norm ab der Veröffentlichung der entsprechenden Entscheidung des VGG vorsieht. Deswegen bedarf sie einer verfassungsrechtlichen Verankerung.

Das Verhältnis des VGG zum Staatspräsidenten ist passiv. Wegen einer überstarken Stellung brauchte der Staatspräsident die Verfassungsbeschwerde als ein zusätzliches Mittel eigentlich nicht. Die mangelnde Aktivität gegen seine Normativakte lässt sich dadurch erklären, dass es andere einfachere Rechtsschutzmöglichkeiten gibt. Man kann jedoch einige Einflussmöglichkeiten betonen. Das VGG verfügt in dieser Hinsicht über deutlich effektivere Mittel. Es ist befugt, die Verfassungsmäßigkeit der Präsidentenwahlen und -tätigkeit zu kontrollieren sowie über die Kompetenzfragen des Staatspräsidenten zu entscheiden. Seinerseits beteiligt sich der Staatspräsident an der Formierung des Verfassungsgerichts sowie am Vorschlag des Kandidaten zum Amt des Gerichtspräsidenten.

Die Beziehung des VGG zur Regierung ist noch passiver. Als eventuelle Ursache dafür kann die frühere unterworfenere Stellung der Regierung gegenüber dem Staatspräsidenten genannt werden. Wegen der Stärkung des verfassungsrechtlichen Status der Regierung ist die Aktivierung dieses Verhältnisses zu erwarten. Das VGG hat durch die Prüfung der Kompetenzfragen und ihrer Tätigkeit einige theoretische Einflussmöglichkeiten auf die Regierung.

Die Tatsache, dass gerichtliche Akte der Verfassungskontrolle entzogen sind, hemmt das Verhältnis zwischen dem VGG und ordentlichen Gerichten. Jedoch gibt es potenzielle Überschneidungspunkte im Bereich der Kompetenzstreitigkeiten und insbesondere der Gerichtsvorlagen. Das VGG kann außerdem seine verfassungskonforme Auslegung ordentlichen Richtern übergeben. Dabei muss es ihren Auslegungsspielraum respektieren.

Die Entscheidungen des VGG können jederzeit als Grundlagen für die Revidierung der Strafurteile ordentlicher Gerichte dienen. Im Unterschied dazu lassen die Zivil- und Verwaltungsprozesse keine derartige Möglichkeit zu. Hier wird die Rechtssicherheit *a priori* bevorzugt. Man sollte aber die Interessen der Verfassungshoheit, der Gerechtigkeit und des Grundrechtsschutzes mit berücksichtigen. Als eine Lösung konnte die Bestimmung vernünftiger Fristen für die Revision dienen.

4. Die Garantien der Unabhängigkeit der Verfassungsrichter²³⁷⁷

Im Rechtsstaat stellt die richterliche Unabhängigkeit eines der wichtigsten Gebote dar. Die VG und die georgische Gesetzgebung enthalten in dieser Hinsicht verschiedene Garantien. Ein Teil der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen, wie z. B. die Unabhängigkeit des Richters und seine Bindung nur an Verfassung und Gesetz, das Verbot des Einflusses auf einen Richter, sind mit dem

²³⁷⁷ Ausführlich siehe oben S. 126 ff.

Schutz der ordentlichen Richter gemeinsam. Die Unabhängigkeit des Verfassungsrichters ist aber besser geschützt als die ordentlicher Richter. Das kommt im Folgenden zum Ausdruck:

- Die Verfassungsrichter sind keiner Dienstaufsicht unterworfen.
- Die Immunität der Verfassungsrichter ist besser gesichert.
- Das Impeachmentverfahren gegen Verfassungsrichter ist unzulässig.

Die soziale und materielle Lage der Verfassungsrichter ist gut gesichert. Auch die Inkompatibilitätsregeln dienen u. a. dem Ziel der Gewährleistung der Unabhängigkeit von Verfassungsrichtern. Dabei ist die Zulassung der Lehrtätigkeit kritisch zu betrachten, weil sie bei der effektiven Aufgabenerfüllung stören kann. Die Unabhängigkeit wird ebenso durch die gesetzliche Gewährleistung der Unvoreingenommenheit der Richter in konkreten Fällen gestärkt. Darüber hinaus ist im Kontext der Unterstützung der richterlichen Unabhängigkeit das Institut der abweichenden oder begleitenden Meinung zu nennen.

5. Die Wahrung der politischen Neutralität des VGG²³⁷⁸

Das Verfassungsrecht trägt einen politischen Charakter. Dementsprechend haben seine Anwendung und Auslegung durch das Verfassungsgericht eine große politische Bedeutung. Hinzu kommen insbesondere die Interpretationsmacht des Verfassungsgerichts, die allgemeine Bedeutung seiner Entscheidungen sowie ihre präventive Wirkung auf das Staatshandeln. Seinerseits wird das Verfassungsgericht in seiner Formierung und Tätigkeit einigermaßen politisch beeinflusst. Der politische Einfluss auf die richterliche Tätigkeit muss aber im Rahmen allgemeiner weltanschaulicher Auffassungen bleiben.

Für die Gewährleistung der politischen Neutralität des Verfassungsgerichts können sowohl objektive als auch subjektive Grenzen gezogen werden. Unter objektiven Rahmen ist vor allem gemeint, dass die Gerichtsentscheidungen sich auf objektivrechtliche Gründe stützen müssen. Die Wahl zwischen möglichen rechtlichen Optionen bedeutet keinesfalls eine politische Entscheidung. Das VGG bewegt sich in genannten Grenzen auch dann, wenn es sich um einen politisch sehr sensiblen Fall handelt. Unter dem subjektiven Rahmen wird vor allem die richterliche Selbstbeschränkung verstanden. Sie darf sich aber keinesfalls in eine Justizverweigerung verwandeln.

²³⁷⁸ Ausführlich siehe oben S. 165 ff.

6. Die Befugnisse des VGG im Kontext des Rechtsstaatsprinzips²³⁷⁹

Die Aufgaben des VGG, ihr Wesen und ihre Bedeutung für die Etablierung des Rechtsstaatsprinzips stellen den Gegenstand eines speziellen Teils der Dissertation dar. Im Allgemeinen muss bemerkt werden, dass alle Kompetenzen der Wahrung der Verfassungshoheit und dementsprechend der Verwirklichung des Rechtsstaatsgrundsatzes dienen.

Die abstrakte Normenkontrolle dient der Gewährleistung der Staatsmächtausübung im verfassungsmäßigen Rahmen. Ihre Schutzfunktion besteht in der Wahrung der Verfassungsordnung. Durch die abstrakte Normenkontrolle werden umstrittene verfassungsrechtliche Angelegenheiten geklärt, damit wird zur rechtlichen Stabilität beigetragen. So erfüllt sie die Rechtssicherheits- und Rechtsgewissheitsfunktionen. Diese Kompetenz des VGG kann auch dem Schutz des Gewaltenteilungsgrundsatzes effektiver als die Kompetenzstreitigkeit dienen, weil sie nicht nur in den Fällen der Kompetenzverletzung angewendet werden kann und sich nicht auf die Kompetenz bestimmende Verfassungsnormen beschränkt. Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle hat die Parlamentsminderheit die Chance, die Mehrheit zu balancieren und die Verfassungshoheit zu wahren.

Im Rahmen der Kompetenzstreitigkeit wird vor allem das Gewaltenteilungsprinzip geschützt. Da dadurch politisch sensible Streitigkeiten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben gelöst werden, trägt die Kompetenzstreitigkeit ebenso zur politischen und rechtlichen Stabilität bei. Die Minderheit kann durch diese Befugnis des VGG den Gewaltenteilungsgrundsatz und ihre Interessen beschützen. Die Beschränkung des Verfassungsgerichts nur auf Normativakte reduziert jedoch die Effektivität der Kompetenzstreitigkeit. In dieser Hinsicht würde die Erweiterung des Kreises der Beschwerdebefugten durch die Organe, deren Aufgaben in der VG festgelegt sind, auch eine positive Rolle spielen.

Durch die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Gründung und Tätigkeit politischer Bürgervereinigungen wird das politische System vor politischen Kräften geschützt, die die grundlegenden Verfassungsprinzipien und darunter das Rechtsstaatsprinzip bedrohen. Auch in diesem Kontext bekommt die politische Minderheit die Möglichkeit, neben ihren politischen Chancen die freiheitliche Verfassungsordnung zu verteidigen.

Die Prinzipien der demokratischen und freien Wahlen sind in der VG verankert. Ihre Wahrung stellt eine wichtige rechtsstaatliche Aufgabe dar. Das VGG erfüllt sie im Rahmen der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Wahlen und Referenden. Dabei schützt das Verfassungsgericht nicht nur objektive Werte, sondern auch subjektive Rechte auf Teilnahme an Wahlen und

²³⁷⁹ Ausführlich siehe oben S. 173 ff.

Referenden sowie auf freie Willensäußerung. Die Interessen der politischen Minderheit sind auch im Rahmen dieser Kompetenz gewahrt.

Die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde dient zuerst dem individuellen Rechtsschutz. Sie ist ein wichtiger Bestandteil des rechtsstaatlichen Rechtsschutzsystems. Aber die Akzentuierung nur dieser Seite, wie seitens des VGG geschehen, kann man kritisch betrachten. In den Grundrechten verkörpern sich auch die objektiven Grundwerte der Verfassung. Deswegen wahrt man durch die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde diese Werte und die Verfassungsordnung.

Im Rahmen der Verfassungsmäßigkeitskontrolle internationaler Verträge und Abkommen schützt das VGG die georgische Verfassungsordnung vor verfassungswidrigen internationalen Normen. Deshalb hat auch diese Kompetenz eine Bedeutung für den Rechtsstaat.

Das Rechtsstaatsprinzip verbietet willkürliche Entscheidungen u. a. denjenigen, die die Verfolgung der politischen Minderheit bezwecken. Das verhindert die Kompetenz des VGG, die in der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Anerkennung oder vorzeitigen Aufhebung des Abgeordnetenmandats besteht.

Durch die Beteiligung am Impeachmentverfahren trägt das VGG dazu bei, dass die höchsten Amtspersonen des Landes die Verfassung und ihre Grundwerte respektieren. Dabei hat diese Aufgabe auch eine präventive Auswirkung, indem sie ihre Adressaten zwingt, ihre Schritte vorher auf Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen.

Im Interesse des vertikalen Machtausgleichs steht die Prüfung der Verletzung des AVerfG. Das Gleiche kann man auch über die Kontrolle der Vereinbarkeit von Normativakten des Obersten Rates der AAR mit der VG, AVerfG, dem Verfassungsvertrag, internationalen Verträgen und Abkommen und georgischen Gesetzen sagen. Diese Kompetenzen sind zum Schutz des einheitlichen Rechtsraums und des rechtsstaatlichen hierarchischen Stufenaufbaus der Rechtsordnung anwendbar. Auch das Institut der Kommunalverfassungsbeschwerde kann zur vertikalen Machtbalance beitragen.

Die Verfassungsvorlage des ORJ kann für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit eine positive Rolle spielen. Sie bezweckt, die richterliche Unabhängigkeit zu schützen, die für den Rechtsstaat immanent ist.

Durch die Verfassungsvorlage eines Gerichts werden solche rechtsstaatliche Gebote wie Verfassungshoheit, Bindung der Judikative an Verfassung, Grundrechtsbindung der Staatsmacht, Rechtssicherheit und Rechtsfrieden gewahrt. Die Judikative kann die Verfassungsvorlage auch als ein Balancierungsmittel anderer Gewalten verwenden.

7. Die Reformierungsvorschläge der Verfassungsgerichtsbarkeit zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit²³⁸⁰

Die Verbesserung des Systems der Verfassungsgerichtsbarkeit wird zum Aufbau des Rechtsstaates in Georgien erheblich beitragen. Deswegen wurde diesem Thema ein spezieller Teil der Dissertation gewidmet. Insbesondere sind folgende Fragen hervorzuheben: die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Verfassungsänderungen, die vollständige Verfassungskontrolle der öffentlichen Gewalt und die Befreiung des Verfassungsgerichts von der strikten Bindung an Verfassungsbeschwerdeforderungen. Bei der Erörterung dieser Probleme dienen insbesondere deutsche Erfahrungen als wichtige Orientierungspunkte.

Die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Verfassungsänderungen gehört nicht zum Kompetenzkreis des VGG. Es gibt auch keine Verfassungsnorm, die als Prüfungsmaßstab dienen würde. Das Gleiche betont das VGG in seiner Rechtsprechung und vermeidet zu Recht die Übernahme dieser Funktion. Die Einführung der Kontrolle von Verfassungsänderungen ist die Aufgabe des Gesetzgebers und nicht des Verfassungsgerichts, das kein Rechtssetzungsorgan darstellt.

Die Notwendigkeit der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Verfassungsänderungen lässt sich insbesondere mit folgenden Argumenten begründen:

- *Die vorhandene negative Erfahrung.* In dieser Hinsicht ist das VerfG vom 27.12.2006 hervorzuheben, das die Manipulierung mit den Amtszeiten vom Parlament und Staatspräsidenten zuließ und den Demokratie- und Volkssouveränitätsprinzipien widersprach.
- *Die Verfassungsforderung.* Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VG wird die Staatsgewalt in dem von der Verfassung bestimmten Rahmen ausgeübt. Das gilt auch für das verfassungsändernde Handeln des Gesetzgebers.
- *Die Notwendigkeit der rechtsstaatlichen Mehrheitsmäßigung.* Im Bereich der Verfassungsänderungen ist die Mehrheit faktisch unkontrollierbar. Diese Tatsache stellt grundlegende Verfassungsprinzipien unter Gefahr und droht mit der Verwandlung der Demokratie in die Mehrheitswillkür.

Die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Verfassungsänderungen setzt die Einführung der Ewigkeitsgarantie in der VG voraus, welche die materiell-rechtlichen Forderungen an Verfassungsänderungen bestimmen muss. Ihre Konturen kann man unter Berücksichtigung der deutschen Erfahrungen sowie der georgischen Spezifik vorstellen. Die Ewigkeitsgarantie muss vor allem folgende Werte schützen:

²³⁸⁰ Ausführlich siehe oben S. 229 ff.

- *Die grundlegenden Prinzipien wie Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat, Menschenwürde, Bekenntnis zu Menschenrechten, Grundrechtsbindung.* Deren Aufhebung oder Aushöhlung würde das ganze Verrechtssystem erheblich beschädigen.
- *Das Wesen der Grundrechte.* Die Ewigkeitsgarantie muss den Grundrechtskatalog vor solchen Verfassungsänderungen schützen, die die Grundrechte in ihrem Wesen verletzen.
- *Die territoriale Integrität.* Auf die Staatsgrenzen, die verfassungsrechtlich verankert sind, darf nicht verzichtet werden. Das ist aus georgischer Sicht eine äußerst prinzipielle Frage.

Wie im Allgemeinen das georgische Modell der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Verfassungsänderungen aussehen könnte, wurde in der Dissertation anhand folgender Vorschläge dargelegt:

- *Die Form der Kontrolle.* Die repressive Kontrolle im Unterschied zur präventiven Kontrolle ermöglicht die Berücksichtigung des rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Effekts einer Verfassungsänderung. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Verfassungswidrigkeit erst nach der Einschätzung dieser Effekte klar wird. Die vorbeugende Kontrolle, obwohl man dadurch ein eventuelles Problem *ab initio* vermeiden kann, bewirkt die Einmischung des Verfassungsgerichts in das Gesetzgebungsverfahren. Das widerspricht seinem Wesen als eines Gerichtsorgans sowie dem Gewaltenteilungsprinzip und führt das Gericht zur unerwünschten Überpolitisierung.
- *Die Anfechtungsfrist.* Die Bestimmung einer vernünftigen Frist für die Anfechtung der Verfassungsänderungen ist im Interesse der Rechtssicherheit geboten.
- *Der Kreis der Beschwerdeführer.* Man muss der Tatsache Rechnung tragen, dass die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Verfassungsänderungen sowohl dem Schutz der objektiven Werte als auch der Wahrung der subjektiven Positionen dienen kann. Deswegen wäre es vernünftig, dass einerseits der Staatspräsident, die Regierung sowie ein Fünftel der Parlamentsmitglieder beschwerdebefugt sind. Andererseits sollte man jede Person sowie den Ombudsmann als Beschwerdeführer zulassen.
- *Die Form des Verfahrens.* Das Verfahren der Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Verfassungsänderungen sollte mit Ausnahme grundrechtsschützender Verfassungsbeschwerden keinen kontradiktorischen Charakter tragen. Das gebietet die objektive Funktion dieser Aufgabe, die vor allem im Schutz der Verfassungsordnung besteht.

In der Dissertation wurde auch die Ausdehnung der Verfassungskontrolle auf die ganze Tätigkeit der öffentlichen Gewalt vorgeschlagen. Die Beschränkung der Prüfung nur auf die Normativakte

wirkt besonders negativ auf den Grundrechtsschutz, weil dadurch ein breiter Bereich des staatlichen Handelns der Verfassungskontrolle entzogen ist. Die Erweiterung der Verfassungskontrolle lässt sich vor allem durch folgende Argumente begründen:

- *Die Anforderungen der VG.* Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VG darf die Staatsgewalt ausnahmslos nur in den durch die Verfassung bestimmten Grenzen ausgeübt werden. Das Gleiche kann man über Art. 6 Abs. 1 VG (Verfassungshoheit), Art. 7 Satz 2 VG (Grundrechtsbindung) und Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG (Verfassungsbindung der Richter) sagen. Diese Forderungen bedürfen einer effektiven institutionellen Unterstützung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit.
- *Die praktische Erfahrung.* Wegen der mangelhaften Kompetenz konnte das VGG in einigen Fällen die Grundrechte nicht beschützen. Das wohl bekannteste Beispiel dafür ist der Fall von *Burjanadze*. Sogar der EGMR hielt im Fall *Apostol gegen Georgien* die grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde für kein effektives Mittel im Sinne des Art. 35 Abs. 1 EMRK. Obwohl die Auffassung des EGMR bezüglich dieses konkreten Falles bezweifelt werden kann, ist seiner allgemeinen Beurteilung des georgischen Modells Rechnung zu tragen.

Im Kontext der Erweiterung der Verfassungskontrolle wurden die wichtigsten Seiten des deutschen Modells der Verfassungsmäßigkeitskontrolle des öffentlichen Handelns besprochen. Bei Berücksichtigung dieser Erfahrungen sind folgende Schritte sinnvoll:

- *Die Erweiterung der Verfassungsmäßigkeitsprüfung auf individuelle Rechtsakte.* Das würde die vollständige Kontrolle über die Verfassungsmäßigkeit des ganzen Verwaltungshandelns ermöglichen.
- *Die Erweiterung der Verfassungsmäßigkeitsprüfung auf Gerichtsentscheidungen.* Dazu gehören die Entscheidungen solcher Subjekte, die vom Staat zur richterlichen Tätigkeit und zur Verabschiedung verbindlicher und vollstreckbarer Entscheidungen, die potenziell Grundrechte verletzen könnten, berechtigt sind.
- *Die Erschöpfung des Rechtswegs.* Vor allem um eine zu erwartende Überbelastung des VGG zu vermeiden, wäre es vernünftig, den Zugang zum Verfassungsgericht durch diese Voraussetzung einzuschränken. Bei Berücksichtigung der deutschen Erfahrungen könnte man auf sie verzichten, wenn das durch ein überwiegendes Grundrechtsschutzinteresse geboten ist oder der Rechtsweg offenbar aussichtslos wäre.
- *Die organisatorische Vorbereitung der Reform.* Das VGG ist heutzutage nicht imstande, die erweiterte Verfassungskontrolle effektiv auszuüben. Deswegen sind einige

Vorbereitungsmaßnahmen wie die Aktivierung der Richtertätigkeit des Präsidenten des VGG, die Aufstockung der Kollegienzahl auf drei, die Entscheidung der Zulassungsfrage einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage von einem Verfassungsrichter sowie die Stärkung des Gerichtsapparats geboten.

- *Der stufenweise Übergang zum neuen Modell.* So könnte man die Gewöhnung des VGG zu neuen Aufgaben ermöglichen, bereits vorhandene Erfahrungen nutzen sowie eine mögliche Konfrontation mit ordentlichen Gerichten und die Umwandlung des Verfassungsgerichts in eine Superrevisionsinstanz vermeiden. Unter Berücksichtigung der genannten Faktoren empfehlen sich folgende Übergangsstufen: 1) die Verfassungskontrolle über die normativen Grundlagen der Gerichtsentscheidungen; 2) die Verfassungskontrolle bezüglich der Verletzung der Verfahrensgrundrechte durch eine Gerichtsentscheidung; 3) die vollständige Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Gerichtsentscheidungen.

Im Interesse der Rechtsstaatsetablierung wäre auch die Befreiung des VGG von der strikten Bindung an Verfassungsbeschwerdeforderungen. Das Gesetz beschränkt das Verfassungsgericht auf die Prüfung derjenigen Normen, die in einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage ausdrücklich gerügt sind. Die anderen Beschränkungen hat sich das VGG aber eher selbst auferlegt. Es begrenzt sich auf die Kontrolle bezüglich der in einer Verfassungsbeschwerde oder -vorlage genannten Verfassungsnorm. Dieser Rechtsprechung ist nicht zuzustimmen, weil in solchen Fällen die Interessen des Grundrechtsschutzes bevorzugt werden müssen.

Bei der Lockerung der Bindung an Verfassungsbeschwerdeforderungen muss man vermeiden, dass das Verfassungsgericht die Grenzen der jeweiligen Verfassungsbeschwerde oder -vorlage verlässt. Das würde seinem Wesen als Gerichtsorgan widersprechen. Andererseits darf das Verfassungsgericht im genannten Rahmen wichtige Fragen nicht ignorieren und sich nur auf die Beschwerdeforderung begrenzen. Unter Berücksichtigung der deutschen Erfahrungen muss dem VGG die Möglichkeit eingeräumt werden, auch diejenigen Normen aufzuheben, die zwar nicht gerügt wurden, aber ihren Sinn nach der Außerkraftsetzung der gerügten Norm verlieren oder mit ihr organisch verbunden sind. Im Fall einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde dürfen die Grenzen der Beschwerdeforderungen nur im Interesse des Beschwerdeführers verlassen werden.

IV. Einzelne Rechtsstaatselemente in der VG und in der Rechtsprechung des VGG

1. Die Grundrechtsbindung in der VG und in der Rechtsprechung des VGG²³⁸¹

Bei der Hervorhebung verschiedener Elemente des Rechtsstaatsprinzips in der Dissertation waren zwei Momente ausschlaggebend. Einerseits sind sie für das Rechtsstaatsprinzip im Allgemeinen sehr wichtig. Andererseits spielen diese Elemente eine bedeutende Rolle für die Etablierung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien.

Die Grundrechtsbindung gehört zu den tragenden Elementen des Rechtsstaatsprinzips. Sie gibt Grundrechten normative Kraft und gewährleistet in verschiedenen Bereichen individuelle Freiheit. Nach Auffassung des VGG verleiht die Grundrechtsbindung den Grundrechten eigentliche Wirkung und schützt sie vor staatlicher Willkür.

Der Grundsatz der Grundrechtsbindung ist durch Art. 7 Satz 2 VG verfassungsrechtlich verankert. Demgemäß binden die allgemein anerkannten Menschenrechte und Freiheiten das Volk und den Staat bei der Ausübung der Macht als unmittelbar geltendes Recht. In der Dissertation wurde versucht, diese Verfassungsnorm mithilfe der Erfahrungen der deutschen Lehre und Rechtsprechung auszulegen.

Unter den Grundrechten als unmittelbar geltendes Recht versteht man ihre Normativität und rechtliche Bindungskraft. Sie binden als Verfassungsrecht das Volk und den Staat und sind als subjektive verfassungsrechtliche Positionen gerichtlich durchsetzbar. Die Grundrechtsbindung fordert vom Staat die Unterlassung der Grundrechtseingriffe, aber manchmal auch aktives Handeln in Abhängigkeit vom Inhalt des jeweiligen Grundrechts. Deswegen haben die Grundrechte wie auch das VGG in seiner Rechtsprechung betont, nicht nur eine Abwehrfunktion. Nach der Position des Verfassungsgerichts gebieten z. B. die Rechte auf Eigentum und auf Unantastbarkeit des Privatlebens auch die positive staatliche Tätigkeit.

Die Grundrechte binden der Staatsmacht nicht nur als subjektive Rechte, sondern auch als objektive Werte. Die Grundrechtsbindung in dieser Hinsicht beeinflusst alle Rechtsbereiche inklusive des Privatrechts. Das VGG bietet ein ähnliches Verständnis der Grundrechte und Grundrechtsbindung. So z. B. wird in der Entscheidung Nr. 3/1/512 die doppelte Funktion der Grundrechte – als subjektive Rechte und als Bestandteile der Wertordnung der Verfassung – unterstrichen. Diesbezüglich ist der Einfluss der deutschen Erfahrungen, insbesondere des Lüth-Urteils, nicht zu übersehen.

²³⁸¹ Ausführlich siehe oben S. 274 ff.

Zum Kreis der bindenden Rechte gehören zweifelsohne die in der VG direkt verankerten Grundrechte. Art. 7 Satz 2 VG sieht aber die Bindung an die allgemein anerkannten Menschenrechte und Freiheiten vor. Das VGG hält solche Menschenrechte und Freiheiten für allgemein anerkannt, wenn über sie als höchste und unverletzliche Werte ein internationaler und allgemeiner Konsens besteht. Er kann seinen Niederschlag in internationalen Akten sowie in den diese Akte auslegenden Entscheidungen internationaler Gerichte finden. Aber das bedeutet *a priori* nicht, dass solche Rechte und Freiheiten zum Kreis bindender Rechte gehören. Für die Klarheit in diesem Bereich bedarf man der Auslegung von Art. 39 VG.

Art. 39 VG ist eine Eingangstür zum und gleichzeitig ein Filter der allgemein anerkannten Menschenrechte und Freiheiten im georgischen verfassungsrechtlichen Raum. Die Verfassung verweigert sich nicht jenen allgemein anerkannten Rechten, Freiheiten und Garantien, die zwar in der Verfassung nicht erwähnt sind, aber ihren Prinzipien innewohnen. Aufgrund der kritischen Einschätzung der manchmal großzügigen Auslegung von Art. 39 VG seitens des VGG kann man vor allem folgende Vorschläge für eine angemessene Interpretation dieser Verfassungsnorm machen:

- *Die Anerkennung nur der in den internationalen Akten positivierten Rechte.* So kann man Unklarheiten und einen zu weiten Interpretationsspielraum bei der Auslegung von Art. 39 VG vermeiden.
- *Die Anerkennung der Rechte, wenn das von Verfassungsprinzipien geboten ist.* Durch Art. 39 VG darf der Grundrechtskatalog erweitert oder ein Grundrecht breiter interpretiert werden, wenn andernfalls der Kern eines der grundlegenden Verfassungsprinzipien verletzt wäre.
- *Die Berücksichtigung der objektiv begrenzten Möglichkeiten des Staates im sozialen Bereich.* Die Ausweitung des Grundrechtskatalogs der VG durch Rechte, die der Staat objektiv nicht gewährleisten kann, stellt den Grundsatz der Grundrechtsbindung unter Gefahr.

Der Inhalt der Grundrechte spielt für die Bestimmung der Maßstäbe der Grundrechtsbindung eine große Rolle. Die Inhaltsinterpretation hängt wesentlich von der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ab. Diesbezüglich hat es eine schwere Aufgabe. Das Verfassungsgericht muss die Grundrechte möglichst weit auslegen, ohne sich gleichzeitig in einen Ersatzgesetzgeber zu verwandeln. Als negative Beispiele der zu engen Interpretation sind vor allem die Entscheidungen des VGG anzuführen, die so wichtige Werte wie Menschenwürde und Gleichheit eng interpretierten, dadurch ihre Bedeutung unzulässig reduzierten und manchmal sogar zur

Justizverweigerung führten. Das VGG hat später seine Rechtsprechung in diesem Bereich mit den allgemein anerkannten und verbreiteten Vorstellungen über Menschenwürde und Gleichheit in Einklang gebracht.

Das VGG bewältigte die Tendenz der zu formalistischen Interpretation der Grundrechte im Ganzen und ging zur weiten Auslegung über. So legte z. B. das Verfassungsgericht die Rechte auf Arbeit, auf gerichtlichen Schutz sowie die Gewissensfreiheit weit aus. Die Rechtsprechung des EGMR hatte diesbezüglich einen positiven Einfluss auf das VGG.

Bei der Interpretation der Grundrechte geht aber das VGG nicht zu weit. Wenn es durch alle Interpretationsmethode zum gleichen Ergebnis kommt, verzichtet das Verfassungsgericht auf eine weite Auslegung. Das ist gerechtfertigt, weil ansonsten das VGG die Rahmen der Interpretation verlassen und faktisch die Rechtssetzung beginnen würde.

Art. 7 Satz 2 VG bestimmt zwei Adressaten der Grundrechtsbindung – das Volk und den Staat. Das Volk übt die Macht gemäß Art. 5 Abs. 2 VG unmittelbar – durch Referenden sowie andere Formen der unmittelbaren Demokratie – oder mittelbar – durch seine Vertreter – aus. Im letzteren Fall handelt es sich um die Tätigkeit und dementsprechend um die Grundrechtsbindung des Staates. Die Grundrechtseinschränkung durch die unmittelbare Machtausübung des Volkes ist ausgeschlossen. Art. 74 Abs. 2 VG lässt kein Referendum über die Einschränkung der Grundrechte zu. Deswegen hat die Formulierung über die Grundrechtsbindung des Volkes eigentlich keine praktische Bedeutung.

Durch die Auslegung von Art. 7 Satz 2 VG und bei Berücksichtigung der Rechtsprechung des VGG sowie der deutschen Erfahrungen kann man bezüglich der Frage des Staates als Grundrechtsadressat zu folgenden Ergebnissen kommen:

- *Der Staat ist nur bei der Machtausübung an Grundrechte gebunden.* Jede staatliche Machtausübung ungeachtet ihrer Form unterliegt der Grundrechtsbindung. Auch das VGG hebt die inhaltliche Seite hervor und misst der formellen Seite eine untergeordnete Rolle zu.
- *Die Grundrechtsbindung erstreckt sich auf die gesamte staatliche Machtausübung.* Sie lässt keine Ausnahme zu. Darunter fallen auch diejenigen Aufgaben, die der Staat im Ausland alleinverantwortlich ausübt.
- *Die Grundrechtsbindung gilt nur für die georgische Staatsmacht.* Auch bei der Vollstreckung ausländischer Hoheitsakte handelt es sich um die Tätigkeit innerstaatlicher Organe.
- *Die Grundrechte binden den Staat auf dem gesamten Staatsgebiet Georgiens.* Die zurückhaltende Position des VGG bezüglich der Entbindung des Staates von der Grundrechtsbindung in den besetzten Gebieten ist deswegen kritisch einzuschätzen.

Zur Legislative als dem Bindungsadressaten gehören das Parlament Georgiens sowie seine Organe und der Oberste Rat der AAR. Dabei ist die verfassungsändernde Tätigkeit des Parlaments faktisch nicht grundrechtsgebunden. Im Kontext der Grundrechtsbindung der rechtsprechenden Gewalt sind folgende Momente zu betonen:

- *Die Grundrechtsbindung hat vor allem eine Verbotswirkung.* Der Gesetzgeber darf kein grundrechtswidriges Gesetz verabschieden.
- *Die Grundrechtsbindung gebietet manchmal das Handeln.* Der Gesetzgeber kann auch durch die Unterlassung die Grundrechte verletzen, wenn sie seine Aktivität fordern.
- *Die gesetzgeberische Tätigkeit ist sowohl im privatrechtlichen als auch im öffentlich-rechtlichen Bereich grundrechtsgebunden.* Die Bindung im privatrechtlichen Bereich ist aber wegen der Respektierung der Privatautonomie und des höheren Flexibilitätsbedarfs etwas milder.
- *Nur der Gesetzgeber darf im verfassungsrechtlichen Rahmen die Grundrechte einschränken.* Dieses Monopol des Gesetzgebers ist zwar in der VG nicht direkt erwähnt, aber lässt sich von Art. 3 Abs. 1 Buchst. „a“ in Verbindung mit Art. 48 VG ableiten. Darüber hinaus sehen einige Verfassungsnormen konkrete Gesetzesvorbehalte vor. Die Einschränkung einiger Grundrechte wie z. B. die Restriktion der Würde des Menschen ist wegen ihres Wesens und des Inhalts der jeweiligen Verfassungsvorschrift ausgeschlossen.
- *Die Einschränkung des Grundrechts muss sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht der Verfassung entsprechen.* Das betont auch das VGG in seiner Rechtsprechung.

Bei der Bestimmung des Kreises der Exekutivorgane als Bindungsadressaten wurden die deutschen Erfahrungen in Anspruch genommen, wonach darunter alle Organe fallen, die nicht zur Legislative oder Judikative gehören. Gemäß Art. 2 Abs. 1 Buchst. „a“ AVGB stellt jede Person, die öffentliche Aufgaben erfüllt, ein Verwaltungsorgan dar. Das bedeutet, dass auch solche Personen, die die mittelbare Staatsverwaltung ausführen, grundrechtsgebunden sind. Im Bereich der Grundrechtsbindung der vollziehenden Gewalt wurden folgende Eigenschaften hervorgehoben:

- *Jede direkt oder indirekt ausgeführte öffentliche Tätigkeit der Exekutive ist der Grundrechtsbindung unterworfen.* Darunter fallen sowohl die Handlungen als auch die Akte aller Art.
- *Das privatrechtliche Handeln der Exekutive ist teilweise grundrechtsgebunden.* Das ist der Fall, wenn der Staat Alleinbesitzer eines Unternehmers ist oder es sich um eine gemischt öffentliche Gesellschaft handelt. Die gemischt wirtschaftlichen Gesellschaften mit

staatlicher Beteiligung sind der Grundrechtsbindung nicht unterworfen. Der Staat als ein Anteilseigner muss jedoch seine Beteiligung unter Beachtung der Grundrechte ausüben.

- *Die Grundrechtsbindung gilt auch für besondere Gewaltverhältnisse.* Dabei müssen ihre Spezifik berücksichtigt und breitere Eingriffsmöglichkeiten eingeräumt werden.
- *Die Grundrechtsbindung kann das Handeln der Exekutive sowohl verbieten als auch gebieten.* Das ist vom jeweiligen Grundrecht abhängig.
- *Die Grundrechtsbindung der vollziehenden Gewalt ist mit dem Prinzip des Vorrangs und Vorbehalts des Gesetzes verbunden.* Die Exekutive ist an Gesetze gebunden. Diese sind ihrerseits an Grundrechte gebunden und stellen einen wichtigen Faktor der Grundrechtsbindung dar. Wenn aber der Gesetzgeber passiv bleibt, muss die vollziehende Gewalt direkt auf die Verfassung zurückgreifen, um ihren Schutzpflichten nachzukommen.

Im Bezug auf die Spezifik der Grundrechtsbindung der Judikative wurden folgende Fragen betont:

- *Das bipolare Verhältnis der rechtsprechenden Gewalt zu Grundrechten.* Einerseits schützt die Judikative, insbesondere das Verfassungsgericht, Grundrechte und kontrolliert in dieser Hinsicht andere Gewalten. Andererseits ist selbst die rechtsprechende Gewalt als ein Teil der Staatsgewalt der Grundrechtsbindung unterworfen.
- *Der doppelte Charakter der Grundrechtsbindung der Judikative.* Die Gerichte müssen Grundrechte sowohl in prozessualer als auch in materieller Hinsicht wahren.
- *Die inhaltliche Grundrechtsbindung der Gerichtsentscheidungen sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privatrechtlichen Bereich.* Im privatrechtlichen Bereich ist die Bindung jedoch weniger streng aufgrund des Bedarfes der Gewährleistung an mehr persönlicher Freiheit.
- *Die grundrechtskonforme Auslegung des Rechts.* Bei der Interpretation der Rechtsnormen müssen sich die Gerichte an den Forderungen der Grundrechte orientieren.
- *Die doppelte Funktion der Richtervorbehalte in der VG.* Nach Auffassung des VGG schränkt im Rahmen eines Richtervorbehalts das Gericht Grundrechte ein. Andererseits trägt die Tätigkeit des Gerichts einen schützenden Charakter, weil es gewährleistet, dass die Beschränkung nicht übermäßig und verfassungswidrig wird.

2. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der VG und in der Rechtsprechung des VGG²³⁸²

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist in der VG direkt nicht verankert. Dennoch spielt er eine führende Rolle in der Rechtsprechung des VGG. Das georgische Verfassungsgericht, ähnlich wie die deutsche Rechtsprechung und Lehre, hält dieses Gebot für ein Element des Rechtsstaatsprinzips. Es fordert die Relation des staatlichen Handelns auf den legitimen Zweck sowie seine Begrenzung auf das geeignete, erforderliche und proportionale Mittel für die Erreichung dieses Zwecks. So verhindert das Verhältnismäßigkeitsprinzip, wie auch das VGG betont, die staatliche Willkür. Das Verfassungsgericht unterstreicht ebenso seine Bedeutung für den verhältnismäßigen Ausgleich von Interessen des Einzelnen und der Gemeinschaft. Das VGG verbindet das Verhältnismäßigkeitsgebot mit der Grundrechtsbindung. Nach seiner Auffassung wäre ohne dieses Gebot ein Grundrechtseingriff keinen materiellen Schranken unterworfen.

Das VGG wie das BVerfG und die deutsche Lehre heben drei Teilgebote des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hervor. Die Grundrechtsbeschränkung unter Berücksichtigung des jeweiligen legitimen Zwecks muss geeignet, erforderlich und angemessen sein. Nach der Rechtsprechung des VGG haben alle staatlichen Organe ohne Ausnahme diese Forderungen zu beachten.

Der Eingriffszweck ist mit allen Teilgeboten verbunden und spielt eine führende Rolle bei ihrer Ermittlung. Das VGG hält zwecklose Grundrechtseingriffe zu Recht für willkürlich. Nach seiner Position muss der erste Schritt der Verhältnismäßigkeitsprüfung die Klärung des Eingriffszwecks sein. Das VGG macht die Weite des gesetzgeberischen Ermessens bei der Bestimmung des Zwecks von solchen Faktoren abhängig wie Wichtigkeit des jeweiligen Zwecks sowie Schwere und Wesen eines Grundrechtseingriffs. Das Verfassungsgericht räumt dem Gesetzgeber einen Spielraum auch dann ein, wenn die Eingriffsziele durch Verfassungsnormen bestimmt sind. Dabei unterstreicht es, dass der Gesetzgeber in einem solchen Fall keine neuen Zwecke erfinden darf.

Das VGG wie das BVerfG fordern die Legitimität des Zwecks. Darunter verstehen sie seine Rechtmäßigkeit und Verfassungsmäßigkeit. Das VGG sieht das Ziel der Grundrechtseinschränkungen im Schutz anderer verfassungsrechtlicher Güter – der Rechte anderer und der Interessen der demokratischen Gemeinschaft.

Die Geeignetheit bedeutet die Wahl einer Maßnahme, die für die Zweckerreichung tauglich ist. Sie schließt die Verwendung ungeeigneter und willkürlicher Mittel aus. Die Position des VGG betreffend die Geeignetheit ähnelt der Auffassung des BVerfG. Die Geeignetheit wird nicht als die

²³⁸² Ausführlich siehe oben S. 311 ff.

Wahl des effektivsten Mittels missverstanden. Das VGG fordert, dass ein Mittel die Zielerreichung ermöglichen muss. Das ist nicht die Tatsache, wenn:

- das Mittel offensichtlich ineffektiv ist,
- keine logische Verbindung zwischen dem Mittel und Zweck besteht,
- die Umgehung eines Mittels offensichtlich möglich ist,
- das Mittel die Erreichung des Zwecks ausschließt.

Aus dem oben dargelegten Kontext fällt die Entscheidung Nr. 1/3/534 heraus. Sie fordert bezüglich der Geeignetheit, dass man durch das Mittel den Zweck unbedingt und tatsächlich erreichen muss. Diese Anforderungen sind aber überzogen. Unlogisch klingt auch die Behauptung des VGG, wonach dem Staat ein besonders weites Ermessen zusteht, wenn nur ein einziges Mittel für die Zielerreichung vorhanden ist, denn eine solche Lage würde ja jede Wahlmöglichkeit ausschließen. Die Erforderlichkeit bedeutet, dass das Mittel nicht über das für die Zweckerreichung notwendige Maß hinausgehen darf. Das VGG – gleich der deutschen Rechtsprechung und Lehre – hält diesen Grundsatz für verletzt, wenn man das Ziel durch ein anderes, weiches und weniger beschränkendes Mittel erreichen kann.

Was das Gebot der Angemessenheit betrifft, fordert das VGG ein vernünftiges und gerechtes Verhältnis zwischen Mittel und Ziel. Der durch einen Grundrechtseingriff geschützte Wert muss bedeutender als der Schaden für das jeweilige Grundrecht sein. Das VGG verwendet diesbezüglich die in der Rechtsprechung des BVerfG bekannte Je-desto-Formel. Je schwerer die Grundrechtseinschränkung ist, desto wichtiger muss der verfolgte Zweck sein. Im Kontext der Angemessenheit misst das VGG solchen Momenten wie der Intensität und Dauer eines Eingriffs, der Bedeutung eines eingeschränkten Grundrechts, der Einschätzung eventueller Gefahren sowohl für das jeweilige Grundrecht als auch für ein durch seine Beschränkung geschütztes Gut eine große Bedeutung zu. Das VGG räumt dem Gesetzgeber einen umso breiteren Ermessensspielraum ein, je größer die Gefahr für die zu schützende Werte ist.

Im Ganzen entspricht die Rechtsprechung des VGG im Bereich der Verhältnismäßigkeit den allgemein anerkannten und verbreiteten Standards. Einige Momente sind aber verbesserungsbedürftig. So muss das VGG in Zukunft die Ignorierung der Fragen der Geeignetheit und Erforderlichkeit, die in einigen Entscheidungen zu erkennen sind, vermeiden. Andernfalls kann man zu einem falschen Endergebnis kommen. Außerdem bedarf die Rechtsprechung des VGG mehr Klarheit und einer besseren Strukturierung. Aus der Entscheidung muss man deutlich erkennen, um welche Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung es sich handelt und welcher Auffassung das Verfassungsgericht diesbezüglich ist.

3. Die Rechtssicherheit in der VG und in der Rechtsprechung des VGG²³⁸³

Der Rechtssicherheit und ihren Aspekten wird in der Rechtsprechung des VGG eine große Aufmerksamkeit gewidmet. Das Gebot hat seine verfassungsrechtliche Grundlage im Rechtsstaatsprinzip, findet aber seinen Niederschlag auch in verschiedenen Normen der VG. Im Allgemeinen fordert die Rechtssicherheit, dass das Recht erkennbar, verlässlich, berechenbar, klar und widerspruchsfrei ist.

Die Normenklarheit ist mit der Rechtssicherheit verbunden und verlangt die entsprechende Ausfertigung und Verkündung von Rechtsnormen, damit jedermann Zugriff auf Informationen zu seiner Rechtslage hat. Diesbezüglich fordert die VG durch Art. 68 Abs. 2, 5 und 6 die Verkündung aller Gesetze und legt deren Verfahren fest. Die Bedeutung der Zugänglichkeit eines Gesetzes im Kontext der Rechtssicherheit hebt auch das VGG hervor.

Die georgische Gesetzgebung gewährleistet auch die Normenklarheit der Akte der Judikative und Exekutive. So schreibt z.B. Art. 85 Abs. 1 Satz 3 VG die öffentliche Verkündung der Gerichtsentscheidungen vor. Aber einige Momente wie die Verzögerung der Veröffentlichung von Begründungen der Gerichtsentscheidungen in Zivil- und Verwaltungsverfahren verdienen eine gerechte Kritik.

Das VGG verbindet das Bestimmtheitsgebot mit der Rechtssicherheit und dem Rechtsstaatsprinzip. Die Maßstäbe der Bestimmtheit hängen von einem konkreten Fall ab. Im Hinblick auf die Bestimmtheit kann man in der Rechtsprechung des VGG insbesondere folgende Momente hervorheben:

- *Die Anforderung an bestimmte und erkennbare Formulierungen.* Ein Gesetz muss die von ihm geregelten Verhältnisse klar erwähnen, darlegen und abgrenzen, damit sowohl die Bürger als auch die Rechtsanwender es erkennen und befolgen können.
- *Die hinreichende Bestimmtheit.* Das Übermaß in dieser Hinsicht gefährdet die Einzelfallgerechtigkeit. Das Untermaß kann die Willkür des Rechtsanwenders stimulieren. Das VGG bestimmt einige Standards für die hinreichende Bestimmtheit wie die klare Formulierung der Hauptidee, Ziele und des Willens des Gesetzgebers, die Vermeidung der bloßen Nennung der Begriffe ohne ihre Definition, den Verzicht auf unklare Formulierungen, die die vom Gesetzgeber zu regelnden Fragen in den Ermessensraum von Rechtsanwendern verschieben. Dabei kann man die Forderung des VGG an die optimale Bestimmtheit und einen faktischen Ausschluss der verfassungskonformen Auslegung in einigen Entscheidungen als widersprüchlich einschätzen.

²³⁸³ Ausführlich siehe oben S. 326 ff.

- *Die Abhängigkeit der Bestimmtheitsanforderungen von der Intensivität des Grundrechtseingriffs.* Das VGG macht richtigerweise die Strenge der Bestimmtheitsprüfung bei Grundrechtseingriffen von deren Intensivität und Schwere abhängig. Im Allgemeinen stellt die Bestimmtheitsprüfung eines Grundrechtseingriffs einen wichtigen Bestandteil der Verfassungsmäßigkeitsprüfung in der Rechtsprechung des VGG dar. Es wird kontrolliert, ob Ziele, Grundlagen und Folgen einer Grundrechtseinschränkung bestimmt und vorhersehbar sind. Besonders strenge Anforderungen stellt das VGG an verdeckte Eingriffe in Grundrechte wie z. B. die Kommunikationsüberwachung. Das Gleiche kann man auch über seine Rechtsprechung im Bereich des Straf- und Polizeirechts sagen.

Der Gesetzgeber kann aber nicht alle Einzelheiten regeln. Deswegen verwendet er manchmal unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln. Die Auffassung des VGG darüber fällt mit der Position der deutschen Rechtsprechung und Lehre zusammen. Es betont die Notwendigkeit der Flexibilität von Regelungen, die im Interesse ihrer Anpassung an die Praxis liegt. Das Verfassungsgericht fordert jedoch die Bestimmung allgemeiner Kriterien, aufgrund derer man einen konkreten Anwendungsfall erörtern und beurteilen konnte. Das VGG hält das Bestimmtheitsgebot für verletzt, wenn nach der Anwendung aller möglichen Auslegungsmethoden das Wesen oder die Geltungsgrenzen einer Norm unklar bleiben.

Im Kontext der Bestimmtheit ist für das VGG der Inhalt und nicht die Anwendungspraxis einer gerügten Norm ausschlaggebend. Wenn aber der Verdacht besteht, dass die grundrechtsverletzende Anwendungspraxis durch die Unbestimmtheit verursacht ist, verwendet das Verfassungsgericht den Test der „gewissenhaften Auslegung“. So stellt man fest, ob der Verursacher einer Grundrechtsverletzung die Unbestimmtheit einer Norm oder die Willkür eines Rechtsanwenders war. Wenn durch eine vollständige und unvoreingenommene Anwendung aller Auslegungsmethoden sich eine Norm klar auslegen und nicht willkürlich und grundrechtsschädigend anwenden lässt, dann hat sie kein Problem mit der Bestimmtheit.

Zu den Elementen der Rechtssicherheit gehören die Rechtsbeständigkeit und der Vertrauensschutz. In diesem Bezug ist vor allem das Thema der Rückwirkung belastender Gesetze zu nennen. Art. 42 Abs. 5 VG enthält ein absolutes Verbot für die rückwirkende Einführung oder Verschärfung jeder Art der Verantwortung. So breit legt auch das VGG diese Verfassungsnorm aus. Es betont die Bedeutung dieses absoluten und ausnahmslosen Verbotes sowohl für einzelne Personen als auch für die Rechtssicherheit und gesamte Wertordnung.

Art. 42 Abs. 5 VG schöpft aber das Rückwirkungsthema nicht aus. Im Lichte der rechtsstaatlichen Gedanken der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit sind auch andere rückwirkende

Verschlechterungen von Rechtspositionen zu beurteilen. Als Beispiel kann man die Frage von Verjährungsfristen anführen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG entfällt die Verfolgbarkeit mit der Strafbarkeit und nicht dagegen mit der Verfolgbarkeit die Strafbarkeit. Das VGG verkennt aber diesen Umstand und setzt die Verlängerung der Verjährungsfrist nach ihrem Ablauf der indirekten Einführung der Strafbarkeit gleich. Deswegen wendet das Verfassungsgericht Art. 42 Abs. 5 VG fälschlicherweise als einen Prüfungsmaßstab an. Wie ausgeführt, enthält diese Verfassungsnorm ein absolutes Rückwirkungsverbot und lässt deshalb keinen Raum für die Differenzierung und Ausnahmen zu, die das VGG bezüglich der Verlängerung von Verjährungsfristen bietet. Das VGG musste das Problem nicht aufgrund Art. 42 Abs. 5 VG, sondern in Bezug auf die Rechtssicherheit und das jeweilige Grundrecht einschätzen.

Das VGG hat die Klassifizierung der Rückwirkung vom BVerfG auf echte (retroaktive) und unechte (retrospektive) Rückwirkung im Ganzen übernommen. Ihm sind aber in diesem Bereich folgende Fehler unterlaufen:

- *Die übertriebene Beschränkung der echten Rückwirkung.* Das VGG lässt sie nur dann zu, wenn die echte Rückwirkung die Lage des Betroffenen verbessert. Dabei verkennt es, dass auch in anderen besonders gerechtfertigten Fällen die echte Rückwirkung zugelassen werden kann.
- *Die enge Auslegung von Art. 42 Abs. 5 VG.* Diese Verfassungsform legt ein lückenloses Rückwirkungsverbot fest und verbietet nicht nur die echte Rückwirkung, wie das VGG behauptet.
- *Die zu liberale Haltung zur unechten Rückwirkung.* Es gibt Fälle, in denen auch die unechte Rückwirkung ausnahmsweise unzulässig sein kann.

Der Vertrauensschutz muss auch bei den nicht rückwirkenden Änderungen der Rechtslage berücksichtigt werden, wie z. B. bei der Verkürzung der früheren Begünstigungen. Das VGG macht aber keine Abwägung zwischen dem Vertrauensschutz und den Änderungsinteressen, was in einer solchen Situation sinnvoll wäre. So kann man zu einem falschen und für die Allgemeinheit sowie für Dritte negativen Schluss kommen. Die Rechtsprechung des VGG in diesem Bereich zeichnet sich auch durch die Widersprüchlichkeit ab. Das Verfassungsgericht räumt einerseits dem Vertrauensschutz einen absoluten Vorrang ein, andererseits weist es in der gleichen Entscheidung auf die Notwendigkeit der Abwägung hin.

Die Beständigkeit der Verwaltungsakte und der von ihr ausgehende Vertrauensschutz sind in Georgien durch AVGB bestimmt und gehören zum Kompetenzbereich ordentlicher Gerichte. Die Position des VGG über dieses Thema ist nicht bekannt. Im Unterschied dazu hat das

Verfassungsgericht seine Auffassung betreffend die Beständigkeit und den Vertrauensschutz an Gerichtsentscheidungen dargelegt. Es hält das Vertrauen zum Gericht und seine Entscheidungen für eine wichtige Garantie der Rechtssicherheit. Deswegen empfindet das VGG eine zeitlich unbeschränkte Wiederaufnahmemöglichkeit im Zivilverfahren als für das Vertrauen zum Gericht und für die rechtzeitige Klärung der Streit schädlich und unzulässig. Demgegenüber bewirkt die Spezifik des Objekts der strafrechtlichen Einwirkung nach Auffassung des Verfassungsgerichts die zeitliche Nichteinschränkung der Wiederaufnahme des Strafverfahrens. Die Abwägung zwischen den Interessen der Beständigkeit und des Vertrauensschutzes und denjenigen der Wiederaufnahme stellt einen richtigen Schritt des VGG dar. Das Verfassungsgericht muss sie auch in denjenigen Fällen durchführen, wenn der Staat als eine Gerichtspartei an der Beständigkeit interessiert ist. Die *a priori*-Bevorzugung von Privatinteressen stellt keine richtige Entscheidung dar, weil in einigen Fällen das öffentliche Interesse an der Beständigkeit einer Gerichtsentscheidung überwiegen kann.

4. Der Gewaltenteilungsgrundsatz in der VG und in der Rechtsprechung des VGG²³⁸⁴

Die Gewaltenteilung stellt nach verbreiteter Meinung ein wichtiges formelles Rechtsstaatsselement dar. Durch sie wird die Staatsmacht gemäßigt und demzufolge die Freiheit geschützt. Die Gewaltenteilung hat funktionelle, organisatorische und personelle Aspekte. Auch Art. 5 Abs. 4 VG weist auf die Gewaltenteilung als eine Grundlage der Staatsmachausbübung hin. In der Dissertation wurden die verfassungsrechtliche Lage bezüglich dieses Gebots in Georgien sowie die Stellung und Beziehungen zwischen verschiedenen Gewalten erörtert.

Gemäß Art. 48 VG ist das Parlament das höchste Repräsentationsorgan des Staates. Seine wichtigsten Aufgaben sieht die Verfassung in der:

- Ausübung der gesetzgebenden Gewalt,
- Bestimmung der Richtlinien der Innen- und Außenpolitik,
- Kontrolle über die Tätigkeit der Regierung in dem durch die Verfassung bestimmten Rahmen.

Die Stellung des Parlaments gegenüber der vollziehenden Gewalt ist insbesondere durch folgende Faktoren gesichert:

- *Gesetzesvorrang und -vorbehalt*. So werden z. B. gemäß Art. 78 Abs. 5 VG die Rechtsakte der Regierung nur aufgrund und zur Erfüllung der Verfassung und der Gesetze verabschiedet.

²³⁸⁴ Ausführlich siehe oben S. 357 ff.

- *Exklusive Aufgaben des Parlaments.* Die VG bestimmt einige Aufgaben, die nur der Gesetzgeber erledigen darf. Das VGG betrachtet ihre Übertragung auf eine andere Gewalt als eine Verletzung des Gewaltenteilungsgebots.
- *Die Kontrolle über die Exekutive.* Das Parlament verfügt in dieser Hinsicht über verschiedene Möglichkeiten wie die Kontrolle durch Parlamentsausschüsse und -kommissionen, die Fragen einzelner Abgeordneter sowie einer parlamentarischen Gruppe oder einer Fraktion. Die Effektivität der Interpellation muss jedoch erhöht werden. Das Parlament kann zwar die amtliche Verantwortung eines Regierungsmitglieds beim Ministerpräsidenten beantragen, aber der weitere Verlauf des Verfahrens bleibt offen. Der Ministerpräsident kann den Antrag ohne jede Begründung ignorieren. Das schwächt die Positionen der Legislative.
- *Die Inkompatibilität des Abgeordnetenmandats mit Regierungs- und Verwaltungsämtern.* Sie trägt einen lückenlosen Charakter und entspricht den Anforderungen der Gewaltenteilung.

Die allgemeine Tendenz der Schwächung von Positionen des Staatspräsidenten beeinflusste das Verhältnis des Parlaments zu ihm. So verlor z. B. der Staatspräsident die Befugnis der Gesetzgebungsinitiative. Er behält aber das Vetorecht, das das Gesetzgebungsverfahren einigermaßen beeinflussen kann. Der Staatspräsident hat nach wie vor auch das Recht auf die Auflösung des Parlaments. Jedoch stellt dieses Institut zurzeit eher ein Mittel für die Lösung politischer Krisen von einem unabhängigen Arbitr als eine Einflusswaffe der Exekutive gegen die Legislative wie zuvor dar.

Die Gesetzesbindung der Richter stärkt die Stellung der Legislative gegenüber der rechtsprechenden Gewalt. Das Parlament bestimmt prozessuale, materielle und organisatorische Grundlagen der richterlichen Tätigkeit. Darüber hinaus wählt es einige hohe Amtspersonen der Judikative.

Art. 78 Abs. 1 Satz 1 VG bestimmt den Status und die Hauptaufgabe der Regierung. Sie stellt das höchste Organ der vollziehenden Gewalt dar. Die Hauptfunktion der Regierung besteht in der Ausübung der Innen- und Außenpolitik des Landes. Unter Beachtung der „negativen Konzeption“ sind der georgischen Exekutive auch solche Organe zuzurechnen, die zwar keine Teile des Regierungssystems sind, aber weder zur Judikative noch zur Legislative gehören.

Die Regierungsformierung ist mit den Parlamentswahlen gekoppelt. Die Regierung und ihr Programm brauchen das Vertrauen des Parlaments. Das stärkt selbstverständlich die Positionen der rechtsprechenden Gewalt bezüglich der Exekutive. Das Gleiche kann man über das Institut des

positiven Misstrauensvotums sagen. Hinzu kommt auch die Tatsache, dass die Durchführung der Politik von der Regierung im Rahmen der vom Parlament bestimmten Richtlinien erfolgt und sie gegenüber dem Parlament verantwortlich ist.

Ihrerseits hat die Regierung die Möglichkeit, das Gesetzgebungsverfahren zu beeinflussen. Sie hat das Recht der Gesetzgebungsinitiative. Darüber hinaus muss der von der Regierung vorgeschlagene Gesetzentwurf aufgrund ihrer Forderung vor anderen Entwürfen erörtert werden. Manchmal hat die Regierung sogar das Monopol auf die Gesetzgebungsinitiative. So darf nur sie den Entwurf des Gesetzes über die Struktur, Aufgaben und Arbeitsweise der Regierung vorlegen.

Insbesondere der Haushaltsbereich ist durch wechselseitige Einflussmöglichkeiten des Parlaments und der Regierung gekennzeichnet. Einerseits stärkt die Position der Legislative, dass: 1. nur das Parlament Haushaltsgesetze verabschieden darf; 2. die Regierung für die Erfüllung des Haushaltsplans dem Parlament rechenschaftspflichtig ist; 3. das Parlament die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes zwei Monate lang vom Beginn des Haushaltsjahres verweigern und so den Misstrauensantrag stellen kann. Andererseits ist die Position der Regierung durch folgende Umstände gesichert: 1.) Nur sie darf den Haushaltsentwurf dem Parlament vorlegen. 2.) Die Änderungen im Haushaltsentwurf bedürfen der Regierungszustimmung. 3.) Die Regierungszustimmung ist ebenfalls für die Gesetzentwürfe obligatorisch, die Ausgaben erhöhen, Einnahmen senken oder die Übernahme von neuen finanziellen Verpflichtungen vorsehen. Die geschilderte Lage betont die Notwendigkeit der Zusammenarbeit und der Kompromissbereitschaft von Gewalten.

Die Exekutive kommt mit der Judikative, insbesondere mit der ordentlichen Gerichtsbarkeit, aktiv in Berührung. Dabei wird ihre Position dadurch gestärkt, dass gemäß VGB die georgischen Gerichte sich auf eine bloße Rechtskontrolle beschränken.

Obwohl die heutige Stellung des Staatspräsidenten einen Schatten seines früheren Status darstellt, bleibt er jedoch eine wichtige Figur, insbesondere in politischen Krisen. Gemäß Art. 69 VG ist der Staatspräsident das Staatsoberhaupt, der oberste Befehlshaber der Streitkräfte sowie der Repräsentant des Landes in den internationalen Beziehungen. Zu seinen Hauptaufgaben gehört die Gewährleistung

- der Integrität und Unabhängigkeit des Landes und
- des Funktionierens der Staatsorgane im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Befugnisse.

Die Schwächungstendenz des Staatspräsidenten macht sich insbesondere im Verhältnis zur Exekutive bemerkbar. In dieser Hinsicht sind zwei Richtungen hervorzuheben. Einerseits hat der Staatspräsident eine Reihe der Einflussmöglichkeiten auf die Regierung verloren. Andererseits

wächst der Einfluss der Regierung auf ihn. Es handelt sich insbesondere um die Notwendigkeit der Regierungszustimmung oder des Regierungsvorschlags bei der Ausübung der Befugnisse des Staatspräsidenten. Eine wichtige Novelle diesbezüglich stellt das Institut der Gegenzeichnung dar. Die erwähnten Veränderungen sind im rechtsstaatlichen Sinne positiv einzuschätzen. Sie verbessern die Balance zwischen Gewalten und reduzieren autoritäre Tendenzen.

Die Judikative stellt eine wichtige Garantie für die Wahrung der Freiheit dar. Sie ist im Vergleich mit anderen Gewalten stärker geschützt und strenger gesondert. Das ergibt sich auch aus solchen Bestimmungen der VG wie dem Rechtsprechungsmonopol der Gerichte, dem Einflussverbot auf die Richter, dem Verbot der vorzeitigen Entlassung oder Versetzung des Richters, dem Verbot der Rechenschaft über einen konkreten Gerichtsfall, der Nichtigkeit der Akten, die die richterliche Unabhängigkeit beschränken, dem Schutz der Beständigkeit gerichtlicher Entscheidungen, der Gewährleistung der richterlichen Unantastbarkeit sowie der Inkompatibilitätsregeln für Richter.

Obwohl bis heute die Kompetenzen des VGG, die zur Gewährleistung der Gewaltenteilung beitragen könnten, nicht aktiv in Anspruch genommen wurden, besitzen sie ein gewisses Potenzial für die Machtbalancierung. Dabei ist das Verfassungsgericht als ein Teil der Judikative selbst durch den Gewaltenteilungsgrundsatz gebunden. Deswegen muss es die rechtsetzende Tätigkeit vermeiden. Das VGG hält sich in den Grenzen der Rechtsanwendung. Im Unterschied dazu verließ das Verfassungsgericht bei der Verhandlung über die Frage der vorzeitigen Aufhebung des Abgeordnetenmandats seine Kompetenzgrenzen und übernahm faktisch die verfassungsrechtliche Aufgabe des Parlaments.

Die verfassungsrechtliche Lage bezüglich der vertikalen Gewaltenteilung in Georgien wurde in der Dissertation kritisiert. Es handelt sich insbesondere um die Mängel des AVerfG. Der Aufgabenkatalog der autonomen Republik ist eng und bedarf einer vernünftigen Erweiterung. Die Stellung der AAR wird aber vor allem durch faktisch unbegrenzte Einflussmöglichkeiten des Staatspräsidenten auf ihre oberste Organe geschwächt. Die Tatsache, dass die obersten Organe der autonomen Republiken das Recht der Gesetzgebungsinitiative haben, ändert nichts erheblich am Gesamtbild. Diese Rechtslage braucht eine Änderung unter Berücksichtigung der Separatismusgefahr, aber auch der Perspektive der Statusbestimmung anderer Subjekte.

Im Kontext der vertikalen Gewaltenteilung wurde auch die Frage der kommunalen Selbstverwaltung kurz angesprochen. Die VG enthält die allgemeine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Sie legt ebenso wichtige Prinzipien in diesem Bereich fest. Deswegen sind die verfassungsrechtlichen Bestimmungen positiv einzuschätzen. Das Problem besteht aber in der faktischen Lage, insbesondere in der finanziellen Schwäche der Kommunen.

Das neue System des Staatsaufbaus in Georgien kann wegen der Dominierung einer politischen Kraft sowohl in der Legislative als auch in der Exekutive zu Komplikationen in Hinsicht der Gewaltenteilung führen. Zur Vermeidung dieser Gefahren wurden in der Dissertation unter Berücksichtigung der deutschen Erfahrungen folgende Mittel vorgeschlagen:

- *Die Stärkung der Opposition.* Im parlamentarischen Regierungssystem übernimmt die Opposition eine führende Rolle für die Machtbalance. Eine effektive Ausübung dieser Aufgabe bedarf einerseits der Aktivierung der traditionellen und bereits vorhandenen Institute wie z. B. die Verfassungsbeschwerde. Andererseits würden auch einige Novellen wie die partizipatorische Machtbalancierung eine positive Wirkung haben. Das Wesen dieser Idee besteht in der Mäßigung der Mehrheit durch die Partizipation und Zustimmungsnötigkeit der Minderheit bei der Entscheidung der rechtlichen und Personalfragen, die Konsens bedürfen.
- *Die Aktivität der rechtsprechenden Gewalt.* Im parlamentarischen Regierungssystem kommt der Judikative, insbesondere dem Verfassungsgericht, eine wichtige Bedeutung für die Gewaltenteilung und -balancierung zu. Deswegen sollte man die rechtsprechende Gewalt, insbesondere das VGG, noch stärken und ihre Aufgaben erweitern.
- *Das Zweikammerparlament.* Ein solches System verfügt über ein gewisses Potenzial sowohl für die horizontale als auch für die vertikale Machtbalancierung. Man muss jedoch die Kammern getrennt und durch verschiedene Wahlverfahren wählen. So wächst die Möglichkeit, dass sie unterschiedlich besetzt werden. Die Gründung eines Zweikammersystems sieht die VG erst nach der Wiederherstellung der territorialen Integrität vor. Man konnte aber diskutieren, ob dieser Schritt davor und wenn ja, in welcher Form gemacht werden könnte.

5. Verfassungs- und Gesetzesbindung in der VG und in der Rechtsprechung des VGG²³⁸⁵

a) Wichtige Momente der Verfassungsbindung

Die Verfassung bestimmt die Grundlagen des freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaates. Deswegen hat sie den Vorrang vor allen anderen Rechtsakten. Der Verfassungsvorrang wird durch die Verfassungsbindung begründet, die alle Gewalten an die Verfassung bindet. Die Rechts- und

²³⁸⁵ Ausführlich siehe oben S. 385 ff.

insbesondere Verfassungsbindung stellt die Leitidee der Rechtsstaatlichkeit dar. Das VGG unterstreicht auch ihre Bedeutung für die Etablierung des demokratischen Rechtsstaats. Unter Verfassungsbindung versteht das Verfassungsgericht die Bindung an Verfassungsnormen und -prinzipien. In dieser Hinsicht führt es die Verfassungsmäßigkeitsprüfung in einem einheitlichen Kontext durch.

Art. 6 Abs. 1 VG ist dem Verfassungsvorrang gewidmet. Diese Verfassungsnorm statuiert die führende Stellung der Verfassung in der Hierarchie von Normativakten. Die Verfassung ist das oberste Gesetz und alle anderen Rechtsakte müssen mit ihr in Einklang stehen. Die VG enthält keine dem Art. 20 Abs. 3 inhaltsähnliche Bestimmung über die Verfassungsbindung. Als eine allgemeine verfassungsrechtliche Grundlage in dieser Hinsicht kann jedoch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VG dienen. Er fordert die Ausübung der Staatsgewalt in dem von der Verfassung vorgeschriebenen Rahmen.

Die Verfassungsbindung des Gesetzgebers ist besonders hervorzuheben. Seine Rechtsbindung findet lediglich in dieser Form ihren Niederschlag. Ansonsten würde die Legislative in ihren Entscheidungen völlig frei sein. Das bemerkt auch das VGG, indem es betont, dass der Gesetzgeber im verfassungsrechtlichen Rahmen und nicht nach seinem Belieben agieren darf. Dabei hat er in erwähnten Grenzen einen politischen Spielraum.

Die Verfassungsbindung der Regierung und der Gerichte lässt sich aus der VG ableiten. So bindet Art. 78 Abs. 5 VG die Regierung an die Verfassung, indem er die Verabschiedung der Regierungsakte nur aufgrund und zur Erfüllung der Verfassung und anderer gesetzgeberischer Akte, die ihrerseits auch verfassungsgebunden sind, zulässt. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 VG sieht die Verfassungs- und Gesetzesbindung der Judikative vor. Neben der Bindungsfunktion besitzt diese Verfassungsnorm auch eine schützende Funktion. Sie bestimmt nicht nur die rechtlichen Grenzen der richterlichen Tätigkeit, sondern schützt dadurch die Gerichte vor verfassungs- und gesetzesfremden Einflüssen.

Die Feststellung der Verletzung der Verfassungsbindung ist vor allem die Aufgabe und Pflicht der rechtsprechenden Gewalt. Darüber hinaus können alle Staatsorgane den Verstoß gegen dieses Prinzip feststellen. Die Rechtsfolgen nach der Feststellung sind aber unterschiedlich. Das VGG im Unterschied zu ordentlichen Gerichten hat das Verwerfungsmonopol der Normativakte. Die ordentlichen Gerichte müssen das Verfahren vorübergehend einstellen und eine Verfassungsvorlage einreichen. Die vollständige Verwirklichung des Grundsatzes der Verfassungsbindung bezüglich individueller Rechtsakte und Gerichtsentscheidungen ist jedoch wegen der mangelhaften Kompetenz des VGG, worüber wir bereits gesprochen haben, schwierig.

Die Möglichkeit der Verwerfung eines Gesetzes darf der Exekutive sogar bei angeblich evidenten und besonders schweren Verfassungsverletzungen nicht eingeräumt werden. Erstens existiert die Gefahr, dass die Verwaltung unter Berufung auf die Verfassungswidrigkeit der Gesetzesbindung entgehen will. Zweitens verfügt die Exekutive über ausreichende Möglichkeiten, diese Frage vor dem VGG zu klären. Das Gleiche gilt auch für untergesetzliche Akte. Die Verwaltungsorgane oder ordentliche Gerichte können sie nur dann verwerfen, wenn diese Akte gleichzeitig gegen die Akte verstoßen, die sich auf der höheren Stufe der Hierarchie befinden.

Die Rechtsfolge der Verletzung der Verfassungsbindung in Georgien ist die Außerkraftsetzung der jeweiligen Norm. Wichtig ist die Frage, ab wann sie gelten muss. Art. 89 Abs. 2 Satz 2 VG lässt diesbezüglich keinen Spielraum zu. Er sieht nur eine *ex nunc*-Außerkraftsetzung verfassungswidriger Normen vor. Dabei können in einigen Fällen die Interessen der Gerechtigkeit eine *ex tunc*-Außerkraftsetzung gebieten. Deswegen muss die Verfassung dem VGG die Möglichkeit der Abwägung in einem konkreten Fall einräumen.

b) Die bedeutendsten Seiten der Gesetzesbindung

Unter den nomokratischen Elementen des Rechtsstaats wird der Gesetzesbindung eine besondere Stellung eingeräumt. Wie das VGG zu Recht betont, bewirkt es die allgemeine Pflicht zur Erfüllung der Gesetze, die keine Frage des Beliebens ist. Die Gesetzesbindung und die Verfassungsbindung kommen in verschiedenen Normen der VG zum Ausdruck. In diesem Kontext sind vor allem Art. 78 Abs. 5 VG (die Gesetzesbindung der Regierung) und Art. 84 Abs. 1 Satz 1 (die Gesetzesbindung der Richter) zu nennen. Unter dem Begriff „Gesetz“ versteht man in Georgien alle gesetzgeberischen Normativakte. Dabei ist es rechtsstaatlich geboten, dass die Exekutive und Judikative auch den Forderungen anderer Normativakte unter Berücksichtigung ihrer Stellung in der Hierarchie nachkommen.

In der Dissertation wurde der Frage der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und ihrer Komponente – Gesetzesvorrang und Gesetzesvorbehalt – große Aufmerksamkeit gewidmet. Der Gesetzesvorrang gebietet, dass das ganze Handeln der Verwaltung dem Gesetz nicht widersprechen darf. Außerdem verbietet er die Anwendung eines gesetzwidrigen Aktes. Zu seinen Forderungen gehört ebenso die gesetzeskonforme Auslegung der Normen sowie die Folgenbeseitigung rechtswidrigen Handelns.

Der Gesetzesvorbehalt bedeutet, dass die Verwaltungstätigkeit in einigen Bereichen einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Es verbietet ebenso die Übertragung bestimmter Rechtssetzungsbefugnisse auf die Exekutive und stellt diesbezüglich einige inhaltliche Anforderungen an gesetzlichen Normen. Dabei schließt der Gesetzesvorbehalt das Ermessen der Verwaltungsorgane nicht aus. Die georgische Gesetzgebung stellt aber ihm folgende Forderungen:

- eine Ermessensentscheidung ist nur im Rahmen des Gesetzes zulässig,
- eine Ermessensentscheidung darf nur für die Erreichung des Ermächtigungszwecks getroffen werden,
- eine Ermessensentscheidung darf nach der Abwägung zwischen Privat- und öffentlichen Interessen getroffen werden,
- eine Ermessensentscheidung, die Rechte und Interesse von Einzelnen beschränkt, muss begründet sein.

Über den Inhalt und Umfang des allgemeinen Gesetzesvorbehalts besteht eine Meinungsverschiedenheit. Zu ihrer Überwindung trägt die vom BVerfG entwickelte Wesentlichkeitstheorie bei, wonach der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss. Eine ähnliche Auffassung vertritt das VGG, indem es betont, dass der Gesetzgeber die wichtigsten Rahmenregelungen selbst bestimmen muss, damit die Verwaltung das Wesentliche nicht ändern kann. Aber aus der Rechtsprechung des VGG lässt sich nicht erkennen, worauf sich dieser Schluss stützt. Wenn man diesbezüglich die VG analysiert, ist es möglich, die Grundlagen des allgemeinen Gesetzesvorbehalts zu finden. So ergibt sich der allgemeine Gesetzesvorbehalt im Grundrechtsbereich aus Art. 3 Abs. 1 Buchst. „a“ in Verbindung mit Art. 48 VG. Auch in anderen Bereichen kann Art. 48 VG in Verbindung mit den Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien als eine verfassungsrechtliche Grundlage des allgemeinen Gesetzesvorbehalts dienen. Gemäß dieser Verfassungsnorm bestimmt das Parlament die Richtlinien der Innen- und Außenpolitik. Deswegen muss es die wichtigsten Entscheidungen selbst treffen. Für die Fragen, deren normative Regelung möglich ist, bedeutet das einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt.

Aus Art. 48 und Art. 78 Abs. 1 Satz 1 VG ergibt sich ein Zwischenbereich einerseits zwischen der Bestimmung der Richtlinien der Innen- und Außenpolitik und andererseits der Durchführung dieser Politik, die Aufgabe der Regierung ist. In diesem Bereich muss dem Gesetzgeber der Vorrang wegen seines hohen Legitimierungsniveaus sowie des offenen Charakters seiner Tätigkeit eingeräumt werden. Die Exekutive darf die Fragen, die weder zu wesentlichen Themen der Innen- und Außenpolitik noch deren Durchführung gehören, ohne eine gesetzliche Grundlage nur dann regeln, wenn das Parlament nicht eingreift.

Bei der Klassifizierung der speziellen Gesetzesvorbehalte in der VG kann man die deutschen Erfahrungen berücksichtigen und sie auf grundrechtliche, organisatorisch-institutionelle, finanzrechtliche und haushaltsrechtliche Vorbehalte aufteilen. Außenpolitische Vorbehalte in der VG tragen die Form von Parlamentsvorbehalten, weil diese Aufgaben das Parlament nicht durch ein

Gesetz, sondern durch einen Beschluss erfüllt. Darüber hinaus bietet sich aufgrund der georgischen Spezifik eine Klassifizierung nach Art des Gesetzes an. Je wesentlicher die Angelegenheit ist, desto hochrangiger muss das Gesetz sein, das sie regelt. Also spielt in einer solchen Klassifizierung auch die Wesentlichkeit der jeweiligen Frage eine wichtige Rolle. In genannter Hinsicht kann man die speziellen Gesetzesvorbehalte der VG in folgende Gruppen teilen:

- *Die Gesetzesvorbehalte, die die Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes fordern.* Es handelt sich um besonders wichtige Fragen wie z. B. den territorialen Staatsaufbau.
- *Die Gesetzesvorbehalte, die den Erlass eines Organgesetzes fordern.* Diese Angelegenheiten sind zwar sehr bedeutend, aber nicht so fundamental wie die oben genannte Frage.
- *Die Gesetzesvorbehalte, die die Verabschiedung eines einfachen Gesetzes fordern.* Sie bilden die Mehrheit in der VG. Das Wichtigkeitsniveau ist hier etwas niedriger als in den oben erwähnten beiden Fällen.

Gemäß AVGB ist die Rechtsfolge der Verletzung der Gesetzesbindung die Nichtigkeitserklärung des jeweiligen Aktes. Diese Aufgabe erfüllt entweder das Verwaltungsorgan, das ihn erlassen hat oder im Fall der Anfechtung ein vorgesetztes Verwaltungsorgan oder ein Gericht. Bei der Bestimmung des Moments der Außerkraftsetzung sind drei Optionen vorhanden: *ex nunc*-Außerkraftsetzung, *ex tunc*-Außerkraftsetzung und die Außerkraftsetzung ab dem konkreten zukünftigen Zeitpunkt. In dieser Hinsicht ist die Gesetzgebung flexibler als bei der Verletzung der Verfassungsbindung.

Wie gesagt sind auch die Gerichte gesetzesgebunden. Ihre Stellung in diesem Bezug hat aber einen doppelten Charakter. Die Judikative, insbesondere die Verwaltungsgerichte, überwacht die Einhaltung der Gesetzesbindung. Dabei sind diese Gerichte selbst daran gebunden. Die Gerichte dürfen keine gesetzlichen Normen verletzen. Ihre Entscheidungen müssen eine gesetzliche Grundlage haben. Die richterliche Rechtsfortbildung ist zwar im Interesse der Effektivität und Flexibilität der richterlichen Tätigkeit zugelassen, aber sie muss im Rahmen der Rechtsfindung bleiben und darf nicht *contra legem* erfolgen.

6. Der gerichtliche Schutz in der VG und in der Rechtsprechung des VGG²³⁸⁶

a) Wichtige Aspekte des gerichtlichen Schutzes

Ohne Gewährleistung des effektiven gerichtlichen Schutzes durch das unabhängige Gerichtssystem wären die Freiheit des Menschen sowie die rechtliche und politische Stabilität bedroht. Deswegen wundert es nicht, dass die deutsche Rechtsprechung und Lehre faktisch einstimmig seine Bedeutung für den Rechtsstaat unterstreichen. Das VGG verbindet ebenfalls das Recht auf gerichtlichen Schutz mit dem Rechtsstaatsprinzip und betont seine Rolle für die Funktionsfähigkeit des demokratischen Rechtsstaates sowie für die Gewährleistung des Rechtsstaatsgrundsatzes und seiner Elemente.

Art. 42 Abs. 1 VG stellt eine spezielle verfassungsrechtliche Grundlage des allgemeinen Justizgewährungsanspruchs dar. Das VGG betrachtet diese Verfassungsnorm als eine unabdingbare Garantie für die Wahrung von Rechten und Freiheiten. Nach seiner Auffassung trägt das Recht auf gerichtlichen Schutz instrumental Charakter und dient dem Schutz anderer Rechte.

Wie auch das VGG betont, enthält Art. 42 Abs. 1 VG in erster Linie den Schutz gegenüber der öffentlichen Gewalt. Aber die Frage des gerichtlichen Schutzes gegen richterliche Akte beantwortet das VGG widersprüchlich. Manchmal hält es den Instanzenzug als durch Art. 42 Abs. 1 VG gewährleistet. Manchmal reduziert das Verfassungsgericht die Gewährleistung nur auf einige Fälle. Diese Rechtsprechung bedarf einer Verbesserung unter Berücksichtigung der Erfahrung des BVerfG.

Das Recht auf gerichtlichen Schutz gilt auch für das Verhältnis zwischen Privaten. Das betont auch das VGG zu Recht in seiner Rechtsprechung. Diese Position fällt mit der Auffassung der deutschen Rechtsprechung und Lehre zusammen.

Das VGG legt den Subjektkreis von Art. 42 Abs. 1 VG breit aus. Nicht nur georgische Staatsangehörige, sondern auch Ausländer und Heimatslose haben das Recht auf gerichtlichen Schutz. Zum Subjektkreis gehören auch die juristischen Personen, wenn das jeweilige Recht seinem Inhalt nach auch für sie gilt.

Das Recht auf gerichtlichen Schutz bedeutet vor allem die Gewährleistung des Zugangs zum Gericht. Das hat aber keinen absoluten Charakter und bedarf nach der Auffassung des VGG einer prozessual-rechtlichen Ausformung. Die Beschränkungen sind nicht auszuschließen, aber müssen verhältnismäßig sein. Darüber hinaus berücksichtigt das VGG das Risiko, das sie für die Fähigkeit der Judikative, die politische Macht zu hemmen und zu balancieren, haben können.

²³⁸⁶ Ausführlich siehe oben S. 407 ff.

Ungeachtet des Wortlauts beschränkt sich Art. 42 Abs. 1 VG nicht nur auf den Gerichtszugang. Wie das VGG betont, gewährleistet diese Verfassungsnorm auch einen effektiven und möglichst vollständigen Gerichtsschutz. Darunter versteht das Verfassungsgericht neben dem Zugang zum Gericht das Minimum an solchen Gewährleistungen wie den Anspruch auf ein gerechtes und öffentliches Verfahren, die Möglichkeit der Äußerung von Rechtspositionen, das Recht auf Verteidigung, die Durchführung der Gerichtsverhandlung in einer vernünftigen Frist und die Verhandlung des Rechtsstreits durch ein unabhängiges und unbefangenes Gericht. Das VGG fordert ebenso eine solche Bestimmung der Gerichtskompetenz, die dem adäquaten Schutz der Rechte entspricht sowie die Gewährleistung der Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen gewährleistet.

Der rechtsstaatliche Rechtsschutz ist nicht nur durch Art. 42 Abs. 1 VG garantiert. In der Dissertation wurden auch andere verfassungsrechtliche Garantien erörtert, die entweder durch eine spezielle Verfassungsnorm bestimmt sind oder sich Art. 42 Abs. 1 VG in Verbindung mit anderen Verfassungsprinzipien und -normen entnehmen lassen. Dazu gehören:

- *Der Grundsatz des gesetzlichen Richters.* Er ist in Art. 42 Abs. 2 VG festgelegt. Demgemäß muss derjenige Richter, der nach allgemein bestimmten Regelungen zuständig ist, über einen Gerichtsfall verhandeln. Die Konkretisierung dieses Prinzips hält das VGG für die Aufgabe der Gesetzgebung. Die Gesetzgebung sieht das Prinzip der Reihenfolge bei der Verteilung der Gerichtssachen in ordentlichen Gerichten vor. So gewährleistet man die zufällige Wahl eines zuständigen Richters, was positiv einzuschätzen ist. Demgegenüber verdient das Institut der Neuverteilung eine gerechte Kritik, weil in einem solchen Fall kein Verteilungsprinzip festgelegt ist. Ebenso kritisch kann man das Prinzip der gleichmäßigen Verteilung im VGG betrachten. Es ist sehr vage. Die Verteilung hängt im Ganzen von subjektiven Einschätzungen des Präsidenten des VGG ab. Deswegen wäre es sinnvoll, das Reihenfolgeprinzip auch im Verfassungsgericht zu etablieren. Unter Berücksichtigung der deutschen Erfahrungen wurde in der Dissertation mit Art. 42 Abs. 2 VG auch Art. 83 Abs. 4 VG verbunden, der Ausnahme- und Sondergerichte verbietet. Dieses Verbot stellt ein Mittel gegen die Umgehung des Gebots des gesetzlichen Richters dar.
- *Das Recht auf Verteidigung.* Es ist durch Art. 42 Abs. 3 VG in allen Verfahrensarten garantiert. Nach der Rechtsprechung des VGG gewährleistet dieses Recht vor allem die freie Wahl eines Verteidigers. Darüber hinaus betrachtet das Verfassungsgericht auch den Anspruch auf eine adäquate Vorbereitung für die Verteidigung als verfassungsrechtlich garantiert. Dafür müssen der Verteidigung genug Möglichkeiten

und Zeit eingeräumt werden. Der Verzicht des VGG auf die verfassungsrechtliche Einschätzung der Beschränkung der Verteidigerzahl überzeugt aber nicht. In diesem Fall musste das Gericht einerseits zwischen dem Recht auf Verteidigung und andererseits dem Interesse der effektiven Rechtsprechung abwägen. Ein Spezialfall des Rechts auf Verteidigung – die Verteidigung bei der Verhaftung – regelt Art. 18 Abs. 5 Satz 2 VG. Nach Auffassung des VGG muss in solchen Fällen die Forderung auf die Verteidigung in einem möglichst vernünftigen Zeitraum erfüllt werden.

- *Rechtliches Gehör.* Dieser Grundsatz fordert vor allem, dass man die Möglichkeit bekommt, sich im Verfahren zu allen wesentlichen Fragen zu äußern. Obwohl er durch die VG nicht direkt vorgesehen ist, kann man ihn unter Berücksichtigung der deutschen Erfahrungen aus Art. 42 Abs. 1 VG in Verbindung mit den Prinzipien der Menschenwürde und des Rechtsstaats ableiten.
- *Faires Verfahren.* Dieses Prinzip der angloamerikanischen Abstammung ist in der VG nicht erwähnt. Dennoch leitet es das VGG aus Art. 42 Abs. 1 VG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip ab. Obwohl der Grundsatz des fairen Verfahrens in Einzelheiten nicht bestimmt ist, hebt man solche Gebote wie z. B. die Waffengleichheit zwischen Parteien, die Begründungspflicht von Gerichtsentscheidungen, den Anspruch auf faire Handhabung des Beweisrechts sowie auf Belehrung über die Möglichkeit der Wiedereinsetzung nach Justizfehlern hervor.
- *Die prozessuale Waffengleichheit.* Ihre allgemeine verfassungsrechtliche Grundlage ist Art. 85 Abs. 3 VG. Demgemäß wird die Rechtsprechung auf der Grundlage von Gleichstellung und Wettbewerb der Parteien ausgeübt. Hinzu kommt Art. 85 Abs. 2 Satz 2 VG, der den Anspruch auf einen Dolmetscher gewährleistet. Obwohl der Verstoß gegen diese Normen durch eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde unmittelbar nicht gerügt werden kann, ist es möglich, durch ihre Verletzung den Verstoß gegen Art. 42 Abs. 1 VG zu argumentieren. Im Unterschied dazu ist Art. 42 Abs. 6 VG als im zweiten Kapitel der VG verankertes Recht direkt durch eine grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde durchsetzbar. Nach dieser Verfassungsnorm ist der Abgeklagte berechtigt, die Vorladung und Vernehmung seiner Zeugen unter denselben Bedingungen zu verlangen, denen die Zeugen der Anklage unterliegen.
- *Die Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens.* Im Unterschied zum GG enthält die VG eine spezielle Gewährleistung des Prinzips der Öffentlichkeit in Art. 85 Abs. 1 VG. Die Ausnahmen sind nur in den gesetzlich bestimmten Fällen zulässig. Die Verkündung von

Gerichtsentscheidungen muss jedoch immer öffentlich erfolgen. Diese Norm ist kein Teil von Kapitel zwei. Dennoch kann man argumentieren, dass ihre Verletzung den Verstoß gegen Art. 42 Abs. 1 VG bewirkt hat.

- *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Strafverfahren.* Hier überschneiden sich einerseits die rechtsstaatliche Forderung der effektiven Strafjustiz und andererseits das ebenso rechtsstaatliche Interesse des Freiheitsschutzes. Die VG enthält eine Reihe von Normen, die verschiedene Anforderungen an Strafverfahren für die Wahrung der Freiheit stellen. Vor allem ist Art. 18 VG zu nennen. Er schützt die Freiheit des Menschen nicht nur durch eine materielle Norm, sondern auch durch vielfältige prozessuale Garantien beim Freiheitsentzug in verschiedenen Formen. Art. 41 Abs. 1 VG legt das Prinzip der Unschuldsvermutung fest. Deswegen ist seine Ableitung aus dem Rechtsstaatsprinzip wie in Deutschland nicht notwendig. Art. 40 Abs. 2 VG auferlegt im Interesse der Waffengleichheit im Strafprozess die Beweislast der Anklage. Die VG bestimmt auch solche wichtige Prinzipien des Strafverfahrens wie *in dubio pro reo* (Art. 40 Abs. 3), *ne bis in idem* (Art. 42 Abs. 4), *nulla poena sine lege* (Art. 42 Abs. 5 Satz 1), das Rückwirkungsverbot der die Strafbarkeit einführenden oder verschärfenden Gesetze (Art. 42 Abs. 5), keine Rechtskraft für die gesetzwidrig erlangten Beweismittel (Art. 42 Abs. 7), der Schutz vor einer Selbstbezeichnung (Art. 48 Abs. 8). Das VGG muss das letztere Prinzip im Interesse des Angeklagten weit auslegen und es nicht nur auf die selbstbezeichnenden Aussagen beschränken.

b) Die Problematik der richterlichen Unabhängigkeit in Georgien

Das VGG, wie die herrschende Meinung der Rechtsprechung und Lehre, verbindet die Unabhängigkeit der Richter mit dem Rechtsstaatsprinzip. Da sie heutzutage ein wichtiges Problem in Georgien darstellt, wurde diesem Thema besondere Aufmerksamkeit gewidmet. In der Dissertation wurden insbesondere folgende Bereiche analysiert:

- *Die Anstellung der Richter.* Wie auch das VGG betont, spielt die unbefristete Anstellung der Richter für die Stärkung ihrer Unabhängigkeit eine positive Rolle. Die Möglichkeit, Richter vor der unbefristeten Anstellung für eine Frist bis zu drei Jahre zu ernennen, schwächt jedoch diesen Effekt. Das OGOG hat diese Ausnahme in die Regel verwandelt. Die unbefristete Anstellung eines Richters hängt von den Ergebnissen des Monitorings vom ORJ ab, dessen Form, Inhalt und Kriterien aber unbestimmt sind. Das kann zur Einmischung in die richterliche Tätigkeit führen. Deswegen bedürfen diese Regelungen

einer Vervollständigung. Die Entscheidung von Personalfragen im ORJ durch eine heimliche Abstimmung gewährleistet mehr Unabhängigkeit der ORJ-Mitglieder. Die Aufstockung der für die Anstellung notwendigen zustimmenden Mitgliederzahl kann jedoch diesen Prozess unnötigerweise erschweren und die Effizienz des Rechtsprechungssystems gefährden. Auch bezüglich des OGHG könnte man einige Schritte im Personalbereich unternehmen. Im Interesse der Manipulationsvermeidung muss die Zahl der Mitglieder des OGHG durch die Verfassung bestimmt werden. Sinnvoll wäre auch die Bestimmung strengerer Voraussetzungen für die Kandidaten zum Richteramt im OGHG.

- *Die Beförderung der Richter.* Die Beförderungsregeln sind widersprüchlich. Sie stellen die Kandidaten zum Richteramt im Berufungsgericht aus den Reihen von Stadt- oder Bezirksrichtern in einen ungleichen Zustand im Vergleich mit anderen Kandidaten. Der Gesetzgeber muss diese Widersprüchlichkeit aufheben sowie maßgebliche Beförderungskriterien selbst regeln und diese Frage nicht dem Belieben des ORJ überlassen.
- *Die Abkommandierung der Richter.* Dieses Institut ist durch Art. 84 Abs. 2 VG zugelassen. Seine Anwendung kann manchmal auch geboten sein. Dennoch birgt das georgische Modell der Abkommandierung in sich die Gefahr, die Richter zu beeinflussen, was die praktische Erfahrung bewiesen hat. Um eine solche Entwicklung in der Zukunft zu vermeiden, wurden in der Dissertation folgende Schritte vorgeschlagen: 1.) die Anwendung der Abkommandierung als äußerstes Mittel; 2.) die generelle Bestimmung objektiver Kriterien für die Wahl der abzukommandierenden Richter; 3.) die Zulässigkeit der Abkommandierung nur im Rahmen einer Instanz; 4.) die Abkommandierung nur in eine möglichst nahe liegende Region und 5.) die unverzügliche Beendigung der Abkommandierung, wenn ihre Gründe entfallen.
- *Die disziplinarische Verfolgung der Richter.* Das zentrale Problem in diesem Bereich stellt die Vagheit der Formulierungen von Disziplinarvergehen dar. Es kann durch eine getrennte und klare gesetzliche Bestimmung der Tatbestände gelöst werden. Aber auch positive Tendenzen sind zu erkennen. So wurde die Verantwortung für die grobe Verletzung des Gesetzes bei der Ausübung der Richtertätigkeit abgeschafft. In der Tat stellte das eine Prüfungsmöglichkeit der Entscheidungen im inhaltlichen Sinne und ein effektives Einflussmittel auf Richter dar. Im Kontext der positiven Novellen ist insbesondere die Reformierung des Verfahrens im ORJ zu betonen. Die Entscheidung einer Disziplinarfrage bedarf einer Zweidrittelmehrheit und findet in einer geheimen

Abstimmung statt. Die Depolitisierung des Disziplinarkollegiums ordentlicher Richter sowie die Abschaffung des Monopols des Präsidenten des OGHG bei seiner Formierung können ebenso positiv eingeschätzt werden.

- *Die Kommunikation mit Richtern.* Die Verabschiedung vom KRG war eher ein misslungener Versuch der Wiederherstellung des Ansehens des Gerichtssystems. Dennoch hat dieses Gesetz ein gewisses Potenzial für die Zukunft. Dafür bedarf das KRG einer Verbesserung. So bietet sich z. B. die Erweiterung des Adressatenkreises des Kommunikationsverbots auf die Gerichtspräsidenten sowie die Richter vorgesetzter Gerichte an, weil sie eine wichtige Gefahrenquelle des Einflusses darstellen.
- *Materielle und finanzielle Garantien für Richter.* Die materielle und finanzielle Unabhängigkeit der Richter sowie des Gerichtssystems ist im Ganzen gut gewährleistet. Eine klare Bestimmung der Kriterien von Zuschüssen zum richterlichen Gehalt würde jedoch zur Vermeidung möglicher Manipulationen sinnvoll sein.
- *Die Entlassung der Richter.* Hinsichtlich richterlicher Unabhängigkeit sind vor allem zwei Formen der Entlassung wichtig: die Entlassung wegen eines disziplinarischen Vergehens und die „pauschale Entlassung“. Über die disziplinarische Verfolgung wurde oben bereits gesprochen. Die „pauschale Entlassung“ aufgrund politischer Überlegungen hält das VGG zu Recht für unzulässig. Seiner Meinung, dass die Entlassung der ganzen Richterschaft nach Belieben der Legislative dem Gewaltenteilungsprinzip widerspricht, ist ebenso zuzustimmen.
- *Die Reformierung des ORJ.* Nach dem Machtwechsel im Oktober 2012 kann man einige positive Veränderungen in seiner Organisation beobachten. Vor allem ist die Demokratisierung der Wahl der Richter zum ORJ zu nennen. Dazu ist nur die Richterkonferenz befugt. Die Wahl durch das Vollzugskomitee, die früher möglich war, ist ausgeschlossen. Das Vorschlagsmonopol der Kandidaten vom Präsidenten des OGHG wurde abgeschafft. Zurzeit hat jeder Richter dieses Recht. Am wichtigsten ist, dass die Abstimmung in der Richterkonferenz einen geheimen Charakter trägt, was die freie Willensäußerung gewährleistet. Positiv kann auch die Tatsache beurteilt werden, dass die Parlamentsabgeordneten nicht mehr Mitglieder des ORJ sein dürfen. Sie wurden durch Fachleute ersetzt, was die Effizienz und politische Neutralität dieses Organs stärken wird.

V. Die existenzielle Bedeutung der Rechtsstaatsetablierung für Georgien

So sieht das allgemeine Bild der Rechtsstaatlichkeit in der VG und in der Rechtsprechung des VGG aus: Der junge georgische Staat hat einerseits eindeutig lobenswerte Schritte in Richtung Rechtsstaat gemacht. Andererseits bleiben jedoch die Probleme, die gelöst werden müssen und die Bereiche, die verbesserungsbedürftig sind. Die positive Dynamik, die man insbesondere nach dem demokratischen Machtwechsel bemerken kann, muss beibehalten und gestärkt werden. Entscheidend ist die Frage, ob die regierende politische Kraft die Gebote des Rechtsstaats in Zukunft auch in kritischen Situationen respektieren wird. Wenn sie zur Stärkung des demokratischen und freiheitlichen Systems konsequent bleibt, dann kann man von einem entscheidenden Durchbruch reden.

Es ist absolut klar, dass der Rechtsstaatsaufbau keine kurzfristige Aufgabe darstellt. Konstitutionalismus gebe keine Versprechen für kurzfristige und erhebliche Vorteile, so zu Recht *Sajo*.²³⁸⁷ Man benötigt eine lange, mühevoll und anhaltende Arbeit. Das ist das ständige Verfahren der Vervollkommnung. Wie *Stern* zutreffend unterstreicht: „*Rechtsstaatliche Defizite sind zu keiner Zeit und in keinem Staat vermeidbar. Die res publica wird immer im Lichte des rechtsstaatlichen Ideals verbesserungsbedürftig sein.*“²³⁸⁸

Ungeachtet der Schwierigkeiten hat der Weg zur Rechtsstaatlichkeit keine vernünftige Alternative. Um das besser zu verdeutlichen, kann man die Folgen prognostizieren, die eine andere Wertewahl verursachen würde. Der Verzicht auf die Rechtsstaatsidee bedeutet vor allem die Verurteilung des georgischen Staates und der Gesellschaft zu ewiger Instabilität. Hier wirkt das Prinzip „Keine Gerechtigkeit, kein Frieden“. Georgien wird sicherlich jede Perspektive verlieren, ein Teil der westlichen Welt zu werden. Eine solche Entwicklung wird entweder zu Abschottung des Landes führen oder es einem sehr unerwünschten Einflussraum zuführen.

Georgien verfügt über keine ausreichende Menschen- oder Rohstoffressourcen, die viele vorhandene totalitäre und autoritäre Regime am Leben erhalten. Deshalb ist die Angst der einzige Faktor, worauf sich Autoritarismus in Georgien stützen könnte. Es ist nicht schwer vorauszusehen, worin das Ende eines solchen Systems besteht. Niemand kann die geschichtliche Entwicklungslogik, die sich mehrmals bestätigt hat, vermeiden.

Das georgische Volk hat seit Jahrhunderten eine europäische Orientierung gewählt. Unsere Geschichte verdeutlicht das klar. Das heutige Europa ist vor allem die Gemeinschaft der Werte. Um ein Teil dieser Gemeinschaft zu werden, reichen nur der Wille und das Streben nicht aus. Man muss diese Werte, darunter vor allem die Rechtsstaatlichkeit, anerkennen und etablieren. Wir werden uns

²³⁸⁷ *Sajo*: Die Selbsteinschränkung der Macht, S. 42.

²³⁸⁸ *Stern*: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, S. 1036 (1044).

freuen, wenn die vorgelegte Dissertation ihren bescheidenen wissenschaftlichen Beitrag zu diesem Prozess leisten wird.

Literaturverzeichnis

Abashmadze, Vakhtang: Georgische intellektuelle Phänomene. Georgische politische und rechtliche Lehren, Tbilissi 1992 (in georgischer Sprache)

Adamovich Ludwig: Verfassungsgerichtsbarkeit und ordentliche Gerichtsbarkeit, in: *Adamovich, Ludwig (Hrsg.)*: Der Rechtsstaat in der Krise, Festschrift Edwin Loebenstein zum 80. Geburtstag, Wien 1991, S. 1 ff.

Alexy, Robert: Bericht, in: *Alexy, Robert/Kunig, Philip/Heun, Werner/Hermes, Georg*: Verfassungsrecht und einfaches Recht, Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, VVDStRL (61), Berlin/New York 2002, S. 7 ff.

Alexy, Robert: Grundrechte als subjektive Rechte und als objektive Normen, *Der Staat* 29 (1990), S. 49 ff.

Altan, Alparslan: Die Bedeutung der abweichenden und begleitenden Meinungen in der Rechtssprechung des Verfassungsgerichts der Türkei, in: *Die Review des Verfassungsrechts* Nr.4, 2010, S. 137 ff. (in georgischer Sprache)

Altmeyer, Sabine: Vertrauensschutz im Recht der Europäischen Union und im deutschen Recht. Analyse und Vergleich anhand der Rechtsprechung des EuGH und der deutschen Fachgerichte, Baden-Baden 2003

Aprasidze, David: Staatsbildung und Demokratisierung in Georgien. Sind die Grenzen erreicht? in: *OSZE-Jahrbuch*, 14.2008 (2009), S. 67 ff.

Arnauld, Andreas von: Rechtsstaat, in: *Deppenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph*: Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 703 ff.

Aubert, Jean-Francois: Willkürverbot und Vertrauensschutz als Grundrechte, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.)*: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Lichtenstein, § 228, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, S. 723 ff.

Bachof, Otto: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. Der soziale Rechtsstaat in verwaltungsrechtlicher Sicht, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.)*: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 201 ff.

Badura, Peter: Der Zustand des Rechtsstaates, in: *Badura, Peter/Roellecke, Gerd*: Der Zustand des Rechtsstaates. Ein Cappenberg Gespräch, veranstaltet am 21. März 1986 in Speyer, Köln 1986, S. 13 ff.

Badura, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundsatzes für die Bundesrepublik Deutschland, 4., neu bearbeitete Auflage, München 2010

Badura, Peter: Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen, Heidelberg 1992, S. 57 ff.

Bähr, Otto: Der Rechtsstaat. Eine publizistische Skizze, Kassel, Göttingen 1864

Bäumlin, Richard: Die rechtsstaatliche Demokratie. Eine Untersuchung der gegenseitigen Beziehungen von Demokratie und Rechtsstaat, Zürich 1954

Bäumlin, Richard/Ridder, Helmut: Kommentar III zum Art. 20 Abs. 1-3 GG, in: *Wassermann, Rudolf (Hrsg.)*: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Art. 1-37, 2. Auflage, Neuwied 1989, S. 1340 ff.

Benda, Ernst: Der soziale Rechtsstaat, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.)*: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 719 ff.

Benda, Ernst: Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.)*: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 161 ff.

Benda, Ernst/Klein, Eckart: Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg u. a. 2012

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Verfassungsgebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in: *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main 1991, S. 90 ff.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Schutzbereich, Eingriff, verfassungsimmanente Schranken, *Der Staat* 42 (2003), S. 165 ff.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Verfassungsgerichtsbarkeit, in: *Neue juristische Wochenschrift*, 52 (1999) 1, S. 9 ff.

Bogs, Walter: Das Problem der Freiheit im sozialen Rechtsstaat, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.)*: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 509 ff.

Brand, Jürgen/Hattenhauer, Hans (Hrsg.): Der europäische Rechtsstaat. 200 Zeugnisse seiner Geschichte, Heidelberg 1994

Breuer, Marten: Staatshaftung für judikatives Unrecht: eine Untersuchung zum deutschen Recht, zum Europa- und Völkerrecht, Tübingen 2011

Brohm, Winfried: Die Funktion des BVerfG – Oligarchie in der Demokratie? in: *Neue juristische Wochenschrift*, 54 (2001) 1, S. 1 ff.

Bryde, Brun-Otto (Bearb.): Kommentar zum Art. 79 GG, in: *Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.)*: Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, S. 189 ff.

Buchwald, Delf: Prinzipien des Rechtsstaats. Zur Kritik der gegenwärtigen Dogmatik des Staatsrechts anhand des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Aachen 1996

Bülow, Erich: Gesetzgebung, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.)*: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 2, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 1459 ff.

Cornils, Matthias: Gewaltenteilung, in: *Depenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph*: Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 657 ff.

Demetrashvili, Avtandil: Die Paradigmen des Konstitutionalismus in Georgien, in: Die Review des Verfassungsrechts, Nr. 3, 2010, S. 99 ff. (in georgischer Sprache)

Denninger, Erhard: „Rechtsstaat“ oder „Rule of law“, in: Festschrift für Klaus Lüderssen, Baden-Baden 2002, S. 41 ff.

Detterbeck, Steffen: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, Juristische Ausbildung, 4 (2002), S. 235 ff.

Die Assoziation der jungen Juristen Georgiens: Die Rechtsprechung in Georgien, Tbilissi 2010

Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Hrsg.): Verfassungen. Aserbaidshans, Armenien, Georgien, Tbilissi 2006

Doehring, Karl: Allgemeine Staatslehre. Eine systematische Darstellung, 3., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg 2004

Dolidze, Isidore: Das Recht von Giorgi des Glänzenden, Tbilissi 1957 (in georgischer Sprache)

Dolidze, Isidore: Das Recht des Königs Wachtang VI, Tbilissi 1981 (in georgischer Sprache)

Dreier, Horst: Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat, in: Juristen Zeitung, 1994 (15/16), S. 741 ff.

Dreier, Horst (Bearb.): Kommentar zum Art. 1 Abs. 3 GG (Grundrechtsbindung), in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, Band 1, 3. Auflage, Tübingen 2013, S. 280 ff.

Dreier, Horst (Bearb.): Kommentar zum Art. 20 GG (Einführung), in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, Band 2, 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 1 ff.

Dreier, Horst (Bearb.): Kommentar zum Art. 20 GG (Republik), in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, Band 2, 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 11 ff.

Dshavakhishvili, Ivane: Die Geschichte des georgischen Rechts, Buch 2, Teil 1, Tbilissi 1928 (in georgischer Sprache)

Dshavakhishvili, Ivane: Die Geschichte des georgischen Rechts. Buch 2, Teil 2, Tbilissi 1929 (in georgischer Sprache)

Dürig, Günter: Zur Bedeutung und Tragweite des Art. 79 Abs. III des Grundgesetzes, in: *Spanner, Hans/Lerche, Peter/Zacher, Hans/Badura, Peter/Freiherr von Campenhausen, Axel (Hrsg.)*: Festschrift für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag am 1. September 1971, München 1971, S. 41 ff.

Erbe, Walter: Die Freiheit im sozialen Rechtsstaat, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.):* Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 309 ff.

Evers, Hans-Ulrich: Kommentar zum Art. 79 Abs. 3 GG, in: *Dolzer, Rudolf/Graßhof, Karin/Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian (Hrsg.):* Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Band 10 (Art. 74 – 79), Heidelberg seit 1950

Fähnrich, Heinz: Geschichte Georgiens, Leiden/Boston 2010

Fechner, Erich: Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.):* Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 73 ff.

Federer, Julius: Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, in: Das Bundesverfassungsgericht 1951 – 1971, zweite völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Karlsruhe 1971, S. 59 ff.

Fischer, Kristian: Die Verfassungsmäßigkeit rückwirkender Normen, Juristische Schulung, 9 (2001), S. 861 ff.

Forsthoff, Ernst: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.):* Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 165 ff.

Forsthoff, Ernst: Der moderne Staat und die Tugend, in: Rechtsstaat im Wandel, Stuttgart 1964, S.13 ff.

Forsthoff, Ernst: Zur Problematik der Verfassungsauslegung, Stuttgart 1961

Fürst, Walther: Die Funktionsgebundenheit von Verfassungs- und Verwaltungsrechtsprechung im Spannungsfeld grundgesetzlicher Gewaltenteilung, in: Festschrift Edwin Loebenstein zum 80. Geburtstag, Wien 1991, S. 31 ff.

Furtseladze, David: Das Recht des Königs Wachtangs, in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 8, Tbilissi 1984, S. 702 (in georgischer Sprache)

Furtseladze, David: Das Recht des Prinzen Davids, in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 8, Tbilissi 1984, S. 702 (in georgischer Sprache)

Futkaradze, Jakob: Die rechtsprechende Gewalt und Grundrechte in der neuen Fassung der Verfassung von Georgien, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr. 1, 2009, S. 64 ff. (in georgischer Sprache)

Futkaradze, Jakob: Saadscho Kari (Gerichtshof), in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Tbilissi 1984, S. 541 (in georgischer Sprache)

Garajayev, Jeyhun: Die Formierung des Instituts der abweichenden Meinung in der Rechtssprechung des Verfassungsgerichts der Republik Aserbaidschan, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr.4, 2010, S. 144 ff. (in georgischer Sprache)

Gärditz, Klaus Ferdinand: Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.):* Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Berlin seit 2000

Gassner, Ulrich M.: Gesetzgebung und Bestimmtheitsgrundsatz, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 37 (1996), S. 37 ff.

Gaul, Wolfgang: Neue Verfassungsstrukturen in Georgien, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 32 (1999) 1, S. 49 ff.

Gaul, Wolfgang: Verfassungsgebung in Georgien. Ergebnisse internationaler rechtlicher Beratung in einem Transformationsstaat, Berlin 2001

Gerber, Hans: Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.):* Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 340 ff.

Gneist, Rudolf von: Der Rechtsstaat, Berlin 1872

Grabenwarter, Christoph: Die Verfassung in der Hierarchie der Rechtsordnung, in: *Deppenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph (Hrsg.):* Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 391 ff.

Gröschner, Rolf: Die Republik, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.):* Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Verfassungsstaat, Dritte, völlig neu arbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg 2004, S. 369 ff.

Gröschner, Rolf (Bearb.): Kommentar zum Art.20 GG (Sozialstaat), in: *Dreier, Horst (Hrsg.):* Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 106 ff.

Grzeszick, Bernd (Bearb.): Art. 20 und die allgemeine Rechtsstaatlichkeit, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.):* Grundgesetz Kommentar, Band III, München seit 1958

Grzeszick, Bernd (Bearb.): Die Verfassungsgrundsätze des Art. 20 Abs. 3 GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.):* Grundgesetz Kommentar, Band III, München seit 1958

Hain, Karl-Eberhard: Kommentar zum Art. 79 GG, in: *Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian:* Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, S. 2209 ff.

Haller, Walter: Menschenwürde, Recht auf Leben und persönliche Freiheit, in: *Merten, Detlef und Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.):* Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Lichtenstein, § 209, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, S. 199 ff.

Henke, Wilhelm: Die Republik, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.):* Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung, Zweite, unveränderte Auflage, Heidelberg 1995, S. 863 ff.

Herdegen, Matthias (Bearb.): Kommentar zum Art. 1 Abs. 3 GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.):* Grundgesetz Kommentar, Band I, München seit 1958

Hermes, Georg: Bericht, in: *Alexy, Robert/Kunig, Philip/Heun, Werner/Hermes, Georg:* Verfassungsrecht und einfaches Recht, Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, VVDStRL (61), Berlin/New York 2002, S. 119 ff.

- Herzog, Roman (Bearb.):* Kommentar zum Art. 20 GG, Art. 20 im Gefüge des GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.):* Grundgesetz Kommentar, Band III, München seit 1958, S. 2 ff.
- Herzog, Roman (Bearb.):* Kommentar zum Art. 20 GG (Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung), in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.):* Grundgesetz Kommentar, Band III, München seit 1958, S. 135 ff.
- Herzog, Roman (Bearb.):* Die Verfassungsentscheidung für die Sozialstaatlichkeit, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.):* Grundgesetz Kommentar, Band III, München seit 1958, S. 295 ff.
- Hesse, Konrad:* Bedeutung der Grundrechte, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.):* Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 127 ff.
- Hesse, Konrad:* Bundesstaatsform und Grenzen der Verfassungsänderung, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 98. Band, 1973, S. 1 ff.
- Hesse, Konrad:* Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.):* Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 557 ff.
- Hesse, Konrad:* Verfassung und Verfassungsrecht, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.):* Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 3 ff.
- Heun, Werner:* Bericht, in: *Alexy, Robert/Kunig, Philip/Heun, Werner/Hermes, Georg:* Verfassungsrecht und einfaches Recht, Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, VVDStRL (61), Berlin/New York 2002, S. 80 ff.
- Heyde, Wolfgang:* Rechtsprechung, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.):* Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 2, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 1579 ff.
- Höfling, Wolfram:* Die Grundrechtsbindung der Staatsgewalt, in: *Juristische Arbeitsblätter*, 1995, S. 431 ff.
- Höfling, Wolfram (Bearb.):* Kommentar zum Art.1 GG, in: *Sachs, Michael (Hrsg.):* Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, München 2011, S. 75 ff.
- Hofmann, Hans (Bearb.):* Kommentar zum Art. 1 GG, in: *Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Begr.)/Hofmann, Hans/Hopfau, Axel (Hrsg.):* GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln 2011, S. 110 ff.
- Hofmann, Hans (Bearb.):* Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Begr.)/Hofmann, Hans/Hopfau, Axel (Hrsg.):* GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln 2011, S. 646 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:* Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch. Zur Qualitätsgewährleistung durch Normen, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 130 (2005), S. 5 ff.

Hömig, Dieter: Grundlagen und Ausgestaltung der Wesentlichkeitslehre, in: *Schmidt-Aßmann, Eberhard/Sellner, Dieter/Hirsch, Günter/Kemper, Gerd-Heinrich/Lehmann-Grube, Hinrich:* Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln, Berlin, Bonn, München 2003, S. 273 ff.

Hopfauf, Axel (Bearb.): Kommentar zum Art. 93 GG, in: *Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Franz, Klein (Begr.), Hofmann, Hans/Hopfauf, Axel (Hrsg.):* GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln 2011, S. 1881 ff.

Hopfauf, Axel (Bearb.): Kommentar zum Art. 94 GG, in: *Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Begr.), Hofmann, Hans/Hopfauf, Axel (Hrsg.):* GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln 2011, S. 1972 ff.

Horn, Hans-Detlef: Gewaltenteilige Demokratie, demokratische Gewaltenteilung. Überlegungen zu einer Organisationsmaxime des Verfassungsstaates, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 127 (2002), S. 427 ff.

Huber, Ernst Rudolf: Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.):* Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 589 ff.

Humboldt, Wilhelm von: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. Über die Grenzen der Wirksamkeit des Staates, 2. Auflage, Nürnberg 1954.

Huppert, Hugo: Rusthaweli und sein Poem, in: *Rusthaweli, Schota:* Der Recke im Tiegerfell. Altgeorgisches Poem. Deutsche Nachdichtung von Hugo Huppert, 2. Auflage, Berlin 1970, S. 5 ff.

Ipsen, Hans Peter: Über das Grundgesetz, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.):* Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 16 ff.

Ipsen, Jörn: Der Staat der Mitte. Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 2009

Ipsen, Jörn: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 20., neu bearbeitete Auflage, Köln/München 2008

Issacharoff, Samuel: Fragile Demokratien, in: *Die Review des Verfassungsrechts* Nr.2, 2010, S. 62 ff. (in georgischer Sprache)

Isoria, Levan/Korkelia, Konstantine/Kublashvili, Konstantine/Khubua, Giorgi: Kommentare zur Verfassung von Georgien. Menschengrundrechte und –Freiheiten, Tbilissi 2005 (in georgischer Sprache)

Jarass, Hans D. (Bearb.): Kommentar zum Art. 1 GG, in: *Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo:* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Auflage, München 2012, S. 38 ff.

Jarass, Hans D. (Bearb.): Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo:* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Auflage, München 2012, S. 492 ff.

Jhering, Rudolf von: Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, Zweiter Theil, Zweite Abtheilung, 3. Auflage, Leipzig 1875

Kägi, Werner: Zur Entwicklung des schweizerischen Rechtsstaates seit 1848, in: Hundert Jahre schweizerisches Recht, Jubiläumsgabe der Zeitschrift für schweizerisches Recht, Centenarium 1852 – 1952, Basel 1952

Kahl, Wolfgang: Grundrechte, in: *Deppenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph:* Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 807 ff.

Kant, Immanuel: Die Metaphysik der Sitten, 13. Auflage (Hrsg. von Wilhelm Weischedel), Frankfurt a. M., 2003

Karpen, Ulrich: Die geschichtliche Entwicklung des liberalen Rechtsstaates. Vom Vormärz bis zum Grundgesetz, Mainz 1985

Kekelia, Mikheil: Btsche (Richter) im alten georgischen Recht, in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 2, Tbilissi 1977, S. 599 (in georgischer Sprache)

Kekelia, Mikheil: Gerichtsorganisation und Gerichtsverfahren vor Vereinigung mit Russland, Band 1, Tbilissi 1970 (in georgischer Sprache)

Kekelia, Mikheil: Msadschultschekrebuloba (Richterversammlung), in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 7, Tbilissi 1984, S. 175 (in georgischer Sprache)

Kelsen, Hans: Was ist Gerechtigkeit? Wien 1953

Kelsen, Hans: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: *Ooyen, Robert Christian van (Hrsg.):* Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlungen zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie, Tübingen 2008

Khetsuriani, John: Die Kompetenz des Verfassungsgerichtes von Georgien im Bereich des Schutzes der Grundrechte, in: Die Review des Verfassungsrechts, Nr. 4, 2010, S. 51 ff. (in georgischer Sprache)

Khetsuriani, John: Die Kompetenz des Verfassungsgerichts von Georgien in den Fragen des Referendums und der Wahlen, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr. 1, 2009, S. 58 ff. (in georgischer Sprache)

Khubua, Giorgi: Die Rechtstheorie, Tbilissi 2004 (in georgischer Sprache)

Kirchhof, Paul: Die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts in Zeiten des Umbruchs, in: Neue juristische Wochenschrift, 49 (1996) 23, S. 1497 ff.

Klein, Eckart: Der republikanische Gedanke in Deutschland. Einige historische und aktuelle Überlegungen, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 18, September 2009, S. 741 ff.

Klein, Eckart: Gesetzgebung ohne Parlament? Berlin 2004

Klein, Eckart: Staatliches Gewaltmonopol, in: *Deppenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph:* Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 635 ff.

Kloepfer, Michael: Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, in: *Schmidt-Aßmann, Eberhard/Sellner, Dieter/Hirsch, Günter/Kemper, Gerd-Heinrich/Lehmann-Grube, Hinrich (Hrsg.)*: Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln u. a. 2003, S. 329 ff.

Kloepfer, Michael: Verfassungsrecht I, Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, München 2011

Korinek, Karl: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, in: *Korinek, Karl/Müller, Jörg P./Schlaich, Klaus*: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, Berlin/New York 1981, S. 8 ff.

Krell, Andreas: 10 Jahre brasilianische Bundesverfassung: Rechtsdogmatische und rechtssoziologische Aspekte der Entwicklung des Grundrechtsschutzes, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 32 (1999) 1, S. 8 ff.

Kudriawzew W. N./Lukaschewa E. A.: Der sozialistische Rechtsstaat, Probleme und Ansichten, Moskau 1989 (in russischer Sprache)

Kunig, Philip: Bericht, in: *Alexy, Robert/Kunig, Philip/Heun, Werner/Hermes, Georg*: Verfassungsrecht und einfaches Recht, Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, VVDStRL (61), Berlin/New York 2002, S. 34 ff.

Kunig, Philip, Das Rechtsstaatsprinzip. Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1986

Kunig, Philip: Der Rechtsstaat, in: *Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.)*: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band – Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 421 ff.

Kunig, Philip (Bearb.): Kommentar zum Art. 1 GG, in: *Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.)*: Grundgesetz-Kommentar, Band 1 (Präambel bis Art. 69), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, S. 56 ff.

Leibholz, Gerhard: Der Status des Bundesverfassungsgerichts, in: *Das Bundesverfassungsgericht 1951 – 1971*, zweite völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Karlsruhe 1971, S. 31 ff.

Leibholz, Gerhard/Rinck, Hans-Justus/Hesselberger, Dieter: Kommentar zum Art. 1 GG, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Band I, 6. Auflage, Köln 1975/1989

Leibholz, Gerhard/Rinck, Hans-Justus/Hesselberger, Dieter: Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Band II, 6. Auflage, Köln 1975/1989

Lerche, Peter: Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.)*: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III – Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren II, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2009, § 62, S. 301 ff.

Lisken, Hans: Rechtsstaat - was sonst? Baden-Baden 1996

Maihofer, Werner: Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 427 ff.*

Maihofer, Werner: Rechtsstaat und menschliche Würde, Frankfurt a. M. 1968

Mastronardi, Philippe: Verfassungslehre. Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat, Bern/Stuttgart/Wien 2007

Matscher, Franz: Der Gesetzesbegriff der EMRK, in: Festschrift Edwin Loebenstein zum 80. Geburtstag, Wien 1991, S. 105 ff.

Maunz, Theodor (Bearb.): Kommentar zum Art. 93 GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.): Grundgesetz Kommentar, Band VI, München seit 1958*

Maunz, Theodor (Bearb.): Kommentar zum Art. 94 GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.): Grundgesetz Kommentar, Band VI, München seit 1958*

Maunz, Theodor (Bearb.): Kommentar zum Art. 100 GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.): Grundgesetz Kommentar, Band VI, München seit 1958*

Maurer, Hartmut: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz (§ 79), in: *Isensee, Iosef/Kirchhof, Paul*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV – Aufgaben des Staates, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg 2006, S. 395 ff.

Maurer, Hartmut: Rechtsstaatliches Prozessrecht, in: *Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.): Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band – Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 467 ff.*

Maurer, Hartmut: Verfassungsänderung im Parteienstaat, in: *Kästner, Karl-Hermann/Nörr, Knut Wolfgang/Schlaich, Klaus (Hrsg.): Festschrift für Martin Heckel zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 1999, S. 821 ff.*

Maus, Didier: Die Verwendung der Rechtssprechung der ausländischen Staaten und der Dialog zwischen den Verfassungsgerichten, in: *Die Review des Verfassungsrechts Nr.2, 2010, S. 3 ff. (in georgischer Sprache)*

Mavchich, Arne Marian: Die Bedeutung der abweichenden und begleitenden Meinungen (unabhängigen Meinungen) für die Entwicklung der Verfassungs- und Gerichtsaufsicht am Beispiel der slowenischen Rechtsprechung, in: *Die Review des Verfassungsrechts Nr.4, 2010, S. 107 ff. (in georgischer Sprache)*

Menger, Friedrich-Christian: Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz, in: *Forsthoft, Ernst (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 42 ff.*

Metreveli, Valerian: Die Geschichte des georgischen Rechts, Tbilissi 2004 (in georgischer Sprache)

Meyer, Wolfgang (Berab.): Kommentar zum Art. 93 GG, in: *Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.):* Grundgesetz. Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, S. 692 ff.

Meyer, Wolfgang (Berab.): Kommentar zum Art. 94 GG, in: *Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.):* Grundgesetz. Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, S. 732 ff.

Meyer, Wolfgang (Berab.): Kommentar zum Art. 100 GG, in: *Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.):* Grundgesetz. Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, S. 833 ff.

Michael, Lothar: Die drei Argumentationsstrukturen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – Zur Dogmatik des Über- und Untermaßverbotes und der Gleichheitssätze, *Juristische Schulung*, 2 (2001), S. 148 ff.

Mohl, Robert von: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1. Theil, Tübingen 1829

Möllers, Christoph: Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltenteilung, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 132 (2007), S. 493 ff.

Müller, Georg: Schutzwirkung der Grundrechte, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.):* Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Lichtenstein, § 204, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, S. 59 ff.

Müller, Jörg Paul: Geschichtliche Grundlagen, Zielsetzung und Funktionen der Grundrechte, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.):* Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Lichtenstein, § 202, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, S. 3 ff.

Müller, Jörg Paul: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, in: *Korinek, Karl/Müller, Jörg P./Schlaich, Klaus:* Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, Berlin/New York 1981, S. 55 ff.

Müller-Terpitz, Ralf (Bearb.): Kommentar zum Art. 100 GG, in: *Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Begr.), Hofmann, Hans/Hopfauf, Axel (Hrsg.):* GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln 2011, S. 2062 ff.

Münch, Ingo von: Das Bundesverfassungsgericht als Teil des Rechtsstaates, *Jura* 1992, S. 505 ff.

Münch, Ingo von (Begr.)/Mager, Ute (Bearb.): Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge, 7., völlig neu bearbeitete Auflage, Stuttgart 2009
Neukomm, Ruth: Nachwort, in: *Rustaweli, Schota:* Der Mann im Pantherfell, Zürich 1974, S. 453 ff.

Nierhaus, Michael: Beweismaß und Beweislast: Untersuchungsgrundsatz und Beteiligtenmitwirkung im Verwaltungsprozeß, München 1989

Ossenbühl, Fritz: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.):* Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V – Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, Heidelberg, München, Landsberg, Berlin 2007, § 101, S. 183 ff.

Papier, Hans-Jürgen: Gewaltentrennung im Rechtsstaat, in: *Merten, Detlef (Hrsg.): Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu; Vorträge und Diskussionsbeiträge der 57. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1989 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1989, S. 95 ff.*

Papier, Hans-Jürgen: Justizgewähranspruch, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII, Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit, Dritte, völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg 2010, § 170, S. 491 ff.*

Papier, Hans-Jürgen/Möller, Johannes: Das Bestimmtheitsgebot und seine Durchsetzung, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 122 (1997), S. 177 ff.

Phirtsckhalashvili, Anna: Schutzpflichten und die horizontale Wirkung von Grundrechten in der Verfassung Georgiens vom 24. August 1995, Dissertation, Potsdam 2010

Prakke, Lucas: Die Versenkung der Lords, die Auffüllung des Gerichts, die Entlassung des Königs. Drei verfassungsrechtliche Krisen, in: *Die Review des Verfassungsrechts Nr.3, 2010, S. 66 ff. (in georgischer Sprache)*

Radbruch, Gustav: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht (1946), Baden-Baden 2002

Radbruch, Gustav: Der Mensch im Recht, Tübingen 1927

Reineck, Karl-Michael: Allgemeine Staatslehre und Deutsches Staatsrecht, 15. überarbeitete Auflage, Hamburg 2007

Reuter, Thomas: Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne – das unbekannte Wesen, *Juristische Ausbildung*, 7 (2009), S. 511 ff.

Robbers, Gerhard: Ausländer im Verfassungsrecht, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 391 ff.*

Robbers, Gerhard: Die Änderungen des Grundgesetzes, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 1989, S. 1325 ff.

Robbers, Gerhard: Kommentar zum Art.20 GG (Aktualisierung Oktober 2009), in: *Dolzer, Rudolf/Graßhof, Karin/Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Band 5 (Art. 20 – 21), Heidelberg seit 1950*

Roellecke, Gerd: Kommentar zum Art. 20 GG (Identität der Bundesrepublik), in: *Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas (Hrsg.): Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band I, Heidelberg 2002, S. 1271 ff.*

Roellecke, Gerd: Der Zustand des Rechtsstaates, in: *Badura, Peter/Roellecke, Gerd (Mitarb.): Der Zustand des Rechtsstaates. Ein Cappener Gespräch, veranstaltet am 21. März 1986 in Speyer, Köln 1986, S. 27 ff.*

Roggemann, Herwig: Einführung, in: *Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin 1999, S. 41 ff.*

Rusthaweli, Schota: Der Recke im Tigerfell. Altgeorgisches Poem. Deutsche Nachdichtung von Hugo Huppert, 2. Auflage, Berlin 1970

Sachs, Michael (Bearb.): Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Sachs, Michael (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, München 2011, S. 787 ff.

Sachs, Michael (Bearb.): Kommentar zum Art. 79 GG, in: *Sachs, Michael (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, München 2011, S. 1614 ff.

Safalero, Elena: Das Sondervotum des Verfassungsrichters – eine der Garantien seiner Unabhängigkeit, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr.4, 2010, S. 132 ff. (in georgischer Sprache)

Sajo, Andras: Die Selbsteinschränkung der Macht. Die Einführung in Konstitutionalismus, Tbilissi 2003 (in georgischer Sprache)

Schachtschneider, Karl Albrecht: Prinzipien des Rechtsstaates, Berlin 2006

Schenke, Wolf-Rüdiger: Justizgewähr und Grundrechtsschutz, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.)*: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III – Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren II, Heidelberg 2009, § 78, S. 923 ff.

Schenke, Wolf-Rüdiger: Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, Heidelberg 1987

Schenke, Wolf-Rüdiger: Verfassungsrechtliche Garantie eines Rechtsschutzes gegen Rechtsprechungsakte? in: Juristen Zeitung, 3 (2005), S. 116 ff.

Scheuner, Ulrich: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland, in: *Forsthoff, Ernst (Hrsg.)*: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 461 ff.

Schlaich, Klaus: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, in: *Korinek, Karl/Müller, Jörg P./Schlaich, Klaus*: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, Berlin/New York 1981, S. 101 ff.

Schlink, Bernhard: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in: *Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.)*: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, Tübingen 2001, S. 445 ff.

Schlosser, Johann Georg: Briefe über die Gesetzgebung überhaupt, und den Entwurf des Preussischen Gesetzbuchs insbesondere, Frankfurt 1789

Schmidt-Aßmann, Eberhard: Art. 19 VI GG als Teil des Rechtsstaatsprinzips, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1 (1983), S. 1 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard: Der Rechtsstaat, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II Verfassungsstaat, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Ausgabe, Heidelberg 2004, S. 541 ff.

Schmidt-Jortzig, Edzard: Effektiver Rechtsschutz als Kernstück des Rechtsstaatsprinzips nach dem Grundgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift, 40 (1994), S. 2569 ff.

Schmitt, Carl: Verfassungslehre, Berlin 1954

Schmitt, Walter Oskar: Der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung und Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes, in: Die öffentliche Verwaltung, 1965, S. 433 ff.

Schnapp, Friedrich Eberhard: Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Republik Polen, in: Osteuropa, 47 (2001) 3, S. 171 ff.

Schnapp, Friedrich Eberhard: Die Grundrechtsbindung der Staatsgewalt, Juristische Schulung, 1 (1989), S. 1 ff.

Schnapp, Friedrich Eberhard: Die Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs, Juristische Schulung, 11 (1983), S. 850 ff.

Schnap, Friedrich Eberhard (Bearb.): Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.)*: Grundgesetz-Kommentar, Band 1 (Präambel bis Art. 69), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, S. 1403 ff.

Schneider, Hans-Peter: Gewaltenschränkung zwischen Parlament und Regierung, in: *Merten, Detlef (Hrsg.)*: Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu; Vorträge und Diskussionsbeiträge der 57. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1989 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1989, S. 77 ff.

Schmidt, Rolf: Staatsorganisationsrecht sowie Grundzüge des Verfassungsprozessrechts, 7. Auflage, Grasberg bei Bremen 2007

Schöbener, Burkhard: Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage, München 2013

Schulze-Fielitz, Helmuth (Bearb.): Kommentar zum Art. 20 GG (Rechtsstaat), in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 170 ff.

Schuppert, Gunnar Folke: Regierung und Verwaltung, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.)*: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 2, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 1499 ff.

Schwartz, Herman: Die Durchsetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit im postkommunistischen Europa, Tbilissi 2003 (in georgischer Sprache)

Schwartz, Herman: Die Stufen des Verfassungsbaus, in: Die Review des Verfassungsrechts, Nr. 1, 2009, S. 7 ff. (in georgischer Sprache)

Seuffert, Walter: Die Verfassungsbeschwerde in der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Das Bundesverfassungsgericht 1951 – 1971, zweite völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Karlsruhe 1971, S. 159 ff.

Sieckmann, Jan-Reinard (Bearb.): Kommentar zum Art. 100 GG, in: *Mangoldt, Hermann von(Begr.)/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.)*: Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, S. 887 ff.

Simon, Helmut: Verfassungsgerichtsbarkeit, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.)*: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 2, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, S. 1637 ff.

Skeet, Charlotte: Konstitutionalismus und Präzedenzfall im Vereinigten Königreich, in: *Die Review des Verfassungsrechts* Nr.3, 2010, S. 53 ff. (in georgischer Sprache)

Sobota, Katharina: Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte, Tübingen 1997

Sommermann, Karl-Peter (Bearb.): Kommentar zum Art. 20 GG, in: *Mangoldt, Hermann von (Begr.)/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.)*: Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, S. 1 ff.

Stahl, Friedrich Julius: Die Philosophie des Rechts, Bd. II, Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung, 2. Abth., Die Lehre vom Staat und die Principien des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., Nachdr. Der 5. Aufl., Tübingen 1878 (1. Aufl. unter dem Titel: Die Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht, 1830 – 1837)

Starck, Christian: Kommentar zum Art. 1 GG, in: *Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.)*: Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, S. 25 ff.

Stein, Ekkehart/Götz, Frank: Staatsrecht, 21., neu bearbeitete Auflage, Tübingen 2010

Stern, Klaus: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: *Stern, Klaus/Siekmann, Helmut (Hrsg.)*, Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 1036 ff.

Stern, Klaus: Der Rechtsstaat. Rektoratsrede, Krefeld 1971

Stern, Klaus: Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie des Art. 79 III GG für die Grundrechte, in: *Stern, Klaus/Siekmann, Helmut (Hrsg.)*, Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 269 ff.

Stern, Klaus: Gedanken zum Wahlverfahren für Bundesverfassungsrichter, in: *Stern, Klaus/Siekmann, Helmut (Hrsg.)*, Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 370 ff.

Stern, Klaus: Grundgesetz in Gefahr? – Verfassungsprobleme nach 25 Jahren Bundesrepublik Deutschland, in: *Stern, Klaus/Siekmann, Helmut (Hrsg.)*, Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 38 ff.

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I – Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, München 1984

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III – Allgemeine Lehren der Grundrechte, Halbband 1 – Grundlagen und Geschichte, nationaler und internationaler Grundrechtskonstitutionalismus, juristische Bedeutung der Grundrechte, Grundrechtsberechtigte, Grundrechtsverpflichtete, München 1988

Stern, Klaus: Kommentar zum Art. 93 GG, in: *Dolzer, Rudolf/Graßhof, Karin/Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian (Hrsg.)*: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 12 (Art. 89 – 104), Heidelberg seit 1950

Stern, Klaus: Kommentar zum Art. 94 GG, in: *Dolzer, Rudolf/Graßhof, Karin/Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian (Hrsg.)*: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 12 (Art. 89 – 104), Heidelberg seit 1950

Stern, Klaus: Kommentar zum Art. 100 GG, in: *Dolzer, Rudolf/Graßhof, Karin/Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian (Hrsg.)*: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 12 (Art. 89 – 104), Heidelberg seit 1950

Stern, Klaus: Menschenwürde als Wurzel der Menschen- und Grundrechte, in: *Stern, Klaus/Siekmann, Helmut (Hrsg.)*, Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 219 ff.

Stern, Klaus: Rechtliche und ökonomische Bedingungen der Freiheit, in: *Stern, Klaus/Siekmann, Helmut (Hrsg.)*, Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 206 ff.

Stern, Klaus: Verfassungsgerichtsbarkeit im sozialen Rechtsstaat, Hannover 1980

Stern, Klaus, Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, Passau 1979

Stern, Klaus: Verfassungsrechtliche wider „ideologische“ Deutung der Grundrechte, in: *Stern, Klaus/Siekmann, Helmut (Hrsg.)*, Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 234 ff.

Surguladze, Ivane: Dasturlamali (Gesetzessammlung) vom König Wachtang VI, in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 3, Tbilissi 1978, S. 396 (in georgischer Sprache)

Surguladze, Ivane: Die Grundrisse der Geschichte des georgischen Rechts I, Tbilissi 2000 (in georgischer Sprache)

Surguladze, Ivane: Die Quellen der Geschichte des georgischen Rechts, Tbilissi 2003 (in georgischer Sprache)

Surguladze, Ivane: Die Verordnung des Königshofes, in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 3, Tbilissi 1978, S. 5 (in georgischer Sprache)

Surguladze, Ivane: Zur Geschichte des Staates und Rechts von Georgien, Band 1, Tbilissi 1952 (in georgischer Sprache)

Surguladze, Ivane: Mdiwanbegi (Gerichtsvorsitzende), in: Georgisch-sowjetische Enzyklopädie, Band 6, Tbilissi 1983, S. 530 (in georgischer Sprache)

Tettinger, Peter Josef: Fairneß und Waffengleichheit: rechtsstaatliche Direktiven für Prozeß und Verwaltungsverfahren, München 1984

Thienel, Rudolf: Vertrauensschutz und Verfassungsrecht, Wien 1990

Thomas von Aquin: Über die Herrschaft der Fürsten (Übersetzung von Friedrich Schreyvogel, Nachwort von Ulrich Matz), Stuttgart 1971

Toader, Tudorel: Die Bedeutung der abweichenden und begleitenden Meinungen für die Verfassungsgerichtsbarkeit von Rumänien, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr.4, 2010, S. 119 ff. (in georgischer Sprache)

Tokushev, Dimitar: Die abweichenden und begleitenden Meinungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von Bulgarien, in: Die Review des Verfassungsrechts Nr.4, 2010, S. 127 ff. (in georgischer Sprache)

Tsnobiladze, Paata: Das Verfassungsrecht von Georgien, Band I, Tbilissi 2004 (in georgischer Sprache)

Tugushi, Teimuraz/Burjanadze, Giorgi/Mshvenieradze, Giorgi/Gotsiridze, Giorgi/Menabde, Vakhushiti: Menschenrechte und die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von Georgien. Die Rechtsprechung von 1996 bis 2012, Tbilissi, 2013 (in georgischer Sprache)

Vogel, Hans-Jochen: Gewaltenvermischung statt Gewaltenteilung? Zu neueren Entwicklungen im Verhältnis der Verfassungsorgane zueinander, Neue juristische Wochenschrift, 23 (1996), S. 1505 ff.

Voßkuhle, Andreas (Bearb.): Kommentar zum Art. 93 GG, in: *Mangoldt, Hermann von(Begr.)/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.)*: Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, S. 665 ff.

Voßkuhle, Andreas (Bearb.): Kommentar zum Art. 94 GG, in: *Mangoldt, Hermann von(Begr.)/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.)*: Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, S. 789 ff.

Voßkuhle, Andreas: Rechtsschutz gegen den Richter: zur Integration der Dritten Gewalt in das verfassungsrechtliche Kontrollsystem vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 4 GG, München 1993

Wrege, Wolf Reinhard: Das System der Gewaltenteilung im Grundgesetz, Juristische Ausbildung, 8 (1996), S. 436 ff.

Zacher, Hans Friedrich: Das soziale Staatsziel, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Verfassungsstaat, 3. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg 2004, S. 659 ff.

Zippelius, Reinhold/Würtenberger, Thomas: Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch, 32. Auflage, München 2008

Zippelius, Reinhold: Problemfelder der Machtkontrolle, in: *Merten, Detlef (Hrsg.)*: Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu; Vorträge und Diskussionsbeiträge der 57. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1989 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1989, S. 27 ff.

Zoidze, Besarion: Verfassungskontrolle und Wertordnung in Georgien, Tbilissi 2007 (in georgischer Sprache)

Fundstellen für die Rechtsprechung, Normativakte und andere Dokumente

Georgische Normativakte unter: www.matsne.gov.ge (in georgischer, englischer und russischer Sprache). (Zuletzt abgerufen am 05.05.2014)

Die Rechtsprechung des VGG unter: www.constcourt.ge (in georgischer, englischer und russischer Sprache). (Zuletzt abgerufen am 13.03.2013)

Die amtliche Statistik des Verfassungsgerichtes von Georgien unter: www.constcourt.ge (in georgischer, englischer und russischer Sprache). (Zuletzt abgerufen am 13.05.2014)

Die Dokumente der ZWKG unter: www.cec.gov.ge (in georgischer und englischer Sprache). (Zuletzt abgerufen am 21.01.2012)

Die Rechtsprechung des BVerfG unter: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html. (Zuletzt abgerufen am 11.05.2014)

Die Verfassungen ausländischer Staaten unter: www.verfassungen.eu (in deutscher Sprache). (Zuletzt abgerufen am 26.04.2012)

Die Rechtsprechung des EGMR unter: www.justice.gov.ge; www.matsne.gov.ge (in georgischer, englischer und russischer Sprache) sowie www.echr.coe.int/echr/en/hudoc (in englischer und französischer Sprache). (Zuletzt abgerufen am 07.09.2012)

Die Berichte des Monitoring-Komitees des Europarats unter: assembly.coe.int (in englischer und französischer Sprache). (Zuletzt abgerufen am 02.02.2012)

Der Demokratieindex 2011 unter: www.sida.se; www.freedomhouse.org (in englischer und schwedischer Sprache). (Zuletzt abgerufen am 14.02.201)

Die kombinierten durchschnittlichen Bewertungen – unabhängige Staaten 2011 unter: www.freedomhouse.org (in englischer Sprache). (Zuletzt abgerufen am 14.02.2012)

Der Pressefreiheitsindex 2011/2012 unter: en.rsf.org (in englischer Sprache). (Zuletzt abgerufen am 14.02.2012)

Die Verfassungen der UdSSR unter: www.tarasei.narod.ru; www.hist.msu.ru (in russischer Sprache). (Zuletzt abgerufen am 14.02.2012)

Verfassung der Republik Kirgisistan unter: www.gov.kg (in russischer Sprache). (Zuletzt abgerufen am 21.01.2014)