

Studien und Materialien
zur Verfassungsgerichtsbarkeit

116

Tinatin Erkvania

Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien



Nomos

Studien und Materialien
zur Verfassungsgerichtsbarkeit
Band 116
Herausgegeben von Christian Starck

Tinatin Erkvania

Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Berlin, HU, Diss., 2016

ISBN 978-3-8487-3223-4 (Print)

ISBN 978-3-8452-7583-3 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für meine Kusine Aza Adamiya (22 jährige Studentin), die am 9. April 1989 bei einer Massendemonstration der georgischen Unabhängigkeitsbewegung vor dem Regierungsgebäude in Tiflis von den sowjetischen Sondereinheiten getötet wurde.

Und für meinen Großvater, der wegen seiner antibolschewistischen Aktivitäten im Jahre 1937 in Westgeorgien verhaftet, nach Sibirien ins Exil geschickt und dort erschossen wurde.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2015/2016 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Sie entstand größtenteils während meines Aufenthalts in Berlin im Rahmen der Promotionsförderung (Ausländerförderung) durch die Konrad-Adenauer-Stiftung.

Mein besonderer Dank gilt meinem verehrten Doktorvater Prof. em. Dr. Dr. h.c. *Ulrich Battis* für ihren Zuspruch und ihre stetige Unterstützung während der Promotionszeit. Herrn Prof. Dr. *Alexander Blankenagel* danke ich für die zügige Erstellung des zweiten Gutachtens sowie ebenfalls für seine Unterstützung.

Mein ganz besonderer Dank gilt der Konrad-Adenauer-Stiftung für die finanzielle und ideelle Förderung während Promotion sowie bei Herrn Dr. *Detlev Preusse* für den Zuspruch während dieser Zeit. Herzlich bedanken möchte ich auch Prof. h.c. *Berthold Gees* für seine Unterstützung.

Herrn Prof. Dr. *Christian Starck* gilt mein herzlicher Dank für die Aufnahme der Dissertation in seiner Schriftenreihe - „Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit“.

Herrn Dr. *Thomas Markert* (Sekretär der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht – „Venedig-Kommission“) und Herrn Dr. *Schnitz Dürr* (Leiter der Abteilung für Verfassungsgerichtsbarkeit bei der „Venedig-Kommission“) gilt auch mein herzlicher Dank für die interessanten Gespräche und für meine Betreuung während meines Forschungsaufenthaltes in der „Venedig-Kommission“ (Straßburg) im November 2012.

Herrn Prof. Dr. *Wolfgang Spoerr* gilt mein herzlicher Dank für die Einstellung als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Berliner Büro von Hengeler Mueller, welche mein Interesse an einer vertieften wissenschaftlichen Arbeit gefördert hat.

Weiterhin gilt mein Dank der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung für die Auszeichnung meiner Dissertation und für ihre finanzielle Förderung. Ich bedanke mich außerdem bei dem DAAD für seine finanzielle Förderung im Rahmen des STIBET Projekts an der Humboldt-Universität zu Berlin in der Anfangsphase meiner Promotion.

Mein herzlicher Dank gilt auch meinem Kollege Herrn Claudio Kühn für die kritische und kompetente Durchsicht des Manuskripts.

Vorwort

Ganz besonders danken möchte ich schließlich meiner Schwester Frau *Tata Erkvania* sowie meinen Eltern Frau *Manana Bzhalava* und Herrn *Iliia Erkvania*, die mich während meiner juristischen Ausbildung in jeder Lebenslage unterstützt und mir Rückhalt gegeben haben.

Tiflis, Mai 2017

Tinatin Erkvania

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Kapitel 1: Einleitung	25
A. Kontext und Dynamik der staatlichen Reinstitutionalisierung	25
B. Eingrenzung der Thematik (Gegenstand), Gang, Methoden und Zweck der Untersuchung	46
Kapitel 2: Die ältesten Rechtsquellen aus der Zeit der Monarchie und die Anfänge des Konstitutionalismus in Georgien – rechtshistorische Reminiszenzen	52
A. Die Rechtsquellen einschließlich des Mittelalters bis zum 19. Jahrhundert	52
I. Typologie der Quellen der Rechtsgeschichte	52
II. Allgemein zur rechtskulturellen Identität	53
III. Rechtsquellen und staatliche Institutionen während der Monarchie	58
1. „Recht des Königs Bagrat Kuropalat“	58
2. „Regulierungen der Königlichen Throne“	59
3. Die Gesetze von Beka und Agbuga und das Gesetzbuch des Königs Georg V. – „Dzeglis Dadeba“	62
4. Das Rechtbuch (Codex) von Wachtang VI	64
5. Die übersetzten und ergänzten Versionen der ausländischen Rechtsquellen	66
6. Die Regulierungen der Königlichen Krone – „Dasturlamali“	68
IV. Gerichtliche Institutionen und Verfahren	68
V. Kirchliche Rechtsquellen und Institutionen	71
1. Regulierungen der Sitzung der kirchlichen Synode von Ruis-Urbnisi	72
2. „Recht der Katholikos“	73
B. Vertrag von Georgijewsk vom 24. Juli 1783 und die russische Annexion	73

C. Unter der Herrschaft des Zarismus im 19. Jahrhundert	75
D. Die staatliche Reinstitutionalisierung im 20. Jahrhundert	80
I. Die Unabhängigkeitsbewegung und die erste demokratische Republik Georgiens	80
II. Erste Verfassung Georgiens vom 21. Februar 1921	85
III. Die Unabhängigkeitsbewegungen und die Georgische sozialistische Sowjetrepublik (GSSR)	91
IV. Zweite demokratische Republik Georgiens	103
V. Zweite Verfassung Georgiens vom 24. August 1995 (GV)	108
D. Zwischenergebnis	112
 Kapitel 3: Der universale Konsens über die Menschenrechte und Reflexionen im innerstaatlichen Rechtsraum – rechtspolitische Konvergenzen und das georgische Verfassungsverständnis	 115
A. Katalog der Grundrechte in der georgischen Verfassung vom 24. August 1995	115
I. Die Würde des Menschen als Legitimationsgrundlage für das Grundrechtsschema in der GV	116
II. Normativer Gehalt des Grundrechtekatalogs der GV	117
III. Die Normenhierarchie nach der GV	121
B. Internationale Rechtsinstrumentarien für den Menschenrechtsschutz und ihre Anwendungspraxis in Georgien – eine allgemeine Charakteristik	123
I. Europarat	124
II. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)	124
III. Weitere Institutionen und Monitoring-Organe des Europarates	125
IV. Georgien nach dem Modus der europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) – die Beziehungen zwischen der EU und Georgien	126
1. Politische und rechtliche Rahmenbedingungen	126
2. Menschenrechtspolitik im Rahmen der östlichen Partnerschaft (EaP)	131
V. Georgien in den VN	132
VI. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	137

VII. Internationale Nichtregierungsorganisationen in Georgien	137
C. Instrumente für den Menschenrechtsschutz im innerstaatlichen Rechtssystem – eine allgemeine Charakteristik	139
I. Die Fachgerichtsbarkeiten und der Einfluss des EGMR	139
II. Das Parlament und sein Petitionsverfahren, Gesetzesinitiativrecht und Legislativvorschlag	145
D. Zwischenergebnis	147
 Kapitel 4: Das georgische Verfassungsgericht – institutionelle Programmatik, Katalog der Zuständigkeiten (Kompetenztableau) und allgemeiner Vergleich mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht	 149
A. Ideelle Vorwürfe und „globaler Siegeszug“ der Verfassungsgerichtsbarkeit	149
B. Postsowjetisches Ära in Georgien – Transitionsphase und Rezeption des Rechtsinstituts des Verfassungsgerichts	159
C. Status und Organisation des georgischen GVerfG	161
I. GVerfG als Gericht und als Verfassungsorgan	161
II. Das Einsetzungsverfahren und die interne Organisation des GVerfG	162
III. Die Immunität, Inkompatibilität und Unabhängigkeitsgarantien der Richter des GVerfG	166
D. Zuständigkeiten des georgischen Verfassungsgerichts – die einzelnen Verfahrensarten	168
I. Allgemeine Charakteristik der Verfahrensarten des GVerfG	168
II. Antrags- und Beschwerdefähigkeit	171
III. Abstrakte Normenkontrolle	174
1. Prüfungsgegenstand bei der materiellen Normenkontrolle	174
2. Prüfungsgegenstand bei der formellen Normenkontrolle	176
3. Beschwerdebefugnis, Prüfungsmaßstab, Spruchpraxis	177

IV. Abstrakte Normenkontrolle über die internationalen Verträge und Abkommen	181
1. Antragsbefugnis, Prüfungsgegenstand, Prüfungsmaßstab und Verfahren bei der präventiven Normenkontrolle (<i>a priori review</i>)	182
2. Beschwerdeberechtigung, Prüfungsgegenstand, Prüfungsmaßstab und Verfahren bei der nachträglichen Normenkontrolle (<i>a posteriori review</i>)	183
V. Die Organstreitigkeiten	185
1. Allgemein zur horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung in Georgien	185
2. Beschwerdebefugnis, Prüfungsmaßstab, Prüfungsgegenstand und Spruchpraxis	187
VI. Streitigkeiten über die Verletzung des Verfassungsgesetzes „über den Status der Adjarischen Autonomen Republik“	188
1. Allgemein zum Verfassungsgesetz	188
2. Beschwerdebefugnis, Prüfungsmaßstab, Prüfungsgegenstand, Spruchpraxis	189
VII. Fragen der Vereinbarkeit der Normativakte des höchsten Rates der Adjarischen Autonomen Republik mit der GV und den anderen Normativakten	190
VIII. Normenkontrolle zur Sicherung der Unabhängigkeit der judikativen Gewalt	191
1. Novation für die GV	191
2. Antragsbefugnis, Prüfungsmaßstab, Prüfungsgegenstand	191
IX. Normenkontrolle zur Gewährleistung der Selbstverwaltung – die Kommunalverfassungsbeschwerde	192
1. Novation für die GV	192
2. Beschwerdefähigkeit, Prüfungsmaßstab, Prüfungsgegenstand	192
X. Zuständigkeiten in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit des Verhaltens oberster Amtsträger und politischer Parteien	194
1. Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten und andere Amtsträger	194
2. Verfassungsmäßigkeit der Neugründung politischer Vereinigungen und deren Tätigkeit	196
XI. Verfahren bei der Wahlen und Referenden	198

XII. Fragen der Anerkennung oder vorzeitigen Aberkennung der Befugnisse eines Abgeordneten	200
XIII. Konkrete Normenkontrolle beim GVerfG	202
1. Verfassungsantrag eines Gerichts – Richtervorlage	202
2. Die grundrechtsschützende Individualverfassungsbeschwerde	204
XIV. <i>actio popularis</i> – grundrechtsschützende Verfassungsbeschwerde des Ombudsmanns	206
XV. Verfassungsauslegung – Interpretation der Normen	206
E. Allgemeiner Vergleich mit dem BVerfG	223
I. Status und interne Organisation	223
1. Gerichte mit Verfassungsorganqualität	223
2. Spruchkörper der Verfassungsgerichte	224
3. Wahlverfahren, Dauer der Amtszeit und Inkompatibilität der Verfassungsrichter	226
II. Charakteristik der Verfahrensarten beim GVerfG und beim BVerfG	228
1. Zuständigkeitstabelle des GVerfG und des BVerfG	228
2. Charakteristik einzelner funktionell ähnlich ausgestatteter Verfahrensarten des GVerfG und BVerfG	231
a) Organstreitigkeiten	231
b) Abstrakte Normenkontrolle	232
c) Konkrete Normenkontrolle	234
d) Individualbeschwerdeverfahren	237
e) Verfassungsbeschwerde zur Sicherung der Selbstverwaltung (Kommunalverfassungsbeschwerde)	237
f) Parteiverbotverfahren	238
g) Verfassungsrechtliche Überprüfung der Referenden und Wahlen	239
h) Mandatsprüfung eines Abgeordneten	241
i) Amtsenthebungsverfahren	242
F. Zwischenergebnis	243

Kapitel 5. Charakteristik des Verfahrens beim georgischen Verfassungsgericht – prozessuale Einzelfragen und allgemeiner Vergleich mit dem deutschen Verfassungsprozessrecht	246
A. Generell zu Prinzipien des Verfassungsgerichtsverfahrens	246
B. Beteiligte des Verfassungsgerichtsverfahrens	248
I. Parteien und ihre Vertreter	248
II. Andere Teilnehmer des Verfahrens	252
III. Eine Novation – Amicus Curiae im Verfassungsgerichtsverfahren	254
C. Dauer, Fristen und Kosten des Verfahrens	255
D. Einzelne Phasen des Verfahrens	256
I. Der Ablauf des Zulassungsverfahrens	256
II. Der Ablauf des Hauptverfahrens	262
1. Vorbereitung zum Hauptverfahren	262
2. Ablauf des Hauptverfahrens	263
E. Einstellung und Aussetzung des Verfahrens	265
F. Klassifikation, Bindungswirkung und Vollstreckung der Entscheidungen	266
I. Klassifikation der Gerichtsakte	266
II. Einzelne formelle und inhaltliche Komponenten der Gerichtsakte	266
III. Bindungswirkung und Vollstreckung der Entscheidungen des GVerfG	267
G. Ein allgemeiner Vergleich mit dem Verfahren beim BVerfG von Deutschland	274
I. Die prozessualen Grundsätze	274
II. Beteiligte des Verfassungsgerichtsverfahrens	278
III. Dauer, Fristen und Kosten des Verfahrens	279
IV. Der Ablauf des Verfahrens	280
V. Einstellung und Aussetzung des Verfahrens	283
VI. Klassifikation, Bindungswirkung und Vollstreckung der Entscheidungen	283
H. Zwischenergebnis	286

Kapitel 6: Die grundrechtsschützende Individualverfassungsbeschwerde als konkrete Verfassungskontrolle im System der georgischen Verfassungsgerichtsbarkeit – Vergleich mit der deutschen „echten Verfassungsbeschwerde“	289
A. Die Individualverfassungsbeschwerde als individueller Typus der konkreten Verfassungskontrolle	289
B. Die georgische und deutsche Version der Individualverfassungsbeschwerde – ein Rechtsvergleich	293
I. Allgemein zu den normativen Grundlagen	293
II. Allgemein zur Funktion der Individualverfassungsbeschwerde	295
III. Der Ablauf des Verfahrens	297
1. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen	297
a) Kreis der Beschwerdeführer – die Beschwerdeberechtigung	297
b) Andere Beteiligten des Verfahrens	299
c) Beschwerdebefugnis	300
aa) Rügefähige Rechte	300
bb) Möglichkeit einer Rechtsverletzung	301
cc) Die Betroffenheitstrias	302
d) Beschwerdegegenstand	302
e) Die Rechtswegeerschöpfung und der Grundsatz der Subsidiarität	304
f) Die Rechtsschutzbedürfnis	306
g) Form und Frist	307
h) Begründetheit	308
i) Annahme der Verfassungsbeschwerde	309
2. Der Ablauf des Hauptverfahrens und der Entscheidungsausspruch	310
a) Verfahrensprinzipien und prozessrechtliche Einzelfragen	310
b) Der Prüfungsumfang bei der Verfassungskontrolle	311
c) Entscheidungsausspruch, Entscheidungsinhalt, Bindungswirkung und Vollstreckung der Entscheidungen	316
3. Die Statistik	319
C. Zwischenergebnis	319

D. Die Kritik am georgischen Modell der Individualverfassungsbeschwerde	321
I. Allgemeines zur steigenden Skepsis	321
II. Apostol vs. Georgia (EGMR) – die Kontroversen	323
1. Zum Sachverhalt	323
2. Der Argumentationsteil	325
3. Die Verweisungen auf die Unvollkommenheit der innerstaatlichen Instrumentarien für den Menschenrechtsschutz	326
III. Gesamtbilanz der Kritikpunkte	328
E. Die Empfehlungen zur Beseitigung der Institutionalierungs- und Gesetzeslücken	331
I. Von der Einführung der „echten Verfassungsbeschwerde“	331
II. Das einzuführende Modell der „echten Verfassungsbeschwerde“ im Detail	339
1. Annahme der „echten Verfassungsbeschwerde“ und die Annahmeveraussetzungen	339
a) Beschwerdebefugnis und Gegenstand der Urteilsverfassungsbeschwerde	339
b) Der Subsidiaritätsgrundsatz	340
c) Barrieren zur Entlastung des Gerichts	341
2. Grenzen der „Grundrechtsgerichtsbarkeit“ – Unlösbarkeit des Problems	344
3. Prozessuale Einzelfragen, Rechtskraft und Vollstreckung der Entscheidungen	351
a) Prozessuale Einzelfragen	351
b) Folgen der Entscheidungen	352
c) Vollstreckung der Entscheidungen	355
III. Vorschläge zukünftiger Verfassungs- und Gesetzesänderungen	357
 Kapitel 7: Die Rechtsprechung des georgischen Verfassungsgerichts im Bereich der Menschenrechte – die Interaktion und Korrelation mit dem EGMR	 361
A. EMRK und ihre Rolle in Georgien	361
B. Zur aktuellen Statistik	367

C. Das GVerfG über seine eigene Funktion im Bereich der Menschenrechte und über die Funktionen der EMRK/des EGMR-Fallrechts	369
D. Spruchpraxis des GVerfG zu den einzelnen Grundrechten und Präzedenzfälle des EGMR	371
I. Prozessuale Grundrechte und die Judikatur des GVerfG	371
II. Entscheidungen des GVerfG nach den einzelnen Grundrechten	378
E. Zwischenergebnis	386
 Kapitel 8: Die georgische Ombudsmann-Einrichtung als eine nationale Menschenrechtsinstitution mit Verfassungsorganstatus	 388
A. Institutionelle Entwicklung – ein allgemeiner rechtsvergleichender Überblick	388
I. Begriff des Ombudsmannes	388
II. Rechtsgrundlagen	390
III. Institutionelle Plattform	393
IV. Klassifikation nach den Modellen	398
B. Das georgische Modell des Ombudsmannes im Detail	399
I. Die Rezeption	399
II. Rechtsgrundlagen	400
III. Institutionelle Plattform	401
1. Verfassungsorganstatus und institutionelle Garantien	401
2. Der Kontrollmaßstab und der Kontrollgegenstand	403
3. Das Kompetenzspektrum	405
4. Der georgische Ombudsmann und das GVerfG – Kooperationsverhältnis eigener Art	407
5. Spezialisierte Ombudsmann-Einrichtungen in Georgien	408
C. Zwischenergebnis	412
 Kapitel 9: Zusammenfassung der Ergebnisse	 414
 Anhang	 421
 Schrifttumverzeichnis	 425

Abkürzungsverzeichnis

AA	Assoziierungsabkommen
Abs.	Absatz
AD	Anno domini
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
Alt.	Alternative
Am.	Amendment
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Aufl.
B.	Band
BC	Before Christ
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BWG	Bundeswahlgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	Beziehungsweise
ca.	circa
CAT	Committee Against Torture, United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CAT-OP	Optional Protocol to the Convention Against Torture and Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CCPR-OP1	Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights
CCPR-OP2-DP	Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights
CCPE	Consultative Council of European Prosecutors
CED	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Committee on the Rights of Persons with Disabilities
CRPD	Committee on Enforced Disappearances
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women

Abkürzungsverzeichnis

CEDAW-OP	Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CESCR-OP	Optional Protocol to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.
CEPEJ	European Commission for the Efficiency of Justice
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CML	Common Market Law Review
CMW	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families
CPT	Committee for the Prevention of Torture
CPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
CPD-OP	Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities
CRC	Convention on the Rights of the Child, Committee on the Rights of the Child
CRC-OP-AC	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict
CRC-OP-SC	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children child prostitution and child pornography
CRPD	Committee on Enforced Disappearances
d. h.	das heisst
DVBL.	Deutsches Verwaltungsblatt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DStR-Beih	Deutsches Steuerrecht-Beiheft
Diss.	Dissertation
ECOSOC	Economic and Social Council
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
ELJ	European Law Journal
E.L.Rev.	European Law review
EaP	Eastern Partnership

ENP	European Neighbourhood Policy Europäische Nachbarschaftspolitik
Ed.Er inigVt	Edition Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Der Europäische Gerichtshof
EuR	Europarecht
EuR-Bei	Europa-Beiheft
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuWG	Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e. V.	eingetragener Verein
etc.	et cetera
Ebd.	Ebenda
FS	Festschrift
f.	Folgende
ff.	fortfolgende
Fußn.	Fußnote
FCE	Forum Constitutionis Europae
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung
GOBVerfG	Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts
GV	Georgische Verfassung v. 1995
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVerfG	Georgisches Verfassungsgericht
GVerfGE	Entscheidung des georgischen Verfassungsgerichts
GVerfGG	Georgisches Verfassungsgerichtsgesetz
GVerfGG	Georgisches Verfassungsgerichtsverfahrensgesetz
GSVP	Gemeinsame Sicherheits und Verteidigungspolitik
GSSR	Georgische sozialistische Sowjetrepublik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GSP	Generalized System of Preferences
Habil.	Habilitation
Halbs..	Halbsatz
Harv. Int'l L. J	Harvard International Law Journal

Abkürzungsverzeichnis

Hrsg.	Herausgeber, Herausgegeben
http	hypertext transfer protocol
h. M.	herrschende Meinung
HRLJ	Human Rights Law Journal
IPbpR	Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
Int J Constitutional Law	International Journal of Constitutional Law
i. S.	Im Sinne
insb.	Insbesondere
i. V. m.	In Verbindung mit
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ILO	International Labour Organization
IStGH	Der Internationale Strafgerichtshof
Jg.	Jahrgang
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
lit.	littera
LSE	London School of Economics
n. Chr.	Nach Christus
NGO	non-governmental organisation
Nr.	Nummer
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ (NVwZ - RR)	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Rechtssprechungsreport)
N. F.	Neue Folge
NY	New York
NMRI	Nationale Menschenrechtsinstitution
NUJS	National University of Juridical Sciences
NUJS L. Rev.	NUJS Law Review
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
p.	Page
PartG	Gesetz über die politischen Parteien
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PUAG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz)
Rdnr.	Randnummer
StGB	Strafgesetzbuch

RSFSR	Russische Sozialistischen Föderative Sowjetrepublik
StPO	Strafprozessordnung
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SU	Sowjetunion
S.	Seite, Siehe
Sog.	Sogenannte (r, s)
SPT	Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
TSFSR	Transkaukasische sozialistische föderale Sowjetrepublik
UN	United Nations
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
UNCT	United Nations Country Team
UNDAF	UN Development Assistance Framework
Unterkap.	Unterkapitel
UdSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken
Univ.	Universität
U.S.	United States
usw.	und so weiter
u. a.	unter andere
v.	von, vom
vs.	Versus
Vol.	Volume
Vor.	Vorbemerkungen
Vienna J. on Int'l Const.	Vienna Online Journal on International Constitutional Law
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Vgl.	Vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VerwGH	Verwaltungsgerichtshof
VerwPO	Verwaltungsprozessordnung
Verl.	Verlag
v. Chr.	Vor Christus
Vor.	Vorbemerkung
WHI	Walter Hallstein-Institut
WÜRV	Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge
WGB	Georgisches Wahlgesetzbuch
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WVK	Wiener Vertragskonvention
www	world wide web
Yale J. Int'l L	Yale Journal of International Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	Zum Beispiel

Abkürzungsverzeichnis

ZGB	Georgisches Zivilgesetzbuch
ZPO	Zivilprozessordnung

Kapitel 1: Einleitung

„Gerechtigkeit hat solche Wunderkraft,
Dass dürre Bäume sie ergrünen macht.“
Schota Rustaweli, Der Mann im Tigerfelle,
aus dem Georgischen übersetzt v. Arthur Leist,
Leipzig 1889, vom Vers 548.

A. Kontext und Dynamik der staatlichen Reinstitutionalisierung

Die aktuelle Entwicklungsphase des georgischen Rechtssystems nach dem Zerfall der SU im Jahr 1991 („*annus mirabilis*“¹) beinhaltet für die Staaten des postsowjetischen Osteuropas eine Suche nach dem Rechtsrahmen für die Rekonstruierung² der eigenen staatlichen und gesellschaftspolitischen Identität.³ Der Begriff „Rekonstruierung“ erlangt in zweierlei Hinsicht Bedeutung: Er unterstreicht den doppelten Charakter des aktuellen rechtspolitischen Diskurses in den postsowjetischen Staaten, der durch eine Mischung zweier unterschiedlicher normativ-historischer Gegebenheiten geprägt ist: einerseits die Erbschaft der eigenen rechtspolitischen Tradition (und des rechtspolitischen Denkens) und der kommunistischen totalitären Vergangenheit,⁴ andererseits die gegenwärtigen realen Herausforderungen vor allem des Konstitutionalismus.⁵

1 Über den Zerfall der Sowjetunion und vom „Selbstmord des Regimes“, s. detailliert *Preuß*, Umbruch von unten – die Selbstbefreiung Mittel- und Osteuropas und das Ende der Sowjetunion, S. 419 ff., 709 f.

2 Hinsichtlich der „Rekonstruierung“ der Staatlichkeiten in den anderen osteuropäischen Staaten s. und vgl. *Snyder*, The reconstruction of nations: Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569 – 1999, 2003.

3 Vgl. *Preuß*, Die Rolle des Rechtsstaates in der Transformation postkommunistischer Gesellschaften, in: *Boulanger*, Recht in der Transformation, S. 36 ff.

4 „In the post-totalitarian system, truth in the widest sense of the word has a very special import, one unknown in other contexts. In this system, truth plays a far greater (and, above all, a far different) role as a factor of power, or as an outright political force. How does the power of truth operate? How does truth as a factor of power work? How can its power-as power-be realized?“ Zitiert v. *Havel*, The Power of the Powerless (Czech: *Moc bezmocných*), October 1978.

5 Über die „Errungenschaft des Konstitutionalismus“ und ihre universale Anerkennung s. detailliert *Grimm*, Die Zukunft der Verfassung II, S. 315 ff.

Geprägt durch diese gegensätzlichen Motive ist ein Transformationsprozess im Sinne eines „Return to Europe“⁶ auch in Georgien im Gange.⁷

Verfassungsfragen sind ihrem Wesen nach ursprünglich nicht Rechts-, sondern Machtfragen.⁸ Die Frage der Machtkontrolle⁹ bildet den „Wesenskern dessen, was historisch als konstitutioneller Staat angesehen werden kann“¹⁰. In diesem Zusammenhang bestand insbesondere in der postsozialistischen Gesellschaft¹¹ die primäre Aufgabe und unvermeidbare Herausforderung für Georgien in der Erarbeitung des normativen Rahmens hinsichtlich der Etablierung eines Verfassungsstaats¹² mit seinen systemimmanenten Kategorien:¹³ Konstituierungsform (Legitimationsfrage –

6 Zur „Rückkehr in Europa“, *O’ Brennan*, *The Eastern Enlargement of the European Union*, S. 14.

7 S. die Dankrede v. Peter Häberle aus Anlass der Verleihung der Ehrendoktorwürde durch die Staatliche Univ. Tbilisi (Georgien) am 10. März 2009, *Häberle*, *Das europäische Georgien*, in: *JöR*, N. F., 58/2010, 409 ff.

8 Die Grundthese des Vortrags v. Ferdinand Lassalle, gehalten am 16. April 1862 in Berlin. Diskutiert v. Konrad Hesse: „Niemand wird hoffen, daß die [...] Spannungen zwischen verfassungsrechtlicher Normierung und politischer und sozialer Wirklichkeit zu einem ernsthaften Konflikt zwischen beiden führen. Der Ausgang eines solchen Konflikts wäre keineswegs gewiß, weil die Voraussetzungen, unter denen eine Verfassung auch im Konfliktsfalle ihre normative Kraft zu bewähren vermag, in unsrer staatlichen Gegenwart nur bedingt erfüllt sind. Es wird von der uns allen aufgegebenen Bewahrung und Stärkung der normativen Kraft der Verfassung und ihrer Grundvoraussetzung, dem Willen zur Verfassung, abhängen, ob die Fragen unserer staatlichen Zukunft Machtfragen oder Rechtsfragen sein werden“. Zitiert v. *Hesse*, *Die Normative Kraft der Verfassung*, in: *Häberle/Hollerbach*, *Konrad Hesse – Ausgewählte Schriften*, S. 18.

9 Zu den Verfassungsnormen, zur politischen Wirklichkeit im „ontologischen Sinne“ und zur Strukturdifferenz zwischen der normativen, nominalistischen und semantischen Verfassungen nach *Loewenstein*, s. detailliert *Steffani*, *Parlamentarisch-präsidentielle „Mischmodelle“? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der Politikwissenschaft*, in: *Luchterhandt*, *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und in der GUS*, S. 38 ff.

10 *Burchardt*, *Karl Loewenstein und die Verfassungsgerichtsbarkeit*, in: *van Ooyen*, *Verfassungsrealismus*, S. 138.

11 Zur premodernen politischen Identität Georgiens, s. *Gordadzé*, *Formation socio-historique de la nation géorgienne: le legs des identités pré-modernes, les idéologies et acteurs nationalistes*, 2006.

12 Vgl. *Kirchhof*, *Entstehung des Verfassungsstaates*, in: *Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat*, S. 43 ff.; *Fenske*, *Der moderne Verfassungsstaat*, S. 1 ff.

13 „So formuliert beispielsweise Art. 16 der französischen ‚Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte‘ von 1789: ‚Jede Gesellschaft, in der weder die Garantie der

pouvoir constituant),¹⁴ Gewaltenteilungsgrundsatz (*pouvoir constitué*), Katalog der Menschenrechte und ihre institutionelle Garantien (Institutionalisierung der Menschenrechte).¹⁵

Der Verfassungsgebungsprozess¹⁶ in den 1990er Jahren und die Inkraftsetzung der zweiten georgischen Verfassung am 24. August 1995¹⁷ waren Ergebnisse einer schwierigen rechtspolitischen Vergangenheit¹⁸. Nur beispielshalber seien ab der früheren Neuzeit genannt: Abschaffung der Monarchie und Annexion Georgiens im Jahr 1801, Zarismus bis Anfang des 20. Jahrhunderts und die niedergeschlagenen Unabhängigkeitsbewegungen, Februarrevolution im Jahr 1917 und die Wiederherstellung der staatli-

Rechte zugesichert noch die Trennung der Gewalten festgelegt ist, hat keine Verfassung.‘ Neben dieser souveränitätsbändigenden, limitierenden Wurzel ist der moderne Verfassungsstaat aber noch unter zwei weiteren Vorzeichen angetreten. Die Staatsgewalt muß, wie Art. 3 derselben Erklärung festhält, demokratisch konstituiert sein: ‚Der Ursprung aller Souveränität liegt seinem Wesen nach beim Volk.‘ Und Art. 2 gibt zu erkennen, daß der Verfassungsstaat auf bestimmte inhaltliche Ziele hin zu orientieren ist: ‚Der Endzweck aller politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unabdingbaren Menschenrechte.‘ Aus der Präambel wird deutlich, daß die Handlungen der gesetzgebenden und ausübenden Macht mit der Menschenrechtsachtung als ‚Endzweck aller politischen Satzungen‘ verglichen werden sollten und sich ‚immer auf die Wahrung der Verfassung und das allgemeine Wohl richten mögen.‘ Diese drei Wurzeln des modernen Verfassungsstaates haben unterschiedlich lange gebraucht, um sich in den Verfassungen der politischen Gemeinwesen des westlichen Rechtskreises zu verfestigen und die Verfassungswirklichkeit in ihrem Sinn zu prägen“. Zitiert v. *Brugger*, Staatszwecke im Verfassungsstaat, in: NJW 1989, 2425 f.

14 „Im grundgesetzlichen Gemeinwesen fließt Legitimation aus zwei Quellen: aus der Freiheit des einzelnen Menschen und aus dem Willen des Volkes.“ Zitiert v. *Isensee*, Grundrechte und Demokratie – Die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, in: *Recht als Grenze – Grenze des Rechts*, S. 15.

15 Über *status activus processualis* im Kontext der allgemeinen Statuslehre der Grundrechte, S. *Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL 30 (1972), S. 43, 86 f.

16 Für eine detaillierte Analyse des Verfassungsgebungsprozesses in Georgien und der Erarbeitung der zweiten georgischen Verfassung v. 1995 S. *Gaul*, Verfassungsgebung in Georgien, 2001; vgl. *Häberle*, Verfassungsgebung in Europa, in: JöR (N. F. 54) 2006, S. 629 ff.

17 S. etwa, *Isoria*, Verfassungsentwicklung in Georgien, in: JöR, N. F., 58/2010, 387 f.

18 S. detailliert das zweite Kapitel (besonders die Unterkapitel - B, C und D).

chen Unabhängigkeit im Jahr 1918,¹⁹ Erarbeitung der ersten georgischen Verfassung v. 21. Februar 1921, Okkupation durch die Rote Armee und die erneute russische Annexion im Jahr 1921,²⁰ Sowjetisierung des Staates, die Unabhängigkeitsbewegungen und dissidentische Bewegungen gegen den bolschewistischen Totalitarismus, Zerfall der SU und die erneute Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit im Jahr 1991, Eskalation der territorialen Konflikte,²¹ Militärputsch gegen den ersten georgischen Präsidenten im Jahr 1992, sein Tod im Jahr 1993²² und der andauernde Bürgerkrieg, Einladung v. Eduard Schewardnadze durch den Militärrat im Jahr 1992 und seine Regierungsphase als Staatsoberhaupt, Beitritt zur GUS im Jahr 1993, weitere Versuche der Erarbeitung eines normativen Rahmens für die staatlichen Organe und die Einsetzung einer Verfassungskommission am 25. März 1993 für die Erarbeitung der zweiten georgischen Verfassung.

Das Recht ist älter als die Gesetzgebung.²³ Dies gilt gerade in Georgien, wo ein breites Erbe alter Rechtsquellen besteht – durch ein vormodernes Rechtsbewusstsein, langjährige Unabhängigkeitsbewegungen und politische Übergangsphasen (von der Monarchie in die Sozialdemokratie, dann in den Sowjetismus und schließlich in den frühen modernen Konstitutionalismus). Dies erlangte erhebliche Bedeutung für die Identifizierung des

19 „Der kurze Rückblick wird aber erkennen lassen, daß die jetzt [im Jahr 1918] erungene Unabhängigkeit [Georgiens] nichts anderes bedeutet, als die Wiederherstellung eines rechtlichen Zustandes, der durch Vertragsabbruch und Gewalt von russischer Seite zerstört worden ist.“ Zitiert v. *Liszt*, Die Völkerrechtliche Stellung der Republik Georgien, 1918, S. 1; Über den Vertrag von Georgijewsk vom 24. Juli 1783 S. detailliert das Unterkap. B im zweiten Kapitel.

20 Die „annexion pure et simple“, s. dazu *Avalov*, Prisoedinenie Gruzii k Rossii, 1906, S. 251 ff.; Über die Annexionen Georgiens im Jahr 1801 und Jahr 1921, s. detailliert *Gerber*, Georgien: Nationale Opposition und Kommunistische Herrschaft seit 1956, 1997, S. 17 – 21; Über die russischen Annexion im Jahr 1801 S. detailliert Unterkap. B im zweiten Kapitel.

21 S. detailliert *Gordadze*, Georgian-Russian relations in the 1990s, in: *Cornell/Starr*, The Guns of August 2008 – Russia’s war in Georgia, 2009, S. 28 ff.

22 S. detailliert das Gutachten der parlamentarischen Untersuchungskommission v. 2011, das auf eine Ermordung des Präsidenten hinweist: „President Zviad Gamsakhurdia’s Case“, the concluding document of the questions, connected with the demise of Zviad Gamsakhurdia, Georgia’s first president. Chairman of the committee Konstantine Z. Gamsakhurdia, Tbilisi 2013.

23 von *Hayek*, Recht, Gesetz und Freiheit, 2003, S. 75.

eigenen rechtskulturellen Rahmens, der sich als leitende Richtlinie für die Rekonstruktion der eigenen staatlichen Identität²⁴ ausbildete.

Besondere Aufmerksamkeit genießen in dieser Hinsicht die Menschenrechte als normative Kategorien, die für die Etablierung eines Rechts- bzw. Verfassungsstaates unabdingbar sind, und die Rechtsinstrumente für ihre Durchsetzung, Gewährleistung und Justiziabilität.²⁵

Das „wesentliche Steuerungsziel²⁶ des Staates ist, Bedingungen zu schaffen, unter denen Grundrechte real Wirksamkeit entfalten können“²⁷. In dieser Hinsicht wurde für die Stabilisierung der rechtspolitischen Entwicklung und für die Überwindung der posttotalitären Erbschaft als erster Schritt der Katalog der Grundrechte durch das Inkrafttreten einer neuen Verfassung²⁸ auf der Verfassungsebene verankert²⁹ (1995) und als nächster³⁰ wurden die unterschiedlichen Rechtsinstrumente als institutionelle Garantien für die Gewährleistung der Durchsetzung der Menschenrechte rezeptiert.³¹

Der „Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit fügt sich der allgemeinen Entwicklung des Verfassungsstaates ein: in vielen neuen Verfassungen (z. B. Portugals, Spaniens) nimmt sie einen herausragenden Platz ein. ... [Die

24 Vgl. *Angelucci*, Die europäische Identität der Europäer: Eine sozialpsychologische Bestandaufnahme, in: *von Bogdandy*, Die Europäische Option, 1993, S. 303 ff.

25 Vgl. *Adamovich*, Recht und Politik im Bereich der Grundrechte, in: *Morscher/Pernthale/Wimmer*, Recht als Aufgabe und Verantwortung, 1990, S. 1 ff.

26 Vgl. *Hennig*, Die Prerogative der [rechtsstaatlichen] Exekutive. Die Ausnahme und die Geltung des Rechts, in: *Voigt*, Staatsräson – Steht die Macht über dem Recht? S. 154 ff.

27 *Hufen*, Die Grundrechte und der Vorbehalt des Gesetzes, in: *Grimm*, Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 276.

28 Über die zweite Verfassung Georgiens v. 24 August 1995 s. detailliert Unterkapitel D (besonders die Unterkapiteln IV und V) im zweiten Kapitel.

29 Maßgebend und inspirierend für diese Entwicklung in Georgien waren in grundrechtskonstitutionalistischer Hinsicht: Schlussakte von Helsinki (1975), AEMR v. 1948, EMRK v. 1950, Erbschaft der ersten Verfassung v. 1921, Desowjetisierung im 1991 und die moderne Rechtsstaatlichkeit westlicher Prägung nach ihren Menschenrechtskatalogen auf der Verfassungsebene (Im Juli 1992 ist Georgien ein 179. Mitglied der VN geworden. Nach dem Beitritt im Europarat am 27. April 1999 ratifizierte der Staat die EMRK am 20. Mai desselben Jahres. Inkrafttreten: 20.05.1999).

30 S. „Nationale Strategie für den Menschenrechtsschutz (2014 – 2020)“, verabschiedet am 30. April 2014 vom georgischen Parlament.

31 Zu den Letzteren gehören auch die Fachgerichtsbarkeiten, die im System des Menschenrechtsschutzes mittelbar eingeschaltet sind.

Verfassungsgerichtsbarkeit] bildet ein Element für die Überwindung des Unrechtsstaats der SED und einen ‚Hoffungsanker‘ jeder postkommunistischen Gesellschaft (alle Verfassungsentwürfe in Osteuropa von den Baltischen Ländern bis Rumänien, von Polen bis Rußland schaffen ebenfalls eine Verfassungsgerichtsbarkeit).³² Unter der Akzeptanz dieser Idee, als eine essenzielle Institution³³ für die Stabilisierung der rechtspolitischen Entwicklung,³⁴ wurde vor allem die spezielle Verfassungsgerichtsbarkeit, wie in der Mehrheit der postsowjetischen Staaten, auch in Georgien eingeführt (1996). Es kann in diesem Kontext über eine neue Rezeptionswelle der Verfassungsgerichtsbarkeit nach dem Postfaschismus³⁵ und Postkolonialismus gesprochen werden.³⁶

Für die Etablierung eines ergänzenden „nichtjustizförmigen“ Verfahrens³⁷ im Verhältnis der Verfassungsgerichtsbarkeit schuf der georgische Gesetzgeber eine Ombudsmann-Einrichtung, die als eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) und als Verfassungsorgan seit 1996 ihre Kompetenzen ausübt.

Als institutionelle Garantien für den Menschenrechtsschutz nehmen allein folgende zwei spezialisierte Institutionen (mit dem speziellen Auftrag der Gewährleistung der Durchsetzung der Menschenrechte) Funktionen im georgischen Rechtssystem wahr: das Verfassungsgericht (GVerfG) und die Ombudsmann-Einrichtung. Beide sind als Verfassungsorgane u. a. als öffentlich-rechtliche Funktionsträger im System der georgischen Staatsorgane etabliert. Kompetenzen und Effektivität beider Institutionen bedingen unmittelbar die Qualität der Durchsetzung der Menschenrechte.

32 *Häberle*, Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern, in: JöR (N. F., B. 41) 1993, S. 88.

33 *Zoll*, Der Einfluss der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auf den politischen Wandel in Polen, in: Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in politischen Transformationsprozessen, 2002, S. 5.

34 So *Sölyom*, Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in politischen Transformationsprozessen – der Fall Ungarn, in: Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in politischen Transformationsprozessen, 2002, S. 34.

35 Vgl. *Fontana*, The Rise and Fall of Comparative Constitutional Law in the Post-war Era, in: Yale J. Int'l L., Vol. 36 2011, 2 ff.

36 *Ginsburg*, Judicial Review in New democracies, 2003, S. 90 ff.

37 *Gusy*, Grundrechtsmonitoring: Wirksamkeitsbedingungen und -grenzen, in: *Gusy*, Grundrechtsmonitoring, Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes, 2011, S. 11 ff.