

# Hannes Püschel

## Das georgische Versammlungsrecht in der Praxis

Die Versammlungsfreiheit, d.h. das Recht sich friedlich zu versammeln, ist eines der Kerngrundrechte demokratischer Verfassungen.<sup>1</sup> Gemeinsam mit dem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung, den Medienfreiheiten und der Assoziationsfreiheit dient es einerseits dem Schutz der Meinungsbildung und -artikulation im öffentlichen Raum und andererseits der Integration der Artikulation oppositioneller (im weitesten Sinne) Meinungen und Forderungen an die Rechtsordnung und im gesamtgesellschaftlichen politischen Diskurs. Denn angesichts der historischen Beobachtung, dass „die Brut- und Geburtsstätten von Revolutionen“ Versammlungen sind,<sup>2</sup> stellt sich die verfassungsrechtlich garantierte Versammlungsfreiheit als *the constitutional substitute for revolution*<sup>3</sup> dar. Der Grad der Verwirklichung der Versammlungsfreiheit und ihre konkrete Ausgestaltung durch das einfachgesetzliche Versammlungsrecht geben so Auskunft über die demokratische Verfasstheit einer Gesellschaft und des zugehörigen Staatswesens. Aus diesem Grund soll anhand einer überblicksartigen Betrachtung des Versammlungsrechts im Folgenden versucht werden, Gehalt und Umfang der Versammlungsfreiheit in Georgien zu bestimmen sowie Hindernisse ihrer Realisierung zu benennen. Dabei soll sowohl das geschriebene Recht als auch die Rechtsrealität in Augenschein genommen werden.

### I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die georgische Verfassung (Verfassung), verabschiedet am 24. August 1995, bestimmt in Art. 25:

1. Alle mit Ausnahme der Angehörigen der Streitkräfte und des Innenministeriums haben das Recht, sich ohne vorherige Erlaubnis öffentlich und unbewaffnet unter freiem Himmel oder in Gebäuden zu versammeln (23. Dezember 2005 N2494-RS).
2. Durch Gesetz kann, wenn notwendig, eine vorherige Anmeldepflicht bei der Verwaltung vorgesehen werden, wenn eine Versammlung oder öffentliche Demonstration auf Plätzen des Verkehrs von Menschen und Transport stattfinden soll.
3. Die Staatsgewalt kann eine Versammlung oder öffentliche Demonstration nur dann auflösen, wenn diese gesetzwidrigen Charakter annimmt.<sup>4</sup>

Damit werden verfassungsrechtlich drei wesentliche Festlegungen getroffen. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit ist in der georgischen Verfassung als Jedermann-Grundrecht ausgestaltet, wobei Angehörigen der Streitkräfte und des Innenministeriums das Recht auf erlaubnisfreie Versammlung nicht zusteht. Bis zur Änderung des Artikels im Jahr 2005 waren Mitarbeiter des Nachrichtendienstes ebenfalls von diesem Recht ausgeschlossen. Eine Anmeldepflicht kann einfachgesetzlich festgelegt werden für Versammlungen auf öffentlichen Verkehrsflächen. Als sachliche Einschränkung des Rechts, sich friedlich zu versammeln eröffnet Art. 25 Abs. 3 Verfassung nur die Möglichkeit der

---

<sup>1</sup> John Inazu, *The Forgotten Freedom of Assembly*, Tulan Law Review 2010, S. 565-612, S. 566.

<sup>2</sup> Helmut Ridder u.a., *Versammlungsrecht – Kommentar*, Baden-Baden 1992, S. 72.

<sup>3</sup> *Abraham Lincoln*, *Uncollected Letters of Abraham Lincoln*, hrsg. v. Gilbert A. Tracy, New York 1917, S. 127, zitiert nach Inazu, *The Forgotten Freedom of Assembly*, Tulan Law Review 2010, S. 565.

<sup>4</sup> Deutsche Übersetzung: <http://www.gtz.co.za/de/dokumente/gtz2010-de-geo-verfassung.pdf>, letzter Abruf 5.10.2010.

Auflösung von Versammlungen, die einen gesetzwidrigen Charakter annehmen, d.h. weder vorbeugende Versammlungsverbote noch Auflagen sind verfassungsrechtlich vorgesehen. Einen Gesetzesvorbehalt – wie Art. 8 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes – kennt Art. 25 der georgischen Verfassung nicht.

Weitergehende Einschränkungen der Versammlungsfreiheit sieht die georgische Notstandsverfassung vor. Gemäß Art. 46 der Verfassung kann der Präsident im Kriegs- oder Ausnahmezustand die Beschränkung der Versammlungsfreiheit im ganzen Land oder in einzelnen Landesteilen anordnen.

Neben der Verfassung sind für die Bestimmung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit in Georgien internationale Abkommen zu beachten. Seit 1994 ist Georgien Vertragsstaat der EMRK und seit 1999 des Bürgerrechtspakts (IPbPR), die beide das Grundrecht der Versammlungsfreiheit enthalten (Art. 11 EMRK bzw. Art. 21 IPbPR). Gemäß Art. 19 in Verbindung mit Art. 20 des Organgesetzes über die Normativakte Georgiens<sup>5</sup> stehen diese völkerrechtlichen Verträge in der innerstaatlichen Rechtsanwendung im Rang unter der Verfassung, aber über dem einfachen Recht.

Im Vergleich zu den Regelungen der EMRK und des Bürgerrechtspakts schränkt die georgische Verfassung das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit durch den Ausschluss der Angehörigen von Militär und Innenministerium ein. Zwar lassen sowohl EMRK als auch der Bürgerrechtspakt Einschränkungen der Versammlungsfreiheit für Angehörige von Militär und Polizei zu, ein genereller Ausschluss aus dem personellen Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ist damit jedoch nicht vereinbar.<sup>6</sup> Grund für den Ausschluss von Militär- und Polizeiangehörigen aus dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit in der georgischen Verfassung dürfte die Furcht davor sein, dass aus Versammlungen der Angehörigen bewaffneter Staatsorgane Umsturzversuche ausgehen könnten.

## II. Ausgestaltung im einfachen Recht

Einfachgesetzlich wird das Versammlungsrecht in Georgien durch das „Georgische Gesetz über Versammlungen und Demonstrationen“ (im Folgenden Versammlungsgesetz) vom 12. Juni 1997 geregelt, das den Beschluss des Staatsrats der Republik Georgien vom 15. Juni 1992 betreffend „Bestimmungen über die Organisation und die Veranstaltung von Meetings, Demonstrationen und anderen politischen Aktionen in der Republik Georgien“ ersetzte.<sup>7</sup> Grundsätzlich fällt der restriktive, kleinteilige und durch enge Definitionen der grundlegenden Rechtsbegriffe geprägte Regelungscharakter dieser Vorschrift auf.

### 1. Sachlicher Anwendungsbereich

Gemäß Art. 1 Abs. 1 regelt das Versammlungsgesetz die Rechtsverhältnisse, die sich aus der Ausübung des Grundrechtes auf Versammlungsfreiheit ergeben sowohl für Versammlungen in geschlossenen Räumen als auch unter freiem Himmel.

<sup>5</sup> Deutsche Übersetzung: <http://www.gtz.co.za/de/dokumente/gtz2010-de-geo-gesetz-normativakten.pdf>, letzter Abruf 5.10.2010.

<sup>6</sup> *Venedig-Kommission*, CDL (2009) 152, Comments on the Law on Assembly and Manifestations of the Republic of Georgia by *Finola Flanagan*, S. 6f. ([http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)152-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)152-e.asp), letzter Abruf 5.10.2010).

<sup>7</sup> Englische Übersetzung der bis 2009 geltenden Fassung: [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)128-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)128-e.asp), letzter Abruf 5.10.2010.

Der sachliche Anwendungsbereich wird dann jedoch in Art. 3 Versammlungsgesetz durch die Definition der Versammlungsformen eingeschränkt:

- a) „Assemblage“ means a gathering of a group of citizens indoors or outdoors or a public meeting to express solidarity or protest;
- b) „Manifestation“ means a public demonstration, mass public rally, or a march in the street to express solidarity or protest as well as a march with the use of posters, slogans, banners, and other visual tools.

Dabei fällt auf, dass als Versammlungen nur politische Veranstaltungen im engeren Sinne verstanden werden. Politisch-soziokulturelle Veranstaltungen fallen damit aus dem Anwendungsbereich heraus. Damit ist der Versammlungsbegriff des Versammlungsgesetzes wesentlich enger als der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nach Art 11 EMRK, der nach der Rechtsprechung des EGMR Versammlungen zu politischen, religiösen/spirituellen und kulturellen Zwecken umfasst.<sup>8</sup> Weiterhin sieht das Gesetz nur Kundgebungen und Demonstrationen als versammlungsrechtliche Praxis vor. Die dadurch vorgenommene Einengung wird jedoch relativiert durch Art. 4 Abs. 2, der bestimmt, dass dieses Gesetz sowohl für die Organisation und Veranstaltung von Demonstrationen und Versammlungen als auch für das „*öffentliche Zum-Ausdruck-bringen ihrer Meinung durch die Bürger*“ gilt. Die Formulierung Bürger im Plural spricht dafür, dass damit kollektive öffentliche Meinungsäußerungen und somit Versammlungsformen, die sich nicht unter Kundgebung oder Demonstration subsumieren lassen, gemeint sind.

## 2. Personeller Anwendungsbereich

Dass das Versammlungsgesetz Versammlungen als Aktivitäten von „*Bürgern*“ bezeichnet, steht nach der Rechtsprechung des georgischen Verfassungsgerichts der Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit als Jedermann-Grundrecht in der Verfassung nicht entgegen, da nach einer systematischen Auslegung der Terminus „Bürger“ im Versammlungsgesetz von dem der Verfassung verschieden und gleichbedeutend mit dem Terminus „Individuum“ sei.<sup>9</sup>

Die Einschränkung des personellen Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit nach Art. 25 Abs. 1 Verfassung wird in Art. 1 Abs. 2 Versammlungsgesetz noch verschärft

The right referred to in Paragraph 1 of this Article does not apply to persons working in the military forces, police or special service unit of the Ministry of Finance.

und schließt so einfachgesetzlich eine weitere Gruppe von bewaffneten Staatsbediensteten aus dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit aus.

## 3. Anmeldepflicht

Gemäß Art. 1 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 5 Versammlungsgesetz besteht im Fall einer geplanten Versammlung auf öffentlichen Verkehrsflächen die Pflicht zur Anmeldung der Versammlung durch einen Vertrauten der Veranstalter.

<sup>8</sup> David Harris / Michael O'Boyle / Colin Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2. Ed., Oxford 2009, S. 516.

<sup>9</sup> Entscheidung in der Sache *Georgian Young Lawyers' Association and others v. Parliament of Georgia*, N2/2/180-183, 5.11.2002 (<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6508>, letzter Abruf 5.10.2010)

Nach Art. 6 Versammlungsgesetz können die lokalen Behörden Plätze und Zeiten festlegen, auf und an denen Versammlungen ohne vorherige Anmeldung möglich sind. Dadurch darf, so ist in Absatz 2 ausdrücklich bestimmt, das Recht sich an anderen Orten zu versammeln, nicht eingeschränkt werden.

Art. 7 Versammlungsgesetz bestimmt ausdrücklich, dass eine Anmeldepflicht nicht für Bürger gilt, die ihre Meinung mittels Postern, Slogans, Transparenten und anderen sichtbaren Mitteln kundtun wollen. Damit ist klargestellt, dass die einzelnen Versammlungsteilnehmer Hilfsmittel, die sie zur Meinungskundgabe während der Versammlung einsetzen wollen, nicht anmelden müssen.

Art. 8 Versammlungsgesetz bestimmt, in welcher Form die Anmeldung zu erfolgen hat. Als Anmeldefrist sind fünf Tage festgelegt. Neben auch in Deutschland üblichen Formalien (Name des Anmelders, Versammlungszweck, Route, Dauer, vermutliche Teilnehmerzahl) hat der Anmelder aber auch zu belegen, wie der Veranstalter erste medizinische Hilfe während der Veranstaltung absichern wird. Daneben wird in Art. 8 Abs. 8 Versammlungsgesetz festgelegt, dass die Behörde nach Erhalt der Anmeldung dem Anmelder die Anforderungen des Versammlungsgesetzes und die möglichen Folgen der Verletzung dieser Regeln zu erläutern hat.

Die Möglichkeit zur Zurückweisung der Anmeldung, die die lokalen Behörden gemäß Art. 8 Abs. 5 Versammlungsgesetz früher hatten, vom georgischen Verfassungsgericht für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt wurde, weil sich dadurch die Anmeldepflicht in eine Genehmigungspflicht umwandelte.<sup>10</sup>

Gemäß Art. 10 Abs. 1 Versammlungsgesetz hat die Versammlungsbehörde das Recht, innerhalb von drei Tagen nach Erhalt der Anmeldung die Verlegung von Ort und Datum der Versammlung anzuordnen, wenn die angemeldete Versammlung mit einer früher angemeldeten Versammlung kollidiert, die Versammlung eine Bedrohung für das normale Funktionieren von Unternehmen, Institutionen oder Organisationen darstellt oder für einen Ort angemeldet ist, an dem Versammlungen nicht zulässig sind. Diese Regelung ist relativ typisch für das Versammlungsgesetz. Einerseits legt sie das Prioritätsprinzip rechtlich fest und kodifiziert damit einen Grundsatz der in anderen Ländern gerichtlich entwickelt ist, andererseits enthält sie Regelungen, die die Versammlungsfreiheit massiv einschränken. Insbesondere in der recht unbestimmten Gefahr für das normale Funktionieren von Firmen, Institutionen und Organisationen, die zur Anordnung der Verlegung von Versammlungen berechtigt, wird eine Wertentscheidung des georgischen Gesetzgebers zugunsten des ungestörten Geschäftslebens, hinter welches das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zurücktreten muss, offenbar.

#### 4. Örtliche Beschränkungen/Bannmeilen

Von besonderer praktischer Relevanz sind im georgischen Versammlungsrecht die örtlichen Beschränkungen der Versammlungsfreiheit. Versammlungen sind gemäß Art. 9 Versammlungsgesetz unzulässig in einem Umkreis von 20 Metern um den Eingang des Parlaments, der Präsidialverwaltung, sämtlicher Gerichte und Gerichtshöfe, der Staatsanwaltschaften, Polizeistationen, sämtlicher Rechtsvollzugsorgane, militärischer Einrichtungen, Bahnhöfe, Flughäfen und Häfen, Krankenhäuser, diplomatischen Vertretungen,

<sup>10</sup> Entscheidung in der Sache *Georgian Young Lawyers' Association and others v. Parliament of Georgia*, N2/2/180-183, 5.11.2002. (<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6508>, letzter Abruf 5.10.2010).

Regierungsgebäude, lokalen Selbstverwaltungen und Unternehmen, Institutionen und Organisationen „unter besonderer Verwaltung“ oder mit bewaffneten Wachen.

Damit wird einerseits die Durchführung von Versammlungen erschwert, da hiernach Versammlungen in ganzen Stadtgebieten ausgeschlossen werden können, da sie immer in eine der 20m-Bannmeilen fallen. Zum anderen beraubt diese Regelung viele Versammlungen ihrer Sinnhaftigkeit, sollen doch Versammlungen vor den Sitzen von Institutionen der Legislative, Exekutive und Judikative eine Appellwirkung an diese entfalten.<sup>11</sup>

## 5. Versammlungsverbote

Gemäß Art. 25 Abs. 3 Verfassung können Versammlungen aufgelöst werden, die „gesetzwidrigen Charakter annehmen“. Gemäß Art. 13 I Versammlungsgesetz geschieht dies, wenn massive Verstöße gegen Art. 4 Abs. 2 und 11 Versammlungsgesetz begangen werden.

Art. 4 Abs. 2 Versammlungsgesetz legt fest:

In organizing or holding an assembly or manifestation, it is prohibited to call for subversion or forced change of the constitutional order of Georgia, infringement on independence or violation of the territorial integrity of the country, which constitutes propaganda of war and violence and trigger a national, ethnical, religious or social confrontation.

Diese Regelung macht die Rechtswidrigkeit einer Versammlung nicht an etwaigen von der Versammlung ausgehenden Gefahren fest, sondern an den von ihr artikulierten politischen Forderungen. Die verbotenen Ziele einer Versammlung sind dabei teilweise unbestimmt, z.B. Subversion, zum anderen betreffen sie Themen, die gesellschaftlich in Georgien hoch kontrovers sind, womit die Gefahr besteht, dass diese Regelung genutzt wird, um oppositionelle Versammlungen zu unterbinden.

Die Rechtswidrigkeit einer Versammlung aufgrund von ihr ausgehender Gefahren bestimmt sich *ex negativo* nach Art. 11 Versammlungsgesetz, wonach Versammlungen innerhalb der angemeldeten Zeit und Route stattzufinden haben und die Teilnehmer keine Waffen und keinen Alkohol mit sich führen dürfen und nicht absichtlich den Verkehr blockieren dürfen. Gemäß Art. 13 Abs. 1 Versammlungsgesetz ist eine Versammlung bei massiver Verletzung der Bestimmungen der Art. 4 Abs. 2 und 11 Versammlungsgesetz auf Anordnung der Behörden umgehend aufzulösen, wofür gemäß Art 13 Abs. 2 Versammlungsgesetz die Verantwortung beim Versammlungsleiter liegt. Gegen die Auflösungsanordnung ist eine nachträgliche Feststellungsklage zulässig.

## III. Die Versammlungsfreiheit in der Praxis

Nach den Parlamentswahlen vom 2. November 2003 führten Massendemonstrationen zum Sturz des seit 1995 regierenden georgischen Präsidenten *Eduard Shevardnadze* – ein Ereignis, das als so genannte *Rosenrevolution* bekannt geworden ist. Aus den Präsidentschaftswahlen im Januar ging *Michail Saakaschwili*, Führer der *United National Movement* und einer der Anführer der Rosenrevolution, mit überwältigender Mehrheit als Sieger hervor. Seither unterliegt Georgien einem autoritär vorangetriebenen, forcier-

<sup>11</sup> *Venedig-Kommission*, CDL (2009) 152, Comments on the Law on Assembly and Manifestations of the Republic of Georgia by *Finola Flanagan*, S. 8. ([http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)152-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)152-e.asp), letzter Abruf 5.10.2010).

ten Modernisierungsprozess, der auch die Wiederherstellung und Festigung des unter *Schevardnadze* nicht unbedingt wirksamen staatlichen Gewaltmonopols umfasst.<sup>12</sup>

Die ersten schwerwiegenden Eingriffe in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nach der Rosenrevolution ereigneten sich im November und Dezember 2007, als es zu einer ersten Welle von Protesten gegen die aus der Rosenrevolution hervorgegangene Regierung kam.<sup>13</sup> Schwere Eingriffe in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wurden sowohl von der Exekutive als auch von der Judikative sowie von Anhängern der Regierungspartei begangen. Versammlungen wurden von Polizeikräften mit einem Übermaß an Gewalt und unzulässigen Waffen sowie von Anhängern der Regierungspartei angegriffen. Gegen Teilnehmer von Protestversammlungen verhängten die Gerichte ohne Ansehen von Beweisen harte Strafen. Nach Zusammenstößen in Tbilissi wurde am 7. November 2007 der Ausnahmezustand erklärt und die Versammlungsfreiheit für 15 Tage eingeschränkt.<sup>14</sup>

Zu einer zweiten Protestwelle kam es im Jahr 2009. Von April bis Juli blockierten verschiedene Oppositionsparteien die Hauptstraße der Hauptstadt Tbilissi im Bereich des Parlaments.<sup>15</sup> Noch während dieser Blockade wurde eine Änderung des Versammlungsrechts vorgeschlagen, die gegen den Protest mehrerer zivilgesellschaftlicher Organisationen<sup>16</sup> am 17. Juli 2009 angenommen wurde. Das Versammlungsrecht wurde dahingehend verschärft, dass Versammlungen, die öffentliche Straßen blockieren, verboten wurden – abgesehen von den Fällen, in denen dies auf eine große Teilnehmerzahl zurückzuführen ist. Ferner wurden die Bestimmungen über Bannmeilen um bestimmte öffentliche Einrichtungen erweitert. Das Ordnungswidrigkeitengesetz wurde deutlich verschärft, die Höchststrafe für Versammlungsrechtsverstöße von 30 auf 90 Tage Arrest angehoben und als Strafe für organisierte Straßenblockaden der Führerscheinentzug von bis zu zwei Jahren eingeführt. Gleichzeitig wurde das Polizeigesetz um die Befugnis zur Benutzung nichttödlicher Waffen ergänzt.<sup>17</sup>

Seitens der georgischen Regierung wurden und werden diese Proteste nicht als Protest gegen die Regierung oder den Präsidenten, sondern als „grundsätzlich gegen den Staat, gegen die Nation und gegen Georgien“ gerichtet wahrgenommen.<sup>18</sup> Die Legitimität von Straßenprotesten nach dem Abschluss der Rosenrevolution wird so grundsätzlich bestritten.

Nach intensiver Kritik der Venedig-Kommission an diesen Gesetzen liegt derzeit ein weiterer Gesetzentwurf vor. Dieser führt für Beschränkungen der Versammlungsfreiheit

<sup>12</sup> Zur politischen Charakterisierung des politischen Systems in Georgien in der Amtszeit Saakashvili siehe: *Till Bruckner*, Decision-Making and Georgias Perpetual Revolution: The Case of IDP Housing, *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3 (2) – Spring 2009, S. 172-180.

<sup>13</sup> *Davit Aphrasidze*, Georgia, in: *Freedom House* (Hrsg.), *Nations in Transit 2010*, S. 212.

<sup>14</sup> Human Rights in Georgia – Report of the Public Defender of Georgia 2007/II, Tbilissi 2008, S. 18ff. (<http://www.ombudsman.ge/files/downloads/en/hovrgviatpgyqkqkpxk.pdf>, letzter Abruf 5.10.2010).

<sup>15</sup> *Davit Aphrasidze*, Georgia, in: *Freedom House* (Hrsg.) *Nations in Transit 2010*, S. 216.

<sup>16</sup> Statement of the Group of Civil Society Organizations on Rally-Related Bill, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=21239>, letzter Abruf 5.10.2010.

<sup>17</sup> *Venedig-Kommission*, CDL (2009) 152, Comments on the Law on Assembly and Manifestations of the Republic of Georgia by *Finola Flanagan*, S. 2 ([http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)152-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)152-e.asp), letzter Abruf 5.10.2010).

<sup>18</sup> Saakashvili: Georgia is Russia's Major Ideological Competitor, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22640>, letzter Abruf 5.10.2010.

das Verhältnismäßigkeitsprinzip ein, hebt das absolute Verbot von Straßenblockaden auf, lockert die Bannmeilenregelung und präzisiert die Bestimmungen über die Gesetzwidrigkeit von Versammlungen dahingehend, dass eine klare, direkte und gegenwärtige Gefahr vorliegen muss:

During organizing or holding an assemblage or manifestation it is prohibited to appeal for subversion or violent change of the constitutional order of Georgia, infringement of independence or violation of the territorial integrity of the country, or to make appeals which constitute propaganda of war and violence and trigger a national, ethnical, religious or social confrontation and which creates clear, direct and present danger of such act.

Allerdings bleibt auch dieser Gesetzentwurf einem restriktiven, versammlungsunfreundlichen Ansatz verhaftet.<sup>19</sup>

#### IV. Versammlungsfreiheit als Schutzrecht

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit umfasst in einem liberalen, bürgerlich-demokratischen Verfassungsverständnis den Schutz von Versammlungen als kollektive, kommunikative Akte der Bildung und Betonung von Auffassungen, die vom gesellschaftlich oder politisch dominanten Konsens abweichen, in der Öffentlichkeit.<sup>20</sup>

Das Recht der Versammlungsfreiheit dient im Kern dem Schutz abweichender Meinungen.<sup>21</sup> Dabei werden – auch in den Ursprungsländern der Versammlungsfreiheit – aus dem abstrakt gewährten Recht faktisch regelmäßig Gruppen ausgeschlossen, deren Meinungsäußerungen dem gesellschaftlich herrschenden Konsens darüber, welche Inhalte bzw. Formen der Meinungsäußerung unter den vorherrschenden Wertvorstellungen noch als tolerabel angesehen werden, fundamental widersprechen bzw. deren Betätigung tatsächlich ein systemsprengendes, gesellschaftsveränderndes Potential zugeschrieben wird.<sup>22</sup>

Eine derartige Einschränkung des Rechts, sich friedlich zu versammeln, kann jedoch nicht nur staatlicherseits (durch juristische, politische und polizeiliche Maßnahmen) vorgenommen werden. Die Artikulation minoritärer oder vom gesellschaftlichen Konsens abweichender Auffassungen in Form von Versammlungen kann auch durch nichtstaatliche Akteure, meistens durch Androhung oder Anwendung von Gewalt unterbunden werden.

In den Transformationsländern des ehemaligen Ostblocks betrifft dies häufig Demonstrationen und Versammlungen, die sich für die Rechte Homosexueller einsetzen (Gay-Pride-Marches, Christopher-Street-Day-Demonstrationen, Gleichheitsparaden). Diese sind regelmäßig mit dem Vorwurf konfrontiert, unvereinbar mit den „traditionellen nationalen Werten“ zu sein sowie durch das „Propagieren von Homosexualität“ den biologischen Bestand der Nation und so die erst kürzlich errungene nationale Unabhängigkeit zu gefährden. Dies gilt auch für Georgien. Im Jahr 2007 musste eine öffentliche Versammlung im Rahmen der Kampagne des Europarats „*All Different, All Equal*“ ab-

<sup>19</sup> *Venedig-Kommission*, CDL-AD (2010) 009, Interim Opinion on the Draft Amendments to the Law on Assembly and Manifestations of Georgia. ([http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)009-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)009-e.asp), letzter Abruf 5.10.2010)

<sup>20</sup> *John Inazu*, *The Forgotten Freedom of Assembly*, Chapel Hill 2009, S. 235ff.

<sup>21</sup> *John Inazu*, *The Forgotten Freedom of Assembly*, Chapel Hill 2009, S. 236.

<sup>22</sup> *John Inazu*, *The Forgotten Freedom of Assembly*, Chapel Hill 2009, S. 236.

gesagt werden, nachdem sie in georgischen Medien als Gay-Pride-Parade dargestellt wurde.<sup>23</sup> Insbesondere die mächtige Orthodoxe Kirche Georgiens<sup>24</sup> und ihr nahestehende Organisationen sprechen sich dezidiert gegen derartige Versammlungen aus. Das Recht, sich zu versammeln, sowie die körperliche Unversehrtheit der Teilnehmer wird in diesen Fällen staatlicherseits nicht garantiert. Bezeichnenderweise werden derartige Vorfälle nicht in den Berichten des Ombudsmanns des georgischen Parlaments erwähnt. Dies spricht dafür, dass dies nicht als Verletzung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit wahrgenommen wird.

## V. Rechtsprechung und internationale Einflüsse

Georgien ist Vertragsstaat der EMRK. Nach Beobachtungen des Verfassers spielen in der georgischen rechtswissenschaftlichen Diskussion auf dem Gebiet des Grundrechtsschutzes die Bezugnahme auf die EMRK und die Entscheidungen des EGMR oft eine größere Rolle als die Bezugnahme auf die georgische Verfassung und die Entscheidungen des Verfassungsgerichts. Dies dürfte vor allem an der, verglichen mit dem BVerfG, geringeren Bedeutung des Verfassungsgerichts für den Grundrechtsschutz liegen, die sich aus dem Fehlen der Urteilsverfassungsbeschwerde im georgischen Verfassungsprozessrecht ergibt.<sup>25</sup>

Zusätzlich resultiert die überragende Rolle, die internationale Institutionen auf dem Gebiet des Grundrechtsschutzes, auch im Fall der Versammlungsfreiheit, spielen, auch aus der nur schwach ausgeprägten Existenz einer sich politisch artikulierenden, eigene Partikularinteressen vertretenden georgischen Zivilgesellschaft.<sup>26</sup>

In den USA und West-/Mitteleuropa waren es regelmäßig Emanzipationsbewegungen, wie die Arbeiter- oder Frauenbewegung, später Bürgerrechts- und Umweltbewegungen,<sup>27</sup> die in ihrem Kampf um gesellschaftliche Teilhabe und Möglichkeiten der öffentlichkeitswirksamen Artikulation Einfluss auf die Ausgestaltung des Versammlungsrechts nahmen.<sup>28</sup> Diese Bewegungen haben sich in der Regel in zivilgesellschaftlichen Strukturen institutionalisiert, die sich für eine versammlungsfreundliche Ausgestaltung des Versammlungsrechts als notwendige Bedingung ihrer politischen Betätigung einsetzen. In Georgien hingegen werden zur Zeit Menschen- und Bürgerrechte vorwiegend von NGOs thematisiert, die sich der politischen Bildungsarbeit und dem Lobbyismus widmen, in der Regel von ausländischen Geldgebern abhängig sind und über keinerlei Durchsetzungsfähigkeit in gesellschaftlichen Konflikten verfügen.<sup>29</sup> Somit besteht das einzige Korrektiv zu repressiven Gesetzen in internationalen Institutionen, die anknüpfend an das Ziel der

<sup>23</sup> Georgian Media Invent Gay Pride Rally ([http://www.messenger.com.ge/issues/1409\\_july\\_27\\_2007/n\\_1409\\_1.html](http://www.messenger.com.ge/issues/1409_july_27_2007/n_1409_1.html), letzter Abruf 5.10.2010).

<sup>24</sup> Dazu: *Davit Aphrasidze*, Georgia, in: Freedom House (Hrsg.), Nations in Transit 2010, S. 221.

<sup>25</sup> Dazu: *Konstantin Kublaschwili / Björn G. Schubert*, Die Kontrolldichte des Bundesverfassungsgerichts bei der Überprüfung fachgerichtlicher Entscheidungen als Modell für die georgische Gerichtsbarkeit?, VRÜ 2007, S. 290-313. Die Einführung einer Urteilsverfassungsbeschwerde war im Rahmen der aktuellen Verfassungsreform ursprünglich zwar vorgesehen, wurde dann jedoch verworfen.

<sup>26</sup> *Davit Aphrasidze*, Georgia, in: Freedom House (Hrsg.), Nations in Transit 2010, S. 220f.

<sup>27</sup> In Deutschland erinnert daran das Brokdorf-Urteil als die wohl bekannteste Entscheidung des BVerfG zum Versammlungsrecht.

<sup>28</sup> *John Inazu*, The Forgotten Freedom of Assembly, Chapel Hill 2009, S. 236.

<sup>29</sup> *Elizabeth Fuller*, Georgia, in: Freedom House (Hrsg.), Nations in Transit 2009, S. 213.

georgischen Regierung, Teil der westlichen/europäischen Staatengemeinschaft zu werden, die Einhaltung demokratischer „europäischer“ Standards einfordern können.

Ansatz der Venedig-Kommission scheint es dabei zu sein, möglichst umfassende und kleinteilig-detaillierte Gesetze zu empfehlen, um durch eine hohe Regelungsdichte den Schutz der Versammlungsfreiheit sicherzustellen.<sup>30</sup> Die Vorschläge der Venedig-Kommission sind jedoch oft im Hinblick auf das Versammlungsrecht nicht adäquat. Die vorgeschlagene Regelung von Rechtsmitteln gegen Versammlungsbeschränkungen, die detaillierte Normierung des Verfahrens und des Zugangs zu polizeilichen Informationen, die Versammlungsverboten zugrunde gelegt werden,<sup>31</sup> betreffen eigentlich Materien des Verwaltungsverfahrensrechts. Diese Vorschläge drohen im Fall Georgiens die sowieso schon sehr kleinteilige Regelung weiter zu überfrachten und die Kohärenz des Verwaltungsverfahrensrechts zu untergraben. Sinnvoller als entsprechende detaillierte Regelungen im Versammlungsrecht wäre ein allgemeines rechtsförmiges System des Grundrechtsschutzes gegen Maßnahmen der Exekutive im Verwaltungsverfahrensrecht.

## VI. Resümee

Das georgische Versammlungsrecht ist im geschriebenen Recht und in der Rechtsrealität durch einen wenig liberalen und restriktiven Ansatz geprägt. Staatlich garantierte Versammlungsfreiheit wird nicht als *Constitutional substitute for revolution* verstanden, sondern scheint für den, selbst aus einer Revolution hervorgegangenen, georgischen Gesetzgeber grundsätzlich den Keim des Umsturzes in sich zu tragen, weshalb das Recht, sich zu versammeln, stark reglementiert wird. Den zuständigen Behörden wird ein großes Maß an Einfluss auf die örtliche und zeitliche Ausgestaltung von Versammlungen eingeräumt, Spontan- und Eilversammlungen sind faktisch unmöglich. Im Gegenzug werden die potentiellen Veranstalter von Versammlungen mit umfangreichen Pflichten belastet. Oppositionellen Versammlungen wird seitens der Regierung häufig grundsätzlich jede Legitimität abgesprochen, oder sie werden als Werk ausländischer, feindlicher Mächte dargestellt.

Versammlungen werden nicht als Bestandteil demokratischer Meinungsbildungs- und Aushandlungsprozesse, sondern bestenfalls als störender Eingriff in das städtische Alltagsleben wahrgenommen. So räumen sowohl die georgische Verfassung als auch das Versammlungsgesetz dem Schutz des ungestörten öffentlichen Verkehrs gegenüber den aus der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit resultierenden Beeinträchtigungen ein – aus einer grundrechtsfreundlichen Perspektive – unverhältnismäßig hohes Gewicht ein.

Auch im Fall Georgiens bewahrheitet sich die Feststellung, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit an Relevanz gewinnt, wenn die parlamentarische Mehrheit an öffentlicher Unterstützung einbüßt.<sup>32</sup> Die Reaktion der parlamentarischen Mehrheit auf diesen Verlust öffentlicher Unterstützung bestand hier jedoch in einer weiteren Einschränkung der Versammlungsfreiheit.

<sup>30</sup> Vgl. *Venedig-Kommission*, CDL (2009) 152, Comments on the Law on Assembly and Manifestations of the Republic of Georgia by *Finola Flanagan* ([http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)152-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)152-e.asp), letzter Abruf 5.10.2010).

<sup>31</sup> *Venedig-Kommission*, ebenda S. 10.

<sup>32</sup> *Péter Sólyom*, The Constitutional Principles of Freedom of Assembly in Hungary, *Fundamentum* 5/2008, S. 36-45, S. 36.

Die Probleme bei der Verwirklichung der Versammlungsfreiheit in Georgien resultieren aus der Verfasstheit der Gesellschaft sowie vor allem aus dem Fehlen starker, durchsetzungsfähiger Interessengruppen, für die die Versammlungsfreiheit ein Mittel und eine Voraussetzung ihrer Teilhabe am politischen Diskurs ist. Es erscheint zweifelhaft, ob die Forderung nach Herstellung beziehungsweise Einhaltung „europäischer“ oder demokratischer Standards durch internationale Institutionen hier einen substantiellen Wandel bewirken kann.