

Nazi Tsirekidze

Der Premierminister in der georgischen Verfassung

I. Einleitung

Das Amt des Premierministers hat im georgischen Verfassungsrecht eine ambivalente Entwicklung durchlaufen. War die Staatsführung Georgiens lange Zeit auf ein präsidentiales Regierungssystem ausgerichtet, so gewann der Premierminister im Zuge der häufigen Verfassungsänderungen generell, aber insbesondere im Verhältnis zum Staatspräsidenten, eine immer größere verfassungsrechtliche Bedeutung. Dieser Zuwachs an Befugnissen des Premierministers verlief indes nicht linear. Die permanente Austeriarung der Staatsführung zwischen dem Staatspräsidenten einerseits und dem Premierminister andererseits war nicht nur verfassungsrechtliches Spiegelbild der recht wechselhaften politischen Verhältnisse in Georgien,¹ sondern auch eingebettet in eine allgemeine Demokratisierungsphase, in der die Konsolidierung des Gewaltenteilungsprinzips oberste Priorität besaß.

Trotz individueller Besonderheiten ist im Grundsatz jeder demokratische Staat durch das Konzept der Gewaltenteilung gekennzeichnet. Deren Ziel ist die gegenseitige Kontrolle zwischen den verschiedenen Gewaltenträgern, denen die Ausübung von Staatsgewalt übertragen worden ist. Damit sollen Berechenbarkeit und Verantwortlichkeit staatlichen Handelns gewährleistet, Machtmissbrauch verhindert und die Freiheit des Einzelnen geschützt werden. Horizontale Gewaltenteilung muss nach Montesquieu² (1689–1755) die Willkür von Staatsorganen vermeiden und dabei deren vereinbarte Zusammenarbeit garantieren.³ Bereits in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 ist proklamiert worden, dass

eine Gesellschaft, in der die Verbürgung der Rechte nicht gesichert und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, keine Verfassung (hat).⁴

Angesichts der wichtigen Rolle, die dem Premierminister als Organ der Exekutive gegenüber dem Parlament und dem Staatspräsidenten im Gewaltenteilungssystem Georgiens zukommt, muss es überraschen, dass seine verfassungsrechtliche Stellung bislang keine größere Aufmerksamkeit im georgischen und deutschsprachigen Schrifttum erfahren hat. Unabhängig von der aktuellen Relevanz – am 8.10.2016 fanden in Georgien die letzten Parlamentswahlen statt – sollen die verfassungsrechtliche Entwicklung des Amtes des Premierministers kurz nachgezeichnet (II.) und sodann einige ausgesuchte Fragen hinsichtlich seiner Rechtsstellung (III.) untersucht werden. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei die Wahl des Premierministers, die Kompetenzverteilung innerhalb der Regierung, das Misstrauensvotum und die Leistung des Eides auf die Verfassung. Ein bewertender Ausblick beschließt die Untersuchung (IV.).

¹ Zur wechselvollen Geschichte Georgiens allgemein *Jones*, Georgia, A Political History since Independence, 2015; *Rayfield*, Edge of Empires. A History of Georgia, 2012; *Meyers/Williams*, Georgia. A Brief History, 2012; *Fluri/Cole* (eds.), From Revolution to Reform. Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform, 2005; *Coleman/Bartley/Boney*, A History of Georgia, 2nd. ed., 1991.

² Zu ihm *Weber-Fas*, Staatsdenker der Moderne, 2003, S. 109 ff.

³ *Schöbener/Knauff*, Allgemeine Staatslehre, 2013, § 5 Rn. 40.

⁴ So Art. 16 Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789; dazu *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 2014, § 3 Rn. 40.

II. Verfassungshistorische Entwicklung

Die Rechtsstellung des Premierministers änderte sich in der Historie häufig und war davon abhängig, wie sich die politische Situation Georgiens in den unterschiedlichen Verfassungsdokumenten manifestierte.

1. Rechtsstellung nach der Verfassung von 1921

Nachdem das russische Kaiserreich infolge der Oktoberrevolution von 1917 zusammengebrochen war, verkündete Georgien am 26.5.1918 seine Unabhängigkeit.⁵ Diese Unabhängigkeit wurde auch von der bolschewistischen Regierung in Moskau anerkannt. Am 7.5.1920 wurde zwischen Georgien und Russland sogar ein Vertrag geschlossen, der Georgien die territoriale Integrität und sichere Grenzen mit Russland sowie die Nicht-einmischung der Sowjetregierung in seine inneren Angelegenheiten zusicherte.⁶

Am 25.2.1921 verabschiedete Georgien seine erste Verfassung.⁷ Diese Verfassung galt zur damaligen Zeit als eine der fortschrittlichsten und beinhaltete viele sozialdemokratische Elemente.⁸ Danach war Georgien eine Parlamentarische Republik.⁹ Das Parlament konnte nicht aufgelöst werden. Es wählte den Vorsitzenden der Regierung auf ein Jahr. Eine Wiederwahl war nur einmal zulässig (Art. 67 GV von 1921). Der Regierungschef ernannte sodann sein Kabinett, ohne auf eine Zustimmung des Parlaments angewiesen zu sein (Art. 68 GV von 1921). Bemerkenswert ist, dass die „traditionellen“ Funktionen der obersten Staatsorgane zwischen dem Einkammerparlament und dem für ein Jahr gewählten Vorsitzenden der Regierung (d. h. dem Premierminister, obwohl dieser Terminus zu dieser Zeit noch nicht existierte) verteilt waren.¹⁰ Zwar verwendete der Verfassungstext an keiner Stelle den Begriff „Gewaltenteilung“, trotzdem war das georgische Staatsorganisationssystem durch ein Parlament, eine Regierung als höchstes exekutives Organ und eine Judikative (Gerichtshöfe) und damit in der Verfassungspraxis durch eine Gewaltenteilung gekennzeichnet.

Nur vier Tage nach dem verfassungsgebenden Akt vom 25.2.1921 wurde die Unabhängigkeit Georgiens beendet: Die russische Armee war einmarschiert, proklamierte die Georgische Sowjetische Sozialistische Republik und sorgte damit dafür, dass die neue Verfassung von Georgien gegenstandslos wurde.¹¹ Für ein selbstständiges georgisches Rechtssystem gab es ab diesem Zeitpunkt keinen Raum mehr.

⁵ Götz/Halbach, Georgien, in: dies. (Hrsg.), Politisches Lexikon GUS, 1993, S. 86 (91); Lammich/Sulakvelidze, WGO-MFOR 1994, S. 361; Saluashwili, Die rechtlichen Aspekte in Bezug auf die georgische Verfassung (georgisch), 2013, S. 6.

⁶ Götz/Halbach, ebd., S. 91.

⁷ Ruchadze, Georgisches Verfassungsrecht (georgisch), 1999, S. 23 ff.; Lammich/Sulakvelidze, WGO-MFOR 1994, S. 361.

⁸ Gaul, VRÜ 32 (1999), S. 49.

⁹ Dazu Gaul, ebd.

¹⁰ Demetraschwili/Kobachidze, Verfassungsrecht (georgisch), 2011, S. 3.

¹¹ Lammich/Sulakvelidze, WGO-MFOR 1994, S. 361; Gaul, VRÜ 32 (1999), S. 49; Götz/Halbach, Fn. 5, S. 91.

2. Rechtsstellung nach der Verfassung von 1991

Am 14.11.1990 verkündete das Parlament von Georgien eine Übergangsperiode in der Republik.¹² Damit war beabsichtigt, die realen Grundlagen für die volle staatliche Unabhängigkeit Georgiens zu schaffen. Die bislang noch bestehende sowjetisch geprägte Verfassung von 1978 sollte zunächst fortgelten, wurde aber in den wichtigsten nationalen Prinzipien abgeändert. In einem Referendum im März 1991 wurden die Wähler aufgerufen, über die verfassungsrechtliche Entwicklung Georgiens abzustimmen und die Frage zu beantworten, ob der Herstellung der staatlichen Souveränität in Anlehnung an die Unabhängigkeitserklärung vom 26.5.1918 zugestimmt werde.¹³ Mit dem Bezug auf 1918 sollte verdeutlicht werden, dass sich Georgien als Rechtsnachfolger der Republik Georgien (1918–1921) und nicht als Nachfolger eines Teils der Sowjetunion verstand.

Nach der Zustimmung von ca. 95 Prozent der Wähler proklamierte Georgien am 9.4.1991 seine Unabhängigkeit.¹⁴ Zutreffend wurde in der Literatur angemerkt, dass Georgien innerhalb eines kurzen Zeitraums nicht nur seine Unabhängigkeit zurückerlangte, sondern gleichzeitig aufgefordert war, viele Bereiche seines Rechtssystems neu zu regeln und aufzubauen.¹⁵ Als verfassungsrechtliche Grundlage, um zunächst einen Staatspräsidenten ernennen zu können, verabschiedete das Parlament zwei wichtige Beschlüsse: erstens den „Beschluss über die Verfassung und Gesetzgebung Georgiens“ und zweitens den „Beschluss zur Ernennung des Präsidenten der Republik“.¹⁶

Am 14.4.1991 wurde aufgrund des Gesetzes „über die Errichtung des Amtes des Präsidenten der Republik Georgien sowie die Novellierung der Verfassung in Zusammenhang mit der Änderung“ das Amt des Staatspräsidenten konstituiert.¹⁷ Der am 26.5.1991 gewählte Präsident verfügte über starke und vielfältige Kompetenzen. Nach dem Gesetz vom 14. April sowie dem dies konkretisierenden Gesetz über das Kabinett der Minister der Republik Georgien vom 26.8.1991 war der Staatspräsident der Leiter der Regierung. Er nahm damit die Position des damals noch nicht existierenden Premierministers ein. Er durfte die Minister bestellen und abberufen. Die Regierung war gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig. Das Parlament hatte das Recht, der Regierung das Misstrauen auszusprechen. Dafür bedurfte es einer Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder. Als Folge des Misstrauensvotums musste die Regierung zurücktreten.

3. Rechtsstellung nach der Verfassung von 1992

Nachdem am 22.12.1991 der Militärrat die Regierung gestürzt,¹⁸ verfassungswidrig das Parlament aufgelöst und die Regierung abgesetzt hatte, wurde am 6.11.1992 das „Gesetz über die staatliche Macht“ (sog. „kleine Verfassung“) verabschiedet.¹⁹ Durch diese Ver-

¹² Lammich/Sulakvelidze, WGO-MfOR 1994, S. 361 (362).

¹³ Demetraschwili/Kobachidze, Verfassungsrecht (georgisch), 2011, S. 6; Saluaschwili, Die rechtlichen Aspekte in Bezug auf die georgische Verfassung (georgisch), 2013, S. 17.

¹⁴ Götz/Halbach, Fn. 5, S. 95; Lammich/Sulakvelidze, WGO-MfOR 1994, S. 361 (363); Schubert, Osteuropa-Recht 2004, S. 11.

¹⁵ Barnewitz/Kereselidze, WGO-MfOR 2000, S. 91 (101).

¹⁶ Demetraschwili/Kobachidze, Verfassungsrecht (georgisch), 2011, S. 6.

¹⁷ Lammich/Sulakvelidze, WGO-MfOR 1994, S. 361 (363 f.).

¹⁸ Zu diesem Putsch Götz/Halbach, Fn. 5, S. 96.

¹⁹ Kverenzchiladze, Georgische Verfassungsgeschichte (georgisch), 2016, S. 5, <http://constcommission.parliament.ge/3-2>; Gaul, VRÜ 32 (1999), S. 49 (50 f.); Lammich/Sulakvelidze, WGO-MfOR 1994, S. 361 (368).

fassung wurde das Amt des Premierministers geschaffen. Gemäß Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes wurde der Premierminister vom Parlament auf Vorschlag des Staatsoberhauptes ernannt. Er hatte das Recht, dem Staatsoberhaupt die Berufung und Abberufung der Minister vorzuschlagen. Das Staatsoberhaupt war befugt, die Minister zu ernennen und zu entlassen.²⁰ Dazu bedurfte es der Bestätigung des Parlaments (Art. 17 Abs. 7 des Gesetzes). Auch die Zusammensetzung des Kabinetts wurde vom Parlament bestätigt (Art. 26 des Gesetzes).

Nach Art. 8 Abs. 2 des Gesetzes hatte das Parlament jedoch noch weitergehende Befugnisse: So konnte es die Vollmachten des Staatsoberhauptes aufheben und über den Rücktritt des Premierministers, der Minister sowie über mögliche Vertrauensfragen entscheiden. Das Parlament konnte außerdem Beschlüsse des Staatsoberhauptes, des Premierministers sowie der örtlichen Legislativ- und Verwaltungsorgane aufheben, falls jene gegen Gesetze der Republik Georgien verstießen (Art. 7 Abs. 7 des Gesetzes).²¹

4. Rechtsstellung nach der Verfassung von 1995

Im Anschluss an die kleine Verfassung von 1992 dauerten die Vorbereitungen für die neue Verfassung bis zum Jahr 1995.²² Nach dieser Verfassung wurde Georgien zum Präsidialstaat. Der Präsident war mit großer Macht ausgestattet. Er war nicht nur Staatsoberhaupt, sondern auch Chef der Exekutive und wurde für fünf Jahre gewählt.²³ Ein Premierminister war in der Verfassung nicht vorgesehen. Vielmehr wählte der Präsident die Regierungsmitglieder aus und das Parlament hatte ein Bestätigungsrecht. Die Minister waren gegenüber dem Präsidenten für ihre Tätigkeit verantwortlich.²⁴

5. Die Rechtsstellung nach der Verfassung von 2004

Die nächste Phase der Verfassungsentwicklung begann am 6.2.2004. An diesem Tag wurde in der nachrevolutionären Stimmung zur sogenannten „Rosenrevolution“ eine große Verfassungsreform vorgenommen. Das Präsidialsystem wurde in ein „halbes“ Präsidialsystem umgewandelt. Wiedereingeführt wurde das Amt eines Premierministers. Die Regierung bildete ein Kollegialorgan und war dem Parlament gegenüber politisch verantwortlich. Allerdings blieb eine Reihe von wichtigen staatlichen Befugnissen noch in der Zuständigkeit des nach wie vor mächtigen Staatspräsidenten.²⁵

Die Rechtsstellung des Premierministers regelte Art. 79 der Verfassung von Georgien (fortan: Verfassung). Danach war er Vorsitzender der Regierung und bestimmte die Richtlinien der Regierungstätigkeit, er koordinierte die Tätigkeit der Regierungsmitglieder und war für die Tätigkeit der Regierung gegenüber dem Präsidenten und dem Parlament verantwortlich.

²⁰ Gaul, VRÜ 32 (1999), S. 49 (51); Lammich/Sulakvelidze, WGO-MfOR 1994, S. 361 (369).

²¹ Demetraschwili/Kobachidze, Verfassungsrecht (georgisch), 2011, S. 7; Gaul, VRÜ 32 (1999), S. 49 (51).

²² Dazu Kverenzhiladze, Georgische Verfassungsgeschichte (georgisch), 2016, S. 5; Schubert, Osteuropa-Recht 2004, S. 11 (12 ff.).

²³ Lammich/Sulakvelidze, WGO-MfOR 1998, S. 7 (8); Gaul, VRÜ 32 (1999), S. 49 (57).

²⁴ Ruchadze, Georgisches Verfassungsrecht (georgisch), 1999, S. 339; Lammich/Sulakvelidze, WGO-MfOR 1998, S. 7 (11).

²⁵ Demetraschwili, Die Merkmale des neuen Regierungssystems in Georgien (georgisch), 2013, S. 26; Ziklauri, Liberali (georgisch) 2010, Nr. 43, S. 11 (13).

6. Rechtsstellung nach der Verfassung von 2013

Die bislang letzte Änderung der georgischen Verfassung wurde am 15.10.2010 beschlossen und trat im Jahre 2013 in Kraft. Ziel dieser Verfassungsreform war es, die Stellung der Regierung als höchste Exekutive im Staat zu verankern. Dementsprechend wurde Art. 79 Verfassung um Absätze erweitert, die die Rechtsstellung des Premierministers konkretisierten.²⁶ Zum ersten Mal in der georgischen Verfassungsgeschichte wurde die Regierung zum obersten Organ der Exekutivgewalt erklärt.²⁷

III. Verfassungsrechtliche Einzelfragen

Zunächst sollen das Verfahren der Wahl des Premierministers und die hiermit verbundenen Rechtsprobleme aufgezeigt werden.

1. Wahl des Premierministers

a) Ausgangslage

Das Hauptziel der Verfassungsreform des Jahres 2010 bestand darin, den verfassungsrechtlichen Status und die Funktionen des Staatspräsidenten neu zu ordnen. Seine bis dahin starken Kompetenzen sollten angemessen beschränkt und auf die anderen Staatsorgane verteilt werden. Dabei sollte die Regierung ein unabhängiges und starkes Staatsorgan bilden und innerhalb der Gewalten eine gleichberechtigte Rolle im Verhältnis zum Parlament und zum Präsidenten spielen.²⁸ Um die Position der Regierung aufzuwerten, war es erforderlich, die verfassungsrechtliche Stellung des Premierministers auszubauen. Nach der neuen Verfassung ist die Regierung das höchste Exekutivorgan und gewährleistet die Ausübung der Innen- und Außenpolitik des Landes (Art. 78 Abs. 1 Verfassung). Die Regierung Georgiens besteht nach Art. 78 Abs. 2 Verfassung aus dem Premierminister und den Ministern.

b) Wahlanlass

Anlässe, zu denen der Premierminister gewählt wird, sind in verschiedenen Normen geregelt. Aus Gründen der Normenhierarchie ist zunächst die Verfassung heranzuziehen. Aus ihr ergeben sich zwei Wahlanlässe: Nach Art. 80 Abs. 2 Verfassung hat der Staatspräsident nach den regulär durchgeführten Parlamentswahlen den ihm vorgeschlagenen Kandidaten innerhalb von sieben Tagen für das Amt des Premierministers zu bestimmen. Einen weiteren Fall beinhaltet Art. 81 Verfassung, der das konstruktive Misstrauensvotum zum Gegenstand hat. Wird der Regierung das Misstrauen ausgesprochen, muss sich nicht nur diese neu konstituieren. Auch der Premierminister wird neu bestimmt und vom Staatspräsidenten ernannt.

²⁶ *Kverenchchiladze*, *Modern Law Review* 1 (2013), S. 90; *Ziklauri*, *Liberali* (georgisch) 2010, Nr. 42, S. 20; *Fxaladze*, *Georgische Nachrichten* (georgisch) vom 15.06.2009, S. 6.

²⁷ *Demetrashwili*, *Die Merkmale des neuen Regierungssystems in Georgien* (georgisch), 2013, S. 26; *Wardosanidze*, *Resonansi* (georgisch) vom 24.11.2012, S. 2 ff.

²⁸ *Kavelidze*, *Die Regierungsform in der Verfassungsreform 2010* (georgisch), 2012, Kap. 2.2; *Kakhiyani*, *Rechtszeitschrift* (georgisch) 2012, S. 198; *Kverenchchiladze*, *Modern Law Review* 1 (2013), S. 90 (93).

Weitere Fälle für die Neuwahl des Premierministers sind im Gesetz über die Struktur, die Befugnisse und die Tätigkeiten der Regierung zu finden.²⁹ Danach bilden der Rücktritt, der Tod und ein gegen den Premierminister eingeleitetes Strafverfahren Gründe für eine Neuwahl. Schließlich findet eine Neuwahl auch im Fall des Rücktritts der gesamten Regierung sowie im Fall eines Verfassungsverstößes oder der Ausübung einer unangemessenen Nebentätigkeit statt.

c) Wahlverfahren

Die georgische Verfassung sieht drei Wahlgänge vor. Zunächst wird dem Staatspräsidenten ein Kandidat aus dem parlamentarischen Raum vorgeschlagen. Nach Art. 80 Abs. 2 Verfassung besitzt das Vorschlagsrecht „dasjenige Subjekt, das aus den Parlamentswahlen als erfolgreichstes Subjekt hervorgegangen ist.“ Schon hier ist nach dem Verfassungswortlaut fraglich, wer als Subjekt in diesem Sinne zu verstehen ist.³⁰ Man könnte einerseits an den Spitzenkandidaten einer zu den Parlamentswahlen angetretenen Partei denken. Andererseits ist zu erwägen, dass es sich um die gesamte Partei handelt, die das beste Ergebnis in der konkreten Wahl erzielt hat. In der Praxis wird die zweite Sichtweise zugrunde gelegt. Danach kann es nicht darauf ankommen, welche Einzelperson das beste Wahlergebnis erreicht hat. Vielmehr ist entscheidend, welche Partei landesweit am besten abgeschnitten hat. „Subjekt“ gemäß Art. 80 Abs. 2 Verfassung ist daher die erfolgreichste Partei.

Der Staatspräsident ist verpflichtet, den von der Mehrheitspartei vorgeschlagenen Kandidaten dem Parlament vorzustellen. Die Ernennung des Kandidaten zum Premierminister ist später nur eine formelle Aufgabe des Präsidenten. Er besitzt lediglich eine notarielle Bestätigungsbefugnis.³¹ Das Initiativrecht liegt uneingeschränkt beim Parlament.³²

Der auf diese Weise für das Amt des Premierministers nominierte Kandidat bestimmt nach Art. 80 Abs. 3 Verfassung innerhalb von sieben Tagen die Kandidaten für die übrigen Ministerämter und legt dem Parlament die zukünftige Regierungsaufstellung zur Vertrauensabstimmung (Wahl) vor. Mit der neuen Regierung ist auch das Regierungsprogramm zu präsentieren. Nachdem der Präsident die vom Premierministerkandidaten zusammengestellte Regierung dem Parlament vorgestellt hat, muss das Parlament innerhalb von sieben Tagen über die Regierung abstimmen. Dazu bedarf es der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Parlaments (Art. 80 Abs. 4 Verfassung). Mit dem Zustandekommen dieser Mehrheit endet der erste Wahlgang.

Verläuft der erste Wahlgang negativ, so hat der Präsident zwei Möglichkeiten: Er kann innerhalb von 30 Tagen seit seiner ersten Vorstellung eine Regierung in geänderter Zusammensetzung oder aber auch die bereits im ersten Wahlgang nominierte Regierung dem Parlament erneut zur Abstimmung vorschlagen. Stimmt das Parlament auch im zweiten Wahlgang nicht zu, beginnt der in Art. 80 Abs. 6 Verfassung geregelte dritte Wahlgang. Nun fordert der Präsident das Parlament auf, einen Kandidaten vorzuschlagen. Dieser muss zwei Fünftel der Mitglieder des Parlaments auf sich vereinen. Verfassungsrechtlich zulässig ist es auch, einen weiteren Kandidaten, der ebenfalls den Rück-

²⁹ Gesetz vom 11.02.2004 (Nr. 3227-II s).

³⁰ Problematisierend, jedoch ohne Entscheidung *Majaradze*, in: Gegenava (Hrsg.), Staatsregierungsmodelle. Georgische Verfassungsrealität und Perspektive (georgisch), 2016, S. 70 (85); *Kobakhidze*, Überblick zur Kritik an der georgischen Verfassungsreform (georgisch), 2013, S. 6.

³¹ *Kavelidze*, Die Regierungsform in der Verfassungsreform 2010 (georgisch), 2012, Kap. 2.3.

³² *Kakhiani*, Rechtszeitschrift (georgisch) 2012, S. 198 (199).

halt von zwei Fünfteln der Abgeordneten vorweisen kann, zu nominieren. Der Präsident ist dann berechtigt, den Kandidaten auszuwählen, den er dem Parlament als neuen Premierminister zur Wahl vorschlägt. Dieser dritte Wahlgang ist innerhalb von sieben Tagen nach dem Ende der dreißigtägigen Frist des zweiten Wahlgangs durchzuführen. Zwar regelt Art. 80 Abs. 6 Verfassung für den dritten Wahlgang ausdrücklich nur die Nominierung einer Einzelperson. Art. 80 Abs. 7 Verfassung bringt jedoch durch Verweis auf die Absätze 3 und 4 zum Ausdruck, dass der Premierministerkandidat gleichzeitig eine vollständige Regierungsmannschaft zusammenzustellen und dem Parlament zur Wahl zu präsentieren hat.

Auch im dritten Wahlgang sind zwei Ergebnisse denkbar: Spricht das Parlament der vorgeschlagenen Regierung das Vertrauen aus, ernennt der Staatspräsident binnen zwei Tagen den Premierminister, der seinerseits innerhalb von zwei weiteren Tagen die anderen Regierungsmitglieder zu berufen hat. Erlässt der Staatspräsident innerhalb der gesetzten Frist keinen Rechtsakt über die Ernennung des Premierministers, so gilt dieser als ernannt (Art. 80 Abs. 8 Verfassung). Scheitert auch der dritte Wahlgang, hat der Staatspräsident das Parlament binnen drei Tagen aufzulösen und außerordentliche Parlamentswahlen auszurufen (Art. 80 Abs. 7 Verfassung).

Bei der Wahl des Premierministers ist die verfassungsrechtliche Rolle des Staatspräsidenten recht unterschiedlich ausgestaltet. Erfolgt die Wahl im ersten Wahlgang ohne Probleme, beschränkt sich die Mitwirkung des Staatspräsidenten tatsächlich auf eine rein notarielle Funktion. Werden hingegen weitere Wahlgänge erforderlich, so nimmt seine organisatorische Verantwortung graduell zu. Seine gesteigerte Mitwirkung zielt darauf ab, einerseits einen längeren regierungslosen Zeitraum, andererseits eine Kontroverse zwischen Parlament und Regierung zu verhindern.

d) Rechtsprobleme

Das vorgesehene Verfahren ist unter verschiedenen Aspekten nicht unproblematisch. Zwei Aspekte sollen im Folgenden näher behandelt werden.

aa) Wahlfristen und provisorische Regierung

Wie erwähnt, sind für die einzelnen Wahlgänge unterschiedliche Fristen zu beachten. Geht man von dem Fall aus, dass tatsächlich drei Wahlgänge erforderlich werden, so kann die Regierungsbildung insgesamt mehr als zwei Monate beanspruchen. Dies ist problematisch, da die neue Regierung die Arbeit noch nicht aufnehmen kann, die alte Regierung aber gemäß Art. 80 Abs. 1 S. 2 Verfassung die Regierungsgeschäfte bis zur Formierung der neuen Regierung fortführen muss. Hierin ist zwar noch keine Staatskrise zu sehen, denn durch die verfassungsrechtliche Pflicht zur Fortführung der Amtsgeschäfte durch die alte Regierung wird der Staat nicht führungslos. Der Umstand, dass das neugewählte Parlament mit der alten, unerwünschten Regierung längere Zeit zusammenarbeiten muss, schafft jedoch die Gefahr der gegenseitigen Blockade und damit eines Arbeitsstillstands im Parlament.

Um diese Gefahr zu verringern, sollte überlegt werden, die Fristen des Art. 80 Verfassung deutlich zu verkürzen. Die parteipolitische Zusammensetzung des neuen Parlaments sollte es ermöglichen, vorausschauend und strategisch zu einer Regierungsmannschaft zu gelangen, die in wenigen Tagen das Vertrauen des gesamten Parlaments erhalten kann. Es wird deshalb vorgeschlagen, für den ersten Wahlgang die vorgesehenen sieben Tage zur Zusammenstellung der Regierungsmannschaft zu belassen, allerdings die Fristen für den zweiten bzw. den dritten Wahlgang auf drei bzw. vier Tage zu be-

schränken. Um einen zügigen Beginn der Amtsgeschäfte der neuen Regierung zu gewährleisten, muss die Regierungsbildung auch im schwierigen Fall von drei Wahlgängen innerhalb von zwei Wochen abgeschlossen sein. Auch in der Literatur ist darauf hingewiesen worden, dass die geregelten Fristen zu lang ausgestaltet sind.³³

bb) Nominierung desselben Kandidaten im zweiten Wahlgang

Nach Art. 80 Abs. 5 Verfassung hat der Staatspräsident im zweiten Wahlgang die Möglichkeit, dem Parlament entweder denselben, im ersten Wahlgang gescheiterten Kandidaten oder einen anderen Kandidaten für das Amt des Premierministers vorzuschlagen. Diese Wahlmöglichkeit ist kritisch zu bewerten. Hat der Kandidat im ersten Wahlgang nicht die erforderliche Mehrheit erzielt, ist es sehr unwahrscheinlich, dass derselbe Kandidat im zweiten Wahlgang das Parlament überzeugt. Diese Wahlmöglichkeit verlängert nicht nur das Wahlverfahren, sondern muss wegen der offensichtlichen Aussichtslosigkeit einer positiven Wahlentscheidung sogar als überflüssig beurteilt werden.

Die durch Art. 80 Abs. 5 Verfassung begründete Gefahr der ergebnislosen Verzögerung des Wahlverfahrens ist auch von der Venedig-Kommission und in der verfassungsrechtlichen Literatur in Georgien³⁴ hervorgehoben worden.³⁵ Die Venedig-Kommission, die auch bei der Verfassungsreform von 2010 in Georgien beratend beteiligt war,³⁶ wies ebenfalls darauf hin, dass diese Regelung zu einer unnötigen Verlängerung des Wahlverfahrens ohne gesichertes Ergebnis, einen Kandidaten erfolgreich zu wählen, beitrage. Die Abstimmung des Parlaments über denselben Kandidaten im zweiten Wahlgang sei unverständlich („not understandable“).³⁷ Um diese „unverständliche“ Verzögerungsmöglichkeit auszuschließen, wurde vorgeschlagen, den zweiten Wahlgang durch den viel konkreteren dritten Wahlgang zu ersetzen. Diesem Vorschlag ist der Verfassungsgeber jedoch nicht gefolgt.

2. Kompetenzverteilung innerhalb der Regierung

Ebenso wie in Deutschland ist auch in Georgien das Verhältnis zwischen Premierminister und Ministern in der Verfassung geregelt.³⁸

³³ Kverenzchiladze, in: Zentrum für verfassungsrechtliche Forschung und Förderung (Hrsg.), Die Verfassung Georgiens und die Verfassungsreform 2010 (georgisch), 2010, S. 53 (57).

³⁴ Kverenzchiladze, ebd., S. 53 (57).

³⁵ Bei der Venedig-Kommission handelt es sich um eine im Jahr 1990 im Rahmen des Europarats gegründete Einrichtung, deren Zielsetzung vor allem in der Beratung osteuropäischer Staaten bei der Ausarbeitung von deren neuen Verfassungen besteht. Zur Venedig-Kommission Hoffmann-Riem, in: Bäuerle/Dann/Wallrabenstein (Hrsg.), Festschrift für Bryde, 2013, S. 595 ff.

³⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Final Opinion on the Draft Constitutional Law on the Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15./16.10.2010), Opinion-No. 543/2009, Straßburg 15.10.2010.

³⁷ Venice Commission, ebd., Ziff. 70.

³⁸ Dazu Melqadze, Verfassungslehre (georgisch), 2008, S. 317.

a) Ministervorschlagsrecht

Der Premierminister besitzt starke Befugnisse innerhalb der Regierung. So ist er berechtigt, die Minister zu ernennen und zu entlassen (Art. 79 Abs. 5 Verfassung). Eine Genehmigung oder eine Gegenzeichnung des Präsidenten benötigt er für diese Entscheidung – anders als in Deutschland nach Art. 64 GG – nicht.³⁹ Die Einzelheiten zu den Personen und zur Organisation der zu besetzenden Ministerien sind nicht in der Verfassung selbst, sondern abermals im Gesetz über die Struktur, die Befugnisse und die Tätigkeiten der Regierung festgelegt.⁴⁰

In diesem den Art. 79 Verfassung konkretisierenden Gesetz sind alle Ministerien aufgeführt, die in Georgien bestehen müssen. Während der Premierminister damit in personeller Hinsicht frei ist, das geeignete Ministerpersonal zu bestimmen, reicht seine Organisationsgewalt nicht soweit, dass er über die im Gesetz festgelegten Pflichtministerien hinaus eigenständig neue Ministerien schaffen kann.

b) Richtlinienkompetenz

Nach Art. 79 Abs. 1 und 2 Verfassung ist der Premierminister der Leiter der Regierung. Er bestimmt die Richtlinien der Regierungstätigkeit, organisiert diese, koordiniert und kontrolliert die Tätigkeit der Regierungsmitglieder. Diese Vorschrift stellt die allgemeine Richtlinienkompetenz des Premierministers dar. „Leiter der Regierung“ bedeutet, dass der Premierminister die Führung der Regierung innehat.⁴¹ Ausführlicher ist die Richtlinienkompetenz wiederum im Gesetz über die Struktur, die Befugnisse und die Tätigkeiten der Regierung niedergelegt.⁴²

c) Ressortprinzip

Art. 78 Abs. 4 Verfassung bestimmt, dass der Premierminister und die Minister Georgien nach außen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten vertreten. Weitere Aussagen zur Ressortkompetenz enthalten weder die Verfassung noch das Spezialgesetz. Zu betonen ist, dass Art. 78 Abs. 4 Verfassung ausdrücklich nur auf die Außenkompetenz Bezug nimmt. Jedoch zeigt die Formulierung „im Rahmen ihrer Zuständigkeiten“ an, dass die Ressortminister auch nach innen über die typischen Kompetenzen für die Leitung ihres Ressorts verfügen müssen. Das folgt schon aus der Natur der Sache, konkret ihrer Ernennung als Minister.

d) Problematische Regelungen

aa) Kollegialprinzip

Weder die Verfassung selbst noch das Gesetz enthalten eine Aussage darüber, wie zu entscheiden ist, wenn es Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierung gibt. Diese

³⁹ Ziklauri, Liberali (georgisch) 2010, Nr. 43, S. 11; Kwerenzchiladze, Modern Law Review 1 (2013), S. 90 (97).

⁴⁰ Gesetz vom 11.02.2004 (Nr. 3227-II s).

⁴¹ Kavelidze, Die Regierungsform in der Verfassungsreform 2010 (georgisch), 2012, Kap. 2.3; Kwerenzchiladze, Modern Law Review 1 (2013), S. 90 (94).

⁴² Gesetz vom 11.02.2004 (Nr. 3227-II s).

Frage wird bisher auch nicht in der verfassungsrechtlichen Kommentarliteratur beantwortet, obwohl sich diese Thematik in der Regierungspraxis sehr oft stellt. Es ist wichtig, dass zur Lösung dieser offenen Frage nicht einfach auf die Richtlinienkompetenz des Premierministers verwiesen wird, denn dies würde zu dessen Allzuständigkeit führen. Schon auf Grund der fachlichen Qualifikation der einzelnen Minister würde eine Allzuständigkeit des Premierministers an die Grenzen einer sachlichen Regierungsarbeit stoßen. Es ist deshalb erforderlich, viel klarer als bisher sowohl in dem Verfassungstext als auch im Spezialgesetz die einzelnen Zuständigkeiten der Minister und das Verfahren bei Meinungsverschiedenheiten zu regeln.

bb) Handeln der Regierung nach außen

Problematisch erscheint, dass Art. 78 Abs. 4 Verfassung die Kompetenz zum Handeln nach außen auf den Premierminister und gleichzeitig auf den konkret betroffenen Ressortminister verteilt. Das kann unproblematisch sein, wenn beide derselben Partei angehören und eine abgestimmte Position vertreten. Andernfalls kann es zu Missverständnissen kommen, da für den Regierungsvertreter des Auslandes unklar sein kann, wer nun die offizielle Position Georgiens vertritt. Auch hier wäre es hilfreich, wenn in der Verfassung oder jedenfalls in einem konkretisierenden Spezialgesetz deutlich geregelt wäre, wie diese Mischung der Außenkompetenz in der Praxis ausgeübt werden soll.

3. Misstrauensvotum

Das Misstrauensvotum bildet ein weiteres verfassungsrechtliches Instrument, das für den Premierminister besondere Relevanz gewinnen kann.

a) Misstrauensanlass

Die georgische Verfassung regelt das Misstrauensvotum in Art. 81 Verfassung. Danach ist das Parlament berechtigt, mit der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments der Regierung, und damit auch dem Premierminister, das Misstrauen auszusprechen. Wie in jedem anderen parlamentarischen System besitzt auch das georgische Parlament Kontrollbefugnisse gegenüber der Regierung, die bei einem eklatanten Abweichen von den Auffassungen der Regierung im äußersten Fall dazu führen können, der Regierung das Misstrauen auszusprechen.⁴³

b) Verfahren

Das Misstrauensvotum beginnt mit einem Misstrauensantrag.⁴⁴ Dieser bedarf mindestens der Unterschrift von zwei Fünfteln der Mitglieder des Parlaments (Art. 81 Abs. 1 S. 2 Verfassung). Über den Misstrauensantrag hat zunächst eine Abstimmung stattzufinden.

⁴³ *Kakhiani*, Rechtszeitschrift (georgisch) 2012, S. 198 (200).

⁴⁴ Zum Verfahren: *Davituri*, Verfassungsänderungen in Georgien (georgisch), 2013, S. 17–18; *Kavelidze*, Die Regierungsform in der Verfassungsreform 2010 (georgisch), 2012, Kap. 2.2; *Kavelidze*, in: Gegenava (Hrsg.), Staatsregierungsmodelle. Georgische Verfassungsrealität und Perspektive (georgisch), 2016, S. 98 (101 ff.); *Asatiani*, in: Kverenchkiladze/Gegenava (Hrsg.), Modernes Verfassungsrecht (georgisch), 2012, S. 203 (207); *Zanava*, in: Gegenava (Hrsg.), Staatsregierungsmodelle. Georgische Verfassungsrealität und Perspektive (georgisch), 2016, S. 79 (91).

Dabei gilt die Misstrauensfrage nach Art. 81 Abs. 1 S. 4 Verfassung als gestellt, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder des Parlaments zustimmt. Erreicht der Antrag diese Mehrheit nicht, so ist ein weiterer Antrag auf ein Misstrauensvotum für sechs Monate gesperrt.

Hat der Antrag auf ein Misstrauensvotum dagegen Erfolg, so muss nach Art. 81 Abs. 2 Verfassung frühestens 20 und spätestens 25 Tage nach der Stellung des Antrags vom Parlament über einen Kandidaten für das Amt des Premierministers abgestimmt werden, der von mindestens zwei Fünfteln der Mitglieder des Parlaments aufgestellt worden ist. Nach der Abstimmung wird dem Präsidenten der erfolgreiche Kandidat vorgeschlagen. Der Staatspräsident ist dann ermächtigt, binnen fünf Tagen diesen Kandidaten aufzustellen oder ihn abzulehnen. Stellt er ihn auf, so erfolgt der Ausspruch des Vertrauens gegenüber der neuen Regierung nach den Vorschriften des Art. 80 Abs. 3 und 4 Verfassung, also den oben dargestellten Verfahrensregelungen zur Bildung der Regierung.

c) Anwendungspraxis

Da das Misstrauensvotum erst 2013 Eingang in die georgische Verfassung gefunden hat, wird es zwar in der verfassungsrechtlichen Literatur intensiv diskutiert,⁴⁵ hat aber bislang noch keine praktische Anwendung gefunden.

d) Rechtsprobleme

aa) Konstruktivität?

Fraglich ist, ob man das Misstrauensvotum des Art. 81 Verfassung als konstruktiv qualifizieren kann. Konstruktiv ist ein Misstrauensvotum, wenn nicht nur das Misstrauen gegenüber dem amtierenden Regierungschef bekundet, sondern zugleich ein Kandidat als Nachfolger zur Wahl vorgeschlagen wird. Hiermit soll verhindert werden, dass eine regierungslose Übergangszeit entsteht. An der Konstruktivität des Misstrauensvotums der georgischen Verfassung bestehen Zweifel. Vorgesehen ist zunächst nur eine Abstimmung darüber, ob überhaupt ein Misstrauensvotum durchgeführt werden soll. Erst wenn diese Frage positiv entschieden worden ist, muss ein personeller Vorschlag für das Amt des Premierministers unterbreitet werden. Deshalb wird man kein echtes konstruktives, sondern nur ein gestuftes konstruktives Misstrauensvotum annehmen können. Zwar wird in der Literatur gelegentlich angemerkt, dass das Misstrauensvotum in seiner Gestalt von 2013 dem konstruktiven Misstrauensvotum in Deutschland nachgebildet worden sei.⁴⁶ Dieser Bewertung ist jedoch wegen des gestuften Verfahrens nicht zuzustimmen.

⁴⁵ *Asatiani*, in: Kverenchkiladze/Gegenava (Hrsg.), *Modernes Verfassungsrecht* (georgisch), 2012, S. 203 (208 ff.); *Zanava*, in: Gegenava (Hrsg.), *Staatsregierungsmodelle. Georgische Verfassungsrealität und Perspektive* (georgisch), 2016, S. 79 (89 ff.).

⁴⁶ Dazu *Kavelidze*, *Die Regierungsform in der Verfassungsreform 2010* (georgisch), 2012, Kap. 2.2.

bb) Verfahrensfristen

Besonders auffällig sind die vielfältigen Verfahrensfristen. Für praktisch jeden Teilschritt des Verfahrens ist ein anderer Zeitraum als Minimal- und Maximalfrist festgesetzt. Diese Fristenregelungen sind unübersichtlich und führen außerdem dazu, dass das Misstrauensverfahren eine erhebliche Dauer aufweisen kann. Wird im Normalfall des Art. 81 Abs. 3 Verfassung für den Ausspruch des Vertrauens auch noch das reguläre Verfahren der Regierungsbildung vorgeschrieben, so kann von einem zeitlich und sachlich stringenten Misstrauensverfahren nicht mehr die Rede sein. Diese überlangen Fristen stellen für eine stabile Regierungsarbeit eine erhebliche Gefahr dar. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass sowohl in der verfassungsrechtlichen Literatur⁴⁷ als auch seitens der Venedig-Kommission⁴⁸ deutliche Kritik an der Ausgestaltung des Misstrauensvotums geübt wurde.

Das Misstrauensvotum ist nach der georgischen Verfassung nur begrenzt in der Lage, die bestehende politische Instabilität zu verringern. Der komplizierten Regelung lag die Überlegung zugrunde, die Gefahr eines Missbrauchs verfahrensmäßig zu reduzieren. Da in Georgien die nicht unwahrscheinliche Gefahr besteht, dass sehr kleine Parteien in die Interessen anderer Parteien eingebunden werden,⁴⁹ sollte durch die organisatorisch differenzierte Ausgestaltung des Misstrauensverfahrens ein Gegengewicht geschaffen werden, was unter anderem die starke Stellung des Präsidenten im Verfahren erklärt. In einer Situation, in der es gravierende und dauerhafte Streitigkeiten zwischen dem Parlament und der Regierung gibt, sollte ein effektives Misstrauensvotum dazu führen, die fehlende politische Stabilität unverzüglich wieder herzustellen. Gerade die überlangen Fristen tragen zur Verwirklichung dieses Ziels jedoch wenig bei. Zwar wird in der verfassungsrechtlichen Literatur das deutsche Modell des Misstrauensvotums sehr befürwortet,⁵⁰ weil es eine zügige und dennoch demokratischen Grundsätzen entsprechende Entscheidung über eine neue Regierung ermögliche. Dieses Interesse an der verfassungsrechtlichen Regelung des deutschen Grundgesetzes hat indes nicht zu einer stärkeren Orientierung am deutschen Beispiel geführt.

4. Amtseid

Als letzter Aspekt soll der Frage nachgegangen werden, ob sich der Premierminister mit der Leistung eines Eides ausdrücklich zu den Werten der Verfassung bekennen muss.

⁴⁷ Kavelidze, in: Gegenava (Hrsg.), Staatsregierungsmodelle. Georgische Verfassungsrealität und Perspektive (georgisch), 2016, S. 98 (106); Asatiani, in: Kverenchkiladze/Gegenava (Hrsg.), Modernes Verfassungsrecht (georgisch), 2012, S. 203 (208).

⁴⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Final Opinion on the Draft Constitutional Law on the Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15./16.10.2010), Opinion-No. 543/2009, Straßburg 15.10.2010, Ziff. 69, 70.

⁴⁹ Asatiani, in: Kverenchkiladze/Gegenava (Hrsg.), Modernes Verfassungsrecht (georgisch), 2012, S. 203 (218).

⁵⁰ Kavelidze, in: Gegenava (Hrsg.), Staatsregierungsmodelle. Georgische Verfassungsrealität und Perspektive (georgisch), 2016, S. 98 (101); Asatiani, in: Kverenchkiladze/Gegenava (Hrsg.), Modernes Verfassungsrecht (georgisch), 2012, S. 203 (212).

a) Keine ausdrückliche Regelung

In der Verfassung ist ein Amtseid des Premierministers nicht vorgesehen. Die Pflicht zur Eidesleistung ergibt sich weder aus dem Wortlaut der Verfassung noch aus dem Wortlaut des Spezialgesetzes. Dagegen sieht Art. 71 Verfassung einen Amtseid des Staatspräsidenten vor, der sich auf den Schutz der Verfassung, die Unabhängigkeit und Einheit des Landes und das Wohlergehen Georgiens bezieht. Für den Premierminister lässt sich aber daraus auch im Wege der Analogie keine entsprechende Pflicht ableiten.

b) Vergleichende Bewertung

Da die Verfassungsänderung von 2013 gerade auf eine Stärkung der verfassungsrechtlichen Stellung des Premierministers gerichtet war, wäre zu erwarten gewesen, dass mit dieser Aufwertung auch eine stärkere Verpflichtung des Premierministers zur Wahrung und Förderung der Werte der georgischen Verfassung einhergeht. Dies hätte mit der Aufnahme einer Eidesleistung durch den Premierminister, die sich inhaltlich an derjenigen des Staatspräsidenten nach Art. 71 Verfassung orientiert, geschehen können. Hiermit würde zudem die gewachsene Verantwortlichkeit des Premierministers nach der neuen Verfassung unterstrichen, was auch das verfassungsrechtlich gewollte Übergewicht des Premierministers gegenüber dem Staatspräsidenten verdeutlichen würde.

IV. Ausblick

Die Rechtsstellung des georgischen Premierministers ist kontinuierlich aufgewertet worden. Spielte er in den früheren Verfassungen eine eher untergeordnete, weil lediglich verwaltende Rolle, hat die Verfassungsreform von 2013 zu einer erheblichen Stärkung seiner rechtlichen Position geführt. Als Oberhaupt der Regierung hat er insbesondere durch eine umfassende Richtlinienkompetenz entscheidende Befugnisse erhalten, um im Machtgefüge zwischen Parlament und Staatspräsident eine effektive Regierungstätigkeit zu verantworten. Mit dieser verfassungsrechtlichen Aufwertung hat der georgische Verfassungsgeber einen wichtigen demokratischen Beitrag dazu geleistet, dass der Gewaltenteilungsgrundsatz der „checks and balances“ angemessen verwirklicht wird. Zugleich sind dadurch wichtige Voraussetzungen für die stärkere europäische Integration Georgiens geschaffen worden, die mittelfristig angestrebt wird.⁵¹

⁵¹ Dazu *Halbach*, Georgien im Assoziierungsprozess mit der EU, SWP-Aktuell 30, 2015; bereits früher *Kazishvili*, Georgien, in: Pogatschnigg/Schladebach (Hrsg.), Ein Jahr nach der EU-Erweiterung 2004. Eine rechtspolitische Zwischenbilanz, 2005, S. 331 ff.