

# Georgiens Rechtsstaatskrise

---

Nino Tsereteli

2024-05-17T17:30:41

In den letzten Wochen habe ich die Ereignisse in Georgien von Berlin aus genau verfolgt und dabei verschiedenste Emotionen durchlebt: Angst, Wut, Frustration, aber auch einen Schimmer Hoffnung. Jetzt, nachdem ich in Tiflis angekommen bin, haben sich diese Gefühle nur verstärkt. Grund der Besorgnis ist das Gesetz über „Transparenz ausländischer Einflussnahme“, das NGOs und unabhängige Medien, die Mittel aus dem Ausland erhalten, ständiger Überwachung unterwirft. Werden die aufwendigen Anforderungen an Registrierung und Berichterstattung nicht erfüllt, können erhebliche Geldstrafen verhängt werden. Wenn Ihnen das bekannt vorkommt, dann liegt das daran, dass russische Behörden ein ähnliches Gesetz genutzt haben, um sich kritischer Stimmen zu entledigen.

Die regierende Partei „Georgischer Traum“ musste letztes Jahr einen entsprechenden Gesetzesentwurf aufgrund von Protesten im In- und Ausland [zurückziehen](#) und versucht sich nun im zweiten Anlauf an dessen Durchsetzung. Das Gesetz ist nicht nur ein Hindernis auf Georgiens Weg zur Integration in die Europäische Union, sondern zeugt auch von dem wachsenden Widerstand der Regierung gegenüber entscheidenden Reformen zur Stärkung des Rechtsstaats.

Dass die Partei „Georgischer Traum“ ihre Machtinteressen über Georgiens menschenrechtliche Verpflichtungen und EU-Beitrittsbestrebungen stellt, sehen immer mehr Menschen und hat zuletzt zehntausende Georgier dazu gebracht, in Tiflis zu protestieren. Trotz Polizeigewalt gegen friedliche Demonstrant:innen und [Journalist:innen](#) sowie einer breiten Einschüchterungskampagne, um den Protest gegen das Gesetz zu ersticken, haben die Demonstrationen nicht nachgelassen. Ungeachtet dessen hat das georgische Parlament das umstrittene Gesetz über die „Transparenz ausländischer Einflussnahme“ in seiner dritten und letzten Lesung am 14. Mai 2024 verabschiedet.



Das Gesetz schreibt vor, dass nichtkommerzielle juristische Personen und Medien, die mehr als 20 % ihres Jahresumsatzes in Form von Geld oder Eigentum aus dem Ausland erhalten (etwa von ausländischen Staaten, Organisationen nach ausländischem oder internationalem Recht und ausländischen Bürger:innen) sich als „Organisationen, die die Interessen ausländischer Mächte verfolgen“, registrieren lassen und Rechenschaftserklärungen vorlegen müssen. Werden diese Anforderungen nicht eingehalten, drohen erhebliche Geldstrafen (ca. 8.200 EUR für fehlende Erklärungen und unterschiedliche Beträge für andere Verstöße). Darüber hinaus ermächtigt das Gesetz das Justizministerium, Organisationen zu überwachen und zu identifizieren, die diese Anforderungen nicht erfüllen. Das umfasst auch das Sammeln von Informationen, einschließlich personenbezogener Daten; Dritte werden ermutigt, dem Ministerium solche Organisationen zu melden. Überwachungsmaßnahmen gegen dieselbe Organisation sind alle sechs Monate zulässig.

In Umfang und Natur [ähnel](#) die Gesetzgebung dem „Ausländische Agenten Gesetz“, das russische Behörden nutzen, um Zivilgesellschaft und unabhängige Medien zu unterdrücken. [Ähnlich wie die russischen Behörden](#) behauptet auch die Führungsriege der Partei „Georgischer Traum“, dass das Gesetz lediglich darauf abzielt, Transparenz zu erhöhen und dass sich das Gesetz am US-amerikanischen Foreign Agents Registration Act (FARA) [orientiert](#). Allerdings fällt auf, dass in der Erläuterung zum georgischen Gesetzesentwurf bei der Auflistung vergleichbarer internationaler Praktiken ein Hinweis auf das russische Gesetz fehlt. Die Unterschiede zwischen dem US-amerikanischen FARA und dem russischen oder ähnlichen Foreign Agents-Gesetzen (wie von der [Venedig-Kommission](#) und [anderen](#) hervorgehoben) unterstreichen jedoch die Bedenken hinsichtlich des georgischen Gesetzes.

Die kritische Kontrolle durch NGOs und unabhängige Medien hat die Politiker von „Georgischer Traum“ in den letzten Jahren sichtlich gestört. Das Gesetz dient bequemerweise zwei Zwecken: der Ablenkung und Schwächung von Kritikern vor den parlamentarischen Wahlen im Oktober dieses Jahres und der Besänftigung des Kremls. Die feindselige Rhetorik von „Georgischer Traum“ gegenüber NGOs gibt Anlass zu der Annahme, dass erhöhte Transparenz nur ein vorgeschobener Zweck ist. Selbst wenn der „Georgische Traum“ dieses Ziel ernsthaft verfolgte, schuldet die Partei den Nachweis dafür, dass der Eingriff in das Recht auf Vereinigungsfreiheit erforderlich und verhältnismäßig ist und im Einklang mit Georgiens menschenrechtlichen Verpflichtungen und Bestrebungen für eine EU-Mitgliedschaft steht.

Das für Juni erwartete Gutachten der [Venedig-Kommission](#) zum Gesetzesentwurf wartete die Partei „Georgischer Traum“ nicht ab, sondern trieb die Verabschiedung des Gesetzes weiter voran. In Bezug auf das russische Gesetz äußerten die [Venedig-Kommission](#) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (in [Ecodefense und andere gegen Russland](#), Urteil vom 14. Juni 2022) bereits Bedenken in Bezug auf die Unklarheit des Gesetzes, das Fehlen von Schutzmaßnahmen gegen willkürliche Ausübung des weiten Ermessens durch die Exekutive sowie das Fehlen einer überzeugenden Erklärung, warum die im

Gesetz vorgesehenen Maßnahmen erforderlich und verhältnismäßig waren, um das Transparenzziel zu erreichen. Auch für das georgische Gesetz sind diese Bedenken relevant.

+++++++Anzeige+++++++



Werden Sie **Führungskraft des Polizeivollzugsdienstes der Polizei NRW** und nehmen Sie maßgeblich Einfluss auf die **Ausrichtung und Gestaltung polizeilicher Strategien**.

Nur mit motivierten und zufriedenen Mitarbeitenden können wir die an uns gerichteten Erwartungen erfüllen. Daher hat Mitarbeiterorientierung bei der Polizei NRW einen hohen Stellenwert.

Alle Infos zu Voraussetzungen, Bewerbungsprozess, Auswahlverfahren und Konditionen finden sich auf: [www.direkteinstieg-polizei.nrw](http://www.direkteinstieg-polizei.nrw) [[direkteinstieg-polizei.nrw](http://www.direkteinstieg-polizei.nrw)]

**Jetzt bewerben!**

+++++

Dass der Begriff des „Agenten ausländischer Einflussnahme“ aus der endgültigen Version des Gesetzes entfernt wurde, mildert nicht die Stigmatisierungswirkung oder die Belastung für Einrichtungen, die ausländische Mittel erhalten. Auch der alternative Begriff „Organisationen, die die Interessen der ausländischen Macht verfolgen“, ist negativ konnotiert. Das Gesetz setzt den Zufluss ausländischer Mittel weiterhin mit Handlungen im ausländischen Interesse gleich und sieht keine weiteren Untersuchungen vor, ob die betreffende Einrichtung Aufträge erfüllt oder unter direkter Kontrolle des ausländischen Geldgebers steht.

Wie bereits [anderswo](#) argumentiert, sind Informationen über ausländische Finanzierung in Übereinstimmung mit anderen bestehenden Gesetzen öffentlich zugänglich. Das macht Berichtspflichten nach dem neuen Gesetz überflüssig. Die weitreichenden Überwachungsbefugnisse des Ministeriums können leicht selektiv eingesetzt und missbraucht werden, um Organisationen ins Visier zu nehmen, die die Regierung kritisieren. Obwohl es in mancher Hinsicht weniger weitreichend ist als das russische Gesetz (zum Beispiel sieht es keine Auflösung oder strafrechtlichen Sanktionen vor und erstreckt sich nicht auf Einzelpersonen), stellt das georgische Gesetz dennoch eine erhebliche Belastung für NGOs und unabhängige Medien dar, da zusätzliche Ressourcen benötigt werden, um seine Anforderungen zu erfüllen, und erhebliche Geldstrafen bei Nichteinhaltung drohen.

## Wie konnte es so weit kommen?

In den vergangenen zehn Jahren hat Georgien eine allmähliche [Oligarchisierung](#) der Regierung erlebt. Bidzina Ivanishvili, ein Milliardär mit Verbindungen nach Russland und Mitgründer der regierenden „Georgischer Traum“-Partei, regierte größtenteils informell und ohne jede Rechenschaftspflicht. Die „Georgischer Traum“-Partei hat systematisch Kontrollmechanismen abgebaut. Akteure, die den Missbrauch Regierung von Regierungsmacht sanktionieren sollten, wurden zahnlos gemacht. „Georgischer Traum“ erreichte dieses Ziel, indem sie (a) Loyalisten in Schlüsselpositionen setzte und (b) Kritiker angriff, zu schwächen versuchte oder einschüchterte. Es war ein schleichender Prozess, der den Abbau des Rechtsstaats nicht sofort erkennbar werden ließ.

Reformen verschleierten oft informelle und auf Kosten des Rechtsstaats gehende Machtstrukturen und erzeugten die Illusion, dass die Regierung bereit sei, diesbezügliche Bedenken anzugehen. Trotz formaler Schutzmechanismen hielt auch die De-facto-Politisierung der Justiz an. Gesetzesänderungen wurden verschleppt und/oder unvollständig umgesetzt. Die resultierenden Schlupflöcher in den Gesetzen ermöglichten es oligarchenfreundlichen Richtern, Positionen in der Justiz zu monopolisieren und Gerichte mit [loyalen Kadern](#) zu besetzen, einschließlich auf Ebene des Obersten Gerichtshofs – durch Verfahren, denen es [laut ODIHR](#) an Objektivität und Glaubwürdigkeit fehlte.

Das [kollusive](#) Zusammenwirken zwischen einflussreichen Richtern in Machtpositionen und Politikern der Partei „Georgischer Traum“ ermöglichte es der Regierungspartei, das richterliche Verhalten auf und jenseits der Richterbank indirekt und nach Bedarf zu beeinflussen, auch in politisch sensiblen Fällen. Nicht

überraschend griffen Politiker der „Georgischer Traum“-Partei und einflussreiche Richter auf nahezu identische Argumente zurück, um Integritätsprüfungen von Richtern des Obersten Gerichtshofs, Mitgliedern des Justizrats und der Gerichtspräsidenten unter Beteiligung internationaler Experten (wie von der Europäischen Union gefordert) [entgegenzutreten](#).

Sowohl die Ernennung von Richtern mit engen Verbindungen zu diesen „juristischen Oligarchen“ als auch die politischen Ernennungen führten wohl dazu, dass das Gericht der Regierung im Laufe der Zeit mehr Freiheiten einräumte. Die Politisierung der Generalstaatsanwaltschaft ist ein weiteres Problem, weshalb gefordert wurde, das [Ernennungsverfahren](#) des Generalstaatsanwalts von einer einfachen auf eine qualifizierte Mehrheit umzustellen und die individuelle Unabhängigkeit der Staatsanwälte zu stärken.

Im Jahr 2022 [schaffte die „Georgischer Traum“-Partei das Amt des „Staatsinspektors“ ab](#), eine unabhängige Behörde, die Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen durch Vollzugsbeamte und andere Amtsträger untersucht. Auch die Ernennung des ehemaligen Politikers und Abgeordneten Levan Ioseliani zum Ombudsmann im Jahr 2023 trug zur weiteren Schwächung von Aufsichtsmechanismen bei.

In der Gesamtschau nehmen sich die jüngsten Entwicklungen damit als Teil einer systematischen Strategie zur Verminderung von *Accountability* aus. Der Unwille der „Georgischer Traum“-Partei, systemische Probleme, einschließlich im Justizsystem, anzuerkennen, zeugt von der Entschlossenheit, die eigene Macht auf Kosten des Rechtsstaats zu erhalten.

## Wie geht es weiter?

Nach der georgischen Verfassung ist das Parlament verpflichtet, das Gesetz innerhalb von 10 Tagen dem Präsidenten weiterzuleiten. Der Präsident hat dann zwei Wochen Zeit, das Gesetz entweder zu unterzeichnen oder mit Kommentaren an das Parlament zurückzusenden. Die Präsidentin hat bereits [erklärt](#), dass sie die Absicht hat, ihr Veto gegen das Gesetz zur Transparenz ausländischer Einflussnahme einzulegen. Sie hat Verhandlungen mit der Regierungspartei über spezifische Aspekte zur Minderung schädlicher Auswirkungen des Gesetzes ausgeschlossen, da das Gesetz als solches als [inakzeptabel](#) betrachtet wird – eine Einschätzung, die georgische NGOs [teilen](#). Auch wenn das Präsidentenveto die Verabschiedung des Gesetzes nicht verhindern kann – die „Georgische Traum“-Partei kann das Veto mit ihren Stimmen außer Kraft setzen –, könnte es den Prozess verzögern und Protestierenden und der internationalen Gemeinschaft mehr Zeit geben, Druck auszuüben und eine Rücknahme des Gesetzentwurfs zu erreichen.

+++++++Anzeige+++++++



Die **Stiftung Umweltenergierecht** ist eine rechtswissenschaftliche Forschungseinrichtung, die rund um die Frage forscht: Wie muss sich der Rechtsrahmen ändern, damit wir in Deutschland und Europa unsere Klimaziele erreichen können?

Wir suchen kreative Köpfe für die **Leitung der folgenden Forschungsgebiete:**

[Europäisches und internationales Energie- und Klimaschutzrecht](#)

[Recht der erneuerbaren Energien und Stromversorgung](#)

[Recht der Netzinfrastrukturen](#)

[Recht der Wärmeversorgung](#)

Weitere Informationen finden Sie unter <https://stiftung-umweltenergierecht.de/karriere/>

+++++

Aktuelle [Umfragen](#) des National Democratic Institute zeigen, dass 81 Prozent der Georgier:innen die europäische Integration unterstützen. Die Entschlossenheit der „Georgischer Traum“-Partei, das Gesetz trotz seiner [Auswirkungen](#) auf die europäischen Bestrebungen Georgiens weiter vorantreibt, ist alarmierend.

Um eine weitere Erosion des Rechtsstaats zu verhindern, könnten gezielte finanzielle Sanktionen und Reisebeschränkungen, wie von [Freedom House](#) und anderen [NGOs](#) gefordert, notwendig werden. Frühere Erfahrungen haben gezeigt, dass selbst wenn die „Georgischer Traum“-Partei dem Druck nachgibt und das Gesetz fallen lässt, fortgesetzte Wachsamkeit erforderlich sein wird, um ähnliche Bestrebungen in Zukunft zu vereiteln und einige der systemischen Schäden am Rechtsstaat rückgängig zu machen, insbesondere wenn der „Georgische Traum“ nach den Parlamentswahlen im Oktober an der Macht bleibt. Doch auch wenn die Partei „Georgischer Traum“ die Wahlen nicht gewinnen sollte, wird die Wiederherstellung des Rechtsstaats Zeit brauchen und nicht leicht sein – dafür ist das Ausmaß der rechtsstaatlichen Erosion bereits jetzt zu groß.

\*

## Die Woche auf dem Verfassungsblog

Seit Jahren wird darüber gestritten, wie mit **Minderjährigenehen** umzugehen ist. Jedenfalls nicht so, wie es das „Gesetz zur Bekämpfung von Kinderehen“ vorsieht, entschied letztes Jahr das BVerfG und gab der Gesetzgebung bis Ende Juni 2024 Zeit, um nachzubessern. Jetzt hat die Bundesregierung einen Entwurf beschlossen, der an der Unwirksamkeit der Ehe festhält. Doch die Unwirksamkeit schütze eher die Ehemänner als die minderjährigen Ehefrauen, argumentiert [BETTINA HEIDERHOFF](#). Sie zeigt, wie sich der Entwurf ohne großen Aufwand (rechtzeitig) umschreiben ließe, um stattdessen die Minderjährigen effektiv zu schützen.

Was die dringende Frage der **Rechte von Trans-Personen** betrifft, so hat das tschechische Verfassungsgericht eine Entscheidung erlassen, in der die Voraussetzungen für eine rechtliche Geschlechtsumwandlung festgelegt werden. Im Vergleich zu einer früheren Entscheidung änderte das Verfassungsgericht seine Rechtsauffassung um 180 Grad und gab dem Schutz der individuellen Rechte den Vorzug gegenüber den Entscheidungen des Gesetzgebers. [ZUZANA VIKARSKÁ und SARAH OU#EDNÍ#KOVÁ](#) zeigen, dass die besagte Entscheidung nicht mehr ausweichend, unsensibel oder ignorant ist, sondern immer noch (zwangsläufig) politisch.

Um die polnische Autokratieperiode von 2015 bis 2023 zu verstehen, untersucht [MARIUSZ JELONEK](#) die **Parteistruktur der PiS** und die ihr zugrunde liegenden Regeln zur Regulierung politischer Parteien. Im Vergleich mit dem deutschen Rechtssystem zeigt er die Unzulänglichkeiten der Parteistrukturregulierung in Polen auf, die wahrscheinlich zur autokratischen Landschaft beigetragen haben. Dementsprechend fordert er eine Reform der Parteistrukturen. Erstens muss der



Hauptvorstand der Partei aus mindestens drei Mitgliedern bestehen, die nicht seltener als alle zwei Jahre gewählt werden. Außerdem müssen alle Parteimitglieder das Recht haben, Kandidaten für die Wahlen vorzuschlagen. Schließlich müssen Entscheidungen über Parteiämter und Wahlvorschläge in geheimer Abstimmung getroffen werden.

In **Schottland** hat sich eine Krise über die Klimaziele unlängst zu einer dramatischen Regierungskrise zugespitzt, an deren Ende der Rücktritt des Regierungschefs Humza Yousaf stand. Wie es zu der Krise kam und welche Lehren hieraus für das Klima- und Verfassungsrechts Schottlands zu ziehen sind, erklärt [COLIN T REID](#).

Der **Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof** ist für innovative Urteile bekannt. In *La Oroya v. Peru* hat das Gericht nun zum ersten Mal eine Verletzung des Rechts auf eine gesunde Umwelt in einem nicht-indigenen Kontext anerkannt. Warum *La Oroya* als Meilenstein für den Umwelt- und Klimaschutz gilt, erläutern [THALIA VIVEROS-UEHARA](#) sowie [VERENA KAHL und JOSÉ RODRIGUEZ-ORUÉ](#).

+++++++Anzeige+++++++

*Überall auf der Welt hebeln Populisten die freiheitliche Rechtsordnung aus. Max Steinbeis zeigt am Beispiel Thüringen, wie Populisten den freiheitlichen Staat zerstören könnten, indem sie Gesetze und Institutionen missbrauchen: Schulen und Universitäten, Justiz und Polizei, Medien und Kunst.*

Sein Buch **Die Verwundbare Demokratie** erscheint am 22. Juli. Sie können das Buch [hier](#) vormerken oder **vorbestellen**.

+++++++

Im Herbst gab es Insiderberichte über die extensive Nutzung eines auf 'Künstlicher Intelligenz' basierenden Zielauswahlprogramms der Israelischen Armee im aktuellen **Gazakrieg**. Zwar sind solche Programme weder etwas per se Neues, noch wirklich 'intelligent', doch eröffnen sie durch ihre sehr schnelle und umfangreiche Datenverarbeitung in der Tat neue Möglichkeiten. Ob diese völkerrechtskonform genutzt wurden, erscheint nach momentanem Kenntnisstand zumindest fraglich, meinen [LISA WIESE und CHARLOTTE LANGER](#).

[VICTORIA LAPA und JUSTIN FROSINI](#) befassen sich mit der Situation in **Georgien**. Ein umstrittenes Gesetz sieht vor, dass Organisationen und Medienschaffende, die zu mindestens 20% aus dem Ausland finanziert werden, sich als Institutionen registrieren lassen müssen, die "Interessen ausländischer Mächte" verfolgen. Das Gesetz, das die Handschrift Russlands trägt, und gegen das die

georgische Bevölkerung wochenlang auf den Straßen von Tiflis protestierte, hat inzwischen das Parlament passiert.

Im April haben niederländische Nichtregierungsorganisationen ihre Regierung verklagt, um sie für ihre Rolle beim Abschluss und der Umsetzung des **EU-Türkei-Abkommens** zur Rechenschaft zu ziehen, da dies Tausende von Asylbewerbern menschenrechtsverletzenden Bedingungen in Griechenland aussetzt. [KRIS VAN DER PAS](#) berichtet über die Suche nach Rechenschaftspflicht und politischen Veränderungen durch strategische Rechtsstreitigkeiten im Bereich des Asyl- und Migrationsrechts.

In Großbritannien trat zudem das umstrittene britische **Gesetz zur Sicherheit in Ruanda** in Kraft. Indem es Ruanda trotz der gegenteiligen Feststellung des Obersten Gerichtshofs zu einem sicheren Land erklärt und die gerichtliche Überprüfung stark einschränkt, beugt das Vereinigte Königreich die Realität, die Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte. [PIA LOTTA STORF](#) gibt einen Überblick und eine Einschätzung der verbleibenden Möglichkeiten der rechtlichen Anfechtung.

Im Reitsport hat es in der vergangenen Zeit mehrere Skandale rund um die **Behandlung von Reitpferden gegeben**. Warum das nicht nur ein ethisches Problem ist, sondern auch die Europäische Union auf den Plan rufen sollte, erläutert [ESTER HERLIN-KARNELL](#).

Erst im Februar scheiterte eine sogenannte „**Antisemitismusklausel**“ für die Kunstförderung durch das Land Berlin. Nun erwägt der Berliner Senat, sein Zuwendungsrecht insgesamt so zu ändern, dass die Vergabe von Zuwendungen an bestimmte Auflagen und Auswahlkriterien geknüpft wird. Insbesondere geht es dabei weiterhin darum, sicherzustellen, dass keine antisemitischen Projekte oder Personen gefördert werden. KAI AMBOS, CENGIZ BARSKANMAZ, GÜNTER FRANKENBERG, MATTHIAS GOLDMANN, ANNA KATHARINA MANGOLD, NORA MARKARD, RALF MICHAELS, JERZY MONTAG und TIM WIHL haben sich die Pläne angeschaut und melden [verfassungsrechtliche Bedenken](#) an.

\*

Das wär's für diese Woche! Ihnen alles Gute,

Ihr

Verfassungsblog-Editorial-Team

*Wenn Sie das **wöchentliche Editorial** als Email zugesandt bekommen wollen, können Sie es [hier](#) bestellen.*

