

კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი
Caucasus International University

კონსტიტუციონალიზმი

მიღწევები და გამოწვევები

Constitutionalism Achievements and Challenges

სამეცნიერო რედაქტორები და გამომცემლები:
მინდია უგრეხელიძე და ბეკა ქანთარია

Scientific Editors and Publishers:

Mindia Ugrekhelidze and Beka Kantaria



გამომცემლობა „უნივერსალი“
თბილისი 2019

საერთაშორისო სამეცნიერო კრებული ეძღვნება საქართველოს
დამოუკიდებლობის აღდგენის, ქართული კონსტიტუციონალიზმისა და
პარლამენტარიზმის 100 წლის საიუბილეო თარიღებს.

**The international scientific collection is dedicated to the 100th anniversary of the
restoration of Georgia's independence, Georgian constitutionalism and
parliamentarism.**

კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი

Caucasus International University

საერთაშორისო სამეცნიერო კრებული:
კონსტიტუციონალიზმი - მიღწევები და
გამონწვევები

International Scientific Collection:
**Constitutionalism - Achievements and
Challenges**

სამეცნიერო რედაქტორები და გამომცემლები:
მინდია უგრეხელიძე და
ბექა ქანთარია

Scientific Editors and Publishers:
**Mindia Ugrehelidze and
Beka Kantaria**

იდეის ავტორი და საორგანიზაციო კოლეგიის
ხელმძღვანელი
ბექა ქანთარია

Author of the concept and Head of
the Organising Board
Beka Kantaria

პროფესორ მინდია უგრეხელიძის შესავალი
სიტყვა ინგლისურ ენაზე თარგმნა
ნანა გოგიამ

Foreword from Professor
Mindia Ugrehelidze
was translated into English by
Nana Gogia

პროფესორების ჰერმან შვარცის, ჯუზეპე დე
ვერგოტინის, მიხეილ შტოლაისისა და დავით
შულცის ინგლისურენოვანი სტატიები თარგმნა:
ნანა გოგიამ

English articles by Professors Herman Schwartz,
Giuseppe De Vergottini,
Michael Stolleis and
David Schultz are translated by:
Nana Gogia

პროფესორების პეტერ ჰებერლეს, იოზეფ
იზენზეს და ქრისტიან შტარკის
გერმანულენოვანი სტატიები თარგმნა:
ნიკოლოზ ჯაშმა

German articles by Professors Peter Häberle, Josef
Isensee and Christian Starck
are translated by:
Nikoloz Jashi

პროფესორების დიტერ გრიმის, მარტინ
მორლოკის, ოტო დეპენჰეის, უდო დი
ფაბიოს, მიხაელ ბრენერის, ოლივერ ლემბკეს,
რეგინა ქინერის და დემის მირარჩის
გერმანულენოვანი სტატიები თარგმნა
ნათია დაუთაშვილმა

German articles by Professors
Dieter Grimm, Martin Morlok,
Otto Depenheuer, Udo Di Fabio,
Michael Brenner, Oliver W. Lembcke, Regina
Kiener and Demis Mirarchi
are translated by:
Natia Dautashvili

ბენჟამინ კონსტანტის ფრანგულენოვანი
ნაშრომი თარგმნეს:
რუსუდან თურნავამ, ნინო ძველაიამ და
სალომე მიმინოშვილმა

A French work by Benjamin Constant
is translated by:
**Rusudan Turnava, Nino Dzvelaia and Salome
Miminoshvili**

თარგმანების სამეცნიერო რედაქტორი:
მინდია უგრეხელიძე

სარედაქციო კოლეგია:
**მინდია უგრეხელიძე, ნიკოლოზ ჯაში,
ბექა ქანთარია**

ქართული ტექსტის კორექტორები:
ეკა თხილავა და მზია ქარდავა

საორგანიზაციო კოლეგია:
**თამთა წირქვაძე, ანანო წიფნიაძე, მარიამ
გოგავა და დიმიტრი ცანავა**

ყდის დიზაინი:
გვანცა მახათაძე

Scientific Editor of the translated articles:
Mindia Ugrehelidze

Editorial Board:
**Mindia Ugrehelidze, Nikoloz Jashi,
Beka Kantaria**

Proof-readers of the Georgian text:
Eka Tkhilava and Mzia Kardava

Organizing Board:
**Tamta Tsirkvadze, Anano Tsivtsivadze,
Mariam Gogava and Dimitri Tsanova**

Cover design:
Gvantsa Makhatadze

სამეცნიერო სარედაქციო კოლეგია: Scientific Editorial Board:

მინდია უგრეხელიძე
კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის
სამართლის ფაკულტეტის პროფესორი,
ადამიანის უფლებათა ევროპული
სასამართლოს მოსამართლე (1999-2009)

ლადო მაჭარაშვილი
კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის
სამართლის ფაკულტეტის დეკანი,
ასოცირებული პროფესორი

ბექა ქანთარია
კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის
სამართლის ფაკულტეტის
ასოცირებული პროფესორი

ჰერმან შვარცი
ამერიკის უნივერსიტეტის სამართლის კოლეჯის
პროფესორი (აშშ)

დავიდ შულცი
მინესოტას უნივერსიტეტის პროფესორი (აშშ)

მიხაელ ბრენერი
იენის ფრიდრიხ-შილერის უნივერსიტეტის
პროფესორი (გერმანია)

ოლივერ ლემბკე
ერტურტის უნივერსიტეტის პროფესორი

Mindia Ugrehelidze
Professor of Law Faculty of Caucasus International
University, Judge of the European Court of Human
Rights (1999-2009)

Lado Macharashvili
Dean of Law Faculty at Caucasus International
University, Associate Professor

Beka Kantaria
Associate Professor of Law Faculty of Caucasus
International University

Herman Schwartz
Professor at American University,
College of Law (USA)

David Schultz
Professor at the University of Minnesota (USA)

Michael Brenner
Professor of Friedrich-Schiller-University of Jena
(Germany)

Oliver W. Lembecke
Professor at the University of Erfurt (Germany)

აკრძალულია გამოქვეყნებული მასალის გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნებისათვის.

Reproduction or distribution of the materials published in this Book for commercial purposes is prohibited.

საერთაშორისო სამეცნიერო კრებული გამოიცა კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის ფინანსური მხარდაჭერით

The International Scientific Collection was published with the financial support of Caucasus International University

მისამართი: 0141, ჩარგლის ქუჩა N 73, თბილისი, საქართველო
ტელეფონი: (+995 32) 2 022115 , (+995 32) 2 611298, (+995 32) 2 945992.

ელ-ფოსტა: ciu@ciu.edu.ge

www.ciu.edu.ge

Address: 73 Chargali Str., 0141, Tbilisi, Georgia

Phone: (+995 32) 2 022115 , (+995 32) 2 611298, (+995 32) 2 945992

email: ciu@ciu.edu.ge

www.ciu.edu.ge



© კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი, 2019

გამომცემლობა „**უნივერსალი**“, 2019

თბილისი, 0186, ა. ჰოლიბოკისაძის №4, ☎: 5(99) 33 52 02, 5(99) 17 22 30
E-mail: universal505@ymail.com; gamomcemlobauniversali@gmail.com

ISBN 978-9941-26-627-0

შინაარსი Table of Contents

მინდია უგრეხელიძე. კონსტიტუციონალიზმის ფერადოვანი ხალიჩა	11
Mindia Ugrehelidze. A Colourific Rug of Constitutionalism.....	16
ჰერმან შვარცი. ამერიკის კონსტიტუცია (კრიტიკული ანალიზი).....	19
Herman Schwartz. The American Constitution (A Critical Analysis)	36
პეტერ ჰებერლე. კონსტიტუციონალიზმი როგორც მეცნიერული პროექტი.....	47
Peter Häberle. Konstitutionalismus als Projekt der Wissenschaft	64
ჯუზეპე დე ვერგოტინი. პარტიული სისტემის კრიზისი ევროპის მაგალითზე	74
Giuseppe de Vergottini. The Crisis of the Party System on the Example of Europe	80
იოზეფ იზენზეე. სამართლიანობა - მარადიული იდეა თანამედროვე კონსტიტუციურ სახელმწიფოში	84
Josef Isensee. Gerechtigkeit - zeitlose Idee im Verfassungsstaat der Gegenwart.....	121
ქრისტიან შტარკი. ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო ხელშეკრულებები და ეროვნული საკონსტიტუციო სამართალი	147
Christian Starck. Internationale Menschenrechtsverträge und nationales Verfassungsrecht.....	163
დიტერ გრიმი. რა არის პოლიტიკური საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებაში?	174
Dieter Grimm. Was ist politisch an der Verfassungsgerichtsbarkeit?	189
მიხეილ შტოლაისი. ევროპის შედარებითი კონსტიტუციის ისტორიის ცნებები, მოდელები და ტრადიციები	199
Michael Stolleis. Concepts, Models and Traditions of a Comparative European Constitutional History.....	211
მარტინ მორლოკი. პარტიების ფუნქციები და პარლამენტის მუშაობა	220
Martin Morlok. Die Funktion der Parteien und die Arbeit des Parlaments.....	233
ოტო დეპენჰეური. სოლიდარობა და თავისუფლება.....	243
Otto Depenheuer. Solidarität und Freiheit.....	282
უდო დი ფაბიო. დემოკრატიის მდგომარეობის შესახებ - გლობალური ეკონომიკა და პოლიტიკური პარტიკულარობა.....	309
Udo Di Fabio. Zur Lage der Demokratie - globale Wirtschaft und politische Partikularität.....	319

დავიდ შულცი. დემოკრატია და საკონსტიტუციო სამართალი: მათი კავშირის პოლიტოლოგიური ხედვა.....	326
David Schultz. Democracy and Constitutional Law: A Political Science Perspective on their Connection	348
მისაელ ბრენერი. მმართველობის სისტემა და ძალაუფლებათა გამიჯვნა - გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საპარლამენტო მმართველობის სისტემა	364
Michael Brenner. Regierungssystem und Machtverteilung - Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland.....	378
რეგინა კინერი/დემის მირარჩი. საერთო დემოკრატიული მიზნები - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია და შვეიცარიის კონფედერაციის 1874 წლის ფედერალური კონსტიტუცია	389
Regina Kiener/Demis Mirarchi. Gemeinsame Demokratische Ziele – Die Verfassung Georgiens von 1921 und die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1874.....	407
ოლივერ ვ. ლემბკე. კონსტიტუციონალიზმი თანამედროვე საზოგადოებებში - პოლიტიკისა და სამართლის ურთიერთობის სურათი	420
Oliver W. Lembcke. Konstitutionalismus in modernen Gesellschaften. Eine Skizze über das Verhältnis von Politik und Recht.....	451
გია ხუბუა. სამართალი და რელიგია „პოსტ-სეკულარულ საზოგადოებაში“	475
Gia Khubua. Law and Religion „in the Post-Secular Society“	475
გიორგი გოგიაშვილი. სამოსამართლო კონსტიტუციონალიზმი: დაბალანსება და პროპორციულობის ტესტი	486
Giorgi Gogiasvili. Judicial Constitutionalism: Balancing and Proportionality Test.....	486
კონსტანტინე კუბლაშვილი. კონსტიტუციის ხარვეზები – კონსტიტუციონალიზმის პრობლემები	507
Konstantin Kublashvili. Defects in the Constitution – Problems of Constitutionalism.....	507
ბესიკ ლოლაძე. სასამართლოს შეზღუდვა კონსტიტუციითა და ძირითადი უფლებებით.....	523
Besik Loladze. Limitation of the Court by the Constitution and Fundamental Rights.....	522
გია გოგიბერიძე. პარლამენტარიზმის ქართული ანარეკლები (კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ექსკურსი).....	541
Gia Gogiberidze. Georgian Reflections of Parliamentarism (Constitutional-legal tour).....	541

ზურაბ ჯიბლაშვილი. პრეზიდენტის პოსტსოციალისტური ინსტიტუციური მოდელები და მათი განვითარების ძირითადი ტენდენციები	572
Zurab Jibghashvili. Post-Socialist Institutional Models of the President and the Main Directions of its Development	572
მარი მარინაშვილი. ჩვეულება და სასამართლო პრეცედენტი როგორც საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის წყარო	600
Mari Marinashvili. Custom and Judicial Precedent as a Source of Constitutional Law of Georgia	600
თამარ ავალიანი. თანაზომიერების პრინციპი - ადამიანის უფლებებით დაცულ სფეროში ჩარევის მართლზომიერების შემოწმების კონსტიტუციური მასშტაბი	622
Tamar Avaliani. The Principle of Proportionality – Constitutional Scope for Verifying the Legitimacy of the Violation of Human Rights.....	622
ბექა ქანთარია. „Pouvoir neutre“ კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინაში: საკონსტიტუციო რეალობა თუ ილუზია?	636
Beka Kantaria. „Pouvoir neutre” in the Doctrine of Constitutionalism: Constitutional Reality or Illusion?	636
ბენუამინ კონსტანი. პოლიტიკის პრინციპები. განკუთვნილი ყველა წარმომადგენლობითი მთავრობისთვის და განსაკუთრებით - საფრანგეთის მოქმედი კონსტიტუციისთვის. პარიზი, მაისი, 1815 (თავი II. სამეფო ხელის-უფლების ბუნების შესახებ კონსტიტუციურ მონარქიაში).....	678
Benjamin Constant. Principes de Politique. Applicables a tous les Gouvernemems Representatifs et Particulienement a la Constitution Actuelle de la France. Paris. 1815. (Chapitre II. De la Nature du pouvoir royal dans une monarchie constitutionnelle).....	678
დავით წერეთელი. სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციური საფუძვლები საქართველოში	689
David Tsereteli. Constitutional Bases of the Judiciary in Georgia.....	689
ზურაბ მაჭარაძე. ორპალატიანი პარლამენტის იდეა საქართველოს კონსტიტუციაში.....	713
Zurab Macharadze. The Idea of a Two-Chamber Parliament in the Constitution of Georgia.....	713
გიორგი მელიქიძე. კონსტიტუციის მნიშვნელობა საქართველოში: 1990-იანი წლების პოლიტიკური ვითარების კონტექსტში	726
Giorgi Melikidze. The Importance of the Constitution in Georgia: In the Context of the Political Situation of the 1990s	726

Gemeinsame Demokratische Ziele – Die Verfassung Georgiens von 1921 und die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1874

Regina Kiener*/Demis Mirarchi*

Einleitung. 1. Verfassungsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1848 bis 1921. I. Die Bundesverfassung von 1848. II. Die Teilrevision von 1866. III. Die Bundesverfassung von 1874. IV. Teilrevisionen bis 1921. 2. Vergleichende Analyse. I. Methode und Herausforderungen. II. Wesentliche Unterschiede. III. Gemeinsamkeiten: insbesondere die politischen Rechte. Schlussbemerkungen.

Einleitung

Die erste demokratische Verfassung Georgiens wurde 1921 in Kraft gesetzt. Die verfassungsgebende Gewalt hatte sich bei ihrer Arbeit von verschiedenen europäischen Verfassungen inspirieren lassen, unter anderem von der Schweizer Bundesverfassung.¹ Ziel der georgischen Verfassung war es gemäss den Recherchen von MATSABERIDZE, „the most democratic State“ mit der Verwirklichung einer „maximal democracy“ zu schaffen;² vor diesem Hintergrund erstaunt nicht, dass sich der georgische Verfassungsgeber besonders die Volksrechte in der Schweizer Bundesverfassung zum Vorbild nahm.³ Inwieweit auch andere Besonderheiten der Bundesverfassung übernommen wurden, wird zu zeigen sein. Ziel dieses Beitrages ist es, die wesentlichen Gemeinsamkeiten, aber auch die Unterschiede zwischen den beiden Verfassungen herauszuarbeiten, wie sie im Jahr 1921 bestanden. Gegenstand dieses Rechtsvergleichs auf Seiten der Schweiz ist die Bundesverfassung von 1874 gemäss Stand von 1921 (im Folgenden: BV 1874). Die Verfassung von 1874 lässt sich indessen ohne ihre Vorgängerin, die Verfassung von 1848 (im Folgenden: BV 1848), nicht verstehen. Jede Verfassung ist das Ergebnis geschichtlicher Prozesse, die gewählten Regeln sind immer auch historisch bedingt. Als geschichtlich gewordenes Recht gibt eine Verfassung Antwort auf die Frage, welche Regeln die verfassungsgebende Gewalt zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt als notwendigen Teilgehalt der rechtlichen Grundordnung erachtete. Diese Geschichtlichkeit gilt auch für die Bundesverfassung der Schweiz von 1874. Sie ist in die sozio-politischen Strömungen des 19. Jahrhunderts eingebettet, eine Zeit, die der italienische Verfassungshistoriker PADOA-SCHIOPPA unter dem Titel „The Age of Nations“, die Zeit der Nationalstaaten, zusammenfasst.⁴ Dieser Prozess des „nation building“ nahm in der Schweiz im frühen 19. Jahrhundert seinen Anfang und verlief weitgehend parallel zu anderen europäischen Gesellschaften.⁵ Im Jahr 1848 verabschiedete die sog. Tagsatzung – die Versammlung der Abgesandten der Orte (Kantone) der Alten Eidgenossenschaft – die erste Bundesverfassung der

* Prof. Dr. Regina Kiener, Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Zürich.

* MLaw Demis Mirarchi, Wissenschaftlicher Assistent und Doktorand an der University Zürich.

¹ B. Kantaria, The Form of Governance under Georgia's First Constitution. Comparative Analysis with Western Governance Systems, in: Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Journal of International Law 1/2011, S. 27 ff., 28 f.; G. Papuashvili, The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia. Looking back after Ninety Years, in: European Public Law, Vol. 18/2012, S. 323 ff., 330.

² M. Matsaberidze, Search for the Georgian model of democracy, in: S. F. Jones (Hrsg.), The Making of Modern Georgia 1918-2012. The first Georgian republic and its successor, New York 2014, S. 141 ff., 145, 150 und 158.

³ Vgl. hinten 2. III.

⁴ A. Padoa-Schioppa, A History of Law in Europe. From the Early Middle Ages to the Twentieth Century, Cambridge 2017, S. 491.

⁵ G. Kreis, in Historisches Lexikon der Schweiz, Stichwort „Nation“. W. Linder/S. Mueller, Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 4. Aufl., Bern 2017, S. 31.

Schweizerischen Eidgenossenschaft. Auch der *pouvoir constituant originaire* schuf indessen kein originelles Werk, sondern griff auf frühere Verfassungsentwürfe zurück und orientierte sich zudem an anderen Staatsverfassungen⁶ – eine „verfassungsrechtliche Stunde Null“ (TSCHANNEN)⁷ hat es in der Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft nie gegeben. Auch die im vorliegenden Zusammenhang interessierende Bundesverfassung von 1874 ist – wie ihre Vorgängerin und ihre Nachfolgerin – das Ergebnis einer geschichtlichen Entwicklung und lässt sich ohne die Gründungsverfassung von 1848 nicht verstehen.⁸ Diese wird deshalb im Folgenden kurz dargestellt.

1. Verfassungsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1848 bis 1921

I. Die Bundesverfassung von 1848

Die Verfassung von 1848 bildet das Gründungsdokument der modernen Schweiz. Mit ihr gelang die Transformation einer vertraglichen Regelung unter souveränen Kantonen zu einem Staat, in dem die Kantone zwar über sehr weitreichende Kompetenzen verfügten, aber keine staatliche Eigenständigkeit mehr besaßen.⁹ Inhaltlich legte die erste Verfassung die rechtliche Grundordnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft fest, deren Grundzüge sich über die umfassenden Verfassungsrevisionen von 1874 und 1999 und unzählige Partialrevisionen hinaus bis heute erhalten haben. In materieller Hinsicht prägend ist der Wechsel vom teilweise aristokratisch geprägten Staatenbund zum föderalistischen, demokratischen Bundesstaat.¹⁰

Folgende Elemente bilden das Grundgerüst der Bundesverfassung: Die Schweiz ist als *Bundesstaat* aufgebaut. Eine zentralstaatliche Organisation nach französischem Vorbild wurde zwar diskutiert, angesichts der traditionell starken Stellung der Kantone aber als verfrüht und damit als chancenlos erachtet. Vielmehr wählte der Verfassungsgeber ein System, welches den gliedstaatlichen Charakter der Kantone anerkannte und sie an der Willensbildung in Bundesangelegenheiten beteiligte.¹¹ Dieses Konzept spiegelte sich auch in der *Organisation der Bundesbehörden*, vorab des Parlaments. Nach dem Vorbild der amerikanischen Unionsverfassung von 1787 entschied sich der Verfassungsgeber für ein parlamentarisches Zweikammersystem mit dem Nationalrat als Volksvertretung und dem Ständerat als Vertretung der Kantone, optierte aber für die völlige Gleichberechtigung der beiden Kammern (Art. 73 und 74) und statuierte darüber hinaus – in Abkehr von den Gepflogenheiten zur Zeit des Bundesvertrags – den Grundsatz des freien Mandats (Art. 79).¹² Für die Regierung einigte man sich auf ein Kollegialsystem nach dem Vorbild des Vollzugsrats im girondistischen Verfassungsentwurf von 1793 und in der Montagnard-Verfassung von 1793.¹³ Der aus sieben Ministern bestehende Bundesrat (Art. 83) wurde nicht durch das Volk, sondern durch die Vereinigte

⁶ Zur Vorgeschichte vgl. G. Biaggini, Die Bundesverfassung, in: G. Biaggini/T. Gächter/R. Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich 2015, § 8, Rz. 6; A. Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich, Deutschland und die Schweiz, 3. Aufl., Bern 2013, S. 262 ff.; A. Kley, Geschichtliche Einleitung, in: B. Eherenzeller/B. Schindler/R. J. Schweizer/K. A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, S. 3 ff., Rz. 8 ff.; A. Kölz, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 574 ff.; A. Kölz, Geschichtliche Grundlagen, in: D. Thüerer/J. F. Aubert/J. P. Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 1. Aufl., Zürich 2001, § 7, Rz. 3 ff.

⁷ P. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 2, Rz. 1.

⁸ Vgl. auch J. F. Aubert, Geschichtliche Einführung, in: J. F. Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1996, Rz. 196.

⁹ Aubert (Anm. 8), Rz. 106 und 110. Ähnlich Kley (Anm. 6), Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 294 ff.

¹⁰ Tschannen (Anm. 7), § 2, Rz. 12; A. Kley, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Stichwort „Bundesverfassung“, Ziff. 1.2; ähnlich schon Aubert (Anm. 8), Rz. 110 und 113.

¹¹ Kley (Anm. 6), Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 291 f.

¹² Kley (Anm. 6), Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 292; Kölz (Anm. 6), Verfassungsgeschichte, S. 559 ff.

¹³ Kley (Anm. 6), Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 292 f.

Bundesversammlung (Nationalrat und Ständerat) auf eine Amtsdauer von drei Jahren gewählt (Art. 84). Die Zahl von sieben Mitgliedern ermöglichte eine relativ breite Vertretung der Kantone in der Landesregierung. Oberste und stärkste Gewalt im Staat war aber nicht die Regierung, sondern das Parlament (Art. 60).¹⁴ Die Bundesversammlung wählte die Mitglieder des Bundesrats, den Vorsteher der Bundeskanzlei („Bundeskanzler“) und die Mitglieder des – weitgehend bedeutungslosen – Bundesgerichts (Art. 74 Ziff. 3). Neben der Gesetzgebungskompetenz in Angelegenheiten des Bundes und der Budgetkompetenz übte die Bundesversammlung insbesondere auch die Oberaufsicht über die von ihr gewählten Behörden aus. Nicht zuletzt verfügte sie über namhafte Rechtsprechungskompetenzen im Bereich des Verfassungs- und Verwaltungsrechts. Die *Bundeskompetenzen* waren allerdings schwach ausgestaltet. Dem Bund wurden nur einige wenige Aufgabenbereiche zugestanden, namentlich die Aussenpolitik (z. B. Art. 8), das Zollwesen (Art. 23), das Münzwesen (Art. 36), das Postwesen (Art. 33), Mass und Gewicht (Art. 37) und die Erstellung öffentlicher Werke (Art. 21) sowie gewisse Aspekte der Landesverteidigung (z. B. Art. 15).¹⁵

Als politisches System wurde die *repräsentative Demokratie* gewählt. Die politischen Rechte kamen (männlichen) Schweizer Bürgern zu, die das 20. Altersjahr zurückgelegt hatten (Art. 63). Ihnen stand die Wahl des Nationalrats (Art. 62), die Abstimmung über Total- oder Teilrevisionen der Bundesverfassung (Art. 113 und 114) und die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung zu (Art. 113). Auf die demokratischen Ansprüche der Zeit antwortete die Verfassung von 1848 also im Wesentlichen mit dem Prinzip der Repräsentation; ein Ausbau der demokratischen Rechte erfolgte erst später.¹⁶ Auch die *Grundrechte* waren in der ersten Bundesverfassung erst punktuell garantiert. Neben der Rechtsgleichheit (Art. 4) wurden im Wesentlichen nur jene Rechte aufgenommen, die für den jungen Bundesstaat besonders wichtig waren, also enge Bezüge zur föderalen Ordnung aufwiesen. Dies gilt zuvorderst für die – allerdings auf Schweizer Bürger christlicher Konfession beschränkte – Niederlassungsfreiheit (Art. 41) oder die – nur für die staatlich anerkannten christlichen Konfession geltende – Kultusfreiheit (Art. 44). Ebenfalls aufgeführt wurden Rechte, die auf kantonaler Ebene nicht hinreichend gesichert erschienen, wie insbesondere die Pressefreiheit (Art. 45).¹⁷ Der Handel zwischen den Kantonen wurde erleichtert (Art. 29), die Wirtschaftsfreiheit aber nicht garantiert; auch Sozialrechte fanden keine Aufnahme.

II. Die Teilrevision von 1866

Die (einzige) Teilrevision der Verfassung von 1848 erfolgte im Jahr 1866. Sie war Folge eines Handels- und Niederlassungsvertrags mit Frankreich, der allen französischen Staatsangehörigen und damit auch den französischen Juden die Niederlassungsfreiheit in der Schweiz brachte und sie damit gegenüber den Schweizer Juden privilegierte. Der Bundesrat schlug deshalb eine Verfassungsrevision vor, die nicht nur die Niederlassungsfreiheit für alle Schweizer Bürger und damit insbesondere auch für die Schweizer Juden vorsah (Art. 41), sondern darüber hinaus die Kantone auch zur Gleichstellung aller Schweizerbürger in der Gesetzgebung und in gerichtlichen Verfahren verpflichtete (Art. 48).¹⁸ Die Schaffung neuer Bundeskompetenzen und die Aufnahme weiterer Grundrechte wurden in der Volksabstimmung aber abgelehnt.¹⁹

¹⁴ Art. 60 ff. BV 1848; vgl. auch J. F. Aubert, *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Bern 1983, S. 31.

¹⁵ Tschannen (Anm. 7), § 2, Rz. 12.

¹⁶ T. Tanquerel, *Les fondements démocratiques de la Constitution*, in: D. Thürer/J. F. Aubert/J. P. Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 1. Aufl., Zurich 2001, § 18, Rz. 10.

¹⁷ D. Buser, *Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis*, Basel 2011, Rz. 532; R. Kiener/W. Kälin/J. Wytenbach, *Grundrechte*, 3. Aufl., Zürich/Bern 2018, § 1, Rz. 13.

¹⁸ Vgl. Aubert (Anm. 8), Rz. 146.

¹⁹ A. Kley, in *Historisches Lexikon der Schweiz*, Stichwort „Bundesverfassung (BV)“, Ziff. 1.5.

III. Die Bundesverfassung von 1874

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erstarkte die demokratische Bewegung in der Schweiz. In verschiedenen Kantonen erfolgreich, forderte sie nun auch eine Verfassungsrevision im Bund, insbesondere den Ausbau der direkt-demokratischen Rechte.²⁰ Gleichzeitig wünschten Juristenkreise eine Rechtsvereinheitlichung und eine Stärkung des Bundesgerichts.²¹ Die von der Revisionskommission der beiden Räte ausgearbeitete Vorlage enthielt aber zu viele Neuerungen und scheiterte deshalb in der Volksabstimmung von 1872, wenn auch relativ knapp.²² Ein zweiter Entwurf entschärfte die zentralistischen Positionen und konnte so die föderalistisch ausgerichteten Westschweizer Kantone überzeugen. Die neue Vorlage für eine totalrevidierte Bundesverfassung wurde von Volk und Ständen angenommen und trat am 29. Mai 1874 in Kraft.

Die Verfassung von 1874 folgte der formalen Struktur der Bundesverfassung von 1848; die Gliederung in drei Abschnitte, deren Aufbau und die Überschriften blieben gleich.²³ Inhaltlich kam es aber zu teils tiefgreifenden Änderungen. Im *Verhältnis von Bund und Kantonen* erhielt der Bund weitere Gesetzgebungskompetenzen, namentlich in den Bereichen der Landesverteidigung (Art. 18 bis 22) und des Zivilrechts (Art. 53, 54 und 64), im Eisenbahn- (Art. 26) und Telegrafwesen (Art. 36) und im Bereich der Fabrikarbeit (Art. 34 Abs. 1).²⁴ In dieser Hinsicht bewirkte die Verfassung eine Konsolidierung des Bundesstaats.²⁵ Im Bereich der *Staatsorganisation* führte die Revision zu einer Stärkung des Bundesgerichts. Das Gericht war neu als ständiges Organ eingerichtet (Art. 106 ff.) und die bislang mögliche Ämterkumulation mit einem Amt in der Bundesversammlung wurde durch Statuierung entsprechender Unvereinbarkeiten abgeschafft (Art. 108 Abs. 2 BV 1874, Art. 3 Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 27. Juni 1874). Zudem wurde die Zuständigkeit des Gerichts erweitert: Neu überprüfte es Kompetenzkonflikte zwischen dem Bund und den Kantonen, Streitigkeiten zwischen den Kantonen sowie Beschwerden wegen der Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Kantone und des Bundes (Art. 113 Abs. 1). An der Stellung der Bundesversammlung als oberste Gewalt änderte dieser Kompetenzzuwachs des Bundesgerichts allerdings nichts. Wie schon in der Verfassung von 1848 lag die Kompetenz zur Wahl der Bundesrichter und die Oberaufsicht über das Bundesgericht bei der Bundesversammlung (Art. 107 Abs. 1, Art. 85 Ziff. 11). Darüber hinaus erklärte die neue Verfassung die von der Bundesversammlung erlassenen Bundesgesetze, allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse und die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge für „massgebend“ (Art. 113 Abs. 3). Das Bundesgericht musste entsprechende Normen folglich auch dann anwenden, wenn sie verfassungswidrig waren.²⁶ Mit dieser Immunisierung von Parlamentsbeschlüssen mit rechtsetzendem Inhalt betonte der Verfassungsgeber die Souveränität der Bundesversammlung auch gegenüber der Justiz und stellte zugleich das demokratische über das rechtsstaatliche Prinzip. Zu einer wichtigen Neuerung kam es im Bereich der *politischen Rechte*. Sie wurden um das fakultative Referendum gegen Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse ergänzt, dafür erforderlich waren 30'000 Unterschriften (Art. 89 Abs. 2).²⁷ Mit dieser Änderung erfolgte der

²⁰ Aubert (Anm. 8), Rz. 147.

²¹ Kley (Anm. 19), Ziff. 2.1.

²² Vgl. Kley (Anm. 19), Ziff. 2.1.

²³ Aubert (Anm. 8), Rz. 196; Kley (Anm. 6), Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 310.

²⁴ Für eine umfassende Liste vgl. Aubert (Anm. 8), Rz. 204.

²⁵ Kley (Anm. 19), Ziff. 2.2.

²⁶ W. Haller, Art. 113, in: J. F. Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1996, S. 142 ff.

²⁷ Aubert (Anm. 14), S. 41; Y. Hangartner/A. Kley, Die demokratische Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, Rz. 919 ff.; ausser den Stimmberechtigten können auch acht Kantone

Übergang von einer repräsentativen Demokratie zu einer Demokratie mit direkt-demokratischen Elementen.²⁸

Im Bereich der *verfassungsmässigen Rechte* gab es nur punktuelle Neuerungen. Ein Grundrechtskatalog wurde auch mit der Verfassung von 1874 nicht eingeführt, aber doch eine Reihe von zusätzlichen Rechten auf Bundesebene garantiert, zum Beispiel das Recht auf Ehe (Art. 54), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 31) oder der Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 27 Abs. 2). Die Todesstrafe wurde abgeschafft, Körperstrafen verboten (Art. 65 Abs. 1 und 3).²⁹ Die erstmalige Anerkennung der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 49) und die Ausdehnung der Kultusfreiheit auf alle Konfessionen (Art. 50)³⁰ dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Reform von 1874 stark säkular ausgerichtet war. In den sogenannten „Ausnahmerechtartikeln“ wurde der Jesuitenorden ebenso verboten (Art. 51) wie die Gründung neuer Orden und Klöster (Art. 52); die Schaffung neuer Bistümer bedurfte neu einer Bewilligung des Bundes (Art. 50 Abs. 4).

IV. Teilrevisionen bis 1921

Die Verfassung von 1874 blieb für 125 Jahre in Kraft, bis sie durch die Verfassung vom 18. April 1999 abgelöst wurde, welche am 1. Januar 2000 in Kraft trat und heute noch gilt. Aufgrund ihrer vergleichsweise einfachen Revidierbarkeit hat die Verfassung von 1874 bis Ende 1999 rund 150 Änderungen erfahren.³¹ Für die vorliegende Fragestellung sind vor allem jene Zusätze relevant, die zwischen 1874 und 1921, dem Jahr des Inkrafttretens der georgischen Verfassung vorgenommen wurden. Im Bereich der hier besonders interessierenden politischen Rechte war dies zunächst die Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung im Jahr 1891; 1918 kam es zu einem Wechsel vom Majorz- zum Proporzsystem bei Nationalratswahlen³² und 1921 wurde das Staatsvertragsreferendum eingeführt.

2. Vergleichende Analyse

I. Methode und Herausforderungen

Der Vergleich von zwei Verfassungstexten setzt eine breite Quellenrecherche voraus. Da die meisten Quellen zur Verfassung Georgiens von 1921 allein in georgischer Sprache vorliegen, war es uns nicht möglich, alle für den Verfassungsvergleich relevanten Quellen zu sichten und zu verarbeiten. Der vorliegende Beitrag kann deshalb schon aus sprachlichen Gründen keine umfassende Analyse der Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden Verfassungsordnungen leisten. Wir werden vor allem jene Fragen vertieft behandeln, zu denen uns sprachlich zugängliche Quellen bestehen. Inhaltlich würde ein Verfassungsvergleich eine Untersuchung der je spezifischen geschichtlichen, geopolitischen und wirtschaftlichen Umstände voraussetzen, der hier ebenfalls nicht geleistet werden kann. Vor diesem Hintergrund muss ein Verfassungsvergleich notwendigerweise Stückwerk bleiben.

eine Volksabstimmung verlangen, vgl. Art. 89 Abs. 2 BV 1874.

²⁸ Kley (Anm. 19), Ziff. 2.2; Linder/Mueller (Anm. 5), S. 295.

²⁹ Allerdings 1879 durch Volksabstimmung wieder eingeführt. Die Todesstrafe in Friedenszeiten wurde mit Inkrafttreten des Strafgesetzbuchs 1942 aufgehoben, die Todesstrafe zu Kriegszeiten mit einer Änderung des Militärstrafgesetzbuchs im Jahr 1992.

³⁰ Vgl. M. Hilti, Die Gewissensfreiheit in der Schweiz, Zuerich/St. Gallen 2007, S. 14.

³¹ Tschannen (Anm. 7), § 2, Rz. 17.

³² Die Ständeratswahlen waren weiterhin Sache der Kantone, vgl. statt vieler Tschannen (Anm. 7), § 30, Rz. 8 und § 32, insb. Rz. 10 ff.

II. Wesentliche Unterschiede

Die Rechtssysteme der Schweiz und Georgiens beruhen auf je spezifischen geschichtlichen, wirtschaftlichen und geopolitischen Umständen. Bezüglich des historischen Kontexts unterscheiden sich die Verfassungen der Schweiz von 1848 bzw. 1874 und jener Georgiens von 1921 grundlegend. Während die Bundesverfassung von 1874 im Grundsatz nahtlos an jene von 1848 anknüpfen konnte, das „Nation building“ also seit längerem abgeschlossen war, präsentierten sich die Verhältnisse in Georgien grundlegend anders. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts stand Georgien trotz einer erstarkenden Unabhängigkeitsbewegung weiterhin unter russischer Herrschaft.³³ 1913 hatte eine Gruppe von Exilgeorgiern in Genf das „Georgian National Independence Committee“ mit dem Ziel der Unabhängigkeit Georgiens gegründet.³⁴ Die Russische Revolution von 1917 beschleunigte dieses Vorhaben. Das Ende des Zarenregimes auch in Georgien und das damit einhergehende Machtvakuum wurde von der demokratischen Bewegung genutzt und die Gründung eines unabhängigen Staates vorangetrieben.³⁵ Am 26. Mai 1918 erklärte sich Georgien als Demokratische Republik Georgien für unabhängig, Russland verzichtete im Friedensvertrag von Brest-Litowsk auf Georgien, am 7. Mai 1920 erfolgte die völkerrechtliche Anerkennung durch Sowjetrussland. Am 21. Februar 1921 verabschiedete das neu gewählte Parlament Georgiens erste Verfassung. Zu diesem Zeitpunkt existierte die Schweiz seit 73 Jahren unangefochten als souveräner Staat; die 1874 erfolgte Totalrevision der Verfassung war in einem Klima politischer und wirtschaftlicher Stabilität erfolgt und galt bei Erlass der Gründungsverfassung Georgiens 1921 seit annähernd 50 Jahren.

Demgegenüber wurde die erste Verfassung Georgiens vor dem Hintergrund revolutionärer Umwälzungen in Russland geschaffen und konstituierte Georgien erstmals als unabhängigen demokratischen Staat. Während in der Schweiz liberale und radikale Parteien das Sagen hatten, war in Georgien die Sozialdemokratische Arbeiterpartei die stärkste Partei. Sie setzte nicht nur eine Agrarreform und eine umfassende Sozialgesetzgebung durch, sondern verfolgte – wie zu zeigen sein wird – auch das Ziel einer Maximalisierung der demokratischen Partizipationsrechte.³⁶ Grundlegende Unterschiede bestanden auch bezüglich der *Staatsorganisation*: In beiden Staaten drängend war der Wunsch zur Schaffung einer territorialen Einheit, eine der Grundvoraussetzungen für das Bestehen eines Staates.³⁷ Die gewählten Staatsformen unterscheiden sich aber beträchtlich. Während der Fokus des eidgenössischen Verfassungsgebers von 1848 und 1874 auf der Ausgestaltung einer föderalistischen Ordnung lag und um die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen gerungen wurde, lag der Schwerpunkt in Georgien auf der Schaffung eines Einheitsstaats. Im Ergebnis wurde Georgien denn auch als Einheitsstaat ausgestaltet, die lokale Selbstverwaltung aber generell anerkannt (Art. 98-106). Darüber hinaus gewährte die Verfassung von 1921 drei integralen Regionen (Abchasien, die Region Batumi und die Region Zaqatala) besondere Autonomierechte (Art. 107). Ergebnis war ein „asymmetrischer Einheitsstaat“.³⁸ Der georgische Verfassungsgeber liess sich dabei von der Verfassung Belgiens von 1831 inspirieren, die auf Eigenheiten bezüglich Territorialgeschichte und sprachlich-kultureller Heterogenität mit der

³³ L. Isoria, Verfassungsentwicklung in Georgien, in: P. Häberle (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 58, S. 387 ff., 390.

³⁴ S. F. Jones, Socialism in Georgian Colors. The European Road to Social Democracy 1883-1917, London 2005, S. 245.

³⁵ Vgl. Papuashvili (Anm. 1), S. 326.

³⁶ So Matsaberidze (Anm. 2), S. 145.

³⁷ W. Haller/A. Kölz/T. Gächter, Allgemeines Staatsrecht. Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 5. Aufl., Baden-Baden/Zürich 2013, S. 7 ff.; vgl. Art. 1 der georgischen Verfassung von 1921, Präambel BV 1874.

³⁸ Papuashvili (Anm. 1), S. 345.

Anerkennung lokaler Autonomie reagiert hatte.³⁹ Diese Entscheidung hatte zum Ziel, den kulturellen und den ethnischen Pluralismus in Georgien zu gewährleisten⁴⁰ und dabei auch die Rechte von Minderheiten zu berücksichtigen (Art. 129 ff.). Der georgische Verfassungsgeber verzichtete damit bewusst auf ein föderalistisches Staatsmodell und wählte als Kompromiss zwischen territorialer Einheit und regionalen Besonderheiten eine zurückhaltende Form der Dezentralisierung.⁴¹ Vor diesem Hintergrund erklärt sich wohl auch der Umstand, dass das Parlament nach dem Einkammersystem organisiert war und nicht (wie in der Schweiz) aus zwei Kammern gebildet wurde. Demgegenüber wurde die Schweizerische Eidgenossenschaft bewusst am Modell des Föderalismus ausgerichtet, wobei im Verlauf der Geschichte eine Stärkung des Bundes zulasten der Kantone erfolgte. Da nach dem Konzept der Bundesverfassung die Kompetenz zur Erfüllung einer Staatsaufgabe grundsätzlich bei den Kantonen liegt (Art. 3 BV 1848, Art. 3 BV 1874), setzt ein Kompetenzzuwachs im Bund eine Teilrevision der Verfassung voraus, die der qualifizierten Annahme durch Volk und Stände bedarf (Art. 114 BV 1848, Art. 123 Abs. 1 BV 1874). Diese hohe demokratische Legitimation ist es, welche der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen Legitimität verschafft und dazu führte, dass das System des Föderalismus in der Schweiz über die Jahre bestätigt und verfestigt wurde.

Ein weiterer Unterschied zwischen den Verfassungen Georgiens und der Schweiz liegt in der *Anerkennung von verfassungsmässigen Rechten*. Die Verfassung Georgiens von 1921 enthielt nicht nur einen eigentlichen Grundrechtskatalog (Kapitel 3, Art. 16-45), sondern verankert individuelle Rechte auch in den Kapiteln über die Staatsbürgerschaft (Kapitel 2), Bildung und Schule (Kapitel 12), soziale und wirtschaftliche Rechte (Kapitel 13), Rechte der Minderheiten (Kapitel 14) sowie Kirche und Staat (Kapitel 16). Die erste georgische Verfassung weist damit eine starke soziale Prägung auf und unterscheidet sich damit von jener der Schweiz, aber auch von den Verfassungen anderer westlicher Staaten.⁴² Der Einschätzung von LEE zufolge nahm sie sogar ein Stück weit die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 voraus.⁴³ Der starke Einfluss der sozialdemokratischen Regierung zeigte sich in der breiten Anerkennung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten auf Verfassungsstufe (Kapitel 13, Artikel 113-128).⁴⁴ Besonderes Gewicht erhielten Arbeitsrechte. Gemäss Art. 117 hielt die Verfassung Georgiens den Grundsatz fest, wonach die Existenz des Staates auf der Arbeit beruht und es deshalb die Aufgabe des Staates ist, Arbeit und Arbeitende zu schützen („The existence of the State is based on work, and it is therefore a particular duty of same to protect same“).⁴⁵ Folgerichtig enthielt die georgische Verfassung verschiedene Bestimmungen zum Schutz der Arbeiterschaft (zum Beispiel in Art. 119), einschliesslich der Kinder und jungen Werktätigen (Art. 124); grundrechtlich gesichert waren die Koalitionsfreiheit (Art. 36) und das Streikrecht (Art. 38). In der Schweiz suchte man solche Bestimmungen in den Verfassungen von 1848 und 1874 vergeblich; der Fokus lag auf den Mitteln zur Erreichung eines wirtschaftsliberalen Staates und nicht auf den wirtschaftlichen und sozialen Rechten des Einzelnen.⁴⁶ Eine Ausnahme bildete Art. 34 der Verfassung von 1874, welche die Modalitäten der Kinderarbeit in Fabriken betraf.⁴⁷

³⁹ Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3. Aufl., Brüssel 2017, S. 83.

⁴⁰ Matsaberidze (Anm. 2), S. 142.

⁴¹ Matsaberidze (Anm. 2), S. 154.

⁴² T. Erkvania, *Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien*, Baden-Baden 2017, S. 87; Matsaberidze (Anm. 2), S. 144.

⁴³ E. Lee, *The Experiment. Georgia forgotten revolution 1918-1921*, London 2017, S. 189.

⁴⁴ Erkvania (Anm. 42), S. 87; Matsaberidze (Anm. 2), S. 144.

⁴⁵ Ähnlich später Art. 1 der italienischen Verfassung von 1947, vgl. V. Crisafulli et al., *Commentario breve alla costituzione*, 2. Aufl., Padua 2008.

⁴⁶ Aubert (Anm. 8), Rz. 112.

⁴⁷ G. Aubert, Art. 34 Abs.1, in: J. F. Aubert et al. (Hrsg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen*

Gewisse Unterschiede sind auch im Bereich der *politischen Rechte* auszumachen. Artikel 39 der Verfassung von 1921 bestimmt, dass die Bürger beider Geschlechter die gleichen politischen, zivilen, wirtschaftlichen und Familienrechte haben. Die politischen Rechte standen folglich allen Bürgerinnen und Bürgern unbeschleun ihres Geschlechts zu, wenn sie bestimmte formale Kriterien wie insbesondere das Mindestalter von 20 Jahren erfüllten.⁴⁸ Demgegenüber kamen die politischen Rechte in der Schweiz während sehr langer Zeit einzig männlichen Staatsangehörigen zu, den Frauen wurden diese Rechte auf Bundesebene erst im Jahr 1971 zugestanden. Im Bereich der Volksrechte sah die Verfassung von 1921 nicht nur eine Initiative auf Teil- oder Totalrevision der Verfassung (Art. 145) und ein Gesetzesreferendum (Art. 64) vor, sondern – anders als die Schweiz – auch die Gesetzesinitiative (Art. 63). Die Bedeutung der Volkssouveränität drückt die Verfassung Georgiens auch mit Artikel 52 aus („The sovereignty belongs to the entire nation. Parliament exercises this sovereignty within the limits fixed by the constitution“) und macht klar, dass die Stimmberechtigten über dem Parlament stehen.⁴⁹ Damit zeigt sich, dass die Verfassung Georgiens von 1921 im Bereich der Volksrechte punktuell weiter geht als die Schweizer Bundesverfassung von 1874, welche den Grundsatz der Volkssouveränität mit jenem der Parlamentsouveränität und der repräsentativen Demokratie in Einklang zu bringen suchte und deshalb auf die Einführung namentlich der Gesetzesinitiative verzichtete. Nicht zuletzt zeichnen sich auch die *Regierungssysteme* Georgiens und der Schweiz durch Unterschiede aus, obwohl beide Staaten als parlamentarische Demokratien mit direkt-demokratische Elementen ausgestaltet waren.⁵⁰ Unter der georgischen Verfassung von 1921 wurden die Minister durch den Präsidenten gewählt (Art. 68). Gegenüber dem Parlament galt der Grundsatz der individuellen Verantwortlichkeit der Minister;⁵¹ ein parlamentarisches Misstrauensvotum führte folglich allein zum Rücktritt des betroffenen Ministers (Art. 73) und nicht zum Rücktritt der Gesamregierung. Demgegenüber beruhte das Regierungssystem der Schweiz von Anfang an auf dem Grundsatz der Kollegialität,⁵² die Mitglieder des Bundesrats werden durch das Parlament gewählt (Ar. 85 Ziff. 4 und Art. 96 Abs. 1) und stehen unter dessen Oberaufsicht (Art. 85 Ziff. 11), sind aber bis zum Ende ihrer vierjährigen Amtsdauer nicht mehr absetzbar (Art. 96 Abs. 1).⁵³ Grundlegend anders ist die Rolle des Regierungspräsidenten ausgestaltet (einen Staatspräsidenten kannte weder die georgische Verfassung von 1921 noch die Bundesverfassung von 1874). Während dieses Amt in der Schweiz rein repräsentativ ist und im Jahresrhythmus wechselt (Art. 98), hatte der Regierungspräsident unter der georgischen Verfassung von 1921 gewisse Sachkompetenzen inne (Art. 70); wohl deshalb war seine Amtsdauer auf zweimal ein Jahr beschränkt (Art. 67).

III. Gemeinsamkeiten: insbesondere die politischen Rechte

Auch bei der Untersuchung der Gemeinsamkeiten kann es nicht darum gehen, die georgische Verfassung von 1921 und die Schweizer Bundesverfassung von 1874 im Detail zu vergleichen.

Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1996, Rz. 1.

⁴⁸ Vgl. auch Art. 46 der georgischen Verfassung von 1921: „The representative body of the Georgian Republic is the Parliament of Georgia, composed of deputies elected by universal, equal, direct, secret, and proportional voting. Every citizen, without distinction of sex, enjoying all his rights and being over 20 years old has the right to take part in the elections“.

⁴⁹ Matsaberidze (Anm. 2), S. 146; vgl. Venedig Kommission, Report on legislative initiative, CDL-AD(2008)035, Rz. 140: „[...] The right of legislative initiative is a decisive element in the determination of the respective roles of the different state organs in the democratic process“.

⁵⁰ Papuashvili (Anm. 1), S. 341.

⁵¹ Kantaria (Anm. 1), S. 31 und 35.

⁵² Kölz (Anm. 6), Verfassungsgeschichte, S. 570.

⁵³ A. Glaser, Demokratie, in: G. Biaggini/T. Gächter/R. Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich 2015, § 3, Rz. 22; vgl. auch K. Eichenberger, Art. 96, in: J. F. Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1996, Rz. 4.

Prozesse wie die Säkularisierung des Staates oder die – mehr oder weniger weit gehende – Anerkennung von verfassungsmässigen Rechten bildeten sich in vielen westlichen Verfassungen ab.⁵⁴ Sie waren das Ergebnis von gemeinsamen historischen Erkenntnissen, die nicht nur auf die konkreten Erfahrungen, sondern auch auf den Ideenfluss zwischen den sich herausbildenden demokratischen Staaten zurückzuführen ist. Dieser Ideenstrom hat auch Georgien erreicht.⁵⁵ Im Folgenden geht es darum, die grössten Gemeinsamkeiten der Schweizer Verfassung von 1874 auf die georgische Verfassung von 1921 zu untersuchen und dabei den Einfluss der Bundesverfassung sichtbar zu machen. Eine wichtige Inspirationsquelle für den georgischen Verfassungsgeber war die Bundesverfassung von 1874 im Bereich der direkten Demokratie. Entsprechend stehen die politischen Rechte und dabei insbesondere die Volksrechte im Zentrum der nachfolgenden Ausführungen. Um die (möglichen) Einflüsse der Bundesverfassung auf die georgische Verfassung von 1921 zu identifizieren, muss zunächst der Kreis der politischen Rechte identifiziert werden, welche die Schweizer Verfassungsordnung im Jahr 1921 vorsah.

Das allgemeine und gleiche Wahlrecht gehört zu den Kerngehalten eines demokratischen Staates.⁵⁶ Im Jahr 1921 war das allgemeine Wahlrecht in der Schweiz indessen nicht verwirklicht, kamen die politischen Rechte doch einzig den Schweizer Männern zu, welche das 20. Altersjahr zurückgelegt hatten. Frauen sowie in der Schweiz ansässige Ausländer waren von den politischen Rechten und damit von der Teilhabe an der Mitgestaltung der Eidgenossenschaft ausgeschlossen.⁵⁷ Der auf erwachsene Schweizer Männer beschränkte Kreis von Stimmberechtigten hatte im Jahr 1921 die folgenden Rechte:⁵⁸

- Die Volkswahl des Nationalrats (Art. 62 BV 1848), ab 1874 im Proporzwahlssystem (Art. 73 BV 1874);
- Die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung (Art. 113 BV 1848, 50'000 Unterschriften);
- Die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung (Art. 118 BV 1874, 50'000 Unterschriften);
- Die obligatorische Volksabstimmung über den Grundsatz der Totalrevision der Bundesverfassung (Art. 113 BV 1848, Volksmehr);
- Das obligatorische Verfassungsreferendum (Art. 114 BV 1848, Volks- und Ständemehr);
- Das fakultative Referendum gegen Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse (Art. 89 Abs. 2 BV 1874, 30'000 Unterschriften);
- Das Staatsvertragsreferendum gegen unbefristete und unkündbare Staatsverträge (1921, Art. 89 Abs. 3-5 BV 1874).

Eine Verletzung dieser Rechte konnte seit 1874 vor dem Bundesgericht gerügt werden (Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV 1874). Darüber hinaus waren verschiedene, für das Bestehen einer lebendigen Demokratie zentrale Grundrechte garantiert, vorab die Pressefreiheit (Art. 55 BV 1874), die Vereinigungsfreiheit (Art. 56 BV 1874), nicht aber die Meinungsfreiheit und die

⁵⁴ J. P. Müller, Geschichtliche Grundlagen, Zielsetzung und Funktionen der Grundrechte, in: D. Merten/H. J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in der Schweiz und in Lichtenstein, Zürich/St. Gallen 2007, § 202, Rz. 2 ff.

⁵⁵ Kantaria (Anm. 1), S. 29.

⁵⁶ Vgl. Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK sowie Art. 25 UNO-Pakt II; vgl. auch Venedig Kommission, Code of good practice in electoral matters, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Ziff. I/1.

⁵⁷ Die Ausweitung auf das allgemeine Erwachsenenstimmrecht für Schweizer Bürgerinnen und Bürger erfolgte erst mit Verfassungsrevision vom 7. Februar 1971; auf kantonaler Ebene hatte der Kanton Waadt 1959 als erster Kanton das allgemeine Erwachsenenstimmrecht 1959.

⁵⁸ Vgl. Tschannen (Anm. 7), § 49, Rz. 2 und 3.

Versammlungsfreiheit – sie wurden erst 1961 bzw. 1970 durch das Bundesgericht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt.⁵⁹

Für den Verfassungsvergleich mit Georgien von besonderer Bedeutung sind die direkt-demokratischen Instrumente der Verfassungsinitiative und des Gesetzesreferendums, also die eigentlichen *Volksrechte*.⁶⁰ Initiativen und Referenden ermöglichen die Teilhabe der Stimmberechtigten an der staatlichen Entscheidungsfindung und werden deshalb auch als „Teilhaberechte“ bezeichnet.⁶¹ Funktional handelt es sich um Oppositionsinstrumente in den Händen jener Kräfte, die sich im parlamentarisch-politischen Prozess kein Gehör verschaffen konnten. Es gibt aber auch Unterschiede zwischen den beiden Instrumenten. Das *Gesetzesreferendum* ist ein Veto-Instrument, es hat eine Bremsfunktion und wirkt in dem Sinne konservativ.⁶² Den „referendumsfähigen“ Gruppierungen wird damit ein erhebliches Druckmittel in die Hand gegeben, das auch dann wirkt, wenn das Referendum letztlich nicht ergriffen wird. Aufgrund seines Verlangsamungs- und Hinderungspotentials erzwingt das Referendum Kompromisse und verunmöglicht im Ergebnis eine reine Mehrheitspolitik.⁶³ Dieser Vorgang bildete denn auch die Grundlage für den soziopolitischen Prozess, der letztlich zur Schweizerischen Konkordanzdemokratie führte.⁶⁴ Anders als das Gesetzesreferendum ist die *Verfassungsinitiative* auf Veränderung gerichtet und wirkt in dem Sinne dynamisch.⁶⁵ Funktional ermöglicht sie auch jenen Kreisen die Mitgestaltung der rechtlichen Grundordnung, die nicht organisiert sind und im politischen Prozess nur schwer Gehör finden – und dies, ohne zum Mittel der Totalrevision greifen zu müssen, das mit deutlich geringeren Erfolgchancen verbunden ist.⁶⁶ Die direkt-demokratischen Instrumente der Bundesverfassung, wie sie sich im Jahr 1921 präsentierte, waren folglich keinesfalls umfassend, die Schweizerische Eidgenossenschaft war keine direkte Demokratie. Der *Volkswahl* unterstand nur die Wahl in den Nationalrat. Der Bundesrat, der Vorsteher der Bundeskanzlei, die Mitglieder des Bundesgerichts und nicht zuletzt der General wurden durch die Bundesversammlung gewählt (Art. 85 Ziff. 4 BV 1874), die Wahl in den Ständerat lag in der Kompetenz der Kantone (Art. 80 BV 1874). Die *Volksrechte* waren im globalen Vergleich stark ausgebaut, aber keineswegs vollständig erfasst. Auf Bundesebene gab (und gibt) es keine Gesetzesinitiative, kein Finanzreferendum und auch kein Verwaltungsreferendum. Das Fehlen der *Gesetzesinitiative* wird vor allem damit begründet, dass das Parlament dadurch seine Kernfunktion verlieren und seine Souveränität einbüßen würde.⁶⁷ Auch eine spätere Verfassungsinitiative auf Einführung der Gesetzesinitiative wurde 1961 in der Volksabstimmung verworfen.⁶⁸ Anders präsentiert sich die Situation aber in den Schweizer Kantonen. Die Kantone Zürich und Solothurn hatten schon 1906 die Gesetzesinitiative eingeführt,⁶⁹ im Verlauf

⁵⁹ Für die Meinungsfreiheit BGE 87 I 114 E. 2a S. 117 und explizit als ungeschriebenes Verfassungsrecht vgl. BGE 91 I 480 E. II/1 S. 485 f.; vgl. M. Hertig, Art. 16, in: B. Waldmann/E. M. Belser/A. Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar. Bundesverfassung, Basel 2015, Rz. 4. Für die Versammlungsfreiheit BGE 96 I 219, vgl. Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit (Anm. 6), S. 414 oder Kölz, Verfassungsgeschichte (Anm. 6), S. 819.

⁶⁰ Vgl. zur Begriffsabgrenzung Tschannen (Anm. 7), § 48, Rz. 1 ff.

⁶¹ Tschannen (Anm. 7), § 48, Rz. 2 und 3.

⁶² Hangartner/Kley (Anm. 27), Rz. 810; vgl. auch BGE 131 I 126 E. 6 S. 133 (Referendum als Recht „d'exiger le status quo“).

⁶³ B. Degen, in Historisches Lexikon der Schweiz, Stichwort „Referendum“.

⁶⁴ Vgl. C. Ebnöther, Leitfaden durch das politische System der Schweiz, in: RuP – Recht und Praxis 2017, S. 31 ff., 38 ff.; Hangartner/A. Kley (Anm. 27), Rz. 360; Kley (Anm. 19), Ziff. 2.2; Linder/Mueller (Anm. 5), S. 299.

⁶⁵ Hangartner/Kley (Anm. 27), Rz. 810. Vgl. auch BGE 131 I 126 E. 6 S. 133 (Referendum als Recht „d'exiger le status quo“).

⁶⁶ Vgl. Aubert (Anm. 14), S. 45 f.

⁶⁷ Hangartner/Kley (Anm. 27), Rz. 909.

⁶⁸ Hangartner/Kley (Anm. 27), Rz. 577 und 907 ff.

⁶⁹ G. Seferovic, Volksinitiative zwischen Recht und Politik. Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Bern 2018, Rz. 35.

der Zeit folgten zahlreiche andere Kantone.⁷⁰ Auf Bundesebene ebenfalls chancenlos war die Einführung des *Finanzreferendums*.⁷¹ Abgelehnt wurden auch Vorschläge zur Verankerung themenbezogener *Verwaltungsreferenden*, so 1956 gegen die Vergabe von Wasserrechtskonzessionen,⁷² 1963 gegen die Beschaffung von Atomwaffen, 1952 und 1987 gegen Rüstungsausgaben, 1978 gegen den Nationalstrassenbau sowie 1979 und 1984 gegen den Bau von Atomkraftwerken.⁷³ Demgegenüber sehen auch hier zahlreiche Kantonsverfassungen Mitspracherechte der Stimmberechtigten bei bestimmten Ausgabenbeschlüssen oder Verwaltungsakten des Parlaments vor.⁷⁴ Im Ergebnis sind selbständige Sachentscheide des Volkes nur auf dem Weg der Verfassungsinitiative möglich. Die Schweiz im Jahr 1921 lässt sich damit als *repräsentative Demokratie mit direkt-demokratischen Elementen* charakterisieren, sie war (und ist) aber keine „direkte Demokratie“.⁷⁵

Hauptziel des *georgischen Verfassungsgebers* war es, im Südkaukasus einen demokratischen Modellstaat schaffen, gerade auch als Gegenstück zum bolschewistischen Russland.⁷⁶ Dazu gehörte unter anderem die Einführung von Instrumenten der direkten Demokratie. Volksrechte dienen auch, aber eben nicht allein der Teilhabe der Stimmberechtigten an der Gestaltung des Gemeinwesens. Sie sind auch Systeme zur Kontrolle der parlamentarischen Tätigkeit und relativieren so die Wirkungen und Gestaltungsmöglichkeiten, die dem Parlament in einer rein repräsentativen Demokratie zukommen.⁷⁷ Mit den Volksrechten haben sowohl der georgische wie der schweizerische Verfassungsgeber ein Instrument eingeführt, das eine Immunisierung der parlamentarischen Tätigkeit gegenüber den Wählern verhindert. Dies geschieht programmatisch durch Verfassungsnormen, welche der parlamentarischen Souveränität (und damit der repräsentativen Demokratie) die Volkssouveränität (und damit die direkte Demokratie) entgegenstellen.⁷⁸ Art. 71 der Schweizerischen Bundesverfassung von 1874 hält fest, dass „Unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone (Art. 89 und 121), [...] die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt [...]“ wird. In Anlehnung an diese Bestimmung ist Art. 52 der georgischen Verfassung von 1921 formuliert: „The sovereignty belonge[d]s to the entire nation. Parliament exercises this sovereignty within the limits fixed by the constitution“.⁷⁹ Auf der Basis dieser allgemeinen Normen wurden sowohl in der Schweiz wie in Georgien die spezifischen Partizipationsrechte eingeführt; 1921 kannten sowohl Georgien wie die Schweiz die folgenden Volksrechte:

- Gesetzesreferendum (Art. 64 der georgischen Verfassung von 1921 und Art. Art. 89 Abs. 2 BV 1874),
- Verfassungsreferendum (Art. 147 der georgischen Verfassung von 1921 und Art. 120 Abs. 2 und 121 Abs. 5-6 BV 1874)
- Verfassungsinitiative (Art. 145 der georgischen Verfassung von 1921 und Art. 120 Abs. 1 und

⁷⁰ Buser (Anm. 17), Rz. 362 ff.

⁷¹ Hangartner/Kley (Anm. 27), Rz. 577; vgl. P. Herold, Zur Geschichte des Finanzreferendums im Bund, ZBl 1981, S. 64 ff.

⁷² Vgl. BBl 1956 I 1227.

⁷³ Degen (Anm. 63).

⁷⁴ Tschannen (Anm. 7), § 50, Rz. 21 und § 51, Rz. 34 ff.

⁷⁵ Die Lehre verwendet den Begriff der „halb-direkten“ Demokratie, so Haller/Kölz/Gächter (Anm. 37), S. 79 ff.; Hangartner/Kley (Anm. 27), Rz. 570; R. Rhinow/M. Schefer/P. Uebersax, Schweizerische Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016, § 21, passim; kritisch aber Tschannen (Anm. 7), § 6, Rz. 15.

⁷⁶ Papuashvili (Anm. 1), S. 328.

⁷⁷ Vgl. G.Kandelaki, The democratic Republic of Georgia. Forgotten lessons for our democracy, in: S. F. Jones (Hrsg.), The Making of Modern Georgia 1918-2012. The first Georgian republic and its successor, New York 2014, S. 161 ff., 168.

⁷⁸ Kantaria (Anm. 1), S. 35 und 38.

⁷⁹ Kantaria (Anm. 1), S. 37.

121 Abs. 1 BV 1874).

Bei der Einführung dieser Instrumente liess sich der georgische Verfassungsgeber unbestritten von der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1874 leiten, welche von den Verfassern der georgischen Verfassung von 1921 übersetzt und analysiert worden war.⁸⁰ Namentlich das Referendum und die Initiative wurden auf den georgischen Verfassungskontext übertragen.⁸¹ Im Übrigen sind die Verfassungen bezüglich der Geltung politischer Rechte nicht völlig deckungsgleich: Einzig die georgische Verfassung kennt die *Gesetzinitiative* (Art. 63), während die (ebenfalls) 1921 erfolgte Einführung des *Staatsvertragsreferendums* in der Schweiz unterblieb, wohl deshalb, weil dieses Instrument in der in Georgien vorliegenden Übersetzung der Bundesverfassung noch fehlte. Die Einführung der Gesetzesinitiative in der Verfassung Georgiens bedeutete – gerade auch im Vergleich zur Schweiz – eine zusätzliche Stärkung der Volkssouveränität. Auch wenn damit die Parlamentsouveränität eingeschränkt wurde, schuf der georgische Verfassungsgeber keine uneingeschränkt direkte Demokratie oder ein System absoluter Volkssouveränität.⁸² Dies zeigt sich zunächst an den dem Parlament weiterhin zukommenden Kompetenzen, wie sie in Art. 54 der georgischen Verfassung von 1921 aufgeführt sind.⁸³ Ein weiterer Beleg für die Souveränität des georgischen Parlaments liegt in dessen Kompetenzen gegenüber der – im Übrigen insgesamt eher schwachen – Regierung. Gleich wie in der Schweiz war das Parlament auch in Georgien als stärkste Gewalt ausgestaltet.⁸⁴ Die Regierung stand hier wie dort unter der Aufsicht des Parlaments (Art. 54 Bst. i der georgischen Verfassung von 1921, Art. 85 Ziff. 11 BV 1874). Während in der Schweiz aber alle Mitglieder der Regierung vom Parlament gewählt werden (Ar. 85 Ziff. 4 und Art. 96 Abs. 1 BV 1874), ist es in Georgien allein der der Regierungspräsident (Art. 67), der seinerseits die Minister ernennt (Art. 68). Der Präsident ist aber unter beiden Verfassungen Mitglied der Regierung (Art. 74 der georgischen Verfassung von 1921 und Art. 95 und 98 BV 1874), das Präsidialamt somit auch in Georgien keine isolierte Behörde.⁸⁵ Bezüglich der Organisation der Regierung hat die Bundesverfassung die Verfassung Georgiens beeinflusst, der georgische Verfassungsgeber ging allerdings nicht so weit, das Schweizer System der vom Parlament gewählten Kollegialregierung zu übernehmen und für die Regierung ebenfalls ein Direktorialsystem einzuführen.⁸⁶ Ins Gesamtbild einer von Parlamentsouveränität und Volkssouveränität geprägten Verfassungsordnung passt auch, dass die georgische Verfassung (gleich wie die Schweizer Bundesverfassung) kein Verfassungsgericht einrichtete⁸⁷ und rechtsetzende Akte des Parlaments bzw. der Stimmbürgerschaft so der gerichtlichen Kontrolle entzog – auch dies eine Konsequenz eines parlamentarischen Systems mit direkt-demokratischen Elementen. Eine weitere Auswirkung dieses Systems liegt darin, dass beide Verfassungen vergleichsweise einfach abzuändern sind – die Möglichkeit der Verfassungsinitiative und die Rigidität der Verfassung schliessen einander aus. Artikel 10 der georgischen Verfassung von 1921 enthielt eine Klausel, mit welcher die grundsätzliche Unabänderbarkeit der Verfassung festgeschrieben wurde; Ausnahmen mussten in der Gründungsverfassung selber genannt sein. Hier von einer Ewigkeitsklausel zu sprechen, erscheint aber angesichts der ausgebauten Volksrechte verfehlt. Einzige materielle Schranke der Verfassungsrevision war die in Art. 148 vorgesehene

⁸⁰ Kantaria (Anm. 1), S. 29.

⁸¹ Kantaria (Anm. 1), S. 36.

⁸² Kantaria (Anm. 1), S. 35.

⁸³ Diese Kompetenz untersteht einem obligatorischen Referendum nach Art. 89 Abs. 4 der Schweizer Verfassung von 1874.

⁸⁴ Vgl. für Georgien Kantaria (Anm. 1), S. 38, Matsaberidze (Anm. 2), S. 142; für die Schweiz vgl. Art. 71 BV 1874.

⁸⁵ Kantaria (Anm. 1), S. 31.

⁸⁶ Kantaria (Anm. 1), S. 35.

⁸⁷ Erkvania (Anm. 42), S. 88.

Regel, wonach die Staatsform als demokratische Republik einer Verfassungsrevision nicht zugänglich war. Angesichts der Garantie von Volksrechten erstaunt es nicht, dass auch dem Schweizer Verfassungsrecht eine Ewigkeitsklausel unbekannt ist und damit sogar die Staatsform zur Disposition gestellt werden kann. Einzige im Jahr 1921 geltende Schranke der Verfassungsrevision war die Verpflichtung zur Wahrung der Einheit der Form und der Einheit der Materie (Art. 121 Abs. 4 BV 1874, Art. 121 Abs. 3 BV 1874). Im direkten Vergleich erweist sich die BV 1874 als (noch) flexibler als die georgische Verfassung von 1921.

Schlussbemerkungen

Obwohl die Schweiz ein Referenzmodell für die Ausarbeitung der georgischen Verfassung von 1921 war, erweist sich die Verfassung Georgiens in der rückblickenden Gesamtschau als deutlich moderner als jene der Schweizerischen Bundesverfassung von 1874 in ihrer Fassung von 1921, namentlich in Bezug auf den ausgebauten Grundrechtskatalog, die breite Verankerung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten und die Anerkennung von Selbstverwaltungsrechten auf lokaler Ebene. Im Bereich der Staatsform haben beide Verfassungen ein System der repräsentativen Demokratie mit ausgebauten Volksrechten gewählt; allerdings scheinen die Aspirationen des georgischen Verfassungsgebers deutlich höher gelegt gewesen zu sein. Die georgische Verfassung von 1921 war vom Wunsch getragen, eine Republik zu gründen, die eine „maximum democracy“⁸⁸ gewährleistet hätte. Ein Blick in die Verfassungen Georgiens und der Schweiz zeigt indessen, dass dieses Maximum nicht wörtlich, sondern pragmatisch zu verstehen ist und –im Fall Georgiens – allenfalls auch ein Stück weit rhetorisch, ging es doch auch darum, den demokratischen Modellcharakter des neuen georgischen Staates zu betonen. Die Maximierung der Mechanismen der direkten Demokratie würde effektiv das Ende der repräsentativen Demokratie bedeuten, ein Ergebnis, das weder in Georgien noch in der Schweiz erwünscht war und in einem modernen Gewährleistungsstaat auch nicht umsetzbar wäre. Es gibt auch kein Axiom, welches das Gleichgewicht zwischen direkter und repräsentativer Demokratie absolut und unbestreitbar definieren würde.⁸⁹ Vielmehr sollte der Umfang der demokratischen Partizipation so festgelegt werden, dass ein reibungsloses Funktionieren der Staatsleitung sichergestellt ist.⁹⁰ Vor diesem Hintergrund erscheint der Begriff „Optimierung“⁹¹ des direkt-demokratischen Instrumentariums als angemessener. Mit der Einführung der Gesetzesinitiative hat sich der georgische Verfassungsgeber für eine zusätzliche Stärkung der Volkssouveränität entschieden und damit die Gewichte im Verhältnis von Parlament und Stimmvolk anders gesetzt als der Schweizer Verfassungsgeber. Es wäre interessant gewesen zu sehen, wie sich die beiden Verfassungsordnungen angesichts dieser unterschiedlichen Prämissen im weiteren Verlauf der Zeit entwickelt hätten. Diese Weiterentwicklung war der georgischen Verfassung von 1921 nicht vergönnt.

⁸⁸ So Matsaberidze (Anm. 2), S. 145 f.

⁸⁹ Vgl. J. J. Rousseau, *Du Contrat Social*, Livre troisième, Chapitre IV: „A prendre le terme dans la rigueur de l’acception, il n’a jamais existé une véritable démocratie, et il n’en existera jamais. Il est contre l’ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné“.

⁹⁰ Vgl. Venedig Kommission, *Opinion on the Citizens’ bill on the regulation of public participation, citizens’ bills, referendums and popular initiatives and amendments to the Provincial Electoral Law of the Autonomous Province of Trento*, CDL-AD(2015)009, Rz. 80 ff.

⁹¹ Hangartner/Kley (Anm. 27), Rz. 909.