

Georg August Universität Göttingen

Institut für Völkerrecht

Venedig-Kommission und Verfassungsgerichtsbarkeit

**Eine Untersuchung über den Beitrag des Europarates
zur Verfassungsentwicklung in Mittel- und Osteuropa**

von

Steffen Rülke

Betreuung durch

Prof. Dr. Georg Nolte

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Abkürzungen.....	VIII
A. Einleitung.....	1
I. Einführung in die Thematik	1
1. Allgemeines zur Venedig-Kommission.....	1
2. Das Arbeitsfeld Verfassungsgerichtsbarkeit	4
II. Gang der Untersuchung	5
III. Zweck und Kontext der Untersuchung	6
B. Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht.....	8
I. Gründung	8
II. Hintergründe und Motive.....	9
1. Perspektive der ost- und mitteleuropäischen Staaten.....	10
a) Internes Legitimationsdefizit	10
b) Integration in die europäische Völkerrechtsgemeinschaft.....	11
c) Zusammenfassung.....	15
2. Perspektive des Europarates.....	15
III. Status.....	17
1. Satzung.....	17
a) Teilabkommen des Europarates	17
aa) Juristische Natur der Teilabkommen	18
bb) Vorteile der Organisationsform	19
cc) Gründungsmitglieder.....	19
b) Artikel 1: Der Aufgaben- und Funktionsbereich	19
c) Artikel 2: Initiative und Zusammenarbeit	20
d) Artikel 3: Zusammensetzung	21
aa) Benennung der Mitglieder.....	22
bb) Beteiligte Staaten	23
e) Artikel 4: Präsidium, Öffentlichkeit, Geschäftsordnung	24
f) Artikel 5: Berater	25
g) Artikel 6: Finanzen	25
h) Artikel 7: Jahresbericht.....	26

i) Artikel 8 Nr. 1, 2: Das Sekretariat	26
j) Artikel 8 Nr. 3: Sitz der Kommission.....	27
k) Artikel 9: Änderung der Satzung.....	27
l) Vorschläge zur Satzungsänderung.....	27
2. Einordnung in den völkerrechtlichen Kontext	29
a) Der Europarat.....	29
b) Beziehung zum Europarat: Relative Unabhängigkeit.....	30
c) Resümee.....	32
IV. Aktivitäten der Kommission.....	33
1. Inhaltliche Ausrichtung und Instrumentarium	33
a) Assistenz im Rechtssetzungsprozess	33
b) Informationsarbeit.....	34
aa) <i>Bulletin on Constitutional Case-Law</i>	35
bb) CODICES	36
cc) Bedeutung von CODICES	37
(1) Tendenz der Zeitgleichheit aufgrund einer Harmonisierung der Rahmenbedingungen.....	38
(2) Vorteile in Mittel- und Osteuropa	40
(3) Chance der „neuen“ Verfassungsgerichtsbarkeit.....	42
(4) Zusammenarbeit mit der ACCPUF	42
(5) Perspektive	44
dd) Seminare	45
(1) University for Democracy (UniDem) - Seminare	45
(2) Seminare in Kooperation mit Verfassungsgerichten (CoCoSem)	
47	
ee) Publikationen: <i>Science and Technique of Democracy</i>	48
ff) Zusammenfassung.....	48
2. Arbeits- und Argumentationsweise der Venedig-Kommission	49
a) Organisation.....	50
aa) Die Plenarsitzungen	50
bb) Unterkommissionen und Arbeitsgruppen.....	51
cc) Die Rolle des Sekretariates	51
b) Initiative.....	53

c) Periode der Einschaltung der Venedig-Kommission	53
aa) Beispiel Ukraine	53
bb) Beispiel Albanien	55
cc) Zusammenfassung	56
d) Arbeits- und Argumentationsmethoden	56
aa) Grundlagentätigkeit: Information und Rechtsvergleichung	56
bb) Gemeinsame Standards	57
e) Resümee	58
3. Geographische Ausrichtung	59
4. Zusammenarbeit mit anderen Organisationen	60
a) Organe des Europarates	60
b) Europäische Union	61
c) Kongress der Gemeinden und Regionen Europas	63
d) Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte	63
e) Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	64
f) Sonstige	65
g) Parallelen und Unterschiede	65
h) Resümee	66
5. Entwicklung der Venedig-Kommission	67
a) Historischer Kontext	67
b) Inhaltliche Ausweitung	68
c) Monitoring und Schwerpunkt Praxis	69
d) Kooperation mit dem Europarat	72
e) Geographische Ausweitung und Konzentration	73
f) Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit	75
g) Resümee	76
aa) Neue Möglichkeiten angesichts einer Erhöhung des Budgets	76
bb) Probleme aufgrund der gestiegenen Nachfrage	77
C. Grundlagen zum Arbeitsfeld Verfassungsgerichtsbarkeit	79
I. Historische Perspektive	79
1. Eckpunkte der historischen Entwicklung	80
2. Hintergründe der historischen Entwicklung	82
3. Zwischenergebnis	86

II. Modelle der Verfassungsgerichtsbarkeit	86
1. Das amerikanische Modell: diffuse Verfassungskontrolle	87
2. Das österreichische Modell: konzentrierte Verfassungskontrolle.....	89
3. Zwischenergebnis.....	92
III. Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratie	92
1. Zusammenhang zwischen Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit ..	93
a) Inhalte des Begriffes <i>Demokratie</i>	93
b) Recht und Politik: Korrelat zum Mehrheitsprinzip	95
c) Zusammenhang mit dem Gewaltenteilungs- und Rechtsstaatsprinzip	96
d) Förderung des Verfassungskonsenses	96
e) Resümee.....	97
2. Verfassungsgerichtsbarkeit in Ost- und Mitteleuropa vor 1990	98
a) Verfassungskontrolle und kommunistische Ideologie	98
b) Verfassungsgerichte vor 1990	99
c) Zusammenfassung.....	100
3. Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa nach 1990.....	101
a) Der Siegeszug der Verfassungsgerichtsbarkeit nach dem Systemwandel	101
b) Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit in den	
Transformationsstaaten	101
aa) Die Vermächtnisse der Vergangenheit.....	102
bb) Verhältnis zur Politik: Legitimitäts- und Machtvakuum	103
cc) Verfassungsgerichtsbarkeit als Erzieher	106
c) Resümee.....	107
4. Die konzentrierte Verfassungskontrolle als Modell im Transitionsprozess	107
a) Mangel an rechtsstaatlicher Tradition und Richterschaft	108
b) Autoritätsgläubigkeit.....	109
c) Resümee	110
D. Arbeit der Kommission im Bereich Verfassungsgerichtsbarkeit.....	112
I. Darstellung der Arbeit und ihres Einflusses	112
1. Stellenwert des Themas ‚Verfassungsgerichtsbarkeit‘ in der Arbeit der	
Venedig-Kommission	112

2.	Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit aus Sicht der Venedig-Kommission	113
	a) Schutz des Vorranges der Verfassung	114
	b) Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung	115
	aa) Verfassungsgerichtsbarkeit und die Macht des Präsidenten	116
	bb) Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik	117
	c) Schutz der Grundrechte.....	117
	d) Resümee	119
3.	Auffassung der Venedig-Kommission zu Modellen der verfassungsrechtlichen Überprüfung	119
	a) Grundsätzlicher Ansatz	120
	b) Stellungnahmen zu Modellen der Verfassungskontrolle	121
	aa) Estland.....	121
	bb) Georgien	123
	cc) Lettland	124
	dd) Russische Föderation	125
	ee) Ukraine	126
	c) Resümee	126
4.	Richterbestellung und Organisation der Verfassungsgerichte	127
	a) Ernennung der Verfassungsrichter	127
	aa) Wahl der Richter: Qualifizierte Mehrheiten	127
	bb) Beteiligte Organe	129
	cc) Öffentliche Diskussion der Kandidaten	133
	dd) Wählbarkeitskriterien	134
	ee) Amtszeit und Möglichkeit der Wiederbenennung	137
	ff) Resümee	140
	b) Organisation	142
	aa) Größe der Verfassungsgerichte	142
	bb) Unterteilung in Senate	144
	cc) Eigener Haushalt	145
5.	Verfahren	146
	a) Antragspflicht und -berechtigung	148
	aa) Antragsrecht der Minderheit im Parlament.....	148

bb) Resümee.....	150
b) Präventive – Repressive Kontrolle.....	150
aa) Grundsätzliche Argumentation	151
(1) Vorteile der ‚präventiven Kontrolle‘.....	151
(2) Vorteile der ‚repressiven Kontrolle‘	152
bb) Einzelne Stellungnahmen	153
cc) Resümee	155
c) Verfassungsbeschwerde	156
aa) Bestandteil von Verfassungsgerichtsbarkeit	156
bb) Maßnahmen bei einer Vielzahl von Beschwerden	158
cc) Resümee	160
d) Normenkontrollverfahren.....	160
aa) Abstrakte Normenkontrolle.....	161
bb) Konkrete Normenkontrolle.....	161
(1) Einführung der konkreten Normenkontrolle	161
(2) Vorlagepflicht.....	163
(3) Grad der Gewissheit hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit	165
(4) Entscheidungserheblichkeit.....	168
(5) Resümee	168
e) Sonstige Verfahrensarten	169
aa) Organstreitverfahren.....	169
bb) Absicherung der staatlichen Untergliederung.....	171
cc) Begutachtung und Initiativrecht	172
dd) Wahlprüfungsverfahren, Amtsenthebung, Parteiverbotsverfahren...	176
f) Resümee	178
6. Entscheidungswirkung	178
a) <i>ex-tunc</i> oder <i>ex-nunc</i>	178
b) <i>erga omnes</i> - Wirkung.....	181
c) Vollstreckung der Entscheidungen	182
d) Resümee.....	183
7. Prüfungskompetenz.....	184
a) Verhältnis zur übrigen Gerichtsbarkeit	184
b) Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen.....	187

II. Resümee	188
E. Bilanz und Ausblick	191
Anhang 1	194
Satzung der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht	194
Anhang 2	199
Tabelle zur neuen Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa und wichtigen Stellungnahmen der Venedig-Kommission	199
Literaturverzeichnis	200
Zitierte Veröffentlichungen der Venedig-Kommission	230

Abkürzungen

CDL	Commission for Democracy through Law
CM	Committee of Ministers

Hinsichtlich der übrigen verwendeten Abkürzungen wird verwiesen auf:

Kirchner, Hildebert	Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Auflage, Berlin, New York 1993
---------------------	---

„Hundert amerikanische Vorschläge haben wir abgelehnt, einundzwanzig der Venedig-Kommission haben wir berücksichtigt; dafür eine Flasche Wodka.“

Mit diesen Worten und der Überreichung des Nationalgetränkes an das deutsche Mitglied *Helmut Steinberger* bedankte sich der russische Verfassungsgerichtspräsident bei der „Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht“, die nach ihrem Gründungs- und Tagungsort auch Venedig-Kommission genannt wird, für eine eingehende Stellungnahme zu den Entwürfen der russischen Verfassung und des Verfassungsgerichtsgesetzes.¹

A. Einleitung

Die „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht“ feierte im Jahr 2000 in Venedig ihr zehnjähriges Bestehen. Dennoch ist die Arbeit des Gremiums bisher – von wenigen Ausnahmen abgesehen – in der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet geblieben. Die Venedig-Kommission war bislang nur Gegenstand einiger weniger Publikationen.²

I. Einführung in die Thematik

Zunächst bedarf es also einer kurzen Einführung in die Thematik.

1. Allgemeines zur Venedig-Kommission

Nach dem *annus mirabilis* 1989 mit der Öffnung des „Eisernen Vorhanges“ und im Zuge ihrer Rückkehr nach Europa³ begaben sich die ost- und mitteleuropäischen Staaten auf den Weg der Verfassungsstaatlichkeit.⁴ Was sich

¹ So Steinberger i.R. der Podiumsdiskussion „Die Bedeutung der westeuropäischen Verfassungsrechtsprechung in Mittel- und Osteuropa“ in: Frowein/ Marauhn (Hrsg.), Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa, S. 560.

² Die bislang bedeutendste Veröffentlichung zur Venedig-Kommission ist: Salinas Alcega, La comisión para la democracia a través el derecho - una acción, en el marco del Consejo de Europa, para el desarrollo y la extensión de los valores democráticos. Informationen über die Arbeit der Kommission sind erhältlich im Internet unter ><http://www.venice.coe.int><.

³ Zu der Frage, ob es sich hier um eine Rückkehr oder Ankunft handelt: Pogany, Constitution Making or Constitutional Transformation in Post-Comunist Societies ?, in: Castiglione/ Bellamy (Hrsg.), Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives, S. 156ff.

⁴ Vgl. Roggemann, Verfassungsentwicklung und Verfassungsrecht in Osteuropa,

im Westen vor allem im Anschluss an verschiedene Revolutionen vom 18. bis zum frühen 20. Jahrhundert abgespielt hatte, erreichte nun nahezu gleichzeitig neun Länder, aus denen schnell 28 Staaten entstanden.⁵ Zwar verfügte die Region – genannt seien hier nur die Beispiele des Baltikums, Polens sowie Ungarns – durchaus bereits über eigene demokratische Tradition und insbesondere Estland, Litauen sowie Lettland insistierten auch schon vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion auf ihrer staatlichen Unabhängigkeit. Dennoch kennzeichnete sich der Systemwandel in Mittel- und Osteuropa durch eine außergewöhnliche Konzentrierung und Intensität.

Keine einzige der neuen Verfassungen wurde dabei ohne intensive Beratung ausländischer Juristen aus der Taufe gehoben.⁶ Auch die „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht“ hat sich seit ihrer Gründung im Jahr 1990 mit allen mittel- und osteuropäischen Verfassungen beschäftigt. Sie war das erste Beratungsorgan, das nach dem Fall der Mauer gegründet wurde und ist im Laufe der Jahre zu einer „führenden europäischen Institutionen im Bereich der Rechtsberatung und –begutachtung“ geworden.⁷ Die Geschichte der Mitwirkung ausländischer Berater bei der Schaffung der neuen Verfassungen und der damit verbundenen Systemreformen ist allerdings bis heute ungeschrieben geblieben.⁸

Heute sind nahezu alle ehemaligen europäischen Ostblockstaaten Mitglieder des Europarates.⁹ Die Periode der Verfassungsgebung ist beendet¹⁰, der

ROW 96, 177 (177ff.).

⁵ Vgl. hierzu Roeder, *The Revolution of 1989: Postcommunism and the social science*, *Slavic Review*, 58. Jahrgang, 1999/ 4, 743 (743ff.); Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts*, *Erkundungen der Transformation im Neuen Osten*, S. 57ff.

⁶ Hartwig, *Die Legitimation des Staates durch Verfassungsrezeption in Mittel- und Osteuropa*, *ZaöRV* 99, 919 (923f.).

⁷ So Haller, *Das paneuropäische Mandat des Europarats*, in: Holtz (Hrsg.), *50 Jahre Europarat*, S. 59f.; Novello, *La Commissione per la democrazia attraverso il diritto*, *La comunità internazionale* 97, 309 (309ff.). Vgl. zu einigen anderen beratenden Institutionen: Schalast, *Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit bei der Unterstützung der Rechtsreform in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas und der GUS*, *Osteuropa-Recht* 2001, 263 (263ff.).

⁸ Hartwig (Fn. 6), 924, Fn. 14. Eine Standortbestimmung für den deutschen Beitrag liefert Schalast (Fn. 7), 263ff.

⁹ Vgl. hierzu: Holtz, *50 Jahre Europarat – Eine Einführung*, in: Holtz (Fn. 7), S. 21; Tarschys, *50 Jahre Europarat: der Weg nach einem Europa ohne Trennungslinien*, in: Holtz (Fn. 7), S. 45ff.

¹⁰ Vgl. Roggemann (Hrsg.), *Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas*, S. 35.

Konsolidierungsprozess dauert allerdings weiterhin an.¹¹ Das Bemühen um Demokratie durch Recht geht also weiter. Das Verfassungsgefüge weist in einigen mittel- und osteuropäischen Staaten noch beträchtliche Defizite auf. Allein die Verabschiedung einer Verfassung, die den Anforderungen bezüglich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten genügt, garantiert nicht, dass diese „Werte“ auch tatsächlich in den jeweiligen Ländern Wurzeln schlagen.¹² Als Beispiel hierfür mag Kroatien dienen: Gemessen an der Verfassung des Landes kann Kroatien durchaus seit einigen Jahren in die Rubrik demokratischer Rechtsstaat eingeordnet werden. Allerdings kamen die Rechtsnormen lange Zeit nicht konsequent zur Anwendung oder wurden im Bereich des Pressefreiheit und des Minderheitenschutzes sogar gebrochen.¹³ Auch kann die Aufnahme in den Europarat - trotz langer Prüfungsdauer¹⁴ - noch keineswegs als Reifezeugnis für die jungen Demokratien gelten. Vielmehr war sie nicht nur im Falle Kroatiens erst ein Anfang und keinesfalls das Ende eines langwierigen Prozesses.¹⁵

Im Zusammenhang hiermit hat der Europarat das so genannte Monitoring eingeführt. Hierbei handelt es sich um eine *nachträgliche* Überprüfung von gestellten Bedingungen, welche neue Mitglieder auch noch nach ihrem Beitritt erfüllen sollen.¹⁶ Die Venedig-Kommission ist im Rahmen dieses Mo-

¹¹ Konsolidierung bedeutet die Transformation der Anordnungen, Normen und politischen Lösungen, die direkt nach dem Fall des vorherigen Systemes entstanden sind in verlässliche kooperative und kompetitive Strukturen, die von den politischen Akteuren und Gruppen regelmäßig praktiziert und freiwillig akzeptiert werden. Siehe Przeworski, *Democracy and the market*, S. 26.

¹² Vgl. Pogany (Fn. 3), S. 158ff.

Hierfür seien auch Beispiele aus der Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit genannt: In der Tschechoslowakei wurde als Spätfolge des Prager Frühlings versucht, ein Verfassungsgericht einzuführen. Das Verfassungsgesetz vom 27.10.1968 sah die Errichtung von Verfassungsgerichten sowohl auf Bundesebene als auch in den Teilrepubliken vor. Allerdings sind die erforderlichen Ausführungsgesetze niemals ergangen, so dass die verfassungsrechtlichen Regelungen tote Buchstaben blieben (vgl. Brunner, *Die neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa*, ZaöRV 93, 819 (822)). Auch alleine die Einführung eines Verfassungsgerichts vermochte nicht eine verfassungsstaatliche Transformation zu garantieren: In Weißrussland beispielsweise hat das Verfassungsgericht selbst offensichtliche Verfassungsverstöße eines autoritären, postkommunistischen Präsidenten nicht verhindert.

¹³ Ebenso Althaus, *Rußlands Weg in den Europarat*, S. 160.

¹⁴ Nach mehr als vier Jahren beschloss der Europarat im Herbst 1996 die Aufnahme Kroatiens als 40. Mitglied.

¹⁵ Vgl. Fischer, *Zagreb will mit dem Haager Tribunal zusammenarbeiten*, *Neue Zürcher Zeitung*, vom 7. November 1996, S. 3.

¹⁶ Erstmals wurde das Monitoring 1992 bei der Aufnahme der Slowakei erprobt. Spä-

monitoring-Prozesses mehrfach eingeschaltet worden.¹⁷

In dem Bemühen, die rechtlichen Standards in allen Ländern mit denen des Europarates zu harmonisieren, setzt daher die Venedig-Kommission ihre Zusammenarbeit mit den einzelnen Staaten fort und intensiviert sie teilweise sogar.¹⁸

2. Das Arbeitsfeld Verfassungsgerichtsbarkeit

Die Arbeit und der Einfluss der Venedig-Kommission im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit steht im Mittelpunkt des vertiefenden, besonderen Teils der Untersuchung.

Das Thema Verfassungsgerichtsbarkeit ist unter anderem deswegen zur Analyse der Arbeit der Kommission ausgewählt worden, weil sich im vergangenen Jahrzehnt der „Siegeszug der Verfassungsgerichtsbarkeit“¹⁹ nach der politischen Wende auch in Ost- und Mitteleuropa fortsetzte.²⁰ Fast alle Staaten haben sich in ihren neuen Verfassungen schnell für die Einrichtung spezialisierter, von der übrigen Gerichtsbarkeit getrennter Verfassungsgerichte entschieden. Im Zusammenhang mit einer Analyse der Gründe für diesen Siegeszug wird das Konzept von Verfassungsgerichtsbarkeit mit seinem geschichtlichen und theoretischen Hintergrund, auf dem auch die Beratungstätigkeit der Experten der Venedig-Kommission basiert, ebenso zu beleuchten sein wie die Verfassungskontrolle in den Ostblockstaaten vor 1990.

Bereits die Bezeichnung „Europäische Kommission für Demokratie durch

ter folgten Rumänien, die Ukraine und andere Staaten, welche die Beitrittsvoraussetzungen zwar noch nicht erfüllten, die aber in das System des Europarates eingebunden werden sollten. Vgl. insgesamt hierzu: Althausser (Fn. 13), S. 86; Djerić, Admission to Membership of the Council of Europe and Legal Significance of Commitments Entered into by New Member States, ZaöRV 2000, 605 (605ff.).

¹⁷ Zur Rolle der Venedig-Kommission im Hinblick auf das Monitoring: CDL (95) 010 und CDL (95) 022.

¹⁸ Vgl. La Pergola, Ansprache zum zehnten Jahrestag der Venedig-Kommission, S. 3.

¹⁹ So Häberle, Verfassungsgerichtsbarkeit im Vergleich, DÖV 86, 830 (831); ders., im Vorwort zu: Häberle (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit, S. XI; vgl. auch Zierlein, Die Bedeutung der Verfassungsrechtsprechung für die Bewahrung und Durchsetzung der Staatsverfassung, EuGRZ 91, 301 (301f.).

²⁰ Vgl. Brunner (Fn. 12), 826ff.; ders., Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 30. Juni 92, S.12 („Meilenstein auf dem Weg in die Rechtsstaatlichkeit“); Grote, Das Rechtsstaatsprinzip in der mittel- und osteuropäischen Verfassungsrechtspraxis, in: Frowein/Marauhn (Fn. 1), S. 8.

Recht“ zeigt die Zielsetzung und das Arbeitsprogramm des Expertengremiums auf. Sein spezielles Arbeitsfeld sind die rechtlichen Absicherungen zur Gewährleistung der Demokratie; vgl. Art. 1, 1. der Satzung der „Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht“.²¹ Die Verfassungsgerichtsbarkeit erbringt für die Funktionsfähigkeit des demokratischen Staates eine besondere, unverzichtbare Leistung.²² Insbesondere bei der festen Verankerung der Demokratie in posttotalitären Staaten ist das für die Auslegung der jungen Verfassungen zuständige Gericht von herausragender Bedeutung.²³

Nach Inkrafttreten der Verfassungen besteht heute die Schwierigkeit der jungen Demokratien in dem Vollzug der Normen. Beim Heranwachsen von rechtsstaatlichen und demokratischen Strukturen müssen die abstrakten Vorschriften mittels ihrer Auslegung die Kraft gewinnen, die politische und gesellschaftliche Realität eines Landes zu lenken. Diese Verfassungsinterpretation ist eine der wichtigsten Aufgaben der neuen Verfassungsgerichte.²⁴ Die Praxis dieser Gerichte in Osteuropa zeigt, wie entscheidend die von ihnen behandelten Sachverhalte für die Bildung und Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit in den neuen Demokratien sind.²⁵

Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist und bleibt daher als institutionalisierte Kontrolle der Staatsgewalt ein „Schlüsselthema“²⁶ im Kontext von „Demokratie durch Recht“.²⁷ Die Arbeit und der Einfluss der Venedig-Kommission sollen deswegen vor allem im Hinblick auf das Arbeitsfeld Verfassungsgerichtsbarkeit untersucht werden.

II. Gang der Untersuchung

Die Untersuchung besteht aus einem allgemeinen und einem besonderen

²¹ Im Weiteren nur noch: Satzung, abgedruckt im *Anhang 1*.

²² Vgl. von Brünneck, Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien, S. 133ff.; Stalev, Verfassungssysteme im Umbruch, S. 97. (hierauf sei an dieser Stelle nur kurz hingewiesen, mehr dazu siehe unten: *Abschnitt C. III.*)

²³ Vgl. Grote (Fn. 20), S.7f.; Hartwig (Fn. 6), 937; Pogany (Fn. 3), S. 169f.

²⁴ Vgl. Summary of discussions, in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Science and technique of democracy, No. 1), S. 2f.

²⁵ Vgl. Stalev (Fn. 22), S.97.

²⁶ So La Pergola (Fn. 18), S. 3.

²⁷ Vgl. auch Malinverni, L'expérience de la Commission européenne pour la démocra-

Teil. Der allgemeine Teil (Abschnitte A. und B.) führt nicht nur in die Arbeit der Kommission ein, sondern beleuchtet auch ihre Gründungsgeschichte, stellt ihre Satzung dar und ordnet sie in den völkerrechtlichen Kontext ein. Außerdem bietet er einen Überblick über die Aktivitäten der Kommission. Hier werden die inhaltliche Ausrichtung, das Instrumentarium des Expertengremiums, seine Arbeits- und Argumentationsweise, die geographische Ausrichtung und die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen beschrieben.

Der besondere Teil (Abschnitte C. und D.) beginnt mit der Erläuterung einiger Grundlagen zum Thema Verfassungsgerichtsbarkeit. Ein Abriss der historischen Entwicklung und die Erläuterung der fundamentalen Modelle der Verfassungskontrolle mündet in Anmerkungen zur Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit für die Demokratie. Danach werden die Stellungnahmen der Venedig-Kommission zur Errichtung der neuen Gerichte in Mittel- und Osteuropa dargestellt und analysiert.

III. Zweck und Kontext der Untersuchung

Zweck der Untersuchung ist primär, die „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht“ vorzustellen. Ihre Arbeit im Hinblick auf die Schaffung der neuen Verfassungen ist bisher noch kaum analysiert worden. Diese Untersuchung konzentriert sich auf eine Darstellung des Beitrages der Venedig-Kommission zu der Errichtung von Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa. Die Judikatur einzelner Verfassungsgerichte soll hierbei – insoweit dies vertretbar ist – nur eine untergeordnete Rolle spielen. Ein Überblick über die Stellungnahmen der Kommission wird zeigen, wo die Probleme der Länder bei der Errichtung einer wirksamen Verfassungskontrolle lagen und welche Kritikpunkte die Experten der Kommission hierbei immer wieder angesprochen haben. Außerdem soll ermittelt werden, inwiefern die Gutachten der Venedig-Kommission einen Einfluss auf die Gesetzgebung der einzelnen Länder gehabt haben.

In einer globalisierten Gesellschaft, in der immer weniger Aktivitäten einen rein nationalen Charakter behalten, spielen auch bei der Entwicklung von

Verfassungsrecht Übertragungen aus den Rechtssystemen anderer Länder eine große Rolle. Die Arbeit der Venedig-Kommission bewegt sich im Kontext der Harmonisierung rechtlicher Rahmenbedingungen. In den europäischen Staaten ist es zu einer immer stärkeren Annäherung des Verfassungsrechtsdenkens gekommen. *Frowein* hält es deswegen mittlerweile für gerechtfertigt, von einem „europäischen Verfassungsraum“ zu sprechen.²⁸ Die Harmonisierung besteht allerdings nicht nur aus einer präzisen Arbeit an kleinen Details. In ihr spiegeln sich vielmehr auch Grundsätze und allgemeine Wertvorstellungen wieder. Solche fundamentalen Prinzipien finden ihren Ausdruck in den Normen der Verfassungen.²⁹ Die Arbeit wird daher ebenso untersuchen, inwieweit die Experten der Venedig-Kommission bei der Ausarbeitung ihrer zahlreichen Stellungnahmen, insbesondere zum Thema Verfassungsgerichtsbarkeit, an der Fixierung derartiger europäischer Standards teilgehabt haben.

²⁸ Frowein im Vorwort zu: Frowein/ Marauhn (Fn. 1) und im Vorwort zu: Frowein/ Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar, S. XI. Vgl. hierzu auch: Frowein, Die Europäisierung des Verfassungsrechts, in: Badura/ Dreier (Hrsg.), Festschrift, 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 1. Band (Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsprozeß), S. 209ff.

²⁹ Buquicchio/ Garrone, L'harmonisation du droit constitutionnel européen: La contribution de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, in: Haller/ Krüger/ Petzold (Hrsg.), Law in Greater Europe, S. 323ff.

B. Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht

Zunächst soll die Venedig-Kommission beginnend mit der Gründungsgeschichte allgemein vorgestellt werden. Aus den Hintergründen und Motiven der Gründung lassen sich bereits Rückschlüsse im Hinblick auf die spätere Arbeit der Kommission ziehen.

I. Gründung

Schon im Mai 1988 hatte *Antonio La Pergola*, damaliger italienischer Minister für Europaangelegenheiten und heutiger Präsident der Venedig-Kommission, in der 82. Sitzung des Ministerkomitees des Europarates die Gründung einer europäischen Kommission vorgeschlagen, die sich mit dem Thema Demokratie durch Recht beschäftigen sollte. Hochqualifizierte, unabhängige Rechtsexperten sollten den Mitgliedstaaten des Europarates beratend zur Seite stehen. Die Kommission war als eine „Verkörperung der gemeinsamen Rechtskultur“ konzipiert. Die italienische Gründungsinitiative zeigte sich überzeugt davon, dass Demokratie und Frieden untrennbar mit dem Rechtsstaatsprinzip verbunden sei, wie es in den damaligen Mitgliedstaaten des Europarates verstanden wurde. Schon diese Initiative war von dem Gedanken getragen, dass sich die westliche³⁰ Konzeption von Verfassungsstaatlichkeit früher oder später auch auf der anderen Seite des „Eisernen Vorhanges“ ausbreiten werde.³¹

Im Juli 1989 bekannte sich der sowjetische Präsident Gorbatschow vor der parlamentarischen Versammlung in Straßburg zu dem demokratischen Grundkonzept des Europarates und bezeichnete die Organisation als einen tragenden Pfeiler in seinem Konzept eines künftigen gemeinsamen europäischen Hauses.³² Das Bekenntnis wurde zum politischen Signal für Reform-

³⁰ Unter der Bezeichnung „westlich“ werden an dieser Stelle und im Folgenden die Konzeptionen, Staaten bzw. Demokratien verstanden, deren Grundlagen unmittelbar auf den Ergebnissen der englischen, der amerikanischen und der französischen Revolutionen des 17. und 18. Jahrhunderts beruhen.

³¹ Zur Gründungsgeschichte: La Pergola (Fn. 18), S. 1.

³² Allgemein zu der Außenpolitik Gorbatschows: Meissner, Vom Sowjetimperium zum eurasischen Staatensystem, S. 30ff.; Müllerson, International Law, Rights and Politics, Development in Eastern Europe and the CIS, S. 160ff.

kräfte in ganz Mittel- und Osteuropa.³³ Drei Monate danach öffnete Ungarn seine Grenzen, vier Monate später fiel die Berliner Mauer.

Der Westen hat sofort auf die Öffnung der mittel- und osteuropäischen Staaten reagiert. Sowohl auf bilateraler Ebene als auch innerhalb der Europäischen Union und des Europarates wurde versucht, die Länder bei der Transformation zu unterstützen.³⁴ In der Umbruchsituation entwickelte sich die Idee von der Gründung der Kommission von einem interessanten Gedanken zu einer „offensichtlichen Notwendigkeit“.³⁵ War sie vorher noch als primär akademisches Forum konzipiert gewesen, rückte nun die praktische Rechtsberatung ebenso in das Blickfeld der Initiative. Die mittel- und osteuropäischen Länder, die einen entsprechenden Willen zeigten, sollten bei ihren Bemühungen unterstützt werden, den Prinzipien des Europarates zu genügen.³⁶ Hierzu war es erforderlich, die Beratungskapazität des Europarates zu erhöhen.³⁷

Die endgültige Entscheidung zur Gründung der Kommission fiel dann auf einer Konferenz der europäischen Außenminister in Venedig am 19./20. Januar 1990.³⁸ Die Satzung wurde am 10. Mai des selben Jahres vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedet.³⁹

II. Hintergründe und Motive

Das Interesse an der Gründung einer „Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht“ soll zunächst aus der Perspektive der ost- und mit-

³³ Vgl. Tarschys (Fn. 9), S. 46. Allgemein zu der Beziehung zwischen Perestroika und Völkerrecht: Butler, *Perestroika and International Law*, S.1ff.; Carty/ Danilenko, *Perestroika and International Law*, S.1ff.

³⁴ Vgl. Rogati, *Cooperazione giuridica in Europa: la „Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto“*, Relazione, Secondo Congresso della Associazione europea per la legislazione, S.1f.

³⁵ La Pergola (Fn. 18), S. 1. Vgl. auch Salinas Alcega (Fn. 2), S. 17f.

³⁶ Vgl. Benoit-Rohmer in: *The International Institute for democracy* (Hrsg.), *The re-birth of democracy*, S.5; Malinverni, *La prevention des violations des droits de l'homme, La contribution de la Commission européenne pour la démocratie par le droit*, S. 2.

³⁷ Vgl. Bartsch, *Council of Europe – Legal Co-operation in 1991*, YEL 91, 533 (534); Haller (Fn. 7), S. 59f.

³⁸ Vgl. Garrone, *The Venice Commission approaches its tenth birthday*, *Rivista di studi politici internazionali*, 1999, 527 (527f.).

³⁹ Allerdings wurde die Venedig-Kommission zunächst nur für eine Übergangsperiode von zwei Jahren gegründet. Vgl. Resolution (90) 6 on a partial agreement establishing the European Commission for Democracy through Law; abgedruckt im *Anhang 1*.

teleuropäischen Staaten betrachtet werden.

1. Perspektive der ost- und mitteleuropäischen Staaten

Weshalb sich die mittel- und osteuropäischen Staaten mit ihrem Bedürfnis nach Rechtsberatung an den Westen wandten und damit die Gründung einer rechtsberatenden Organisation erforderlich machten, hat vor allem zwei Ursachen.

a) Internes Legitimationsdefizit

Zunächst verloren die ehemaligen Ostblockstaaten mit der Ideologie des Kommunismus auch das bisherige Fundament ihrer staatlichen Machtausübung. Sie standen also vor der Frage, worauf staatliche Herrschaft nun begründet werden konnte. Dies gestaltete sich insbesondere insofern schwierig, als in der revolutionären Umbruchzeit die Wertvorstellungen der einzelnen Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedlich waren.⁴⁰

Die von Max Weber aufgestellten Kategorien staatlicher Legitimation liefern für die Herrschaftsbegründung drei Ansätze⁴¹, die auch in Mittel- und Osteuropa beobachtet werden konnten: die Tradition, das Charisma der die Staatsgeschichte lenkenden Personen und die Legalität, welche in den westlichen Demokratien die bedeutendste Rolle spielt. Gerade im Hinblick auf diese letztere Form der Begründung bestand allerdings das Problem, dass Legalität denotwendig bereits das voraussetzt, was sie erst noch erschaffen soll: das Recht. Denn die verfassungsgebende Gewalt ist eine ursprüngliche Gewalt. Demzufolge kann die Verfassung nicht das Verfahren ihres eigenen Zustandekommens bestimmen.⁴² Gleiches gilt, wenn auf den demokratischen Willen des Volkes gebaut wird.⁴³ Auch dieser muss erst definiert werden, bevor er als Medium der Herrschaftsbegründung taugt. Insoweit bestand also für die mittel- und osteuropäischen Staaten ein Legitimationsdefizit.⁴⁴ Dieses Problem war bei dem Übergang von einer totalitären

⁴⁰ Vgl. Bleckmann, Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre, S. 460f.

⁴¹ Siehe: Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 822.

⁴² Brunner, Verfassungsgebung in Osteuropa, Osteuropa-Recht 95, 258 (259).

⁴³ Vgl. Brunner, Politischer Systemwandel und Verfassungsreform in Osteuropa, S. 25.

⁴⁴ Dieses Problem findet sich umfassend und völlig zutreffend dargestellt bei: Hartwig (Fn. 6), 919ff. und auch Brunner (Fn. 43), S. 3ff.

oder autoritären Diktatur zur Demokratie, den die Länder in Ost- und Mitteleuropa vollzogen, in besonderer Schärfe zu erkennen. Denn eine diktatorische Verfassung bzw. Verfassungswirklichkeit ist schon ihrem Wesen nach nicht auf demokratischen Wandel ausgerichtet.

Daher musste es für die Transformationsstaaten nahe liegen, jenes Legitimationsdefizit auch dadurch auszugleichen, dass sie sich an den Westen wandten. So konnte nämlich von der legitimierenden Kraft, welche die Verfassungsbestimmungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten des Europarates entfalteten, auf eine schlechthin von ihnen ausgehende legitimierende Wirkung geschlossen werden.⁴⁵ Hierin sahen die Mittel- und Osteuropäer eine kompensierende Legitimationsfunktion im Hinblick auf die Erschaffung und die spätere Auslegung ihrer Verfassungen.⁴⁶

Zudem beeinflusste der damalige Zeitdruck die Wahl bestimmter Verfassungsmodelle. Unmittelbar nach der Wende war sich noch niemand sicher, wie lange Demokratie und Unabhängigkeit noch andauerten.⁴⁷ Zudem benötigte auch die Wirtschaft der einzelnen Staaten, die ebenfalls vor einem Systemwechsel stand⁴⁸, schnelle Investitionen aus dem Ausland; die ausländischen Investoren verlangten aber Rechtssicherheit.⁴⁹ In dieser Situation erhofften sich die Staaten, dass von den bereits erprobten westlichen Modellen eine stabilisierende Wirkung ausgehen würde. Ein verfassungsrechtliches Experimentieren sollte durch den Rückgriff auf das im Westen vorhandene Reservoir an potenziellen Lösungsmöglichkeiten abgekürzt und die staatliche Konsolidierung somit beschleunigt werden.⁵⁰

b) Integration in die europäische Völkerrechtsgemeinschaft

Ein weiterer Grund für die Notwendigkeit der Rechtsberatung bestand in

⁴⁵ „Alle demokratischen Verfassungen der Welt wurden konsultiert, alles, was modern ist und sich bewährt hat, wurde in Betracht gezogen“, berichtet „Neuer Weg“ am 20.11.1991 auf S.1 zum Beispiel über die Ausarbeitung der neuen rumänischen Verfassung.

⁴⁶ Vgl. Hartwig (Fn. 6), 920f.; Sólyom, Anmerkungen zur Rezeption auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Rechte aus ungarischer Sicht, in: Frowein/ Marauhn (Fn. 1), S. 215.

⁴⁷ Vgl. Sólyom (Fn. 46), S. 214f.

⁴⁸ Zu dem Problem der Gleichzeitigkeit des Systemwechsels in Wirtschaft und Politik: von Beyme, Systemwechsel in Osteuropa, S. 80.

⁴⁹ von Münch, Rechtsexport und Rechtsimport, NJW 94, 3145 (3146).

dem Streben der mittel- und osteuropäischen Staaten nach Anschluss an die europäische Völkerrechtsgemeinschaft.⁵¹ Für die „Rückkehr oder den ersten Schritt nach Europa“ bot sich zunächst die Integration in den Europarat an.⁵²

Nun sind zwar die Ziele des Europarates generell weit gesteckt, seine Handlungsmöglichkeiten als rein zwischenstaatlich konzipierte Organisation ohne Abgabe nationaler Souveränitätsrechte indes gering. Der Europarat als Konsultations- und Koordinierungsorgan verfügt im Gegensatz etwa zu den Vereinten Nationen über keinerlei Möglichkeiten, seine Ziele militärisch oder durch wirtschaftliche Sanktionsmechanismen durchzusetzen.⁵³ Insbesondere auch im Vergleich zur Europäischen Union sind seine Möglichkeiten angesichts fehlender Kompetenzen und eines wesentlich niedrigeren Budgets gering.

Daraus folgt aber nicht unbedingt, dass er über keinerlei Mittel verfügt, auf tatsächliche oder potenzielle Mitgliedstaaten einzuwirken. Weil eine Mitgliedschaft für die Staaten Ost- und Mitteleuropas politisch begehrenswert war, konnten auch ohne explizite rechtliche Grundlagen durch politischen Druck Änderungen und Verbesserungen der Standards herbeigeführt werden⁵⁴: Zunächst erfordert der Beitritt die Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 3 der Satzung des Europarates. Hiernach sind die Anerkennung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Herrschaft des Rechts (Rechtsstaatsprinzip) Bedingungen für die Mitgliedschaft.⁵⁵ Bei schweren Verletzungen des Art. 3 sieht die Satzung überdies die Beendigung der Mitgliedschaft vor; vgl. Art. 8 der Satzung des Europarates. Neben den genann-

⁵⁰ Hartwig (Fn. 6), 920.

⁵¹ Hierzu allgemein: Haller, *L'Assemblée Parlementaire et les conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe*, in: Haller/ Krüger/ Petzold (Hrsg.), *Law in Greater Europe*, S. 27ff.; Flauss, *Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe*, EJIL 94, 401 (401ff.); Rogati (Fn. 34), S. 1ff.; zu den Gründen, die z.B. die Russische Föderation zur Mitgliedschaft im Europarat bewegt haben: Althaus (Fn. 13), S. 64ff.

⁵² Vgl. Bartsch (Fn. 37), 533f.; Tarschys (Fn. 9), S. 45ff.

⁵³ Vgl. Conforti, *Diritto Internazionale*, S. 172ff. u. 394; Ipsen, *Völkerrecht*, § 34, Rn. 2ff.

⁵⁴ Vgl. unten: die *Abschnitte B. IV. 2d) und 5c) sowie der Abschnitt D.*

⁵⁵ Vgl. Ipsen (Fn. 53), § 34, Rn. 3; Klein in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Abschnitt, Rn. 244; Bauer, *Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie, spricht in diesem Zusammenhang von einer „Konditionalität der Mitgliedschaft“*, S. 171.

ten allgemeinen Kriterien wurden für die neuen Bewerberstaaten auf dem Wiener Gipfeltreffen im Oktober 1993 zusätzliche Voraussetzungen formuliert.⁵⁶ Hiernach muss der antragstellende Staat seine Institutionen und seine Rechtsordnung in Übereinstimmung mit den grundlegenden Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaates und der Achtung der Menschenrechte gebracht haben. Die Volksvertreter müssen auf dem Wege freier, gleicher, und allgemeiner Wahlen bestimmt werden.⁵⁷ Die Garantie der Meinungsfreiheit, insbesondere der Freiheit der Medien, der Schutz der nationalen Minderheiten und die Achtung der Grundsätze der Völkerrechts sind bei der Beurteilung jeder Bewerbung entscheidende Kriterien. Wesentlich war auch noch die Verpflichtung, die Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen und binnen kurzer Frist die Gesamtheit ihrer Kontrollbestimmungen anzuerkennen.⁵⁸

Zu der Frage, ob die mittel- und osteuropäischen Staaten diesen Anforderungen genügen, hatte der Europarat bald ein komplexes Verfahren entwickelt und teilweise umfangreiche Untersuchungen angestellt.⁵⁹ Als Beispiel sei das Verfahren der Aufnahme der Russischen Föderation genannt.⁶⁰ Be-

⁵⁶ Vgl. zum vollen Wortlaut dieser „Wiener Erklärung“: EuGRZ 93, 484-487.

⁵⁷ Vgl. hierzu auch: Bauer (Fn. 55), S.170ff.

⁵⁸ Seit der Reform des Rechtsschutzsystemes des Europarates durch das 11. Protokoll zur EMRK (BGBl. 1995 II, S. 578 = EuGRZ 94, 323) können alle Bürger der Mitgliedstaaten des Europarates unabhängig davon, ob ihr Heimatstaat die Beschwerdemöglichkeit anerkannt hat oder nicht, beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Rechtsschutz suchen.

⁵⁹ Vgl. Djerić (Fn. 16), 605ff.; Flauss (Fn. 51), 404ff.; Winkler, *Democracy and Human Rights in Europe, A Survey of the Admission Practise of the Council of Europe*, *AJPIL* 95, 147 (147ff.).

⁶⁰ Vgl. zu diesem Verfahren die Darstellungen bei: Althaus (Fn. 13), S. 95ff.; Janis, *Russia and the ‚Legality‘ of Strasbourg Law*, *EJIL* 97, 93 (97).

Bei der umstrittenen Aufnahme der Russischen Föderation prallen die grundsätzlich im Zusammenhang mit der Aufnahme der ehemaligen Ostblockstaaten vertretenen Argumente aufeinander: Einerseits wird auf die Gefahr der Erosion der strengen Anforderungen des Europarates hinsichtlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte hingewiesen (so z.B. Ipsen (Fn. 53), § 34 Rn. 3). Auf der anderen Seite besteht abgesehen von dem politischen Druck, der sowieso für die Aufnahme sprach, die Möglichkeit, intensiver auf die Staaten einzuwirken, einem Rückfall in totalitäre Verhaltensweisen entgegenzuwirken und den Europarat zu einer gesamteuropäischen Organisation auszubauen (vgl. Klein (Fn. 55), Rn.244). Auch könnte man dem Europarat im Falle einer Nichtaufnahme der europäischen Staaten vorwerfen, sich seiner regionalen Verantwortung zu entziehen. Der Europarat legt mit der Aufnahme der Russischen Föderation größeres Gewicht auf politische als auf rechtliche Aspekte. Zu der Strategie „Wandel durch Einbindung“: Antretter, *Der Standort des Europarates im Europäischen Institutionsgefüge*, in: Haller/ Krüger/ Petzold (Hrsg.), *Law in Greater*

reits im Mai 1992 hatte Rußland den offiziellen Antrag auf Mitgliedschaft im Europarat gestellt. Erst im Februar 1996 fand die offizielle Aufnahmezeremonie statt. Während der fast vierjährigen Prüfung der Beitrittsvoraussetzungen wurden beispielsweise Berichterstattergruppen der beteiligten Ausschüsse der parlamentarischen Versammlung des Europarates gebildet⁶¹, zahlreiche Berichte und Stellungnahmen abgegeben⁶², Kontaktgruppen konstituiert und ad-hoc Komitees für besondere Anlässe installiert.⁶³ Der Beitritt wurde dann aufgrund der aufgedeckten Mängel in Bezug auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit lange hinausgezögert. Im Hinblick auf die Länge des Aufnahmeverfahrens vergleichbar ist der Fall Kroatiens.⁶⁴ Erst nach über vierjähriger Prüfung, an welcher die Venedig-Kommission maßgeblich beteiligt war⁶⁵, und unter speziellen Bedingungen wurde die Aufnahme beschlossen.⁶⁶

Im Rahmen seiner Möglichkeiten hat der Europarat die aufnahmewilligen Staaten also durchaus gedrängt, sich seinen Maßstäben anzupassen. Damit der politische Wunsch nach Integration erfüllt werden konnte, waren die ost- und mitteleuropäischen Staaten deshalb gezwungen, sich westlichen Standards anzunähern. Weil die Transformationsstaaten allerdings im Hin-

Europe, S. 270ff.

⁶¹ Hierzu gehörten die folgenden Ausschüsse: Political Affairs Committee, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Committee on Relations with European Non-Member Countries.

⁶² Zentrale Bedeutung hatten: Doc. 7443, Strasbourg, 2. January 1996, Report by the Political Affairs Committee on Russia's request for membership on the Council of Europe, Rapporteur: Muehlemann und Doc. 7483, Strasbourg, 18. January 1996, Opinion on Russia's application for membership of the Council of Europe, Rapporteur: Binding.

⁶³ So anlässlich der Wahlen bzw. des Referendums 1993, der Wahlen 1995 und des Tschetschenienkrieges (Das Verfahren wurde anlässlich des Tschetschenienkrieges suspendiert und der Europarat hat klar Stellung bezogen; vgl. nur Doc. 7230, Strasbourg, 31. January 1995, Report on Russia's request for membership in the light of the situation in Chechnya, Rapporteur: Mr. Muehlemann und Resolution 1055 (1995) on Russia's request for membership in the light of the situation in Chechnya, adopted by the Assembly on 2. February 1995. Vgl. außerdem: Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 7. April 2000, S. 1.

⁶⁴ Vgl. zur Aufnahme Kroatiens: Hoffmeister, Kroatiens Beitritt zum Europarat und seine Auswirkungen auf die kroatische Verfassungsgerichtsbarkeit, EuGRZ 97, 94 (94ff.).

⁶⁵ Vgl. CDL (96) 026. (Unter den Aufnahmebedingungen waren drei Empfehlungen der Venedig-Kommission, siehe hierzu: Nick, New Prospects for Croatia's Cooperation with the Venice Commission, Croatian International Relations Review, 99, 163 (166)).

blick auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wenig Erfahrung hatten⁶⁷, lag es sehr nahe, dass sie sich mit der Frage, wie sie mit ihren Verfassungen und einfachen Gesetzen den Maßstäben des Europarates genügen konnten, an die westlichen Demokratien wandten. Diese angesichts der politischen und wirtschaftlichen Interessen vorhersehbare Orientierungsrichtung erhöhte das Bedürfnis der Einrichtung einer rechtsberatenden Institution eben durch den Europarat.

Der Beitritt zum Europarat gilt zugleich als Vorbereitung des Beitritts zu den Europäischen Gemeinschaften bzw. der Europäischen Union.⁶⁸ Hier erfordert die Aufnahme wiederum die Erfüllung der Voraussetzungen der Art. 6 und 49 EUV.⁶⁹ Auch im Hinblick auf diese weitere Stufe des Integrationsprozesses wurde die Beratungstätigkeit der Venedig-Kommission schon unmittelbar in Anspruch genommen.⁷⁰

c) Zusammenfassung

Die Ursachen für die Gründung einer rechtsberatenden Kommission lagen also einerseits in der *innerstaatlichen* Umbruchsituation. Andererseits ermöglichte das Streben der Transformationsstaaten nach Integration in die westliche Völkerrechtsgemeinschaft einen von *außen* auferlegten öffentlichen und diplomatischen Druck zur Annäherung an die Maßstäbe der westlichen Demokratien.

2. Perspektive des Europarates

Die Interessen des Europarates korrespondierten mit denen der ost- und

⁶⁶ Hierzu: Althaus (Fn. 13), S. 158ff.; Hoffmeister (Fn. 64), 94.

⁶⁷ Zu der verfassungsrechtlichen Situation in den mittel- und osteuropäischen Ländern vor 1990 siehe auch unten: *Abschnitt C. III. 2.*

⁶⁸ Zu der diesbezüglichen Zusammenarbeit zwischen Europarat und Europäischer Union: Machinska, The significance of co-operation between the Council of Europe and the European Union for countries preparing for membership in the EU, in: Haller/Krüger/Petzold (Hrsg.), *Law in Greater Europe*, S. 294ff.; Fast alle ehemaligen Ostblockstaaten (mit Ausnahme der GUS-Staaten) hatten alsbald eine Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 18. Oktober 1999, S.1.

⁶⁹ Vgl. allgemein zu den Beitrittsvoraussetzungen: Oppermann, *Europarecht*, Rn. 1843ff.; Streinz, *Europarecht*, Rn. 78ff.

⁷⁰ So zum Beispiel im Fall Estlands: CDL (97) 052; CDL (98) 005; CDL-INF (98) 010; CDL (98) 039 oder Bulgariens (im Hinblick auf die auch von der EU verlangte Justizreform; die Begutachtung erfolgte auf Anfrage der Parlamentarischen Versamm-

mitteleuropäischen Staaten insbesondere im Hinblick auf das Streben nach europäischer Integration.

Der Umbruch in den Ost-West-Beziehungen brachte mit sich, dass der Europarat die Chance hatte, in den neunziger Jahren wieder einem seiner Gründungsziele⁷¹ nachzugehen: der Mitwirkung an einer gesamteuropäischen Einigung.⁷² Dies erkannte auch die Straßburger Organisation selbst: „Die historischen Ereignisse in Mittel- und Osteuropa gaben der Versammlung die einmalige Chance, zur Integration dieser Länder in die Familie der europäischen Demokratien beizutragen und die europäische Zusammenarbeit auf alle Länder Europas auszudehnen.“ Der Europarat wollte den „Demokratisierungsprozess dieser Länder im Hinblick auf eine Mitgliedschaft im Europarat (...) unterstützen.“⁷³

Mit der Integration der Transformationsstaaten war allerdings die Gefahr der Erosion der Prinzipien des Europarates verknüpft. Dem Europarat wird diesbezüglich vorgeworfen, er gebe angesichts der schnellen Aufnahme jener Staaten seine strengen Anforderungen hinsichtlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte völlig auf.⁷⁴ Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, hat der Europarat seine Strukturen an die neuen Aufgaben angepasst.⁷⁵

In diesem Kontext steht die Gründung der Venedig-Kommission, deren Aufgabe es war, den beitriftswilligen Reformstaaten vor und nach der Auf-

lung des Europarates): CDL-INF (99) 005; CDL (99) 037, 021, 020.

⁷¹ In einer Rede in Zürich hatte Churchill 1946 erklärt: „We must build a kind of United States of Europe“. Im Jahr 1949 trat der Europarat an, diese Forderung in Angriff zu nehmen. Es sollte ein Forum der Zusammenarbeit aller Staaten Europas auf der Grundlage der Herrschaft des Rechts, der Achtung der Menschenrechte und der Demokratie gegründet werden. Vgl. zur Entstehung des Europarates umfassend Carstens, *Das Recht des Europarates*, S. 9ff.

⁷² Vgl. Althaus (Fn. 13), S. 77ff.; Novello (Fn. 7), 309.

⁷³ Die Zitate entstammen einer Broschüre des Europarates vom April 1996: *Der Europarat: Aufbau, Arbeit und Ergebnisse*, S. 8. Ein weiteres Beispiel für eine diesbezügliche Eigendarstellung des Europarates bietet die „Wiener Deklaration“ vom 9. Oktober 1993: „The Council of Europe is the pre-eminent European political institution capable of welcoming, on an equal footing and in permanent structures, the democracies of Europe freed from communist oppression. For that reason the accession of those countries to the Council of Europe is a central factor in the process of European construction based on our Organisation’s values.“ (Minutes of the Council of Europe Summit; Vienna, 8./9. October 1993, SUM (93) PV 2; a1-a4, Strasbourg).

⁷⁴ So zum Beispiel: Ipsen (Fn. 53), § 34 Rn. 3.

⁷⁵ Hierzu: Althaus (Fn. 13), S. 84ff.; Haller (Fn. 51), S. 27ff.

nahme in den Europarat beim Aufbau bzw. bei der Festigung einer parlamentarischen Demokratie sowie der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen mit juristischem Rat beizustehen.

Die Errichtung der beratenden Kommission ist insofern auch ein Beitrag zur Stärkung der Rolle des Europarates. Durch die Gründung des Gremiums deckte die Straßburger Organisation mit der Rechtsberatung ein Aufgabenfeld ab, das im Hinblick auf die Integration der neuen Demokratien große Bedeutung besaß, und konnte somit ihren Einfluss ausdehnen.⁷⁶

III. Status

Als ihre Rechtsgrundlage ist die Satzung für die Arbeit und den Status der Kommission maßgeblich. Im Folgenden wird diese Satzung zunächst zusammengefasst. Teilweise folgt auch direkt im Anschluss an den jeweiligen Artikel eine kurze Anmerkung. Auf die Satzung wird aber auch später immer wieder erläuternd Bezug genommen.

1. Satzung

Die „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht“ ist durch ein so genanntes Teilabkommen des Europarates gegründet worden.

a) Teilabkommen des Europarates

Zu den wohl wichtigsten „legislativen Tätigkeiten“ im Rahmen des Europarates gehört die Ausarbeitung und Annahme von Europaratskonventionen. Die Annahme der Vertragstexte dieser Konventionen erfolgt in der Praxis – trotz Artikel 20 d der Satzung des Europarates⁷⁷ – häufig durch einstimmige Entscheidung des Ministerkomitees.⁷⁸ Dieses Streben nach Einstimmigkeit war ein Hauptgrund für die Einführung der so genannten Teilabkommen.⁷⁹

⁷⁶ Vgl. Caggiano, La commissione per la democrazia attraverso il diritto, Rivista di diritto europeo 1989, 417 (417ff.); Caggiano spricht sogar von einem „Wiederaufstieg des Europarates“.

⁷⁷ Gem. Artikel 20 d) der Satzung des Europarates werden Entscheidungen des Komitees über nicht zuvor genannte Belange „mit einer 2/3 Mehrheit der abgegebenen Stimmen und der einfachen Mehrheit aller Vertreter, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben, gefaßt.“

⁷⁸ Vgl. allerdings Statutory Resolution (93) 027 of the Committee of Ministers on Majorities required for Decisions of Committee of Ministers.

⁷⁹ Zu diesen Teilabkommen: Statutory Resolution (51) 62 of the Committee of Minis-

An einem Teilabkommen innerhalb des Europarates sind nicht alle Mitgliedstaaten beteiligt. Solche Abkommen sind Instrumente der Flexibilität⁸⁰: Es werden Belange, die nur einen Teil der Mitgliedsländer interessieren, verfolgt. Die Finanzierung erfolgt ebenfalls nur durch diese an der Vereinbarung beteiligten Staaten. Das Ministerkomitee musste – 1990 noch in einer grundsätzlich einstimmigen Entscheidung – den Abschluss des Teilabkommens genehmigen.⁸¹ So soll gewährleistet werden, dass allgemeine Interessen der Mitgliedstaaten nicht gefährdet werden. Es besteht ferner Einverständnis darüber, dass solche Abkommen nur dann in Betracht gezogen werden sollen, wenn eine größere Anzahl von Staaten zu ihrem Abschluss bereit sind.⁸²

aa) Juristische Natur der Teilabkommen

Die genaue juristische Natur der Teilabkommen des Europarates ist weitgehend ungeklärt. Umstritten ist hierbei insbesondere die Frage, ob es sich bei solchen Vereinbarungen um völkerrechtliche Verträge oder nur um organisatorische Akte einer internationalen Organisation handelt.⁸³

Tryfonas hält das Problem der genauen juristischen Einordnung der Teilvereinbarungen für unlösbar und beschreibt sie als „Akte einer internationalen Organisation auf einer zweiten Stufe.“ Diese Ansicht kann sich zumindest auf die Praxis des Europarates im Hinblick auf den Abschluss bzw. die Auflösung der Vereinbarungen stützen. Hierfür ist nämlich nicht die Ratifikation durch die beteiligten Staaten erforderlich, sondern es genügt die Ver-

ters allowing the setting-up of Partial Agreements (auch abgedruckt in: Robertson, *The Council of Europe*, S. 236); Statutory Resolution (93) 28 of the Committee of Ministers on Partial and Enlarged Agreements und Resolution (96) 36 of the Committee of Ministers Establishing the Criteria for Partial and Enlarged Agreements of the Council of Europe.

⁸⁰ Sie sind insofern sehr vergleichbar mit der so genannten verstärkten Zusammenarbeit von einigen EU-Mitgliedern gem. Artikel 43, 44 EUV; 11 EGV. Siehe auch: Hummer/ Wagner, *Dokumente und Materialien zum Europarat*, S.162f.

⁸¹ Seit der Statutory Resolution (93) 027 of the Committee of Ministers on Majorities required for Decisions of Committee of Ministers genügt auch eine 2/3 Mehrheit. (Im Falle des Teilabkommens über die Gründung der Venedig-Kommission war die Entscheidung des Ministerkomitees am 23. April 1990 einstimmig erfolgt.)

⁸² Carstens (Fn. 71), S. 61. Eine Präzisierung der Kriterien für die Gründung von Teilvereinbarungen enthält Resolution (96) 36 of the Committee of Ministers Establishing the Criteria for Partial and Enlarged Agreements of the Council of Europe.

⁸³ Grundlegend zu diesem Problem: Tryfonas, *Le Fonds de Réétablissement du Conseil de L'Europe*, *Contribution a la Theorie Generale des Organes Subsidiaries des*

abschiedung einer entsprechenden Resolution durch das Ministerkomitee des Europarates.⁸⁴

bb) Vorteile der Organisationsform

Die Organisationsform der Teilvereinbarung bietet nicht nur für den Europarat, sondern auch für die Venedig-Kommission einige Vorteile: Sie belässt der Kommission einen Rahmen, der dieser flexibles und autonomes Arbeiten erlaubt. Insbesondere die Erledigung dringender Angelegenheiten wäre beinahe unmöglich, wenn jede Stellungnahme das zeitraubende Entscheidungsverfahren des Europarates durchlaufen müsste. Gleichzeitig wird aber auch die Verbindung zu der Mutterorganisation gewahrt, was für die Kommission eine Stärkung ihres Stellenwertes bedeutet. Sie profitiert insofern von der großen Tradition, auf die der Europarat bezüglich der Förderung der Demokratie im gesamten Europa zurückblicken kann und dem daraus resultierenden Vertrauen in die Organisation.⁸⁵

Hinzu kommt, dass das Budget des Europarates seit einigen Jahren nahezu stagniert, die Organisationsform der Teilvereinbarung aber aufgrund des separaten Budgets neue finanzielle Handlungsspielräume schafft.

cc) Gründungsmitglieder

Der Teilvereinbarung über die Errichtung der „Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht“ schlossen sich bei ihrer Gründung folgende Staaten an: Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Norwegen, Österreich, Portugal, San Marino, Spanien, Schweden, Schweiz, Türkei und Zypern.

b) Artikel 1: Der Aufgaben- und Funktionsbereich

Im Text der Gründungsresolution wird die Kommission als ein „fundamentales Instrument zur Entwicklung der Demokratie“ bezeichnet.

Artikel 1 der Satzung⁸⁶ umschreibt den Aufgaben- und Funktionsbereich

Organisation Internationales, S. 43 ff.

⁸⁴ Vgl. das Gutachten des *Directorate of Legal Affairs* des Europarates in: CM (96) 151 und die Resolution (96) 036 des Ministerkomitees vom 17. Oktober 1996.

⁸⁵ Vgl. Salinas Alcega (Fn. 2), S. 22f.

⁸⁶ Gemäß Artikel 4 Nr.4. S.2 der Satzung sind die Arbeitssprachen der Kommission Englisch und Französisch. Auch ihre Satzung ist demzufolge nur in diesen beiden Sprachen abgefaßt.

der Venedig-Kommission: Sie ist gemäß Artikel 1 Nr. 1 der Satzung ein beratendes Gremium, welches insbesondere mit den mittel- und osteuropäischen Staaten zusammenarbeitet. Ihr spezielles Arbeitsfeld sind die rechtlichen Garantien im Dienste der Demokratie. Sie soll dem Verständnis der Rechtssysteme und –kulturen sowie der Untersuchung von Problemen dienen, die bei der Arbeit, Stärkung und Entwicklung von demokratischen Institutionen entstehen. Diese Aufgaben erfüllte die Venedig-Kommission in der Praxis vor allem durch ihre Assistenz im Rechtssetzungsprozess und ihre umfassende Informationsarbeit.⁸⁷ Die Stellungnahmen der Kommission sind für die jeweiligen Staaten nicht verbindlich.

Die Kommission soll gemäß Artikel 1 Nr. 2 der Satzung den Tätigkeiten, welche die folgenden Bereiche betreffen, Priorität einräumen:

- den verfassungsrechtlichen, legislativen sowie administrativen Prinzipien und Techniken, die der Effektivität und der Festigung demokratischer Institutionen dienen, ebenso wie dem Rechtsstaatsprinzip;
- den öffentlichen Rechten und Freiheiten, vor allem denjenigen, die eine Beteiligung der Bürger an den öffentlichen Institutionen beinhalten;
- der Beteiligung lokaler und regionaler Selbstverwaltungskörperschaften an der Entwicklung der Demokratie.

c) Artikel 2: Initiative und Zusammenarbeit

Die Kommission kann - unbeschadet der Kompetenzen der Organe des Europarates – auf eigene Initiative tätig werden; vgl. Artikel 2 Nr. 1 der Satzung. Sie hat die Möglichkeit, Gesetze, Empfehlungen und internationale Abkommen zu entwerfen. Jeder Vorschlag kann vom Europarat diskutiert und angenommen werden.

Auf Anfragen der Parlamentarischen Versammlung, des Generalsekretäres oder eines Mitgliedsstaates des Europarates gibt die Kommission Stellungnahmen ab; vgl. Artikel 2 Nr. 2 der Satzung. Diese Anfragen werden durch das Ministerkomitee⁸⁸ übermittelt.

⁸⁷ Im Einzelnen zur Assistenz im Rechtssetzungsprozess und zur Informationsarbeit siehe unten: *Abschnitte B. IV. 1a) und b)*.

⁸⁸ Die Satzung versteht unter „Ministerkomitee“ das Organ in der Zusammensetzung der Staaten, die der Teilvereinbarung zugestimmt haben bzw. ihr später beigetreten

Wenn das Ministerkomitee ihre Anfrage genehmigt, können gemäß Artikel 2 Nr. 3 der Satzung auch Staaten, die nicht Mitglieder des Europarates sind, und zwischenstaatliche Organisationen von der Arbeit der Kommission profitieren. Im Verlaufe ihrer Arbeit soll die Kommission mit dem Internationalen Institut für Demokratie⁸⁹ kooperieren und Verbindungen zu anderen Dokumentations- sowie Forschungszentren aufbauen; vgl. Artikel 2 Nr. 4 und 5 der Satzung.

d) Artikel 3: Zusammensetzung

Die Kommission setzt sich aus unabhängigen Experten zusammen, die aufgrund ihrer Erfahrung in demokratischen Einrichtungen bzw. ihrer Beiträge zur Rechts- und Politikwissenschaft internationales Ansehen erlangt haben; vgl. Artikel 3 Nr. 1 der Satzung. Die an der Teilvereinbarung beteiligten Staaten benennen für die Dauer von vier Jahren jeweils ein Mitglied der Kommission. Es besteht die Möglichkeit der Wiederbenennung; vgl. Artikel 3 Nr. 2 der Satzung.

Das Ministerkomitee kann gem. Artikel 3 Nr. 3 der Satzung einstimmig entscheiden, dass auch europäische Staaten, die nicht Mitglieder des Europarates sind, an der Arbeit der Kommission teilnehmen. Nach Beratung mit der Kommission kann der betreffende Staat dann entweder ein assoziiertes Mitglied („associate member“) oder einen Beobachter („observer“) benennen. Unter den Voraussetzungen von Nr. 3 kann zudem jeder andere Staat eingeladen werden, einen Beobachter zu benennen; vgl. Artikel 3 Nr. 4 der Satzung. Alle Staaten, die ein Mitglied oder ein assoziiertes Mitglied benannt haben, sollen gem. Artikel 3 Nr. 5 auch einen Stellvertreter benennen. Die Rechte des Mitgliedes gehen, wenn er durch seinen Stellvertreter ersetzt wird, in der Praxis *mutatis mutandis* auf diesen über.⁹⁰

sind.

⁸⁹ Das Internationale Institut für Demokratie wurde unter der Schirmherrschaft der ‚Straßburger Konferenz zur Parlamentarischen Demokratie gegründet‘. Die Hauptaufgabe des Institutes ist es, die weltweite Zusammenarbeit von Regierungs-, Nicht-Regierungs- und Interparlamentarischen Organisationen zu unterstützen und zu koordinieren, um so zur Entwicklung und Stärkung von pluralistischer Demokratie beizutragen; vgl. hierzu auch Artikel 2 a. und b. der Satzung des Institutes. Informationen über die Arbeit des Institutes unter <http://www.iidemocracy.coe.int>.

⁹⁰ Vgl. auch Artikel 3 der Geschäftsordnung entsprechend des Änderungsvorschlages

aa) Benennung der Mitglieder

Die Benennung der Mitglieder erfolgt durch die einzelnen Staaten.⁹¹ Die Vorgaben der Satzung lassen den einzelnen Staaten einen großen Spielraum. Wen sie für einen „Experten“ i.S.d. Artikels halten, obliegt letztendlich ihrer eigenen Entscheidung. In der Praxis handelt es sich um angesehene Fachleute aus dem Bereich des Völkerrechtes oder des Verfassungsrechtes sowie um Politologen, hochrangige Beamte, aktive oder pensionierte Richter der nationalen Höchstgerichte oder auch um (ehemalige) Diplomaten.⁹²

Regelungen enthält die Satzung nur hinsichtlich der Dauer der Mitgliedschaft und der Möglichkeit der Wiederbenennung. In diesem Zusammenhang ist entscheidend, dass die Mitglieder „unabhängig“ sein sollen. Unabhängigkeit umfasst die Weisungs- und Handlungsfreiheit sowie – zumindest für eine bestimmte Zeitspanne – den Ausschluss einer willkürlichen Absetzbarkeit des jeweiligen Mitgliedes. Die einheitliche Festlegung der Dauer der Mitgliedschaft soll die jeweiligen Staaten der Möglichkeit berauben, „ihr“ Mitglied sofort nach einer dem Staat missfallenden Stellungnahme abzuberufen. So sollen die Mitglieder vor einer (in-) direkten Beeinflussung während ihrer Zeit bei der Kommission geschützt werden. Eine kürzere Dauer der Mitgliedschaft gefährdete zudem die Effektivität und Kontinuität der Arbeit der Kommission, welche unter der ständigen Einarbeitung neuer Mitglieder leiden könnte.

Problematisch könnte sein, dass einige Mitglieder der Venedig-Kommission in verschiedenen Positionen mit der Evaluierung einer Fragestellung betraut werden. So wurde beispielsweise das österreichische Mitglied *Matscher* sowohl als Berichterstatter der Kommission als auch als Richter des EGMR mit der Evaluierung der kroatischen Rechtslage betraut.⁹³

in CDL (2001) 011.

⁹¹ Buquicchio/ Garrone (Fn. 29), S. 328.

⁹² Eine Liste der Mitglieder der Venedig-Kommission enthält jeder Jahresbericht; vgl. zuletzt: CDL (2001) 012 (Deutsches Mitglied ist seit 1990 Prof. Dr. jur. utr. Helmut Steinberger, Bundesverfassungsrichter a. D.).

⁹³ Vgl. CDL (96) 026 und Matscher/ Hillestad Thune, Bericht vom 24. Januar 1995 über die Rechtslage in Kroatien unter besonderer Berücksichtigung des Menschen-

Außerdem gehörten einige Mitglieder zugleich den Regierungen ihrer Länder an.⁹⁴ Die Venedig-Kommission musste sich dementsprechend einen Vorwurf aus den Reihen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates gefallen lassen: Es sei wichtig, dass die Mitglieder nicht nur unabhängig sind, sondern auch nach außen unabhängig erscheinen.⁹⁵

Dieses Problem diskutiert die Kommission eingehend. Sie reagierte bereits mit einem neuen Vorschlag zur Satzungsänderung, der einige Kritikpunkte aufgegriffen und eine Modifikation des Artikels 3 empfohlen hat.⁹⁶

bb) Beteiligte Staaten

Grundsätzlich können Mitgliedstaaten des Europarates der Teilvereinbarung durch eine bloße Benachrichtigung des Generalsekretärs beitreten. Einer speziellen Einladung bedarf es nicht.⁹⁷ Wenn die Länder bereits Mitglieder des Europarates sind, haben sie sogar einen Anspruch auf die Aufnahme in die Venedig-Kommission.⁹⁸

Die ursprüngliche Satzung differenziert zwischen Staaten, die entweder Mitglieder⁹⁹ oder assoziierte Mitglieder bzw. Beobachter sind. Zwischen dem Status des assoziierten Mitgliedes und dem des Beobachters – die Staaten, welche Mitglieder des Europarates waren, konnten diesbezüglich frei auswählen – gibt es allerdings keinen Unterschied. In der Praxis wurden europäische Staaten, die nicht Mitglieder des Europarates waren, assoziierte Mitglieder. Die sonstigen Staaten erhielten den Status des Beobachters.¹⁰⁰

rechtsschutzes und der Rechte der Minderheiten: Text in HJRLJ 95, 326.

⁹⁴ Zum Beispiel war das polnische Mitglied Suchocka bereits Premierministerin und Justizministerin ihres Landes, das ukrainische Mitglied Suzanna Stanik ist ebenfalls Justizministerin, das jugoslawische Mitglied Vladimir Djeric ist Berater des Außenministers.

⁹⁵ Diese Kritik der Parlamentarier erwähnt die Venedig-Kommission in: CDL (2001) 011.

⁹⁶ Vgl. hierzu CDL (2001) 011 und siehe unten: *Abschnitt B. III. 11*).

⁹⁷ Vgl. CDL (98) 020.

⁹⁸ Im Zusammenhang mit der Frage nach der juristischen Natur einer Teilvereinbarung ist auch umstritten, ob es sich bei dem Beitritt zu einer Teilvereinbarung um einen völkerrechtlichen Akt handelt. Die Rechtsabteilung des Europarates vertritt die Auffassung, dass dies nur ein innerorganisatorischer Akt sei; vgl. hierzu das Gutachten des *Directorate of Legal Affairs* des Europarates: CM (96) 151 on Modalities governing a State's Accession to and withdrawal from Partial Agreements.

⁹⁹ Die Satzung der Venedig-Kommission versteht – im Gegensatz zu der des Europarates, vgl. Art. 5 b) der Satzung des Europarates – unter Mitgliedern nicht auch die assoziierten Mitglieder, sondern nur „Vollmitglieder“.

¹⁰⁰ Vgl. CDL (94) 003; CDL (98) 020.

Nur die Mitglieder haben gemäß Artikel 13 der Geschäftsordnung ein Stimmrecht. Auch der Haushalt der Kommission wird nur durch die Mitgliedstaaten des Teilabkommens finanziert.¹⁰¹

Mittlerweile sind fast alle Mitglieder des Europarates der Teilvereinbarung über die Venedig-Kommission beigetreten.¹⁰² Eine bemerkenswerte Ausnahme bildete lange Zeit nur die Russische Föderation. In Nachfolge der UdSSR erhielt sie den Status des assoziierten Mitgliedes.¹⁰³ Seit ihrer Aufnahme in den Europarat im Februar 1996 unternahm das Land bis zum Jahr 2000 keine Maßnahmen, die volle Mitgliedschaft zu erhalten. Die intensive Kooperation zwischen der Venedig-Kommission und der Russischen Föderation blieb hiervon allerdings unberührt.¹⁰⁴ Zu Beginn des Jahres 2002 wird nun allerdings auch die Russische Föderation volles Mitglied der Kommission.

e) Artikel 4: Präsidium, Öffentlichkeit, Geschäftsordnung

Laut Artikel 4 Nr. 1 der Satzung wählt die Kommission unter ihren Mitgliedern ein Präsidium, das sich aus einem Präsidenten, drei Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern zusammensetzt. Der Präsident soll den Vorsitz über die Arbeit der Kommission führen und sie nach außen repräsentieren; vgl. Artikel 4 Nr. 2 der Satzung.

Die Plenarsitzungen werden vom Präsidenten einberufen, der auch den Tagungsort bestimmt; vgl. Artikel 4 Nr. 3 der Satzung. Die Kommission kann hiernach auch Kammern („chambers“) einsetzen, die sich mit speziellen Fragestellungen beschäftigen.

Sie soll eine Geschäftsordnung verabschieden¹⁰⁵ und über die Veröffentlichung ihrer Aktivitäten entscheiden. Die Arbeitssprachen der Kommission

¹⁰¹ Vgl. Artikel 6 Nr.1 der Satzung und CDL (98) 020.

¹⁰² Jeder Jahresbericht enthält eine Liste der Mitgliedstaaten; vgl. zuletzt: CDL (2001) 012. Bemerkenswert ist der Fall Großbritanniens, das – obwohl es sich an der Arbeit der Kommission zu Beginn nicht interessiert zeigte – seit 1999 als Vollmitglied an ihren Aktivitäten teilnimmt.

¹⁰³ Vgl. Salinas Alcega (Fn. 2), S. 25.

¹⁰⁴ Insbesondere werden auch die Entscheidungen des Russischen Verfassungsgerichtes in das *Bulletin* und in CODICES aufgenommen.

¹⁰⁵ Die Kommission hat kurz nach ihrer Gründung eine Geschäftsordnung verabschiedet, die allerdings bisher kaum Beachtung fand. Mit den aktuellen Fragen der Satzungsänderung rückt jetzt auch die Geschäftsordnung mehr in den Vordergrund. Vgl.

sind Englisch und Französisch; vgl. Artikel 4 Nr. 4 der Satzung.¹⁰⁶

f) Artikel 5: Berater

Wenn sie es für nötig hält, kann sich die Kommission von Beratern unterstützen lassen, die besonders kompetent im Hinblick auf das Recht oder die institutionelle Praxis in den betroffenen Ländern sind; vgl. Artikel 5 Nr. 1 der Satzung. Außerdem kann die Kommission Anhörungen veranstalten oder Fachleute bzw. Nichtregierungsorganisationen einladen, an ihrer Arbeit teilzunehmen; vgl. Artikel 5 Nr. 2 der Satzung.

g) Artikel 6: Finanzen

Ausgaben für die Durchführung von Veranstaltungen der Kommission und für das Sekretariat sollen aus einem Haushalt gedeckt werden, der von den an der Teilvereinbarung beteiligten Staaten finanziert wird; vgl. Artikel 6 Nr. 1 der Satzung. Es gelten hierfür dieselben Regeln wie für andere Haushalte des Europarates.¹⁰⁷ Die gemeinsamen Aufwendungen werden also in einem vom Ministerkomitee unter Zugrundelegung der Bevölkerungszahl und des Bruttosozialproduktes jedes Mitglieds bestimmten Verhältnis auf alle Mitglieder umgelegt; vgl. Art. 38 b) Satz 1 der Satzung des Europarates.¹⁰⁸ Das Ministerkomitee beschließt gem. Art. 16 der Satzung des Europarates über den Haushalt der Kommission.¹⁰⁹ Das Komitee ist hierbei allerdings in seiner Zusammensetzung auf die Vertreter der Staaten beschränkt, die der Teilvereinbarung über die Errichtung der Venedig-

hierzu: CDL (2001) 011.

¹⁰⁶ Viele in der Serie ‚Science and technique of democracy‘ veröffentlichte Publikationen und auch einige Ausgaben des *Bulletins* (insbesondere die Beschreibungen der Verfassungsgerichte) sind allerdings ebenso auf Russisch erhältlich.

¹⁰⁷ Vgl. hierzu: Artikel 38f. der Satzung der Europarates; auch Carstens (Fn. 71), S.102ff.; Robertson (Fn. 79), S.75ff.

¹⁰⁸ Die Beiträge für das Jahr 2000 beispielsweise wurden in der Resolution (99) 52 des Ministerkomitees vom 10. Dezember 1999 festgelegt. Mit einem Anteil von jeweils 15,15 % an den gemeinsamen Ausgaben sind Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien (als ‚major contributors‘ des Europarates) die Staaten mit den höchsten Beitragsätzen. Zum Haushaltsplan des Europarates für 2000 vgl. Resolution (99) 35 des Ministerkomitees vom 10. Dezember 1999 (Hinzu kommt mit ihrem Beitrag auch die Russische Föderation).

¹⁰⁹ Für 2000 vgl. Resolution (99) 8 des Ministerkomitees vom 7. Juli 1999. Das Budget der Venedig-Kommission hat sich allein seit 1995 beinahe verdoppelt: von 8 626 000 FF (Resolution (94) 63 des Ministerkomitees vom 15. Dezember 1994), stieg es im Jahr 2000 auf 15 721 000 FF.

Kommission beigetreten sind.¹¹⁰

Die Kommission kann nach Artikel 6 Nr. 2 ihrer Satzung – gegebenenfalls auch zweckgebundene – freiwillige Beiträge akzeptieren.

Die Region Veneto sollte der Kommission gemäß Artikel 6 Nr. 3 kostenfrei einen Sitz zur Verfügung stellen. Als solcher fungiert die *Scuola Grande di San Giovanni Evangelista* in Venedig. Entsprechend Artikel 6 Nr. 3 tragen diese Region und die italienische Regierung zudem die Kosten für das örtliche Sekretariat und die Unterhaltung des Sitzes. Die italienische Regierung trägt darüber hinaus einen wesentlichen Teil der Kosten der Plenarsitzungen.¹¹¹

Die für die Mitglieder anfallenden Kosten sind von dem jeweiligen Staat zu tragen; vgl. Artikel 6 Nr. 4. Nicht betroffen sind hiervon allerdings Reisen der Mitglieder, welche diese im Auftrage der Venedig-Kommission unternehmen. Die hierfür anfallenden Kosten werden aus dem Budget der Kommission abgedeckt.¹¹²

h) Artikel 7: Jahresbericht

Einmal pro Jahr soll die Kommission einen Bericht über ihre Aktivitäten an das Ministerkomitee übermitteln, der auch einen Ausblick auf zukünftige Tätigkeiten enthält; vgl. Artikel 7 der Satzung. Diese vom Sekretariat verfassten Jahresberichte sind allgemein zugänglich und geben auch anhand einzelner in dem Bericht veröffentlichter wichtiger Stellungnahmen Aufschluss darüber, auf welchen Gebieten die Venedig-Kommission in dem jeweiligen Jahr ihre Schwerpunkte gesetzt hat.

i) Artikel 8 Nr. 1, 2: Das Sekretariat

Die Sekretariatsgeschäfte der Venedig-Kommission führt das Generalsekretariat des Europarates.¹¹³ Dieses Sekretariat sorgt zudem für eine Zusam-

¹¹⁰ Vgl. Statutory Resolution (93) 028 of the Committee of Ministers on Partial and Enlarged Agreements.

¹¹¹ So Matscher, *Demokratie durch Recht*, Salzburger Nachrichten, vom 1. Juli 2000.

¹¹² Indessen ist nicht ganz eindeutig, inwiefern diese Praxis überhaupt mit dem Wortlaut der Artikels 6 Nr. 4 in Einklang steht. Vgl. hierzu auch die Anmerkung des Sekretariates: CDL (95) 022.

¹¹³ Vgl. allgemein hierzu: Artikel 10, 36f. der Satzung des Europarates; auch Carstens (Fn. 71), S.177ff.; Robertson (Fn. 79), S.68ff.

menarbeit mit dem von den italienischen Behörden abgestellten Mitarbeiterstab am Sitz der Kommission; vgl. Artikel 8 Nr. 1 der Satzung. Die italienischen Mitarbeiter werden dadurch nicht zu Mitarbeitern des Europarates; vgl. Artikel 8 Nr. 2 der Satzung.

j) Artikel 8 Nr. 3: Sitz der Kommission

Der Sitz der Kommission ist gemäß Artikel 8 Nr. 3 der Satzung in Venedig. Die Wahl des traditionell nach Südosten ausgerichteten Venedig wird als Indiz für das Bemühen der Gründungsinitiative gedeutet, den italienischen Einfluss auf den südosteuropäischen Raum erneut zur Geltung zu bringen.¹¹⁴ Allerdings ist Venedig auch europaweit bekannt für seine frühere vorbildliche Diplomatiepraxis.¹¹⁵

In Anlehnung an den Ort ihres Sitzes erfolgte die Wahl des Symboles der Kommission: Der geflügelte Markuslöwe, das Emblem des Evangelisten Markus, ist der Schutzpatron von Venedig und wurde im Herrschaftsgebiet der Stadt als Hoheitszeichen angebracht.

k) Artikel 9: Änderung der Satzung

Satzungsänderungen kann das Ministerkomitee – nach Befragung der Kommission – mit der in Artikel 20 d) der Satzung des Europarates vorgesehenen Mehrheit beschließen.¹¹⁶ Die Venedig-Kommission kann dem Ministerkomitee gleichfalls Änderungen der Satzung vorschlagen; vgl. Artikel 8 Nr. 2 der Satzung.

l) Vorschläge zur Satzungsänderung

Während des ersten Jahrzehntes des Bestehens der Kommission sind immer wieder Vorschläge zur Änderung der Satzung gemacht worden.

Auch Staaten außerhalb Europas zeigen verstärkt Interesse an einer intensi-

¹¹⁴ Vgl. Matscher (Fn. 111).

¹¹⁵ Insgesamt zur Geschichte Venedigs: Rösch, Venedig, Geschichte einer Seerepublik.

¹¹⁶ Gemäß Artikel 20 d) der Satzung der Europarates ist damit eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen und die einfache Mehrheit der Stimmen aller Vertreter, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben, für eine Änderung der Satzung erforderlich.

ven Mitarbeit in der Venedig-Kommission.¹¹⁷ Nach dem geltenden Statut können sie jedoch nicht Mitglieder, sondern nur Beobachter oder assoziierte Mitglieder werden; vgl. Artikel 3 Nr. 3 der Satzung. Sie tragen damit nicht zum Budget der Kommission bei und haben kein Stimmrecht.

Die Verweigerung der „Vollmitgliedschaft“ für Staaten, die nicht Mitglieder des Europarates waren, hatte historische Gründe: Als die Venedig-Kommission 1990 geschaffen wurde, gab es noch keine Möglichkeit, solche Nicht-Mitglieder voll in Aktivitäten des Europarates zu integrieren. Seit 1993 gibt es jedoch das Institut der „erweiterten Teilvereinbarung“.¹¹⁸ Dies ermöglicht die gleichberechtigte Mitarbeit auch von Staaten, die nicht Mitglied des Europarates sind bzw. werden können.

Schon seit 1994 wird daher eine Änderung der Satzung und der Geschäftsordnung der Venedig-Kommission erwogen.¹¹⁹ Allerdings wurden diese Vorschläge mit Blick auf die ebenfalls angestrebte grundsätzliche Strukturreform des Europarates zurückgestellt. Das Ministerkomitee hatte hierzu einen so genannten Ausschuss der Weisen eingesetzt, der Vorschläge unter anderem zur Anpassung der Organisation an neue Aufgaben, zu den größeren Mitgliederzahlen und zu einer Verbesserung der Entscheidungsprozesse machen sollte.¹²⁰ Der Ausschuss schlug vor, die Venedig-Kommission mit der Funktion einer vom Europarat zu gründenden Institution zur Auslegung aller Europaratskonventionen (mit Ausnahme der EMRK) zu betrauen.¹²¹ Hierfür gab es jedoch bisher innerhalb des Europarates noch keine Mehrheit, so dass im Ergebnis bislang überhaupt keine Satzungsänderung zustandekam.¹²²

¹¹⁷ Zum Beispiel Argentinien, Israel, Japan, Kanada, Kasachstan, Kyrgisien, Südkorea, Uruguay und die USA, die als Beobachter in die Arbeit der Venedig-Kommission integriert sind; vgl. auch Nick (Fn. 65), 164.

¹¹⁸ Geschaffen durch: Statutory Resolution (93) 028 of the Committee of Ministers on Partial and Enlarged Agreements.

¹¹⁹ Vgl. CDL (94) 003.

¹²⁰ Vgl. Decision (97) 609 of the Committee of Ministers on the Committee of Wise Persons – Composition, Chairmanship and Terms of Reference.

¹²¹ Siehe die Empfehlung des Ausschusses der Weisen unter § 59 in seinem Bericht mit dem Titel „Building greater Europe without dividing Lines“ (Final Report to the Committee of Ministers: CM (98) 178; vgl. hierzu: Resolution 1177 (99) of the Parliamentary Assembly).

¹²² Allerdings sind die Überlegungen innerhalb des Europarates, eine Institution mit der Zuständigkeit zur Auslegung der Konventionen zu schaffen noch immer existent.

Jetzt hat die Venedig-Kommission aber erneut darauf hingewiesen, dass sich die Arbeit des Gremiums seit seiner Gründung in einem Umfang verändert hat, der 1990 nicht vorhersehbar war. Dies mache daher auch eine Änderung der damals verabschiedeten Satzung notwendig.¹²³ Der neue Vorschlag hat die Überlegung, die Kommission in eine „erweiterte Teilvereinbarung“ umzuwandeln, wieder aufgenommen. Außerdem enthält er neue Änderungen, welche die Unabhängigkeit der Kommission und ihrer Mitglieder besser gewährleisten sollen.¹²⁴ Diese Unabhängigkeit bildet eine Grundvoraussetzung zur Stärkung und Ausweitung ihrer Zuständigkeiten.

2. Einordnung in den völkerrechtlichen Kontext

Eine Einordnung der Kommission in den völkerrechtlichen Kontext kann nur anhand einer Klärung des Verhältnisses zu ihrer Gründungsorganisation, dem Europarat, erfolgen.

a) Der Europarat

Die Venedig-Kommission beruht auf einer Teilvereinbarung des Europarates.¹²⁵ Der Europarat hat grundsätzlich die „Aufgabe, eine engere Verbindung zwischen den Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren

Vgl. hierzu die Stellungnahme der Venedig-Kommission *On the Establishment of a general judicial authority*, CDL (2001) 005.

¹²³ Siehe die Vorschläge der Unterkommission zu *Administrative and Budgetary Questions*, CDL (2001) 011.

¹²⁴ Zum Beispiel soll in Artikel 1 Nr. 1 die Unabhängigkeit des Gremiums ausdrücklich verankert werden. Ferner wird vorgeschlagen, den Artikel 3 grundlegend zu ändern. So sollen die Staaten keine Regierungsbeamten oder Mitglieder der Regierung mehr benennen. Zudem soll ein Komitee geschaffen werden, das der erstmaligen Benennung oder Abberufung eines Mitgliedes zustimmen muss. Das Komitee soll aus jeweils drei Mitgliedern der Venedig-Kommission, des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung bestehen; vgl. Artikel 3 Nr. 2 und 3 in der Fassung des Änderungsvorschlages. Der Vorschlag liegt dem Ministerkomitee des Europarates zur Verabschiedung vor (Stand: Dezember 2001).

¹²⁵ Vgl. allgemein zum Europarat: Carstens (Fn. 71); Coleman (Hrsg.), *The conscience of Europe*; Holtz (Fn. 7); Huber, *Une décennie pour l'Histoire, le Conseil de l'Europe 1989 – 1999*; Ipsen (Fn. 53), § 34 Rn. 2ff.; Johnson, *The Council of Europe, Strasbourg and its publications*, in: Louis-Jacques/ Korman, *Introduction to international organizations*, S. 477ff.; E. Klein, *50 Jahre Europarat*, *Archiv des Völkerrechts* 2001 (Bd. 39), 121 (121ff.); Robertson (Fn. 79), S. 68ff.; ders., *Council of Europe*, *EPIL I*, S.843ff.

Informationen vom und über den Europarat auch unter ><http://www.coe.int>< .

wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.“¹²⁶ Hauptarbeitsbereiche des Europarates sind: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie die Menschenrechte, soziale Kohäsion (insbesondere der Kampf gegen Armut und soziale Ausschließung) und Schutz des gemeinsamen europäischen kulturellen Erbes.¹²⁷ Er arbeitet mit zwischenstaatlichen Übereinkünften (Konventionen) und weitgehend nicht verbindlichen Empfehlungen.

Der Europarat ist eine regionale Internationale Organisation. Die Mitgliedschaft ist beschränkt auf *europäische* Staaten.¹²⁸

Er besitzt zwei Organe¹²⁹: Das *Ministerkomitee*, welches sich aus den Außenministern der Mitgliedstaaten oder ihren Stellvertretern zusammensetzt, ist eigentliches Entscheidungsorgan und bestimmt maßgeblich die Arbeit des Europarates. Die *Parlamentarische Versammlung* ist nur ein beratendes Organ. Ihre wesentliche Tätigkeit besteht darin, Empfehlungen und Stellungnahmen zu Anfragen des Ministerkomitees zu erarbeiten. Die Anzahl der Sitze der Abgeordneten aus den Mitgliedstaaten in der Versammlung orientiert sich an der Bevölkerungszahl des jeweiligen Landes.¹³⁰ Unterstützt werden beide Organe durch das *Sekretariat* als ständige Verwaltungseinrichtung.

b) Beziehung zum Europarat: Relative Unabhängigkeit

Die Beziehung der Venedig-Kommission zum Europarat erscheint unscharf. Die Satzung der Kommission geht nicht explizit auf dieses Verhältnis ein. Zu den statutarischen Organen des Europarates gehört das Expertengremi-

¹²⁶ Artikel 1 a) der Satzung des Europarates (vom 5. Mai 1949, BGBl. 1950 I, 263; zuletzt geändert am 9. Dezember 1996, BGBl. 1997 II, 159).

¹²⁷ So Krüger, Der Europarat im 21. Jahrhundert – seine Rollen und Aufgaben, ZeuS 99, 367 (376).

¹²⁸ Artikel 4 der Satzung des Europarates. Eine präzise Antwort auf die Frage nach den Grenzen Europas gibt es jedoch nicht. Geographisch wird oft der Ural als Grenze Europas angesehen. Dies schliesse allerdings – was politisch völlig undenkbar ist – einen großen Teil der Russischen Föderation aus. Andere definieren Europa im Hinblick auf seinen Geist und seine Kultur. Damit wären die Grenzen wesentlich weiter zu ziehen.

Die Straßburger Organisation hat auch Armenien, Aserbaidschan und Georgien aufgrund der kulturellen Verbindungen als ein Teil Europas betrachtet (Recommendation 1247 (94) of the Parliamentary Assembly on the enlargement of the Council of Europe) – womit diese Staaten auch Vollmitglieder der Venedig-Kommission werden konnten.

¹²⁹ Artikel 10 der Satzung des Europarates.

um jedenfalls nicht.

Eine maßgebliche Vorschrift für das Verhältnis der Kommission zum Europarat bzw. seinen Organen ist Artikel 1 der Satzung. Zunächst zeigt sich hier, dass der Aufgaben- und Funktionsbereich des Gremiums niemals über den der Straßburger Organisation, von der sie gegründet wurde, hinausgehen darf.¹³¹ Die Tätigkeiten der Venedig-Kommission haben entsprechend dem Artikel 1 die Entwicklung und Absicherung der Demokratie, insbesondere in den ehemaligen Ostblockstaaten, zum Inhalt. Generell ist ihre Arbeit auf die drei Grundprinzipien des Europarates ausgerichtet: Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.¹³² Genauso wie für ihre Gründungsorganisation bildet das so genannte „gemeinsame europäische Erbe“ eine Grundlage für die Tätigkeit der Venedig-Kommission.¹³³

Art. 2 Nr. 1, 2 der Satzung kennzeichnet ebenso den Grad der Unabhängigkeit der Kommission: Zwar *kann* die Kommission auf eigene Initiative tätig werden, sie *gibt* jedoch immer dann Stellungnahmen *ab*, wenn das Ministerkomitee ihr Aufforderungen zuleitet. Einerseits muss das Gremium tätig werden, wenn das Hauptorgan es konsultiert. Insofern untersteht es dem Ministerkomitee und den übrigen in Artikel 2 Nr. 2 genannten Organen und den jeweiligen antragstellenden Staaten. Das Ministerkomitee muss zunächst auch alle Anträge von Nicht-Mitgliedern genehmigen. Diese werden also insofern nicht direkt an die Kommission gestellt.

In der Satzung finden sich weitere Gesichtspunkte, welche die Bindung der Venedig-Kommission an den Europarat akzentuieren. So ist die Vollmitgliedschaft in der Kommission an die Mitgliedschaft im Europarat geknüpft; vgl. Artikel 3 Nr. 2 und 3. Die Kommission muss ferner gemäß Artikel 7 dem Ministerkomitee jährlich über ihre Tätigkeiten Bericht erstatten. Auch ihre Satzung kann die Kommission nicht selbständig ändern, sondern es bedarf nach Artikel 9 einer Entscheidung des Ministerkomitees.

¹³⁰ Siehe Artikel 26 der Satzung des Europarates.

¹³¹ Amersinghe, Principles of the institutional law of international organizations, S. 142f.; Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Rn. 922 und 1405ff.

¹³² Vgl. Garrone (Fn. 38), 527f.; Malinverni (Fn. 36), S. 2.

¹³³ Genauer siehe hierzu unten: *Abschnitt C. I.*; vgl. an dieser Stelle nur die Veröffentlichung der Venedig-Kommission: The constitutional heritage of Europe (Science and

Zudem verabschiedet das Ministerkomitee den Haushalt der Kommission und stellt mit dem Straßburger Sekretariat einen für die Arbeit des Gremiums besonders wichtigen Verwaltungsstab ab.¹³⁴

Andererseits läßt die Satzung der Venedig-Kommission in zahlreichen Bereichen einen eigenen Handlungsspielraum. So hat sie beispielsweise die Möglichkeit, auf eigene Initiative aktiv zu werden und ihre Vorschläge den Hauptorganen des Europarates bzw. den betroffenen Staaten zu übermitteln; vgl. v.a. Artikel 2 Nr. 1. Außerdem genießt die Kommission gemäß Artikel 6 eine budgetäre Selbständigkeit. Sie ist jedenfalls nicht allein auf eine Finanzierung durch den Europarat angewiesen. Ferner sind die von den Staaten entsandten Mitglieder „unabhängige Experten“. Die Fachleute sind also im Hinblick auf den Inhalt ihrer Stellungnahmen weder an Weisungen der Regierung ihres Herkunftslandes noch an solche des Europarates gebunden.¹³⁵

Dass Staaten, die gar nicht Mitglieder im Europarat sind¹³⁶, der Teilvereinbarung, auf welcher die Venedig-Kommission beruht, beitreten können, und dass die Kommission darüber hinaus längst mit einigen nicht-europäischen Staaten zusammenarbeitet¹³⁷, betont ebenfalls die relative Unabhängigkeit der Kommission.

c) Resümee

Dennoch bleibt die Venedig-Kommission ein integraler Bestandteil der Struktur des Europarates.¹³⁸ Sie arbeitet mit ihm zusammen und unterstützt die Hauptorgane bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Eine Klassifikation als

technique of democracy, No. 18).

¹³⁴ Vgl. Robert, La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite „Commission de Venise“, in: Decaux/ Sicilianos, La C.S.C.E.: Dimension humaine et règlement des differends, S. 260.

¹³⁵ Jiri Malenovsky, ständiger Vertreter der Tschechischen Republik beim Europarat, charakterisiert die Kommission sogar als „unabhängiges juristisches Organ“, siehe den Jahresbericht der Venedig-Kommission für 1996, S. 83 (dieser Jahresbericht ist nicht im Internet archiviert).

¹³⁶ Vgl. zur erweiterten Teilvereinbarung oben: *Abschnitt B. III. 1a*); auch in anderen internationalen Organisationen besteht diese Möglichkeit, siehe die Beispiele bei Seidl-Hohenveldern (Fn. 131), Rn. 527.

¹³⁷ Als Beispiel seien an dieser Stelle nur die Beobachterstaaten Argentinien, Japan, Kanada, Kasachstan, Kyrgysistan, USA und Uruguay sowie die spezielle Zusammenarbeit mit Südafrika genannt.

¹³⁸ Vgl. Caggiano (Fn. 76), 417ff.; Amersinghe (Fn. 131), S. 142.

herkömmliches „Unterorgan“ ist allerdings angesichts der Autonomie des Gremiums nicht möglich.¹³⁹

Die Venedig-Kommission lässt sich vielmehr nur als ein im Rahmen des Europarates gegründetes Organ *sui generis* charakterisieren.¹⁴⁰

IV. Aktivitäten der Kommission

Zum Abschluss dieser einleitenden Vorstellung der Venedig-Kommission soll noch ein allgemeiner Überblick über die Tätigkeiten der Organisation gegeben werden.¹⁴¹

1. Inhaltliche Ausrichtung und Instrumentarium

Inhaltlich ist die Arbeit der Venedig-Kommission entsprechend Art. 1 der Satzung auf die drei dem gemeinsamen europäischen Erbe zugrundeliegenden Prinzipien ausgerichtet. Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sind die Basis aller Aktivitäten des Europarates. Der Kommission stehen im Wesentlichen zwei Vorgehensweisen zur Verfügung: die Abgabe von Stellungnahmen zu der Rechtslage in den einzelnen Staaten und die allgemeine Forschungs- bzw. Informationsarbeit.

a) Assistenz im Rechtssetzungsprozess

Ihrer Art nach ist die Arbeit der Kommission vor allem juristischer Natur. Das Gremium ist keine politische Institution und seine Stellungnahmen sind rein rechtliche Gutachten mit allenfalls mittelbaren politischen Auswirkungen.¹⁴² Sie erstrecken sich auf den gesamten Bereich des Verfassungsrechts. Darüber hinaus beschäftigt sich die Kommission aber auch mit Gebieten, die nicht unmittelbar in der Verfassung geregelt sind. Hierzu gehören unter

¹³⁹ Die Bezeichnung der Untergliederungen variiert: Teilweise werden sie auch Nebenorgane, Ausschüsse bzw. Komitees genannt (vgl. Amersinghe (Fn. 131), S. 141). Solche Untergliederungen entstehen aufgrund der Ermächtigung des Art. 17 der Satzung des Europarates. Hiernach kann das Ministerkomitee „zu den vom ihm für wünschenswert erachteten Zwecken Komitees oder Ausschüsse beratenden oder technischen Charakters bilden.“

¹⁴⁰ Ebenso Caggiano (Fn. 76), 417; Salinas Alcega (Fn. 2), S. 30.

¹⁴¹ Einen solchen Überblick mit entsprechenden Beispielen geben auch: Garrone (Fn. 38), 527ff.; Malinverni (Fn. 27), 386ff.; Novello (Fn. 7), 309ff.

¹⁴² Insofern die Kommission mit andern Organisationen (insbesondere dem Europarat) zusammenarbeitet, wirken ihre Stellungnahmen teilweise auf die Entscheidungen jener Organisationen ein. Vgl. Robert (Fn. 134), S. 255ff.; Salinas Alcega (Fn. 2), S. 27ff.

anderem Wahlgesetze oder andere Gesetze im Zusammenhang mit nationalen demokratischen Institutionen¹⁴³, Verfassungsgerichtsgesetze¹⁴⁴ sowie der Bereich des Minderheitenschutzes.¹⁴⁵

Einen Überblick über die Vielzahl von Themen, mit denen sich die Kommission beschäftigt, geben auch die Titel der ständigen Unterkommissionen (= sub-commissions). Solche Gruppen sind zu den Bereichen *Constitutional Justice, Federal State and Regional State, International Law, Protection of Minorities, Constitutional Reform, Democratic Institutions, UniDem Governing Board, Mediterranean Basin, Administrative and Budgetary Questions, South-East Europe* und *Emergency Powers* eingerichtet worden.

Die Assistenz im Rechtssetzungsprozess erfolgt über die Abgabe von Stellungnahmen durch die Kommission, in denen sie einzelne ihr zuvor übermittelte Gesetzesentwürfe kommentiert. In dieser Phase besuchen Mitglieder der Venedig-Kommission sowie des Sekretariates nach Möglichkeit auch das jeweilige Land und diskutieren vor Ort mit den für die Gesetzgebung verantwortlichen Mitgliedern der maßgeblichen Gremien und Kommissionen.¹⁴⁶

b) Informationsarbeit

Ihre Ziele versucht die Venedig-Kommission auf mehreren Ebenen zu erreichen. Zunächst ist es eine zentrale Aufgabe der Kommission, den jeweiligen Staaten bei gesetzgeberischen Fragen beratend zur Seite zu stehen. Hierin haben sich ihre satzungsgemäßen Aufgaben allerdings noch nicht erschöpft. Allein die Reform der formellen Rechtsnormen reicht nämlich keineswegs aus, damit die Prinzipien des Europarates dauerhaft in Mittel- und Osteuropa Wurzeln schlagen.

¹⁴³ Zum Beispiel: CDL (92) 001, 029; CDL (96) 042; CDL (97) 023, 042, 061; CDL (98) 010, 018, 068; CDL (99) 040, 041, 044, 045, 049, 051; CDL (2000) 002, 014, 063, 077, 103; CDL (2001) 010.

¹⁴⁴ Siehe hierzu ausführlich unten: *Abschnitt D*.

¹⁴⁵ Zum Beispiel: die Studien *Electoral Law and national Minorities* (CDL-MIN (99) 001) und *Participation of members of minorities in public life* (CDL-MIN (98) 001rev).

¹⁴⁶ Vgl. zum Beispiel: CDL (98) 053 (Albanien); CDL (93) 042 (Ukraine); genauer zur Arbeitsweise der Kommission siehe unten: *Abschnitt B. IV. 2*.

Die Richter beispielsweise, welche die neuen Verfassungen durchsetzen sollen, haben regelmäßig im alten Rechtssystem studiert bzw. als Juristen gearbeitet. Voraussetzung für die Verankerung der Prinzipien ist daher auf einer zweiten Ebene auch eine (Um-) Qualifizierung der Rechtsanwender, die lernen müssen, das geschriebene Recht anders als vor der politischen Wende zu verstehen und anzuwenden. Insbesondere im Bereich der Verfassungsrechtsprechung ist der Informationsaustausch zwischen den auf der Erfahrung von einigen Jahrzehnten aufbauenden westlichen Demokratien und den sich auf dem Wege der Transformation befindlichen Staaten Mittel- und Osteuropas besonders wichtig.¹⁴⁷

Die Venedig-Kommission hat deshalb bereits 1991 entschieden, ein so genanntes Dokumentationszentrum einzurichten, um die Rechtsprechung aller Verfassungsgerichte zu sammeln und zu verbreiten.¹⁴⁸ Hieran zeigten alle in der Kommission vertretenen Länder alsbald ein großes Interesse.¹⁴⁹ Die Hauptinstrumente des Zentrums sind das *Bulletin on Constitutional Case-Law* und die Datenbank CODICES.

aa) *Bulletin on Constitutional Case-Law*

Das *Bulletin on Constitutional Case-Law* wurde erstmals 1993 veröffentlicht.¹⁵⁰ Es enthält Zusammenfassungen der wichtigsten Entscheidungen der Verfassungsgerichte von allen mit der Venedig-Kommission kooperierenden Staaten, des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften. Es erscheint dreimal pro Jahr auf Englisch und Französisch.¹⁵¹ Die Beiträge übermitteln speziell von

¹⁴⁷ Vgl. La Pergola, Poder exterior y Estado de Derecho, el constitucionalista ante el Derecho internacional, S. 10.

¹⁴⁸ CDL (91) 002; CDL-JU (92) 005. Vgl. insgesamt zum folgenden Abschnitt über die Informationsarbeit: Garrone (Fn. 38), 543ff.

¹⁴⁹ Rogati (Fn. 34), S. 2.

¹⁵⁰ Vgl. hierzu: CDL-JU-PV (93) 002; CDL-JU (94) 002, 003 und 004.

¹⁵¹ Der französische Name lautet: „Bulletin de jurisprudence constitutionnelle“. Die Fixierung auf die beiden Arbeitssprachen der Venedig-Kommission, Englisch und Französisch, ist im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit mit einigen Problemen verbunden. Die anglophonen Mitgliedstaaten der Kommission verfügen über keine separaten Verfassungsgerichte und die französische Verfassungskontrolle nahm lange Zeit eine gewisse Sonderstellung ein. Der Einfluss der deutschsprachigen Verfassungsgerichte ist hingegen traditionell groß. Zudem existieren in der deutschen Rechtssprache eine ganz Reihe von Fachausdrücken, die nur sehr schwer zu übersetzen sind. Zu den „linguistischen Barrieren“ auch: Tomuschat, Das Bundesverfas-

den einzelnen Verfassungsgerichten abgestellte so genannte *liaison officers*. Um den Lesern zu ermöglichen, die jeweiligen Entscheidungen in den Kontext einzuordnen, enthalten die Ausgaben regelmäßig ergänzende Beilagen, in denen die verschiedenen Gerichte und ihre Grundlagen beschrieben werden.¹⁵² Hierzu gehören unter anderem die Verfassungstexte insbesondere über die Verfassungsgerichtsbarkeit und einzelne Verfassungsgerichtsgesetze. Eine neue Serie des Bulletin beschäftigte sich ferner mit den elementarsten Entscheidungen der Gerichte vor 1993.

Mittels der Herausgabe des *Bulletins* bezweckt die Kommission die Förderung des Gedankenaustausches zwischen den Richtern in den verschiedenen Ländern. Das Bulletin wendet sich außerdem an Wissenschaftler und alle übrigen an der Materie Interessierten. Insofern verfolgt die Kommission mit dem Dokumentationszentrum ihre Ziele also auch noch auf einer dritten Ebene: Sie versucht auf eine Wandlung der Rechtskultur in der gesamten Gesellschaft hinzuwirken.

bb) CODICES

Das Bulletin galt allerdings schon immer nur als erster Schritt für die Entwicklung einer computerisierten Datenbank. Die Idee zum Aufbau einer solchen Datenbank wurde bereits 1991 in der ersten Studie über die Einrichtung des Dokumentationszentrums erwähnt.¹⁵³ Der Name CODICES ist eine Abkürzung für *Digest of Constitutional CasES*. Die Datenbank enthält bereits mehr als 3500 durch die liaison officer übermittelte Volltextversionen bzw. über 3000 Zusammenfassungen von Entscheidungen aller kooperierenden Verfassungsgerichte. Die Entscheidungen werden ebenfalls dreimal pro Jahr ergänzt. In den letzten Jahren sind auch die wichtigsten Entscheidungen vor 1993 hinzugefügt worden.

CODICES verfügt über ein einzigartiges bilinguales Thesaurus-System.¹⁵⁴

sungsgericht im Kreise anderer nationaler Verfassungsgerichte, in: Badura/ Dreier (Hrsg.), Festschrift, 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 1. Band (Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsprozeß), S. 288.

¹⁵² Eine Liste aller Dokumente, die beim Dokumentationszentrum erhältlich sind enthält: CDL-JU (2000) 006.

¹⁵³ CDL (92) 002.

¹⁵⁴ So auch: Cottin, Les possibilités de l'Informatique en matière de Documentation, *Revue Internationale de Droit Comparé* 96, 403 (411).

Das englisch-französische Verzeichnis von Schlüsselwörtern unterscheidet sich von anderen Systemen dadurch, dass es über eine Vielzahl gliedernder Oberbegriffe den speziellen Bezug zu verfassungsrechtlichen Streitigkeiten herstellt. Es ist im Zuge einer zehnjährigen gemeinsamen Arbeit derjenigen entstanden, die das System benutzen werden.¹⁵⁵ Das Verzeichnis wird jährlich an die aktuellen Entwicklungen auf dem Gebiet des Verfassungsrechtes angepasst. Zuständig für die Verwaltung des Systems ist innerhalb der Venedig-Kommission die Unterkommission *Constitutional Justice* in Zusammenarbeit mit den *liaison officers*. Die Koordination erfolgt genauso wie die Einarbeitung der neuen Entscheidungen durch das Sekretariat.

War das *Bulletin* zunächst noch eine unentbehrliche Basis für die Entwicklung der Datenbank, so hat sich dies angesichts der Möglichkeit, CODICES via Internet zu verbreiten, völlig verändert.¹⁵⁶ Indem das Internet juristische Materialien aller Art weltweit zugänglich macht, ist es das Medium, das am effektivsten zur Harmonisierung internationaler Standards beiträgt. So wird CODICES zu einer „virtuellen Bibliothek“ der Verfassungsgerichtsentscheidungen.¹⁵⁷ Jedes an dem Projekt beteiligte Verfassungsgericht, also auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, verfügt über einen freien Zugang zu dieser transparenten Ansammlung von juristischem Wissen und kann innerhalb kürzester Zeit mittels des Thesaurus-Systemes auf alle mit dem von ihm behandelten Sachverhalt vergleichbaren Fälle zurückgreifen.¹⁵⁸

cc) Bedeutung von CODICES

Hierdurch entsteht ein einmaliges Netzwerk der Kooperation zwischen den einzelnen Verfassungsgerichten, welches vor allem bei der Lösung schwieriger verfassungsrechtlicher Probleme helfen soll.

¹⁵⁵ Vgl. zum Beispiel: CDL-JU (94) 005 (Kommunikation mit den liaison officer); CDL-JU (96) 011 (zur ersten Testversion); CDL-JU (95) 014 (Änderungsvorschläge des Sekretariats); CDL-JU (98) 020, CDL-JU (99) 006, 012prov., CDL-JU (00) 008, 018, 026rev.(zu den jährlichen Anpassungen der verschiedenen Versionen).

¹⁵⁶ CODICES war ursprünglich (d.h. auch während der Testphase) nur auf Diskette bzw. später auf CD-ROM erhältlich.

¹⁵⁷ Vgl. Perritt, *The Internet as a Threat to Sovereignty? Thoughts on the Internet's Role in Strengthening National and Global Governance*, *Indiana Journal of Global Studies*, Volume 5, Issue 2, 1998, 423 (423ff.) (Auf die Arbeit der Venedig-Kommission verweist der Autor in FN. 46).

(1) Tendenz der Zeitgleichheit aufgrund einer Harmonisierung der Rahmenbedingungen

Besondere Bedeutung erlangt CODICES, weil in den letzten Jahren vermehrt strittige Fragen in verschiedenen Staaten zur gleichen Zeit auftauchen. Dies hängt mit einer angesichts des Aufbaues globaler Kommunikations- und Verkehrssysteme zunehmenden Internationalisierung aller Bereiche der Gesellschaften zusammen.¹⁵⁹ Mit der Angleichung der technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich auch die juristischen Aufgabenstellungen der Staaten immer mehr angenähert.¹⁶⁰

Der Hauptgrund für die Gleichzeitigkeit liegt allerdings in der fortschreitenden Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen innerhalb der Mitgliedstaaten des Europarates. Insbesondere gilt dies für das Gebiet der Menschenrechte.¹⁶¹ Alle Bürger der Mitgliedstaaten des Europarates können mittlerweile beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Rechtsschutz suchen und zwar unabhängig von einer Anerkennung dieser Beschwerdemöglichkeit durch ihren Heimatstaat.¹⁶² Grundsätzliche Fragen des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat sind dem rein nationalen Diskurs entzogen. Vielmehr müssen die EMRK und die Rechtsprechung der Straßburger Organe überall beachtet werden.¹⁶³ Den Bürgern der Europäischen Union steht als weiteres Gerichtsorgan der EuGH zur Verfügung. Die Bindung der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften an ihre Verpflichtungen als Vertragsparteien der EMRK hat zur Folge, dass sich auch die Europäischen Gemeinschaften den Wirkungen der Konvention

¹⁵⁸ Vgl. zu Sinn und Zweck des CODICES Projektes: CDL-JU (94) 002.

¹⁵⁹ Vgl. Lutter, Die Auslegung angeglichenen Rechts, JZ 92, 593 (593f.); Mowlana, Global Information and World Communication, S. 1ff.

¹⁶⁰ Fedtke, Die Rezeption von Verfassungsrecht, S. 15.

¹⁶¹ Vgl. Frowein, Der Straßburger Grundrechtsschutz in seinen Auswirkungen auf die nationalen Rechtsordnungen und das Gemeinschaftsrecht, in: Hutter/ Speer/ Tessmer, Das gemeinsame Haus Europa, S. 35ff.

¹⁶² Sogar Großbritannien hat, obwohl es über keinen geschriebenen Verfassungstext verfügt, die EMRK im Jahr 1998 in sein nationales Recht inkorporiert (Hierzu: Baum, Rights Brought Home, Zur Inkorporierung der EMRK in das nationale Recht des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland, EuGRZ 2000, 281 (281ff.)). Insofern ist es auch sicherlich kein Zufall, dass Großbritannien wenig später (1999) der Venedig-Kommission beigetreten ist.

¹⁶³ Frowein (Fn. 161), S. 43.

nicht mehr entziehen können.¹⁶⁴

Insbesondere in Mittel- und Osteuropa tauchten im vergangenen Jahrzehnt bestimmte verfassungsrechtliche Konflikte zeitgleich auf. Alle ehemals sozialistischen Staaten mussten sich zum Beispiel mit dem Problembereich der juristischen Bewältigung des vorangegangenen sozialistischen Unrechtssystemes, d.h. mit Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen für Enteignungen bzw. erlittenes Unrecht, befassen.¹⁶⁵

Die Bezugnahme auf Vorgängerentscheidungen der Gerichte im Ausland wird in dem Kontext der Annäherung immer üblicher. Dies galt beispielsweise auch für das Thema der Unvereinbarkeit der Todesstrafe mit der Verfassung. Innerhalb eines kurzen Zeitraumes erklärten Gerichte in Ungarn, Südafrika, Litauen, Ukraine und Albanien¹⁶⁶ die Todesstrafe für verfassungswidrig¹⁶⁷; zwei der letzten fünf zitierten dabei die vorausgegangenen ausländischen Urteile.¹⁶⁸ Die EMRK hat die Rechtsprechung der neuen Verfassungsgerichte von Beginn an unmittelbar beeinflusst. Die Gerichte haben sich ausdrücklich an dem Text der Konvention und den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte orientiert.¹⁶⁹ Inhaltlich ist zudem die Bezugnahme auf die Entscheidungspraxis des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften und des deutschen Bundes-

¹⁶⁴ Winkler geht sogar davon aus, dass der EMRK in Zukunft eine noch größere Bedeutung im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zukommen wird (Winkler, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, das Europäische Parlament und der Schutz der Konventionsgrundrechte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, EuGRZ 2001, 18 (26)).

¹⁶⁵ Hierzu: Czarnota/ Hofmanski, Can we do Justice to the Past?, in: Krygier/ Czarnota (Hrsg.), *The Rule of Law after Communism*, S. 197ff.; Hofmann, Die Bindung staatlicher Macht, in: Hofmann/ Marko/ Merli/ Wiederin (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit in Europa*, S. 18ff. Vgl. auch Kirchhof, Die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts in Zeiten des Umbruchs, NJW 96, 1497 (1499ff.).

¹⁶⁶ Das albanische Verfassungsgericht folgte hierbei auch einer Stellungnahme der Venedig-Kommission. In CDL-INF (99) 004 war festgestellt worden, dass die Verfassung selbst keinerlei Einschränkungen eines von ihr proklamierten Schutz des menschlichen Lebens gestatte.

¹⁶⁷ Vgl. hierzu auch die Stellungnahmen der Venedig-Kommission: CDL (99) 013 (Litauen); CDL (98) 001, (97) 051 (Ukraine).

¹⁶⁸ Zu diesem Beispiel der Todesstrafe: Remy-Granger, How Can interconnected Societies contribute to legal and judicial reform?; veröffentlicht unter: >http://www1.worldbank.org/legal/legop_judical/ljr_conf_papers/Remy-Granger.pdf.

¹⁶⁹ Zum Beispiel Ungarn: Sólyom, The interaction between the case-law of the European Court of Human Rights and the protection of freedom of speech in Hungary, in: *Protecting Human Rights: The European Perspective* (Ryssdal-Festschrift), S. 1317ff.

verfassungsgerichtes zu erkennen.¹⁷⁰ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und – bei der Ermittlung der „allgemeinen Rechtsgrundsätze“ im Gemeinschaftsrecht – der EuGH sind ihrerseits ebenfalls auf einen Vergleich mit den Verfassungen der europäischen Staaten sowie ihre Auslegung durch die einheimischen Verfassungsgerichte angewiesen.¹⁷¹

Eine vergleichende Analyse ist also insofern auch niemals nur eine bloße „Einbahnstraße“.¹⁷² Als weitere Beispiele für Probleme, die sich in einer Vielzahl von Staaten innerhalb kurzer Zeit stellen, sei die Ausformung eines rechtlichen Rahmens für die Gentechnologie oder des Minderheitenschutzes genannt.¹⁷³ Es können die Richter sowohl in Mittel- und Osteuropa als auch in Westeuropa von vorherigen Urteilen ausländischer Gerichte profitieren. Sie haben nicht nur die Möglichkeit, bestimmte Argumente und Modelle anderer Gerichte unverändert zu übernehmen bzw. auf ihnen aufzubauen. Der Vergleich und die Auseinandersetzung mit etwaigen Unterschieden zu der Rechtsprechung im Ausland kann vielmehr auch dazu anregen, die eigene Praxis von einer neuen Perspektive aus zu überprüfen und auf diesem Wege neue Lösungen zu entwickeln.

(2) Vorteile in Mittel- und Osteuropa

CODICES ist von ganz besonderer Bedeutung für die Entwicklung des Verfassungsrechtes in Mittel- und Osteuropa. Die dortigen neuen Verfassungsgerichte verfügen über keinerlei Erfahrung, sie können sich kaum auf eigene verfassungsstaatliche Traditionen stützen. Nun haben sie jedoch die Möglichkeit, mittels der ihnen zugänglichen Datenbank auf die jahrzehntelange Entwicklung der Rechtsprechung in Westeuropa zurückzugreifen.

¹⁷⁰ Hierzu: Marauhn, Wirtschaftliche und soziale Rechte im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung mittel- und osteuropäischer Staaten unter vergleichender Berücksichtigung der deutschen Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, in: Frowein/ Marauhn (Fn. 1), S. 135ff.; Zimmermann, Bürgerliche und politische Rechte in der Verfassungsrechtsprechung mittel- und osteuropäischer Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Einflüsse der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Frowein/ Marauhn (Fn. 1), S. 95ff.

¹⁷¹ Vgl. Coing, Aufgaben der Rechtsvergleichung in unserer Zeit, NJW 81, 2601 (2603); Fedtke (Fn. 160), S. 45; Häberle, Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat, JZ 89, 913 (916).

¹⁷² So Marauhn (Fn. 170), S. 137.

¹⁷³ Zum Beispiel den gesamten Bereich der Bioethik vermögen die Staaten einzeln gar nicht mehr umfassend zu lösen. Vgl. Adlerstein, Globalisierung und Recht, Recht und Politik 97, 95 (98f.).

Eine Reihe der dortigen Verfassungsgerichte entstanden ebenfalls nach einem Systemwechsel. So bietet die Praxis der Gerichte in Deutschland, Italien, Spanien und Portugal bereits eine umfangreiche Vorlage für das Problem der juristischen Bewältigung einer totalitären bzw. autoritären Vergangenheit. Zudem wurden diese Gerichte aufgrund der Lehren aus der Geschichte eingerichtet. Sie wurden installiert, um den Aufbau und die Entwicklung der jungen Demokratien zu stabilisieren.¹⁷⁴ Die neuen Verfassungen verkörperten einen Neubeginn und die Verfassungsgerichte haben die Möglichkeit der verbindlichen Auslegung dieser neuen Texte. Sie werden so zu den Experten des Neubeginnes.¹⁷⁵ Dies hatte sich vorher bereits in der Aktivität jener westlichen Verfassungsgerichte widerspiegelt, die ebenso nach einem Umbruch entstanden und von der die neuen Gerichte in Mittel- und Osteuropa nun profitieren können. So kann die Periode des Überganges zum demokratischen Rechtsstaat erleichtert und verkürzt werden.¹⁷⁶

Allerdings hängt der konkrete Einfluss eines Gerichtes in einer Umbruchsituation immer auch von seinem eigenen Verhalten ab.¹⁷⁷ Durch die Bezugnahme auf ausländische Vorgängerentscheidungen vergrößert sich die argumentative Grundlage der jeweiligen Gerichte. Es steigt die Qualität der Entscheidungen.¹⁷⁸ Die Verfassungsrichter können ihren Kritikern zudem die ausländische Praxis als weiteres Argument vorhalten. Die Beteiligung an dem durch CODICES entstandenen Netzwerk europäischer Verfassungsgerichte kann insofern die innerstaatliche Autorität eines Gerichts vergrößern. Im Ergebnis steigt mit dem Ansehen der „Hüter der Verfas-

¹⁷⁴ Zu der Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Transformationsstaaten siehe unten: *Abschnitt C. III. 3b*).

¹⁷⁵ Bryde, Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in Umbruchsituationen, in: Hesse/Schuppert/ Harms (Hrsg.), *Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen*, S. 203ff.; Häberle, *Grundprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit* (Fn. 19), S. 16ff.

¹⁷⁶ Sólyom, *On the co-operation of Constitutional Courts*, Introduction to the 10th Conference of the European Constitutional Courts; veröffentlicht in: <http://www.mkab.hu/conference/ELNOKE.htm> < .

¹⁷⁷ Hierzu zusammenfassend: Schuppert, *Verfassungsverwirklichung, Verfassungsvoraussetzungen, Verfassungsverständnis*, in: Hesse/ Schuppert/ Harms (Fn. 175), S. 316.

¹⁷⁸ Zu der Autorität zum Beispiel des deutschen Bundesverfassungsgerichtes: Schlaich, *Das Bundesverfassungsgericht*, Rn. 512ff.; Starck, *Das Bundesverfassungsgericht im politischen Prozeß der Bundesrepublik*, S. 11ff.

sung“ zugleich der Stellenwert der Verfassung selbst.¹⁷⁹

(3) Chance der „neuen“ Verfassungsgerichtsbarkeit

Da – wie sich an der freiwilligen Mitarbeit an CODICES zeigt – ein allgemeines Interesse an dem Austausch von Informationen besteht und allen Beteiligten die bisherige Praxis der Verfassungsgerichte frei zugänglich ist, verringern sich auch die Machtunterschiede zwischen den kooperierenden Verfassungsgerichten. Aspekte wie etwa die größere Erfahrung einiger Gerichte, die Anzahl der Entscheidungen, die längere Beteiligung an diesem bzw. einem anderen Netzwerk oder die Bedeutung des jeweiligen Landes verlieren an Gewicht. Die Verfassungsrichter aller Staaten sind vielmehr auf die Überzeugungskraft der besseren Argumentation und günstigeren praktischen Lösung angewiesen. Hierin liegt eine große Chance sogar der Gerichte relativ kleiner Staaten, die gerade erst entstanden sind. Sie können, zumal ihre Urteile in einer Weltsprache veröffentlicht werden, ebenfalls zur Weiterentwicklung der Rechtskultur auf dem Gebiet des Verfassungsrechts beitragen.

Die Orientierung an der Rechtsprechung der westlichen Verfassungsgerichtsbarkeit mag hierbei eine Grundlage bilden. Es bleibt aber niemals bei der bloßen Reproduktion bestimmter westlicher Modelle, sondern diese Leitbilder erfahren im Zuge der Einordnung in den landesspezifischen Kontext immer auch eine Modifikation bzw. Kombination mit eigenen Elementen. Hierdurch entstehen häufig „verbesserte Kopien“ und diese sind Vehikel für kulturellen Fortschritt.¹⁸⁰ Insofern liegt die Bedeutung von CODICES in einer mit dem Austausch von Ideen verbundenen gegenseitigen Befruchtung, von der letztlich alle Seiten profitieren können.¹⁸¹

(4) Zusammenarbeit mit der ACCPUF

Die Venedig-Kommission arbeitet mit der *Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français* (ACCPUF) zusammen.¹⁸²

Dieser 1997 auf französische Initiative gegründete Zusammenschluss von

¹⁷⁹ Zu der Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit für die neuen Verfassungen siehe unten: *Abschnitt C. III. 3.*

¹⁸⁰ So auch Fedtke (Fn. 160), S. 31.

¹⁸¹ Vgl. von Münch (Fn. 49), 3147.

¹⁸² Informationen zur ACCPUF unter <http://www.accpuf.org>.

Organen, die mit der Verfassungskontrolle befasst sind und zumindest zu einem gewissen Grade die französische Sprache benutzen, zählt bereits mehr als 40 Mitglieder und Beobachter.¹⁸³

Diese Vereinigung gibt ebenfalls ein Bulletin heraus und hat eine Datenbank auf CD-ROM bzw. im Internet eingerichtet. Nach einer Übereinkunft mit der Venedig-Kommission ist sie berechtigt, das Thesaurus-System zu übernehmen.¹⁸⁴ Die alleinige Kompetenz zur Verwaltung und Entwicklung des Systems verbleibt allerdings weiterhin bei der Venedig-Kommission und den *liaison officers*. Die ACCPUF kann lediglich Änderungsvorschläge unterbreiten. Die Vereinigung ist verpflichtet, die Herkunft des Systems kenntlich zu machen und die Urheberrechte an allen Materialien der Kommission, welche die ACCPUF in ihrem Bulletin abdruckt bzw. auf ihre Datenbank übernimmt, anzuerkennen.

Außerdem haben die Organisationen einen weitgehenden Austausch von Informationen verabredet: So sollen alle beteiligten Organe der Verfassungskontrolle einen freien Zugang zu den Bulletins und vor allem zu den Datenbanken beider Zusammenschlüsse haben. Zudem nehmen Vertreter der Vereinigungen an den Treffen der Unterkommission Constitutional Justice mit den *liaison officers* bzw. an den Sitzungen der ACCPUF teil.

Die Übernahme des Thesaurus der Kommission hat für die Verfassungsgerichte, die an beiden Datenbanken mitarbeiten, den Vorteil, dass sie mit nur einer Methode der Systematisierung auskommen und insbesondere auch die ausgearbeitete Organisationsform beibehalten können. Die *liaison officers* können die übermittelten Entscheidungen unter identischen Suchbegriffen in beide Kataloge einfügen.

In erster Linie erleichtert die Standardisierung des Schlagwortkataloges

¹⁸³ Einige Staaten sind Mitglieder sowohl in der ACCPUF als auch der Venedig-Kommission. Mitglied in der ACCPUF sind unter anderem: Ägypten, Belgien, Benin, Bulgarien, Burkina-Faso, Burundien, Djibouti, Elfenbeinküste, Frankreich, Gabun, Guinea, Haiti, Kambodscha, Kamerun, Kanada, Kapverden, Komoren, Kongo, Libanon, Madagaskar, Mali, Marokko, Mauretanien, Moldau, Monaco, Niger, Ruanda, Rumänien, Senegal, Slowenien, Schweiz, Tschad, Togo, Zentralafrika. Beobachterstatus haben Luxemburg und Polen.

¹⁸⁴ Der Wortlaut des „Agreement between the Association of Constitutional Courts using the French Language (ACCPUF) and the European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe“ findet sich in: CDL-JU (99) 008; vgl. hierzu auch: CDL-JU (98) 035; CDL-JU (98) 018.

allen Mitgliedern die Recherche. Mittels eines Schlüsselwortes haben sie somit einen schnellen und bequemen Zugriff auf die Praxis der Verfassungskontrolle einer Vielzahl von Gerichte.¹⁸⁵ Die hier vereinbarte gemeinsame Nutzung eines einzigen Dokumentationsinstrumentes kann überdies auch ein erster Schritt zu einer noch weiteren Ausdehnung des Systems sein. Das marokkanische Verfassungsgericht, Mitglied bei ACCPUF und der *Union of Arab Constitutional Councils and Courts*, arbeitet zum Beispiel an einer Übersetzung des Thesaurus-Systemes in das Arabische.

Jedenfalls erreicht die Venedig-Kommission über diese Zusammenarbeit mit der ACCPUF Staaten, mit denen sie ansonsten noch keinen Kontakt hatte. Der Effekt der gegenseitigen Befruchtung kann durch diese interkontinentale Kooperation noch verstärkt werden.¹⁸⁶

(5) Perspektive

Der Dialog zwischen den Verfassungsgerichten kann sicherlich noch ausgeweitet werden. Bislang scheuen sich die nationalen Gerichte oftmals, fremde Rechtsmeinungen zu ähnlichen Problemlagen sichtbar anzusprechen. Nur vereinzelt tauchen Hinweise auf ähnlich gelagerte verfassungsgerichtliche Entscheidungen anderer Länder auf.¹⁸⁷

Eine Kommunikation der nationalen, supranationalen und internationalen Gerichte erscheint vor dem beschriebenen Hintergrund aber als sehr nutzbringend.¹⁸⁸ Der vormalige Präsident des ungarischen Verfassungsgerichtes *Sólyom* unterstreicht, dass CODICES schon heute bei der Zusammenarbeit der europäischen Verfassungsgerichte nicht mehr hinwegzudenken ist.¹⁸⁹

Auch nach Ansicht des deutschen Experten für Völkerrecht *Tomuschat* leistet CODICES diesbezüglich „unschätzbare Dienste“.¹⁹⁰

Diese Bedeutung der Datenbank kann sogar noch zunehmen, da die Mehr-

¹⁸⁵ Remy-Granger geht diesbezüglich von 100 oder mehr Gerichten, die in Zukunft an die Plattform angeschlossen sein werden aus; siehe: Remy-Granger (Fn. 168) .

¹⁸⁶ Dementsprechend hat die Venedig-Kommission auf ihrer 47. Plenarsitzung eine verstärkte Zusammenarbeit mit der ACCPUF begrüßt; vgl. CDL (2001) 047.

¹⁸⁷ Vgl. Tomuschat (Fn. 151), S. 285ff.

¹⁸⁸ Vgl. Limbach, Die Kooperation der Gerichte in der zukünftigen europäischen Grundrechtsarchitektur, EuGRZ 2000, 417 (417ff.); Wahl, Die Reformfrage, in: Badura/ Dreier (Hrsg.), Festschrift, 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 1. Band (Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsprozeß), S. 489f.

¹⁸⁹ Sólyom (Fn. 176).

¹⁹⁰ Tomuschat (Fn. 151), S. 287ff.

zahl der verfassungsrechtlichen Probleme in Zukunft gar nicht mehr mit Fragen des Systemwechsels verbunden sein werden. Es wird sich vielmehr um in allen Staaten gleichermaßen präsente Probleme handeln.¹⁹¹ Insofern wird auch eine Unterscheidung auf der Basis von alter und neuer Verfassungsgerichtsbarkeit obsolet.

Mit dieser Differenzierung verschwindet die Einteilung in Mitglieder und Nichtmitglieder der Europäischen Gemeinschaften. CODICES kennt keine Grenzlinien der Integration, sondern ist Bestandteil der Entwicklung einer einheitlichen europäischen Rechtskultur. Die Urteile der europäischen Verfassungsgerichte werden darüber hinaus „per Mausclick“ auch in den übrigen Kontinenten für Richter, Wissenschaftler oder sonstige Interessierte zugänglich.¹⁹²

Gerade für die Zusammenarbeit innerhalb Europas liefert das Thesaurus-System einen besonderen Beitrag: Dieser gemeinsam ausgearbeitete Schlagwortkatalog schafft nämlich ein einheitliches Vokabular des Verfassungsrechts. Ein gemeinsames Vokabular ist die Grundlage jeder Kommunikation – auch der über eine gemeinsame Europäische Verfassung. CODICES kann als ein Forum aller europäischen Verfassungsgerichte bei der Entwicklung einer einheitlichen europäischen Sprache im Bereich des Verfassungsrechts mithelfen.

dd) Seminare

Das Ziel der (Um-) Qualifizierung der Rechtsanwender bzw. des Wandels der Rechtskultur verfolgt die Venedig-Kommission auch durch die Organisation von Seminaren.

(1) University for Democracy (UniDem) - Seminare

Die UniDem Seminare stellen einen Kontakt zwischen führenden Spezialisten aus dem akademischen oder politischen Bereich, von Verfassungsgerichten und Vertretern der Kommission – zum Beispiel – mit einer spezifischen Universität oder einem bestimmten Verfassungsgericht her. Diese Forschungs- und Fortbildungsseminare veranstaltet die Kommission vier- bis

¹⁹¹ Vgl. Sólyom, (Fn. 176).

¹⁹² Vgl. hierzu zum Beispiel: Tomuschat (Fn. 151), S. 245 ff.; der Beitrag stützt sich nach Angaben des Autors weitgehend auf die Datenbank CODICES der Venedig-

fünfmal im Jahr vor allem für die Juristen aus den Reformstaaten.

Die Organisation der Seminare übernimmt eine eigene Unterkommission (UniDem governing Board). Sie stimmt über die Themenvorschläge ab und arbeitet in Kooperation mit dem Sekretariat den konkreten Ablauf der Seminare aus. In der Regel werden zunächst Berichte aus einzelnen Ländern präsentiert oder Vorträge zu dem jeweiligen Gegenstand der Sitzung gehalten. Die UniDem Seminare sollen helfen, die Gemeinsamkeiten der europäischen Demokratie herauszuarbeiten und die Rechtskultur in den Mittel- und Osteuropäischen Staaten zu stärken. Dabei sollen durch die Zusammenarbeit mit den Universitäten nicht nur die derzeitigen, sondern auch die zukünftigen Entscheidungsträger in den öffentlichen Ämtern der jungen Demokratien erreicht werden.¹⁹³

Die Seminartitel lauteten zum Beispiel 1999 „Federal and Regional States in the perspective of European Integration“, „The right to a fair trial“, „Societies in conflict: the contribution of law and democracy to conflict resolution“ und „The implementation of the new Constitution of Albania“¹⁹⁴. Im Jahr 2000 hat die Kommission Seminare zu den Themen „The Protection of Human Rights in the 21st Century“, „Democracy in a Society in Transition“, und „Constitutional Law and European Integration“ veranstaltet.¹⁹⁵

Die Auswahl der Seminarthemen verdeutlicht, dass sowohl Probleme behandelt werden, die nur einen oder wenige Staaten unmittelbar betreffen als auch transnationale Fragestellungen, die für alle Mitgliedstaaten der Kommission von Interesse sind. Ebenfalls mit Bedacht ausgewählt sind die Veranstaltungsorte der Seminare. Durch die örtliche Präsenz in den Reformstaaten und der damit verbundenen Erhöhung des Interesses der Öffentlichkeit an den Inhalten vermag die Kommission gleichfalls zur Verbreitung der von ihr geförderten Grundprinzipien beitragen.

Kommission.

¹⁹³ Vgl. insgesamt: CDL (91) 039 (Proposal and sketch of UniDem project; Memorandum submitted by the President La Pergola) und auch Buquicchio, *Opening Speech* zu dem UniDem Seminar Local self-government, territorial integrity and protection of minorities (Science and technique of democracy, No. 16), S. 15ff.

¹⁹⁴ Ein kurzer Bericht zu den einzelnen Seminaren befindet sich am Ende der jeweiligen Jahresberichte; siehe für z.B. für 1999: CDL (2000) 015; für 2000: CDL (2001) 012.

¹⁹⁵ Siehe hierzu den Jahresbericht für 2000: CDL (2001) 012.

(2) Seminare in Kooperation mit Verfassungsgerichten (CoCoSem)

Im Rahmen dieser Untersuchung, die noch detailliert auf das Arbeitsfeld Verfassungsgerichtsbarkeit eingehen wird, nehmen die Seminare der Venedig-Kommission, die sie in Zusammenarbeit mit den neuen Verfassungsgerichten der Transformationsstaaten organisiert, eine besondere Bedeutung ein.¹⁹⁶ Seit 1996 haben solche Seminare auf Anfrage der jeweiligen Verfassungsgerichte unter anderem in Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Lettland, Moldau, Russland und in der Ukraine stattgefunden.

Bei den Themen der Seminare handelte es sich in der Vergangenheit meist um besonders häufig auftretende Probleme der Gerichte: so zum Beispiel die Unabhängigkeit der Verfassungsgerichte, die Bedeutung der Verfassungsgerichte beim Schutz der Menschenrechte, Wahlprüfungsverfahren vor dem Verfassungsgericht oder praktische Fragen der Organisation bzw. Finanzierung.

Die Gegenstände der Seminare können von den Verfassungsgerichten frei gewählt werden. Neben den Mitgliedern der Verfassungsgerichte nehmen häufig auch Angehörige anderer Staatsorgane an den Seminaren teil. Organisiert werden die Treffen gemeinsam vom Sekretariat und dem Gastgeberland. In der Regel arbeitet das Sekretariat einen Programmentwurf aus, der dann vom betreffenden Gericht akzeptiert wird. Meist stellt die Venedig-Kommission drei oder vier und der jeweilige Staat zwei oder drei Referenten.

Die Venedig-Kommission geht mittels der CoCoSem auf die konkreten Probleme der anfragenden Staaten ein. Die Referenten vertreten nach Absprache mit dem Sekretariat Standpunkte, die mit den Prinzipien des Europarates in Einklang stehen. Hierdurch versucht die Kommission, die innerstaatliche Verfassungsdiskussion in diesem Sinne zu befruchten. Außerdem werden die im Verlauf der Seminare gehaltenen Vorträge veröffentlicht, so dass die einzelnen Referate auch den übrigen interessierten Verfassungsgerichten zugänglich sind und somit auch dort zu der Lösung etwaiger Kon-

¹⁹⁶ Grundsätzlich zu diesen Seminaren: CDL (2000) 009 (die Abkürzung CoCoSem steht für „Seminars for recently established Constitutional Courts“).

flikt beitragen können.

ee) Publikationen: *Science and Technique of Democracy*

In den Bereich der Informationsarbeit fällt auch die Veröffentlichung einer eigenen Publikationsserie. In der Sammlung *Science and Technique of Democracy* liegen eine Vielzahl der UniDem Seminare in gedruckter Fassung vor. Auch sonstige Forschungsarbeiten der Kommission sind in dieser Serie veröffentlicht.¹⁹⁷

Die Publikationen haben nur transnationale Themen zum Inhalt. Die Kommission versucht mittels ihrer Veröffentlichungen, nicht direkt auf die spezifischen Probleme einzelner Länder einzugehen, sondern eher gemeinsame Grundlagen aller europäischen Staaten herauszuarbeiten.¹⁹⁸ Diese können dann als europäische Standards Orientierungshilfen für einzelne Staaten bieten und die dortige Praxis sowie Wissenschaft bereichern.¹⁹⁹

ff) Zusammenfassung

Die Venedig-Kommission versucht durch ihre Informationsarbeit, die Prinzipien des Europarates in der Rechtskultur insbesondere der neuen Mitgliedstaaten dauerhaft zu verankern. Insofern erfüllt die Kommission nicht nur ihre satzungsgemäßen Aufgaben (vgl. Artikel 1 der Satzung), sondern bildet diese Arbeit auch eine unbedingt notwendige Ergänzung zu der bloßen Assistenz im Rechtssetzungsprozess. Angesichts der thematischen Vielfalt und eines steigenden Interesses an der Informationsarbeit des Gremiums wird deutlich, wie groß der diesbezügliche Bedarf insbesondere in den Transformationsstaaten war und ist.

Die Bedürfnisse versucht die Kommission mit unterschiedlichen Mitteln zu

¹⁹⁷ Ein Liste aller in der Serie erschienen Texte, die grundsätzlich in englischer und französischer (sowie vereinzelt in russischer) Fassung erhältlich sind, findet sich am Ende der Jahresberichte der Kommission (z.B. CDL (2000) 015; CDL (2001) 012) oder im Internet unter <http://www.venice.coe.int/site/interface/english.htm> bzw. <http://www.venice.coe.int/site/interface/francais.htm>.

¹⁹⁸ Vgl. zum Beispiel: The constitutional heritage of Europe (Fn. 133); The Protection of fundamental rights by the Constitutional Court (Science and technique of democracy, No. 15); Federal and Regional States in the perspective of European integration (Science and technique of democracy, No. 27).

¹⁹⁹ Vgl. zum Beispiel: The Protection of Minorities (Science and technique of democracy, No. 9); The role of the constitutional court in the consolidation of the rule of law (Science and technique of democracy, No. 10); Steinberger, Models of constitutional jurisdiction (Science and technique of democracy, No. 2).

befriedigen: Durch die Veröffentlichung des *Bulletins* sowie der Datenbank CODICES soll primär die Arbeit der Gerichte, also der Rechtsanwender, in den einzelnen Ländern erleichtert werden. Die Veranstaltung der Seminare und die anschließenden Veröffentlichungen dienen in erster Linie einem Wandel der Rechtskultur und verfolgen einen eher transnationalen Ansatz. Außerdem institutionalisiert die Kommission mittels der von ihr organisierten Zusammenkünfte den fortwährenden Dialog zwischen den Verfassungsrechtsexperten der verschiedenen Länder.²⁰⁰

Das Identifizieren von gemeinsamen europäischen Werten – als Grundlage einer Harmonisierung des Rechts – steht bei allem Austausch und Vergleich stets im Mittelpunkt. Insoweit erlangt die Informationsarbeit auch für die sonstige inhaltliche Arbeit der Kommission selbst eine große Bedeutung.²⁰¹

2. Arbeits- und Argumentationsweise der Venedig-Kommission

Zunächst wird die Arbeitsweise der Venedig-Kommission mit dem Blick auf rein formale Angelegenheiten der Organisation, der Initiative und des Zeitpunktes der Einschaltung des Gremiums dargestellt. Danach soll dann auch auf inhaltliche Fragen nach bestimmten Argumentationsmustern eingegangen werden.

Die Vielfalt der inhaltlichen Aktivitäten der Venedig-Kommission korrespondiert mit einer großen Flexibilität der Arbeitsmethoden. Die verschiedenen inhaltlichen Probleme erfordern auch eine unterschiedliche Herangehensweise. Außerdem verlangt das jeweils spezielle Interesse der einzelnen Staaten, welche die Kommission berät, immer auch eine besondere Behandlung durch das Expertengremium. Dementsprechend gibt es keinerlei allgemeingültige Direktiven, nach denen das Gremium vorgeht.

Insofern können die im folgenden Abschnitt aufzuzeigenden Methoden oder Muster gleichsam nur einen kleinsten gemeinsamen Nenner veranschaulichen.

²⁰⁰ Dies gilt insbesondere auch für den Dialog der Verfassungsgerichte; vgl. hierzu La Pergola, *Introductory Statement*, in: *The role of the constitutional court in the consolidation of the rule of law* (Fn. 199), S. 8.

²⁰¹ Siehe hierzu vertiefend unten: *Abschnitt B. IV. 2d*).

a) Organisation

Den organisatorischen Schwerpunkt der Kommissionstätigkeit bilden die Zusammenkünfte der Mitglieder der Kommission.

aa) Die Plenarsitzungen

Das wichtigste Treffen der Mitglieder der Venedig-Kommission sind die Plenarsitzungen. Sie finden viermal pro Jahr in Venedig statt. An ihr nimmt zumeist nur ein Vertreter der Mitglieder teil. Außerdem sind dort die Vertreter der assoziierten Mitglieder und der Beobachter sowie einige Mitarbeiter des Sekretariats vertreten. Hinzu kommen Repräsentanten des Ministerkomitees sowie der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und der mit der Venedig-Kommission kooperierenden Organisationen.

Die vorher von einzelnen Berichterstattern, den Arbeitsgruppen oder den Unterkommissionen in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat – mit Beteiligung der betreffenden Staaten – ausgearbeiteten Stellungnahmen werden in der Plenarsitzung unter Ausschluss der Öffentlichkeit (Artikel 11 der Geschäftsordnung) diskutiert. Die Verabschiedung der einzelnen Stellungnahmen erfolgt dann in der Regel im Konsens der stimmberechtigten Mitglieder.

In den Plenarsitzungen werden die verschiedenen Aspekte der Informationsarbeit beraten und die zukünftigen Aktivitäten der Kommission koordiniert. Das Sekretariat informiert nicht nur über den Stand der Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern, sondern trägt auch neue Anfragen interessierter Staaten vor. Ferner wird über die Kooperation insbesondere mit dem Ministerkomitee sowie der Parlamentarischen Versammlung des Europarates berichtet.

Eine große Bedeutung der Plenarsitzungen besteht einerseits darin, dass sich dort alle Mitglieder der Kommission regelmäßig treffen. Dieser persönliche Kontakt fördert – auch unabhängig von der Tagesordnung der betreffenden Sitzung – den informellen Austausch zwischen den hochrangigen Rechtsexperten.²⁰²

Darüber hinaus findet im Zusammenhang mit den speziellen Stellungnah-

²⁰² Zu diesem Aspekt auch: Caggiano (Fn. 76), 420.

men ein Meinungs- und Erfahrungsaustausch über grundlegende Probleme des Staats- und Verfassungsrechts statt. Die Unabhängigkeit der einzelnen Mitglieder ermöglicht hierbei das Loslösen von einer rein nationalen und insoweit eventuell beschränkten Betrachtungsweise. Dies fördert ebenso wie der Ausschluss der Öffentlichkeit die Offenheit und Intensität der Debatte.

Da die Teilnehmer der Sitzungen alle für den juristischen Fortschritt in ihren jeweiligen Ländern mitverantwortlich sind, ist davon auszugehen, dass bereits dieser Gedankenaustausch mit den ausländischen Kollegen, die Verfassungsentwicklung in den Mitgliedstaaten befruchtet.

bb) Unterkommissionen und Arbeitsgruppen

Angesichts der Größe des Plenums und der Vielzahl der während der Plenarsitzungen zu behandelnden Themen erscheint es beinahe zwangsläufig, dass ein Großteil der eigentlichen Facharbeit von den ständigen Unterkommissionen oder von zu speziellen Themengebieten gebildeten Arbeitsgruppen zwischen den einzelnen Sessionen geleistet wird.²⁰³ Die unterschiedlich großen Unterkommissionen tagen zwei- bis viermal pro Jahr zwischen den einzelnen Sessionen an verschiedenen Orten. Jedem Mitglied ist es frei überlassen, bei welcher Unterkommission er mitarbeiten möchte. Die Mitglieder wählen aus ihren Reihen jeweils einen Vorsitzenden der Unterkommission. Mit diesen Vorsitzenden trifft sich das Präsidium der Kommission dann in der Regel vor den Plenarsitzungen.²⁰⁴ Alle Zusammenkünfte finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt; vgl. Art. 11 der Geschäftsordnung. Die jeweiligen Vorsitzenden erstatten regelmäßig in der Plenarsitzung Bericht über den Stand ihrer Arbeit.

cc) Die Rolle des Sekretariates

Das Sekretariat des Europarates, in dessen Abteilung für Rechtsfragen auch das Sekretariat der Venedig-Kommission angesiedelt wurde²⁰⁵, ist unab-

²⁰³ So Matscher (Fn. 111).

²⁰⁴ Die Treffen des *Bureau*, das aus vier gewählten Mitgliedern und dem Vorsitzenden besteht, mit den Vorsitzenden der Unterkommissionen sollen insbesondere dazu dienen, dringende Angelegenheiten zu besprechen und so zu beschleunigen; vgl. CDL-BUR (91) 001.

²⁰⁵ Vgl. Artikel 7 der Geschäftsordnung der Venedig-Kommission.

hängig gegenüber den Mitgliedstaaten. Es dient ausschließlich der Organisation selbst. Insofern, als es selbständig Aktivitäten einleitet und sie dann in Partnerschaft mit den Regierungen der Mitgliedstaaten durchführt, ist es häufig sogar „Motor der Organisation“. Vom Generalsekretär wird insbesondere auch der Haushaltsvoranschlag dem Ministerkomitee zur Genehmigung unterbreitet.²⁰⁶ Die Mitarbeiter des Straßburger Sekretariates haben somit einen ganz beträchtlichen Einfluss.²⁰⁷

Dies gilt ebenso im Hinblick auf die Venedig-Kommission.²⁰⁸ Das Sekretariat führt nämlich nicht nur die laufenden Verwaltungsangelegenheiten der Kommission, sondern es verfasst auch Vorschläge zu Satzungsänderungen²⁰⁹ oder eigene Berichte und Arbeitspapiere.²¹⁰ Zudem ist es maßgeblich an der Vorbereitung und Durchführung von Seminaren oder sonstigen Zusammenkünften beteiligt.²¹¹ Sogar den Hauptteil der Arbeit leistet es bei der Auswertung von Fragebögen, die einzelnen Studien der Kommission vorgehen und vor allem in Bezug auf den Aufbau und die Betreuung des Dokumentationszentrum.²¹²

Eine wesentliche Funktion besteht außerdem darin, dass das Sekretariat die Plenarsitzungen vorbereitet. So fügt es Stellungnahmen einzelner Berichterstatter zu einer konsolidierten Fassung zusammen²¹³, vermittelt bei Meinungsverschiedenheiten oder ergänzt einzelne Stellungnahmen um die Ergebnisse von Diskussionen vorheriger Plenarsitzungen.²¹⁴ Ferner kontrollieren die Mitarbeiter des Sekretariates den „roten Faden“ der Venedig-Kommission, d.h. sie sorgen dafür, dass sich die Stellungnahmen der Experten im Laufe der Jahre nicht widersprechen.

Da das Sekretariat überdies zuerst mit den Anfragen einzelner Länder kon-

²⁰⁶ Gem. Art. 38 c) der Satzung des Europarates. Freilich wird der Haushalt zunächst noch vom Budget-Komitee geprüft.

²⁰⁷ So Krüger (Fn. 127), 376.

²⁰⁸ So auch Robert (Fn. 134), S. 258f.; Eine Liste der für die Venedig-Kommission tätigen Mitarbeiter enthält jeder Jahresbericht; vgl. zuletzt CDL (2001) 012.

²⁰⁹ Zum Beispiel: CDL (97) 007; CDL (98) 060.

²¹⁰ Zum Beispiel: CDL (93) 049; CDL (95) 022; CDL (96) 027; CDL (99) 079; CDL (2000) 043; CDL (2001) 021.

²¹¹ Zum Beispiel: CDL (98) 053 (in Albanien); CDL (93) 042 (in der Ukraine)

²¹² Hierzu siehe oben: *Abschnitt B. IV. 1b*.

²¹³ Zum Beispiel: CDL (98) 011; CDL (2000) 014.

²¹⁴ Zum Beispiel: CDL (98) 059.

frontiert wird, sucht es in der Regel die Berichterstatter aus. Einzelne Mitglieder gehören der Kommission bereits seit mehreren Jahren an, so dass sie schon eine ganze Reihe von Stellungnahmen verfasst haben. Zudem sind den Mitarbeitern des Sekretariates zum Beispiel die beruflichen Erfahrungen und die Herkunft der Mitglieder bekannt. Daher erscheint es als nicht völlig ausgeschlossen, in einigen Fällen schon im voraus bestimmte Rückschlüsse im Hinblick auf den Inhalt der Stellungnahme des beauftragten Mitgliedes zu ziehen. Somit übt das Sekretariat auch angesichts seiner Möglichkeit, den jeweiligen Berichterstatter auszuwählen, einen nicht unerheblichen Einfluss aus.

b) Initiative

In der überwiegenden Anzahl der Fälle wird die Kommission auf Anfrage der jeweiligen Länder tätig. Dass die mittel- und osteuropäischen Staaten sich in der Regel selbst an die westeuropäischen Verfassungsexperten wandten, verdeutlicht ihr Streben nach Integration oder zumindest den Willen, sich an westeuropäischen Vorbildern zu orientieren.²¹⁵

Die Venedig-Kommission kann jedoch ebenso von den in Artikel 2 der Satzung genannten Institutionen befragt werden und auch auf eigene Initiative tätig werden.

c) Periode der Einschaltung der Venedig-Kommission

Grundsätzlich versucht die Kommission nicht erst nach der Verabschiedung, sondern zum Zeitpunkt der Ausarbeitung von Verfassungs- bzw. Gesetzesentwürfen beratend tätig zu werden.

aa) Beispiel Ukraine

Als Beispiel hierfür sei die Zusammenarbeit mit der Ukraine genannt. Dort spielte die Kommission seit 1992 eine aktive Rolle bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung.²¹⁶ 1993 wurde eine Expertengruppe der Venedig-

²¹⁵ Vgl. zu diesem Aspekt oben: *Abschnitt B. II. 1.*

²¹⁶ Vgl. CDL (93) 003, 004, 007 und 010. Eine Dokumentation der verschiedenen Verfassungsentwürfe findet sich auch bei: Häberle, Dokumentation von Verfassungsentwürfen und Verfassungen ehemals sozialistischer Staaten in (Süd-) Osteuropa und Asien, 5. Folge, JöR 98 (Bd. 46), S. 123 – 276; siehe hierzu auch: Vorndran, Die Entstehung der ukrainischen Verfassung.

Kommission eingeladen, in Kiew mit der Verfassungskommission sowie anderen einflussreichen Persönlichkeiten – unter ihnen auch Präsident *Kravchuk* – über neue Entwürfe zu beraten.²¹⁷ Bei diesem Treffen entdeckte die Venedig-Kommission Mängel im Hinblick auf die Garantie der Menschenrechte und das Gewaltenteilungsprinzip. Als sie im Mai 1995 konsultiert wurde, hat sie abermals auf Defizite in diesen Bereichen hingewiesen.²¹⁸ Anfang 1996 wurden erneute Änderungsvorschläge der Kommission²¹⁹ dann in einem weiteren Entwurf umgehend berücksichtigt. Auf Anfrage der parlamentarischen Versammlung des Europarates gab die Venedig-Kommission zu Beginn des Jahres 1997 eine letzte Stellungnahme zu der inzwischen in Kraft getretenen Verfassung ab.²²⁰ Hierin stellt sie fest, dass die Verfassung – von einigen Ausnahmen abgesehen – stufenweise verbessert worden sei. Viele Vorschläge der Kommission zu den früheren Entwürfen seien berücksichtigt worden. Die Verfassung erfülle die Anforderungen bezüglich der Gewaltenteilung und auch das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit sei ausreichend in der Verfassung verankert. Insbesondere die Einrichtung eines Verfassungsgerichtes mit weitreichenden Kompetenzen werde beim Aufbau einer demokratischen Kultur von großem Nutzen sein. Entstanden ist dank der ständigen Mitwirkung der Venedig-Kommission ein Verfassungstext, mit dem sich die Ukraine eindeutig „auf den Weg nach Europa begeben“ hat.²²¹ Allerdings gibt es gemessen an den Prinzipien des Europarates in der Ukraine in einigen Bereichen noch immer große Defizite.²²²

²¹⁷ Siehe dazu das Memorandum des Sekretariates: CDL (93) 042.

²¹⁸ Vgl. CDL (95) 038, 039 und 040.

²¹⁹ CDL (96) 006, 019 und 020.

²²⁰ CDL (97) 001, CDL-INF (97) 002.

²²¹ So Häberle, Die Verfassung der Ukraine im europäischen Rechtsvergleich, DÖV 98, 761 (767); vgl. auch: Evers, Verfassungsentwicklung und Rechtssicherheit in der Ukraine, ROW 98, 41 (41ff.); Helmerich, Auf dem Weg zur Demokratie? Menschenrechte in Weißrussland und in der Ukraine, in: Hutter/ Speer/ Tessmer (Hrsg.), Das gemeinsame Haus Europa, S. 141ff.

²²² Dies gilt insbesondere im Bereich der Meinungs- sowie Pressefreiheit. Hierzu gab es eine ganze Reihe von Stellungnahmen des Europarates; vgl. nur Resolution 1194 (99) of the Parliamentary Assembly on Honouring of obligations and commitments by Ukraine, Resolution 1239 (2001) of the Parliamentary Assembly on Freedom of Expression and the functioning of parliamentary democracy in Ukraine.

bb) Beispiel Albanien

Als weiteres Beispiel kann in diesem Zusammenhang die Kooperation mit Albanien erwähnt werden. Dort dauerte die Ausarbeitung einer neuen Verfassung mehrere Jahre. Schon 1991 wurde die Venedig-Kommission in den Prozess der Verfassungsrevision von albanischer Seite eingeschaltet und gab eine erste Meinung zu dem Verfassungsentwurf ab.²²³ In der jungen Demokratie sollte dann ein Menschenrechts-Kapitel in die neue Verfassung eingefügt werden. Auch an der Arbeit hieran war die Kommission maßgeblich beteiligt.²²⁴ 1994 scheiterte ein Referendum über einen Verfassungsentwurf, zu dem die Venedig-Kommission ebenfalls eine Stellungnahme abgegeben hatte.²²⁵

Mit der Aufnahme Albaniens im Jahr 1995 in den Europarat war dann die Auflage verbunden, eine neue Verfassung zu verabschieden, die mit den Prinzipien der Straßburger Organisation in Einklang steht. Im Jahr 1997 gründete die Venedig-Kommission eine Arbeitsgruppe, die auf Verlangen des albanischen Präsidenten beim Ausarbeiten der letztlich dann auch in Kraft getretenen Verfassung eine wichtige Rolle spielte. Jeder einzelne Artikel der verschiedenen Verfassungsentwürfe wurde im Laufe des Jahres 1998 – unter anderem auch bei einem Besuch einer Delegation der Arbeitsgruppe in Tirana²²⁶ – erörtert und in mehreren Stellungnahmen kommentiert.²²⁷

Die Venedig-Kommission war also bei der Ausarbeitung der albanischen Verfassung kontinuierlich beteiligt. Resultat war, dass im Jahr 1998 eine Verfassung in Kraft trat, die voll mit den rechtlichen Standards des Europa-

²²³ CDL (91) 037 (Working Party on the Draft Albanian Constitution, in Venedig am 22./ 23. November 1991).

²²⁴ Siehe CDL (93) 006 und 013. Die Venedig-Kommission wies unter anderem darauf hin, dass einige wesentliche Grundrechte fehlten (z.B. das Gleichheitsrecht, die Vereinigungsfreiheit, die Wissenschafts- und die Kunstfreiheit sowie die Religionsfreiheit). Einen Teil der Vorschriften hielt die Kommission zudem für unanwendbar.

²²⁵ Siehe CDL (95) 005. Insbesondere kritisierte die Venedig-Kommission hier die Unklarheit bestimmter Normen (z.B. zu den Schranken der Grundrechte, zu den Kompetenzen der Verfassungsorgane, zum Verhältnis von innerstaatlichem Recht und Völkerrecht). Auch das grundsätzliche Verbot von Parteien mit einer religiösen oder ethnischen Basis hielt sie für unangemessen.

²²⁶ Hierzu: CDL (98) 053.

²²⁷ Siehe CDL-CR-OJ (98) 002rev.; CDL-CR-PV (98) 003 und 004; CDL-INF (98) 009; CDL (98) 034.

rates übereinstimmte.²²⁸

cc) Zusammenfassung

Beide Beispiele zeigen, dass die Venedig-Kommission eben gerade in der Phase der Ausarbeitung von Entwürfen großen Einfluss auf die endgültige Version der Gesetzestexte hatte. Die Mitwirkung an der schrittweisen Ausarbeitung der Vorschriften erleichtert es den jeweiligen Staaten, die Vorschläge des Expertengremiums zu berücksichtigen. Denn in diesem Stadium der Diskussion über verschiedene Entwurfsfassungen können Änderungen leichter umgesetzt werden als erst nach Inkrafttreten der Bestimmungen.

Allerdings zeigen die Beispiele auch, dass eine Mitarbeit schon an den Gesetzesentwürfen jeweils mit einer Präsenz einer Gruppe von Experten vor Ort verbunden war. Die Finanzierung solcher Reisen war der Kommission zu Beginn ihrer Tätigkeit allerdings nur in beschränktem Umfang möglich.²²⁹

d) Arbeits- und Argumentationsmethoden

Die Zusammenarbeit mit Albanien und der Ukraine dokumentiert überdies, dass die Kommission eine Berücksichtigung ihrer Meinungen und Stellungnahmen nicht zu erreichen versucht, indem sie diese den jeweiligen Staaten aufdrängt. Sie setzt vielmehr – entsprechend ihrer Konzeption als Beratungsorgan – auf die Mittel des Dialoges und der Argumentation. Hierbei versucht sie soweit wie möglich mit den für die Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe zuständigen nationalen Stellen zusammenzuarbeiten.²³⁰

aa) Grundlagentätigkeit: Information und Rechtsvergleichung

Die Venedig-Kommission soll dem gegenseitigen Verständnis sowie der

²²⁸ Vgl. hierzu auch: Resolution 1114 (97) of the Parliamentary Assembly on the honouring of obligations and commitments by Albania. Dies allein reicht jedoch keinesfalls aus, um die Demokratie in Albanien dauerhaft zu etablieren. Insgesamt siehe: Carlson, Politics, Public Participation, and the 1998 Albanian Constitution, Osteuropa-Recht 99, 489 (489ff.); Finger, Albanien im Jahre fünf der Demokratisierung. Eine Bilanz der politischen Verfolgung, in: Hutter/ Speer/ Tessmer (Hrsg.), Das gemeinsame Haus Europa, S. 181ff.

²²⁹ Siehe zur Entwicklung des Budgets unten: *Abschnitt B. IV. 5g) aa*).

²³⁰ Vgl. zur Arbeitsweise der Venedig-Kommission: Salinas Alcega (Fn. 2), S. 57f.

Harmonisierung der Rechtssysteme dienen.²³¹ Ein hierfür notwendiger zwischenstaatlicher Dialog verlangt als Grundlage die Rechtsvergleichung.²³² Nur wenn die Mitglieder der Kommission also selbst einen Überblick über die Rechtslage und Praxis in den verschiedenen Ländern haben, können sie versuchen, aus den einzelnen Modellen in den jeweiligen Ländern ihrerseits Erkenntnisse zu ziehen.

Daher ist es auch Aufgabe der Venedig-Kommission, den Verfassungsrechtsexperten beinahe aller europäischen Länder ein Forum zum Austausch von Erfahrungen, Ideen und Meinungen zu bieten.²³³ Erst in Folge eines solchen Austausches können sich gemeinsame Lösungen von verfassungsrechtlichen Problemen herauskristallisieren.

Zudem dient die Forschungsarbeit, die sie auf eigene Initiative oder aufgrund der Anregung interessierter Staaten betreibt, als eine unentbehrliche Grundlage. Denn insbesondere durch ihre Seminare, anhand der umfassenden Fragebögen bzw. ihrer rechtsvergleichenden Studien oder der Zusammenkünfte mit Experten und Beratern erhält die Kommission die notwendigen Informationen über die Rechtslage und den Zustand der Demokratie in den verschiedenen Ländern.²³⁴

bb) Gemeinsame Standards

Diese Informationen ermöglichen den Mitgliedern der Kommission außerdem, zumindest in Bereichen, zu denen sie intensive Informations- und Forschungsarbeit betrieben hat, gemeinsame Standards herauszuarbeiten.²³⁵ Hierauf aufbauend kann sie dann in ihren Stellungnahmen den betroffenen Ländern umfassend darlegen, an welchen Stellen ihre gesetzlichen Bestimmungen oder die Praxis der Rechtsanwendung von diesen Standards negativ

²³¹ Vgl. Artikel 1 Nr.1 der Satzung; Garrone (Fn. 38), 539f.; Novello (Fn. 7), 309ff.

²³² Vgl. Häberle, Europa als werdende Verfassungsgemeinschaft, DVBl 2000, 840 (845).

²³³ So Salinas Alcega (Fn. 2), S. 42.

²³⁴ Hierzu Beispiele aus dem Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Science and technique of democracy, No. 1); Steinberger, Models of constitutional jurisdiction (Fn. 199); The role of the constitutional court in the consolidation of the rule of law (Fn. 199); The composition of constitutional courts (Science and technique of democracy, No. 20).

²³⁵ Vgl. zum Beispiel: CDL-INF (2000) 001 (Richtlinien zum Verbot und der Auflösung von Parteien); CDL-PP (2000) 006 (Richtlinien zur Finanzierung von Parteien).

abweichen.²³⁶

Ziel ist hierbei nicht die Vereinheitlichung oder Standardisierung eines bestimmten Verfassungsmodelles für alle betroffenen Staaten, sondern vielmehr eine Harmonisierung, die sich auf die grundlegenden Prinzipien beschränkt.²³⁷

e) Resümee

Da die Kommission als ein reines Beratungsorgan keinerlei Möglichkeiten hat, unmittelbaren Zwang auszuüben²³⁸, ist sie auf die Qualität ihrer Argumente angewiesen. Insofern profitiert die Venedig-Kommission auch selbst von ihrer eigenen Informations- und Forschungsarbeit.

Sie verfährt zumindest in den letzten Jahren oft nach folgenden Arbeitsschritten: Mit den einzelnen Stellungnahmen zu einem in mehreren Staaten auftretenden Problem sind zunehmend transnationale Informations- bzw. Forschungsarbeiten der Kommission verbunden.²³⁹ Die einzelnen Berichterstatter können dann zunächst die zu kommentierenden Gesetze mit Modellen anderer Mitgliedstaaten bzw. mit den herausgearbeiteten Standards vergleichen. Mit diesem Vergleich als Basis kann das konkrete Gutachten zu den in Frage stehenden Gesetzen des jeweiligen Staates entwickelt und diskutiert werden. So fließen nicht nur das vorherige Wissen und die Erfahrung der Verfassungsrechtsexperten selbst in die Argumentation ein. Vielmehr bietet das Gremium auch ein Forum zum Informationsaustausch und zusätzliche Instrumentarien der Wissensgewinnung. Hierdurch kann die Qualität und damit auch die Wahrscheinlichkeit der Berücksichtigung einzelner Stellungnahmen erhöht werden.

²³⁶ Vgl. zum Beispiel die Stellungnahme in CDL-INF (99) 008, S. 81ff. (zur Lage in Estland). Auch in der Stellungnahme in CDL (93) 003 (zu einem Verfassungsentwurf der Ukraine) bezieht der Berichterstatter explizit ein Seminar (Seminar on Judicial or other Supervision of the Administration) der Venedig-Kommission in seine Argumentation mit ein.

²³⁷ Vgl. Caggiano (Fn. 76), 417ff.; La Pergola, Introductory Statement, in: The role of the constitutional court in the consolidation of the rule of law (Fn. 199), S. 8ff.

²³⁸ Zu den Möglichkeiten der Venedig-Kommission, vor allem mittels des Europarates politischen Druck auszuüben, siehe unten: *Abschnitte B. IV. 4a) und 5c) bzw. d).*

²³⁹ Vgl. ein zentrales Arbeitsfeld der Kommission: den Minderheitenschutz. Hierzu: CDL –MIN (93) 010 (Fragebogen über die Rechte von Minderheiten); CDL (98) 001 (Studie zur Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben).

Eine solche an dieser Stelle nur ganz allgemein²⁴⁰ skizzierte Vorgehensweise ermöglicht der Kommission, nicht nur den jeweiligen Staaten bei ihrer Transformation zu helfen, sondern zudem mittels ihrer Stellungnahmen zu einer Verbreitung der jeweiligen Standards und somit zu einer Harmonisierung der Rechtssysteme beizutragen.²⁴¹

3. Geographische Ausrichtung

Geographisch ist die Kommission ihrer Gründungsgeschichte und Artikel 1 Nr. 1 der Satzung entsprechend insbesondere nach Ost- und Mitteleuropa ausgerichtet. Jedoch ist ihr Wirkungskreis keinesfalls durch die Satzung auf dieses Gebiet beschränkt. Seit ihrer Errichtung wollte die Kommission ein für alle Länder – auch außerhalb Europas – offenes Forum bieten.²⁴² Anfragen von Staaten, die nicht Mitglieder des Europarates sind, bedürfen allerdings zunächst der Zustimmung des Ministerkomitees; vgl. Artikel 2 Nr. 3 der Satzung.

Im Laufe des ersten Jahrzehnts ihres Bestehens hat die Kommission sich mit jedem ost- bzw. mitteleuropäischen Land beschäftigt. Hinzu kommen eine Reihe von Ländern außerhalb Europas, wie in Nord- und Südamerika, Afrika (insbesondere Südafrika²⁴³) und Asien (z.B. Japan, Südkorea, Kasachstan, Kirgisistan). Die Arbeit der Venedig-Kommission wirkt dabei auch angesichts der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen weit über die Grenzen Europas hinaus. Allerdings konzentriert sich die Arbeit des Gremiums grundsätzlich vorrangig auf Staaten in Umbruchprozessen.²⁴⁴

²⁴⁰ Die Vorgehensweise läßt sich speziell auch in dem Teil über das Arbeitsfeld Verfassungsgerichtsbarkeit beobachten (siehe unten: *Abschnitt D.*).

²⁴¹ Vertiefend zu diesem Aspekt siehe unten: *Abschnitte B. IV. 5e) und D.*

²⁴² Vgl. Robert (Fn. 134), S. 259; siehe auch: Committee of Wise Persons „Building greater Europe without dividing lines – Final Report to the Committee of Ministers“, CM (98) 178 (insbesondere die Auszüge in CDL (98) 089).

²⁴³ Südafrika ist das außereuropäische Land, mit dem die Venedig-Kommission am engsten zusammengearbeitet hat. So war der Präsident der Kommission La Pergola Mitglied der Gruppe von Vermittlern (zu der auch Henry Kissinger und Lord Carrington gehörten), die den Konflikt zwischen ANC und Inkatha aufbrechen sollten. Neben der Beratung im Hinblick auf die Verabschiedung der neuen Verfassung (siehe: CDL (93) 045, 055, 057; CDL (94) 035, 057; CDL (96) 003, 093) erstreckt sich die Kooperation auf das Programm „Democracy, from Law Book to Real Life“ (vgl. hierzu: CDL (97) 040, CDL-INF (99) 001).

²⁴⁴ Siehe aber auch unten: *Abschnitt B. IV. 5e).*

Im Hinblick auf das weltweite Engagement der Kommission kann unterschieden werden zwischen Ländern wie Argentinien und Uruguay, die an der Mitarbeit in dem Gremium auch noch in Bezug auf die Rechtsberatung interessiert sind, sowie den Ländern, in denen das Demokratieprinzip bereits fest verankert ist und in denen deshalb die Informationsarbeit im Vordergrund steht. Hierzu gehören beispielsweise Japan, Kanada und die USA.²⁴⁵

Das geographische Zentrum lag freilich in den letzten Jahren im ost- und südosteuropäischen Raum (Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Moldau, Albanien, Ukraine und die Kaukasus-Republiken). Auch hier zeigt sich die Flexibilität der Kommission, die – obschon auf dem gesamten europäischen Kontinent tätig – Schwerpunkte in den dortigen Krisenregionen setzte.²⁴⁶

4. Zusammenarbeit mit anderen Organisationen

Die Venedig-Kommission bearbeitet ebenso wie der Europarat mit den Themen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte Gebiete, auf denen es zahlreiche Überschneidungsfelder mit anderen Organisationen gibt. Neben der Kooperation mit den statutarischen Organen des Europarates unterhält die Kommission deswegen auch mit zahlreichen anderen internationalen Zusammenschlüssen, von denen hier nur die bedeutendsten genannt werden sollen, eine aktive Zusammenarbeit.²⁴⁷

a) Organe des Europarates

Nachdem oben bereits das formale Verhältnis der Kommission zu ihrer Gründungsorganisation untersucht wurde²⁴⁸, sollen an dieser Stelle Aspekte der praktischen Zusammenarbeit dargestellt werden.

Der Generalsekretär, das Ministerkomitee und die Parlamentarische Ver-

²⁴⁵ Vgl. Salinas Alcega (Fn. 2), S. 72.

²⁴⁶ Organisatorisch reagierte die Venedig-Kommission durch die Einsetzung so genannter Task Forces oder spezieller Arbeitsgruppen auf bestimmte Krisen; vgl. zum Beispiel die Task Force im Falle Albaniens (siehe CDL (98) 053, CDL-CR-OJ (98) 003) oder die Arbeitsgruppe zum Kosovo (siehe CDL-KOS-PV (2000) 001).

²⁴⁷ Grds. zu dem Konzept der „Mutually reinforcing institutions“: Antretter (Fn. 60), S. 268ff.

²⁴⁸ Siehe oben: *Abschnitte B. III. 1a) und 2.*

sammlung haben von ihrem Recht, auf die Arbeit der Kommission einzuwirken, erheblichen Gebrauch gemacht.²⁴⁹ Ursprünglich war es das Ministerkomitee, das am meisten von der Arbeit des Expertengremiums profitieren sollte. Dementsprechend arbeiten nicht nur das Ministerkomitee selber, sondern auch verschiedene von ihm gegründete Ausschüsse und Arbeitsgruppen eng mit der Venedig-Kommission zusammen.²⁵⁰

In den vergangenen Jahren hat dann vielmehr auch die Parlamentarische Versammlung – insbesondere deren Komitee für Rechtsangelegenheiten und Menschenrechte – Anfragen an die Kommission gerichtet. Diese bezogen sich sowohl auf einzelne Staaten als auch auf prinzipielle Probleme.²⁵¹ Die außerdem erfolgte Einbeziehung der Venedig-Kommission in das Monitoring-Verfahren des Europarates hatte derart bedeutende Folgen für die Arbeit des Gremiums, dass darauf unten noch separat eingegangen wird.²⁵²

b) Europäische Union

Angesichts der engen Zusammenarbeit zwischen dem Europarat mit der Europäischen Union ist auch die Kooperation der Venedig-Kommission mit der EU besonders weitgehend.²⁵³

Die beiden Organisationen unterhalten einen regelmäßigen Informationsaustausch. Zahlreiche Veranstaltungen der Venedig-Kommission werden von der Europäischen Kommission finanziell unterstützt. Ferner veranstalten sie zusammen Seminare und haben ein gemeinsames Programm zur Stärkung der Demokratie und der Verfassungsentwicklung in Mittel- und Osteuropa eingerichtet.²⁵⁴ Dieses *Joint Programme* „Strengthening democracy and constitutional development in central and eastern Europe and CIS countries“ und die damit verbundene finanzielle Unterstützung hat die

²⁴⁹ Eine Zusammenfassung zu der Kooperation findet sich in jedem Jahresbericht; vgl. zuletzt CDL (2001) 012.

²⁵⁰ Zum Beispiel das Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), das Committee of Experts on issues relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN), das Ad-hoc Committee for the Protection of National Minorities (CAHMIH) oder das Committee of experts on nationality (CJ-NA).

²⁵¹ Eine Auflistung von Beispielen enthält Salinas Alcega (Fn. 2), S. 31ff., Fn. 28.

²⁵² Zu der Einbeziehung der Venedig-Kommission in das Monitoring-Verfahren des Europarates siehe unten: *Abschnitte B. IV. 5c) und d)*.

²⁵³ Vgl. Machinska (Fn. 68), S. 294ff.

²⁵⁴ Das Programm wurde im Verlauf der 38. Plenarsitzung angeregt (vgl. CDL-PV

Kommission befähigt, die Anzahl ihrer Aktivitäten im Jahr 2000 nochmals erheblich zu erhöhen. Das Programm trat am 1. Januar 2000 für einen Zeitraum von zunächst zwei Jahren in Kraft. Die vorgesehenen Aktionen umfassen den Austausch von Stellungnahmen, um Staaten bei dem Entwurf und der Anwendung von Verfassungsnormen sowie der Gesetzgebung im Bereich der demokratischen Institutionen zu beraten, Seminare mit den jungen Verfassungsgerichten, UNIDEM-Seminare und die Veröffentlichung von zwei Spezial-Ausgaben des *Bulletin on Constitutional Case Law*. Zudem soll mittels des Programmes den mittel- und osteuropäischen Verfassungsrechtsexperten die Teilnahme an den Plenarsitzungen erleichtert werden.²⁵⁵ Besonders hervorzuheben sind ferner die Vorschläge der Venedig-Kommission zur Regierungskonferenz von Amsterdam 1997.²⁵⁶

Auch zu dem Thema „Verfassungsrecht und Europäische Integration“ hat die Kommission bereits einen Fragebogen an die einzelnen Länder verschickt, die Antworten ausgewertet und dann einen Bericht über die Bedingungen für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union veröffentlicht.²⁵⁷

Im Hinblick auf die Frage, welche Verfassungsänderungen ein Beitritt zur Europäischen Union in ihrem konkreten Fall erfordert, hat die Venedig-Kommission gleichfalls schon einzelne Staaten beraten.²⁵⁸

Angesichts des umfassenden Engagements und der Kompetenz der Venedig-Kommission in Bezug auf die verfassungsrechtliche Situation der Länder in Mittel- und Osteuropa könnte eine Kooperation auf dem Gebiet der Europäischen Integration in Zukunft allerdings auch noch weiter intensiviert werden.²⁵⁹ In Betracht käme eine stärkere Beteiligung der Kommission an den Programmen der EU zur finanziellen und wirtschaftlichen Unterstüt-

(99) 038).

²⁵⁵ Vgl. auch CDL (2001) 012 (Jahresbericht 2000), S. 23f.

²⁵⁶ Vgl. CDL-INF (96) 005; hierzu umfassend: La Pergola, *La Unión a través de la ciudadanía europea, una propuesta de la Comisión de Venecia*, in: Cancado Trindade/Swinarski, *Persona humana y Derecho internacional*, Gros Espiell – *Amicorum Liber*, Volume I, S. 611ff.; Novello (Fn. 7), 318.

²⁵⁷ CDL-UE (97) 001; CDL-UE (99) 001 (Fragebogen); CDL-INF (99) 007 (Bericht).

²⁵⁸ Zum Beispiel Estland: siehe CDL (97) 052; CDL (98) 005; CDL-INF (98) 010; CDL (98) 039 oder Bulgarien (im Hinblick auf die von der EU verlangte Justizreform): CDL-INF (99) 005; CDL (99) 037, 021.

²⁵⁹ Hierzu: Buquicchio/Garrone (Fn. 29), S. 323ff.; Machinska (Fn. 68), S. 294ff.

zung der mittel- und osteuropäischen Staaten.²⁶⁰ Im Hinblick auf den Beitritt könnte das Expertengremium nicht nur die einzelnen Länder bei den erforderlichen Gesetzesänderungen beraten, sondern auch der Europäischen Union bei der Überprüfung der Einhaltung von Beitrittsbedingungen assistieren.²⁶¹

c) Kongress der Gemeinden und Regionen Europas

Mit dem Kongress der Gemeinden und Regionen Europas hat die Venedig-Kommission insbesondere hinsichtlich der Situation im Kosovo²⁶² sowie in den Ländern Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Moldau sehr eng zusammengearbeitet. Der Kongress ist ein ebenfalls vom Europarat eingerichtetes Beratungsorgan, das vor allem den neuen Mitgliedern bei der Einrichtung und Entwicklung einer effektiven autonomen Kommunalverwaltung hilft.²⁶³

Speziell mit der Arbeit auf dem Gebiet ihrer Unterkommission zu Föderalismus und Regionalismus unterstützt die Venedig-Kommission den Kongress durch eigene Studien.²⁶⁴

d) Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte

Im Hinblick auf den besonderen Teil dieser Untersuchung darf ein Hinweis auf die Zusammenarbeit der Venedig-Kommission mit der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte (KEuVG) nicht fehlen.²⁶⁵ Diese Konferenz dient dem persönlichen Kontakt und dem Erfahrungsaustausch zwi-

²⁶⁰ Salinas Alcega schlägt die Beteiligung den Programmen *Phare* und *Tacis* vor; siehe Salinas Alcega (Fn. 2), S. 63.

²⁶¹ Vgl. hierzu die Ansätze zur Stärkung der Rolle des Europarates und der Venedig-Kommission in: Agenda 2000, For a stronger and wider Union, Bulletin of the European Union, Supplement 5/1997, S. 59ff.; Committee of Wise Persons „Building greater Europe without dividing lines – Final Report to the Committee of Ministers“, CM (98) 178 (insbesondere die Auszüge in CDL (98) 089).

²⁶² An der Arbeitsgruppe der Venedig-Kommission zum Kosovo sind auch Vertreter des Kongresses beteiligt (siehe z.B. CDL-KOS-PV (00) 001).

²⁶³ Genauere Informationen zu der Arbeit des Congress of Local and Regional Authorities of Europe unter ><http://www.coe.fr/cplre/eng/index.htm><.

²⁶⁴ Vgl. insbesondere die umfangreiche Studie zum Thema „Federal and Regional Entities and International Treaties“ (CDL-INF (00) 003); aufbauend auf einem vorherigen Fragebogen (CDL-DI (99) 004).

²⁶⁵ Vgl. allgemein zur Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte: Zierlein, Entwicklungen und Möglichkeiten einer Union: Die Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte, in: Fürst/ Herzog/ Umbach (Hrsg.), Zeidler-Festschrift, S. 315ff.

schen den Vertretern der teilnehmenden Verfassungsgerichte. Sie bietet – wie die Venedig-Kommission – ein Forum, auf dem Grundfragen des Verfassungsrechtes auf breiter rechtsvergleichender Grundlage diskutiert werden. Zu den Teilnehmern zählen auch Vertreter der Europäischen Kommission, des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften.

Die Themen der alle drei Jahre stattfindenden Konferenzen unterscheiden sich inhaltlich nicht von der Arbeit der Kommission im Bereich Verfassungsgerichtsbarkeit. Zum Teil gibt es sogar Überschneidungen und Wiederholungen. Die Mitglieder der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte nehmen regelmäßig an Seminaren oder sonstigen Zusammenkünften der Venedig-Kommission teil. Besonders interessiert sind die Mitglieder der Konferenz an der Arbeit des Dokumentationszentrums am *Bulletin on Constitutional Case Law* und der Datenbank CODICES.²⁶⁶

Ferner wirkt die Kommission teilweise bei der Vorbereitung von Konferenzen mit und war dort auch bereits mit eigenen Beiträgen vertreten.²⁶⁷

e) Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)²⁶⁸ hat die Venedig-Kommission ebenfalls bezüglich der Länder Albanien, Bosnien-Herzegowina und Kroatien kooperiert.²⁶⁹ Über den Informationsaustausch und die Teilnahme an den jeweiligen Treffen der Organisation bzw. der Venedig-Kommission hinausgehend unterhält die OSZE auch mit dem Europarat selbst eine enge Zusammenarbeit.²⁷⁰ Überschneidungen zwischen der Arbeit der Kommission und der OSZE gab es insbesondere im

²⁶⁶ Vgl. Sólyom (Fn. 176).

²⁶⁷ Zum Beispiel: CDL-JU (96) 001; CDL-JU (2001) 018

²⁶⁸ Vgl. zum Tätigkeitsbereich und den Zielen der OSZE: ><http://www.osce.org> <; Tretter/ Keller, Die Bedeutung der Menschlichen Dimension für das Sicherheitskonzept der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Hutter/ Speer/ Tessmer (Hrsg.), Haus Europa, Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural, S. 57 ff.; Tretter, Von der KSZE zur OSZE, EuGRZ 95, 296 (296ff.);

²⁶⁹ Das Interesse an der Zusammenarbeit signalisierten die Vertreter der OSZE unter anderem bereits in der 21. Plenarsitzung der Venedig-Kommission, siehe hierzu der Jahresbericht für 1994: CDL-INF (95) 007, S. 27.

²⁷⁰ Siehe auch: Haller, Der Schutz der Menschenrechte im Wirkungsfeld von Europarat und OSZE, in: Haller/ Krüger/ Petzold (Hrsg.), Law in Greater Europe, Klebes-Festschrift, S. 310ff.

Bereich Wahlen.

Ein regelmäßiger Austausch findet außerdem zwischen der Venedig-Kommission und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE statt. Das Büro ist vor allem für Fragen der „Menschlichen Dimension“ verantwortlich.²⁷¹ Es hilft den Staaten der OSZE bei Fragen der Anerkennung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, der Einhaltung des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips.

f) Sonstige

Ferner arbeitet die Kommission, wie in Artikel 2 Nr. 4 der Satzung vorgesehen, mit dem Internationalen Institut für Demokratie zusammen. Die Hauptaufgabe des Institutes ist die Förderung der weltweiten Kooperation der verschiedenen Organisationen und Institutionen zur Stärkung der pluralistischen Demokratie.²⁷²

Auch die Vereinten Nationen gehören zu den Organisationen, mit denen die Venedig-Kommission bereits zusammengearbeitet hat.²⁷³

g) Parallelen und Unterschiede

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben eine Reihe von Organisationen die Staaten in Mittel- und Osteuropa bei der Reform ihrer Verfassungen beraten. Eine klare Abgrenzung einzelner Tätigkeitsbereiche ist teilweise kaum möglich. Insbesondere zwischen der Europäischen Union, der OSZE bzw. der KEuVG und der Venedig-Kommission gibt es diesbezüglich Gemeinsamkeiten.

Die OSZE bzw. das BDIMR haben ebenfalls die Verbreitung der drei Grundprinzipien des Europarates zum Ziel, sind allerdings nicht speziell auf die juristische Beratung ausgerichtet, sondern verfolgen einen umfassenderen politischen Ansatz.²⁷⁴

In Bezug auf den Inhalt ihrer Tätigkeit ähnelt die Venedig-Kommission

²⁷¹ Informationen unter: ><http://www.osce.org/odihr/index.php3>< .

²⁷² Nähere Informationen zum Internationalen Institut für Demokratie unter ><http://www.iidemocracy.coe.int>< (vgl. auch oben: *Fn.* 89).

²⁷³ Die Kommission erklärte sich zum Beispiel bereit, das „set of ideas“ des Generalsekretäres der Vereinten Nationen zur Lösung des Konfliktes auf Zypern zu begutachten; siehe den Jahresbericht für 1993: CDL-INF (94) 001, S. 6.

²⁷⁴ So auch Novello (*Fn.* 7), 312.

wiederum der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte. Das Thema Verfassungsgerichtsbarkeit bildet einen Schwerpunkt auch der Tätigkeit der Kommission. Allerdings sind ihre Mitglieder im Gegensatz zu den Teilnehmern der Konferenz in der Regel keine amtierenden Verfassungsrichter. Zudem unterscheidet sich die KEuVG hinsichtlich ihres Organisationsgrades von der Venedig-Kommission: Die Konferenz verfügt letztlich über keine echte administrative Einrichtung und die Treffen der Gerichte (alle drei Jahre) finden in wesentlich größeren Abständen statt als die der Experten der Kommission.

Inhaltliche Überschneidungen mit den Aktivitäten der EU gibt es insbesondere auf dem Gebiet der Osterweiterung der Union. Die Venedig-Kommission arbeitet schon über ein Jahrzehnt lang mit den Transformationsstaaten zusammen. Neben der Rechtsberatung leistet sie dort auch eine umfangreiche Informationsarbeit. Auf diesem Wege trägt sie zu der Verbreitung von Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bei, die zu den in Artikel 6 EUV genannten Grundlagen der Union gehören. Sie erfüllt dabei eine Aufgabe, die von der EU nicht in diesem Umfang wahrgenommen wird.²⁷⁵ Die Arbeit der Kommission bildet insofern eine Ergänzung und Unterstützung: sie ist Wegbereiter beim Erweiterungsprozess der Europäischen Union.

h) Resümee

Angesichts der vergleichbaren Ziele und Arbeitsfelder kann die Venedig-Kommission von allen genannten Zusammenschlüssen profitieren.

Die Effektivität der Kooperation steigt mit einer guten gegenseitigen Abstimmung und klaren Abgrenzung des jeweiligen Aktionsbereiches. Eine formale Organisation der Zusammenarbeit existiert allerdings nur hinsichtlich der Kooperation mit den Organen der Europarates selbst.²⁷⁶ Im übrigen fehlen formale Grundlagen.

Allerdings führt die Kommission insbesondere über ihr Sekretariat einen

²⁷⁵ Vgl. Matscher (Fn. 111), Salzburger Nachrichten, vom 1. Juli 2000.

²⁷⁶ Auf vertraglicher Grundlage basiert auch die Zusammenarbeit mit der ACCPUF, welche sich allerdings nur auf das Bulletin und CODICES bezieht. Siehe hierzu oben *Abschnitt B. IV. 1b) cc) (4)*.

regen Informationsaustausch mit den einzelnen Organisationen. Zudem nehmen Vertreter verschiedener Dienststellen des Europarates, der Europäischen Union, des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas, des Internationalen Institutes für Demokratie sowie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa regelmäßig an den Plenarsitzungen teil. Auf diese Weise werden die Organisationen nicht nur ständig über die aktuellen Aktivitäten der Venedig-Kommission aufgeklärt, sondern es können diese Aktivitäten auch mit den übrigen Organisationen abgestimmt werden.

Vor allem wenn ein Land durch verschiedene Organisationen beraten wird, ist eine solche Abstimmung dringend erforderlich. Ansonsten besteht die Gefahr, dass durch die Auswahl des Staates aus verschiedenen nicht in Einklang miteinander stehenden Reformvorschlägen ein inkohärentes Regelungswerk entsteht.

5. Entwicklung der Venedig-Kommission

Die Arbeit der Venedig-Kommission hat sich seit 1990 sowohl im Hinblick auf ihre inhaltlichen Schwerpunkte als auch die geographische Ausbreitung gewandelt.

a) Historischer Kontext

Die Gründung der Kommission erfolgte zur Zeit des Systemwandels in Mittel- und Osteuropa.²⁷⁷ Das Gremium sollte zunächst vor allem „erste Hilfe“ bei den anstehenden Verfassungsrevisionen leisten; es übernahm die Funktion eines „constitutional breakdown service“.²⁷⁸ In den ersten Jahren ihrer Tätigkeit war die Kommission überwiegend mit Fragen der Verfassungsreform beschäftigt.²⁷⁹ Wie groß damals das Bedürfnis der Transformationsstaaten nach Beratung war, verdeutlicht die Tatsache, dass die Kommission damals fast nur auf Anfrage der jeweiligen Staaten tätig wurde.

²⁷⁷ Ein zusammenfassender Überblick zur Zeit nach dem Ende des Ost-West Konflikts findet sich bei: Seidl-Hohenveldern/ Stein, Völkerrecht, Rn. 146a ff.

²⁷⁸ Das Zitat entstammt der Einführung der Venedig-Kommission auf ihrer Homepage: ><http://www.venice.coe.int><.

²⁷⁹ Siehe die Jahresberichte: 1990 (CDL (91) 005; 1991 (CDL-INF (92) 001); 1992 (CDL-INF (93) 001) und schon mit Einschränkungen 1993 (CDL-INF (94) 001).

Inzwischen ist der Rechtssetzungsprozess in Mittel- und Osteuropa unterschiedlich weit fortgeschritten. Die Phase der Verabschiedung von neuen Verfassungen ist allerdings weitgehend abgeschlossen. Die Staaten, welche die Venedig-Kommission beraten hat, sind heute zumeist selbst Mitglieder des Europarates. Im Laufe der Jahre hat sich daher auch der Schwerpunkt der Tätigkeit der Kommission immer mehr verschoben.²⁸⁰

Die angeforderten Stellungnahmen betreffen nicht mehr nur die gesamte Verfassung eines Staates.²⁸¹ Vielmehr hat die Kommission sich in der letzten Zeit mit der Gesetzgebung und Revision in grundlegenden Einzelbereichen beschäftigt. So hat sie den Staaten zum Beispiel bei der Errichtung von Verfassungsgerichten²⁸², bei Wahlgesetzen²⁸³ oder der Gesetzgebung im Bereich des Minderheitenschutzes²⁸⁴ geholfen.

b) Inhaltliche Ausweitung

Die Tätigkeit der Kommission hat sich also von einer bloßen „ersten Hilfe“ bei der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa wegentwickelt. Die fundierte Beratung betrifft heute Details beinahe aus dem gesamten Gebiet des Staatsrechts und auch Teilen des Verwaltungsrechts. Die Ausweitung und Vertiefung der inhaltlichen Aktivitäten verdeutlicht die Vielzahl der im Laufe der 90er Jahre entstandenen Unterkommissionen und Arbeitsgruppen. Die Bildung dieser Kleingruppen zu den verschiedenen neuen Arbeitsbereichen wurde angesichts der inhaltlichen Entfaltung zu einer organisatori-

²⁸⁰ So auch: Salinas Alcega (Fn. 2), S. 43ff.

²⁸¹ Vgl. noch: CDL (91) 001 (Rumänien); CDL (91) 009, 015, 029 (Polen); CDL (91) 010, 014 (Bulgarien); CDL (91) 033, CDL (92) 005, 007, 010 (Estland).

²⁸² Zum Beispiel: CDL (94) 019 (Weißrussland); CDL (94) 038, 039, 040, 041, 051 (Lettland); CDL (96) 062 (Armenien); CDL (96) 064, 078, CDL-INF (96) 010 (Aserbaidtschan); CDL (97) 004, 005, 018 (Ukraine); CDL (97) 035, 038 (Armenien); CDL (96) 007, CDL (99) 022, 023 (Georgien); CDL (99) 055, 057, 058 (Albanien); CDL-INF (2001) 002 (Kroatien).

²⁸³ Zum Beispiel: CDL (98) 016, 069, CDL (99) 040, 041 (Bosnien-Herzegowina); CDL (99) 066, 067 (Weißrussland); CDL (99) 051 (Ukraine); CDL (2000) 077, 086, 087 (Slowenien); CDL (98) 010, 018, CDL (2000) 103 (Armenien); CDL-INF (2001) 017 (Aserbaidtschan).

²⁸⁴ Zum Beispiel: CDL-MIN (93) 004 (Ungarn); CDL-INF (99) 014 (Moldau); CDL (2000) 035, 036, 062, 079, 109, CDL (2001) 020, etc. (Kroatien). Hierzu auch die Reports „Protection of Minorities in federal and regional States“, CDL-MIN (94) 001; „Participation of Minorities in Public Life“, CDL-MIN (98) 001; „Electoral Law and National Minorities, CDL-MIN (99) 001, CDL-INF (2000) 004.

schen Notwendigkeit.²⁸⁵

Die Zahl der verschiedenen Länder und Themen, mit denen sich die Kommission beschäftigt, ist ständig angestiegen. Dies veranschaulichen die Jahresberichte über die Tätigkeiten des Expertengremiums, deren Umfang ebenfalls stark zugenommen hat.²⁸⁶

Der Sektor der Informationsarbeit hat sich seit dem Bestehen der Kommission ebenfalls stetig ausgeweitet. Dies gilt nicht nur für die Arbeit des Dokumentationszentrums²⁸⁷, sondern auch für die Veranstaltung von Seminaren und Konferenzen.²⁸⁸ Resultat ist eine zunehmende Liste an Publikationen und Studien der Kommission.²⁸⁹

c) Monitoring und Schwerpunkt Praxis

Ferner hat die Kommission ihr Augenmerk wesentlich mehr auch auf die juristische Praxis gelegt. Nachdem in vielen Ländern Mittel- und Osteuropas das rechtliche Stützwerk für die Entwicklung der Demokratie errichtet ist, geht es nun darum, die Anwendung der neuen Gesetze zu beobachten.²⁹⁰

Auch wenn nämlich Staaten wie Kroatien, Rußland oder die Ukraine inzwischen Mitglieder des Europarates sind, haben sie die mit ihrer Aufnahme verbundenen Verpflichtungen zum Teil immer noch nicht erfüllt.²⁹¹

Die Parlamentarische Versammlung hat zu diesem Punkt bereits 1993 ent-

²⁸⁵ Zu Beginn ihrer Arbeit verfügte die Venedig-Kommission nur über fünf Untergliederungen: eine Task Force für den Bereich *Constitutional Reform* sowie Unterkommissionen zu *Constitutional Justice, Federal and Regional State, Local Authorities* und *Minorities* (vgl. den Jahresbericht für 1990: CDL (91) 005). Zu den zahlreichen Unterkommissionen und Arbeitsgruppen, die hinzugekommen sind vgl. den Jahresbericht für 2000: CDL (2001) 012.

²⁸⁶ Der Jahresbericht zum Beispiel für 1991 (CDL-INF (92) 001) hatte einen Umfang von weniger als zehn Seiten. Der Bericht für 1998 (CDL-INF (99) 008) ist beinahe 150 Seiten lang.

²⁸⁷ Im Jahr 1993 zum Beispiel beteiligten sich erst elf Länder am *Bulletin of Constitutional Case Law*. Im Jahr darauf waren es bereits 25 Länder. Heute ist die Zahl der an der Datenbank CODICES mitwirkenden Gerichte auf mehr als 50 angestiegen.

²⁸⁸ In den Jahren 1990 – 1992 organisierte die Kommission noch nicht mehr als vier Seminare jährlich (Vgl. die entsprechenden Jahresberichte: CDL (91) 005, CDL-INF (92) 001, CDL-INF (93) 001). 1998 und 1999 war sie jeweils an mehr als 25 Konferenzen und Seminaren beteiligt (Vgl. CDL-INF (99) 008, CDL (2000) 015).

²⁸⁹ Diese werden teilweise in der Serie „Science and technique of democracy“ publiziert.

²⁹⁰ Vgl. Novello (Fn. 7), 313f.

²⁹¹ Gimbal, Europarat und Europäische Menschenrechtskonvention, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, S. 411 (413ff.).

schieden, die tatsächliche Einhaltung der mit dem Beitritt zum Europarat übernommenen Verpflichtungen einem Prüfungsverfahren zu unterwerfen (Monitoring).²⁹² Im Mai 1994 wies die Venedig-Kommission auch das Ministerkomitee darauf hin, dass die jeweiligen Verfahren der Verabschiedung der neuen Verfassungen nahezu abgeschlossen seien und es nunmehr auf dem effektiven Vollzug der Regelungen ankomme.²⁹³ In der 20. Plenarsitzung der Kommission im September 1994 kündigte dann der Vertreter des Ministerkomitees eine enge Zusammenarbeit in Bezug auf das mittlerweile beschlossene Monitoring des Ministerkomitees²⁹⁴ und der Venedig-Kommission an. Hierbei sollte die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder aber jedenfalls gewährleistet bleiben. Die Kommission erklärte sich zu dieser Kooperation genauso bereit wie zu der diesbezüglichen Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung und dem Generalsekretariat.²⁹⁵

Die Parlamentarische Versammlung nannte in der Resolution zur Gründung des Monitoring-Komitees die Venedig-Kommission unter den Institutionen, mit denen dieses Komitee zusammenarbeiten solle.²⁹⁶

Ihre Integration in das Monitoring durch den Europarat konfrontierte die Venedig-Kommission zwar nicht mit völlig neuen Angelegenheiten. Die Verankerung einer demokratischen Praxis durch den sachgemäßen Vollzug der neuen Gesetze gehörte von Beginn an zu ihren satzungsgemäßen Aufgaben; vgl. Artikel 1 der Satzung. Jedoch manifestierte sich hierdurch eine Ausdehnung ihres Wirkungsbereiches. Sie war nicht mehr nur primär den Staaten bei ihren Verfassungsreformen behilflich, sondern hatte nun auch eine Funktion im Rahmen der Kontrolle der Einhaltung von Beitrittsvoraus-

²⁹² Vgl. hierzu: Order 488 (1993); Klebes, Human Rights and the Parliamentary Democracy in the Parliamentary Assembly, in: Matscher/ Petzold (Hrsg.), Protection of Human Rights: the European Dimension, Wiarda-Festschrift, S. 312ff.; Tarschys, Wandel in Mittel- und Osteuropa und die Stellung des Europarates, Nr. 336 der Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut/ Sektion Rechtswissenschaft (Universität des Saarlandes), S. 12.

²⁹³ Vgl. das Memorandum von Präsident La Pergola, CDL (95) 010.

²⁹⁴ Vgl. die Deklaration des Ministerkomitees vom 10. November 1994 „On Compliance with commitments accepted by Member States of the Council of Europe“ (adopted at its 95th Session).

²⁹⁵ Siehe CDL (95) 022 und den Jahresbericht für 1995: CDL (96) 011.

²⁹⁶ Siehe Resolution 1115 (97) of the Parliamentary Assembly on the setting of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by the member states of the Council of Europe (Monitoring Committee).

setzungen. Zu ihrer neuen Rolle entwickelte die Kommission auch direkt eine entsprechende Vorgehensweise²⁹⁷: Zunächst sollte eine Bestandsaufnahme der jeweiligen gesetzlichen Regelungen erfolgen. Einen zweiten Schritt bildeten dann die Beobachtung der Praxis in den einzelnen Ländern sowie die Ermittlung und Analyse von Problemen beim Normenvollzug. Abschließend sollte den Organen des Europarates ein umfassender Bericht zu ihrer Untersuchung übermittelt werden.

Die Kommission wurde dementsprechend in den nachfolgenden Jahren häufig auch durch die Organe des Europarates eingeschaltet²⁹⁸ und hat eine Reihe von eigenen Studien angefertigt.²⁹⁹ Ebenso hat sie auf eigene Initiative mittels einzelner Stellungnahmen die negativen Entwicklungen in den jeweiligen Staaten beanstandet. Einige Entscheidungen des Europarates orientierten sich dann unmittelbar an den Evaluierungen der Venedig-Kommission.³⁰⁰ So hat das Gremium zum Beispiel einen Verfassungsentwurf Weißrusslands im Jahr 1996 beanstandet.³⁰¹ Nachdem dieser Entwurf dann trotzdem verabschiedet wurde, bildete die Kritik der Venedig-Kommission die Grundlage für die Entscheidung der Parlamentarischen Versammlung, den Status des Landes als spezieller Gast zu suspendieren. Im Gegensatz zu der Phase direkt nach ihrer Gründung war die Kommission also nicht mehr nur ein Beratungsorgan beim Aufbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sondern sah sich nun auch mit innerstaatlichen Entwicklungen konfrontiert, welche diese Prinzipien gefährdeten.³⁰²

²⁹⁷ Vgl. hierzu das Memorandum von Präsident La Pergola, CDL (95) 010 und die Notiz des Sekretariates, CDL (95) 022. Zu dem Seminar „Monitoring constitutionality and democratic processes in newly independent States“: CDL (96) 085.

²⁹⁸ Vgl. beispielsweise zu dem Fall der Republik Moldawien: CDL-INF (2001) 003.

²⁹⁹ Zum Beispiel: Die Reports über „The consequences of state succession for nationality“, CDL-NAT (96) 009; „The regime on parliamentary immunity“, CDL-INF (96) 009; „Constitutional law and European integration“, CDL-INF (99) 007; „Participation of Minorities in Public Life“, CDL-MIN (98) 001; „Electoral Law and National Minorities, CDL-MIN (99) 001, CDL-INF (2000) 004.

³⁰⁰ Zum Beispiel: Resolution 1114 (97) of the Parliamentary Assembly on the honouring of obligations and commitments by Albania.

³⁰¹ Siehe CDL (96) 073, 074, 075, 076, 081, 082, 083.

³⁰² Vgl. den Fall Weißrusslands; hierzu: Novello (Fn. 7), 314; CDL (96) 074, 075, 076, 081.

d) Kooperation mit dem Europarat

War die Teilvereinbarung über die Errichtung der Venedig-Kommission noch mit dem Vorbehalt versehen, die institutionellen Verbindungen zwischen dem Expertengremium und dem Europarat bis zum Ende des Jahres 1992 im Lichte der bis dahin gesammelten Erfahrung zu überprüfen, hat die Kommission heute einen festen eigenen Stellenwert im Rahmen der Organisation des Europarates.

Das Ministerkomitee hatte schon 1992 den Status der Kommission als Teilvereinbarung für eine unbefristete Zeit bestätigt³⁰³ und in den nachfolgenden Jahren einen immer stärkeren Kontakt zur Venedig-Kommission aufgebaut. Insbesondere im Hinblick auf den Beitritt der Staaten Mittel- und Osteuropas haben sowohl das Ministerkomitee als auch die Parlamentarische Versammlung die Kommission um eine ganze Reihe von Stellungnahmen gebeten.³⁰⁴

Die Tendenz einer festen Integration der Kommission in die Aktivitäten des Europarates hat sich in den folgenden Jahren noch weiter verstärkt. Dies betrifft zunächst den oben bereits angesprochenen Monitoring-Prozess. Die Einbeziehung des Gremiums in eine derart bedeutende Aktivität, die gegenwärtig einen elementaren Teil der Arbeit der Parlamentarischen Versammlung ausmacht, bedeutet eine Bestätigung der Qualität der Stellungnahmen der Kommission.³⁰⁵ Die an den Plenarsitzungen der Venedig-Kommission teilnehmenden Vertreter der verschiedenen Dienststellen des Europarates haben zudem immer wieder betont, dass sie in vielen Bereichen von der Zusammenarbeit mit dem Expertengremium profitieren.³⁰⁶

Die Venedig-Kommission spielt auch bei der Reform der Strukturen des Europarates eine Rolle. Vorschläge zu der Anpassung an neue Aufgaben,

³⁰³ Vgl. hierzu den Jahresbericht für 1992: CDL-INF (93) 001.

³⁰⁴ Zum Beispiel: CDL (94) 011 (zur Russischen Föderation); CDL-INF (96) 006, CDL-INF (97) 002 (zur Ukraine); CDL (96) 026, CDL-INF (97) 003, CDL-INF (98) 007 (zu Kroatien).

³⁰⁵ Salinas Alcega (Fn. 2), S. 33.

³⁰⁶ Vgl. zum Beispiel den Meinungs austausch mit der Vorsitzenden der „Enlarged Group of Rapporteurs on Central and Eastern Europe of the Committee of Ministers (GREL)“ Overvad (20. Plenarsitzung, siehe den Jahresbericht für 1994, CDL-INF (95) 007) und mit dem Vorsitzenden der „Deputies of the Committee of Minister“ Gröneberg (30. Plenarsitzung, siehe: Jahresbericht 1997, CDL (98) 004).

die gestiegene Anzahl der Mitglieder und zu einer Verbesserung des Entscheidungsprozesses sollte ein vom Ministerkomitee eingesetztes Gremium anerkannter Persönlichkeiten, das „Committee of Wise Persons“, entwickeln.³⁰⁷ Dieses Komitee empfiehlt, die Aktivitäten der Venedig-Kommission im Hinblick auf die Beratung einzelner Staaten noch zu vertiefen. Insofern könne die Kommission von den statutarischen Organen des Europarates und dem Generalsekretariat um die Abgabe von Stellungnahmen zu Belangen, die verfassungsrechtliche Relevanz besitzen oder von grundlegendem juristischem Interesse für den Europarat sind, gebeten werden. Neben diesem bereits bekannten Tätigkeitsbereich empfiehlt das Komitee aber auch, das Ministerkomitee solle die Venedig-Kommission ferner zu der Auslegung von Konventionen und anderen Dokumenten befragen.³⁰⁸ Dies wäre ein weitgehend neuer Tätigkeitsbereich für das Expertengremium.³⁰⁹

Außerdem solle die Kommission dabei unterstützt werden, wenn sie – als eine ihrer grundlegenden Funktionen – das Bewusstsein für die Wichtigkeit der Rechtsstaatlichkeit, wie sie in Europa verstanden wird, und deren Bedeutung für die Demokratie fördert. Dies gälte ebenso für die Fortsetzung der Kooperation mit Ländern und Expertengremien außerhalb Europas.³¹⁰

e) Geographische Ausweitung und Konzentration

Mit der breiten Entfaltung der inhaltlichen Aktivitäten ist auch eine geographische Ausweitung verbunden. Zunächst ergab sich diese schon aus der wachsenden Anzahl der Länder, die sich an der Arbeit des Gremiums betei-

³⁰⁷ Informationen hierzu enthält der Abschlussbericht: „Building greater Europe without dividing lines – Final Report to the Committee of Ministers“; CM (98) 178. Zu den Mitglieder des „Committee of Wise Persons“ gehört ex-officio auch der Präsident der Venedig-Kommission.

³⁰⁸ Vgl. § 59 des „Final Reports to the Committee of Ministers“; CM (98) 178. Im Hinblick auf diese Tätigkeiten der Kommission sollte es nach Empfehlung des „Committee of Wise Persons“ im übrigen allen Mitgliedern des Europarates erlaubt sein, an der Arbeit der Venedig-Kommission teilzunehmen – unabhängig davon, ob sie Mitglieder der Teilvereinbarung sind oder nicht.

³⁰⁹ Eine Ausnahme bildet nur CDL-INF (96) 004.

Vgl. auch den Vorschlag zur Änderung der Satzung, die Kommission mit der Funktion der vom Europarat zu gründenden Institution zur Auslegung aller Europarats-Konventionen (mit Ausnahme der EMRK) zu betrauen. Siehe oben: *Abschnitt B. III. 11).*

³¹⁰ Vgl. § 60 des „Final Reports to the Committee of Ministers“; CM (98) 178.

ligt haben. Am Ende des zehnten Jahres ihres Bestehens zählte die Venedig-Kommission 40 Mitgliedstaaten.³¹¹ Darüber hinaus hat die Kommission auch den Kontakt zu internationalen Organisationen und außereuropäischen Ländern ausgebaut.

Das steigende Interesse nichteuropäischer Staaten an der Arbeit der „Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht“, welches diese angesichts ihrer begrenzten finanziellen und personellen Mittel nicht immer befriedigen konnte, führte dann sogar zu der Idee, ein vergleichbares Gremium in Südamerika zu errichten³¹²: Die „Comisión de Venecia en Argentina“ (COVENARG) wurde im September 1997 in Buenos Aires gegründet.³¹³ Die COVENARG begriff sich als ein erster Schritt auf dem Weg zur Schaffung einer „Comisión de Venecia para América Latina“ (COVENAL), an der sich mehrere südamerikanische Staaten beteiligen sollten.³¹⁴ Bislang konnten sich die Staaten jedoch nicht auf eine solche Zusammenarbeit einigen.

Der Wirkungsbereich der Kommission erstreckt sich zudem mittlerweile auf einige Probleme auch speziell der westlichen Demokratien. So war zum Beispiel Italien im Hinblick auf die Reform seiner Verfassung an einem Fragebogen der Kommission zum Thema „Föderalismus und Regionalismus“ interessiert.³¹⁵ Ferner hat die Kommission im Jahr 2000 auch verfassungsrechtliche Probleme in Frankreich, Großbritannien und den USA während ihrer Plenarsitzungen diskutiert.³¹⁶ Die von der Kommission entwickelten Richtlinien zum Verbot und der Finanzierung von Parteien sind ebenfalls nicht nur für die Umbruchstaaten von Interesse.³¹⁷ Kommissionspräsident *La Pergola* hatte schon 1996 darauf hingewiesen, dass sich Prob-

³¹¹ Siehe Appendix I des Jahresberichtes für 2000, in: CDL (2001) 012.

³¹² Vgl. Robert (Fn. 134), S. 255ff.

³¹³ Die Gründungsakte unterschrieben neben internationalen Rechtsexperten unter anderem aus Argentinien, Brasilien, Chile und Paraguay auch der Präsident der Venedig-Kommission *La Pergola* und ihr Sekretär *Gianni Buquicchio*. Die „Acta fundacional de la Comisión por la democracia por medio del derecho“ ist als Annex II in *Salinas Alcega* (Fn. 2), abgedruckt.

³¹⁴ *Salinas Alcega* (Fn. 2), S. 74.

³¹⁵ Vgl. hierzu das „Questionnaire on federal and regional states“ und seine Auswertung: CDL-FED (96) 001, 002; CDL-INF (97) 005.

³¹⁶ Siehe CDL (2001) 012 (Jahresbericht für 2000), S. 16.

³¹⁷ Siehe CDL-INF (00) 001 (Richtlinien zum Verbot und der Auflösung von Partei-

leme im Hinblick auf das Funktionieren bestimmter demokratischer Einrichtungen nicht allein auf die Transformationsstaaten beschränkten und es auch nicht allein diese seien, welche von der Arbeit des Expertengremiums profitierten.³¹⁸

Allerdings ist zu erwarten, dass der Rat der Venedig-Kommission – wie schon bei den Krisen in Transnistrien, Abchasien und im Kosovo – zunehmend auch in Bezug auf rechtliche Regelungen in Spannungsgebieten gesucht werden wird.³¹⁹

f) Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit

Auch im Bereich Verfassungsgerichtsbarkeit hat sich die Arbeit der Venedig-Kommission zwangsläufig verändert. Während die einzelnen Länder sich zunächst mit Problemen bei der Errichtung der Verfassungsgerichte an die Expertengruppe wandten, diese also eine ganze Reihe von Stellungnahmen zu Entwürfen von Verfassungskapiteln und Verfassungsgerichtsgesetzen abgeben mussten, ist diese Periode, mit der sich diese Untersuchung im *Abschnitt D.* genauer beschäftigt, inzwischen weitgehend abgeschlossen. Die neuen Verfassungsgerichte haben mittlerweile alle ihre Tätigkeit aufgenommen.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Arbeit der Kommission mit der Verabschiedung der maßgeblichen Gesetze beendet war. Vielmehr liegt nun in diesem Bereich ihr Schwerpunkt gleichfalls im Bereich der Gesetzesanwendung. Denn die neuen Demokratien hatten das Problem, dass es für eine organische Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung keine Zeit gab. Die neuen Gerichte konnten ihre großen Entscheidungen nicht durch eine Kleinarbeit an langen Reihen von unbedeutenderen Fällen und im Dialog mit der Rechtswissenschaft entwickeln. Sie waren gezwungen die großen klassischen Fälle sofort zu entscheiden. Bereits in den ersten zwei Monaten seiner Tätigkeit gingen zum Beispiel beim ungarischen Verfassungsgericht

en); CDL-PP (00) 006 (Richtlinien zur Finanzierung von Parteien).

³¹⁸ Salinas Alcega (Fn. 2), S. 20.

³¹⁹ Vgl. *First visit of the Committee of Ministers Chairman to Chisinau and Tiraspol: a new role for the Venice Commission*, Pressemitteilung des Europarates vom 26. Juli 2000 (im Internet unter <http://www.press.coe.int>); siehe auch CDL (2001) 031 (Seminar on „state-legal aspects of the settlement of the (Abkhaz) conflict“).

Anträge auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Todesstrafe und der Abtreibung ein.³²⁰

Dieses Problem spiegelt sich in der Entwicklung der Arbeit der Venedig-Kommission wider. So hat sich die Kommission auch direkt mit einzelnen Entscheidungen der neuen Verfassungsgerichte beschäftigt.³²¹ Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Informationsarbeit erlangt. Vor allem an den Seminaren in Kooperation mit den Verfassungsgerichten (CoCoSem) besteht eine immer größere Nachfrage. Der Ausbau von CODICES, der von der Kommission mit wachsendem Engagement vorangetrieben worden ist, dokumentiert ebenfalls die Schwerpunktsetzung im Bereich der *Verfassungsrechtsprechung*.

g) Resümee

Die Venedig-Kommission sah sich im Laufe des ersten Jahrzehnts mit einem – wenn auch in unterschiedlichem Tempo, so doch – ständig fortschreitenden Reformprozess konfrontiert. In den Ländern Mittel- und Osteuropas veränderten sich im Zuge dessen auch die verfassungsrechtlichen Fragestellungen. Das Ergebnis waren neue Anforderungen an die von der Kommission zu leistende Rechtsberatung. Auf die Vervielfältigung ihrer Aufgaben hat die Kommission auch organisatorisch flexibel reagiert.

aa) Neue Möglichkeiten angesichts einer Erhöhung des Budgets

Die wachsende Zahl der Mitglieder bescherte der Venedig-Kommission ständig neue Beitragszahler. Hinzu kommt die finanzielle Unterstützung durch die Europäische Union, welche dem Gremium ebenso neue Möglichkeiten eröffnet. Das Budget hat sich allein seit 1995 verdoppelt und im

³²⁰ So Sólyom, Die Rolle des ungarischen Verfassungsgerichts in dem gesellschaftlichen Systemwechsel (Referat des damaligen Präsidenten des ungarischen Verfassungsgerichts, gehalten in Banz im Juni 1992), zitierter Auszug in: Majoros, Zur Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, OER 93, 106 (113).

³²¹ Zum Beispiel vgl.: CDL (95) 068; CDL-INF(96) 001; CDL (97) 009; CDL-JU (97) 016; CDL (97) 022; CDL (2000) 058; CDL (2000) 064; CDL (2001) 009.

Allerdings hat die Venedig-Kommission zum Beispiel im Falle der Justizreform in Bulgarien – als sie keinerlei Zweifel im Hinblick auf die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtes hatte und dieses das von der Kommission zu begutachtende Gesetz bereits auf die Übereinstimmung mit der Verfassung des Landes geprüft hatte – in ihrer Stellungnahme deutlich gemacht, dass es einzig und allein Sache des Verfassungsgerichtes sei, das Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen (siehe

Vergleich zu 1991 sogar verzehnfacht.³²² Jedoch ist es gerade im Vergleich zu anderen im Bereich der Rechtsberatung tätigen Organisationen und gemessen an den zu erfüllenden Aufgaben mit 2 666 300 Euro im Jahr 2000 immer noch relativ gering.³²³

Die Venedig-Kommission kann heute nur angesichts ihrer gestiegenen finanziellen Mittel die zunehmende Anzahl der Anfragen befriedigen. Hieraus erklärt sich auch, dass der Schwerpunkt der Tätigkeit nicht mehr nur in der bloßen Kommentierung einzelner Gesetzesentwürfe liegt. Die Kommission kann nunmehr einen umfassenderen Ansatz verfolgen.

Im Hinblick auf den Tätigkeitsbereich der Assistenz im Rechtssetzungsprozess hat das Gremium die Möglichkeit, seinen Beratern Reisen in das jeweilige Land zu finanzieren. Dadurch können die Experten vor Ort mit einflussreichen Persönlichkeiten über die betreffenden Probleme diskutieren. Sie sind nicht mehr bloß in Reaktion auf einen durch das Land übermittelten Gesetzesentwurf tätig, sondern können aktiv auf dessen Gestaltung Einfluss nehmen.³²⁴ Die Mitarbeit der Kommission bei der Bewältigung der Krisen zum Beispiel im Kosovo sowie in Bosnien-Herzegowina war ebenfalls – angesichts der Zusammenkünfte der gebildeten Arbeitsgruppen und der Reisen in die betreffenden Regionen – mit einem finanziellen Aufwand verbunden, den die Kommission zu Beginn ihres Bestehens noch nicht hätte leisten können.³²⁵ Auch die sprunghafte Ausweitung der Informationsarbeit steht in einem direkten Zusammenhang mit dem im Laufe der Jahre gestiegenen Budget der Venedig-Kommission.

bb) Probleme aufgrund der gestiegenen Nachfrage

Allerdings stellt die seit Gründung der Kommission ständig wachsende Nachfrage das Gremium trotz des gestiegenen Budgets vor ein Problem.

CDL (99) 020).

³²² Siehe zum Budget von 1991: Resolution (90) 046 und (91) 049 des Ministerkomitees; zum Budget 1995: Resolution (94) 063 des Ministerkomitees.

³²³ Zum Budget 2000: Resolution (99) 008 und (2000) 050 des Ministerkomitees.

³²⁴ Beispiele bilden die Besuche von Delegationen der Venedig-Kommission in Bulgarien im Jahr 1999 (siehe CDL (99) 016); in Armenien und Aserbaidschan, im Jahr 2000 (siehe CDL (2000) 093, 103; CDL (2000) 105) sowie der Besuch der Berichterstatter der Kommission in Kroatien im Jahr 2001 (siehe CDL (2001) 020).

³²⁵ Die *working groups* der Venedig-Kommission treffen sich in der Regel in Paris; siehe zu den Zusammenkünften: CDL-KOS-PV (2000) 001 und CDL (2001) 032.

Es bewegt sich bereits seit einigen Jahren permanent am Rande seiner finanziellen und vor allem personellen Leistungsfähigkeit.³²⁶ Deshalb hat die Venedig-Kommission bereits 1993 entschieden, vermehrt die stellvertretenden Mitglieder einzubinden und auf externe Berater zurückzugreifen.³²⁷ Jedoch haben immer noch nicht alle Staaten ihre – in Artikel 3 Nr. 5 der Satzung vorgesehenen – Stellvertreter benannt.³²⁸

Neue finanzielle und personelle Ressourcen wären mit der Umwandlung der Venedig-Kommission in eine erweiterte Teilvereinbarung, wie sie von dem Gremium seit der Einführung dieser Organisationsform angestrebt wird³²⁹, verbunden. Denn die neuen Mitglieder würden in diesem Fall zu vollen Beitragszahlern und die von ihnen benannten Experten könnten voll in die Arbeit der Kommission integriert werden. Vor allem die Aufstockung des Expertenkreises, auf den die Venedig-Kommission dann zurückgreifen könnte, ermöglichte der Kommission, auch die gestiegene Zahl der an sie gerichteten Anfragen weiterhin schnell zu beantworten.

³²⁶ Bereits 1993 wies das französische Mitglied der Venedig-Kommission Robert auf dieses Problem hin; siehe Robert (Fn. 134), S. 255ff. Vgl. auch Salinas Alcega (Fn. 2), S. 56 und S. 74; Jahresbericht für 2000: CDL (2001) 012, S. 4.

³²⁷ Siehe Jahresbericht für 1993: CDL-INF (94) 001, S. 10 und ein Memorandum des Sekretariates: CDL (93) 049.

³²⁸ Vgl. hierzu die Liste der Mitglieder am Ende des Jahresberichtes für 2000: CDL (2001) 012 (Deutschland hat mit Prof. Dr. Georg Nolte sein stellvertretendes Mitglied ebenfalls erst im Mai 2000 benannt).

³²⁹ Siehe bereits: CDL (94) 003 und zuletzt: CDL (2001) 011.

C. Grundlagen zum Arbeitsfeld Verfassungsgerichtsbarkeit

Diese Untersuchung konzentriert sich im Folgenden auf die Arbeit der Venedig-Kommission im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit. Der Verfasser geht hierbei von einem Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit aus, der materiell die Kontrolle der Einhaltung der Verfassung umfasst und formell jedes Gericht einbezieht, das (ausdrücklich oder konkludent) eine derartige Zuständigkeit besitzt: Verfassungsgerichtsbarkeit meint jedes gerichtliche Verfahren, das die Einhaltung der Verfassung unmittelbar gewährleistet.³³⁰

Als Voraussetzung ergibt sich aus dieser allgemeinen Definition, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit die Existenz einer Verfassung im formalen Sinne erfordert. Eine Verfassung existiert überall dort, wo eine rechtliche Grundordnung die politische Struktur eines Gemeinwesens bestimmt.³³¹

In diesem Abschnitt sollen die Grundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit aufgezeigt werden. Jene Grundlagen gehören zu den Rahmenbedingungen der Beratungstätigkeit des Expertengremiums und sind insofern für das Verständnis der Arbeit der Kommission in diesem Bereich unerlässlich.

I. Historische Perspektive

Die enorme Ausbreitung sowie die Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit für den Aufbau und den Bestand der Demokratie erklärt sich nicht ohne das Wissen um die Entstehung der Institution.

Außerdem fußen auch im Hinblick auf das Arbeitsfeld Verfassungsgerichtsbarkeit alle Aktivitäten der Kommission auf dem „gemeinsamen europäischen Erbe“.³³² Als Beratungsgremium innerhalb des Europarates för-

³³⁰ So definiert bei Mosler in: Mosler (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, S. XI f.; dementsprechend auch: Steinberger (Fn. 199), S. 3; zusammenfassend zu anderen Definitionen: Luther, Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 15. Zu der Frage der Gerichtsqualität des Verfassungsgerichts: Kelsen, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, VVDSTRL Bd.5, 30 (30ff.); Korinek, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVDSTRL Bd.39, 7 (14ff.); Triepel, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, VVDSTRL Bd.5, 2 (2ff.).

³³¹ Robbers, Die historische Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit, JuS 90, 257 (257).

³³² Eine genaue Definition dieses Begriffes würde den Rahmen dieser Arbeit bei wei-

dert sie genauso wie dieser selbst die Ideale und Grundsätze, die das gemeinsame Erbe der Mitgliedstaaten bilden.³³³ Was in Bezug auf den speziellen Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit Bestandteil dieses Erbes ist, muss daher zunächst geklärt werden.

Die Ermittlung eines Erbes beginnt denknotwendig mit der Untersuchung der Vergangenheit.³³⁴ Der Weg zum Verständnis der Arbeit des Expertengremiums führt somit nur über die historische Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Besonderes Augenmerk wird dabei auf den europäischen Anteil an der Entstehung zu richten sein.

1. Eckpunkte der historischen Entwicklung

Die Verfassungsgerichtsbarkeit im gegenwärtigen Sinne entstand zunächst einmal nicht in Europa, sondern in den USA.³³⁵ Die amerikanische Verfassungsordnung und auch die Gründungsgeschichte des US-Supreme Court waren jedoch geprägt von den Ideen europäischen philosophischen Denkens. Die Verfassung von 1789 verwirklichte das Modell getrennter Staatsgewalten mit gegenseitiger Kontrolle und Beschränkung³³⁶, verbunden mit einer bewussten Heraushebung der Gerichtsbarkeit.³³⁷ Ziel war die Schaffung von Garantien zur Gewährleistung der bürgerlichen Freiheit.³³⁸

Die US-Verfassung enthält keine explizite Bestimmung, welche den Ge-

tem sprengen; zumal ein einheitliches Konzept auch gar nicht existiert: Vgl. hierzu das UniDem Seminar der Venedig-Kommission zu dem Thema „The Constitutional Heritage of Europe“ (Fn. 133).

³³³ Vgl. Artikel 1 a) der Satzung des Europarates; nach Carstens (Fn. 71, S. 60) und Robertson (Fn. 79, S. 11f.) gibt Absatz 3 der Präambel zu dieser Satzung näheren Aufschluss darüber, was unter dem gemeinsamen Erbe zu verstehen sei. Dort werden diejenigen geistigen und moralischen Werte, auf denen die Freiheit des einzelnen, die politische Freiheit und die Vorherrschaft des Rechts beruhen, als gemeinsames Erbe der europäischen Völker bezeichnet.

³³⁴ Vgl. Scholsem, *The Constitutional Heritage of Europe – Conclusions*, in: *The Constitutional Heritage of Europe* (Fn. 133), S. 214 (215).

³³⁵ Zusammenfassend: Brugger, *Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten*, S. 5ff.; Cappelletti/ Ritterspach, *Die gerichtliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze in rechtsvergleichender Betrachtung*, JÖR 71 (Bd.20), 65 (73ff.); Klein, *Das richterliche Prüfungsrecht in den Vereinigten Staaten zu Beginn des vorigen Jahrhunderts*, ZaöRV 74, 83 (85ff.).

³³⁶ Zur Entwicklung der Gewaltenteilung als Voraussetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit: Gusy, *Richterliches Prüfungsrecht, Eine verfassungsgeschichtliche Untersuchung*, S. 9ff.

³³⁷ Art. VI Abs.2 der Verfassung lautet: „This Constitution (...) shall be the supreme law of the Land; and the judges in every state shall be bound thereby (...)“

richten die Befugnis verleiht, Gesetze des Parlamentes oder Verordnungen der Regierung auf deren Übereinstimmung mit der Verfassung zu überprüfen. Allerdings hat sich der Supreme Court (unter Chief Justice *John Marshall*) anlässlich des Streitfalles *Marbury v. Madison* im Jahr 1803 selbst das Recht zuerkannt, Bundes- und Einzelstaatengesetze sowie Verordnungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls für verfassungswidrig zu erklären.³³⁹ Begründet wurde die Entscheidung vor allem mit dem Vorrang der Verfassung: Die Gerichte müssten alle in einem konkreten Verfahren einschlägigen Rechtsvorschriften überprüfen und auf ihre Vereinbarkeit untereinander untersuchen. Das höchste Recht bildeten dabei die Normen der Verfassung, denen sich die gesamte übrige Rechtsordnung unterzuordnen habe.³⁴⁰

Die in den USA durch die gerichtliche Normenkontrolle eingetretene Sicherung und Verstärkung des Vorranges der Verfassung hatte im 19. Jahrhundert in den europäischen Staaten aufgrund der politischen Verhältnisse in den jeweiligen Ländern noch keine Chance, praktiziert zu werden.³⁴¹ Zwar gehörte der Gedanke vom Schutz der Verfassung durch Einrichtungen gerichtlicher Art zu den alten Bestandteilen insbesondere kontinentaleuropäischer Verfassungsentwicklung³⁴² und die Frage der Verfassungsgerichts-

³³⁸ Zierlein (Fn. 19), 304.

³³⁹ Umfassend zu *Marbury v. Madison*: Clinton, *Game Theory, Legal History, and the Origins of Judicial Review: A Revisionist Analysis of Marbury v. Madison*, *American Journal of political science*, 94 (Bd.38), 285 (285ff.); Egerer, *Die Wurzeln des Prinzips des „judicial review“ in Marbury v. Madison*, *ZVgIRWiss* 89, 416 (416ff.).

³⁴⁰ „Die Verfassung ist entweder ein höheres, übergeordnetes Recht (=superior paramount law), unveränderbar durch gewöhnliche Gesetzgebung, oder steht auf einer Stufe mit den gewöhnlichen Gesetzen und ist, wie andere Akte, änderbar, wenn es der Gesetzgebung paßt, sie zu ändern. Wenn der erste Teil der Alternative stimmt, dann ist ein legislativer Akt, der gegen die Verfassung verstößt, kein Gesetz. Wenn der zweite Teil der Alternative wahr ist, dann sind geschriebene Verfassungen absurde Versuche seitens des Volkes, eine Macht zu begrenzen, die ihrer Natur nach unbegrenzt ist.“; *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 133, 137 = 2 Law Ed. U.S. 60, 73 (1803); Auszüge sind auch abgedruckt im Anhang zu Stern, *Grundideen europäisch-amerikanischer Verfassungsstaatlichkeit*, S. 38ff.

³⁴¹ Ausführlich hierzu Starck, *Vorrang der Verfassung und der Verfassungsgerichtsbarkeit*, in: Starck/ Weber (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, Teilband I, S. 31f.

³⁴² Faller, *Zur Entwicklung der nationalen Verfassungsgerichte in Europa*, *EuGRZ* 86, 42 (43). Auch das Reichsgericht der niemals in Kraft getretenen Verfassung des Deutschen Reiches von 1849 sollte vor allem ein Verfassungsgericht sein, vgl. von Beyme, *The Genesis of Constitutional Review in Parliamentary Systems*, in: Landfried (Hrsg.), *Constitutional Review and Legislation*, S. 26ff.; Faller, *Verfassungsgerichtsbarkeit in*

barkeit wurde durchaus in der Rechtslehre erörtert.³⁴³

Die Idee, die Verfassungsgerichtsbarkeit aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit herauszulösen und einem eigens zu diesem Zwecke geschaffenen Gericht zu übertragen wurde dann aber erst 1920 mit der Errichtung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes in Wien in die Tat umgesetzt.³⁴⁴ Der Ursprung dieses Gerichtshofes wird auf die Verfassung von 1867 zurückgeführt.³⁴⁵ Das Reichsgericht kontrollierte in der österreichisch-ungarischen Monarchie allerdings noch nicht generell die Einhaltung der Verfassung, sondern nahm nur hinsichtlich bestimmter Akte eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit vor. Erst die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes wurde um die entscheidende Funktion der umfassenden Gesetzesprüfung erweitert.³⁴⁶

2. Hintergründe der historischen Entwicklung

Auch wenn es vor der Einführung des nordamerikanischen Systemes des „judicial review“ eine Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa noch nicht gegeben hat, ist damit noch nicht geklärt, wo die Wurzeln des Gedankens von einer Kontrolle staatlicher Akte auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung liegen.

Als notwendige Voraussetzung der Verfassungsgerichtsbarkeit gilt die Lehre vom Vorrang der Verfassung. Nur wenn es eine Verfassung gibt, der gegenüber dem sonstigen Recht ein höherer Rang zukommt, kann die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und sonstigen staatlichen Akten an diesem Maßstab überprüft werden.³⁴⁷ Die Idee des Vorrangs bestimmter grundlegender Gesetze (*leges fundamentales* oder *common law*), die freilich nicht Verfassungen im modernen Sinne waren, hat sich in England, Deutschland,

der Frankfurter Reichsverfassung vom 28.03.1849, in: Festschrift für Geiger, S. 827ff.

³⁴³ Siehe zum Beispiel: von Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I (erschienen 1860), S. 81ff.; 1863 befasste sich der Dritte Deutsche Juristentag mit der richterlichen Normenkontrolle und stimmt mit knapper Mehrheit dafür.

³⁴⁴ Zur Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich: Ermacora/ Klecatsky/ Marcic (Hrsg.), Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit, Fünfzig Jahre Verfassungsgerichtshof in Österreich.

³⁴⁵ Melichar, Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich, in: Mosler (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, S.439 (440).

³⁴⁶ Korinek (Fn. 330), 8ff.

³⁴⁷ Grundlegend: Kelsen (Fn. 330), 30ff.

Nordamerika und Frankreich im 17. Jahrhundert unter jeweils besonderen geschichtlichen Verhältnissen herausgebildet.³⁴⁸ Sie beruht auf der Grundlage einer gemeinsamen europäischen Tradition, die bis in die Antike³⁴⁹ und in das Mittelalter (Lehre vom Naturrecht)³⁵⁰ zurückreicht. Eine frühe Blütezeit hatte der Gedanke vom Vorrang der Verfassung, der seine wesentliche Wurzel im Naturrecht hat, in England.³⁵¹ Dort argumentierte schon 1610 der Richter Sir *Edward Coke* mit dem Common Law gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz: „Und es ergibt sich aus unseren Büchern, dass das Common Law in vielen Fällen Gesetze (= acts of parliament) beeinflusst und sie manchmal als gänzlich unwirksam beurteilt. Denn wenn ein Gesetz zu Recht und Vernunft (= common right and reason) in Widerspruch steht oder unausführbar ist, wird es vom Common Law beeinflusst und als unwirksam beurteilt.“³⁵²

Neben dem Vorrang der Verfassung setzt die Kontrolle staatlicher Akte auf ihre Verfassungsmäßigkeit aber auch eine Gewaltenteilung voraus. Die zu prüfende Instanz muß von derjenigen, deren Akte kontrolliert werden sollen, funktionell wie organisatorisch verschieden sein. Denn erst die Trennung der Gerichte von der Exekutive und Legislative sowie die Anerkennung der Judikative als einen gleichberechtigten und unabhängigen Zweig der Staatsgewalt ermöglicht eine verbindliche Prüfung der Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit dem jeweiligen Verfassungsrecht.³⁵³ Die Lehre von der Gewaltenteilung wurde ebenfalls maßgeblich in Europa – insbesondere von *Locke*³⁵⁴ und *Montesquieu*³⁵⁵ – entwickelt.³⁵⁶

³⁴⁸ Stern (Fn. 340), S. 9ff.

³⁴⁹ Zu den antiken Grundlagen: Corwin, The „Higher Law“ Background of American Constitutional Law, *Harvard Law Review* Bd. 42 (1928), 149 (153ff).

³⁵⁰ Hierzu: Cappelletti/ Ritterspach (Fn. 335), 76ff.; Starck (Fn. 341), S. 14ff.

³⁵¹ McIlwain, The High Court of Parliament and its supremacy, S. 6 (In England wurde dieser Vorrang bis heute nicht in die Rechtspraxis übernommen; vgl. Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, S. 129ff.).

³⁵² 8 *Coke Rep* 117 b – 118 b (118 a) <1610>; zitiert in der Übersetzung bei Starck (Fn. 341), S. 17.

³⁵³ Ausführlich: Gusy (Fn. 336), S. 9ff.

³⁵⁴ Zuerst in: *Locke*, *Two Treatises of government* (1692).

³⁵⁵ Siehe *Montesquieu*, „*De l’esprit des lois*“ (1748); vgl. auch *Kahl*, *Montesquieu, Staat und Europa*, *JöR* 97 (Bd.45), 11 (11ff.).

³⁵⁶ Zu den europäischen Ursprüngen der Gewaltenteilung: *Vasilescu*, *The End of the Millenium: The Triumph of Constitutionalism in Europe*, in: *The constitutional heritage of Europe* (Fn. 133), S. 66 (69).

Wenn nun also die These vertreten wird, die gerichtliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen sei ein amerikanischer Beitrag zur politischen und juristischen Wissenschaft, so kann ihr nur bedingt zugestimmt werden.³⁵⁷ Richtig ist, dass die „Inthronisation der Verfassungsgerichtsbarkeit als Hüter der Verfassung“³⁵⁸ im Jahre 1803 erfolgte. Ferner war es sicherlich kein Zufall, dass der Gedanke vom richterlichen Prüfungsrecht sich schließlich in Nordamerika durchsetzte.

Die Bedingungen einer bewussten Gestaltung der politischen Ordnung waren damals in einem „traditionslosen Land“ wie den Vereinigten Staaten von Amerika weitaus günstiger als in Europa. Die Verfassungsväter von Philadelphia kannten die Geschichte und profitierten zudem von einer notwendigen Distanz, um aus ihr tatsächlich zu lernen.³⁵⁹ Dies spiegelt sich in den Wesenszügen der amerikanischen Verfassung wider. Ihre entscheidende Errungenschaft war die Kodifizierung höherrangigen Gesetzesrechts sowie die erstmalige Aufnahme von Grundrechten in die Verfassung.³⁶⁰

Neben der Fortentwicklung der Lehre vom Vorrang der Verfassung, verwirklicht die amerikanische Verfassung auch die europäischen Ideen von der Gewaltenteilung. Die Frage nach der Sicherung und der Sanktion der Verfassungsrechtssätze war hiermit zwangsläufig verbunden. Sie stellte sich in Konsequenz der Anerkennung des Rechtsstaats, der die Herrschaft des Rechts eben auch auf die Verfassung bezieht.³⁶¹ Um die Herrschaft der Verfassung durchzusetzen, bedarf es eines „Hüters der Verfassung“.³⁶²

³⁵⁷ So auch: Cappelletti/ Ritterspach (Fn. 335), 73ff.; Gusy (Fn. 336), S. 9ff. und sogar der amerikanische Verfassungsrechtler McIlwain meint: „Judicial review, instead of being an American invention, is really as old as constitutionalism itself, and without it constitutionalism could never have been maintained.“ (McIlwain, *Constitutionalism and the Changing World: collected papers*, S. 278).

³⁵⁸ So Brugger (Fn. 335), S. 5. Kritisch zu dem Begriff „Hüter der Verfassung“: Häberle, *Das Bundesverfassungsgericht als Muster einer selbständigen Verfassungsgerichtsbarkeit*, in: Badura/ Dreier (Hrsg.), *Festschrift, 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, 1. Band (Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsprozeß), S. 316.

³⁵⁹ Öhlinger, *Die amerikanische Verfassung – 200 Jahre Geschichte des Verfassungsstaates*, ZfRV 88, 3 (3f.).

³⁶⁰ Allerdings wurden die Grundrechte in die Unionsverfassung von 1787 erst mittels der ersten neun „Amendments“ zwischen 1789 und 1791 eingeführt (Vgl. Öhlinger (Fn. 359), 7f.; Stern (Fn. 340), S. 14f.).

³⁶¹ Zu diesem Gesichtspunkt des Rechtsstaates: Böckenförde, *Verfassungsgerichtsbarkeit: Strukturfragen, Organisation, Legitimation*, NJW 99, 9 (10).

³⁶² Auch diese Suche nach einem Wächter der Verfassung begann bereits in der Anti-

Die Kolonisten hatten europäische Rechtskultur importiert.³⁶³ Der Einfluss Cokes in England war auf dem Höhepunkt, als die systematische Besiedlung Nordamerikas begann. Die Doktrin Cokes war somit auch in den Kolonien präsent und konnte dort ihren Einfluss bewahren.³⁶⁴ Hier konnten diese Vorstellungen darüber hinaus als Mittel wirken, die Emanzipation der Kolonien vom englischen Mutterland zu forcieren. Gerichte nordamerikanischer Bundesstaaten erklärten wiederholt Gesetze des englischen Parlaments für ungültig.³⁶⁵ Diese Urteile und die bereits unter der Verfassung von 1789 getroffenen „Vorgängerentscheidungen“³⁶⁶ sind ebenfalls Bestandteile einer langen Vorgeschichte zur vielbeachteten Marbury-Entscheidung.

Im Zuge des Strebens nach Unabhängigkeit war es überdies „historische Folgerichtigkeit“, die uneingeschränkte verfassungsgebende Gewalt für das Volk der Kolonisten selbst zu beanspruchen.³⁶⁷ Hierin ist ebenfalls ein Grund dafür zu sehen, dass die Ideen Cokes auf amerikanischen Boden gleichsam eine Wiederauferstehung feiern konnten. Denn die Schaffung einer Konstitution war nun unmittelbare Ausübung der Volkssouveränität. Der Vorrang der Verfassung konnte deshalb auch dadurch erklärt werden, dass sie eben aus dieser Quelle stammt.³⁶⁸ Bereits die Entstehung des judicial review ist demzufolge mit der Entstehung der Demokratie verbunden. Auch die europäische Verfassungsgerichtsbarkeit konnte im übrigen erst etabliert werden, nachdem die Monarchie von einer demokratischen Republik abgelöst wurde.³⁶⁹ Auf diese Verflechtung wird in einem späteren Teil der Untersuchung noch genauer einzugehen sein.³⁷⁰

Gleiches gilt für die Verbindung der Verfassungsgerichtsbarkeit mit dem

ke; vgl. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, S. 1ff.; Stern (Fn. 340), S. 23.

³⁶³ Corwin (Fn. 349), 394ff.

³⁶⁴ Robbers (Fn. 331), 259; Starck (Fn. 341), S. 21.

³⁶⁵ Vgl. Stern (Fn. 340), S. 28ff.; Stourzh, *Vom Widerstandsrecht zur Verfassungsgerichtsbarkeit: Zum Problem der Verfassungswidrigkeit im 18. Jahrhundert*, S. 16f.

³⁶⁶ Hierzu: Klein (Fn. 335), 91ff.

³⁶⁷ Stern (Fn. 340), S. 13.

³⁶⁸ Vorher wurde der Vorrang eher aus ihrem vermeintlichen Inhalt selbst abgeleitet: „Earlier the supremacy to constitutions was ascribed (...) to their supposed content, to their embodiment of essential and unchanging justice.“ (Corwin (Fn. 349), 152).

³⁶⁹ Vgl. La Pergola, *Introductory Statement*, in: *The role of the constitutional court in the consolidation of the rule of law* (Fn. 199), S. 10.

Föderalismus³⁷¹: Im amerikanischen Bundesstaat mussten die Kompetenzen zwischen Bund und Einzelstaaten durch die Bundesverfassung verteilt werden. Um diese vertikale Gewaltenteilung, die ursprünglicher Inhalt der Marbury-Entscheidung war, zu sichern, bedurfte es daher ebenfalls einer Anerkennung des Vorranges der Verfassung und zudem einer diesbezüglichen gerichtlichen Kontrolle.³⁷²

3. Zwischenergebnis

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass es sich bei der Institution Verfassungsgerichtsbarkeit um ein Produkt handelt, dass sich zuerst in den Vereinigten Staaten durchgesetzt hat, dessen europäische Zutaten aber bei seiner Entstehung nicht weggedacht werden können. Die Entstehungsgeschichte der Verfassungskontrolle verdeutlicht insofern auch, dass der gegenseitige Austausch einen rechtskulturellen Fortschritt begünstigt.

Die Entscheidung in der Sache Marbury v. Madison ist Resultat einer langen historischen Entwicklung, die nicht allein der amerikanischen Geschichte angehört. Sie kann auch als Bestandteil eines „gemeinsamen europäischen Erbes“ bezeichnet werden.

II. Modelle der Verfassungsgerichtsbarkeit

Ein Resultat der beschriebenen historischen Entwicklung ist, dass im Hinblick auf die Organisationsform der Verfassungsgerichtsbarkeit zwei Grundmuster unterschieden werden: Das amerikanische und das österreichische Modell.³⁷³ Beide Modelle sind in einem demokratischen Staat gleichermaßen denkbar.³⁷⁴ Dies ist insbesondere für die Transformationspro-

³⁷⁰ Siehe unten: *Abschnitt C. III.*

³⁷¹ Zu dem Zusammenhang zwischen Bundesstaatlichkeit und dem Vorrang der Verfassung: Starck (Fn. 341), S. 23.

³⁷² Die Überprüfung von Staatengesetzen auf ihre Vereinbarkeit mit der Unionsverfassung hatte bereits vor 1803 begonnen; vgl. Klein, (Fn. 335), 94ff.

³⁷³ Zu dieser Differenzierung: Cappelletti/ Cohen, *Comparative Constitutional Law*, S. 84ff.; Favoreu, *Les Cours constitutionnelles*, S. 5ff.; Öhlinger, *Constitutional Review*, ZÖR 98, 421 (423ff.); Schwartz, *Eastern Europe's Constitutional Courts*, *Journal of Democracy* 1998 (Bd. 9.4), 100 (100ff.). Zu einer feineren Untergliederung: Harutyunyan/ Mavcic, *Constitutional Review and its Development in the Modern World*, S. 29ff.

³⁷⁴ Vgl. McWhinney, *Supreme courts and judicial law-making*, S. XIXf.; Wada, *Conti-*

zesse ab 1990 von Bedeutung: Die Gestalter einer neuen Verfassung konnten frei zwischen ihnen (oder auch eventuellen Zwischenlösungen) wählen.

1. Das amerikanische Modell: diffuse Verfassungskontrolle

Nach dem amerikanischen Modell von 1803 wird die verfassungsrechtliche Rechtsprechung nicht durch eigenständige Verfassungsgerichte wahrgenommen. Vielmehr überprüft die allgemeine Gerichtsbarkeit inzidenter die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen im Rahmen des allgemeinen Verfahrensrechts.³⁷⁵ Jedes Gericht ist also „Hüter der Verfassung“: sowohl die Gerichte in den Einzelstaaten (Trial Courts, State Supreme Courts) als auch die Bundesgerichte (Federal District Courts, Courts of Appeals, US-Supreme Court). Der US-Supreme Court ist dabei die oberste Instanz eines zwar komplizierten, aber doch als Einheit konzipierten Gerichtssystems. Seine Zuständigkeiten erstrecken sich auf alle Sachbereiche und damit auch auf alle Verfassungsstreitigkeiten. Für solche Streitigkeiten sehen die Prozeßordnungen aber keine besonderen Verfahrenswege vor.

Die Urteile der Gerichte sind wegen der engen Verknüpfung zwischen der Gerichtsentscheidung und dem konkreten Streitfall nicht allgemein (erga omnes), sondern allein zwischen den am gerichtlichen Verfahren Beteiligten (inter partes) verbindlich.³⁷⁶ Allerdings besitzt ein Urteil des Supreme Court als höchstrichterliche Entscheidung in allen gleichliegenden Fällen der anderen Gerichte präjudizierende Wirkung.³⁷⁷ Denn im Rahmen der im case law geltenden Doktrin des ‚stare decisis‘ bzw. der ‚doctrine of precedence‘ haben die unteren Gerichte die Entscheidungen der oberen Gerichte zu achten.

mental Systems of Judicial Review, JöR 82 (Bd. 31), 29 (72f.).

³⁷⁵ Grundsätzlich zum amerikanischen System: Haller, Supreme Court und Politik in den USA, S. 12ff.; Heller, Der Supreme Court der Vereinigten Staaten von Amerika, EuGRZ 85, 685 (685ff.); Jackson, The Supreme Court in the American System of Government, S. 1ff; Kauper, Judicial Review of Constitutional Issues in the United States, in: Mosler (Fn. 345), S. 568ff., Seibert, Der Supreme Court und sein Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten, EuGRZ 78, 386 (386ff.); Wieland, Der Zugang des Bürgers zum Bundesverfassungsgericht und zum U.S. Supreme Court, Der Staat 90 (29. Bd.), 333 (333ff.).

³⁷⁶ Zierlein (Fn. 19), 305.

³⁷⁷ Hierzu genauer: Brugger, Einführung in das öffentliche Recht der USA, S. 23;

Abgesehen von dieser Art einer (konkreten) Normenkontrolle zum Schutze der Individualrechte ist ein abstraktes Normenkontrollverfahren im amerikanischen Recht nicht vorgesehen.³⁷⁸ Auch kann der einzelne Bürger sich nicht direkt mittels einer – neben den allgemeinen gerichtlichen Instanzenzügen gewährten und speziell auf die Wahrung individueller Grundrechte gerichteten – Verfassungsbeschwerde an den Supreme Court wenden. Er hat lediglich die Möglichkeit, nach Durchlaufen des vorgeschriebenen Instanzenweges, den Supreme Court im allgemeinen Rechtsmittelverfahren zur Prüfung eines konkreten Streitfalles anzurufen.³⁷⁹

Dieses Modell der so genannten diffusen Kontrolle der Verfassung haben eine Reihe von Staaten, die traditionell eine große Verbundenheit zu den USA kennzeichnet, übernommen.³⁸⁰ Hierunter sind insbesondere die heutigen bzw. die früheren Staaten des Commonwealth³⁸¹: so zum Beispiel Australien³⁸², Indien³⁸³, Irland³⁸⁴ und Kanada³⁸⁵. Es gilt aber auch in Japan³⁸⁶ und zumindest theoretisch auch in einigen Ländern Lateinamerikas³⁸⁷.

In Europa findet es in der Schweiz³⁸⁸ und in Skandinavien³⁸⁹ Anwendung.

Haller (Fn. 375), S. 77ff.

³⁷⁸ Kauper (Fn. 375), S. 605f.

³⁷⁹ Zierlein (Fn. 19), 305.

³⁸⁰ Zu der Beeinflussung „via Tradition“: von Beyme (Fn. 342), S. 37f.

Vgl. allgemein zu der Frage, welches Modell verfassungsrechtlicher Kontrolle in einem jeweiligen Land Anwendung findet: die vergleichende Zusammenstellung der Venedig-Kommission in: *The Composition of Constitutional Courts* (Fn. 234), S. 35ff.; von Brünneck (Fn. 22), S. 28f.; Mosler (Fn. 345), S. 39ff.

³⁸¹ Hierzu zusammenfassend: Doeker, *Parlamentarische Bundesstaaten im Commonwealth of Nations: Kanada, Australien, Indien – Ein Vergleich*, S. 39ff.; McWhinney, *Constitutional Review in the Commonwealth*, in: Mosler (Fn. 345), S. 75ff.

³⁸² Murphy/ Tannenhaus, *Comparative Constitutional Law, Cases and Commentaries*, S. 67ff.; Wynes, *Legislative, Exekutive and Judicial Powers in Australia*, S. 1ff.

³⁸³ Gledhill, *The Republic of India: the development of its laws and constitution*, S. 1ff.

³⁸⁴ Länderbericht für Irland, in: *Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies* (Fn. 24), S. 28f.; Murphy/ Tannenhaus (Fn. 382), S. 81ff.

³⁸⁵ Weber, *Fundamental Rights and Judicial Review in Canada*, JöR 88 (Bd.37), S. 597ff.

³⁸⁶ Freilich erfolgte hier eine zumindest teilweise erzwungene Übernahme; Kiyomaiya, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Japan*, in: Mosler (Fn. 345), S. 326ff.

³⁸⁷ Fix-Zamudio, *Die Verfassungskontrolle in Lateinamerika*, in: Horn/ Weber (Hrsg.), *Richterliche Verfassungskontrolle in Lateinamerika, Spanien und Portugal*, S. 129ff.; Zierlein (Fn. 19), 339.

³⁸⁸ Haller, *Das schweizerische Bundesgericht als Verfassungsgericht*, in: Starck/ Weber (Fn. 341), S. 179ff.; Länderbericht für die Schweiz, in: *Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies* (Fn. 24), S. 53f.

In Griechenland³⁹⁰ und Portugal³⁹¹ gibt es Zwischenlösungen. Unbeschadet der Zuständigkeiten der dort existierenden Verfassungsgerichte besitzen auch alle übrigen Gerichte das Recht, Gesetze, die sie für verfassungswidrig halten, nicht anzuwenden.

2. Das österreichische Modell: konzentrierte Verfassungskontrolle

Das österreichische Modell von 1920 sieht hingegen eine institutionelle Verselbständigung der Verfassungsgerichtsbarkeit vor. Die Verfassungskontrolle erfolgt durch spezielle, aus der Fachgerichtsbarkeit herausgelöste Gerichte mit ausschließlich verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten.³⁹²

Die ordentlichen Gerichte müssen alle verfassungsrechtlichen Fragen, auf die es hinsichtlich einer ihrer Entscheidungen ankommt, an diese speziellen Gerichte weiterleiten. Neben den ordentlichen Gerichten, die in dem Verfahren der so genannten konkreten Normenkontrolle inzident ein Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüfen lassen können, sind allerdings auch andere Organe und Personen berechtigt, das Verfassungsgericht anzurufen. Die Zuständigkeiten des speziellen Gerichtes umfassen den gesamten Bereich der staatsrechtlichen und politischen Grundordnung.³⁹³ Das Verfahrensrecht ermöglicht in weitem Umfang die Überprüfung von Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, Verwaltungsmaßnahmen und Gerichtsent-

³⁸⁹ Länderbericht für Norwegen, in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 44; Smith, Pays scandinaves, in: Favoreu/ Jolowicz (Hrsg.), Le contrôle juridictionnel des lois – Légitimité, effectivité et développement récents, S. 225ff.

³⁹⁰ Dagtoglou, Der Oberste Sondergerichtshof in Griechenland, in: Starck/ Weber (Fn. 341), S. 363 ff.; Länderbericht für Griechenland, in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 19ff.

³⁹¹ Cardoso da Costa, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Portugal, in: Starck/ Weber (Fn. 341), S. 279ff.; Länderbericht für Portugal in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 37ff.

³⁹² Vgl. von Beyme (Fn. 342), S. 29ff.; Capeletti/Adams, Judicial Review of Legislation: European Antecedents and Adaptions, Harvard Law Review, Bd. 79 (1966), 1207 (1207ff.); Melichar, Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich, in: Mosler (Fn. 345), S. 439ff.

³⁹³ Auf die einzelnen Verfahrensarten und die jeweiligen Antragsberechtigten wird unten noch genauer eingegangen: siehe *Abschnitt D. I. 5.*; vgl. an dieser Stelle nur Steinberger (Fn. 199), S. 4; Weber, Generalbericht: Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, in: Starck/ Weber (Fn. 341), S. 62 ff.

scheidungen.³⁹⁴ Unter anderem auf Antrag der Regierungen der Länder bzw. des Bundes, eines bestimmten Anteiles der Mitglieder des (Bundes-) Parlamentes oder der Länderkammer muss das Verfassungsgericht auch völlig losgelöst von einem anhängigen Einzelfall im Wege der abstrakten Normenkontrolle ein Gesetz auf seine Übereinstimmung mit der Verfassung überprüfen. Zudem entscheidet das Gericht häufig innerstaatliche Streitigkeiten föderativer Art sowie (Kompetenz-) Konflikte oberster Verfassungsorgane. Ferner hat oft auch der einzelne Bürger unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, sich mit der Behauptung, in einem seiner verfassungsmäßigen Rechte verletzt zu sein, an das Verfassungsgericht zu wenden (Verfassungsbeschwerde).³⁹⁵

Im Gegensatz zum amerikanischen Modell erfolgt die Verfassungskontrolle also immer in einem besonderen Verfahren, in dem die Verfassungsmäßigkeit als Hauptfrage geprüft wird.³⁹⁶ Die so genannte Verwerfungskompetenz liegt allein bei einem separaten Verfassungsgericht. Allein dieses Gericht kann einzelne gegen höherrangiges Recht verstoßende Gesetze für ungültig erklären.

Wird die Verfassungskontrolle in den USA auf eine Reihe von Argumenten und Prinzipien gestützt, so ist sie in den Staaten, die dem österreichischen Modell folgen, ausdrücklich im Verfassungstext festgeschrieben.³⁹⁷ Ein weiterer formaler Gegensatz besteht in der Entscheidungswirkung³⁹⁸: Normenkontrollentscheidungen entfalten in der Regel nicht nur Bindungswirkung für das vorliegende Organ bzw. die Parteien des Ausgangstreits, sondern *erga omnes* Wirkung für alle öffentlichen Gewalten und gegenüber

³⁹⁴ Zusammenfassend: von Brünneck (Fn. 22), S. 36ff.; Cardoso da Costa, Die Verfassungsrechtsprechung im Rahmen der staatlichen Funktionen (Generalbericht für die VII. Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte), EuGRZ 88, 236 (237ff.).

³⁹⁵ Die Fortentwicklung der Verfassungsbeschwerde ist eine bundesdeutsche Erfindung; so Brunner (Fn. 12), 865 (Vgl. aber auch das mexikanische ‚juicio de amparo‘ oder die ‚writ of habeas corpus‘ in den angelsächsischen Ländern; ein Überblick hierzu findet sich bei: Mavcic, Human Rights protection with the help of the individual complaint, in: CDL-INF (98) 003). Böckenförde geht diesbezüglich von einem dritten Modell der Organisation von Verfassungsgerichtsbarkeit aus; Böckenförde (Fn. 361), 14.

³⁹⁶ Cappelletti/ Ritterspach (Fn. 335), 96.

³⁹⁷ Stern (Fn. 340), S. 35f.

³⁹⁸ Vgl. hierzu: Weber, Generalbericht: Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, in: Starck/ Weber (Fn. 341), S. 109 ff.

den einzelnen Bürgern.³⁹⁹

Diesem Modell der konzentrierten Verfassungskontrolle hatten sich vor 1990 viele westeuropäischen Staaten⁴⁰⁰ angeschlossen: hierzu gehörten Belgien⁴⁰¹, die Bundesrepublik Deutschland⁴⁰², Italien⁴⁰³, Liechtenstein⁴⁰⁴ und Spanien.⁴⁰⁵ Der Verfassungsrat in Frankreich gehört ebenfalls zu den Modellen der konzentrierten Verfassungskontrolle, nimmt allerdings eine Sonderrolle ein.⁴⁰⁶ Auch in der Türkei⁴⁰⁷ und in Zypern⁴⁰⁸ gab es ein Verfassungsgericht. Hinzu kommen noch die Verfassungsgerichte in Portugal und Griechenland.⁴⁰⁹ Außerhalb Europas war das Modell jedoch weniger stark verbreitet.⁴¹⁰

³⁹⁹ Vgl. zum Beispiel: Deutschland, § 31 BVerfGG („Gesetzeskraft“); insgesamt hierzu: Cremer, Die Wirkungen verfassungsrechtlicher Entscheidungen, in: Frowein/ Marauhn (Fn. 1), S. 237ff.

⁴⁰⁰ Insgesamt hierzu: Faller (Fn. 342), 42ff.; Favoreu, Europe occidentale, in: Favoreu/Jolowicz (Hrsg.), Le contrôle juridictionnel des lois, S. 17ff.

⁴⁰¹ Delpérée, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Belgien, in: Starck/ Weber (Fn. 341), S. 343ff.; Länderbericht für Belgien, in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 47f.

⁴⁰² Hesse, Stufen der Entwicklung, der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, JöR 98 (Bd. 46), 1 (1ff.); Länderbericht für Deutschland, in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 40ff.

⁴⁰³ Länderbericht für Italien, in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 24ff.; Luther (Fn. 330), S. 11ff.; Ritterspach, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Italien, in: Starck/ Weber (Fn. 341), S. 219ff.

⁴⁰⁴ Kühne, Der Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein – Funktion und Kompetenzen, EuGRZ 88, 230 (230ff.).

⁴⁰⁵ García Pelayo, Der Status des Verfassungsgerichts, in: López Pina (Hrsg.), Spanisches Verfassungsrecht, S. 475ff.; Länderbericht für Spanien, in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 34ff.

⁴⁰⁶ So ist der Einfluss des Verfassungsrates auf die Verwaltung und die Rechtsprechung mangels Verfassungsbeschwerde und konkreter Normenkontrolle geringer als in anderen Ländern. Im politischen Bereich ist seine Wirkung angesichts der Möglichkeit einer präventiven Kontrolle allerdings gewichtiger. Vgl. hierzu: Fromont, Der französische Verfassungsrat, in: Starck/ Weber (Fn. 341), S. 309ff.; Länderbericht für Frankreich, in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 22f.

⁴⁰⁷ Zierlein (Fn. 19), 323f.

⁴⁰⁸ Blümel, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Zypern, in: Mosler (Fn. 345), S. 643ff.

⁴⁰⁹ Siehe oben: *Abschnitt C. II. 1. (Fn. 390f.)*.

⁴¹⁰ Anwendung fand es in Teilen Südamerikas - z.B. in El Salvador, Honduras, Chile und Peru- (Fix-Zamudio (Fn. 387), S. 129ff.), aber beispielsweise auch in Südkorea (Jeon, Die verfassungsrechtliche Kontrolle der parlamentarischen gesetzgebenden Gewalt: insbesondere im Hinblick auf ihre Effektivität in der Republik Korea, S. 9ff.; Huh, Sechs Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in der Republik Korea, JöR 97, Bd.45, 535 (535ff.)) und Südafrika (Grupp, Südafrikas neue Verfassung, S.124ff.).

3. Zwischenergebnis

Hiermit ist der historische Teil der Ausgangslage zum Beginn der Beratungstätigkeit der Kommission skizziert: Als der politische Systemwandel und die Verfassungsreformen in Osteuropa begannen, hatten sich im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit im Wesentlichen zwei Vorbilder ausgebildet, an denen sich die ost- und mitteleuropäischen Staaten orientieren konnten.

In den Ländern, die damals schon Mitglieder der Venedig-Kommission waren, gab es noch keine wirklich eindeutige Präferenz für eines der beiden Modelle.⁴¹¹ Zwar übernahmen die kontinentaleuropäischen Staaten überwiegend die österreichische Art der Verfassungskontrolle. In ganz Skandinavien und in der Schweiz hingegen galt das Modell der diffusen Verfassungskontrolle.

III. Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratie

Die Venedig-Kommission erhielt den Namen „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht“ und dieser Name war Programm: eines der Motive für ihre Gründung war, den ost- und mitteleuropäischen Staaten bei der festen Verankerung der Demokratie in ihren Ländern beratend zur Seite stehen zu können. Dementsprechend ist auch Artikel 1 ihrer Satzung formuliert. Schon die Schöpfer der Kommission waren der Überzeugung, dass die erstrebenswerte Demokratie untrennbar mit dem Rechtsstaatsprinzip verbunden ist. Ziel der Kommission war es, den Transformationsstaaten beim Aufbau einer parlamentarischen Demokratie und der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen mit juristischem Rat beizustehen.⁴¹² Die Verfassungsgerichtsbarkeit wurde diesbezüglich als „Schlüsselthema“ bezeichnet.⁴¹³ Die Ursache für die ihr beigemessene große Bedeutung liegt zum einen darin, dass die Durchsetzung sowie der Schutz der neuen Verfassungsordnung

⁴¹¹ Wichtigste Gründungsmitglieder mit separaten Verfassungsgerichten: Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal, Spanien, Türkei und Zypern. (Bis 1991 waren unter anderem Deutschland und Ungarn hinzu gekommen.)

⁴¹² Matscher (Fn. 111); Novello (Fn. 7), 309; La Pergola (Fn. 18), S. 1.

⁴¹³ So der „Gründungsvater“ La Pergola (Fn. 18), S. 3. Vgl. auch Bryde (Fn. 175), S. 198; Teitel, Post-Communist Constitutionalism: a transnational perspective, Columbia Human Rights Review 94 (Bd. 26), 167 (170ff.).

Hauptaufgabe des Verfassungsgerichtes ist, aber auch in ihrer spezifischen Verbindung mit der Demokratie. Einige kurze Anmerkungen zu dem Zusammenhang zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratie gehören somit ebenso zu der – in diesem Abschnitt aufzuzeigenden – Grundlage der Tätigkeit der Kommission.⁴¹⁴ Die Ausführungen konzentrieren sich hierbei entsprechend der Zielsetzung der Untersuchung auf die dogmatische Perspektive und nicht auf die Judikatur der Verfassungsgerichte.

1. Zusammenhang zwischen Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit

Bereits in den USA und in Westeuropa war mit der Entstehung der Demokratie auch die Einrichtung von Verfassungsgerichtsbarkeit unmittelbar verbunden.⁴¹⁵ Die Demokratie führte zu einer Weiterentwicklung der heute allgemein anerkannten Verfassungsgrundsätze der Menschenrechte, des Rechtsstaates und der Gewaltenteilung. Später wurden diese Prinzipien noch durch das Sozialstaatsprinzip ergänzt.

Die Verfassungen der westlichen Demokratien sind sich im Hinblick auf diese Grundsätze – auch wenn es in den Details noch große Abweichungen gibt – immer ähnlicher geworden.⁴¹⁶ Dies erlaubt es, die zunächst erforderliche nähere Illustration des Begriffes *Demokratie* für jene Länder einheitlich vorzunehmen⁴¹⁷, bevor dann auf die diesbezügliche Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit eingegangen wird.

a) Inhalte des Begriffes *Demokratie*

Die alte Begriffsbestimmung „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ kann

⁴¹⁴ Die Frage der demokratischen Legitimation des Verfassungsgerichtsbarkeit selbst muss vor diesem Hintergrund keine Berücksichtigung finden. Vgl. zu diesem ebenfalls unter dem Stichwort „Recht und Politik“ diskutierten Problem: Häberle, Grundprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Häberle (Fn. 19), S. 1ff.; Papier, Teilhabe an der Staatsleitung, Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik, Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 23. Mai 2000, S. 15; Roellecke, Aufgaben und Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Verfassungsgefüge, in: Handbuch des Staatsrechts II, Isensee/Kirchhof (Hrsg.), § 53 Rn. 17ff.; Schulte, Zur Lage und Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit, DVBl. 96, 1009 (1010ff.).

⁴¹⁵ Siehe oben: *Abschnitt C. I.*

⁴¹⁶ von Brünneck (Fn. 22), S. 133f.

⁴¹⁷ Zum Versuch der Definition des Begriffes *Demokratie*: Bauer (Fn. 55), S. 25ff.; vgl. auch Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie.

als moderne Definition nicht ausreichen. Demokratie ist auch nicht mehr als reine Mehrheitsdemokratie im Sinne *Rousseaus* zu verstehen.⁴¹⁸ Eine allgemeingültige Definition des Begriffes ist vielmehr praktisch unmöglich geworden.⁴¹⁹

Dennoch können bestimmte Wesensmerkmale der Demokratie genannt werden. So bleibt das grundlegende Prinzip der Herrschaft des Volkes gewahrt: das Volk muss zumindest durch regelmäßige Wahlen in die staatliche Willensbildung einbezogen werden. Hierzu haben sich die Mitglieder des Europarates auch im Artikel 3 des Zusatzprotokolles zur Europäischen Menschenrechtskonvention verpflichtet.⁴²⁰

Nach gegenwärtigem Verständnis beinhaltet Demokratie darüber hinaus den Schutz der Minderheiten und des Individuums, insoweit diese von der Verfassung anerkannt sind. Kennzeichnend für die Demokratie sind somit bestimmte inhaltliche Kriterien.⁴²¹ Von besonderem Gewicht ist beispielsweise das Mehrheitsprinzip. Hiermit hängt die Freiheit der Opposition zusammen, weil anderenfalls der wahre Wille der Mehrheit des Volkes mangels Kontradiktion gar nicht feststellbar wäre. Außerdem gehören zu den entscheidenden Merkmalen – zwecks Wahrung politischer Chancengleichheit – das Gleichheitsprinzip des Wahlrechts, ebenso die Presse- sowie Informationsfreiheit und das Prinzip der Kontrolle der amtierenden Regierung durch das Parlament bzw. das Volk selbst. Als weiteres Kennzeichen gilt die Garantie der grundlegenden Menschenrechte.⁴²² Zwar setzt die Entwick-

⁴¹⁸ Rousseau vertrat die Auffassung, dass in einem demokratischen Staatswesen die Gesetze Ausdruck der *volonté général* sind, da dieser Volkswille in der Demokratie von der Mehrheit der Bürger getragen ist und damit verbindliche Äußerung des Souveräns, des Volkes, und somit auch einer Kontrolle nicht zugänglich ist; Rousseau, *Du contract social: principes du droit politique*, Buch 2, Kapitel 1.

⁴¹⁹ So Oellers-Frahm, *Demokratieverständnis und Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich*, in: *Staat und Völkerrechtsordnung*, Festschrift für Karl Doehring, Hailbronner/ Ress/ Stein (Hrsg.), S. 692; vgl. auch: Doehring, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechts*, S. 127 (Doehring hält eine allgemeingültige Definition für „vielleicht noch möglich, aber weitgehend nutzlos“).

⁴²⁰ Art. 3 des Zusatzprotokolles zur EMRK sieht das Recht auf freie und geheime Wahlen in angemessenen Zeitabständen vor. Diese Wahlen sind unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaft gewährleisten.

⁴²¹ Bauer (Fn. 55), S. 33ff.; Doehring (Fn. 419), S. 128.

⁴²² Oellers-Frahm (Fn. 419), S. 692.

lung eines Schutzsystemes für Menschenrechte die Konsolidierung demokratischer Strukturen voraus. Insbesondere aber die politischen Mitbestimmungsrechte sind ihrerseits eine notwendige Absicherung der Demokratie.⁴²³

b) Recht und Politik: Korrelat zum Mehrheitsprinzip

Die Aufnahme der individuellen Rechte in die Verfassungen ist als bedeutendste Ergänzung der reinen Volkssouveränität zu bewerten.⁴²⁴ Durch die Bindung aller Staatsorgane an die Verfassung werden sie nämlich der Gefahr der Beeinträchtigung durch die Volksmehrheit entzogen.⁴²⁵ Die Hauptaufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit ist, diese Bindung der Staatsgewalt zu kontrollieren und somit den in der Verfassung verankerten Grundprinzipien Geltung zu verleihen.⁴²⁶ Hierdurch wird sie unverzichtbares Korrelat zur Herrschaft des Mehrheitsprinzipes.⁴²⁷

Dies gilt um so mehr vor dem Hintergrund einer aufgrund der Ausweitung des Sozialstaates stark angestiegenen Verrechtlichung immer größerer gesellschaftlicher Bereiche. Infolge der hiermit verbundenen Ausweitung der Staatstätigkeit steigen auch die Gefahren, die von einem Mißbrauch des Mehrheitsprinzipes ausgehen.⁴²⁸

Es gibt insgesamt nur noch wenige ursprünglich politische Probleme, die nicht früher oder später den Verfassungsgerichten zur Entscheidung vorgelegt werden.⁴²⁹ Recht und Politik in Einklang zu bringen, wird dann Aufgabe der Gerichte.⁴³⁰

⁴²³ Bauer (Fn. 55), S. 44.

⁴²⁴ Vgl. Oellers-Frahm (Fn. 419), S. 692f.

⁴²⁵ Zu den vom Mehrheitsprinzip ausgehenden Gefährdungen der westlichen Demokratien: von Brünneck (Fn. 22), S. 135ff.

⁴²⁶ Vgl. Mahrenholz, Europäische Verfassungsgerichte, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 2001 (Bd.49), 15 (15ff.); Zierlein, Functions and tasks of constitutional courts, in: Protecting Human Rights: The European Perspective (Ryssdal-Festschrift), S. 1554.

⁴²⁷ Grundlegend: Kelsen (Fn. 330), 80f.; ders., Wer soll Hüter der Verfassung sein?; z.B. im Anschluss: Müller, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVDSTRL Bd.39, 53 (92ff.); Starck (Fn. 178), S. 22f.

⁴²⁸ Vgl. Böckenförde (Fn. 361), 10; von Brünneck (Fn. 22), S. 137ff.

⁴²⁹ Schwartz, Constitutional Courts: Of Politics, Law and Justice, in: Wyrzykowski (Hrsg.), Constitution-Making Process, S. 72.

⁴³⁰ Hierzu: Häberle, Grundprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 19), S. 1ff.; Rousseau, La justice constitutionnelle en Europe, S. 113ff.

c) Zusammenhang mit dem Gewaltenteilungs- und Rechtsstaatsprinzip

Ferner wahrt die Verfassungsgerichtsbarkeit die auf dem Gewaltenteilungs- und Rechtsstaatsprinzip beruhende Organisation der Staatstätigkeit.⁴³¹ Durch ihren Beitrag zur Wahrung einer effektiven Gewaltenteilung verteidigt sie die Offenheit und Funktionsfähigkeit des demokratischen Prozesses. Für eine Demokratie ist speziell die Verankerung von dezentralen Institutionen im Bundes- bzw. Regionalstaat von Bedeutung. Durch den Schutz der vertikalen Gewaltenteilung sichert das Gericht ein zusätzliches Element demokratischer Kontrolle.⁴³² Ferner gewährleistet eine klare Zuweisung von Kompetenzen und eine Verhinderung der Konzentration staatlicher Macht insbesondere auch die politischen Mitwirkungsrechte der einzelnen Bürger.⁴³³

Die moderne Demokratie ist zudem eine der Verfassung unterworfenen Demokratie. Es liegt in der Konsequenz des modernen Rechtsstaates, dass auch die Verfassung für ihre Geltung und Beobachtung einer Sicherung bedarf. Das funktionsorientierte Kräftegleichgewicht der Verfassungsorgane ist für das Gelingen demokratischer Verfassungsstaatlichkeit unabdingbar.⁴³⁴ Die Aufgabe der Sicherung dieses in der Verfassung festgelegten Systemes von „checks and balances“ liegt ebenfalls bei den Verfassungsgerichten.

d) Förderung des Verfassungskonsenses

Die Erhaltung eines weitreichenden Verfassungskonsenses ist eine der weiteren Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit der Demokratie.⁴³⁵

Die Tätigkeit der Verfassungsgerichte trägt aufgrund der gerichtsförmigen

⁴³¹ Vgl. Roellecke (Fn. 414), § 53 Rn. 34ff.

⁴³² Siehe McWhinney (Fn. 374), S. 165ff.

⁴³³ Zu den politischen Rechten gehören unter anderem die Meinungs- und Pressefreiheit, die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, die Rechte der Parteien sowie das Wahlrecht; von Brünneck (Fn. 22), S. 71ff.

⁴³⁴ Vgl. H.-H. Klein, Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsstruktur, in: Steuerrecht, Verfassungsrecht, Finanzpolitik (Festschrift für F. Klein), Kirchhoff/ Offerhaus/ Schöberle (Hrsg.), S. 525f.

⁴³⁵ So von Brünneck (Fn. 22), S. 144; zum Phänomen Verfassungskonsens: Württemberg, Wiedervereinigung und Verfassungskonsens, JZ 93, 745 (746).

Organisation ihres Verfahrens zu diesem Konsens bei.⁴³⁶ Hierdurch wird es der im Prozeß unterlegenen Minderheit erleichtert, sich mit dem Ergebnis der demokratischen Willensbildung abzufinden. Ferner gelingt es den Verfassungsgerichten häufig, einen Ausgleich zwischen verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Lagern zu schaffen. Es übernimmt somit auch aufgrund der Sicherstellung der Beachtung des demokratischen Verfahrens die Funktion eines „konsenstragenden Schiedsrichters“.⁴³⁷ Minderheiten können nur dann Entscheidungen der Mehrheit akzeptieren, wenn die genaue Einhaltung aller verfassungsmäßigen Verfahrensregeln gewährleistet wird.

Auch durch die Stärkung des Grundkonsenses über die Verfassung trägt die Verfassungsgerichtsbarkeit daher wesentlich zur Stabilität der Demokratie bei.

e) Resümee

Die aufgezeigte Beziehung zwischen Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit dokumentiert die Gründe für die wechselseitige Verbindung des „Siegeszuges der Verfassungsgerichtsbarkeit“ mit der „Welle“ der Demokratisierung in Mittel- und Osteuropa.⁴³⁸ Sie rechtfertigt den Ansatz der Venedig-Kommission, die seit ihrer Gründung in der Arbeit zum Thema Verfassungsgerichtsbarkeit einen wichtigen Schwerpunkt gesehen hat. Bekräftigt wird dies zudem angesichts der Verbindung mit dem Minderheiten- und Menschenrechtsschutz⁴³⁹ – jeweils ganz zentrale Arbeitsfelder der Mutterorganisation des Expertengremiums, des Europarates, und der Kommission selbst.

Hier können nur einige wenige der für den Zusammenhang zwischen Ver-

⁴³⁶ Vgl. Luhmann, Legitimation durch Verfahren, S. 55ff.

⁴³⁷ Für das Bundesverfassungsgericht: Ebsen, Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung, S. 321ff.; Schneider, Richter oder Schlichter? Das Bundesverfassungsgericht als Integrationsfaktor, in: Fürst/ Herzog/ Umbach (Hrsg.), Zeidler-Festschrift, S. 293ff.

⁴³⁸ Hierzu auch: Siehe Fox/ Roth, Introduction: the spread of liberal democracy and its implication for international law, in: Fox/ Roth, Democratic Governance and International Law, S. 1ff.; Huntington, The third wave – Democratisation in the Late Twentieth Century; Schindler, Völkerrecht und Demokratie, in: Hafner/ Loibl/ Rest/ Sucharipa-Behrmann/ Zemanek (Hrsg.), Liber Amicorum Seidl-Hohenveldern, S. 611ff.

⁴³⁹ Vgl. Bauer (Fn. 55), S. 43ff.; von Brünneck (Fn. 22), S. 133ff.

fassungsgerichtsbarkeit und Demokratie maßgeblichen Aspekte dargestellt werden. Die diesbezüglich enorme Bedeutung der Verfassungsgerichte ist allerdings im Ergebnis in allen westlichen Demokratien gleichermaßen anerkannt. Die beschriebenen Gesichtspunkte kommen daher als eine Grundlage für die Tätigkeit der Venedig-Kommission in Betracht. Inwiefern diese westliche Auffassung die Beratungstätigkeit im Einzelnen beeinflusst hat, wird in *Abschnitt D.* zu untersuchen sein.

2. Verfassungsgerichtsbarkeit in Ost- und Mitteleuropa vor 1990

Eine Beschreibung der Grundlagen der Beratungstätigkeit der Venedig-Kommission wäre unvollständig, ohne auf das Verfassungsverständnis in Ost- und Mitteleuropa vor der Aufnahme der Beratungstätigkeit einzugehen.

a) Verfassungskontrolle und kommunistische Ideologie

Die Idee der Verfassungsgerichtsbarkeit oder sonstiger Verfassungskontrolle baut – wie oben dargestellt – insbesondere auf dem Vorrang der Verfassung und dem Prinzip der Gewaltenteilung auf. Dies vertrug sich mit der marxistisch-leninistischen Verfassungstheorie nicht.⁴⁴⁰ Die sowjetische Lehre, und im Anschluss an sie auch die der übrigen Länder, hielt an dem Grundsatz der Einheit der Staatsmacht fest. Die Überordnung des Parlamentes wurde damit begründet, dass jegliche Kontrolle über Akte einer gewählten Versammlung, welche die Souveränität der Arbeiterklasse verkörpere, durch eine demokratisch geringer legitimierte Organ unzulässig sei.

Die Ablehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit beruhte aber letztlich wohl nicht auf solchen theoretischen Erwägungen. Die absolute Überordnung des Parlamentes blieb vielmehr reine Fiktion und war Tarnung der tatsächlichen Machtstrukturen einer totalitären Einparteidiktatur. Totalitarismus beinhaltet eine unbegrenzte Machtausübung und schließt daher jegliche Art von

⁴⁴⁰ Zum Folgenden: Brunner (Fn. 12), 820f.; Garlicki, Das Verfassungsgericht im politischen Prozeß, in: Luchterhand (Hrsg.), Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, S. 276f.

rechtlicher Kontrolle von vornherein aus.

Die Negation der Verfassungskontrolle steht allerdings nicht im Widerspruch zur eigenen Tradition: auch vor dem zweiten Weltkrieg hat es in den Ländern Ost- und Mitteleuropas zumeist keine Verfassungsgerichte gegeben.⁴⁴¹ Damals stützten sich die Staaten auf das alte französische Konzept der „souveraineté nationale“, welches ebenfalls die Rolle des Parlamentes hervorhebt.

b) Verfassungsgerichte vor 1990

Erst mit der schrittweisen Auflösung des ursprünglichen kommunistischen Regierungsmodelles hatte die Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa die Möglichkeit, sich zu entfalten.

So konnte in Jugoslawien schon 1963 ein System von Verfassungsgerichten entstehen, das allerdings nur selten politische Bedeutung erlangte.⁴⁴² Der Versuch, ein Verfassungsgericht einzurichten, wurde 1968 auch in der Tschechoslowakei unternommen. Obwohl jedoch die Verfassung ein solches Gericht vorsah, ist es mangels der Verabschiedung eines erforderlichen Ausführungsgesetzes niemals geschaffen worden.⁴⁴³ Ungarn führte 1984 einen so genannten Verfassungsrechtsrat ein. Dieser glied allerdings aufgrund der fehlenden Kompetenzen vielmehr einem speziellen parlamentarischen Ausschuss mit justiziellen Zügen als einem echten Verfassungsgericht, der erst später an Bedeutung gewann.⁴⁴⁴

Das erste vergleichsweise wichtige Verfassungsgericht entstand nach langen Auseinandersetzungen 1985 in Polen.⁴⁴⁵ Bei der Einrichtung des polnischen Verfassungsgerichtshofes wurde versucht, den Grundsatz der Gewalteneinheit mit einer effektiven Verfassungskontrolle in Einklang zu bringen. Hieraus resultierte ein Kompromiss: das so genannte Letztentscheidungs-

⁴⁴¹ Siehe auch: Schwartz (Fn. 429), S. 71ff.

⁴⁴² Vgl. Kulic, *The Constitutional Court of Yugoslavia*, JöR Bd. 18 (1969), 79 (79ff.).

⁴⁴³ Brunner (Fn. 12), 822; Garlicki (Fn. 440), S. 277.

⁴⁴⁴ Hierzu: Rácz, *Einführung der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle in Ungarn*, JZ 84, 879 (879ff.); Schwartz (Fn. 373), S. 105f..

⁴⁴⁵ Bereits unmittelbar nach der Entstehung von „Solidarnosc“ 1980 trat auch die Forderung nach Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit auf. In der Verfassung wurde die Einrichtung bereits 1982 vorgesehen. Das ausführende Gesetz über das Verfassungstribunal erging jedoch erst 1985. (Hierzu: Stembrowicz, *Prämissen zur Grün-*

recht lag nur beim Verfassungsgerichtshof insoweit es um die Kontrolle von Rechtsverordnungen der Regierung ging. Im Hinblick auf Gesetze war die Entscheidung des Gerichtes nicht endgültig, sondern konnte vom Parlament mit der „Verfassungsmehrheit“ von zwei Dritteln der Stimmen abgelehnt werden.⁴⁴⁶ Die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen ist als Zugeständnis an die weiterhin virulente Demokratiebewegung zu bewerten und kennzeichnet insofern eher die fortgeschrittene Erosion des dortigen sozialistischen Rechtssystems als dessen Weiterentwicklung.

Die UdSSR schuf 1988 im Zusammenhang mit der Revision der Unionsverfassung ebenfalls ein „Komitee für Verfassungsaufsicht“.⁴⁴⁷ Die Institution war aber nicht mit den Zuständigkeiten eines echten Gerichtes ausgestattet. Zwar entschied sie infolge eines gerichtlichen Verfahrens, ihr fehlte aber die Kompetenz, Rechtsfragen verbindlich zu entscheiden. Die Gutachten des Komitees hatten im Hinblick auf den Bestand von Akten des Kongresses der Volksdeputierten oder von Verfassungen der Unionsrepubliken keine unmittelbare Wirkung, denn sie konnten ebenfalls mit einer Zweidrittel-Mehrheit zurückgewiesen werden. Als eigentliches Problem des Komitees galt trotzdem nicht seine bloße Kompetenzschwäche, sondern die institutionelle Einfügung in einen Machtapparat, dessen kommunistische Strukturen noch weitgehend funktionierten.⁴⁴⁸

c) Zusammenfassung

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass es für eine Ausbreitung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa eines grundlegenden Systemwandels bedurfte. Erst nach der politischen Wende 1989/90 bestand im Zuge der Verfassungsreformen die Möglichkeit, ein Organ zur effektiven Kontrolle der neuen Verfassungen zu installieren.

dung des Verfassungsgerichtshofes, Osteuropa-Recht 86, 28 (28ff.)).

⁴⁴⁶ Dzialocha, Der Verfassungsgerichtshof der Volksrepublik Polen, Osteuropa-Recht 86, 13 (24ff.); Machacek/ Czeszejko-Sochacki, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Volksrepublik Polen, EuGRZ 89, 269 (269ff.).

⁴⁴⁷ Hierzu: Hartwig, Das Komitee für Verfassungsaufsicht der UdSSR, EuGRZ 91, 1 (1ff.); Wieser, Das Komitee für Verfassungsaufsicht der UdSSR, Osteuropa-Recht 91, 174 (174ff.).

⁴⁴⁸ So Luchterhand, Vom Verfassungskomitee der UdSSR zum Verfassungsgericht Rußlands, AöR 1993, 237 (248).

3. Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa nach 1990

Nach dem Systemwandel hat sich die Verfassungsgerichtsbarkeit dann in Mittel- und Osteuropa relativ schnell ausgebreitet.

a) Der Siegeszug der Verfassungsgerichtsbarkeit nach dem Systemwandel

Bereits in den Jahren von 1990 bis 1994 gaben sich die meisten zuvor staatssozialistisch verfassten Länder neue oder zumindest teilweise erneuerte Verfassungen.⁴⁴⁹ Die Ukraine folgte 1996, Polen 1997 und Albanien 1998.

Im Zuge ihrer Verfassungserneuerungen entschieden sich alle mittel- und osteuropäischen Länder für die Errichtung eines separaten Verfassungsgerichtes.⁴⁵⁰

b) Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit in den Transformationsstaaten

Der Übergang von einem nichtdemokratischen System zu einer Demokratie hatte in den Transformationsstaaten zumeist eine politische und juristische

⁴⁴⁹ Länderübergreifend zu dem Reformprozess: Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*; von Beyme (Fn. 48); Brunner, *Verfassungsgebung in Osteuropa*, *Osteuropa-Recht* 95, 258 (258ff.); Frankowski/ Stephan (Hrsg.), *Legal reform in post-communist Europe, The view from within*; Fröhlich, *Verfassungsreformprozesse in Mittel- und Osteuropa: Typologien des modernen Verfassungsstaats*, *Internationale Politik* 97, 25ff.; Luchterhand (Hrsg.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, Probleme bei der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*; Müllerson/ Fitzmaurice/ Andenas (Hrsg.), *Constitutional Reform and International Law in Central and Eastern Europe*; Roggemann (Fn. 4), 177ff.; Troebst, *Südosteuropa zu Beginn der Neunziger Jahre, Krisen, Konflikte in den vormals sozialistischen Ländern. Zu den neuen Verfassungstexten*: Brunner (Hrsg.), *Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas (Loseblatt-Ausgabe)*; Häberle, *Dokumentation, Verfassungstexte osteuropäischer Staaten*, *JöR* 96, 321ff.; ders., *Dokumentation von Verfassungsentwürfen und Verfassungen ehemals sozialistischer Staaten in (Süd)Osteuropa und Asien*, *JöR* 95, 105ff. und *JöR* 98, 123ff.; Roggemann (Hrsg.), *Die Verfassungen Mittel und Osteuropas*; *The International Institute for Democracy (Hrsg.), The Rebirth of Democracy, 12 Constitutions of central and eastern Europe*.

⁴⁵⁰ Siehe hierzu insgesamt die Tabelle im *Anhang 2*.

Nur mit Einschränkungen kann allerdings das System in Estland als ein separates Verfassungsgericht bezeichnet werden: Dort gibt es am obersten ordentlichen Gericht einen besonderen Spruchkörper für Verfassungssachen. Gem. § 149 III 2 der Verfassung der Republik Estland ist der Staatsgerichtshof gleichzeitig auch Verfassungsgericht.

Diskontinuität sowie die tiefgreifende Umgestaltung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse zur Folge. Im Hinblick auf die hiermit verbundenen Probleme und Gefahren für die Entwicklungen der jungen Demokratien wurden hohe Erwartungen in die Institution Verfassungsgericht gesetzt. *Václav Havel* hat die Verfassungsgerichtsbarkeit beispielsweise in einer Rede vor dem Parlament der Tschechischen und Slowakischen Föderation den Ausweg, vielleicht sogar den letzten noch verbleibenden aus einer staatlichen Krise genannt.⁴⁵¹

Warum den Verfassungsgerichten bei der Systemtransformation eine große Bedeutung zukommt, dafür gibt es neben dem allgemein großen Stellenwert der Gerichte für die rechtsstaatliche Demokratie⁴⁵² auch eine Reihe von Gründen, die mit der speziellen Situation in den Transformationsländern zusammenhängen. Diesbezüglich gibt es innerhalb der einzelnen Länder zwar große Unterschiede, es können aber trotzdem einige generelle Gesichtspunkte skizziert werden.

aa) Die Vermächtnisse der Vergangenheit

Um die Schwierigkeiten des Demokratisierungsprozesses in Mittel- und Osteuropa zu verstehen, ist es wichtig, auch einen Blick in die politische Vergangenheit und die Verfassungsgeschichte der dortigen Staaten zu werfen.⁴⁵³

So war bereits in der Periode nach dem Ersten Weltkrieg versucht worden, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu etablieren. Dieser Versuch scheiterte allerdings in vielen mittel- und osteuropäischen Ländern schon nach wenigen Jahren.⁴⁵⁴ Demzufolge sammelten die Länder – auch bevor der Einfluss der Sowjetunion nach dem Zweiten Weltkrieg jegliche Bestrebungen dieser Art unterdrückte – kaum Erfahrungen mit dem Funktionieren der Demokratie.⁴⁵⁵ Vielmehr diente ein häufig gewahrter bloßer äußerer Anschein von

⁴⁵¹ Vgl. Zierlein (Fn. 19), 341.

⁴⁵² Vgl. hierzu oben: *Abschnitt C. III. 1.*

⁴⁵³ So Miall, *Shaping the New Europe*, S. 63f.

⁴⁵⁴ Eine Ausnahme bildet z. B. die vormalige Tschechoslowakei. Vgl. grundsätzlich: Rothschild, *East Central Europe between the Two World Wars*.

⁴⁵⁵ Aus diesem Grunde erscheint es treffender, von einer „Ankunft“ der Transformationsstaaten in Europa zu sprechen, als von einer „Rückkehr nach Europa“; so auch: Pogany (Fn. 3), S. 158.

Verfassungstaatlichkeit und Demokratie allein der Maskierung einer korrupten bzw. totalitären politischen Kultur.⁴⁵⁶ In den Jahrzehnten vor 1989 haben die gestürzten Regime zudem einschneidende Nachwirkungen für die neuen Systeme erzeugt.⁴⁵⁷

Wie das in den Verfassungen der postkommunistischen Staaten ab 1989 verankerte Prinzip der Demokratie bei diesem zweiten Versuch nun *dauerhaft* in Mittel- und Osteuropa etabliert werden und vor allem den Charakter der politischen sowie juristischen *Wirklichkeit* verändern kann, wird vor diesem Hintergrund zu einer noch entscheidenderen Frage.

Auch in der Geschichte Westeuropas gab es eine Reihe von Staaten, in denen erste Versuche, eine Demokratie zu etablieren, gescheitert waren und die nach dem Zusammenbruch eines autoritären bzw. totalitären Systemes vor dem Neuaufbau standen.⁴⁵⁸ Wie in Mittel- und Osteuropa bestand auch dort eine Schwierigkeit in der fehlenden gesellschaftlichen Erfahrung mit der Demokratie. Damals haben bei der erfolgreichen Errichtung der Demokratie in diesen Ländern die neuen Verfassungsgerichte eine wesentliche Rolle gespielt.

Auch wenn der Systemwechsel von 1989 nur in Ansätzen mit den ersten Demokratisierungsprozessen Europas im vergangenen Jahrhundert zu vergleichen ist, gab es also auf beiden Seiten des Eisernen Vorhanges Vermächnisse der Vergangenheit, die dann für die weitere Entwicklung in Mittel- und Osteuropa richtungsweisend waren.

bb) Verhältnis zur Politik: Legitimitäts- und Machtvakuum

Da die zentrale Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit darin besteht, die Geltung bzw. den Vorrang der Verfassung zu gewährleisten, kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sie auch ein wichtiger Akteur bei der Verankerung einer neuen demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungsordnung ist.⁴⁵⁹ Alle mittel- und osteuropäischen Staaten haben den Schutz der Menschenrechte in ihren Verfassungen ausdrücklich garan-

⁴⁵⁶ Vgl. Schöpflin, *Politics in Eastern Europe 1945 – 1992*, S. 12.

⁴⁵⁷ Siehe hierzu umfassend: von Beyme (Fn. 48), S. 46 ff. (insbesondere S. 100ff. und 175ff.).

⁴⁵⁸ Genannt seien hier die Beispiele Deutschlands, Italiens, Portugals und Spaniens.

⁴⁵⁹ Vgl. insgesamt: Schwartz, *The new East European Constitutional Courts*, in: Ho-

tiert.⁴⁶⁰ In vielen Grundrechtskatalogen ist der Bezug zum sozialistischen Ursprung erhalten geblieben.⁴⁶¹ Neben dem Sozialstaats- ist auch das Rechtsstaatsprinzip ein fundamentales Element in den neuen Verfassungen.⁴⁶² Die Verfassungsgerichtsbarkeit spielt insbesondere bei der Etablierung dieser Grundlagen der Demokratie eine entscheidende Rolle.⁴⁶³

Zu den Eigenarten des Verfassungsrechts gehört, dass es in besonderer Wechselbeziehung zur politischen Wirklichkeit steht und deshalb relativ offen und konkretisierungsbedürftig ist. Die Rolle des „Hüters der Verfassung“ beschränkt sich daher nicht immer nur auf eine bloße Kontrolle der Rechtmäßigkeit, sondern sie reicht in den Bereich der aktiven Teilnahme am politischen Prozess hinein.⁴⁶⁴ Die Transformationssituation bietet den Verfassungsgerichten diesbezüglich eine besondere Option.

Die alte Politik ist delegitimiert und dem neuen Parlament bzw. der Regierung können die Gerichte mit mehr Autorität gegenüberreten als in lange bestehenden Demokratien. Weil die neuen Verfassungen einen Neubeginn repräsentieren, wächst den Verfassungsgerichten als Spezialisten für die Interpretation dieses normativen Neubeginnes eine *argumentative* Macht zu.⁴⁶⁵

Resultat eines nach dem Zusammenbruch des alten Systems entstehenden Legitimitätsvakuumms ist also auch eine eben diese Legitimität vermittelnde neue „Autorität des Rechts“.⁴⁶⁶ Diese verschafft den Experten für die Auslegung der neuen Verfassungen gleichfalls einen Autoritätszuwachs. Der Rechtsstaat wurde in den Transformationsstaaten als ein vorgegebenes Institut verstanden, auf dessen Errichtung alles staatliche Handeln gerichtet sein sollte.⁴⁶⁷ Im Gegensatz zu früher steht insofern nun also das Recht über der Politik. Die Verfassungsgerichtsbarkeit kann somit ihre Autorität auf

ward (Hrsg.), *Constitution-Making in Eastern Europe*, S. 163ff.

⁴⁶⁰ Vgl. Schwartz (Fn. 429), S. 76.

⁴⁶¹ Siehe zum Beispiel: Art. 51 der Verfassung der Republik Bulgarien; Art. 43 der Verfassung der Republik Rumänien; Art. 39 – 41 der Verfassung der Russischen Föderation.

⁴⁶² Dazu: Grote (Fn. 20), S. 3ff.

⁴⁶³ Siehe auch hierzu oben: *Abschnitt C. III.*

⁴⁶⁴ Vgl. McWhinney (Fn. 374), S. 269ff.

⁴⁶⁵ Bryde (Fn. 175), S. 199.

⁴⁶⁶ Schuppert (Fn. 177), S. 316.

⁴⁶⁷ Hartwig (Fn. 6), 937.

dieser neuen Autorität des Rechts gründen und sich als Hüter des Rechtsstaates profilieren. Die hiermit verbundene Chance der Verfassungsgerichte ist um so größer, als die neuen Gerichte sich auf die Lehren und die Rechtsprechung anderer Länder berufen konnten.⁴⁶⁸ Hinzu kommt, dass die Sozialisierung der Bürger in einer jahrzehntelangen Einparteidiktatur die Autoritätsgläubigkeit der Bevölkerung noch verstärkt hat.⁴⁶⁹

Im Verhältnis zur Politik können die Verfassungsgerichte somit die Rolle eines so genannten „veto-player“ einnehmen.⁴⁷⁰ Als ein Gegenspieler der Gesetzgeber sollen sie politische Machthaber begrenzen, die nach einer das Gleichgewicht der Gewalten gefährdenden Ausweitung ihrer Kompetenzen streben. Hierin bestand eine Gefahr, die kurz nach der Einführung der neuen Verfassungen in Europa noch besonders groß war.⁴⁷¹ Insbesondere in den ersten Jahren eines Umbruchprozesses werden den Gerichten eine ganze Reihe auch politisch sensibler Sachverhalte zur Entscheidung vorgelegt.⁴⁷²

Die politische Klasse ist aufgrund der undemokratischen Vergangenheit noch unerfahren im Umgang mit den neuen „Spielregeln“. Die neuen Verfassungsgerichte bieten den einzelnen Gewalten insofern eine Hilfestellung bei den jeweiligen Rollenfindungsprozessen und der Handhabung der neuen Instrumente.⁴⁷³ Hierbei geht es letztlich darum, durch eine feine Abstimmung des Gewaltenteilungssystems die Ausfüllung eines nach dem Zusammenbruch des alten Systems entstandenen Machtvakuum zu kontrollieren.⁴⁷⁴ Die Verfassungsgerichte müssen sich allerdings ihrerseits ebenso

⁴⁶⁸ Womit ebenso ein Autoritätszuwachs verbunden war; siehe oben: *Abschnitt B. IV. 1b) cc).*

⁴⁶⁹ Vgl. zur Ausgangslage des Verfassungsgerichtes der Bundesrepublik Deutschland nach 1945: Bryde (Fn. 175), S. 201.

⁴⁷⁰ Ein „veto-player“ lässt sich definieren als ein Akteur, dessen Zustimmung für eine politische Entscheidung erforderlich ist. Hierzu allgemein: Tsebelis, *Decision Making in Political Systems: Veto Player in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, *British journal of political science* 1995 (Bd. 25), S. 289ff.

⁴⁷¹ Vgl. Pogany (Fn. 3), S. 158 ff.

⁴⁷² So Schwartz (Fn. 429), S. 72.

⁴⁷³ Vgl. Morschtschakowa, *Die Rolle des Verfassungsgerichtes der Russischen Föderation im demokratischen Transformationsverfahren*, in: Hesse/ Schuppert/ Harms (Fn. 175), S. 243 ff.; Blankenagel, *Das russische Verfassungsgericht und der russische Konstitutionalismus – Can the Russian Constitutional Court Build the „Russia“ in the Open Sea?*, in: Hesse/ Schuppert/ Harms (Fn. 175), S. 255 ff.

⁴⁷⁴ Vgl. Schuppert (Fn. 177), S. 317.

bemühen, der Versuchung zu widerstehen, dieses Vakuum selbst überproportional auszufüllen.⁴⁷⁵ Insbesondere im Laufe des Konsolidierungsprozesses besteht die Gefahr, dass die Gerichte zur Überwindung des alten Unrechtsstaates einen Übereifer an den Tag legen.⁴⁷⁶

cc) Verfassungsgerichtsbarkeit als Erzieher

Die erneuerten Verfassungen enthalten in der Regel eine grundsätzliche Klausel, die zumindest den demokratischen Rechtsstaat als staatsorganisatorisches Grundprinzip der neuen Staatsordnung verankert.⁴⁷⁷ Zwar bestand die Intention des jeweiligen Verfassungsgesetzgebers in der Regel darin, an die Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, wie sie in den westlichen Staaten verstanden wurden, anzuknüpfen. Jedoch besteht bei der praktischen Anwendung der Prinzipien das Problem, dass es einen allgemeingültigen, klar umrissenen Begriffsinhalt nicht gibt.⁴⁷⁸ Die in den Verfassungen selbst enthaltenen Konkretisierungen der Prinzipien reichen ebenfalls nicht immer aus. In einigen Ländern wurde dies zu einer Einladung an die zur Auslegung der Klauseln zuständigen Gerichte, diese selbst mit konkreten Inhalten zu füllen.⁴⁷⁹

Die neuen Verfassungen werfen aber auch darüber hinaus eine Vielzahl von Auslegungsfragen auf und die präkonstitutionellen Gesetze sowie administrativen Regelungen bedürfen häufig einer Überprüfung durch die Verfas-

⁴⁷⁵ Teilweise wird die Ansicht vertreten, die Transformationsperiode verlange eine besonders starke und aktivistische Rechtsprechung. Andererseits wird im Hinblick auf den Aufbau der neuen Verfassung aber auch die notwendige strenge Trennung von Judikative und Exekutive betont. Vgl. zu diesem Streit: Bugaric, Courts as Policy-Makers: Lessons from Transition, Harvard International Law Journal 2001, 247 (248ff.); Teitel, Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation, Yale Law Journal 97, 2009 (2031ff.).

⁴⁷⁶ So: von Beyme (Fn. 48), S. 273; Brunner, Zweieinhalb Jahre ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit, Der Staat 1993, 287 (315).

⁴⁷⁷ Zum Beispiel: Artikel 2 der Verfassung der Republik Polen („Die Republik Polen ist ein demokratischer Rechtsstaat, der die Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit verwirklicht.“); § 2 (1) der Verfassung der Republik Ungarn („Die Republik Ungarn ist ein unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat.“); Artikel 1 (1) der Verfassung der Russischen Föderation („Die Russische Föderation (...) ist ein demokratischer föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform.“).

⁴⁷⁸ Für das Rechtsstaatsprinzip: Vgl. Grote (Fn. 20), S. 10. Zum Demokratiebegriff siehe oben: *Abschnitt C. III. 1a*).

⁴⁷⁹ Dies gilt vor allem für die Verfassungsgerichte in Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik und Slowenien; vgl. Garlicki, Die Rolle des Verfassungsgerichts im polnischen Transformationsprozeß, in: Hesse/ Schuppert/ Harms (Fn. 175), S. 214f.;

sungsgerichtsbarkeit auf ihre Konformität mit der neuen Verfassung. Diese Auseinandersetzung mit der Vergangenheit betrifft auch die aufarbeitenden Entscheidungen der konkreten Fälle des vor der Einführung begangenen Unrechts. Die Anzahl der von einem neuen Verfassungsgericht in einer Umbruchsituation zu treffenden (Grundsatz-) Entscheidungen ist – auch aufgrund der sich in einer Vielzahl von Anträgen der Bürger manifestierenden hohen Erwartungen⁴⁸⁰ – außergewöhnlich hoch, wodurch die Möglichkeit der Einflussnahme der Gerichte noch weiter steigt.

Aufgrund dieses gerade im Vergleich zu den übrigen Gewalten hohen Stellenwertes der Institution wurde ihr bei der Verankerung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit immer wieder auch eine „Erzieher“- Funktion zuerkannt.⁴⁸¹

c) Resümee

Mit der hier dargestellten großen Bedeutung der Verfassungsgerichte korrespondiert die Schwerpunktsetzung der Venedig-Kommission. Sie hat mittels ihrer Informationsarbeit, insbesondere durch das Dokumentationszentrum, die Verfassungsgerichtsbarkeit wie keine andere Institution unterstützt. Hierin spiegeln sich die historischen Erfahrungen des Westens, wo der Erfolg der Demokratie untrennbar mit der Einrichtung der Verfassungsgerichte verbunden war, wider.

4. Die konzentrierte Verfassungskontrolle als Modell im Transitionsprozess

Abstrakt betrachtet gibt es zahlreiche Vor- und Nachteile der konzentrierten bzw. diffusen Verfassungskontrolle.⁴⁸² Welches Organisationsmodell rich-

Grote (Fn. 20), S. 13.

⁴⁸⁰ Vgl. CDL (95) 043 oder The role and competences of the constitutional court, Summary of the Discussion, in: The Role of the constitutional court in the consolidation of law (Fn. 199), S.46.

⁴⁸¹ So für das deutsche Bundesverfassungsgericht: Bryde (Fn. 175), S. 200 ff. (Bryde verweist darauf, dass die vorherigen autoritären Strukturen diesbezüglich sogar förderlich sind); im Hinblick auf das ungarische Verfassungsgericht: Sajo, Educating the Executive: The Hungarian Constitutional Court's Role in the Transition Process, in: Hesse/ Schuppert/ Harms (Fn. 175), S. 229.

⁴⁸² Siehe zum Beispiel die einzelnen Länderberichte in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24) oder Bugarcic (Fn. 475), 250ff.

terlicher Verfassungskontrolle allerdings besonders für den Transitionsprozess besser geeignet ist, wird weitgehend einheitlich beantwortet. So ist es kein Zufall, dass sich die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa für das Modell der konzentrierten Verfassungskontrolle entschieden haben.

a) Mangel an rechtsstaatlicher Tradition und Richterschaft

Eine Besonderheit der Umbruchsituation bestand darin, dass es den mittel- und osteuropäischen Staaten nicht nur an einer gefestigten rechtsstaatlichen Tradition, sondern auch an einer in rechtsstaatlichen Kategorien denkenden Richterschaft auf breiter Basis mangelte.⁴⁸³ Die alte Rechtskultur war nicht durch die schlichte Einführung der neuen Verfassung zu ändern und auch der vollständige Austausch des juristischen Personals war unmöglich.⁴⁸⁴

Die Richterschaft mit der „normalen Rechtsprechung“ zu beauftragen, blieb unumgänglich. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist hingegen eine mit dieser Rechtsprechung nicht zu vergleichende Rechtsprechung. Sie erstreckt sich nämlich auf das Verfassungsrecht.⁴⁸⁵ Hierbei handelt es sich um „politikbezogenes und dadurch politisches Recht“, an den verfassungsrechtlichen Streitigkeiten sind oberste Verfassungsorgane bzw. deren Untergliederungen beteiligt und die Verfassungsgerichtsbarkeit verfügt insbesondere über die Macht zur letztverbindlichen Interpretation der im Verhältnis zu einfachem Recht vorrangigen neuen Verfassung.⁴⁸⁶ Die verfassungsrichterlichen Aufgaben unterscheiden sich somit grundlegend von den üblichen Aufgaben eines Richters.⁴⁸⁷

Das System der diffusen Verfassungskontrolle beauftragt nun aber bereits ab der ersten Instanz alle Richter mit der Durchsetzung der neuen Verfassung. Die (Mit-) Verantwortung für die Etablierung von Rechtsstaat und Demokratie läge damit in den Händen einer Vielzahl von Juristen, die allesamt in ihrer Ausbildung bzw. ihrem beruflichen Werdegang keinerlei Er-

⁴⁸³ Siehe Brunner, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, in: CDL (2001) 022.

⁴⁸⁴ So auch Bryde (Fn. 175), S. 208.

⁴⁸⁵ Zu den Eigenarten der Verfassungsgerichtsbarkeit: Böckenförde (Fn. 361), 11ff.

⁴⁸⁶ Zu dieser „Interpretationsmacht“ der Verfassungsgerichtsbarkeit: Simon, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 34 Rn. 46ff.

⁴⁸⁷ Vgl. Tomuschat (Fn. 151), S. 251f.

fahrung mit diesen Prinzipien gesammelt haben.⁴⁸⁸ Es bestünde somit die Gefahr, dass diese Richter, indem sie die neuen Verfassungen unter Einfluss ihrer professionellen Sozialisierung auslegen, die darin enthaltenen Neuerungen nivellieren.⁴⁸⁹

Dieses Risiko kann durch die Errichtung eines spezialisierten, auf die Erfordernisse der Umbruchsituation zugeschnittenen Verfassungsgerichtes erheblich gesenkt werden. Ein solches Gericht setzt sich nur aus einer sehr begrenzten Anzahl von Richtern zusammen, die durch die an der Benennung beteiligten Organe mit Blick auch auf deren persönliche Vergangenheit sorgfältig ausgesucht werden können.⁴⁹⁰ In Betracht kommen insbesondere Theoretiker, welche im Gegensatz zu vielen Praktikern nicht nur ihren Ruf in den Oppositionsbewegungen von Verdächtigungen freihalten, sondern auch fragwürdigen Verstrickungen leichter entgehen konnten.⁴⁹¹ Nur wenn unbescholtene und besonders qualifizierte Juristen das Amt des Verfassungsrichters ausüben, ist das Ansehen des Gerichtes nicht in Gefahr. Die Verfassungsrichter sind zudem ausschließlich mit verfassungsrechtlichen Fragestellungen beschäftigt, so dass sie auf diesem Gebiet wesentlich schneller Erfahrung sammeln können als die vielen Richter in den unteren Instanzen, denen derartige Verfahrensgegenstände zumeist völlig fremd sein werden. Dass dann gerade auch diese unterinstanzlichen Gerichte für die Verfassungskontrolle verantwortlich sein sollen, erscheint „ausgeschlossen“.⁴⁹²

b) Autoritätsgläubigkeit

Angesichts der beruflichen Sozialisierung der Richterschaft in einem autori-

⁴⁸⁸ Siehe zur Ausbildung der Juristen im Sozialismus: Boros/ Gyulavári/ Fleck, Juristenausbildung und Rechtserziehung in Ungarn von 1945 bis 1990, in: Bender/ Falk (Hrsg.), *Recht im Sozialismus*, Band 2: Justizpolitik, S. 337ff.; Kladoczny, Die Ausbildung von Juristen in Polen in den Jahren 1944 – 1989, in: Bender/ Falk (Hrsg.), *Recht im Sozialismus*, Band 2: Justizpolitik, S. 413ff.; Schröder, Die Juristenausbildung in der DDR, in: Bender/ Falk (Hrsg.), *Recht im Sozialismus*, Band 2: Justizpolitik, S. 441ff.

⁴⁸⁹ Vgl. Bryde (Fn. 175), S. 200.

⁴⁹⁰ Ähnlich wie in Westeuropa setzen sich auch die neuen Verfassungsgerichte aus weniger als zwanzig Richtern zusammen. Hierzu umfassend: *The composition of constitutional courts* (Fn. 234).

⁴⁹¹ Vgl. hierzu: von Beyme (Fn. 48), S. 273.

⁴⁹² So Brunner (Fn. 483).

tären System stünde zudem zu befürchten, dass sie zu selten dazu neigen, die Verfassungswidrigkeit zu erwägen. Da die Auslegung der Verfassung während der Zeit der Einparteidiktatur nicht zu ihren Aufgaben gehörte, sind sie nämlich nicht nur völlig unerfahren im Hinblick auf die Auslegung selbst. Sie sind vielmehr auch überhaupt nicht gewohnt, den Gesetzgeber zu kontrollieren bzw. ihm zu widersprechen.

Über die absolute Staatsmacht verfügte vielmehr im alten System rein formal betrachtet allein das Parlament. Die Richterschaft war insofern nur Werkzeug dieses Systems und ihre Aufgabe bestand einzig darin, das Recht dem Willen der souveränen Partei entsprechend anzuwenden.⁴⁹³ Die Jurastudenten wurden schon gezielt ausgesucht, während ihres Studiums systematisch ideologisch ausgebildet und während der späteren Ausübung ihres Berufes in einen Machtapparat integriert, der ihnen wenig Handlungsspielraum ließ.⁴⁹⁴ Juristen, die sich jahrzehntelang dermaßen stark an Autoritäten zu orientieren hatten, kann nicht ausnahmslos zugetraut werden, dass ausgerechnet sie die wichtigen Funktionen der Verfassungskontrolle in Umbruchsituationen⁴⁹⁵ wahrnehmen können.

c) Resümee

Das Modell der konzentrierten Verfassungskontrolle erscheint im Vergleich zum diffusen System für den Transitionsprozess im Mittel- und Osteuropa als die geeignetere Form der Verfassungskontrolle. Neben den genannten Aspekten mag auch die generelle Ähnlichkeit der ost- und mitteleuropäischen Rechtssysteme mit den Vorbildern der westeuropäischen Tradition ein Grund für die Entscheidung zu Gunsten eines separaten Verfassungsgerichtes sein.⁴⁹⁶

Hinzu kommt, dass es die Politik als „demokratisches Prinzip“ entdeckt hat, wenig populäre Entscheidungen durch ein unabhängiges, dem Tagesgeschäft entrücktes Gericht entscheiden zu lassen und somit der Regierung die volle politische Verantwortung für jene prekären Entscheidungen zu erspa-

⁴⁹³ Vgl. Bender/ Falk, Einleitung zu: Bender/ Falk (Hrsg.), *Recht im Sozialismus*, Band 1: Enteignung, S. 1ff.; Garlicki (Fn. 440), S. 276f.

⁴⁹⁴ Siehe zum Beispiel: Kladoczny (Fn. 488), S. 413ff.; Schröder (Fn. 488), S. 441ff.

⁴⁹⁵ Siehe oben: *Abschnitt C. III. 3b*).

ren.⁴⁹⁷

Außerdem sprechen Gefahren im Hinblick auf die Festigung der richterlichen Unabhängigkeit für die institutionelle Selbständigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit. Eine solche Abtrennung führt dazu, dass die Angelegenheiten mit ausgeprägt politischem Bezug nicht von den normalen Gerichten entschieden werden müssen. Dies ermöglicht letzteren, ihre Arbeit frei von dem politischen Durcheinander der Umbruchzeit auszuführen.⁴⁹⁸

Zudem verfügen die Gerichte im Modell der diffusen Kontrolle zum Teil auch über geringere Kompetenzen.⁴⁹⁹ In den neuen Demokratien sollte hingegen eine kompetenzstarke Verfassungsgerichtsbarkeit gegründet werden.⁵⁰⁰

Entscheidend dürfte allerdings letztlich der Mangel an rechtsstaatlicher Tradition und das fehlende Vertrauen in die durch ein autoritäres System ausgebildete Richterschaft sein.

⁴⁹⁶ Vgl. hierzu: Brunner (Fn. 12), 820.

⁴⁹⁷ Vgl. den Erfahrungsbericht des damaligen Präsidenten des ungarischen Verfassungsgerichtes Sólyom in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 50; vgl. von Beyme (Fn. 48), S. 275f.

⁴⁹⁸ Siehe Garlicki (Fn. 440), S. 286.

⁴⁹⁹ So Wieland, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 3, Artikel 93, Rn. 26 ff.

⁵⁰⁰ Vgl. Wahl, Das Bundesverfassungsgericht im europäischen und internationalen Umfeld, Aus Politik und Zeitgeschichte 2001, 45 (47). Vgl. hierzu auch die Arbeit der Venedig-Kommission zu den einzelnen Verfahrensarten: unten *Abschnitt D. I. 5.*

D. Arbeit der Kommission im Bereich Verfassungsgerichtsbarkeit

Im Folgenden soll nun die Arbeit der „Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht“ in dem speziellen Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit untersucht werden.

I. Darstellung der Arbeit und ihres Einflusses

Hierzu werden die wichtigsten Stellungnahmen sowie sonstigen Veröffentlichungen der Venedig-Kommission zu dem Thema dargestellt. Jeweils anschließend wird kurz anhand der heutigen Gesetzesfassungen kontrolliert, inwiefern die hierin enthaltenen Vorschläge einzelner Berichterstatter in den jeweiligen Staaten umgesetzt wurden.

1. Stellenwert des Themas ‚Verfassungsgerichtsbarkeit‘ in der Arbeit der Venedig-Kommission

Dass die Verfassungsgerichtsbarkeit im Zusammenhang mit der Errichtung der neuen Demokratien und somit auch für die Venedig-Kommission eine besondere Bedeutung hat, wurde bereits kurz nach ihrer Gründung deutlich. Bezeichnend für die Orientierung der Venedig-Kommission ist, dass sie bereits zur ersten von ihr organisierten Konferenz im Oktober 1990 die Präsidenten der Verfassungsgerichte und anderer zur Verfassungskontrolle zuständiger Gerichte einlud.⁵⁰¹

Im Rahmen dieses Meinungsaustausches betonte der Präsident der Kommission *La Pergola* die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Demokratie bzw. Rechtsstaatlichkeit und einer effektiven Verfassungskontrolle.

⁵⁰² Nur mit Hilfe dieser Grundlagen könnten die individuellen Freiheiten der Bürger gewährleistet werden. Besonders wichtig sei die Verfassungsgerichtsbarkeit im Hinblick auf den Systemwandel in Osteuropa, der sich nicht nur auf oberflächliche Veränderungen beschränken dürfe, sondern in der Gesellschaft verankert werden müsse. Die Bürger würden erkennen,

⁵⁰¹ Siehe hierzu: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24).

⁵⁰² Vgl. La Pergola in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other

dass die Verfassungsgerichte allen in der Verfassung verankerten grundlegenden Prinzipien einer Demokratie Schutz gewähren. So könnten sich die Gerichte wie in den Staaten Westeuropas zu einem stabilen Instrument der Demokratie entwickeln, das von dem „Vertrauen und der Gunst der öffentlichen Meinung“ gestützt werde.

Die Kommission hat zu dem Thema Verfassungsgerichtsbarkeit mehr Stellungnahmen abgegeben, Konferenzen organisiert und Seminare veranstaltet als zu jedem anderen Arbeitsgebiet.⁵⁰³ In ihren wichtigsten, umfassenden Stellungnahmen zu den neuen bzw. reformierten Verfassungen in den jeweiligen Ländern richtet sie ein besonderes Augenmerk auf die Verfassungsgerichtsbarkeit.

So gehört die Frage, ob das Verfassungsgericht die ihm zugedachten Funktionen übernehmen kann und ob es korrekt errichtet worden ist, beispielsweise zu den entscheidenden Anmerkungen der Venedig-Kommission im Hinblick auf die neue Verfassung der *Russischen Föderation*.⁵⁰⁴ Zudem betont sie hier, dass die Auslegung einer Verfassung ebenso wichtig sei wie der Wortlaut. Das Recht zur letztverbindlichen Auslegung solle beim Verfassungsgericht liegen.⁵⁰⁵ Deshalb betrachtet die Venedig-Kommission die Einrichtung und die Unabhängigkeit des russischen Verfassungsgerichtes als ein entscheidendes Problem bei der Verabschiedung einer neuen Verfassung.

2. Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit aus Sicht der Venedig-Kommission

Der hohe Stellenwert der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Arbeit der Venedig-Kommission beruht darauf, dass ihre Mitglieder die Lehren aus der Entwicklung der Institution und den positiven Erfahrungen der westlichen Staaten gezogen haben.⁵⁰⁶ Zudem begriff die Venedig-Kommission die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten in den Europarat als

equivalent bodies (Fn. 24), S. 13ff.

⁵⁰³ Grundlegend: Steinberger (Fn. 199).

⁵⁰⁴ Vgl. CDL (94) 011 zu dem Entwurf in: CDL (93) 056.

⁵⁰⁵ Dies unterstreicht die Venedig-Kommission auch in einer Stellungnahme zur Rechtslage in Albanien; siehe: CDL (91) 037.

⁵⁰⁶ Zur Entwicklung und Funktion der westlichen Verfassungsgerichte siehe oben:

deren Eintritt in die „gemeinsame Familie der politischen Systeme und Demokratien.“⁵⁰⁷ Deshalb ähnelt die Rolle der Verfassungsgerichte, wie sie von den Experten der Kommission in ihren Gutachten vorgeschlagen wird, im Ansatz auch stark der Vorstellung von der Funktion des Spruchkörpers in den westlichen Demokratien.

a) Schutz des Vorranges der Verfassung

So tauchen auch in der Argumentation einzelner Berichtersteller immer wieder der Schutz des Vorranges der Verfassung und der dort verankerten Prinzipien auf.

In einer Stellungnahme zu dem neuen Verfassungsgerichtsgesetz der Republik *Kroatien* zum Beispiel nennt es die Kommission Bestandteil der grundsätzlich akzeptierten Prinzipien und Regeln in den europäischen demokratischen Staaten, dass diese zum Ziel haben, den Vorrang der Verfassung zu schützen.⁵⁰⁸ Im Zuge der Ausarbeitung einer Verfassung für *Albanien* schlägt das Gremium zur Definition der Rolle des Verfassungsgerichtes in der Verfassung vor, dass das Gericht die höchste Staatsgewalt in Bezug auf die letztverbindliche Auslegung der Verfassung sein und die Verfassung schützen, garantieren und insbesondere auch interpretieren solle.⁵⁰⁹

Als der Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik *Aserbaidschan* die Absicht des Landes zeigt, das Prinzip des Vorranges der Verfassung zu garantieren, indem es ein Verfassungsgericht errichtet und es mit dem Schutz der Menschenrechte und des Rechtsstaatsprinzipes beauftragt, wird dies von der Venedig-Kommission ausdrücklich begrüßt.⁵¹⁰ In *Lettland* sollte entsprechend einer Stellungnahme der Kommission der Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes explizit den Zweck der Errichtung eines Verfassungsgerichtes erwähnen. Vorgeschlagen wird als Beispiel die Formulierung: „Das Verfassungsgericht (...) schützt die Verfassungsmäßigkeit,

Abschnitte C. I., II. und insbesondere III. 1.

⁵⁰⁷ Vgl. zum Beispiel La Pergola in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 16.

⁵⁰⁸ Siehe CDL-INF (2001) 002 zu dem Entwurf in: CDL (2000) 051.

⁵⁰⁹ In: CDL (91) 037. Gemäß Artikel 2 des Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik Albanien ist das Verfassungsgericht die höchste Autorität, welche die Achtung der Verfassung garantiert und die letztverbindliche Auslegung vornimmt.

⁵¹⁰ Vgl. CDL-INF (96) 010 zu dem Entwurf in: CDL (96) 064.

schützt die Integrität der Prinzipien der Verfassung (...).⁵¹¹

b) Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung

Die Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit für den Schutz der Rechtsstaatlichkeit und der Gewaltenteilung war nicht nur Gegenstand eines Uni-Dem Seminars⁵¹², sondern wird auch in den Gutachten der Kommission besonders häufig angesprochen.

Ein Bericht etwa zu dem Verfassungsgericht in einem Entwurf der *russischen* Verfassung betont den Zusammenhang von Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechtsstaat.⁵¹³ Das Konzept der Rechtsstaatlichkeit, welches auf Grundsätze Aristoteles' zurückgehe, verlange im Ergebnis, dass alle wesentlichen staatlichen Entscheidungen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Der Verfassungsentwurf versuche, der völligen Einhaltung des Konzeptes der Rechtsstaatlichkeit Ausdruck zu verleihen. Dies sei der Grund dafür, dass erstens die Verfassungskontrolle *allen* Gerichten anvertraut werde: gemäß Artikel 108 (4) des Entwurfes⁵¹⁴ dürfe das Gericht ein verfassungswidriges Gesetz nicht anwenden, sondern müsse beim Verfassungsgericht beantragen, dass die Verfassungswidrigkeit festgestellt wird. Zweitens erkläre es die Errichtung des Verfassungsgerichtes als letzte Instanz in Verfassungsfragen und oberstes Organ der Judikative zum Schutz des Verfassungssystems; vgl. Art. 103 (1) des Verfassungsentwurfes.

Das Gericht sei die einzige Autorität für den Bereich der verfassungsrechtlichen Sachverhalte. Es entscheide *in abstracto* und nicht *in concreto*. Seine Urteile seien keiner Beschwerde zugänglich und besäßen *erga omnes* Wirkung. Hier bezieht sich der Berichtersteller auf *Kelsen*, der das Verfassungsgericht in solchen Fällen als „Anti-Gesetzgeber“ bezeichnet habe. Die Entscheidungen des Gerichtes hätten im Falle eines festgestellten Widerspruches zur Verfassung die Wirkung einer Suspendierung oder Aufhebung des Gesetzes. Sie seien somit die Verkörperung eines Grundsatzes von

⁵¹¹ So CDL (94) 040 zu dem Entwurf in: CDL (94) 020.

⁵¹² Siehe hierzu: The role of the constitutional court in the consolidation of the rule of law (Fn. 199).

⁵¹³ Vgl. CDL (93) 021 (Report von Marques Guedes im Hinblick auf den Meinungsaustausch mit der *Constitutional Commission* über das Verfassungsgericht in dem Verfassungsentwurf in: CDL (92) 052).

Montesquieu: „Pour qu'on n'abuse pas du pouvoir, il faut que le pouvoir arrete le pouvoir“ – Um den Mißbrauch von Macht zu verhindern, muss Macht die Macht hemmen.

Die dann per Referendum verabschiedete Verfassung der Russischen Föderation enthalte noch immer einige Unklarheiten.⁵¹⁵ Es ist nach Ansicht der Kommission Aufgabe auch des Verfassungsgerichtes, die Verfassung auszulegen und so alle möglichen Schwachstellen im Hinblick auf die Gewaltenteilung zu korrigieren. Die Venedig-Kommission spricht dem Verfassungsgericht bei dieser Festigung der Rechtsstaatlichkeit nochmals und ausdrücklich eine besondere Bedeutung zu.⁵¹⁶

aa) Verfassungsgerichtsbarkeit und die Macht des Präsidenten

Vor allem in Verfassungssystemen, in denen die Macht des Präsidenten besonders ausgeprägt ist, übernimmt die Verfassungsgerichtsbarkeit nach Meinung der Kommission, da sie das Staatsoberhaupt und somit das Gleichgewicht der Gewalten kontrolliere, eine wichtige Funktion.

Der Semi-Präsidentalismus, wie ihn ein Verfassungsentwurf der *Russischen Föderation* vorsah, gewinnt – laut einer Stellungnahme von *La Pergola* für die Kommission – an Legitimität, wenn die Macht unter den verschiedenen Zweigen der Regierung aufgeteilt werde. Gäbe es ein Verfassungsgericht, das die Prinzipien der Verfassung lese und feststelle, wie die Macht dort verteilt worden sei, werde die konstitutionelle Demokratie durch einen zusätzlichen Beschützer bewahrt.⁵¹⁷

In der Stellungnahme zu einem Entwurf der *albanischen* Verfassung taucht ein ähnlicher Gesichtspunkt auf. Der Präsident verfügt in den albanischen Verfassungsentwürfen über mehr Macht als ihm normalerweise in einem parlamentarischen System eingeräumt wird. Daher hält es die Venedig-Kommission für wichtig, dass ein Verfassungsgericht existiert, welches ausdrücklich das Recht zur letztverbindlichen Auslegung der Verfassung besitze. Somit werde dem Präsidenten die Möglichkeit genommen, bereits vor einer Entscheidung des Gerichtes die Verfassungswidrigkeit eines

⁵¹⁴ In: CDL (92) 052.

⁵¹⁵ Siehe den Text der Verfassung in: CDL (94) 001.

⁵¹⁶ Vgl. den Jahresbericht für 1994: CDL (95) 007.

Rechtsaktes geltend zu machen.⁵¹⁸

bb) Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik

Ein weiteres Problem, zu dessen Lösung das Verfassungsgericht unmittelbar beitragen könne, besteht nach Auffassung der Kommission, wenn der Präsident und der Regierungschef von unterschiedlichen Mehrheiten gestützt werden. Dann hält sie nämlich das Gleichgewicht in den neuen Demokratien politisch betrachtet eher für gefährdet als beispielsweise im Fall einer „cohabitation“ in Frankreich. Die Stärke der von den Gerichten angestrebten Verfassungsstaatlichkeit sei, dass politische Konflikte durch die Mittel der Vernunft und des Kompromisses gelöst werden. In dieser Hinsicht könne ein Verfassungsgericht, dessen Funktion als Interpret der Verfassung in deren Text verankert sei, eine entscheidende Rolle spielen.⁵¹⁹

Das Verhältnis zur Politik spricht die Kommission auch im Falle *Lettlands* an. Dort nennt sie es eine „essenzielle Aufgabe“ der Verfassungsgerichte, die Exekutive zu kontrollieren.⁵²⁰ In einer Stellungnahme zu einem Entwurf des lettischen Verfassungsgerichtsgesetzes bezeichnen die Berichterstatter das Verfassungsgericht als ein „sehr delikates Organ“ innerhalb der Struktur des Staates, das einen großen Einfluss auf das politische Leben habe.⁵²¹

Insofern ist es nach Ansicht der Venedig-Kommission auch Aufgabe der Verfassungsgerichte, Konflikte zwischen den einzelnen (Verfassungs-) Organen zu lösen. Organstreitverfahren tauchten dementsprechend in den Verfassungstexten Ost- und Mitteleuropas sehr häufig auf.⁵²²

c) Schutz der Grundrechte

Ein weiterer Gesichtspunkt, dem die Venedig-Kommission ebenso ein

⁵¹⁷ Siehe CDL (93) 039 zu einem Entwurf in: CDL (93) 031.

⁵¹⁸ Vgl. CDL (91) 037 und CDL (95) 005.

⁵¹⁹ Siehe CDL (94) 011 zu dem Entwurf in: CDL (93) 056; ebenso bereits CDL (93) 039 zu dem Entwurf in: CDL (93) 031 (zur Russischen Föderation).

⁵²⁰ So CDL (94) 039 zu dem Entwurf in: (94) 020. Das Verfassungsgericht solle die neuen Richter dem Parlament deshalb nach Ansicht der Kommission selbst vorschlagen. Gemäß Artikel 4 des Entwurfes war hierzu noch das Kabinett ermächtigt.

⁵²¹ Vgl. CDL (94) 041 zu dem Entwurf in: CDL (94) 020. Die Venedig-Kommission empfiehlt daher, für die Verabschiedung und eventuelle Änderungen des Verfassungsgerichtsgesetzes breite Mehrheiten zu finden.

⁵²² Vgl. hierzu: CDL (2000) 015.

UniDem Seminar widmete⁵²³ und den sie im Hinblick auf die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit vielfach erwähnt, ist der Schutz der individuellen und sozialen Rechte.

So stellt das Sekretariat in einem Memorandum zu den Resultaten eines Seminars zum *lettischen* Verfassungsgerichtsgesetz fest, dass der Zugang der einzelnen Bürger zum Verfassungsgericht als ein effektives Werkzeug für den Schutz der Menschenrechte aus Sicht der Venedig-Kommission immer wichtig gewesen sei.⁵²⁴

Ebenfalls in Bezug auf das Verfassungsgerichtsgesetz der Republik Lettland betont die Kommission, dass es schwer vorstellbar sei, wie das Gericht – wenn das Gesetz die Prüfung der Einhaltung von Grundrechten völlig unberücksichtigt lasse – seinen entscheidenden Beitrag zum Schutz dieser Rechte leisten könne. Die Venedig-Kommission weist diesbezüglich auf den bei der Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit bedeutsamen Zusammenhang mit dem Schutz der in der Verfassung verankerten fundamentalen Rechte der Bürger und dem Vorrang der Verfassung hin: Sie betont, dass ohne den Schutz der Grundrechte durch die Verfassungsgerichte auch die Entwicklung des Verfassungsrechtes als höherrangiges Recht eine schwierige Aufgabe sei. Wenn das Gericht nur Streitigkeiten zwischen den Staatsorganen entscheide, könne es leicht in Auseinandersetzungen zwischen den Parteien verwickelt werden, was seine Rolle als richterliche Autorität gefährde.⁵²⁵

In einer Stellungnahme zum neuen Verfassungsgerichtsgesetz der *Ukraine* wird von der Venedig-Kommission ebenfalls explizit befürwortet, dass das Verfassungsgericht auf Grundlage jenes Gesetzes eine wichtige Rolle beim Schutz der Menschenrechte übernimmt.⁵²⁶

Die Bedeutung des Verfassungsgerichtes für den Schutz der Grundrechte

⁵²³ Siehe hierzu: The protection of fundamental rights by the Constitutional Court (Fn. 198).

⁵²⁴ Siehe CDL (2000) 020. Diesbezüglich finden sich in den einzelnen Stellungnahmen der Venedig-Kommission zur Verfassungsbeschwerde noch zahlreiche Anmerkungen; siehe hierzu unten: *Abschnitt D. I. 5c*).

⁵²⁵ Vgl. CDL (2000) 015. Nach dem aktuellen Verfassungsgerichtsgesetz sind auch die Bürger, deren durch die Verfassung gewährten Grundrechte verletzt worden sind, vor dem Verfassungsgericht antragsberechtigt; vgl. Artikel 17 I Nr. 11) Verfassungsgerichtsgesetz der Republik Lettland.

von Minderheiten und die Rolle des Verfassungsgerichtes bei der Überwachung der Einhaltung von internationalen Instrumentarien zum Schutz dieser Rechte betont die Kommission ebenso im Falle *Kroatiens*.⁵²⁷

d) Resümee

Der finnische Berichterstatter hatte in einer Stellungnahme zu einem Entwurf der ukrainischen Verfassung in Frage gestellt, ob das in dem Entwurf ausgedrückte starke Vertrauen in die Fähigkeiten des neuen Verfassungsgerichtes, die Verfassung und die dort garantierten Rechte zu schützen, gerechtfertigt sei.⁵²⁸

Diese Meinung stellt eine Ausnahme dar und ist insofern bezeichnend für die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit aus Sicht der Venedig-Kommission. Sie stammt von einem Mitglied aus einem Staat, der keine separate Verfassungsgerichtsbarkeit kennt, und weicht in ihrer Tendenz von allen bisher dargestellten Stellungnahmen ab. Die in den übrigen Gutachten genannten Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit verdeutlichen, dass die Berichterstatter mit ihren Argumenten zu den neuen Gerichten tief in der westeuropäischen Tradition der Verfassungskontrolle verankert sind. Deshalb wird den Verfassungsgerichten auch in Mittel- und Osteuropa eine Schlüsselrolle beim Schutz des Vorranges der Verfassung und somit insbesondere der Rechtsstaatlichkeit, der Gewaltenteilung und der Rechte des Einzelnen zuerkannt.

3. Auffassung der Venedig-Kommission zu Modellen der verfassungsrechtlichen Überprüfung

Wie bereits dargestellt, hatten sich bis zum Beginn der einschneidenden Reformen der mittel- und osteuropäischen Verfassungen im Wesentlichen zwei Modelle der Verfassungskontrolle entwickelt: das amerikanische Modell der diffusen Kontrolle und das österreichische Modell der konzentrierten Kontrolle.⁵²⁹ Auch wenn beide Modelle in einer Demokratie gleicher-

⁵²⁶ Vgl. CDL (97) 018.

⁵²⁷ Siehe CDL-INF (2001) 002 zu dem Gesetz über das Verfassungsgericht in: CDL (2000) 051.

⁵²⁸ In: CDL (93) 004.

⁵²⁹ Siehe hierzu oben: *Abschnitt C. II.*

maßen vorstellbar sind, weist doch das in den Staaten Westeuropas favorisierte Modell der konzentrierten Kontrolle im Hinblick auf den Transitionsprozess einige Vorteile auf.⁵³⁰

a) Grundsätzlicher Ansatz

Zwar fasst die Kommission bereits nach ihrem ersten Meinungsaustausch mit den Vertretern der Verfassungsgerichte zusammen, dass die Einführung der autonomen Institution Verfassungsgericht eine der größten Erfindungen auf dem Gebiet des Verfassungsrechts der vergangenen Jahrzehnte gewesen sei.⁵³¹ Und in der für das Arbeitsfeld der Verfassungsgerichtsbarkeit grundlegenden Studie ‚Models of constitutional jurisdiction‘ des deutschen Mitgliedes *Steinberger* empfiehlt der Verfasser ebenso die Ausübung der Verfassungskontrolle durch ein spezielles Verfassungsgericht.⁵³² Insbesondere wenn ein Staat die Kontrolle der Einhaltung der Verfassung – möglicherweise zusammen mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung – zum ersten Mal einführe, erscheine es vorzugswürdig, die Entscheidungen der verfassungsrechtlichen Probleme einer speziellen Institution anzuvertrauen, die über den sonstigen Gerichten angeordnet ist. Denn in dieser Situation seien auch nach Auffassung des Experten der Venedig-Kommission die normalen Richter für den Umgang mit verfassungsrechtlichen Fragestellungen weder ausgebildet noch seien sie den Umgang mit solchen Problemen gewohnt. Allerdings bedeute dies nicht, dass die Gerichte überhaupt keine Entscheidungen zum Verfassungsrecht zu treffen hätten. Wenn eine Verfassung direkt anwendbar sei, müsse sie von allen Institutionen, die öffentliche Gewalt ausübten, also auch von den Gerichten, beachtet werden.⁵³³

Dennoch hat die Venedig-Kommission sich nicht von vornherein im Anschluss an eine grundsätzliche, von der Begutachtung der Rechtslage in einem konkreten Land losgelöste Diskussion zu der Frage, welches Modell nun die Venedig-Kommission den Staaten in Mittel- und Osteuropa emp-

⁵³⁰ Siehe hierzu oben: *Abschnitt C. III. 4.*

⁵³¹ Vgl. Summary of discussions, in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 1.

⁵³² Siehe diesbezüglich und zum Folgenden: Steinberger (Fn. 199), S. 3f.

⁵³³ An dieser Stelle weist Steinberger bereits auf das Instrument der konkreten Normenkontrolle hin (siehe ausführlich unten: *Abschnitt D. I. 5d) bb)*).

fehlen sollte, auf eines der beiden denkbaren Modelle festgelegt. Hierfür gibt es vor allem zwei Gründe: Zum einen hatte die Kommission in der Regel nur Verfassungsentwürfe zu begutachten, in denen sich die jeweiligen Staaten größtenteils schon für eines der beiden Modelle entschieden hatten. Zum anderen widerspräche es dem Ansatz der Kommission, der darauf ausgerichtet ist, in Zusammenarbeit mit dem einzelnen Staat Lösungen für dessen jeweiliges Problem zu finden, wenn sie sich bereits auf ein Modell festgelegt hätte.⁵³⁴

b) Stellungnahmen zu Modellen der Verfassungskontrolle

Daher kann die Ermittlung der Auffassung der Experten von der Venedig-Kommission zu den geeigneten Modellen der Verfassungskontrolle nur anhand der einzelnen Stellungnahmen des Gremiums zu den neuen Verfassungssystemen in den einzelnen Ländern erfolgen.

aa) Estland

Besonders aufschlussreich ist diesbezüglich der Fall *Estlands*, des mittlerweile einzigen Landes in Mittel- und Osteuropa ohne ein echtes separates Verfassungsgericht.

Bereits 1991 hatte eine von der Kommission entsandte Besucherdelegation die Errichtung eines Verfassungsgerichtes empfohlen.⁵³⁵ Anlass zu einer grundsätzlichen Erörterung der Modelle der Verfassungskontrolle innerhalb der Venedig-Kommission gab der Fall der baltischen Republik aber erst 1997.⁵³⁶

Damals bat der Justizminister Estlands die Kommission um eine Stellungnahme zu einer Revision der estnischen Verfassung und zu der möglichen Errichtung eines separaten Verfassungsgerichtes. Die Regierung hatte zuvor eine Kommission eingesetzt, welche Vorschläge zu den im Hinblick auf einen möglichen Beitritt zur Europäischen Union erforderlichen Verfassungsänderungen machen sollte. Dieses Gremium hatte nun in seinem Be-

⁵³⁴ Zu der Arbeits- und Argumentationsweise der Venedig-Kommission siehe oben: *Abschnitt B. IV. 2.*

⁵³⁵ Vgl. CDL (91) 032.

⁵³⁶ Vgl. hierzu insgesamt den Bericht über die 33. Plenarsitzung der Venedig-Kommission: CDL (97) PV 33, S. 8 und die Stellungnahme von Bartole und Steinberger in: CDL (98) 059.

richt die Errichtung eines separaten Verfassungsgerichtes empfohlen.⁵³⁷ Zugleich informierte auch der estnische Supreme Court die Venedig-Kommission darüber, dass er an einem Gesetzesentwurf arbeite, der eine Änderung des Systemes der Verfassungskontrolle vorsehe.⁵³⁸

Das estnische System, nach dem ein aus fünf Mitgliedern bestehender Spruchkörper des obersten ordentlichen Gerichtes für Verfassungssachen zuständig ist, enthält Elemente sowohl des amerikanischen als auch des österreichischen Modelles. Gemäß § 149 III der Verfassung der Republik Estland ist der Staatsgerichtshof das oberste Gericht des Landes und gleichzeitig auch Gericht der Verfassungsaufsicht. Dieser Gerichtshof erklärt jedes Gesetz oder sonstigen Rechtsakt für ungültig, der im Widerspruch zu Wort und Sinn der Verfassung steht; vgl. § 152 S.2 der Verfassung.⁵³⁹

Jedes Gericht hat das Recht, eine Norm, von der es annimmt, dass diese verfassungswidrig ist, nicht anzuwenden. Allerdings beginnt mit einer solchen Entscheidung automatisch ein Verfahren der Verfassungskontrolle durch den speziellen Spruchkörper und die Entscheidung durch diese Kammer am Supreme Court entfaltet *erga omnes* Wirkung.⁵⁴⁰

Die Berichterstatter der Venedig-Kommission vergleichen das estnische System in ihrer Stellungnahme mit der Verfassungskontrolle in anderen Ländern (Kanada, Italien, Portugal, Deutschland, Frankreich). Hierbei stellen sie Ähnlichkeiten in Bezug auf die konkrete Normenkontrolle vor den separaten Verfassungsgerichten fest (z.B. mit Italien). Allerdings verfügten die dortigen Gerichte (z.B. in Portugal und Deutschland) nach Auffassung der Kommission insgesamt über wesentlich mehr Kompetenzen. Die Zuständigkeiten des estnischen Spruchkörpers bezeichnen die Berichterstatter als relativ beschränkt.⁵⁴¹

Die Venedig-Kommission merkt hier an, es gäbe auch für die diffuse Verfassungskontrolle gute Argumente. Insbesondere verhindere dieses System,

⁵³⁷ Siehe diesen Vorschlag in: CDL (98) 065.

⁵³⁸ Siehe den Entwurf in: CDL (98) 048.

⁵³⁹ Insgesamt hierzu auch: Gesetz über den Verfassungsaufsichtsprozess vom 5. Mai 1993, welches das gerichtliche Verfahren der Verfassungsaufsicht und die Zuständigkeit der Gerichte regelt.

⁵⁴⁰ Vgl. Artikel 23 des Constitutional Review Court Procedure Act.

⁵⁴¹ Vgl. die Stellungnahme von Bartole und Steinberger in: CDL (98) 059.

dass Rechtsakte ihre Geltung entfalten, die nicht in Einklang mit der Verfassung stünden. Zudem sei eben nach estnischem Recht eine Entscheidung mit *erga omnes* Wirkung durchaus möglich.⁵⁴²

Unmöglich bleibe indessen eine Verfassungsbeschwerde einzelner Bürger. Gleichwohl entspräche es der beinahe einhelligen Meinung in Estland, dass diese Beschwerdemöglichkeit, die in einer Vielzahl europäischer Länder bereits bestehe⁵⁴³, eingeführt werden solle. Die Errichtung eines separaten Verfassungsgerichtes sei nun zwar keine Voraussetzung für die Einführung der Verfassungsbeschwerde.⁵⁴⁴ Es gebe keinerlei technische oder juristische Gründe, warum eine Verfassungsbeschwerde nicht auch im gegenwärtigen System eingeführt werden könne. Die Erweiterung der Zuständigkeiten der speziellen Kammer am Supreme Court im Hinblick auf weitere Verfahrensarten, wie sie in den meisten europäischen Ländern existieren und auch im Entwurf des Obersten Gerichts selbst vorgesehen sind, hält die Venedig-Kommission in ihrer Stellungnahme durchaus für möglich.

Ein Problem bestünde allein aufgrund logistischer Gesichtspunkte. Mit der Einführung neuer Zuständigkeiten für die spezielle Kammer sei die Gefahr der Überlastung und das damit verbundene Risiko überlanger Verfahren verbunden. Unter diesem Gesichtspunkt könne die Errichtung eines speziellen Verfassungsgerichtes wünschenswert sein.

Allerdings müsse der Vorteil einer größeren Effizienz des separaten Gerichtes gegen die für den Staat durch die Errichtung entstehenden zusätzlichen Kosten abgewogen werden.

Der estnische Gesetzgeber hat im Anschluss an die Einschaltung der Kommission bislang weder ein separates Verfassungsgericht noch die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde eingeführt.

bb) Georgien

In *Georgien* gab es sowohl Vorschläge, welche die Errichtung eines speziellen Verfassungsgerichtes vorsahen, als auch solche, die dem Supreme Court

⁵⁴² Vgl. Artikel 5.2 des Constitutional Review Court Procedure Act.

⁵⁴³ In ihrer Stellungnahme (CDL (98) 059) nennt die Venedig-Kommission Albanien, Deutschland, Kroatien, Malta, Mazedonien, Portugal, die Russische Föderation, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn.

⁵⁴⁴ In Liechtenstein, der Schweiz und auf Zypern sei die Verfassungsbeschwerde mög-

die Kontrolle der Einhaltung der Verfassung überlassen wollten.⁵⁴⁵ Die Venedig-Kommission weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die meisten europäischen Länder des *civil law* separate Verfassungsgerichte eingerichtet haben und hält diese Lösung auch für die Kontrolle der Einhaltung der Verfassung in Georgien für empfehlenswert.⁵⁴⁶

Wenn die Verfassungsrechtsprechung dem Supreme Court des Landes anvertraut werde, könne dies sehr schnell zu einer Überfrachtung des Gerichtes mit den sich in Verbindung mit dem neuen Rechtssystem ergebenden verfassungsrechtlichen Problemen führen. Die neuen Gesetze veränderten das zuvor jahrzehntelang geltende politische, wirtschaftliche und rechtliche System grundlegend, wodurch zahlreiche neue verfassungsrechtliche Fragestellungen entstünden.

Der Supreme Court, welcher gleichzeitig die Funktion des obersten ordentlichen Gerichtes erfüllt, habe möglicherweise nicht genug Zeit, um die verfassungsrechtlichen Fälle zu behandeln. In der Regel sei eine sorgfältige Entscheidung solcher Sachverhalte sehr zeitaufwendig. Daher erscheine es angebracht, diese Probleme Richtern zu überlassen, die sich darauf konzentrieren und spezialisieren können.

Die Republik Georgien ist dem Rat der Venedig-Kommission gefolgt und verfügt mittlerweile über ein separates Verfassungsgericht; vgl. die Artikel 88 und 89 der Verfassung der Republik Georgien.

cc) Lettland

Auch in einer Stellungnahme zu dem Fall der Republik *Lettland* bezeichnet der Berichterstatter der Kommission die Einrichtung einer separaten Verfassungsgerichtsbarkeit als die empfehlenswerte Lösung für die neuen Demokratien und bezieht sich hierbei explizit auf *Steinbergers* oben genannte Studie.⁵⁴⁷

Die Einführung besonderer Verfahren, um die Verfassung als das oberste Gesetz eines Landes zu schützen, stellt laut einer weiteren Stellungnahme

lich, ohne dass es ein separates Verfassungsgericht gebe (CDL (98) 059).

⁵⁴⁵ Siehe zum Beispiel: CDL (94) 008.

⁵⁴⁶ Vgl. CDL (94) 013.

⁵⁴⁷ Vgl. CDL (94) 038 zu dem Entwurf in: CDL (94) 020. Die Stellungnahme nimmt überdies auch Bezug auf eine Stellungnahme Steinbergers (in: CDL (94) 017) zum

der Venedig-Kommission einen notwendigen Schritt hin zur demokratischen Transformation der ehemaligen kommunistischen Staaten dar. Lettland habe sich für das kontinentaleuropäische Konzept der separaten Verfassungsgerichtsbarkeit entschieden und nicht für das amerikanische Modell. Diese Wahl hält der Berichterstatter deswegen für richtig, weil in jenen Ländern die ordentlichen Gerichte nicht geeignet seien, um verfassungsrechtliche Fälle zu entscheiden.⁵⁴⁸

Der lettische Gesetzgeber hat dementsprechend an seiner Entscheidung, ein Verfassungsgericht zu errichten, festgehalten; vgl. Artikel 85 der Verfassung der Republik Lettland.

dd) Russische Föderation

Im Verlauf ihrer Begutachtung der Rechtslage in der *Russischen Föderation* stellt die Venedig-Kommission ebenfalls zunächst fest, dass dem Land zwei Möglichkeiten offen stünden, die Verfassungskontrolle zu organisieren: die diffuse Kontrolle oder die konzentrierte Kontrolle.

Die konzentrierte Kontrolle, für welche sich auch die Autoren des Entwurfes der Verfassung entschieden haben, sei für ein Land, in dem unterschiedliche Rechtssysteme gelten und verschiedene Gerichtsbarkeiten agieren, angebracht. Das Verfassungsgericht arbeite in einem solchen Fall als das „Gericht der Gerichte“.⁵⁴⁹

Die Russische Föderation hat sich dann in der am 12. Dezember 1993 verabschiedeten Verfassung zur Errichtung eines separaten Verfassungsgerichtes entschlossen; vgl. Artikel 125 der Verfassung der Russischen Föderation.

Dies begrüßt die Venedig-Kommission in einer späteren Stellungnahme zum Verfassungsgerichtsgesetz des Landes noch einmal ausdrücklich: Es müsse hoch geschätzt werden, dass in der Verfassung der Russischen Föderation ein spezielles Verfassungsgericht vorgesehen sei.⁵⁵⁰ Diesbezüglich verweist der Berichterstatter erneut darauf, dass die Richter der ordentlichen

Verfassungsgericht der Russischen Föderation.

⁵⁴⁸ Vgl. Garlicki in: CDL (94) 051 zu dem Entwurf in: CDL (94) 020 .

⁵⁴⁹ Vgl. Marques Guedes (Fn. 513).

⁵⁵⁰ Vgl. Steinberger in: CDL (94) 017 zu dem Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes in: CDL (94) 014).

Gerichte aus historisch-politischen Gründen im Umgang mit verfassungsrechtlichen Fragestellungen nicht geübt seien, was klar gegen das amerikanische Modell spräche.

ee) Ukraine

Bereits 1996 bezeichnet die Venedig-Kommission in einer Stellungnahme zu dem Entwurf einer Verfassung für die *Ukraine* die Einrichtung eines Verfassungsgerichtes als „vorherrschende Praxis der neuen Demokratien“. Dieser entspreche es absolut, einen speziellen, permanenten und unabhängigen Spruchkörper mit der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der eigenen Rechtsordnung zu betrauen.⁵⁵¹

Das Beispiel der Zusammenarbeit mit der Ukraine verdeutlicht zugleich, dass die Kommission – nachdem die neuen Verfassungen einmal verabschiedet waren – verstärkt auch zu den Verfassungsgerichtsgesetzen befragt wurde.

So stellte das Gremium im Falle der Ukraine zufrieden fest, die Rolle des Verfassungsgerichtes sei durch das Verfassungsgerichtsgesetz weiter entwickelt worden.⁵⁵² Insbesondere die in den vorigen Entwürfen der Verfassung⁵⁵³ fehlenden Verfahrensarten seien nun in jenem Gesetz verankert. Das Verfassungsgericht werde – so die Hoffnung der Venedig-Kommission – auf der Basis des neuen Gesetzes eine sehr wichtige Rolle bei der Stärkung der Verfassungsstaatlichkeit spielen.

c) Resümee

Anhand der Stellungnahmen der Venedig-Kommission wird deutlich, dass sie nicht starr an den Vorzügen der separaten Verfassungsgerichtsbarkeit festhält, sondern versucht, flexibel die Rechtslage im Land und die konkreten Anfragen zu begutachten.

Auch wenn allerdings nach Auffassung des Expertengremiums die diffuse Verfassungskontrolle gleichermaßen mit den Prinzipien der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit vereinbar ist, lässt sich an der Reaktion der Venedig-Kommission auf die Verfassungs- und Gesetzesentwürfe, in denen

⁵⁵¹ Vgl. CDL (96) 020 zu dem Verfassungsentwurf in: CDL (96) 015.

⁵⁵² Siehe: CDL (97) 001.

sich das jeweilige Land bereits für die Errichtung eines speziellen Verfassungsgerichtes entschieden hatte, die bereits in *Steinbergers* Studie enthaltene Tendenz erkennen: Jener Entschluss der einzelnen Staaten wird von der Kommission ganz ausdrücklich begrüßt. Dies gilt für die Beratung Estlands, Lettlands, der Russischen Föderation und der Ukraine.

Georgien hat sich sogar erst auf Anraten der Kommission für die Errichtung eines separaten Verfassungsgerichtes entschieden.

4. Richterbestellung und Organisation der Verfassungsgerichte

Die Verfassungsgerichte können ihrer speziellen Bedeutung beim Aufbau und der Entwicklung der Demokratie nur dann gerecht werden, wenn die absolute Unabhängigkeit der Richter gewährleistet ist. Daher spielt die personale Zusammensetzung der Gerichte auch in der Arbeit der Venedig-Kommission eine besondere Rolle.

Eine *unabhängige* Justiz bezeichnet das Expertengremium als eine Hauptstütze der Demokratie.⁵⁵⁴ Mit der Zusammensetzung der Verfassungsgerichte beschäftigt sich die Kommission in dem Bericht ‚The composition of constitutional courts‘.⁵⁵⁵ Ziel dieser rechtsvergleichenden Studie ist, herauszuarbeiten, wie die einzelnen Länder versuchen, die Unabhängigkeit und die ausgewogene Repräsentanz der verschiedenen politischen sowie rechtlichen Strömungen innerhalb des Verfassungsgerichtes zu erhalten.⁵⁵⁶

a) Ernennung der Verfassungsrichter

Auf die soeben genannten Aspekte legt das Expertengremium auch ein Hauptaugenmerk bei der Begutachtung der jeweiligen Gesetze der mittel- und osteuropäischen Staaten.

aa) Wahl der Richter: Qualifizierte Mehrheiten

Nicht nur im Hinblick auf die Wahl der Richter in der *Russischen Föderati-*

⁵⁵³ Vgl. bereits CDL (96) 020 zu CDL (96) 015.

⁵⁵⁴ So in der Stellungnahme CDL (94) 011 zu dem Entwurf einer Verfassung der Russischen Föderation in: CDL (93) 056.

⁵⁵⁵ ‚The composition of constitutional courts‘ ist in der Serie ‚Science and technique of democracy‘ als Nummer 20 erschienen.

⁵⁵⁶ Vgl. The composition of constitutional courts (Fn. 234), S. 5.

on erscheint es der Kommission, weil das Prinzip der pluralistischen Demokratie eine der Grundlagen des Verfassungssystemes sei, folgerichtiger, wenn die Richter von einer qualifizierten Mehrheit gewählt werden. Dies vergrößere die Legitimität gegenüber dem Präsidenten, dem Parlament bzw. der Regierung, deren Maßnahmen sie zu beurteilen haben. Denn um jene größeren Mehrheiten zu erhalten, müssten die Kandidaten das Vertrauen mehrerer politischer Parteien und Gruppierungen im Parlament gewinnen.⁵⁵⁷ In Artikel 128 der Verfassung der Russischen Föderation ist das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit hingegen noch immer nicht verankert.

Die Berichterstatter kritisieren auch im Falle *Lettlands*, dass die Mitglieder des Verfassungsgerichtes nicht bloß mit einfacher Mehrheit des Parlamentes gewählt werden dürften⁵⁵⁸; besser sei eine 2/3-Mehrheit.⁵⁵⁹ Sie weisen darauf hin, dass – um einen einseitigen politischen Einfluss zu verhindern – die Richter üblicherweise von einer qualifizierten Mehrheit gewählt würden. Nur wenige Länder wählten die Verfassungsrichter bloß mit einfacher Mehrheit.⁵⁶⁰ Die Verfassung der Republik Lettland allerdings schreibt in Artikel 85 S.3 weiterhin vor, dass die Richter mindestens 51 Stimmen der Mitglieder der Saeima, der lettischen Volksvertretung, erhalten müssen. Das Parlament besteht gemäß Artikel 5 der Verfassung aus 100 Volksvertretern.

Auch die von der Kommission eingeschalteten deutschen Experten *H.-H. Klein* und *Hartwig* waren der Auffassung, diese Art der Benennung der Richter sei keine verlässliche Garantie für die angestrebte Neutralität der Mitglieder des Verfassungsgerichtes, welche eine notwendige Voraussetzung für deren Autorität darstelle.⁵⁶¹ Das lettische Gericht entscheide über die Normativakte des Parlamentes und der Regierung. Die Effektivität die-

⁵⁵⁷ Siehe Marques Guedes (Fn. 513).

⁵⁵⁸ In: CDL (94) 038 zu dem Entwurf in: CDL (94) 020.

⁵⁵⁹ Bereits *Steinberger* betont in seiner Studie, dass bei der Wahl der Richter eine qualifizierte Mehrheit notwendig sein sollte. So seien die politischen Parteien gezwungen, einen Konsens zu finden (siehe: *Steinberger* (Fn. 199), S. 41).

⁵⁶⁰ Als Beispiel wird Polen genannt (siehe Artikel 194 Nr. 1 der polnischen Verfassung). Vgl. *Sólyom* in: CDL (99) 071 zu dem Entwurf in: CDL (99) 061.

⁵⁶¹ Vgl. das Gutachten der Experten *H.-H. Klein* und *Hartwig* in: CDL (94) 041 zu dem Entwurf in: CDL (94) 020.

ser Kontrolle sei sicher höher, wenn die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtes nicht durch dieselbe Mehrheit bestimmt werde, welche die Gesetze verabschiedet bzw. die Regierung gewählt habe. Daher sei es sinnvoller, bei der Richterwahl eine qualifizierte Mehrheit – zum Beispiel wie in Deutschland eine 2/3 Mehrheit – vorauszusetzen. So könne vermieden werden, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit zu einem Werkzeug der aktuellen politischen Mehrheit verkomme und dementsprechend die Reputation als unabhängiges Organ gesteigert werden.

Das lettische Verfassungsgericht sollte nach Ansicht der Venedig-Kommission die neuen Richter dem Parlament zudem selbst vorschlagen. Ein Vorschlagsrecht des Kabinettes – wie es der Entwurf vorsieht – verträge sich nicht mit der essenziellen Funktion des Verfassungsgerichtes, die Exekutive zu kontrollieren.⁵⁶² Ein weiterer Berichterstatter erblickt hierin überdies einen Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung.⁵⁶³

Die Prozedur der Richterbenennung ist in Artikel 4 I des neuen Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik Lettland geregelt⁵⁶⁴: Die Verfassungsrichter werden von der Saeima bestätigt; vgl. auch Artikel 85 S. 3 der Verfassung. Drei Richter werden auf Vorschlag von mindestens zehn Mitgliedern des Parlamentes, zwei auf Vorschlag des Plenums des Supreme Court ernannt. Der lettische Gesetzgeber ist der Empfehlung der Venedig-Kommission insofern also zumindest teilweise gefolgt.

bb) Beteiligte Organe

Insbesondere um die an der Ernennung der Richter beteiligten Organe geht es auch in einem Bericht zu dem Verfassungsgericht in einem Entwurf der Verfassung der *Russischen Föderation*.⁵⁶⁵ Nach Artikel 105 I jenes Verfassungsentwurfes solle das Gericht aus 15 Richtern bestehen, die gemäß Artikel 85 I k und III des Entwurfes von einer absoluten Mehrheit der Mitglieder beider Kammern gewählt werden. Da es die Aufgabe der Verfassungsrichter sei, über die politischen Machthaber Recht zu sprechen und den Vorrang der Verfassung zu gewährleisten, legen alle europäischen Länder –

⁵⁶² Siehe CDL (94) 039 zu dem Entwurf in: CDL (94) 020.

⁵⁶³ Garlicki (Fn. 548).

⁵⁶⁴ In: CDL (2001) 004.

so der rechtsvergleichende Ansatz der Kommission – ein besonderes Augenmerk auf die Unabhängigkeit jener Richter von der Politik. Daher werde die Wahl der Verfassungsrichter in einer Reihe von Ländern verschiedenen Organen anvertraut; in einigen würden sie dann abwechselnd durch diese Organe hinzugewählt und in anderen Staaten existiere ein System der gemeinsamen Benennung der Richter.

Letzteres gilt heute auch für die Russische Föderation. Dort ernennt der Föderationsrat⁵⁶⁶ auf Vorschlag des Präsidenten die Richter des Verfassungsgerichtes; vgl. Artikel 128, 1. der Verfassung der Russischen Föderation. Weitere Gruppierungen besitzen gem. Artikel 9 I des Verfassungsgerichtsgesetzes das Recht, dem Präsidenten Kandidaten vorzuschlagen. Allerdings ergibt sich aus der Verfassung nicht, inwiefern dieser an solche Vorschläge gebunden ist.⁵⁶⁷

In der *Ukraine* wurden ebenfalls alle Mitglieder des Verfassungsgerichtes von der Nationalversammlung gewählt. Auch bei der Wahl ihres Präsidenten wirkten die Richter des Verfassungsgerichtes nicht mit. Daher befürchtet ein Berichterstatter der Kommission eine politische Tendenz des Verfassungsgerichtes und schlägt vor, dass Richter an ordentlichen Gerichten und die Verwaltungsrichter ebenfalls einige Richter wählen sollten.⁵⁶⁸

Um zudem schädliche öffentliche Konflikte, die entstehen können, wenn die an der Benennung des (Vize-) Präsidenten des Verfassungsgerichtes Beteiligten, insbesondere der Präsident der Republik und der Vorsitzende der Nationalversammlung, im Hinblick auf einen Kandidaten für das Amt nicht einer Meinung sind, zu vermeiden, schlägt der Berichterstatter ferner vor, das Wahlsystem grundlegend zu verändern. Ein Drittel der Mitglieder solle vom Präsidenten der Republik benannt werden, ein weiteres Drittel von der Nationalversammlung und das restliche Drittel von Mitgliedern der Justiz. Der Präsident des Verfassungsgerichtes solle dann aus dem Teil der

⁵⁶⁵ Siehe Marques Guedes (Fn. 513).

⁵⁶⁶ Der Föderationsrat besteht aus je einem Vertreter der Exekutive und der Legislative jedes Subjektes der Russischen Föderation und ist eine der beiden gesetzgebenden Kammern.

⁵⁶⁷ Vgl. Hartwig, Verfassungsgerichtsbarkeit in Rußland, Der dritte Anlauf, EuGRZ 96, 177 (179).

⁵⁶⁸ Vgl. Rogati in: CDL (93) 029.

durch die Nationalversammlung benannten Richter stammen und von den übrigen Verfassungsrichtern gewählt werden.⁵⁶⁹

Mit einem Hinweis auf die Erfahrungen in den postkommunistischen Staaten, welche zeige, dass die Gefahr der Politisierung des Gerichtes bestehe, äußert die Kommission auch in einer späteren Stellungnahme⁵⁷⁰ ihre Bedenken zu der Wahl des Vorsitzenden des Verfassungsgerichtes durch das Parlament.⁵⁷¹

Außerdem kritisiert das Gremium in jenem Gutachten, dass die Mitglieder des Parlamentes entsprechend Artikel 214 eines Verfassungsentwurfes⁵⁷², da es keine Alternativkandidaten gebe, gar keine Wahl zwischen verschiedenen Anwärtern hätten. Die Entscheidungsmacht liege also faktisch bei denjenigen, welche die Richter vorschlagen. Das Parlament habe nur das Recht, diesen Vorschlägen zuzustimmen.

Ein im Anschluss an diese Gutachten entstandener neuer Entwurf der Verfassung für die Ukraine findet dann aber die volle Zustimmung der Kommission.⁵⁷³ In Artikel 148 II dieses Entwurfes war die Benennung zu jeweils einem Drittel durch den Präsidenten, den Obersten Rat der Ukraine und von dem Richterkongress der Ukraine vorgesehen. Hierdurch könne nach Ansicht der Venedig-Kommission das Benennungsverfahren entpolitisiert und die Unabhängigkeit des Gerichtes gestärkt werden.

Entsprechend Artikel 148 V der aktuellen Verfassung der Ukraine wird der Vorsitzende des Verfassungsgerichtes von den Richtern in geheimer Abstimmung gewählt. Außerdem ist die Benennung der 18 Richter zu jeweils einem Drittel durch den Obersten Rat, den Präsidenten und den Kongreß der Richter jetzt Inhalt der Verfassung geworden; vgl. Artikel 148 II der

⁵⁶⁹ So lautete auch die Empfehlung der Venedig-Kommission bei dem ‚Meeting on the Draft Constitution of Ukraine‘ in Kiew vom 31. Mai bis zum 2. Juni 1993; siehe: CDL (93) 042.

⁵⁷⁰ Vgl. CDL (95) 040.

⁵⁷¹ Auch in einer Stellungnahme zur Rechtslage in *Aserbaidshan* (CDL-INF (96) 010) rät die Venedig-Kommission, dass die Verfassungsrichter ihren Präsidenten sich aus Gründen der Unabhängigkeit selbst wählen sollten. Entsprechend Artikel 13 des Verfassungsgerichtsgesetzes (CDL (97) 054) und Artikel 109 Nr. 32 der Verfassung der Republik Aserbaidshan bestimmt der Präsident der Republik den Präsidenten des Verfassungsgerichtes „auf dem Vollzugswege“.

⁵⁷² Vgl. CDL (93) 022.

⁵⁷³ Siehe: CDL (97) 001.

Verfassung und Artikel 7 des Verfassungsgerichtsgesetzes. Vorschläge für die Kandidaten des Parlamentes kann sowohl der Vorsitzende des Obersten Rates als auch ein Viertel der Volksdeputierten machen; vgl. Artikel 7 II Verfassungsgerichtsgesetz.

Die Ausgewogenheit des Einflusses der verschiedenen an der Benennung der Richter beteiligten Organe konnte die Venedig-Kommission in *Weißrussland* hingegen nicht schützen. In ihrer Stellungnahme kritisiert sie die Vorschläge zu einer Änderung der Verfassung.⁵⁷⁴ Hiernach bestehe das Verfassungsgericht zwar immer noch aus 12 Mitgliedern. Allerdings werde der Präsident ermächtigt, mit Zustimmung des Parlamentes den Vorsitzenden des Gerichtes und fünf weitere Richter zu benennen. Somit könne das „politische Gewicht“ der vom Präsidenten ernannten Mitglieder entscheidend sein. Denn bei Stimmgleichheit entscheide das Votum des Vorsitzenden. So erscheine das Gericht in der Öffentlichkeit keinesfalls als unparteiisch, sondern es werde der Verdacht aufkommen, dass es grundsätzlich die Entscheidungen des Präsidenten unterstütze. Die Vorschläge des Präsidenten sind trotzdem Inhalt der Verfassung geworden. Gemäß Artikel 116 III der Verfassung der Republik Weißrussland ernennen der Präsident und der Rat der Republik jeweils sechs Verfassungsrichter. Der Vorsitzende des Gerichtes wird vom Präsidenten mit Zustimmung des Rates berufen.

Im speziellen Falle *Estlands* besteht das Problem darin, dass die fünf Mitglieder des für die Verfassungssachen zuständigen Spruchkörpers genauso bestellt werden, wie die übrigen Mitglieder des Supreme Court. Alle werden gemäß § 150 II der Verfassung der Republik Estland auf Vorschlag vom Vorsitzenden des Gerichtes durch das Parlament ernannt. Die Auswahl der Mitglieder des besonderen Spruchkörpers erfolgt dann durch die Generalversammlung des Supreme Court selbst.⁵⁷⁵

Ein solches System vermag nach Ansicht der Kommission den direkten Einfluss politischer Parteien nicht zu verhindern. Zwar würden die Richter durch das Parlament gewählt, jedoch sei diese Wahl durch die Vorschläge vom Vorsitzenden des Gerichtes beeinflusst und beschränkt. Estland emp-

⁵⁷⁴ Vgl. CDL-INF (96) 008 zu den Vorschlägen des Präsidenten in: CDL (96) 090.

⁵⁷⁵ Vgl. CDL (98) 059.

fehlt die Kommission daher, sich diesem Problem unabhängig davon, ob es ein separates Verfassungsgericht errichtet oder die Kompetenzen des Spruchkörpers am Supreme Court ausdehnt, mit mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Weder der maßgebliche § 150 der Verfassung noch das Gesetz über den Verfassungsaufsichtsprozess sehen allerdings bislang eine separate Regelung der Benennung der Richter des für die Verfassungsaufsicht zuständigen Spruchkörpers vor.

cc) Öffentliche Diskussion der Kandidaten

Ein besonderes Problem spricht die Venedig-Kommission im Hinblick auf einen Gesetzesentwurf in der *Russischen Föderation* an. Dieser sah vor, dass über die Kandidaten für das Amt des Verfassungsrichters zunächst in den jeweiligen Komitees und Kommissionen sowie im Plenum des Föderationsrates diskutiert wird; vgl. Artikel 9 II des Entwurfes eines Verfassungsgerichtsgesetzes.⁵⁷⁶

Nach Ansicht des Berichterstatters der Kommission sei zwar eine öffentliche Diskussion über die Kandidaten in keinem Fall zu vermeiden, jedoch stellt er in Frage, ob eine solche Diskussion in der im Hinblick auf die Wahl zuständigen Körperschaft, dem Föderationsrat, derart institutionalisiert werden müsse.⁵⁷⁷

Es gäbe sowohl Gründe für als auch gegen eine solche öffentliche Diskussion. So könne diese einerseits zu erhöhter Transparenz und Legitimation führen, wodurch die Bedeutung des Verfassungsgerichtes vergrößert und auch die Unabhängigkeit der einzelnen Richter gestärkt werden könne. Andererseits bestünde die Gefahr, dass diese öffentliche Diskussion qualifizierte Personen abschrecke, die sich und ihr Privatleben nicht der Öffentlichkeit ausliefern wollen. Ferner würden die Kandidaten möglicherweise „taktischen Manövern“ – wie Versuchen, die zukünftige Linie der Ansichten des Kandidaten zu lenken und zu beeinflussen – ausgesetzt. Hierdurch könne die geistige Unabhängigkeit der späteren Rechtsprechung beeinträchtigt werden. Der Berichterstatter verweist ferner auf Anhörungen von Kan-

⁵⁷⁶ In: CDL (94) 014.

⁵⁷⁷ Siehe Steinberger in: CDL (94) 017 (zu einem Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes).

didaten für den Supreme Court vor dem Senat in den USA. Die dort gemachten Erfahrungen sprächen nicht für ein solches Verfahren.

Der Artikel 9 II des aktuellen Verfassungsgerichtsgesetzes der Russischen Föderation sieht keine öffentliche Diskussion vor. Gem. Artikel 9 III Verfassungsgerichtsgesetz werden die Richter in geheimer Abstimmung gewählt.

dd) Wählbarkeitskriterien

Dass die Richter an den Verfassungsgerichten besonders oft mit außergewöhnlichen Fällen konfrontiert werden und dementsprechend eine große Verantwortung zu tragen haben, stellt die Venedig-Kommission in einer Stellungnahme zur Verfassungskontrolle in *Estland* fest. Daher sollten für sie eigene Wählbarkeitskriterien gelten.⁵⁷⁸ Bereits *Steinberger* hatte darauf hingewiesen, dass die Wählbarkeitskriterien in den Gesetzen der einzelnen Länder genau fixiert werden sollten.⁵⁷⁹

Die Kommission verweist auf die Rechtslage in den meisten übrigen Ländern. Dort seien unter anderem ein bestimmtes Mindest- (teilweise auch Höchst-) Alter und ein gewisses Maß an juristischer Erfahrung Voraussetzung, um Verfassungsrichter werden zu können.⁵⁸⁰ Im Hinblick auf das System der Verfassungskontrolle in *Estland*⁵⁸¹ kritisiert die Venedig-Kommission, dass die Mitglieder des speziellen Spruchkörpers keine besonderen – über die Anforderungen an die sonstigen Richter am Supreme Court hinausgehenden – beruflichen Voraussetzungen erfüllen müssten.

Die Kommission hat in ihren Stellungnahmen insbesondere darauf geachtet, ob eine bestimmte Berufserfahrung als Wählbarkeitskriterium in den neuen Gesetzen enthalten ist.

Ein Berichterstatter weist zum Beispiel im Fall *Lettlands* darauf hin, dass die fünf Jahre Berufserfahrung, welche für die Wahl eines Verfassungsricht-

⁵⁷⁸ Vgl. CDL (98) 059. Bezüglich des Systemes in *Estland* kritisiert die Venedig-Kommission, dass die Mitglieder des speziellen Spruchkörpers keine besonderen (über die Anforderungen an die sonstigen Richter am Supreme Court hinausgehende) beruflichen Voraussetzungen erfüllen müssten.

⁵⁷⁹ Siehe *Steinberger* (Fn. 199), S. 42.

⁵⁸⁰ Hier wird in der Stellungnahme zudem hingewiesen auf die Studie der Venedig-Kommission: *The composition of constitutional courts* (Fn. 234), S. 11ff.

⁵⁸¹ Siehe hierzu oben: *Abschnitt D. I. 3b) aa*).

ters erforderlich sind, sowohl im Hinblick auf den praktischen als auch den akademischen Bereich ungewöhnlich kurz seien.⁵⁸² Zudem setze der Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes noch nicht einmal ein bestimmtes Mindestalter fest. Es sei zwar verständlich, dass der Gesetzgeber die Institution für eine neue Generation von Juristen öffnen wolle. Allerdings habe Lettland zum Zeitpunkt des Entwurfes, also 1999, beinahe ein Jahrzehnt der Demokratie hinter sich. Das Gesetz solle auch Faktoren wie die Lebenserfahrung und Entwicklung der Persönlichkeit, die sicherlich für die Arbeit des Verfassungsgerichtes von Vorteil seien, berücksichtigen.

Nach Ansicht zweier von der Kommission bei der Beratung Lettlands eingeschalteter Experten ist es wünschenswert, wenn die Richter am Verfassungsgericht über praktische Erfahrung auf dem Gebiet der Rechtsprechung verfügen.⁵⁸³ Die meisten europäischen Gesetze über Verfassungsgerichte setzten dies voraus. In der Bundesrepublik Deutschland hätten die Verfassungsrichter während des ersten Jahrzehntes des Bestehens des Verfassungsgerichtes gleichzeitig auch Richter an einem der Obersten Bundesgerichte sein können. Hierdurch sollten diese Erfahrung der Richterschaft in die Arbeit des Verfassungsgerichtes einfließen und somit helfen, eine Tradition im Bereich Verfassungsrechtsprechung aufzubauen.

Gemäß Artikel 4 II des Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik Lettland kann heute nur ein lettischer Bürger, der über einen juristischen Hochschulabschluss und mindestens zehn Jahre Erfahrung in einem juristischen Beruf verfügt, Richter am Verfassungsgericht werden. Die Berufserfahrung kann auch durch eine mindestens zehnjährige wissenschaftliche bzw. didaktische Tätigkeit in einem juristischen Fachgebiet ersetzt werden.

Dass auch Universitätsprofessoren Richter am Verfassungsgericht werden können sollten, hatte die Kommission bereits bei der Begutachtung der *albanischen* Verfassung unterstrichen.⁵⁸⁴ Hierdurch könne auf sehr qualifizierte Personen zurückgegriffen werden. Heute ist die Möglichkeit, Professoren als Verfassungsrichter zu ernennen, im Verfassungstext des Landes verankert; vgl. Artikel 125 II der Verfassung der Republik Albanien.

⁵⁸² Sólyom in: CDL (99) 071 zu einem Entwurf in: CDL (99) 061.

⁵⁸³ Vgl. das Gutachten der Experten H.-H. Klein und Hartwig (Fn. 561).

Zu niedrig waren die Anforderungen an die Kandidaten für das Amt des Verfassungsrichters nach Auffassung des Berichterstatters der Kommission in einem Gesetzesentwurf der *Ukraine* angesetzt.⁵⁸⁵ Gemäß Artikel 214 II des Entwurfes erfüllt bereits jeder Bürger, der 35 Jahre oder älter sei und über zehn Jahre Erfahrung im juristischen Bereich verfüge, die Voraussetzungen, um zum Verfassungsrichter gewählt zu werden. Allerdings würden beispielsweise Rechtsanwälte in den ersten Jahren ihrer Karriere nicht mit den wichtigen Fällen betraut. Erst nach langen Jahren der Erfahrung befassten sie sich mit bedeutenden Angelegenheiten.

Gemäß Artikel 148 III der aktuellen Verfassung der Ukraine kann ein Bürger erst Richter des Verfassungsgerichtes werden, wenn er das vierzigste Lebensjahr vollendet hat. Entsprechend der Vorschrift reichen allerdings weiterhin zehn Jahre Berufserfahrung aus.

In *Kroatien* hält die Venedig-Kommission die Bestimmung zu dem beruflichen Hintergrund, der erforderlich ist, um Verfassungsrichter zu werden, für zu ungenau.⁵⁸⁶ Der Artikel 5 I des Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik Kroatien könne speziellere Angaben über die Berufserfahrung, etwa als Universitätsprofessor oder Richter, enthalten. Der kritisierte Artikel 5 I legt fest, dass die Verfassungsrichter unter den kroatischen Bürgern, die Juristen mit zumindest 15 Jahren Berufserfahrung sind und sich durch ihre wissenschaftliche bzw. fachliche Arbeit oder öffentliche Aktivität ausgezeichnet haben, ausgewählt werden.

Zu restriktiv waren die Wählbarkeitskriterien nach Ansicht des Berichterstatters der Kommission in einem Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes der *Russischen Föderation*.⁵⁸⁷ Jener Entwurf sah in Artikel 11 III ein generelles Verbot der Mitgliedschaft in einer politischen Partei oder Bewegung vor. Die Vorschrift soll sich nach Ansicht des Berichterstatters allerdings nicht auf die Zeit vor der Benennung der Verfassungsrichter beziehen. Ansonsten werde eine beträchtliche Anzahl hoch qualifizierter Personen aus dem Kreis der möglichen Kandidaten für das Amt des Verfassungsrichters a

⁵⁸⁴ Vgl. CDL (91) 037.

⁵⁸⁵ Rogati in: CDL (93) 029 zu dem Verfassungsgerichtsgesetz in: CDL (93) 022.

⁵⁸⁶ Siehe CDL-INF (2001) 002 zu dem Entwurf in: CDL (2000) 051.

⁵⁸⁷ Steinberger in: CDL (94) 017 zu dem Entwurf in: CDL (94) 014.

priori ausgeschlossen. Die verabschiedete Fassung des Artikels 11 III über die mit dem Amt eines Verfassungsrichters unvereinbare Beschäftigungen und Tätigkeiten bezieht sich ihrem Wortlaut nach nur auf die Amtszeit und besagt: „Ein Föderationsverfassungsrichter darf keiner politischen Partei oder sonstigen Bewegung angehören, (...)“.⁵⁸⁸

Auch ein Entwurf des *lettischen* Verfassungsgerichtsgesetzes sah vor, dass die Verfassungsrichter nicht Mitglied einer politischen Partei sein dürfen und sie deshalb, wenn sie gewählt werden, ihre Mitgliedschaft sofort niederlegen müssen. Verfassungsgerichtsbarkeit muss allerdings nach Ansicht zweier Experten der Kommission Verfassungsrecht anwenden und habe daher einen ständigen Einfluss auf den politischen Prozess.⁵⁸⁹ Aus diesem Grunde reiche es nicht aus, wenn die Richter am Verfassungsgericht erfahrene Juristen seien, sie sollten ebenfalls politische Erfahrung haben. In diesem Fall werden sie aber oft auch Mitglieder in politischen Parteien sein. Die Autoren der Stellungnahme stellen zudem in Frage, ob denn die bloße Suspendierung der Parteimitgliedschaft die Denkweise der Richter überhaupt änderte.

In Artikel 34 II des Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik Lettland gibt es allerdings immer noch die Vorschrift, dass die Richter am Verfassungsgericht nicht Mitglieder einer politischen Organisation bzw. Partei sein dürfen.

ee) Amtszeit und Möglichkeit der Wiederbenennung

Die Amtszeit und die Möglichkeit der Wiederbenennung sind für die Struktur des Verfassungsgerichtes sehr bedeutend. Beide Aspekte betreffen Probleme eines möglichen politischen Umschwunges innerhalb des Gerichtes, die Unabhängigkeit der Richter und die institutionelle Stabilität des Verfassungsgerichtes.⁵⁹⁰

Dementsprechend kritisiert der Berichterstatter der Venedig-Kommission in einer Stellungnahme im Hinblick auf Vorschläge zur Änderung der *ungari-*

⁵⁸⁸ Nach der Übersetzung von Hartwig, Neues Verfassungsgerichtsgesetz der Rußländischen Föderation vom 23. Juli 1994, EuGRZ 96, 219 – 233.

⁵⁸⁹ Vgl. das Gutachten der Experten H.-H. Klein und Hartwig (Fn. 561).

⁵⁹⁰ So die Venedig-Kommission in der Studie ‚The composition of constitutional courts‘ (Fn. 234), S. 19 und auch Steinberger (Fn. 199), S. 40ff.

schen Verfassung, dass die Länge der Amtszeit der Verfassungsrichter und vor allem die Frage der Wiederwählbarkeit darin nicht erwähnt werden.⁵⁹¹ Um die völlige Unabhängigkeit der Richter zu gewährleisten, ist es seiner Ansicht nach – vorausgesetzt, die Dauer der Amtszeit sei ausreichend lang – besser, eine erneute Amtszeit auszuschließen. Diese Lösung finde in vielen Ländern (z. B. in Italien und Deutschland) Anwendung. Der Rat des Gutachters der Kommission ist allerdings weder in der ungarischen Verfassung noch im Verfassungsgerichtsgesetz des Landes umgesetzt worden; vgl. hierzu § 32 / A der Verfassung und §§ 3 ff. des Verfassungsgerichtsgesetzes.

Auch ein Entwurf der Verfassung der *Russischen Föderation* enthielt Unklarheiten im Hinblick die Dauer der Amtszeit.⁵⁹² Diese wurde in dem Entwurf nicht genannt, was nach Ansicht des Berichterstatters indiziert, dass die Richter auf Lebenszeit ernannt seien. Angesichts der Ungenauigkeiten des Entwurfes entstünden weitere Fragen zur Abhängigkeit der Richter von den Organen und Gruppierungen, die sie benennen und wählen. Diesbezügliche Risiken könnten dadurch, dass die Dauer der Amtszeit im voraus bestimmt und auch die Möglichkeit der Wiederbenennung eindeutig geklärt wird, minimiert werden.

Eine solche Klärung erfolgt zwar nicht in der Verfassung der Russischen Föderation, jedoch wird die Dauer einer Amtsperiode der Verfassungsrichter in Artikel 12 I des Verfassungsgerichtsgesetzes der Russischen Föderation auf 12 Jahre, längstens bis zur Vollendung des 70. Lebensjahres, festgeschrieben. Eine Wiederwahl ist gemäß Artikel 12 II des Gesetzes ausgeschlossen.

Im Verlauf der Begutachtung der Rechtslage in der *Ukraine* äußert die Kommission die Befürchtung, dass eine Benennung auf Lebenszeit insbesondere in Verbindung mit einer niedrigen Altersgrenze (35 Jahre) zu einem überalterten und konservativen Gericht führen könne.⁵⁹³ Seine Mitglieder würden sich eventuell als Sprachrohre eines politischen Gleichgewichtes

⁵⁹¹ Siehe Malinverni in: CDL (95) 045.

⁵⁹² Hierzu Marques Guedes (Fn. 513).

⁵⁹³ Siehe CDL (93) 042 (Meeting of the Draft Constitution of Ukraine, Kiew, 31. Mai bis 2. Juni 1993).

herausstellen, das gar nicht mehr existiere. Daher schlägt die Venedig-Kommission vor, die Richter nur für eine Amtszeit zu wählen und die Möglichkeit der Wiederbenennung auszuschließen.

In der Verfassung der Ukraine ist dementsprechend das Mindestalter auf 40 Jahre erhöht worden. Außerdem wird ein Richter des Verfassungsgerichtes gemäß Artikel 148 IV der Verfassung auf neun Jahre ohne das Recht auf Ernennung für eine erneute Amtszeit ernannt.

Auch bei einer Begutachtung des Entwurfes eines Verfassungsgerichtsgesetzes in der *Republik Aserbaidshan* wendet sich die Kommission gegen die Möglichkeit der Wiederbenennung.⁵⁹⁴ Der dortige Gesetzesentwurf enthält zwei Varianten: erstens eine Beschränkung der Amtszeit auf 15 Jahre und ein Ausschluss der Möglichkeit einer erneuten Benennung sowie zweitens eine Benennung bis zum Erreichen des 75. Lebensjahres ohne eine sonstige Beschränkung der Amtszeit. Beide Möglichkeiten hat die Kommission akzeptiert, da die Unabhängigkeit der Richter ausreichend gewährleistet werde. Allerdings favorisierte sie die erste Variante, welche den Vorteil habe, gelegentlich die Erneuerung des Gerichtes zu bewirken.

Verabschiedet wurde das Gesetz allerdings in einer anderen Fassung: Gemäß Artikel 10 des Verfassungsgerichtsgesetzes von Aserbaidshan dauert eine Amtszeit der Richter am Verfassungsgericht zehn Jahre und eine einmalige Wiederbenennung ist zulässig.⁵⁹⁵

In einer Stellungnahme zu einem Gesetzesentwurf der Republik *Lettland* bezeichnet der Berichterstatter die Frage der erneuten Wählbarkeit ebenfalls als eine derart wichtige Frage, dass sie explizit geklärt werden sollte.⁵⁹⁶ In dem Entwurf des Landes war nur geregelt, dass eine Person nicht länger als zehn Jahre „hintereinander“ Verfassungsrichter sein kann, was die Möglichkeit der erneuten Benennung noch nicht völlig ausschließt. Allerdings trifft auch der Artikel 7 des aktuellen Verfassungsgerichtsgesetzes von Lettland diesbezüglich immer noch keine klare Regelung.

In einer vorherigen Stellungnahme zu Problemen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Lettland betonen Gutachter der Kommission ebenfalls den Ge-

⁵⁹⁴ Siehe: CDL-INF (96) 010.

⁵⁹⁵ In: CDL (97) 054.

sichtspunkt, dass kein Richter in seinem Handeln durch die Aussicht einer erneuten Benennung beeinflusst werden sollte.⁵⁹⁷ Der Ausschluss einer Wiederwahl werde allerdings durch Artikel 5 III des damaligen Gesetzesentwurfes unterlaufen. Danach könne die Amtszeit eines Richters, die grundsätzlich mit Erreichen des 65. Lebensjahres abläuft, nach Belieben verlängert werden. Die Möglichkeit der Verlängerung einer Amtszeit besteht gemäß Artikel 7 III des heutigen Verfassungsgerichtsgesetzes nur noch in den Fällen, die durch Artikel 11 III und IV Verfassungsgerichtsgesetz beschrieben werden. Hierbei handelt es sich um Situationen, in denen das Parlament noch keinen neuen Richter bestimmt hat oder noch alte, in der Amtszeit des Richters eröffnete, Fälle und Prozesse entschieden werden.

Auch die Abberufung aus dem Amt durch das Parlament – so die Experten der Venedig-Kommission in derselben Stellungnahme – könne die Unabhängigkeit der Richter beeinträchtigen. Hinzu kommt nach Ansicht eines weiteren Berichterstatters der Kommission, dass das Verfassungsgericht solche Fragen besser entscheiden könne als die Volksvertretung.⁵⁹⁸ Daher solle über die Abberufung durch das Gericht selbst entschieden werden oder zumindest diese dem Parlament nur nach einem Vorschlag des Verfassungsgerichtes erlaubt sein.⁵⁹⁹ Die Suspendierung und die Abberufung aus dem Amt erfolgt heute entsprechend den Empfehlungen der Kommission durch das lettische Verfassungsgericht; vgl. Artikel 9 und 10 des Verfassungsgerichtsgesetzes.

ff) Resümee

Die Stellungnahmen verdeutlichen die Wichtigkeit der Zusammensetzung des die Verfassungskontrolle ausübenden Spruchkörpers in der Arbeit der Venedig-Kommission. Die Kommission betont zum Beispiel im Falle *Estlands*, dass die Methoden der Benennung und die Wählbarkeitskriterien von beträchtlicher Bedeutung für die Unabhängigkeit des Gerichtes seien.⁶⁰⁰ Insbesondere in Ländern, die gerade eine Revolution erlebt haben, erscheine

⁵⁹⁶ Siehe Sólyom (Fn. 560).

⁵⁹⁷ Vgl. das Gutachten der Experten H.-H. Klein und Hartwig (Fn. 561).

⁵⁹⁸ Vgl. Sólyom (Fn. 560).

⁵⁹⁹ So der Vorschlag der Experten H.-H. Klein und Hartwig (Fn. 561).

⁶⁰⁰ Vgl. CDL (98) 059.

die Benennung von Richtern, die in Verbindung mit dem vorherigen Régime stünden, widersprüchlich.⁶⁰¹ Die Stellungnahme weist diesbezüglich auch auf die Verbindungen von Verfassungsrechtsprechung und Politik hin. Wie die Rechtsvergleichung zeige, so ein Berichterstatter in einer Stellungnahme zur Rechtslage in der *Russischen Föderation*, bemühen sich alle demokratischen Länder, die Unabhängigkeit der Justiz von der Politik zu sichern. Dies gelte insbesondere für Verfassungsrichter, da es ihre Aufgabe sei, über die politischen Machthaber Recht zu sprechen und die Verfassung zu schützen.⁶⁰²

Entsprechend rigoros versucht auch die Venedig-Kommission mittels ihrer Stellungnahmen, die Unabhängigkeit der neuen Verfassungsgerichte in dieser Beziehung zu schützen. So drängt sie zum Beispiel Lettland und die Russische Föderation zur Einführung des Erfordernisses einer qualifizierten Mehrheit bei der Wahl der Richter durch das Parlament. Außerdem spricht sie sich mehrfach gegen die Möglichkeit einer Wiederwahl von einzelnen Richtern aus. Lettland, die Russische Föderation sowie die Ukraine haben daraufhin eine solche Möglichkeit ausgeschlossen. Diese Staaten haben zudem die Wählbarkeitskriterien an den Empfehlungen der Kommission ausgerichtet.

Viele Gutachten des Expertengremiums verdeutlichen ebenso, dass zwischen dem Schutz der Unabhängigkeit und der Förderung anderer für den Erfolg der neuen Gerichte unabdingbarer Faktoren ein wechselseitiger Bezug besteht. Dass an der Ernennung der Richter nach Auffassung der Kommission möglichst mehrere Organe beteiligt sein sollten, dient beispielsweise nicht nur der Unabhängigkeit der Gerichte. Über die Beteiligung unterschiedlicher Organe finden vielmehr zugleich die verschiedenen hierin vertretenen politischen und rechtlichen Tendenzen Zugang zum Verfassungsgericht. Somit kann auch die Ausgewogenheit der Entscheidungen des Gerichtes gewährleistet werden.

Die Kommission wendet sich ferner im Fall der Russischen Föderation erfolgreich gegen eine Einschaltung der Öffentlichkeit bei der Begutachtung

⁶⁰¹ In der Stellungnahme wird an dieser Stelle Steinberger (Fn. 199), S. 42, zitiert.

⁶⁰² Siehe Marques Guedes (Fn. 513).

der Kandidaten für das Amt des Verfassungsrichters. Sie legt immer wieder Wert auf die Qualifikation, Berufserfahrung und Reputation der möglichen Verfassungsrichter. Auch rät sie mit Blick auf die Legitimation der Richter, dass für diese möglichst breite Mehrheiten in den für die Wahl zuständigen Gremien gefunden werden sollten.

Diese Empfehlungen der Experten richten sich darauf, den Anschein der Parteilichkeit des Verfassungsgerichtes zu vermeiden sowie das Ansehen der einzelnen Richter und damit die Autorität des gesamten Gerichtes zu fördern. Hierbei besteht auch ein Zusammenhang zu dem Problem des Vollzuges von Entscheidungen der Verfassungsgerichte.⁶⁰³ Denn je größer die Autorität eines Gerichtes, desto seltener werden sich Schwierigkeiten im Hinblick auf die Befolgung einzelner Entscheidungen ergeben.

b) Organisation

Nur wenn die neuen Verfassungsgerichte zugleich auch über eine effiziente Organisationsstruktur verfügen, können sie den erwarteten Beitrag zum Aufbau der Demokratie in Mittel- und Osteuropa leisten.⁶⁰⁴

aa) Größe der Verfassungsgerichte

In diesem Zusammenhang spielt insbesondere die Größe der einzelnen Gerichte eine Rolle in der Arbeit der Venedig-Kommission. So sah ein Verfassungsentwurf in *Georgien* vor, dass das Verfassungsgericht aus acht Richtern bestehen sollte. Die Venedig-Kommission weist auf – angesichts der geraden Anzahl der Richter – mögliche Schwierigkeiten bei der Mehrheitsfindung hin.⁶⁰⁵ Sie empfiehlt, das Gericht um ein neuntes Mitglied zu erweitern oder der Stimme des Vorsitzenden in Fällen, in denen keine Mehrheit zustande kommt, die ausschlaggebende Bedeutung zu geben. Entsprechend der ersten Variante dieses Vorschlages besteht das georgische Verfassungsgericht heute aus neun Richtern; vgl. Artikel 88 II der Verfassung der Republik Georgien.

⁶⁰³ Dieses Problem ist ebenfalls Gegenstand der Arbeit der Venedig-Kommission; vgl. zum Beispiel: Seminar on the Execution of Decisions of the Constitutional Court, in: CDL-JU (99) 029. Siehe hierzu auch unten: *Abschnitt D. I. 6c*).

⁶⁰⁴ Vgl. Steinberger (Fn. 199), S. 40.

⁶⁰⁵ In: CDL (94) 013 zu dem Entwurf: CDL (94) 008.

Eine Stellungnahme der Kommission zu einem Entwurf des georgischen Verfassungsgerichtsgesetzes steht zu der obigen Empfehlung allerdings im Widerspruch: Die neu errichteten Verfassungsgerichte müssten in der Regel zahlreiche Beschwerden der Bürger bearbeiten, was relativ viel Zeit in Anspruch nehme. Da zu erwarten sei, dass es dem Verfassungsgericht in Georgien ähnlich gehen werde, rät die Kommission in dieser Stellungnahme die Anzahl der Mitglieder des Gerichtes von acht auf zwölf zu erhöhen.⁶⁰⁶ Auch Artikel 5 des neuen Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik Georgien⁶⁰⁷ legt allerdings die Zahl der Mitglieder auf neun fest.

Ähnliche Gegensätze innerhalb einzelner Stellungnahmen der Venedig-Kommission tauchen bei der Begutachtung von Gesetzesentwürfen der *Republik Lettland* auf. Dort äußert ein Berichterstatter zunächst seine Zweifel, ob die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle in einem kleinen Land wie Lettland überhaupt die Existenz eines Verfassungsgerichts mit fünf gut bezahlten Richtern rechtfertige.⁶⁰⁸

Auch nach Ansicht eines weiteren Berichterstatters ist die Anzahl der Verfassungsrichter zu gering.⁶⁰⁹ Eine andere Stellungnahme zu demselben Entwurf empfiehlt hingegen sogar die Benennung von Ersatzrichtern.⁶¹⁰ Die Verfassungsbeschwerde werde die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle vervielfachen. Außerdem sei es schwierig, verschiedene Senate einzurichten, welche diese Beschwerden entscheiden. Wenn solche Senate aus drei Richtern bestehen sollten, müsse die Anzahl der Richter insgesamt auf sieben oder neun erhöht werden, um zwei oder drei Senate einzurichten.

Schließlich seien bei einer Zusammensetzung aus fünf Richtern für die Beschlussfähigkeit vier Richter notwendig. Dies sei sehr unpraktisch: es bestehe immer die Möglichkeit, dass einer der Richter krank werde und einer der anderen Richter vorübergehend abwesend oder für einen bestimmten Fall ausgeschlossen sei. Die optimale Festlegung der Anzahl der Richter, welche sowohl die Bevölkerungsanzahl als auch die Zahl der zu erwartenden

⁶⁰⁶ In: CDL (95) 043.

⁶⁰⁷ In: CDL (99) 007.

⁶⁰⁸ Siehe CDL (94) 038 zu dem Entwurf in: (94) 020.

⁶⁰⁹ Vgl. Garlicki (Fn. 548).

⁶¹⁰ Siehe CDL (94) 039 zu dem Entwurf in: (94) 020.

den Fälle berücksichtige, läge daher bei Neun.

In Artikel 3 des Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik Lettland⁶¹¹ hat sich der dortige Gesetzgeber schließlich für eine Besetzung des Verfassungsgerichtes mit sieben Richtern entschieden.

Für zu groß hielt die Venedig-Kommission die Verfassungsgerichte in den Entwürfen der *Ukraine* und der *Russischen Föderation*.⁶¹² Die große Zahl der Mitglieder mache es schwer, endgültige Entscheidungen zu finden.

Entsprechend dem ukrainischen Entwurf sollte das Gericht aus 25 Mitgliedern bestehen. Das dortige Verfassungsgericht setzt sich heute gemäß Artikel 148 I der Verfassung der Ukraine aus 18 Richtern zusammen. Das russische Verfassungsgericht ist mit 19 Mitgliedern weiterhin das größte Gremium dieser Art; vgl. Artikel 4 I des Verfassungsgerichtsgesetzes der Russischen Föderation.

Dem *ungarischen* Gesetzgeber empfiehlt ein Berichterstatter der Kommission, dass die Zahl der Verfassungsrichter ungerade sein solle.⁶¹³ Ansonsten sei die Verantwortung des Präsidenten des Gerichtes, dessen Votum bei Stimmgleichheit den Ausschlag gibt, zu groß. Heute besteht das dortige Verfassungsgericht gemäß § 32 / A IV der ungarischen Verfassung aus elf Mitgliedern.

bb) Unterteilung in Senate

Einen weiteren organisatorischen Gesichtspunkt betrifft die Stellungnahme der Venedig-Kommission zu dem Entwurf eines Verfassungsgerichtsgesetzes für die *Russische Föderation*: Der Berichterstatter hält es in seiner Stellungnahme für durchaus angebracht, die Arbeit des Verfassungsgerichtes aus Gründen der Rationalisierung – wie in Artikel 20 I, II und 45 des Entwurfes vorgesehen – auf zwei organisatorisch und personell getrennte Senate aufzuteilen.⁶¹⁴

Allerdings kritisiert er das System der Zuteilung der jeweiligen Entschei-

⁶¹¹ In: CDL (2001) 004.

⁶¹² Bartole zur Ukraine in: CDL (93) 010; Zlinsky zur Russischen Föderation in: CDL (94) 016.

⁶¹³ Siehe Malinverni in: CDL (95) 045; inhaltlich identisch mit CDL (95) 073 und CDL-INF (96) 002.

⁶¹⁴ Vgl. hierzu Steinberger in: CDL (94) 017 zu dem Entwurf in: CDL (94) 014.

dungen.⁶¹⁵ So entscheide das Plenum, also alle Richter des Verfassungsgerichtes zusammen, welche Fälle die einzelnen Senate behandeln. Zudem bemängelt der Berichterstatter, dass die Zusammensetzung der Senate jedes Jahr neu überprüft werde.

Es werden sich seiner Ansicht nach innerhalb des Gerichtes Gruppen bilden, die im Hinblick auf die Rolle des Verfassungsgerichtes und die Auslegung der Verfassung die gleiche oder ähnliche Meinungen vertreten. Diese Situation sei im Laufe der Zeit dafür empfänglich, die Entscheidungen sowohl über die Zusammensetzung der Senate als auch über die Zuordnung der einzelnen Fälle zu beeinflussen. Hierunter könne das Vertrauen in das Gericht und sein öffentliches Ansehen leiden.

Die Vorschläge des Berichterstatters zur Vermeidung von Manipulationen sind, die Richter per Los den einzelnen Kammern zuzuteilen bzw. für einen bestimmten Zeitraum – möglichst drei Jahre – bestimmte Kategorien von Sachverhalten festzulegen, die dann immer von der dafür zuständigen Kammer behandelt werden.

Diese Empfehlungen der Kommission finden sich heute zumindest teilweise in dem Verfassungsgerichtsgesetz der Russischen Föderation wieder. Artikel 20 II 2 bestimmt, dass die personelle Zusammensetzung der Senate durch Auslosung festgelegt wird. Diese Zusammensetzung darf gemäß Artikel 20 V nicht länger als drei Jahre hintereinander unverändert bleiben.

cc) Eigener Haushalt

Dass die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtes auch von einem eigenen Haushalt abhängt, der von dem Gericht selbst verwaltet werde, unterstreicht die Venedig-Kommission im Hinblick auf einen Verfassungsentwurf der *Ukraine*.⁶¹⁶ Der einschlägige Artikel 147 des Entwurfes solle um eine Regel wie in Artikel 129 dieses Entwurfes ergänzt werden, wonach der Staat die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel und angemessene Bedingungen für die Arbeit der Gerichte gewährleistet.

Die Kommission konnte bereits in einer späteren Stellungnahme zu einem neuen Entwurf feststellen, dass ihr Hinweis umgesetzt worden ist. Gemäß

⁶¹⁵ Ebenso die Stellungnahme von Zlinsky in: CDL (94) 016.

⁶¹⁶ Siehe: CDL (96) 020 zu dem Verfassungsentwurf in: CDL (96) 015.

Artikel 31 des Verfassungsgerichtsgesetzes beinhaltet der Staatshaushalt nunmehr einen separaten Posten für das Verfassungsgericht.⁶¹⁷

5. Verfahren

Für den Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit konstatierten die Teilnehmer der von der Venedig-Kommission organisierten Konferenz der Präsidenten der Verfassungsgerichte und anderer zur Verfassungskontrolle zuständiger Gerichte bereits 1990 eine immer stärkere Angleichung der Systeme innerhalb Westeuropas.⁶¹⁸ Hinzu kommt, dass auch die Unterschiede zwischen dem amerikanischen und dem österreichischen Modell der Verfassungskontrolle aufgrund der Wirkung von Entscheidungen der obersten Gerichte, insbesondere der *stare-decisis*-Regel⁶¹⁹, in den Ländern mit diffuser Kontrolle immer unschärfer werden.⁶²⁰

Neben der Entscheidung der mittel- und osteuropäischen Staaten für das österreichische Modell der separaten Verfassungsgerichtsbarkeit gewinnt daher vor allem die Ausgestaltung der einzelnen Verfahren vor den Verfassungsgerichten der jeweiligen Länder an Bedeutung.⁶²¹

Dementsprechend besteht auch die Venedig-Kommission auf einer diesbezüglichen Klarheit der Gesetze in den einzelnen Ländern. So betont der Berichterstatter im Falle *Albaniens*, dass – wenn schon die Vorschriften zu den Verfahrensarten in der Verfassung⁶²² nicht eindeutig seien – diese zumindest im Verfassungsgerichtsgesetz deutlicher gemacht werden sollten.⁶²³ In einem Land ohne eine Tradition im Bereich der Verfassungsrechtsprechung erscheine es angebrachter, die unklaren Verfassungsvorschriften anhand allgemeiner Verfahrensregeln anwendbar zu machen und nicht der Entscheidung des Verfassungsgerichtes, das „allein der Verfassung untersteht“, in jedem Einzelfall neu zu überlassen. Das Verfassungsgericht solle

⁶¹⁷ Vgl. CDL (97) 001.

⁶¹⁸ Siehe hierzu: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24); von Beyme (Fn. 342), S. 37; Brunner (Fn. 43), S. 9.

⁶¹⁹ Siehe hierzu oben: *Abschnitt C. II. 1.*

⁶²⁰ Vgl. auch die Stellungnahme von Steinberger in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 56.

⁶²¹ Vgl. auch von Brünneck (Fn. 22), S. S. 30 und 41; Cappelletti/ Ritterspach (Fn. 335), 89ff..

⁶²² Diese sind geregelt in Artikel 131 der Verfassung der Republik Albanien.

sich nicht nur an der Verfassung, sondern auch an den in Einklang mit der Verfassung stehenden Gesetzen orientieren.

Gemäß Artikel 3 des aktuellen Verfassungsgerichtsgesetzes bleibt das Gericht zwar allein an die Verfassung gebunden. In Kapitel VII (Artikel 48 – 70) des Gesetzes sind jetzt allerdings detaillierte Vorschriften zu den einzelnen Verfahrensarten enthalten.

Dass die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtes nicht eindeutig geregelt seien, kritisiert ein Berichterstatter auch im Hinblick auf einen Verfassungsentwurf der *Russischen Föderation*.⁶²⁴ Wie die Kompetenzen des Verfassungsgerichtes sich von denen des so genannten *Superior Judicial Office* unterscheiden, werde aus jenem Entwurf nicht hinreichend deutlich.⁶²⁵ Der Berichterstatter hält es zudem für angebrachter, das Verfassungsgericht – und nicht das *Superior Judicial Office* – infolge seiner Befugnisse im Bereich der Kontrolle der Einhaltung der Verfassung auch mit der Zuständigkeit zur Auslegung der Verfassung zu betrauen. Die Einrichtung eines Verfassungsgerichtes impliziere, dass allein diese Gerichtsbarkeit das Recht besitzen solle, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen zu überprüfen.

Die Venedig-Kommission stellt aber bereits in einer Stellungnahme zu einem späteren Entwurf fest, dass der Artikel 125 der Verfassung der Russischen Föderation nun klar die Kompetenzen des Verfassungsgerichtes beschreibt und dem Gericht auch die alleinige Zuständigkeit zur Auslegung der Verfassung überträgt.⁶²⁶

Alle Verfassungsgerichte verfügen über eine Vielzahl unterschiedlicher Zuständigkeiten. Da diese Zuständigkeiten teilweise an die spezifischen Besonderheiten der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen geknüpft sind, wird hier allein auf die wichtigsten Regelungsbereiche und Kompetenzen der jeweiligen Gerichte eingegangen.

⁶²³ Siehe Bartole in: CDL (99) 057.

⁶²⁴ Siehe Pimentel in: CDL (93) 044 zu dem Entwurf in: CDL (93) 031.

⁶²⁵ Siehe hierzu die Art. 121 und 125 des Entwurfes der Verfassung der Russischen Föderation (in: CDL (93) 031).

⁶²⁶ Vgl. CDL (94) 011 zu dem Entwurf in: CDL (93) 056.

a) Antragspflicht und -berechtigung

Die Verfassungsgerichte sollten zunächst nach Ansicht der Venedig-Kommission ihre Prüfungsbefugnisse nur auf Antrag ausüben. Wenn ein Verfassungsgericht – wie in einem Verfassungsentwurf der Republik *Moldawien* vorgesehen – „auf eigene Initiative“ tätig werden kann, bezeichnet sie dies als „ungewöhnlich“.⁶²⁷ Gemäß Artikel 135 I a) der Verfassung der Republik Moldawien übt auch der dortige Verfassungsgerichtshof heute die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit nur „auf Antrag“ aus.

Die Frage, wer berechtigt ist, Anträge an das Verfassungsgericht zu stellen, hält die Kommission für derart wichtig, dass sie in der Verfassung und nicht allein im Verfassungsgerichtsgesetz geregelt werden sollte. Ebenfalls im Hinblick auf den moldawischen Entwurf kritisiert der Berichterstatter, dass hierin eine exakte Bestimmung zur Antragsberechtigung fehle.⁶²⁸ Artikel 135 II der Verfassung der Republik Moldawien trifft diesbezüglich noch immer keine Regelung und verweist auf das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof.

Auch im Fall eines Verfassungsentwurfes der *Russischen Föderation* beklagt die Venedig-Kommission zunächst, der Entwurf enthalte keine genaue Definition der Personen, die antragsberechtigt vor dem Verfassungsgericht seien.⁶²⁹ Schon bei einer ihrer späteren Begutachtungen bemerkt die Kommission jedoch, dass der Artikel 125 der Verfassung der Russischen Föderation nun klar die Antragsberechtigten benennt.⁶³⁰

aa) Antragsrecht der Minderheit im Parlament

Eine besonders wichtige Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit bestehe nach Auffassung der Venedig-Kommission darin, die Rechte und Interessen von Gruppen im Parlament zu schützen, die dort nicht über eine Mehrheit verfügen. Dies setze allerdings auch voraus, dass eine Minderheit aus den Reihen des Parlamentes einen Antrag an das Verfassungsgericht stellen darf. Das Fehlen einer solchen Möglichkeit einzelner Gruppierungen innerhalb der Volksvertretung wird von der Kommission zum Beispiel ange-

⁶²⁷ Vgl. Özbudun in: CDL (93) 051.

⁶²⁸ So Özbudun in: CDL (93) 051.

⁶²⁹ Vgl. Pimentel in: CDL (93) 044 zu dem Entwurf in: CDL (93) 031.

sichts des Entwurfes eines Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik *Aserbaidshan* gerügt.⁶³¹

Für eine wichtige Rolle des Gerichtes bei der Etablierung des Rechtsstaates sei die Antragsberechtigung von Minoritäten eine Voraussetzung. Wenn diese das Recht hätten, ein Verfahren vor dem Verfassungsgericht zu initiieren, könne das Gericht nach Meinung der Venedig-Kommission zugleich dazu beitragen, einen politischen Konflikt im Hinblick auf die Verabschiedung einer Gesetzesvorlage zu verhindern. Gemäß Artikel 130 III der Verfassung der Republik Aserbaidshan ist weiterhin nur die Nationalversammlung vor dem Verfassungsgericht antragsberechtigt.

In Anbetracht der Vorschläge des *weißrussischen* Präsidenten zur Änderung der Verfassung des Landes kritisiert die Venedig-Kommission gleichfalls, dass das Verfassungsgericht nicht länger von einer Minderheit der Abgeordneten angerufen werden können soll, sondern nur noch von der gesamten Kammer.⁶³² Da die Opposition danach keine Möglichkeit mehr habe, die Verfassungsmäßigkeit einer Norm durch das Verfassungsgericht überprüfen zu lassen, werde die Bedeutung des Verfassungsgerichtes erheblich beeinträchtigt. Entsprechend dem Artikel 116 III der Verfassung der Republik Weißrussland ist heute neben anderen Verfassungsorganen trotz der Bedenken der Kommission nur die Repräsentantenkammer als solche berechtigt, Anträge an das Verfassungsgericht zu stellen.

Im Fall der Republik *Georgien* hält es die Kommission ebenfalls für ratsam, einer bestimmten Anzahl der Mitglieder der Minderheiten in den beiden Parlamentskammern das Recht zu geben, beim Verfassungsgericht einen Antrag zumindest auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Statute der Kammern stellen zu können.⁶³³ Heute ist entsprechend Artikel 89 I der Verfassung der Republik Georgien ein Fünftel der Gesamtmitgliederzahl des Parlamentes antragsberechtigt im Hinblick auf alle in jenem Artikel genannten Verfahren.

Im Falle von Streitigkeiten zwischen dem Parlament auf der einen und dem

⁶³⁰ Siehe: CDL (94) 011 zu dem Verfassungsentwurf in: CDL (93) 056.

⁶³¹ Vgl. CDL-INF (96) 010.

⁶³² Siehe CDL-INF (96) 008 zu den Vorschlägen des Präsidenten in: CDL (96) 090.

⁶³³ Vgl. CDL (94) 013.

Präsidenten bzw. der Regierung auf der anderen Seite neige – so die Venedig-Kommission in ihren an die *Republik Lettland* adressierten Gutachten – das Parlament je nach Parteiräson zur Nachsichtigkeit gegenüber der einen oder anderen Seite.⁶³⁴ Hierzu im Gegensatz werde die Meinung der Opposition stehen. In einer solchen Situation versuche die Minderheit wahrscheinlich eifriger die Verfassung zu schützen als die Mehrheit.

Nach dem deutschen Grundgesetz seien daher alle in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile des Parlamentes (und nicht nur der Bundestag insgesamt) im Organstreitverfahren antragsberechtigt. Gemäß Artikel 17 I 3) des lettischen Verfassungsgerichtsgesetzes ist heute auch eine Gruppe, die aus zumindest 20 Abgeordneten besteht, antragsberechtigt vor dem Verfassungsgericht.

bb) Resümee

Verfahren zwischen einzelnen Verfassungsorganen sind angesichts der parteipolitischen Verbindungen relativ selten. Der Minderheitenschutz spielt dagegen eine größere Rolle. Neben einer genauen Benennung der Antragsberechtigten legen die Berichterstatter der Venedig-Kommission daher vor allem darauf Wert, dass auch die Oppositionen bzw. parlamentarische Minderheiten ein Recht haben, das Verfassungsgericht anzurufen. In Georgien und Lettland wurden alle diesbezüglichen Vorschläge der Berichterstatter bereits umgesetzt. In Aserbaidshan und Weißrussland fanden sie noch keine Berücksichtigung.

b) Präventive – Repressive Kontrolle

Die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Verfassungskontrolle stattfinden soll, gehört zu den grundsätzlichen, bei der Errichtung von neuer Verfassungsgerichtsbarkeit diskutierten Themen.⁶³⁵ Es gibt hierzu zwei Modelle: die ‚präventive‘ und die ‚repressive Kontrolle‘. In einem System der ‚präventiven Kontrolle‘ überprüfen die Verfassungsgerichte – im Gegensatz zum ‚repressiven Modell‘ – bereits vor Inkrafttreten eines Normativaktes dessen Ver-

⁶³⁴ Siehe das Gutachten von H.-H. Klein und Hartwig (Fn. 561) und auch die Stellungnahme von Garlicki (Fn. 548).

⁶³⁵ Vgl. insgesamt hierzu und zu den anschließenden grundsätzlichen Argumenten Steinberger (Fn. 199), S. 5.

fassungsmäßigkeit.⁶³⁶

aa) Grundsätzliche Argumentation

Vor- und Nachteile beider Modelle hat die Venedig-Kommission schon 1990 im Verlaufe des Treffens mit den Vertretern einzelner Verfassungsgerichte und anderer zur Verfassungskontrolle zuständiger Gerichte erörtert.⁶³⁷

(1) Vorteile der ‚präventiven Kontrolle‘

Ein System ‚präventiver Kontrolle‘ existiert beispielsweise in der fünften französischen Republik. Die Verfassung von 1958 legt fest, dass der Verfassungsrat bereits vor der Verkündung von Gesetzen über deren Verfassungsmäßigkeit entscheidet, so dass kein verfassungswidriges Gesetz in Kraft treten kann; vgl. Artikel 61 der Französischen Verfassung.⁶³⁸

Ein bedeutendes Argument für die ‚präventive Kontrolle‘ sei – so die unter anderem auf den Ergebnissen jener Konferenz beruhende Studie *Steinbergers* ‚Models of constitutional jurisdiction‘ – die hierdurch gewährleistete Rechtssicherheit. Die Verfassungsgerichte müssten innerhalb relativ kurzer Zeit eine frühe Entscheidung über das verfassungsrechtliche Problem treffen und erhöhen somit das Vertrauen in die gesamte Rechtsordnung. Dagegen entstünden bei einer nachträglichen Überprüfung aufgrund der langen Prüfungsdauer oft über Jahre andauernde, unsichere Schwebezustände.

Zudem vermeide eine präventive Überprüfung die Schwierigkeiten, welche mit der Erklärung der rückwirkenden Nichtigkeit (*ex-tunc*) einer über einen langen Zeitraum angewandten Norm verbunden seien. Auch das „Prestige des Gesetzgebers“ werde dann, wenn das Verfassungsgericht erst nach Inkrafttreten zu dem Schluss kommt, eine Norm stünde im Widerspruch zur Verfassung, geschmälert.

Ein weiterer Vorteil der ‚präventiven Kontrolle‘ bestünde insbesondere im Hinblick darauf, dass die Prüfung von Normen, die im Zusammenhang mit

⁶³⁶ So zum Beispiel auch Marques Guedes (Fn. 513).

⁶³⁷ Siehe hierzu: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24).

⁶³⁸ Hierzu und zum System der ‚präventiven Kontrolle‘ insgesamt: von Brünneck (Fn. 22), S. 36ff.; Fromont, Der französische Verfassungsrat, in: Starck/Weber (Fn. 341), S. 319ff.; Weber, Generalbericht: Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, in: Starck/Weber (Fn. 341), S. 64ff..

der Umsetzung einer Verpflichtung aus einem internationalen Vertrag verabschiedet werden, vor der Ratifikation dieser Abkommen möglich werde. Andernfalls ginge der jeweilige Staat eine internationale Verpflichtung ein und es bestünde zugleich die Gefahr, dass er zum Zweck der Erfüllung seine eigene Verfassung verletzen müsste.

(2) Vorteile der ‚repressiven Kontrolle‘

Allerdings sprechen auch gewichtige Gründe gegen eine ‚präventive Kontrolle‘. So sei eine Norm, bevor sie in Kraft tritt nur sehr schwer auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Häufig seien die tatsächlichen bzw. potenziellen Konsequenzen eines Rechtssatzes zu jenem Zeitpunkt noch nicht verlässlich einzuschätzen. Hierzu fehle die Kenntnis von der Anwendungspraxis. Auch wenn eine Norm im Hinblick auf ihren reinen Wortlaut als verfassungskonform erscheine, könne sie sich bei der Anwendung auf konkrete Sachverhalte als verfassungswidrig entpuppen.

Ferner müssten im Falle einer ‚präventiven Kontrolle‘ die fraglichen Normen in der Regel innerhalb weniger Wochen geprüft werden. Die Verfassungsrichter unterliegen bei ihrer Entscheidung über die Gesetzesentwürfe einem Zeitdruck. Ein qualitativ hochwertiges Urteil brauche indes Zeit und auch eine gewisse Distanz zum aktuellen politischen Tagesgeschäft.

Außerdem könnten sich die sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung eines Gesetzes herrschten, verändern, so dass dann auch die Verfassungsmäßigkeit einer Norm abweichend zu beurteilen wäre. Dieses Problem könne bei einer ausschließlich ‚präventiven Kontrolle‘ nicht gelöst werden. Im Fall der nachträglichen Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit bestünde hingegen die Möglichkeit, eine erneute Prüfung der jeweiligen Norm zu erlauben.

Schließlich gerate auch der Gesetzgeber, wenn das Verfassungsgericht den vorgelegten Entwurf für verfassungswidrig hielte und vor allem die Einleitung eines Verfahrens vor dem Gericht den Prozess der Verabschiedung des Gesetzes automatisch unterbreche, unter Zeitdruck. In einer solchen Situation wäre er, um ein lang andauerndes rechtliches Vakuum zu vermeiden, gezwungen, möglichst schnell einen neuen Entwurf zu erarbeiten.

Deshalb – so *Steinberger* in seiner Studie – sprechen vor allem auch prakti-

sche Erwägungen für ein System der ‚repressiven Kontrolle‘. Allerdings empfiehlt er, zumindest im Hinblick auf die im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen notwendigen Gesetze ausnahmsweise eine präventive Kontrolle zuzulassen.

bb) Einzelne Stellungnahmen

Die in der Studie angesprochenen Probleme tauchen in den späteren Stellungnahmen einzelner Berichterstatter wiederholt auf.

So stellt der Berichterstatter der Venedig-Kommission in seiner Stellungnahme zu einem Entwurf der Verfassung der *Russischen Föderation* zunächst die beiden Arten der Kontrolle vor, die grundsätzlich auch als ‚präventive‘ und ‚repressive Kontrolle‘ bekannt seien.⁶³⁹ Die ‚präventive Kontrolle‘ sei beispielsweise Frankreich die Regel.

Der betreffende Entwurf der Russischen Föderation sehe nun grundsätzlich eine ‚repressive Kontrolle‘ vor. Eine ‚präventive Kontrolle‘ werde dem Verfassungsgericht allein im Falle der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge erlaubt. Der Berichterstatter hält den Zeitpunkt, zu dem das Verfassungsgericht im Fall der ‚präventiven Kontrolle‘ tätig wird, für ungünstig. Vor der Verabschiedung würden die Vor- und Nachteile der jeweiligen Entscheidungen abgewogen. Gegenstand der Prüfung sei der schlichte vorbereitende Entwurf eines Gesetzes oder einer sonstigen Regelung. Unabhängig vom Inhalt der Entscheidung des Verfassungsgerichtes werde es immer jemanden geben, der eine solche Entscheidung als politisch motiviert ansehe. Diese Vermischung zwischen Justiz und Politik sei problematisch. Der Berichterstatter stellt in Frage, ob das Verfassungsgericht – obgleich nur in Verbindung mit internationalen Verträgen und Abkommen – dem Risiko ausgesetzt werden solle, seinen Ruf als objektiv und unbefangen in politischen Angelegenheiten zu verlieren.

Entsprechend Artikel 125 II d) der Verfassung der Russischen Föderation entscheidet das Verfassungsgericht heute nur über die Übereinstimmung von nicht in Kraft getretenen internationalen Verträgen der Russischen Föderation mit der Verfassung.

Im Gegensatz zu der Auffassung des Berichterstatters für die Russische

Föderation, der auch für den Fall der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge keine eindeutige Empfehlung für eine präventive Kontrolle abgibt, steht eine Stellungnahme zum *ungarischen* Verfassungsentwurf.⁶⁴⁰ Dort regt der Berichterstatter in seinem Gutachten an, dass die Überprüfung von internationalen Verträgen auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung jedenfalls vor der Ratifikation der Verträge stattfinden solle. Das Verfassungsgericht dürfe bei Widersprüchen zwischen der Verfassung und internationalen Verträgen, die bereits in Kraft getreten sind, unter keinen Umständen dazu ermächtigt sein, den Vollzug des Vertrages in Ungarn auszusetzen. Der Berichterstatter argumentiert vor allem damit, dass ein Vertrag nicht einseitig ausgesetzt werden könne. Vielmehr müsse gegebenenfalls die Verfassung geändert werden oder der Vertrag neu verhandelt werden.

Gemäß § 36 I des Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik Ungarn kann die verfassungsrechtliche Prüfung heute vor der Ratifikation des Vertrages beantragt werden. Stellt das Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit der angezweifelte Bestimmung des völkerrechtlichen Vertrages fest, so kann der völkerrechtliche Vertrag erst ratifiziert werden, wenn der Verfassungsverstoß beseitigt worden ist; vgl. § 36 II des Gesetzes.

Auch die Artikel 151 und 159 eines Verfassungsentwurfes der *Ukraine* führen im Hinblick auf völkerrechtliche Verträge sowie für den Fall einer Verfassungsänderung das Element der präventiven Kontrolle durch das Verfassungsgericht ein. Dies wird von der Venedig-Kommission nicht kritisiert.⁶⁴¹ Allerdings müsse noch in der Verfassung geklärt werden, ob die Schlussfolgerungen des Verfassungsgerichtes in diesen Fällen verbindlich seien oder nicht. Gemäß Artikel 151 der aktuellen Verfassung erstellt das Verfassungsgericht lediglich „Beschlüsse“ zur Übereinstimmung geltender internationaler Verträge der Ukraine oder solcher internationaler Verträge, die in den Obersten Rat der Ukraine zur Erteilung der Zustimmung eingebracht werden, mit der Verfassung. Auch in Artikel 159 der Verfassung, in dem die Verfassungsänderung geregelt wird, ist von einem „Beschluss“ die Re-

⁶³⁹ Vgl. Marques Guedes (Fn. 513).

⁶⁴⁰ Siehe Malinverni in: CDL (95) 045 (Die Stellungnahme ist inhaltlich identisch mit CDL (95) 073 und CDL-INF (96) 002).

⁶⁴¹ Siehe CDL (96) 020 zu dem Verfassungsentwurf in: CDL (96) 015.

de. In Artikel 150 sind im Gegensatz dazu die Fragen genannt, zu denen das Gericht „verbindliche“ und „endgültige Entscheidungen“ fasst.⁶⁴²

Dass zwischen präventiver und repressiver Kontrolle deutlich unterschieden werden sollte, empfiehlt die Venedig-Kommission im Verlauf der Beratungen über die Verfassung *Albaniens*. Sie schlägt alternative Texte vor, in denen einzelne Artikel eine präventive Kontrolle vorsehen. In diesen Fällen geht es allerdings insbesondere um völkerrechtliche Verträge oder Übereinkommen. Bei einem Treffen mit dem Verfassungsgericht wird von der Venedig-Kommission ebenfalls unterstrichen, es sollte sichergestellt werden, dass Verfahren der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge nicht vor einer Entscheidung des Verfassungsgerichtes abgeschlossen werden.⁶⁴³ Gemäß Artikel 51 des albanischen Verfassungsgerichtsgesetzes prüft das Gericht die Übereinstimmung internationaler Übereinkünfte mit der Verfassung, bevor diese ratifiziert werden; vgl. auch Artikel 131 a), b); 122 der Verfassung.

cc) Resümee

Letztlich sind alle Staaten, zu deren Entwürfen die Venedig-Kommission Stellungnahmen abgegeben hat, den Empfehlungen der Berichterstatter in dieser wichtigen Frage gefolgt und haben sich für das Modell der ‚repressiven Kontrolle‘ entschieden. In Übereinstimmung mit der Empfehlung der Studie von *Steinberger* lassen sie eine ‚präventive Kontrolle‘ im Falle der Prüfung von Gesetzen zu, die im Zusammenhang mit der Ratifikation internationaler Übereinkommen verabschiedet werden sollen.

Für eine ‚präventive Kontrolle‘ haben sich die Verfassungsgeber lediglich in *Estland*⁶⁴⁴ und *Rumänien*⁶⁴⁵ entschieden. Neben den bereits genannten

⁶⁴² Diesbezüglich stellt der Verfasser auf die englischen Übersetzungen des Verfassungstextes ab, in der zwischen *decision* (Artikel 150) und *determination* (Artikel 151) unterschieden wird (vgl. hierzu CDL (96) 015). In der deutschen Übersetzung der Verfassung bei Roggemann (Fn. 10), S. 1027, wird zwischen Beschlüssen (Artikel 150) und Gutachten (Artikel 151) differenziert. Dies widerspricht der Übersetzung des Verfassungsgerichtsgesetzes, in dem die Unterscheidung der Verfassung aufgegriffen wird (Artikel 61ff.), bei Brunner (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas, Band IV, Ukraine, 2.1.3.a, S. 21ff.. Dort wird ebenfalls zwischen *Entscheidungen* und *Beschlüssen* unterschieden.

⁶⁴³ Siehe hierzu: CDL (91) 037 und CDL (99) 077.

⁶⁴⁴ Vgl. Artikel 107 der Verfassung; Artikel 4 des „Law on Constitutional Review Court Procedure“.

Staaten, erfolgt auch in *Armenien*⁶⁴⁶, *Aserbaidshan*⁶⁴⁷, *Bulgarien*⁶⁴⁸, *Litauen*⁶⁴⁹ und *Slowenien*⁶⁵⁰ nur hinsichtlich internationaler Übereinkünfte eine „präventive“, ansonsten hingegen eine „repressive Kontrolle“ durch das jeweilige Verfassungsgericht.

c) Verfassungsbeschwerde

Die Möglichkeit des Zuganges der einzelnen Bürger zum Verfassungsgericht bezeichnet die Venedig-Kommission als ein „effektives Werkzeug“ zum Schutz der Menschenrechte.⁶⁵¹ Auch wenn der Begriff der Verfassungsbeschwerde in den einzelnen Staaten unterschiedliches bedeutet⁶⁵², wird doch das grundsätzliche Recht des Einzelnen zur Beschwerde gegen Gesetze und Urteile in zahlreichen Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen der mittel- und osteuropäischen Staaten ganz ausdrücklich begrüßt.⁶⁵³

aa) Bestandteil von Verfassungsgerichtsbarkeit

So charakterisiert ein Berichterstatter der Kommission die Verfassungsbeschwerde in seinem Gutachten zu einem Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes der *Republik Lettland* sogar als einen „notwendigen Bestandteil“ der Verfassungsgerichtsbarkeit.⁶⁵⁴ Die Verfassungsbeschwerde habe ihre Effektivität bereits in Ländern wie Deutschland, Österreich oder Spanien bewiesen. Zudem verweist er auf die Einführung in einigen osteuropäischen Ländern. Lettland hat die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde gegen einen Normativakt in Artikel 19.2 seines Verfassungsgerichtsgesetzes⁶⁵⁵ geregelt.

Im Fall der *Republik Georgien* hat die Venedig-Kommission bedauert, dass ein Verfassungsentwurf die Verfassungsbeschwerde zunächst nicht vor-

⁶⁴⁵ Vgl. Artikel 144 a) der Verfassung.

⁶⁴⁶ Vgl. Artikel 100 II der Verfassung.

⁶⁴⁷ Vgl. Artikel 130 III Nr. 6 der Verfassung.

⁶⁴⁸ Vgl. Artikel 149 I der Verfassung.

⁶⁴⁹ Vgl. Artikel 105 III der Verfassung; Artikel 73 III des Verfassungsgerichtsgesetzes.

⁶⁵⁰ Vgl. Artikel 160 II der Verfassung.

⁶⁵¹ So das Sekretariat der Venedig-Kommission in einem Memorandum zu den Resultaten eines Seminars zum lettischen Verfassungsgerichtsgesetz in: CDL (2000) 020.

⁶⁵² Hierzu insgesamt: Brunner, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, S. 1ff..

⁶⁵³ Vgl. hierzu: CDL (93) 021; CDL (94) 039; CDL (97) 059.

⁶⁵⁴ Siehe Garlicki (Fn. 548).

sah.⁶⁵⁶ Heute allerdings untersucht das Verfassungsgericht gemäß Artikel 89 I f) der Verfassung des Staates zumindest auch Beschwerden eines Bürgers im Hinblick auf *normative* Akte, die sich auf den Teil 2 der Verfassung des Landes beziehen. Dort sind die Grundrechte und Grundfreiheiten geregelt.

Der Wunsch *Armeniens*, eine Verfassungsbeschwerde einzuführen, wird von der Kommission ebenfalls explizit gelobt.⁶⁵⁷ Dies wäre ein positiver Schritt im Hinblick auf die Sicherung der durch die Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten der Bürger. Die Kommission war 1997 zu der Frage, ob eine Einführung der Verfassungsbeschwerde nach dem Wortlaut der damaligen Verfassung des Landes möglich sei, eingeschaltet worden. Als Einwand gegen diese Möglichkeit bringt die Venedig-Kommission vor, dass ein Recht des Bürgers zur Verfassungsbeschwerde normalerweise ausdrücklich in der Verfassung bzw. – wenn die Verfassung diesbezüglich offen ist – im Verfassungsgerichtsgesetz festgeschrieben sei. Da dies hier nicht der Fall sei, wäre eine Verfassungsänderung notwendig. Eine solche Änderung wird in Armenien diskutiert, ist aber bislang noch nicht erfolgt.⁶⁵⁸

Auch als ein Verfassungsentwurf der *Ukraine* vorsah, dass der einzelne Bürger nur mittels des „Vertreters für Menschenrechte des Parlamentes“ gegen die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen und Urteilen vorgehen könne, stieß dies auf Kritik der Venedig-Kommission. Eine solche Lösung verstoße nach Ansicht des Berichterstatters gegen das Prinzip der Gewaltenteilung, weil jener „Vertreter“ ein Repräsentant des Parlamentes sei. Die direkte Beschwerde beim Verfassungsgericht sei daher vorzuzugswürdig.⁶⁵⁹ In einer Stellungnahme zu einem neuen Entwurf bemängelt die Kommission dann zwar, dass dieser noch immer nicht die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde regele. Jedoch ist sie zufrieden damit, dass nun eine mit jener Beschwerdemöglichkeit vergleichbare „Verfassungseingabe“ im Ver-

⁶⁵⁵ Dokumentiert in: CDL (2001) 004.

⁶⁵⁶ Vgl. CDL (94) 013.

⁶⁵⁷ Siehe CDL (97) 059.

⁶⁵⁸ Vgl. den Entwurf in: CDL (2000) 102 (siehe insbesondere Artikel 101.5)).

⁶⁵⁹ Siehe hierzu: CDL (93) 007 und CDL (93) 029.

fassungsgerichtsgesetz geregelt ist⁶⁶⁰; vgl. die Artikel 42, 43 und 94 des Gesetzes. Verfassungsgrundlage hierfür bilde die Zuständigkeit zur Abgabe von „offiziellen Auslegungen“ der Verfassung gemäß Artikel 150 Nr. 2 der Verfassung.

bb) Maßnahmen bei einer Vielzahl von Beschwerden

Die neuen Demokratien zögerten teilweise bei der Einführung einer Verfassungsbeschwerde. Insbesondere hatten sie im Hinblick auf Beschwerden gegen Urteile Bedenken, ob die Verfassungsgerichte die damit verbundene Vielzahl der Anträge bewältigen können.⁶⁶¹

Im Rahmen eines Workshops der Venedig-Kommission wurden daher Maßnahmen vorgestellt, mittels derer eine eventuelle Überlastung des Verfassungsgerichtes durch eine Flut von Beschwerden vermieden werden kann.⁶⁶² Die möglichen Vorkehrungen betreffen die Bereiche der Zulässigkeitsvoraussetzungen, der prozessualen Bestimmungen und der organisatorischen Struktur des Verfassungsgerichtes.

Eine große Bedeutung gewinnt diesbezüglich das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung. In einer Stellungnahme zur Rechtslage in *Letland* weisen zwei Experten der Venedig-Kommission darauf hin, dass jene Zulässigkeitsvoraussetzung das Verfassungsgericht erstens davor schützen solle, mit Fällen überfrachtet zu werden, die auch von anderen Gerichten entschieden werden könnten.⁶⁶³ Zweitens eröffne sich dem Verfassungsgericht ein besseres Verständnis der Bedeutung und des Inhaltes einer Norm, wenn die Fälle bereits durch die jeweiligen Gerichte entschieden worden seien. Von dem Erfordernis der Rechtswegerschöpfung dürfe daher nur in sehr außergewöhnlichen Fällen abgesehen werden. Heute stellt Artikel 19.2 des Verfassungsgerichtsgesetzes klar, dass eine Verfassungsbeschwerde grundsätzlich erst nach Erschöpfung des Rechtsweges erhoben werden darf.

⁶⁶⁰ Vgl. CDL (97) 001.

⁶⁶¹ So zum Beispiel Apsītis, The possibility of reviewing individual complaints at the Constitutional Court of the Republic of Latvia, in: CDL-INF (98) 003. Apsītis, Richter am lettischen Verfassungsgericht, bezeichnete diese Angst auf Grundlage der Erfahrungen des Gerichtes als „grundlos“.

⁶⁶² Hierzu: von Paczensky, The constitutional complaint: avoiding excessive case-load, in: CDL-INF (98) 003. Von Paczensky stellt insbesondere die Voraussetzungen und Regelungen zur Verfassungsbeschwerde in Deutschland vor.

Dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Verfassungsbeschwerde konkretisiert worden sind, findet auch die Anerkennung eines weiteren für die Kommission tätigen Experten.⁶⁶⁴ Die Bürger müssten in Lettland nicht nur die konkrete Verletzung eigener Rechte geltend machen, sondern auch eine Beschwerdefrist von sechs Monaten einhalten sowie die Ausschöpfung aller sonstigen Möglichkeiten, die zur Durchsetzung dieser Rechte offen stehen, darlegen.

Auch im Falle *Albaniens* betont die Venedig-Kommission, die Erschöpfung des Rechtsweges solle in allen Fällen Voraussetzung eines Verfahrens vor dem Verfassungsgericht sein, nicht nur – wie in dem beurteilten Entwurf vorgesehen – bei der Verletzung des Rechtes auf ein faires Verfahren.⁶⁶⁵ In Albanien kann der Einzelne das Verfassungsgericht allerdings ohnehin nur dann anrufen, wenn er behauptet, in seinen justiziellen Grundrechten verletzt zu sein; vgl. Artikel 131 i) der Verfassung. Nur diesen Fall regelt dementsprechend auch Artikel 29 Nr. 2 Verfassungsgerichtsgesetz, indem er hierfür das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung vorschreibt.

In einem Gutachten zu einem Verfassungsentwurf der *Russischen Föderation* unterstreicht der Berichterstatter der Kommission erneut, ein Vergleich mit anderen Rechtsordnungen zeige, dass die Bürger in vielen Staaten berechtigt seien, persönlich und direkt das Verfassungsgericht anzurufen.⁶⁶⁶ In allen diesen Ländern habe die Flut an Beschwerden allerdings schnell zu Maßnahmen geführt, die einen übermäßigen Zufluss von Anträgen eindämmen sollten. Daher hätten andere Staaten indirekte Methoden vorgezogen, um die Zahl der Kontrollmechanismen zu erhöhen: sie führten neben den Verfahren, in denen bestimmte Maßnahmen „in concreto“ geprüft werden, auch Kontrollen „in abstracto“ ein. Gemäß Artikel 125 II a) der heutigen Verfassung der Russischen Föderation überprüft das dortige Verfassungsgericht ebenfalls, neben den Beschwerden einzelner Bürger, die Übereinstimmung von Bundesgesetzen und sonstigen Normativakten mit der

⁶⁶³ Vgl. das Gutachten der Experten H.-H. Klein und Hartwig (Fn. 561).

⁶⁶⁴ Siehe Pinelli in: CDL-JU (2000) 015; hierzu auch schon Sólyom (Fn. 560).

⁶⁶⁵ Siehe Solyóm in: CDL (99) 055.

⁶⁶⁶ Vgl. Marques Guedes (Fn. 513). Als Beispiele nennt Marques Guedes Deutschland, Österreich, die Schweiz sowie Mexiko und andere zentral- bzw. südamerikanische Staaten.

Verfassung losgelöst von konkreten Einzelfällen.

Auf die ausdrückliche Verankerung des Erfordernisses der Rechtswegerschöpfung hat der Gesetzgeber in der Russischen Föderation bislang aber – entgegen der Anregung der Venedig-Kommission⁶⁶⁷ – verzichtet; vgl. hierzu insbesondere die Artikel 96 ff. des Verfassungsgerichtsgesetzes.

cc) Resümee

Die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde bildet den Abschluss eines verfassungsrechtlich gewährleisteten Systemes zum Schutz der Individualrechte. Da auch nach Ansicht der Venedig-Kommission eine wichtige Funktion der Verfassungsgerichte in dem Schutz der Grundrechte der einzelnen Bürger besteht, erscheint es folgerichtig, dass die Berichterstatter die Einführung der Verfassungsbeschwerde ausnahmslos befürworten. Das größte Problem der jungen Demokratien besteht in der mit der Einführung verbundenen Vielzahl zu bearbeitender Anträge. Diesbezüglich hat die Kommission großen Wert auf die Zulässigkeitsvoraussetzung der Rechtswegerschöpfung gelegt.

Im Anschluss an die Stellungnahmen der Venedig-Kommission sind bereits in Georgien, Lettland und der Ukraine verschiedenen Formen der Verfassungsbeschwerde, zumeist beschränkt auf Normativakte, eingeführt worden. Auch einige andere Staaten in Mittel- und Osteuropa haben das Verfahren in ihren Gesetzestexten normiert.⁶⁶⁸ Ähnlich wie in Westeuropa gibt es aber auch eine ganz Reihe von Staaten, in denen eine Verfassungsbeschwerde nicht vorgesehen ist.⁶⁶⁹

d) Normenkontrollverfahren

Im Bereich der Prüfung von einzelnen Rechtsnormen auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigen Rechtsnormen kann zwischen der abstrakten Normenkontrolle, die losgelöst von einem konkreten Einzelfall beantragt wird und

⁶⁶⁷ Vgl. Steinberger in: CDL (94) 017 zu einem Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes in: CDL (94) 014.

⁶⁶⁸ Vgl. zum Beispiel: Artikel 131 i) der Verfassung Albaniens; Artikel 79 I der Verfassung Polens; Artikel 125 IV der Verfassung, Artikel 3 I, 1b) und 96 des Verfassungsgerichtsgesetzes der Russischen Föderation; Artikel 127 der Verfassung der Slowakei; Artikel 87 1 d) der Verfassung der Tschechischen Republik; § 32/ A (3) der Verfassung, Artikel 38 und 48 des Verfassungsgerichtsgesetzes von Ungarn.

nur mittelbar dem Individualrechtsschutz dient, sowie der konkreten Normenkontrolle unterschieden werden.⁶⁷⁰

aa) Abstrakte Normenkontrolle

Zu dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle hat die Venedig-Kommission nur sehr selten spezielle Stellungnahmen abgegeben.⁶⁷¹

Die abstrakte Normenkontrolle existiert insbesondere in Staaten, die sich für das Modell der konzentrierten Verfassungskontrolle entschieden haben. Sie ist dementsprechend in allen ost- und mitteleuropäischen Verfassungen vorgesehen.⁶⁷²

bb) Konkrete Normenkontrolle

Weitaus größere Bedeutung erlangte die aus Anlass eines konkreten Rechtsstreits, in welchem die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes auftaucht, angestrengte Normenkontrolle. Diese wird teilweise als das Verfahren bezeichnet, welches die Verfassungsgerichtsbarkeit am nachhaltigsten geprägt hat.⁶⁷³

Die konkrete Normenkontrolle wurde schon in der Studie von *Steinberger* als das „effektivste Instrument“ der Verfassungsrechtsprechung bezeichnet. Später betont die Kommission, dass auf das Verfahren ein ganz besonderes Augenmerk zu legen sei.⁶⁷⁴

(1) Einführung der konkreten Normenkontrolle

Auch wenn die konkrete Normenkontrolle für die Verfassungsgerichtsbarkeit von essenzieller Bedeutung ist, war die Einführung des Verfahrens

⁶⁶⁹ Vgl. hierzu: Brunner(Fn. 483); Tomuschat (Fn. 151), S. 266ff.

⁶⁷⁰ Auch die Venedig-Kommission weist darauf hin, dass es sich um Verfahren mit fundamentalen Unterschieden handle, zwischen denen streng unterschieden werden müsse; vgl. zum Beispiel die Stellungnahme in: CDL (99) 077.

⁶⁷¹ Eine Ausnahme bildet z.B. die Stellungnahme von Ragnemalm in: CDL (92) 007 zu dem Verfassungsentwurf der Republik Estland in: CDL (92) 005. Der Berichterstatter der Kommission betont aber nur, dass bei Einführung der abstrakten Normenkontrolle genau geklärt werden müsse, wie und durch wen sie beantragt werden kann.

⁶⁷² Vgl. zum Beispiel: Artikel 149 (1) Nr. 2 und 150 (1) der Verfassung Bulgariens; Artikel 135 (1) a) der Verfassung und Artikel 74 des Verfassungsgerichtsgesetzes Moldawiens; Artikel 144 a) der Verfassung Rumäniens; Artikel 125 II a) der Verfassung der Russischen Föderation; Artikel 150 Nr.1 der Verfassung der Ukraine; § 32/A der Verfassung und Artikel 1 b) und 21 (2) des Verfassungsgerichtsgesetzes von Ungarn.

⁶⁷³ So etwa Tomuschat (Fn. 151), S. 262.

⁶⁷⁴ Siehe zum Beispiel: CDL (94) 039; CDL (99) 077.

nicht in allen Staaten Mittel- und Osteuropas selbstverständlich.

Im Falle der *Ukraine* sah ein Verfassungsentwurf zwar vor, dass alle Menschenrechte und Freiheiten von den Gerichten geschützt werden.⁶⁷⁵ Nach Ansicht der Venedig-Kommission folgt hieraus, dass die in der Verfassung gewährleisteten Rechte und Freiheiten der Bürger insbesondere auch von den ordentlichen Gerichten gewährleistet werden müssen.⁶⁷⁶ Die Praxis in anderen Ländern zeige, dass Menschenrechtsverletzungen oft die Folge einer bloßen Anwendung von Gesetzen oder sonstigen Rechtsnormen seien, die ihrerseits im Widerspruch zur Verfassung stünden. In einem solchen Fall sollten die ordentlichen Gerichte, die eine Vorschrift – solange sie nicht durch das Verfassungsgericht für nichtig erklärt wurde – beachten müssen, die Möglichkeit haben, die Verfassungsmäßigkeit der Norm vom Verfassungsgericht überprüfen zu lassen. Der ukrainische Entwurf räume diese Option gemäß Artikel 150 II allerdings nur dem obersten Gerichtshof ein. Hierdurch werde ein effektiver Schutz der Menschenrechte erheblich beeinträchtigt.

In einer Stellungnahme zu einem neuen Verfassungsentwurf des Landes kann die Kommission dann allerdings bereits feststellen, dass mittlerweile das Verfassungsgerichtsgesetz in Artikel 83 ein Recht der ordentlichen Gerichte, die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Regelungen beim Verfassungsgericht zu beantragen, vorsieht.⁶⁷⁷ Jedoch kritisiert die Kommission in einem weiteren Gutachten, das Verfassungsgerichtsgesetz enthalte keine genauen Angaben dazu, wie die Fälle im Einzelnen an das Verfassungsgericht weitergeleitet werden.⁶⁷⁸ Zudem fehle eine Vorschrift, die regelt, inwiefern die Parteien des ursprünglichen Prozesses in das Verfahren vor dem Verfassungsgericht einbezogen werden. Dies führt die Kommission zum Teil darauf zurück, dass die konkrete Normenkontrolle nicht in der Verfassung geregelt sei. Eine diesbezügliche noch immer ausstehende Verfassungsänderung bleibe daher wünschenswert.

Angesichts ihrer Bedeutung für den Schutz der Grundrechte hat die Vene-

⁶⁷⁵ Siehe Artikel 50 des Verfassungsentwurfes in: CDL (96) 015.

⁶⁷⁶ In: CDL (96) 020.

⁶⁷⁷ Siehe: CDL (97) 001.

⁶⁷⁸ Siehe: CDL (97) 018.

dig-Kommission der *Republik Aserbaidshan* ebenfalls zur Einführung einer konkreten Normenkontrolle geraten.⁶⁷⁹ Dort erschien nach dem Entwurf eines Verfassungsgerichtsgesetzes zunächst fraglich, ob Bürger, die der Auffassung waren, dass ihre durch die Verfassung gewährten Rechte durch einen Rechtsakt verletzt worden seien, ihren Fall – sei es auch nur indirekt – vor dem Verfassungsgericht verhandeln lassen können. Mit Rücksicht auf das dortige System und das Risiko einer Überfrachtung des Verfassungsgerichtes verweist die Kommission in ihrer Stellungnahme auf eine Möglichkeit, welche die Verfassung bereits zulasse: Der Supreme Court könne autorisiert werden, alle Einwände der Verfassungswidrigkeit an das Verfassungsgericht weiterzuleiten. So könne sich das Verfassungsgericht auch in concreto mit der Verfassungsmäßigkeit von Normen befassen.

In dem neuen Artikel 4 des Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik Aserbaidshan erhält die Aufgabe des Gerichtes, die Menschenrechte zu schützen, eine neue Betonung. Entsprechend der geänderten Vorschrift können die Bürger im Falle der Verletzung ihrer Rechte und Freiheiten mittels der jeweils zuständigen Gerichte den Supreme Court anrufen und verlangen, dass der Fall an das Verfassungsgericht verwiesen wird, was im Ergebnis sogar der Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde nahe kommt.

(2) Vorlagepflicht

Im Verfahren der konkreten Normenkontrolle sollen allerdings nach Ansicht der Kommission nur die Gerichte, welche den Fall verhandeln, antragsberechtigt sein und nicht die Parteien des Rechtsstreits.⁶⁸⁰

Im Fall der *Republik Albanien* empfiehlt die Venedig-Kommission zudem, der Entwurf solle klarstellen, dass ein Gericht die *Pflicht* hat, den Fall direkt an das Verfassungsgericht weiterzuleiten, wenn es von der Verfassungswidrigkeit einer Vorschrift ausgeht.⁶⁸¹ Der Artikel 145 der Verfassung der Republik Albanien spricht heute dementsprechend nicht mehr nur von einem diesbezüglichen Recht. Wenn die Richter vielmehr zur Einschätzung gelan-

⁶⁷⁹ In: CDL-INF (96) 010.

⁶⁸⁰ So die Kommission zum Beispiel im Falle der Republik Georgien; vgl. CDL (94) 013 und CDL (95). Die Formulierung, nach der ein Antrag „auf Verlangen einer Partei“ gestellt wurde, ist dort aus dem entsprechenden Artikel des Verfassungsgerichtsgesetzes gestrichen worden (siehe: Artikel 20 des Gesetzes in: CDL (99) 007).

⁶⁸¹ In: CDL (91) 037.

gen, dass ein Gesetz der Verfassung widerspricht, setzen sie das Verfahren aus und verweisen die Sache an das Verfassungsgericht.

Ein Gericht solle *verpflichtet* sein, den Antrag zu stellen, wenn es von der Verfassungswidrigkeit der im konkreten Fall anzuwendenden Norm ausgeht, betonen die Experten der Venedig-Kommission auch im Hinblick auf einen Entwurf des Verfassungsgerichtes in der *Republik Lettland*.⁶⁸² Hierdurch werde das Entscheidungsmonopol des Verfassungsgerichtes in Bezug auf die Erklärung der Nichtigkeit einer Norm, die nicht mit der Verfassung in Einklang steht, abgesichert. Entsprechend Artikel 19.1 des aktuellen Verfassungsgerichtsgesetzes müssen die Gerichte in den dort genannten Fällen den Antrag an das Verfassungsgericht stellen.

In *Armenien* erlaubte der Artikel 7 des Verfassungsgerichtsgesetzes den Gerichten, eine Norm, die bei der Entscheidung eines konkreten Falles von Bedeutung ist und nach Auffassung des jeweiligen Gerichtes im Widerspruch zur Verfassung steht, nicht anzuwenden. In solchen Fällen soll das Gericht vielmehr direkt mit der Verfassung arbeiten.

Die Venedig-Kommission bezeichnet das armenische System als eine „cohabitation“ des amerikanischen und des westeuropäischen Modelles.⁶⁸³ Probleme könnten auftreten, wenn das normale Gericht und das Verfassungsgericht zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit einer Norm kämen. Jedoch sei dieser Fall schon durch das Verfassungsgerichtsgesetz des Landes geregelt: Die übrigen Gerichte sind danach an die Entscheidungen des Verfassungsgerichtes gebunden.⁶⁸⁴

Dennoch empfiehlt die Kommission im Ergebnis, die Verfassung bzw. das Verfassungsgerichtsgesetz dahingehend zu ändern, dass die Gerichte, welche eine entscheidungsrelevante Norm eventuell für verfassungswidrig halten, diese Frage an das Verfassungsgericht, das der oberste Hüter der Verfassung sein sollte, weiterleiten müssten.

Eine solche Vorlagepflicht der Gerichte fehlt jedoch auch in einem neuen

⁶⁸² Vgl. das Gutachten der Experten H.-H. Klein und Hartwig (Fn. 561).

⁶⁸³ Vgl. hierzu: CDL (97) 035, 038 und 059.

⁶⁸⁴ Insbesondere in CDL (97) 035 wird auch an den Fall gedacht, dass mehrere Gerichte unterschiedlich entscheiden. Dann hält es die Venedig-Kommission für sinnvoll, eine verbindliche Entscheidung des Verfassungsgerichtes herbeizuführen.

Verfassungsentwurf. Den einschlägigen Artikel 101. 1) dieses Entwurfes hält die Kommission diesbezüglich noch für zu ungenau.⁶⁸⁵

(3) Grad der Gewissheit hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit

Die Frage, bis zu welchem Grad sich das vorliegende Gericht hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit einer Norm sicher sein muss, war ebenfalls häufig Inhalt der Stellungnahmen der Venedig-Kommission.

So kritisierte ein Berichterstatter der Kommission zum Beispiel, dass gemäß Art. 101 des Entwurfes eines Verfassungsgerichtsgesetzes der *Russischen Föderation* schon bei bloßer Uneindeutigkeit („ambiguity“) hinsichtlich der Frage, ob die Norm in Einklang mit der Verfassung steht, die konkrete Normenkontrolle beantragt werden könne.⁶⁸⁶ Dies lade zu einer großen Anzahl von Anträgen durch die Gerichte ein; zumal die Normenkontrolle noch nicht einmal auf Regelungen beschränkt sei, die nach der Verfassung (12. Dezember 1993) verabschiedet worden seien. Unklarheiten und Zweifel im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit würden wahrscheinlich bei vielen Gesetzen auftauchen. Die Gerichte werden dann nach Ansicht des Berichterstatters dazu tendieren, diese Fragen an das Verfassungsgericht zu verweisen und so die Anzahl der von diesem zu behandelnden Fälle enorm erhöhen.

Er schlägt daher vor, dass die Gerichte nur in Fällen, in denen sie von der Verfassungswidrigkeit überzeugt („convinced“) seien, den Antrag auf Normenkontrolle stellen dürfen. Als zusätzliche Voraussetzung für die Zulässigkeit des Antrages empfiehlt er, dass die Gerichte die für die Verfassungswidrigkeit sprechenden Argumente im Detail erhärten müssten. Diese Lösung würde nicht nur dazu beitragen, das Verfassungsgericht vor einer Überlastung mit einer Vielzahl von Fällen zu schützen, sondern den Gerichten bewusst machen, dass auch sie – nicht nur das Verfassungsgericht allein – das Verfassungsrecht in Betracht ziehen und anwenden müssen. Der Berichterstatter betont in diesem Zusammenhang, dass, falls ein Gericht den Fall auf der Grundlage einer Norm entschieden habe, die es im Gegensatz zu einer Partei des Prozesses, für verfassungsmäßig halte, dem Bürger im-

⁶⁸⁵ Siehe: CDL (2000) 102.

⁶⁸⁶ Vgl. Steinberger in: CDL (94) 017 zu dem Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetz-

mer noch – (vorzugsweise) nach Erschöpfung des Rechtsweges – die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde offen stehe.

Die Artikel 101 ff. des aktuellen Verfassungsgerichtsgesetzes der Russischen Föderation regeln die konkrete Normenkontrolle. Gelangt ein Gericht zu dem Schluss, dass ein Gesetz, welches in der gegebenen Sache anzuwenden ist, gegen die Verfassung verstößt, muss es dieses dem Verfassungsgericht zur Überprüfung vorlegen; vgl. Artikel 101 des Verfassungsgerichtsgesetzes.⁶⁸⁷

Auch im Falle der *Republik Georgien* betont die Venedig-Kommission, das Gericht dürfe nur dann eine konkrete Normenkontrolle beantragen können, wenn es von der Verfassungswidrigkeit der anzuwendenden Norm überzeugt sei.⁶⁸⁸ Bloße Zweifel reichten diesbezüglich nicht aus. Das Verfassungsgericht dürfe dann allerdings nicht den gesamten Fall entscheiden, sondern nur die Frage der Verfassungsmäßigkeit der einzelnen Norm.

Die Gerichte müssen heute gemäß Artikel 89, 1. der Verfassung⁶⁸⁹ das Verfassungsgericht anrufen, wenn es eine hinreichende Grundlage („sufficient grounds“) für die Annahme gibt, dass der anzuwendende Normativakt zumindest teilweise nicht mit der Verfassung in Einklang steht. Nachdem das Verfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit der Norm entschieden hat, fällt das vorlegende Gericht sein Urteil in dem konkreten Fall; vgl. Artikel 20, 1., S. 2 des Verfassungsgerichtsgesetzes.

Im Hinblick auf Gesetzesentwürfe in der *Republik Lettland* hat die Venedig-Kommission zu diesem Problem sogar mehrere Stellungnahmen abgegeben.

So kritisierten Experten der Kommission, ein Entwurf ermögliche den Gerichten schon bei substantiellen Gründen („substantial grounds“) für die Vermutung, dass eine Norm verfassungswidrig sei, ein Verfahren der konkreten Normenkontrolle zu initiieren.⁶⁹⁰ Diese Formulierung sei zu ungenau und könne dazu führen, dass die Gerichte zu häufig einen entsprechenden

zes in: CDL (94) 014).

⁶⁸⁷ Hierzu die Übersetzung von Hartwig (Fn. 588).

⁶⁸⁸ Siehe: CDL (94) 013.

⁶⁸⁹ In: CDL (99) 007.

⁶⁹⁰ Vgl. das Gutachten der Experten H.-H. Klein und Hartwig (Fn. 561).

Antrag an das Verfassungsgericht stellen. Um eine Überlastung der Verfassungsrichter mit solchen Fällen zu vermeiden, empfiehlt die Stellungnahme, den Entwurf zu ändern. Voraussetzung für den Antrag auf eine konkrete Normenkontrolle solle die Überzeugung („conviction“) des Gerichtes von der Verfassungswidrigkeit der Norm sein.

Entsprechend einem späteren Entwurf kann das jeweilige Gerichte den Antrag auf konkrete Normenkontrolle stellen, wenn es vertritt („to hold“), dass die jeweilige Norm mit einer höherrangigen Bestimmung nicht in Einklang steht. Nach Meinung eines Berichterstatters solle es hingegen bereits ausreichen, wenn ein Gericht verdeutlicht, dass ein bestimmtes verfassungsrechtliches Problem entstanden und dieses für den konkreten Fall relevant ist.⁶⁹¹ Auch nach Ansicht eines Experten der Kommission ist die Voraussetzung in der Bestimmung zur konkreten Normenkontrolle zu eng formuliert.⁶⁹² Dies gelte insbesondere im Hinblick auf die übliche Abneigung der Zivilrichter, eine Norm tatsächlich für verfassungswidrig zu halten. Der Experte vertritt daher die Auffassung, dass ein Gericht schon bei substantiellen Fragen bezüglich der Verfassungsmäßigkeit einer Norm einen Antrag an das Verfassungsgericht stellen können sollte.

Zu den Abweichungen der einzelnen Berichterstatter untereinander nimmt ein Memorandum des Sekretariates Stellung, welches die Resultate eines Seminars zum lettischen Verfassungsgerichtsgesetz zusammenfasst.⁶⁹³ Dass die Richter an den ordentlichen Gerichten nur widerwillig zu der Schlussfolgerung gelangen, ein Gesetz sei verfassungswidrig, wird hierin ebenfalls betont. Reichten schon Zweifel aus, fiel es ihnen leichter, Anträge an das Verfassungsgericht zu stellen. Andererseits steige die Qualität des Begehrens, wenn das ordentliche Gericht zu dem Ergebnis der Verfassungswidrigkeit kommen müsse und verpflichtet wäre, die Gründe für seine Entscheidung mitzuliefern.

Der lettische Gesetzgeber hat im Ergebnis dann an seiner Entwurfsfassung festgehalten. Entsprechend Artikel 19.1 I 1) des Verfassungsgerichtsgesetzes ist Voraussetzung für den Antrag auf konkrete Normenkontrolle, dass

⁶⁹¹ Siehe Lavin in: CDL (99) 068 zu dem Entwurf in: CDL (99) 061.

⁶⁹² Siehe Schwartz in: CDL (99) 070 zu dem Entwurf in: CDL (99) 061.

das Gericht vertritt („to hold“), die Norm verstoße gegen höherrangiges Recht.

(4) Entscheidungserheblichkeit

Eine weitere Bedingung, auf welche die Venedig-Kommission in ihren Stellungnahmen achten musste, besteht darin, dass der Antrag eines Gerichtes nur erlaubt sein sollte, wenn die Frage der Verfassungsmäßigkeit für die Entscheidung des Falles auch tatsächlich ausschlaggebend ist. Eine bloße „direkte Verbindung“, wie sie Artikel 67 Nr. 1 des Verfassungsgerichtsgesetzes der *Republik Albanien* noch immer vorsieht, sei nicht ausreichend.⁶⁹⁴

Ein Experte der Kommission weist auch in einer Stellungnahme zum Verfassungsgerichtsgesetz der *Republik Lettland* darauf hin, dass das Gericht in seinem Antrag die Entscheidungserheblichkeit des Gesetzes darlegen muss.⁶⁹⁵ Diese Voraussetzung sei sehr wichtig, da die Gerichte somit nicht alle Bestimmungen, von denen sie annehmen, dass diese gegen die Verfassung verstoßen, überprüfen lassen können. Vielmehr dürfe die Norm nur dann Gegenstand des Verfahrens sein, wenn sie von dem Gericht bei der Beurteilung des jeweiligen Falles einzubeziehen wäre.

Lettland ist dieser Empfehlung gefolgt: Artikel 19.1 I 1) des Verfassungsgerichtsgesetzes schreibt heute vor, dass die Prüfung der fraglichen Norm nur beantragt werden kann, wenn diese in dem konkreten Fall hätte angewendet werden müssen.

(5) Resümee

Die konkrete Normenkontrolle hat eine große Bedeutung für die Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie ermöglicht den Verfassungsgerichten, die Rangfolge der Rechtsquellen – und hierbei insbesondere den Vorrang der Verfassung – zu überprüfen. Dementsprechend legt die Venedig-Kommission auch in ihren Stellungnahmen besonderen Wert auf eine genaue gesetzliche Normierung des Verfahrens in den neuen Gesetzen der mittel- und osteuropäischen Staaten. In den wenigen Fällen, in denen die Venedig-Kommission Stellungnahmen zu der Rechtslage in Staaten abgeben musste, die noch nicht zur Einführung der konkreten Normenkontrolle entschlossen

⁶⁹³ In: CDL (2000) 020.

⁶⁹⁴ Siehe: CDL (99) 077.

waren, wurden die Hinweise der Kommission ausnahmslos befolgt. Unterschiedliche Formen der konkreten Normenkontrolle sind in beinahe allen mittel- und osteuropäischen Staaten eingeführt worden.⁶⁹⁶

Das Verfahren der konkreten Normenkontrolle eröffnet jedem Fachgericht die Möglichkeit bzw. erlegt ihm die Pflicht auf, das Verfassungsgericht anzurufen, wenn es ein für die Entscheidung des konkreten Falles erhebliches Gesetz für verfassungswidrig hält. Die gesetzliche Regelung, wie sie die Venedig-Kommission in ihren Stellungnahmen empfohlen hat, präzisiert das Verhältnis der ordentlichen Gerichte zum Verfassungsgericht: Das Verfahren setzt voraus, dass jedes Gericht die Verfassung auslegen darf, um für sich die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit zu beantworten. Die Gerichte besitzen also Prüfungskompetenz. Die konkrete Normenkontrolle sichert dem Verfassungsgericht aber angesichts der Vorlagepflicht auch seine Monopolstellung im Hinblick auf die Erklärung der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen.⁶⁹⁷ Die Verwerfungskompetenz liegt somit allein beim Verfassungsgericht.

Hierdurch soll nicht nur verhindert werden, dass sich die Gerichtsbarkeit über den Willen der Legislative hinwegsetzt, sondern auch die Rechtseinheit und die Rechtssicherheit geschützt werden.

e) Sonstige Verfahrensarten

Neben den bisher behandelten Verfahrensarten wurden in den neuen Demokratien noch eine Reihe weiterer Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtes diskutiert und auch verankert.

aa) Organstreitverfahren

Die neuen Verfassungen der mittel- und osteuropäischen Staaten enthalten in ihren Kompetenzkatalogen Bestimmungen zu den Rechten und Pflichten der einzelnen Staatsorgane. Eventuelle Streitigkeiten im Hinblick auf die

⁶⁹⁵ Vgl. Pinelli in: CDL-JU (2000) 015.

⁶⁹⁶ Vgl. neben den bereits oben angesprochenen Staaten auch: Artikel 5 des „Law on the Constitutional Review Court Procedure“ in Estland; Artikel 106 I der Verfassung und Artikel 67 des Verfassungsgerichtsgesetzes von Litauen; Artikel 127, 130 III der Verfassung und Artikel 18 I d) des Verfassungsgerichtsgesetzes der Slowakei; eine Ausnahme bildet insofern Armenien (siehe Artikel 96 – 102 der Verfassung der Republik Armenien, in: CDL (2000) 025).

jeweiligen Kompetenzen sollten nach Ansicht der Venedig-Kommission die Verfassungsgerichte als „Hüter der Verfassung“ entscheiden.⁶⁹⁸ Fast alle Staaten in Mittel- und Osteuropa haben in ihren Verfassungen dementsprechend auch das Organstreitverfahren eingeführt.⁶⁹⁹ Die Venedig-Kommission musste zu den gesetzlichen Regelungen dieser Verfahrensart allerdings relativ selten kritische Stellungnahmen abgeben.

Sie sah sich lediglich im Fall der *Ukraine* gezwungen, für die Einführung des Organstreitverfahrens einzutreten.⁷⁰⁰ Der damalige Verfassungsentwurf des Landes enthielt nach Ansicht der Kommission ausführliche Kataloge zu den Kompetenzen einzelner Staatsorgane. Die Berichterstatter befürchteten aber, dass die darin enthaltenen Abgrenzungen nicht immer klar sind und sich infolge dessen Konflikte zwischen den einzelnen Organen ergeben. Daher erschien es notwendig, dem Verfassungsgericht die Zuständigkeit zu übertragen, diese Streitfälle zu entscheiden. Für den Fall von Kompetenzstreitigkeiten ist jetzt in dem Verfassungsgerichtsgesetz des Landes ein Verfahren vor dem Verfassungsgericht normiert; vgl. Artikel 75ff. des Gesetzes.⁷⁰¹

Eine Stellungnahme in Bezug auf die *Republik Lettland* enthält einen Kommentar zur Einführung eines Organstreitverfahrens.⁷⁰² Der polnische Berichterstatter betont einerseits, dass die neuen Verfassungsgerichte jegliche Verwicklung in politische Auseinandersetzungen vermeiden sollten. Die Versuchung, in solchen Angelegenheiten den Vermittler zu spielen, sei oft unwiderstehlich und die Erfahrung des russischen Zorkin Court möchte er als diesbezügliche Warnung verstanden wissen. Andererseits gäbe es zahlreiche Konflikte zwischen den Verfassungsorganen und die Verfassung erhalte dabei nicht immer die Beachtung, welche sie verdiene. Theoretisch sei dieses Verfahren also ein ausgezeichneter Bereich für die Arbeit des Verfassungsgerichtes. Die politischen Gefahren dürften jedoch nicht übersehen werden.

⁶⁹⁷ So bereits Steinberger (Fn. 199), S. 4.

⁶⁹⁸ Vgl. Steinberger (Fn. 199), S. 21.

⁶⁹⁹ Vgl. hierzu: CDL (2000) 015.

⁷⁰⁰ Siehe CDL (96) 020 zu dem Verfassungsentwurf in: CDL (96) 015.

⁷⁰¹ Vgl. hierzu: CDL (97) 001.

⁷⁰² Siehe Garlicki (Fn. 548).

bb) Absicherung der staatlichen Untergliederung

Wenn die Verfassung eines Staates föderale Prinzipien enthält und bestimmten staatlichen Untergliederungen, wie einzelnen Ländern, Regionen oder Gebietskörperschaften eigene Kompetenzen überträgt, sollte nach Ansicht der Venedig-Kommission das Verfassungsgericht auch über Streitfälle, die im Hinblick auf diesen untergliederten Aufbau entstehen, entscheiden.⁷⁰³ Nach Ansicht der Kommission spricht hierfür insbesondere, dass sich das Verfassungsgericht allein am Verfassungsrecht orientiert und damit die faktischen politischen Kräfteverhältnisse unberücksichtigt bleiben. Durch die Einbettung solcher Streitigkeiten in rechtliche Strukturen würden zudem sektionale Tendenzen unterbunden und die Akzeptanz der vertikalen Gewaltenteilung gefördert.

Im Verlauf einer Beratung der *Republik Lettland* sprechen sich zwei Experten der Venedig-Kommission ausdrücklich für die Einführung eines speziellen Verfahrens aus.⁷⁰⁴ Hierbei stellen sie zunächst fest, dass ein Interesse der örtlichen Verwaltung darin bestehe, die Geltung seiner eigenen Vorschriften aufrecht zu erhalten. Der lettische Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes gebe ihnen ein Antragsrecht, um deren Gültigkeit vor dem Verfassungsgericht einzufordern und zwar in der Regel nach Erschöpfung des Rechtsweges.

Ein anderer Weg zum Schutz ihrer Interessen wäre allerdings ein mit dem Organstreit vergleichbares eigenes Verfahren der „Beschwerde einer örtlichen Verwaltung“. Die Stellungnahme hält diese zweite Variante für zweckmäßiger. Denn die örtliche Verwaltung wolle ihre eigene Autonomie gegen Übergriffe der Regierung verteidigen. Hierzu müsse sie nicht nur die eigenen Vorschriften vor dem Verfassungsgericht überprüfen lassen können, sondern auch gegen Maßnahmen der Regierung vorgehen können. Heute sind die Räte der Gebietskörperschaften in Lettland gemäß Artikel 17 I 7) des Verfassungsgerichtsgesetzes berechtigt, die umfassende Überprüfung von Gesetzen und sonstigen Normativakten durch das Verfassungsge-

⁷⁰³ Vgl. Summary of discussions, in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 2; Steinberger (Fn. 199), S. 23f.

⁷⁰⁴ Vgl. das Gutachten der Experten H.-H. Klein und Hartwig (Fn. 561).

richt zu beantragen.⁷⁰⁵

In der großen Mehrzahl der Staaten Mittel- und Osteuropas, die sich für die Verankerung föderaler Grundsätze in ihren Verfassungen entschieden haben, ist das Verfassungsgericht heute auch für die Entscheidung der föderativen Streitverfahren zuständig.⁷⁰⁶

cc) Begutachtung und Initiativrecht

Die mittel- und osteuropäischen Staaten sahen in den Gesetzesentwürfen, die sie der Venedig-Kommission zur Untersuchung vorlegten, oftmals auch eine beratende Funktion der jeweiligen Verfassungsgerichte vor.

So soll zum Beispiel das Verfassungsgericht der *Russischen Föderation* gemäß Artikel 125 V der Verfassung auf Anfragen des Präsidenten, des Föderationsrates, der Staatsduma, der Regierung der Russischen Föderation und der Organe der gesetzgebenden Gewalt der Subjekte der Russischen Föderation die Verfassung auslegen. Das Verfassungsgericht kann also in der Praxis angerufen werden, damit es Rechtsgutachten zu verfassungsrechtlichen Fragen abgibt. Der Berichterstatter der Kommission unterstreicht in seinem Gutachten zu einem Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes zunächst, dass eine solche Befugnis zur Abgabe von Gutachten in anderen Verfassungsordnungen nicht vorgesehen sei.⁷⁰⁷

Diese Zuständigkeit bringe eine Reihe von Problemen mit sich: Die Abgabe eines Gutachtens zu einem Verfassungsentwurf nehme sehr viel Zeit in Anspruch. Insbesondere im Hinblick auf die Gesetzgebung in den Bereichen Wirtschaft und Soziales werde es angesichts höchst komplexer gesellschaftlicher Entwicklungen sehr schwierig, die möglichen Folgewirkungen eines Gesetzes in der Praxis abzuschätzen. Falls das Gericht später noch einmal mit der Regelung konfrontiert werde, könne es sich zudem durch seine zu-

⁷⁰⁵ Vgl. auch Artikel 16 1) – 3) des Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik Lettland (in: CDL (2001) 004).

⁷⁰⁶ Vgl. zum Beispiel: Artikel 131 c) der Verfassung Albanien; Artikel 149 I Nr. 3 der Verfassung Bulgariens; Artikel 89 I der Verfassung und Artikel 19 a) des Verfassungsgerichtsgesetzes von Georgien; Artikel 125 II b), III b) der Verfassung der Russischen Föderation; Artikel 160 der Verfassung Sloweniens; Artikel 87 I c) der Verfassung Tschechiens; Artikel 1 f) des Verfassungsgerichtsgesetzes von Ungarn.

⁷⁰⁷ Siehe Steinberger in: CDL (94) 017 zu dem Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes in: CDL (94) 014). Bemerkenswert erscheint allerdings, dass auch das deutsche Bundesverfassungsgericht bis 1956 eine Gutachtenkompetenz besaß.

vor in dem Gutachten geäußerten Ansichten Schranken gesetzt haben. Ein prozessuales Problem bestünde darüber hinaus darin, dass nicht geregelt sei, wen das Verfassungsgericht außer dem Antragsteller in solchen Fällen anhören müsse.

Um zu vermeiden, dass das Verfassungsgericht als Kommentator von bloßen abstrakten Fragen mißbraucht werde, die keine aktuelle Relevanz aufweisen, müsse geprüft werden, ob der Artikel 125 V der Verfassung eine Einschränkung der Zulässigkeit zulasse. So sollte die „Uneindeutigkeit der Auslegung von Vorschriften der Verfassung“, wie sie in Artikel 105 des Entwurfes vorgesehen ist, durch eine aktuelle Auseinandersetzung zwischen den genannten Organen hervorgerufen worden sein müssen. Die Einführung dieser Voraussetzung wäre höchst ratsam, weil so dem Verfassungsgericht bewusst werde, welche verfassungsrechtlichen Positionen möglicherweise betroffen sind und welche anderen Organe oder Institutionen die Gelegenheit der Anhörung bekommen sollten. Eine solche Voraussetzung hat der Gesetzgeber in Artikel 105 des geltenden russischen Verfassungsgerichtsgesetzes allerdings nicht aufgenommen.

In dem selben Gutachten kritisiert der Berichterstatter der Kommission ebenfalls, dass gemäß Artikel 104 I der Verfassung der Russischen Föderation das Verfassungsgericht auch ein Recht zur Gesetzesinitiative hat. Eine Ausübung dieses Initiativrechtes bringe es zwangsläufig mit sich, dass das Gericht in die „Komplexitäten des politischen Prozesses“ hinein gezogen werde. So könne das Ansehen des Verfassungsgerichtes ernsthaften Schaden nehmen. Seine Unvoreingenommenheit und Objektivität seien gefährdet. Zudem könne es gehemmt werden, wenn es später Gesetze zu beurteilen habe, welche auf seine eigene Initiative hin verabschiedet worden seien. Mit Hinblick auf das in Artikel 10 der Verfassung der Russischen Föderation verankerte Prinzip der Gewaltenteilung rät der Berichterstatter, den Artikel 104 I 2 bezüglich der Gesetzesinitiative des Verfassungsgerichtes sehr eng auszulegen. Angesichts der Beschränkung des Satz 2 auf die Fragen der eigenen Zuständigkeit könne etwa vertreten werden, dass das Recht zur Initiative des Gerichtes nicht über Fragen der Organisation des Verfassungsgerichtes, seine Kompetenzen, Verfahren und den Status der einzelnen

Richter hinaus gehe. Im Falle einer solchen engen Auslegung stünden auch dem Artikel 3 I (6) des Entwurfes des Verfassungsgerichtsgesetzes, der dem Gericht das Recht zur Initiative innerhalb der Grenzen seiner Zuständigkeit gewährt, keine Einwände entgegen.⁷⁰⁸

Nach der Verfassung der *Republik Moldawien* kann das Verfassungsgericht Stellungnahmen im Hinblick auf Initiativen zur Änderung der Verfassung abgeben; vgl. Artikel 135 I c). Diese Möglichkeit bezeichnet der Berichtersteller der Venedig-Kommission ebenfalls als „ungewöhnlich“. Diesbezüglich kritisiert er außerdem, dass nicht klar sei, ob jene Stellungnahmen des Gerichtes bindend seien oder nur beratende Funktion hätten.⁷⁰⁹

Der Entwurf einer Verfassung der *Ukraine* sah in Artikel 150 sogar vor, dass das Verfassungsgericht die Zuständigkeit zur „offiziellen Auslegung“ der Verfassung besitzt. Die Venedig-Kommission hat diesbezüglich beanstandet, dass das Gericht die Verfassung zwar selbstverständlich auf seinem Weg der Entscheidungsfindung auslegen müsse. Im übrigen gehöre es jedoch nicht zu den üblichen Funktionen des Verfassungsgerichtes, eine „offizielle Auslegung“ der Verfassung vorzunehmen.⁷¹⁰ Beratende Funktionen, so ein Berichtersteller der Kommission schon in einer früheren Stellungnahme, implizierten oft eine Einbeziehung in politische Angelegenheiten.⁷¹¹

Gegen die Abgabe von Gutachten, in denen das Gericht Vorschriften der Verfassung im Hinblick auf einzelne, spezifische Probleme auslege, spreche hingegen nichts.⁷¹²

Die Befugnis zur „offiziellen Auslegung“ der Verfassung ist heute trotz des Hinweises der Kommission in der Artikel 150, 2. der Verfassung enthalten. Allerdings bestimmt Artikel 93 des Verfassungsgerichtsgesetzes, dass die „praktische Notwendigkeit“ für eine Klärung, Erläuterung oder offizielle Interpretation von Vorschriften der Verfassung Grund eines Antrages an das Gericht sein muss.

⁷⁰⁸ Nach Inkrafttreten des Gesetzes gibt es unterschiedliche Auffassungen zur Interpretation der Norm: zum Teil wird sie im Sinne des Berichterstatters eng ausgelegt; andere leiten aus Artikel 104 I 2 allerdings auch ein umfassendes Recht zur Gesetzgebungsinitiative ab. Vgl. hierzu: Hartwig (Fn. 567), 186f.

⁷⁰⁹ In: CDL (93) 051.

⁷¹⁰ Siehe CDL (96) 020 zu dem Verfassungsentwurf in: CDL (96) 015.

⁷¹¹ Vgl. Bartole in: CDL (93) 010.

In dem Verfassungsgerichtsgesetz der Ukraine erhält auch der einzelne Bürger das Recht, solche „offiziellen Auslegungen“ der Verfassung zu beantragen. Dies sei zwar nicht üblich, wurde jedoch von der Venedig-Kommission im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte begrüßt.⁷¹³ Außerdem könne so das Fehlen der Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde teilweise kompensiert werden. Allerdings betont die Kommission, dass dieses Verfahren den Bürgern weniger Schutz gewähre als eine echte Verfassungsbeschwerde wie etwa in Deutschland oder Spanien.

Insbesondere fehle die Festlegung jeglicher prozessualer Rechte des Antragstellers. Dass dieser nicht das Recht haben solle, unmittelbar vor Gericht aufzutreten, erscheine undenkbar. Die Kommission verweist an dieser Stelle auf die Tendenz des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, den Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention auch auf Verfahren vor dem Verfassungsgericht mit Beteiligung eines Einzelnen anzuwenden. Dem ukrainischen Verfassungsgericht wird empfohlen, diesbezüglich eine liberale Haltung einzunehmen. Vor allem aber unterstreicht die Kommission, sei es schwer zu akzeptieren, dass diese wichtige Angelegenheit bislang nicht per Gesetz geregelt sei.

Ein Verfassungsentwurf der *Republik Georgien* sah ebenfalls vor, dass das Verfassungsgericht zu bloßen Fragen der Interpretation der Verfassung befragt werden könne. Eine solche Kompetenz hält die Venedig-Kommission auch in diesem Fall für problematisch. Das Gericht könne als eine beratende Institution mißbraucht werden.⁷¹⁴ Indem es Meinungen zu Gesetzesentwürfen abgebe, werde es in politische Kontroversen verwickelt. Dies erschwere die Entscheidung des Gerichtes, wenn dann eventuell später die Verfassungsmäßigkeit des verabschiedeten Gesetzes Gegenstand eines Verfahrens werde. Die Abgabe von Gutachten gehöre nicht zu den eigentlichen Funktionen eines Gerichtes und es bestehe die Gefahr einer Beeinträchtigung seiner Autorität, wenn diese Gutachten nicht befolgt werden.

Der Gesetzgeber hat dementsprechend eine solche Zuständigkeit auch nicht in den Kompetenzkatalog des Artikels 89 der Verfassung der Republik Ge-

⁷¹² In: CDL (96) 020.

⁷¹³ Vgl. CDL (97) 018.

orgien aufgenommen.

Im Hinblick auf das Verfahren der Abgabe von allgemeinverbindlichen Auslegungen der Verfassung ist die Venedig-Kommission auch in ihrer Stellungnahme zu einem *lettischen* Verfassungsentwurf vorsichtig.⁷¹⁵ Denn eine Verstrickung des Gerichtes in Bereiche der Gesetzgebung sei insofern unvermeidlich. Das Verfahren wird dementsprechend in Artikel 16 des Verfassungsgerichtsgesetzes der Republik Lettland⁷¹⁶, welcher die Zuständigkeiten des Gerichtes regelt, nicht genannt.

Trotz der Bedenken der Venedig-Kommission haben außer den bereits erwähnten auch noch weitere mittel- und osteuropäische Staaten eine Zuständigkeit der Verfassungsgerichte zur Interpretation der Verfassung normiert.⁷¹⁷ Insofern verfügen diese Gerichte über weitere Kompetenzen als ihre westlichen Vorläufer.

dd) Wahlprüfungsverfahren, Amtsenthebung, Parteiverbotsverfahren

Die Einführung des Verfahrens der Wahlprüfung, der Amtsenthebung und des Parteiverbotsverfahrens, welche die Venedig-Kommission als charakteristisch für ein kontinentaleuropäisches Verfassungsgericht bezeichnet⁷¹⁸, wurde in Mittel- und Osteuropa ebenfalls angedacht. Jene Verfahren waren demzufolge auch Gegenstand der Arbeit der Kommission.

Einerseits sehen die Experten der Kommission eine große Gefahr der Politisierung der Verfassungsgerichte. So empfiehlt ein Berichterstatter zum Beispiel, das Verfahren der Amtsenthebung in den neuen Demokratien nicht einzuführen. Hierbei handele es sich um eine „höchst politische Angelegenheit“ und es wäre „ungesund“ für ein neues Gericht, in einen solchen Konflikt hineingezogen zu werden.⁷¹⁹

Andererseits erscheint es der Kommission als ein Vorteil, dass dem Missbrauch der genannten Kompetenzen durch die Exekutive vorgebeugt werde,

⁷¹⁴ Siehe CDL (94) 013.

⁷¹⁵ Siehe Garlicki (Fn. 548).

⁷¹⁶ In: CDL (2001) 004.

⁷¹⁷ Vgl. zum Beispiel: Artikel 149 I Nr. 1 der Verfassung Bulgariens; Artikel 128 I der Verfassung der Slowakei; Artikel 51 der Verfassung Ungarns.

⁷¹⁸ So Garlicki in: CDL (94) 051 (zu Lettland).

⁷¹⁹ Vgl. Garlicki in: CDL (94) 051 (zu Lettland).

wenn das Verfassungsgericht solche Angelegenheiten entscheide.⁷²⁰ Eine Amtsenthebung solle nicht allein vom Parlament ausgesprochen werden können, sondern erst nach einer Empfehlung des Verfassungsgerichtes.⁷²¹ Auch die Wahlprüfung könne nach Ansicht der Kommission in die Verantwortung des Gerichtes fallen.⁷²² Die Verfahren zur Kontrolle der Amtsenthebung⁷²³ als auch der Wahlprüfung⁷²⁴ gehören in vielen mittel- und osteuropäischen Staaten zu den Kompetenzen der neuen Verfassungsgerichte. Das Risiko, verfassungswidrige Parteien zuzulassen, ist nach Ansicht der Venedig-Kommission in den neuen Demokratien eindeutig präsent. Das Parteiverbotsverfahren werde daher gleichermaßen notwendig. Allerdings würde sich das Verfassungsgericht schwer tun, die tatsächlichen Aktivitäten – im Gegensatz zu ihrem Programm oder Statut – der Parteien zu kontrollieren.⁷²⁵ In einer Studie zum Verbot von Parteien hält die Venedig-Kommission es jedoch für ratsam, insbesondere diese schwerwiegende Entscheidung einer unabhängigen und unvoreingenommenen juristischen Institution zu überlassen.⁷²⁶

Die Mehrzahl der mittel- und osteuropäischen Staaten hat entsprechend diesem Ansatz der Kommission das Verfahren zum Verbot von Parteien und politischen Vereinigungen den Verfassungsgerichten anvertraut.⁷²⁷

⁷²⁰ So Steinberger (Fn. 199), S. 31ff.

⁷²¹ Siehe CDL (93) 042 (zur Ukraine).

⁷²² Vgl. Scholsem in: CDL (92) 040 (zu Litauen).

⁷²³ Vgl. zum Beispiel: Artikel 131 f) der Verfassung Albaniens; Artikel 87 I g) - i) der Verfassung Tschechiens; Artikel 149 I Nr. 8 der Verfassung Bulgariens; Artikel 93 der Verfassung und Artikel 107ff. des Verfassungsgerichtsgesetzes der Russischen Föderation; Artikel 111 der Verfassung und Artikel 62 des Verfassungsgerichtsgesetzes der Ukraine.

⁷²⁴ Vgl. zum Beispiel: Artikel 131 g) und h) der Verfassung Albaniens; Artikel 100 III der Verfassung Armeniens; Artikel 149 I Nr. 6 und 7 der Verfassung Bulgariens; Artikel 125 der Verfassung Kroatiens; Artikel 105 III Nr. 1 der Verfassung Litauens, Artikel 135 I d) und e) der Verfassung Moldawiens; Artikel 144 d) der Verfassung Polens; Artikel 87 I e) der Verfassung Tschechiens.

⁷²⁵ Hierzu Garlicki in: CDL (94) 051 (zu Lettland).

⁷²⁶ Siehe CDL-INF (2000) 001 (Richtlinien zum Verbot und der Auflösung von Parteien).

⁷²⁷ Vgl. zum Beispiel: Artikel 131 d) der Verfassung Albaniens; Artikel 130 III Nr. 7 der Verfassung Aserbaidshans; Artikel 149 I Nr. 5 der Verfassung Bulgariens; Artikel 89 I c) der Verfassung Georgiens; Artikel 125 der Verfassung Kroatiens; Artikel 135 I h) der Verfassung Moldawiens; Artikel 108 Nr. 4 der Verfassung Polens; Artikel 144 i) der Verfassung Rumäniens; Artikel 129 IV der Verfassung der Slowakei; Artikel 160 I der Verfassung Sloweniens; Artikel 87 I j) der Verfassung Tschechiens.

f) Resümee

Die Verfassungsgerichte besitzen eine Vielzahl verschiedener Zuständigkeiten. Die Organstreitverfahren und gegebenenfalls auch die Verfahren für föderative Streitigkeiten werden in nahezu allen mittel- und osteuropäischen Staaten – wie in Westeuropa – durch die Verfassungsgerichte entschieden. Im Hinblick auf diese Verfahrensarten hat sich auch die Venedig-Kommission eindeutig für die Zuständigkeit der neuen Gerichte ausgesprochen.

Eine Kompetenz der Verfassungsgerichte zur Abgabe von Gutachten bzw. verbindlichen Auslegungen, über welche die Verfassungsgerichte in Westeuropa größtenteils nicht verfügen⁷²⁸, ist – ungeachtet der Kritik der Venedig-Kommission – in Mittel- und Osteuropa in einigen Verfassungstexten zu finden.

6. Entscheidungswirkung

Nur wenn die Wirkungen der Entscheidungen des Verfassungsgerichtes klar normiert sind, ist auch die Vollstreckung der Entscheidung möglich. Und eine Umsetzung der Gerichtsentscheidungen in die Verfassungswirklichkeit ist ihrerseits Voraussetzung dafür, dass ein Verfassungsgericht große Bedeutung beim Aufbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gewinnen kann. Deshalb setzt auch die Venedig-Kommission einen aktuellen Schwerpunkt ihrer Arbeit in diesem Bereich.⁷²⁹

a) *ex-tunc* oder *ex-nunc*

Eine wichtige Frage ist diesbezüglich, ob die Entscheidungen des Verfassungsgerichtes auch für die Vergangenheit, d.h. ab dem Zeitpunkt des Erlasses oder der Änderung eines Gesetzes (*ex-tunc*) oder nur ab dem Zeitpunkt der Entscheidung (*ex-nunc*) wirken sollten. Dies wurde nach Ansicht der Kommission in den Entwürfen und Gesetzen einiger Staaten nicht eindeutig genug beantwortet.

⁷²⁸ Eine Ausnahme bildet zum Beispiel Liechtenstein: vgl. Artikel 112 der Verfassung.

⁷²⁹ Zur Vollstreckung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen hat sie zum Beispiel eine umfassende rechtsvergleichende Studie angefertigt. Siehe: Decisions of constitutional courts and equivalent bodies and their execution, in: CDL-INF (2001) 009.

So hat der Berichterstatter zum Beispiel im Fall der *Republik Albanien* darauf hingewiesen, dass der Entwurf eines Verfassungsgerichtsgesetzes noch nicht regelt, ob eine Entscheidung des Verfassungsgerichtes über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm *ex-nunc* oder *ex-tunc* Wirkung habe.⁷³⁰

Die Venedig-Kommission favorisiert hier eine *ex-nunc* Wirkung.⁷³¹ Fälle vor den ordentlichen Gerichten, die bereits entschieden seien, sollten nicht neu eröffnet werden. Noch anhängige Fälle müssten auf Grundlage der neuen Entscheidung beurteilt werden. Im Bereich des Strafrechts solle die neue Entscheidung immer dann berücksichtigt werden, wenn sie für die beurteilte Person günstig sei.

Jetzt ist in Artikel 75 Nr. 1 des albanischen Verfassungsgerichtsgesetzes normiert, dass die Entscheidungen grundsätzlich eine Wirkung *ex-nunc* entfalten. Ausnahmen formuliert Artikel 75 Nr. 2 a.-c. des Gesetzes: *ex-tunc* Wirkung tritt danach ein, wenn (a.) die Entscheidung ein strafrechtliches Urteil betrifft, was noch vollzogen wird, (b.) die Entscheidung einen Fall betrifft, der noch von einem Gericht geprüft wird und (c.) die Entscheidungen Gesetze bzw. andere Normativakte betrifft, die noch nicht vollzogen worden sind.

Auch die Artikel 53 – 56 des Verfassungsgerichtsgesetzes der *Republik Kroatien* treffen nach Ansicht der Kommission keine klare Regelung hinsichtlich der Entscheidungswirkung.⁷³² Undeutlich bleibe, in welchen Fällen das Gericht verfassungswidrige Normen außer Kraft setzt („abrogates“), aufhebt („repeals“) oder annulliert („annuls“). Deshalb sei auch unklar, ob die Entscheidungen *ex-tunc* oder *ex-nunc* Wirkungen haben. Die Kommission schlägt nunmehr vor, grundsätzlich eine *ex-tunc* Wirkung im kroatischen Verfassungsgerichtsgesetz festzulegen und mögliche Ausnahmefälle vorzusehen, in denen unter bestimmten Umständen die Folgen des betreffenden Aktes wirksam bleiben.⁷³³

Während eines Seminars der Kommission zum *lettischen* Verfassungsge-

⁷³⁰ Siehe CDL (99) 055.

⁷³¹ So bei einem Treffen mit dem albanischen Verfassungsgericht; vgl. hierzu: CDL (99) 077.

⁷³² Vgl. CDL-INF (2001) zu dem Entwurf in: CDL (2000) 051.

⁷³³ Noch umfangreicher zu diesem Problem: CDL (2000) 096.

richtsgesetz war das Problem, ob die Nichtigkeitserklärung von Gesetzen *ex-tunc* oder *ex-nunc* Wirksamkeit besitzen sollte, Gegenstand einer kontroversen Diskussion.⁷³⁴ Hierbei wurde unterstrichen, dass, insbesondere wenn viele Entscheidungen auf Grundlage des verfassungswidrigen Gesetzes getroffen worden seien, die *ex-tunc* Wirkung einen die Gesellschaft destabilisierenden Einfluss entfalten könne.

Dennoch sollen alle Normen und Akte, die nach der Entscheidung des Gerichtes nicht mit einer höherrangigen Norm vereinbar sind, gemäß Artikel 32 III des aktuellen lettischen Verfassungsgerichtsgesetzes grundsätzlich bereits ab dem Tage der Veröffentlichung einer Entscheidung als ungültig betrachtet werden.

Im Hinblick auf einen Verfassungsentwurf der *Russischen Föderation* drängt die Venedig-Kommission ebenfalls auf eine eindeutige Festlegung des Zeitpunktes, ab dem die Entscheidungen des Verfassungsgerichtes ihre Wirksamkeit entfalten.⁷³⁵

Eine starre und einheitliche Lösung hält der Berichterstatters in vielen Fällen für ungerechtfertigt. Betroffen seien in dieser Frage die Prinzipien der Rechtssicherheit und Gutgläubigkeit. Die portugiesische Regelung vermöge bei der Suche nach einer flexiblen Lösung des Problemes zu helfen. Das dortige Verfassungsgericht könne aus Gründen der Rechtssicherheit, Billigkeit oder eines öffentlichen Interesses von außergewöhnlicher Bedeutung auf den rückwirkenden Effekt seiner Entscheidungen verzichten und ihnen eine eingeschränkte Bindungswirkung geben; vgl. Artikel 282 IV der portugiesischen Verfassung.

Heute bestimmt Artikel 79 III des Verfassungsgerichtsgesetzes der Russischen Föderation, dass Akte, welche auf für verfassungswidrig erklärten Normen beruhen, nicht vollstreckt werden und in den gesetzlich vorgesehenen Fällen revidiert werden müssen. Hieraus kann gefolgert werden, dass die verfassungswidrigen Normen ihre Wirksamkeit *ex tunc* verlieren. Denn anderenfalls ließe sich die Revision von auf solchen Normen beruhenden

⁷³⁴ Vgl. hierzu das Memorandum des Sekretariates in: CDL (2000) 020. Zu diesem Problem auch: CDL (94) 041.

⁷³⁵ Vgl. hierzu Marques Guedes (Fn. 513).

Entscheidungen dogmatisch nur schwer erklären.⁷³⁶ Gemäß Artikel 87 II des Gesetzes, einer Vorschrift zur Regelung der abstrakten Normenkontrolle, begründet die Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines normativen Aktes die Aufhebung auch der darauf beruhenden Bestimmungen anderer normativer Akte oder derjenigen, die denselben Regelungsinhalt wie die für verfassungswidrig erklärte Norm haben.

Keine Rückwirkung entfalten hingegen Entscheidungen, die einen Akt in einem Kompetenzstreit für verfassungswidrig erklären. Denn gemäß Artikel 95 II des Verfassungsgerichtsgesetzes steht es im Ermessen des Gerichtes, den Zeitpunkt, von dem an der entsprechende Akt seine Bestandskraft verlieren soll, zu bestimmen. Das russische Verfassungsgerichtsgesetz hält in Artikel 79 IV sogar eine Regelung für den Fall bereit, in dem durch die Erklärung, dass ein normativer Akt verfassungswidrig ist, eine Lücke in der Rechtsordnung entsteht. Dann soll die Verfassung unmittelbar angewendet werden.⁷³⁷

Ob die Entscheidungen der Verfassungsgerichte in den einzelnen Ländern *ex-tunc* oder *ex-nunc* wirksam sein sollten, wurde also im Ergebnis auch von der Venedig-Kommission nicht einheitlich beantwortet.

b) *erga omnes* - Wirkung

Im System der konzentrierten Verfassungskontrolle gilt es als selbstverständlich, dass die Entscheidungen der Verfassungsgerichte nicht nur zwischen den beteiligten Parteien (*inter partes*) wirken, sondern auch darüber hinaus allgemein verbindlich sind (*erga omnes*).

Demzufolge hat auch die Venedig-Kommission in Mittel- und Osteuropa darauf hingewiesen, dass dies in den neuen Verfassungen und Verfassungsgerichtsgesetzen klargestellt werden sollte.⁷³⁸ So seien zwar bereits in Artikel 125 (5) eines Entwurfes der Verfassung der *Russischen Föderation* einige Bereiche der Entscheidungswirkung geregelt. Wenn klar festgelegt würde, dass alle Entscheidungen des Verfassungsgerichtes *erga omnes*-Wirkung besäßen, wäre dies allerdings nach Ansicht der Kommission noch

⁷³⁶ Vgl. Hartwig (Fn. 567), 189.

⁷³⁷ Kritisch zu dieser Vorschrift: Hartwig (Fn. 567), 189f..

⁷³⁸ Vgl. hierzu auch Steinberger (Fn. 199), S. 18f.

besser.⁷³⁹ Heute bestimmt Artikel 79 I des Verfassungsgerichtsgesetzes, dass die Entscheidungen des Verfassungsgerichtes unmittelbare Rechtskraft entfalten. Eine weiter gehende Wirkung erwähnt das Gesetz allerdings auch im Hinblick auf die Verfahren der Normenkontrolle nicht.

Hingegen haben Experten der Kommission in Bezug auf den Entwurf eines Verfassungsgerichtsgesetzes in der *Republik Lettland* klargestellt, dass es zu weit gehe, wenn *allen* Entscheidungen des Gerichtes eine Gesetzeswirkung zugesprochen werde.⁷⁴⁰ Diese solle auf Entscheidungen über die Gültigkeit von Normen beschränkt werden. In dem neuen lettischen Verfassungsgerichtsgesetz findet sich diesbezüglich die Regel, dass die Entscheidung des Verfassungsgerichtes alle staatliche Gewalt bindet, einschließlich der Gerichte sowie der natürlichen und juristischen Personen; vgl. Artikel 32 II Verfassungsgerichtsgesetz⁷⁴¹.

Im Zusammenhang mit der *erga omnes* Wirkung steht auch der *res iudicata* Grundsatz. Dass einem Verfassungsgericht nicht erlaubt sein soll, die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes bzw. anderer Normen zu überprüfen, wenn es genau diese Regelung schon einmal kontrolliert hat, stellt die Venedig-Kommission mit Bezug auf das neue *kroatische* Verfassungsgerichtsgesetz fest.⁷⁴² Artikel 52 des Gesetzes der Republik Kroatien erlaube dem Gericht, mehrere verschiedene Fälle bzw. Beschwerden zu beurteilen, welche sich auf dieselbe Norm beziehen. Dies widerspricht nach Ansicht der Kommission eindeutig dem *res iudicata* Grundsatz.

c) Vollstreckung der Entscheidungen

Auch wenn die Wirkungen der Entscheidungen des Verfassungsgerichtes in den einzelnen Ländern nach der Einschaltung der Venedig-Kommission präziser normiert worden sind, bleibt die Vollstreckung dieser Entscheidungen ein Problem, welches die Kommission weiterhin beschäftigt.

Vollstreckung meint die zwangsweise Durchsetzung und Verwirklichung

⁷³⁹ Siehe CDL (94) 011 zu dem Verfassungsentwurf in: CDL (93) 056. Die diesbezüglich mangelnde Klarheit hatte ein Berichtersteller der Kommission auch bereits im Hinblick auf einen vorigen Entwurf kritisiert: vgl. Marques Guedes (Fn. 513).

⁷⁴⁰ Vgl. das Gutachten der Experten H.-H. Klein und Hartwig (Fn. 561).

⁷⁴¹ In: CDL (2001) 004.

⁷⁴² Siehe CDL-INF (2001) zu dem Gesetz in: CDL (2000) 051.

einer Entscheidung. Schon in früheren Stellungnahmen haben einzelne Berichterstatter darauf hingewiesen, dass es schwer sei, allen an den Verfahren vor dem Verfassungsgericht Beteiligten konkrete Pflichten aufzuerlegen. So dürften zum Beispiel Entscheidungen im Organstreitverfahren nur deklaratorische Wirkung haben.⁷⁴³

Die Durchsetzung der Entscheidungen könne nicht der Regierung anvertraut werden, da dies im Hinblick auf das Prinzip der Gewaltenteilung bedenklich erscheine, betont die Kommission in einem weiteren Gutachten.⁷⁴⁴

Auch Zwangsmittel – wie beispielsweise Geldbußen – hätten sich nicht als ein adäquates Mittel zur Durchsetzung der Verfassungsgerichtsentscheidungen erwiesen. Die meisten Entscheidungen des Gerichtes seien ohnehin „self-executing“.

Die zur Vollstreckung von Entscheidungen der sonstigen Gerichtsbarkeit eingesetzten Mittel scheiden folglich nach Auffassung der Venedig-Kommission bei Verfassungsgerichtsentscheidungen aus. Die Macht des Verfassungsgerichtes beruht also insofern auch auf der Autorität der Verfassung und der Überzeugungskraft seiner Entscheidungen.

d) Resümee

Die Wirkung der Entscheidungen der Verfassungsgerichte ist ein Thema, zu dem die Venedig-Kommission auffallend viele Stellungnahmen abgegeben hat. Welche Wirkung eine Entscheidung hat, hängt immer auch von den unterschiedlichen Kompetenzen der verschiedenen Verfassungsgerichte und dem jeweiligen Verfahren ab, welches sie abschließt. Deshalb differieren nicht nur die Ansätze und Ergebnisse der Stellungnahmen der Kommission in diesem Bereich, sondern ebenso die in den mittel- und osteuropäischen Staaten getroffenen Regelungen.⁷⁴⁵

Dass allerdings in jedem Land, welches die Mitgliedschaft im Europarat anstrebt, die Entscheidungen des Verfassungsgerichtes von allen anderen Staatsorganen akzeptiert und vollzogen werden, hält die Venedig-

⁷⁴³ Vgl. Garlicki in: CDL (94) 051 zu einem Entwurf der Republik Lettland in: (94) 020.

⁷⁴⁴ Siehe CDL (99) 055 (zu Albanien).

⁷⁴⁵ Siehe hierzu die Studie der Venedig-Kommission: Decisions of constitutional

Kommission für selbstverständlich.⁷⁴⁶ Dementsprechend besteht sie darauf, dass in den neuen Verfassungen der Staaten Mittel- und Osteuropas die Wirkungen der Entscheidungen klar geregelt sind.⁷⁴⁷

7. Prüfungskompetenz

Wieweit die Prüfungskompetenz der Verfassungsgerichte im Einzelnen geht, haben die westeuropäischen Staaten nicht einheitlich beantwortet. Diese Frage wird auch in Mittel- und Osteuropa diskutiert und ist insofern Gegenstand der Beratung der Venedig-Kommission.⁷⁴⁸

a) Verhältnis zur übrigen Gerichtsbarkeit

Die Kommission betont zum Beispiel in einer Stellungnahme im Hinblick auf den Entwurf eines neuen Verfassungsgerichtsgesetzes *Kroatiens*, das Verfassungsgericht solle sich nur mit verfassungsrechtlichen Problemen und nicht mit der gesamten „Normenhierarchie“ beschäftigen.⁷⁴⁹ Letzteres könne auf lange Sicht zu einer Überlastung des Gerichtes führen. Deshalb schlägt die Venedig-Kommission vor, die Kompetenzen des Verfassungsgerichtes im Hinblick auf die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Normen nochmals zu überdenken. Sie empfiehlt, dem Gericht zwar die Zuständigkeit zur Kontrolle der Gesetze zu übertragen, die Überprüfung von generellen Akten der Verwaltung und Urteilen hingegen anderen Gerichten zu überlassen.

Eine solche Empfehlung unterstütze auch der Wortlaut der Artikel 34, 35 II des Verfassungsgerichtsgesetzes.⁷⁵⁰ Dieser ermögliche beispielsweise ein

courts and equivalent bodies and their execution, in: CDL-INF (2001) 009.

⁷⁴⁶ Siehe: CDL-INF (96) 008 zu den Vorschlägen zur Änderung der Verfassung in CDL (96) 071, 090: Das Verfassungsgericht hatte zuvor entschieden, dass ein Referendum nur konsultativen Charakter haben könne. Die Venedig-Kommission hatte in ihrer Stellungnahme zwei Vorschläge zur Änderung der Verfassung der Republik Weißrussland, über die per Referendum abgestimmt werden sollte, für nicht konform mit den Standards des gemeinsamen europäischen Erbes gehalten. Sie forderte die weißrussischen Verantwortlichen auf, sich an die Entscheidung des Verfassungsgerichtes zu halten und einen neuen Weg aus der Krise zu finden.

⁷⁴⁷ Vgl. zum Beispiel CDL (93) 015 und CDL (93) 044 (zur Russischen Föderation); CDL (99) 057 (zu Albanien).

⁷⁴⁸ Vgl. insgesamt hierzu: Decisions of constitutional courts and equivalent bodies and their execution, in: CDL-INF (2001) 009.

⁷⁴⁹ Siehe: CDL-INF (2001) 002.

⁷⁵⁰ In: CDL (2000) 051.

System, in dem die Kompetenzen des Verfassungsgerichtes und des obersten Gerichtshofes des Landes derart aufgeteilt werden, dass das Verfassungsgericht nur die letzte Instanz in Angelegenheiten der Verfassungsmäßigkeit bestimmter Akte sei. Andere Gerichte wendeten sich hiernach lediglich dann an das Verfassungsgericht, wenn sie der Auffassung seien, dass eine Bestimmung eindeutig gegen die Verfassung verstoße und die Intervention des Gerichtes absolut notwendig sei.

Vergleichbare Argumente tauchen in der Stellungnahme eines Experten der Kommission zu einem *lettischen* Entwurf auf.⁷⁵¹ Ziel des Entwurfes zur Änderung des Verfassungsgerichtsgesetzes war, die Zahl der vor dem Verfassungsgericht Antragsberechtigten zu erweitern. Dies nennt der Experte zwar lobenswert, entdeckt allerdings zwei Gefahren: erstens könne das Gericht mit den Anträgen dieser neuen Berechtigten überfrachtet werden und zweitens bestünde eine mögliche Konsequenz darin, dass das Verfassungsgericht sich mit einer großen Anzahl von Fällen beschäftigen muss, welche ordentliche Gerichte effektiver bearbeiten könnten. Die spezielle Funktion des Gerichtes bestünde in einer Kontrolle der Einhaltung der Verfassung und zur Erfüllung dieser Aufgabe verfüge es über seine außerordentlichen Zuständigkeiten. Wenn es aber gezwungen werde, sich intensiv mit der Prüfung anderer Angelegenheiten zu beschäftigen, bleibe ihm nicht mehr genügend Zeit, sich um die fundamentalen verfassungsrechtlichen Fragen zu kümmern. Schließlich hänge auch das Prestige des Verfassungsgerichtes davon ab, dass es als das auf die Erhaltung und Durchsetzung der höchsten Werte des Staates spezialisierte Gericht anerkannt werde. Es bestehe kein Bedürfnis für ein weiteres Gericht, das Probleme entscheidet, die nicht im verfassungsrechtlichen Bereich liegen.

Das Memorandum des Sekretariates zu den Resultaten eines Seminares der Venedig-Kommission über das lettische Verfassungsgerichtsgesetz setzt jedoch einen etwas anderen Schwerpunkt.⁷⁵² Zwar müssten die Gerichte in Lettland eine Norm, die gegen eine höherrangige Bestimmung verstößt, nicht anwenden, jedoch könne nur das Verfassungsgericht diese Norm all-

⁷⁵¹ Siehe Schwartz in: CDL (99) 070.

⁷⁵² Vgl. CDL (2000) 020.

gemeinverbindlich für ungültig erklären. Für die Kontrolle durch das Verfassungsgericht spreche daher die Rechtssicherheit. Außerdem sei in einem Transitionsland wie Lettland nicht klar, ob die Gerichte jene Aufgabe erfüllen. Schließlich sei die Normenhierarchie auch Bestandteil der Verfassung und es werde somit im Falle der Missachtung nicht nur die höherrangige Norm, sondern zugleich auch die Verfassung verletzt.

Die Gefahr einer Überlastung der neuen Verfassungsgerichte hat die Kommission ebenso im Fall der *Republik Aserbaidshan* hervorgehoben. Eine Überfrachtung des Verfassungsgerichtes mit einer Fülle von Fällen müsse ihrer Meinung nach vermieden werden.⁷⁵³ Ein derartiges Risiko bestehe allerdings, wenn das Gericht nicht nur verfassungsrechtliche Fragen, sondern wie vorliegend die gesamte Normenhierarchie des aserbaidshanischen Rechtssystems zu überprüfen habe. Hierbei handele es sich vielmehr um eine Frage, die im kontinentaleuropäischen Rechtssystem zunächst den Verwaltungsgerichten anvertraut werde.

Letztlich liegt die Kompetenz zur Kontrolle von einzelnen Akten der öffentlichen Gewalt auf ihre Übereinstimmung mit höherrangigen Regelungen heute in allen Staaten, die sich für die Einrichtung eines separaten Verfassungsgerichtes entschieden haben, nicht allein bei diesen Verfassungsgerichten, sondern zunächst in der Zuständigkeit aller übrigen Gerichte.⁷⁵⁴ Solche Akte können dann aber mittels spezieller Verfahren – etwa der Verfassungsbeschwerde oder der konkreten Normenkontrolle – der Überprüfung durch das Verfassungsgericht zugänglich gemacht werden. Allerdings erfordert die Zulässigkeit dieser Verfahren auch das Vorliegen besonderer Voraussetzungen, wie zum Beispiel die Behauptung einer Grundrechtsverletzung, die Erschöpfung des Rechtsweges bzw. einen bestimmten Überzeugungsgrad des vorlegenden Gerichtes hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit einer entscheidungserheblichen Norm.

Welche Fragen speziell den Verfassungsgerichten vorbehalten bleiben sollten, konnte von der Venedig-Kommission letztlich – auch aufgrund der Besonderheiten der einzelnen Rechtsordnungen – nicht einheitlich beant-

⁷⁵³ Vgl. CDL-INF (96) 010.

⁷⁵⁴ Siehe Decisions of constitutional courts and equivalent bodies and their execution,

wortet werden. Allerdings hat sie mehrfach betont, dass die Verfassungsgerichte sich insbesondere mit *verfassungsrechtlichen* Problemen beschäftigen sollten.

b) Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen

Zumeist kontrollieren die Verfassungsgerichte die Verfassungsmäßigkeit von Akten, die bereits verabschiedet worden sind oder deren Verabschiedung unmittelbar bevorsteht. Einige Staaten sehen allerdings darüber hinaus vor, dass ein verfassungswidriges Unterlassen ebenfalls als Gegenstand eines Verfahrens vor dem Verfassungsgericht in Betracht kommt.⁷⁵⁵

In einem Gutachten zu einem Verfassungsentwurf der *Russischen Föderation* bestätigt die Venedig-Kommission diese Tendenz. Sie betont, es werde zunehmend auch die Verfassungswidrigkeit mittels Unterlassen durch die Verfassungsgerichte überprüft.⁷⁵⁶ Dies habe im Hinblick auf die sozialen Rechte der Bürger im Wohlfahrtsstaat an Bedeutung gewonnen. Allerdings werde die Auffassung vertreten, im Hinblick auf den Verfahrensgegenstand des Unterlassens bestünde die Gefahr, dass das Verfassungsgericht stark in den Bereich der Politik involviert werde. Der Berichterstatter hält es daher – vor dem Hintergrund, dass der Entwurf die direkte Anwendbarkeit der Verfassung mit den dort garantierten extensiven ökonomischen, sozialen und kulturellen Freiheiten der Bürger festlegt – für glücklich, dass der Entwurf die Beschwerde gegen Unterlassen nicht ausdrücklich erwähne.⁷⁵⁷

In der Mehrzahl der Staaten, in denen das Unterlassen als tauglicher Verfahrensgegenstand anerkannt wird, fehlt eine ausdrückliche gesetzliche Verankerung.⁷⁵⁸ Dies entspricht der bisherigen Haltung der Venedig-Kommission.

in: CDL-INF (2001) 009.

⁷⁵⁵ Siehe zum Beispiel: Artikel 62 der Verfassung Kroatiens; Artikel 283 der Verfassung Portugals; Artikel 49 des Verfassungsgerichtsgesetzes von Ungarn.

⁷⁵⁶ Vgl. hierzu Marques Guedes (Fn. 513).

⁷⁵⁷ Auch in dem Zuständigkeitskatalog der letztlich verabschiedeten Verfassung ist die Überprüfung von Unterlassen durch das Verfassungsgericht nicht ausdrücklich erwähnt; vgl. Artikel 125 der Verfassung der Russischen Föderation.

⁷⁵⁸ Vgl. Decisions of constitutional courts and equivalent bodies and their execution, in: CDL-INF (2001) 009.

II. Resümee

Als die Venedig-Kommission 1990 ihre Arbeit aufnahm, war die Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa bereits als ein Baustein der Verfassungsstaatlichkeit anerkannt. Nach der Konferenz der Venedig-Kommission zum Thema Verfassungsgerichtsbarkeit im Jahr 1990 konstatierte *Steinberger* in einer abschließenden Stellungnahme, dass es trotz aller historischen Besonderheiten in den einzelnen Staaten eine breite gemeinsame Grundlage insbesondere im Hinblick auf die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit gäbe.⁷⁵⁹

Die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa hingegen hatten noch keinerlei Erfahrung mit einer Institution, welche die Einhaltung der Verfassung überwachen sollte. Deshalb richteten sie eine ganze Reihe von Anfragen an den westlichen Staaten und an die zu ihrer Unterstützung gegründete Venedig-Kommission.⁷⁶⁰

Die (Zwischen-) Ergebnisse der Reformen in Mittel- und Osteuropa weisen heute im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit ein beträchtliches Maß an Gemeinsamkeit auf. Den Charakter der Verfassungskontrolle prägt zunächst die institutionelle Selbständigkeit der Verfassungsgerichte, welche die Venedig-Kommission im Hinblick auf den Aufbau verfassungsstaatlicher Strukturen in den Transformationsstaaten eindeutig favorisiert hat. Ein weiteres Merkmal besteht in den sehr umfangreichen Kompetenzen der Verfassungsgerichte. So normieren fast alle reformierten Verfassungen und Verfassungsgerichtsgesetze die Zuständigkeiten der neuen Gerichte für die Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, die Organstreitverfahren, die föderativen Streitigkeiten, die Wahlprüfungsverfahren, die Verfahren der Amtsenthebung und die Parteiverbotsverfahren. Dies stimmt überein mit dem großen Vertrauen, das die Venedig-Kommission von Beginn an in die Verfassungsgerichtsbarkeit hatte. Sie hat den einzelnen Ländern ganz überwiegend die Einführung dieser Verfahrensarten empfohlen und daran teilweise mitgewirkt.

⁷⁵⁹ Siehe Steinberger in: Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies (Fn. 24), S. 56.

⁷⁶⁰ Vgl. bereits La Pergola in: Meeting with the presidents of constitutional courts and

Dass in allen mittel- und osteuropäischen Staaten auch eine Form der konkreten Normenkontrolle eingeführt wurde, ist aufgrund der Bedeutung dieser Verfahrensart für die Etablierung der Verfassungsprinzipien besonders bemerkenswert. Dabei sind die Hinweise der Venedig-Kommission, die diesbezüglich außerordentlich oft eingeschaltet wurde, größtenteils beachtet worden.

Sogar weiter verbreitet als in Westeuropa ist in den Transformationsstaaten das Verfahren der Verfassungsbeschwerde gegen Normativakte. So hat mit Ausnahme Deutschlands keiner der sechs ursprünglichen Kernstaaten der Europäischen Union diese Möglichkeit der Beschwerde eingeführt. Dagegen ist das Verfahren in Mittel- und Osteuropa nicht nur in den Verfassungen von Staaten fest verankert, die zu den Beitrittskandidaten der Europäischen Union gehören (Lettland, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn), sondern beispielsweise auch in Georgien, Kroatien, der Russischen Föderation, und der Ukraine.

Die Einführung der Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde hat die Kommission in mehreren Fällen ganz ausdrücklich begrüßt. Sie hat die Verfahrensart als Bestandteil der Verfassungsgerichtsbarkeit begriffen, Lösungen für bestimmte mit der Einführung verbundenen Probleme vorgeschlagen sowie in einigen der genannten Staaten konkret die Einführung empfohlen und daran mitgearbeitet.

Die Kommission war an der Errichtung beinahe aller Verfassungsgerichte in Mittel- und Osteuropa unmittelbar beteiligt. Ihre Gutachten sind zwar nicht in allen Fällen befolgt worden. Insbesondere in Weißrussland vermochten ihre Warnungen nicht die negative Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit zu verhindern. Jedoch haben ihre Hinweise in einer Vielzahl von Staaten – vor allem in Albanien, Estland, Georgien, Kroatien, Lettland, der Russischen Föderation und in der Ukraine – Beachtung gefunden. Sie hat damit dazu beigetragen, dass sich mittlerweile in Europa trotz großer Unterschiede im Hinblick auf die historischen Erfahrungen ein bestimmter Typus der Verfassungskontrolle entwickelt hat, der nunmehr schon fast zu

einem „Routinebestandteil der modernen Verfassungen“⁷⁶¹ geworden ist. Die vorliegende Untersuchung konnte mit den Beratungen im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit nur einen kleinen Ausschnitt der Tätigkeit der Venedig-Kommission analysieren. Die Errichtung der Verfassungsgerichte in Mittel- und Osteuropa ist jedoch ein großer Schritt im Hinblick auf die Etablierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Und wenn die selbständige Verfassungsgerichtsbarkeit seit 1989 beginnt, Element *einer* „europäischen Rechtskultur“ zu werden⁷⁶² bzw. als „Teilerfolg der europäischen Verfassungsgeschichte“⁷⁶³ gefeiert wird, spiegelt sich hierin auch das positive Ergebnis der Arbeit der Kommission wider.

⁷⁶¹ So Tomuschat (Fn. 151), S. 245.

⁷⁶² Vgl. Häberle (Fn. 232), 845.

⁷⁶³ Vgl. Häberle (Fn. 358), S. 313ff.

E. Bilanz und Ausblick

Die Venedig-Kommission hat sich in den vergangenen Jahren unerwartet erfolgreich entwickelt. War sie 1990 nur für eine Übergangsperiode von lediglich zwei Jahren vom Europarat errichtet worden, erfreut sie sich heute eines ständig wachsenden Interesses. Nicht nur die Zahl ihrer Mitglieder, sondern auch die an das Expertengremium gerichteten Anfragen sind kontinuierlich gestiegen.

Die Kommission wird vom Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung immer häufiger eingeschaltet und hat so innerhalb des Europarates zunehmend an Bedeutung gewonnen. Das wachsende Engagement anderer Internationaler Organisationen gibt ebenso einen Hinweis auf die Qualität der Arbeit der Kommission und den damit verbundenen Bedeutungszuwachs. Zudem zeigen außereuropäische Staaten vermehrt Interesse an einer Kooperation.

Die Gründe für den Erfolg der Venedig-Kommission sind vielfältig. Zunächst ist sie sicherlich zur richtigen Zeit gegründet worden. Die Zeit des Zusammenbruches war zugleich auch die des Neuaufbaues. 1990 war der Bedarf an Rechtsberatung in den Transformationsstaaten besonders groß. Insofern hatte die Kommission die Möglichkeit, sich auf diesem Gebiet zu bewähren und dauerhafte Beziehungen zu den jeweiligen Staaten aufzubauen. Dies wurde begünstigt durch das Streben der mittel- und osteuropäischen Staaten nach europäischer Integration.

Die Kommission kann ferner nicht nur von der Reputation des Europarates, sondern auch von dem großen Ansehen ihrer Mitglieder profitieren. In das Gremium entsandten die Staaten von Beginn an eine große Anzahl einflussreicher Experten. Ein insbesondere auch im Vergleich zu anderen rechtsberatenden Organisationen besonderer Vorteil für die Kommission und ihr Ansehen besteht in der Unabhängigkeit dieser Mitglieder. Hinzu kommt die relative Unabhängigkeit des Gremiums von ihrer Gründungsorganisation, dem Europarat.

Außerdem erfüllt die Venedig-Kommission neben der Assistenz im Rechtssetzungsprozess und ihrer umfassenden Informationsarbeit weitere Funktionen. Hervorzuheben bleibt speziell in jüngster Zeit das Engagement in Kri-

senregionen. Darüber hinaus dient die Organisationsform des Gremiums der Schaffung eines permanenten Forums zur Diskussion insbesondere verfassungs- und völkerrechtlicher Fragestellungen, welches nicht nur den neuen Demokratien Gelegenheit bietet, Themen einzubringen und sich zu präsentieren. Von einem wechselseitigen Gedankenaustausch können zunehmend auch die westlichen Staaten profitieren. Die Experten der einzelnen Länder erarbeiten gemeinsam Lösungen der einzelnen nationalen bzw. mehrere Staaten betreffenden Probleme. Inwiefern der Austausch und Transfer von Ideen zur reziproken Befruchtung der Rechtskultur beitragen kann, hat nicht zuletzt auch die Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit gezeigt.

Die Konsultationen und Gutachten der Kommission sind bislang nur einem beschränkten Kreis von Mitarbeitern vollständig zugänglich gewesen. Die Schaffung einer größeren Publizität ist jedoch Bestandteil einer neuen Informationspolitik des Europarates.⁷⁶⁴ Daher werden in Zukunft auch die Dokumente der Venedig-Kommission, die zum Teil bislang lediglich autorisierten Personen zugänglich waren, schon ein Jahr nach ihrer Veröffentlichung allen interessierten Personen offen stehen.

Die Kommission agierte in der Vergangenheit weitgehend unbeachtet, was im Hinblick auf die Offenheit der Begutachtung einzelner Gesetzesentwürfe und interne Diskussionen nicht immer von Nachteil gewesen sein muss. Durch ihre wachsende Bedeutung und die neue Informationspolitik wird sie aber zunehmend auch von einer breiteren Öffentlichkeit als Aktivposten innerhalb des Europarates wahrgenommen werden. Hierin liegt eine neue Chance des Expertengremiums.

Die Arbeit des Gremiums wird wesentlich mehr Beachtung finden als im vergangenen Jahrzehnt. Denn weil sie über keinerlei unmittelbare wirtschaftliche oder militärische Macht verfügt, knüpft sie mit ihrer Arbeitsweise an die ganz besondere Stärke des Europarates, die Konzentration auf moralische Überzeugung und geistige Werte⁷⁶⁵, an. Die Kommission baut auf dem auf, was sie das „gemeinsame europäische Erbe“ nennt. Die Frage aber, wie die europäischen Staaten aus ihrem verfassungsrechtlichen Erbe

⁷⁶⁴ Resolution (2000) 002 of the Committee of Ministers, on the Council of Europe's information strategy.

Nutzen ziehen können, findet ihre Antwort in dem gemeinsamen Bemühen um Integration.⁷⁶⁶

Auf dem Weg zu einer europäischen Einigung bzw. Verfassung bedarf es eines innereuropäischen Dialoges, der als Grundlage die Rechtsvergleichung verlangt.⁷⁶⁷ Die Notwendigkeit des Vergleiches der Verfassungstraditionen in Europa wird daher stark zunehmen.⁷⁶⁸ Hierfür bietet die Kommission eine einzigartige Plattform. Der Europarat und insbesondere die Venedig-Kommission können somit beim Prozess der europäischen Integration eine wichtige Rolle spielen.⁷⁶⁹

⁷⁶⁵ Siehe Krüger (Fn. 127), 367f.

⁷⁶⁶ Vgl. La Pergola in: *The constitutional heritage of Europe* (Fn. 133), S.10.

⁷⁶⁷ Vgl. Häberle (Fn. 232), 840ff.

⁷⁶⁸ Siehe auch: Frowein (Fn. 28), S. 209ff.

⁷⁶⁹ Vgl. hierzu: Machinska (Fn. 68), S. 294ff.

Anhang 1

Satzung der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht

Resolution (90) 006 on a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session).

The representatives in the Committee of Ministers of Austria, Belgium, Cyprus, Denmark, Finland, France, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Malta, Norway, Portugal, San Marino, Spain, Sweden, Switzerland and Turkey,

Having regard to the Resolution adopted by the Conference for the constitution of the Commission for Democracy through Law (Venice, 19-20 January 1990) which created the European Commission for Democracy through Law for a transitional period of two years;

Considering that the participants in the Conference invited the competent bodies of the Council of Europe to examine, in consultation with the Commission, proposals aimed at specifying and developing institutional links between the latter and the Council of Europe;

Welcoming the fact that a large number of member States has already expressed the intention to participate in the work of the Commission;

Considering that the Commission will constitute a fundamental instrument for the development of democracy in Europe;

Having regard to the decision of 23 April 1990 whereby the Committee of Ministers unanimously authorised the member States who so wish to pursue these objectives within the Council of Europe by means of a Partial Agreement;

Resolve to establish the European Commission for Democracy through Law, governed by the Statute appended hereto;

Agree to re-examine before 31 December 1992 the institutional links between the Commission and the Council of Europe in the light of the experience acquired, in particular with a view to strengthening them, if appropriate by the incorporation of the activities of the Commission into the intergovernmental pro-

gramme of activities of the Council of Europe.

Appendix to Resolution (90) 6

Statute of the European Commission for Democracy through Law

Article 1

1. The European Commission for Democracy through Law shall be a consultative body which co-operates with the member States of the Council of Europe and with non-member States, in particular those of Central and Eastern Europe. Its own specific field of action shall be the guarantees offered by law in the service of democracy. It shall fulfill the following objectives :

- the knowledge of their legal systems, notably with a view to bringing these systems closer;
- the understanding of their legal culture;
- the examination of the problems raised by the working of democratic institutions and their reinforcement and development.

2. The Commission shall give priority to work concerning:

- a. the constitutional, legislative and administrative principles and technique which serve the efficiency of democratic institutions and their strengthening, as well as the principle of the rule of law;
- b. the public rights and freedoms, notably those that involve the participation of citizens in the life of the institutions;
- c. the contribution of local and regional self-government to the development of democracy.

Article 2

1. Without prejudice to the competence of the organs of the Council of Europe, the Commission may carry out research on its own initiative and, where required, may outline laws, recommendations and international agreements. Any proposal of the Commission can be discussed and adopted by the statutory organs of the Council of Europe.

2. The Commission shall supply opinions upon request submitted through the Committee of Ministers in its composition limited to the member States of the Partial Agreement (hereafter referred to as the Committee of Ministers) by the

Parliamentary Assembly, by the Secretary General or by any member State of the Council of Europe.

3. Any non-member State as well as any intergovernmental organisation may benefit from the activities of the Commission by making a request to the Committee of Ministers with a view to obtaining its consent.

4. In the course of its work, the Commission shall co-operate with the International Institute for Democracy created under the auspices of the Strasbourg Conference on Parliamentary Democracy.

5. Furthermore, the Commission may establish links with documentation, study and research institutes and centres.

Article 3

1. The Commission shall be composed of independent experts who have achieved international fame through their experience in democratic institutions or by their contribution to the enhancement of law and political science.

2. The experts, members of the Commission, shall be appointed, one in respect of each country, by the member States of the Council of Europe members of the Partial Agreement. They shall hold office for a four year term and may be reappointed. The President of the Parliamentary Assembly and the President of the Giunta of the Region Veneto or their representatives may attend the work of the Commission.

3. The Committee of Ministers may unanimously decide to admit any European non-member State of the Council of Europe to participate in the work of the Commission. After consultations with the Commission, the State concerned may appoint either an associate member or an observer to sit on the Commission.

4. Any other State may be invited under the same modalities to appoint an observer.

5. Any State which appointed a member or an associate member may appoint a substitute. The modalities by which substitutes may participate in the work of the Commission shall be determined in the Rules of Procedure of the Commission.

Article 4

1. The Commission shall elect from among its members a Bureau, composed of the President, three Vice-Presidents and four other members. The term of office of the President, the Vice-Presidents and the other members of the Bureau shall be two years; however, the term of office of one of the Vice-Presidents and two of the other members of the Bureau appointed in the first election, to be chosen by lot, shall expire at the end of one year. The President, the Vice-Presidents and the members of the Bureau may be re-elected.

2. The President shall preside over the work of the Commission and shall represent it externally. The Vice-Presidents shall replace the President whenever he is unable to take the Chair.

3. The Commission shall be convened in plenary session whenever necessary by the President, who shall decide the venue of the meeting. The Commission may also set up restricted chambers in order to deal with specific questions.

4. The Commission shall establish its procedures and working methods in the Rules of Procedure and shall decide on the publicity to give to its activities. The working languages of the Commission shall be English and French.

Article 5

1. Whenever it considers it necessary, the Commission may be assisted by consultants particularly competent in the law or the institutional practice of the country or countries concerned.

2. The Commission may also hold hearings or invite to participate in its work, on a case by case basis, any qualified person or non-governmental organisation active in the fields of competence of the Commission and capable of helping the Commission in the fulfilment of its objectives.

Article 6

1. Expenditure relating to the implementation of the programme of activities and common secretariat expenditure shall be covered by a Partial Agreement budget funded by the member States of the Partial Agreement and governed by the same financial rules as foreseen for the other budgets of the Council of Europe.

2. In addition, the Commission may accept voluntary contributions, which shall

be paid into a special account opened under the terms of Article 4.2 of the Financial Regulations of the Council of Europe. Other voluntary contributions can be earmarked for specific research.

3. The Region Veneto shall put a seat at the disposal of the Commission free of charge. Expenditure relating to the local secretariat and the operation of the seat of the Commission shall be borne by the Region Veneto and the Italian Government, under terms to be agreed between these authorities.

4. Travel and subsistence expenses of each member of the Commission shall be borne by the State which appointed him.

Article 7

Once a year, the Commission shall forward to the Committee of Ministers a report on its activities containing also an outline of its future activities.

Article 8

1. The Commission shall be assisted by the Secretariat General of the Council of Europe, which shall also provide a liaison with the staff seconded by the Italian authorities at the seat of the Commission.

2. The staff seconded by the Italian authorities at the seat of the Commission shall not belong to the staff of the Council of Europe.

3. The seat of the Commission shall be based in Venice.

Article 9

1. The Committee of Ministers may adopt amendments to this Statute by the majority foreseen at Article 20.d of the Statute of the Council of Europe, after consulting the Commission.

2. The Commission may propose amendments to this Statute to the Committee of Ministers, which shall decide by the above mentioned majority.

Anhang 2

Tabelle zur neuen Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa und wichtigen Stellungnahmen der Venedig-Kommission

	<i>Gesetzliche Regelung in der Verfassung</i>	<i>Jahr der Errichtung</i>	<i>Wichtige Stellungnahmen der Venedig-Kommission zur Verfassungsgerichtsbarkeit</i>
Albanien	Art. 124 – 134	1992	CDL (91) 037; (98) 034; (99) 055, 057, 077
Armenien	Art. 96 – 102	1996	CDL (97) 059
Aserbaidschan	Art. 130	1998	CDL-INF (96) 010
Bulgarien	Art. 147 – 152	1991	
Estland	§§ 107 II, 142, 149 III, 152	1993	CDL (91) 032; (92) 007; (98) 059
Georgien	Art. 88 – 89	1996	CDL (94) 008, 013; CDL (95) 043, 078
Kroatien	Art. 122 – 127	1964	CDL (96) 026; (2000) 096, 097; CDL-INF (2001) 002
Lettland	Art. 85	1996	CDL (94) 038, 039, 040, 041, 051; CDL-INF (98) 003; (99) 068, 070, 071; (2000) 020
Litauen	Art. 102 – 108	1993	CDL (92) 040
Moldawien	Art. 134 – 140	1995	CDL (93) 051; CDL-INF (2001) 003
Polen	Art. 188 – 197	1986	CDL (91) 015
Rumänien	Art. 140 – 145	1992	CDL (91) 001
Russische Föderation	Art. 125	1991/93/95	CDL (93) 015, 021, 034, 035, 036, 039, 041, 044, 050; (94) 011, 015, 016, 017
Slowakei	Art. 124 – 140	1993	
Slowenien	Art. 160 – 167	1964	
Tschechien	Art. 83 – 89	1993	
Ukraine	Art. 147 – 153	1997	CDL (93) 003, 004, 007, 010, 027, 029, 030, 042; (96) 020; (97) 002, 004, 005, 010, 018
Ungarn	§ 32 / A	1990	CDL (95) 045, 073
Weissrußland	Art. 116	1994	CDL-INF (96) 008

Literaturverzeichnis

- Adlerstein, Wolfgang Globalisierung und Recht, Recht und Politik 1997, S. 95 - 101
- Althausen, Christine D. Rußlands Weg in den Europarat, Münster 1997
- Amersinghe, Chittharanjan Felix Principles of the institutional law of international organizations, Cambridge 1996
- Antretter, Robert Der Standort des Europarates im Europäischen Institutionsgefüge, in: Haller, Bruno/ Krüger, Hans-Christian/ Petzold, Herbert (Hrsg.), Law in Greater Europe, Festschrift für Heinrich Klebes, Den Haag 2000, S. 267 – 274
- Badura, Peter/
Dreier, Horst (Hrsg.) Festschrift, 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 1. Band (Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsprozeß), Tübingen 2001
- Barendt, Eric An Introduction to Constitutional Law, Oxford, New York 1998
- Bartsch, Hans-Jürgen Council of Europe – Legal Co-operation in 1991, YEL 1991, S.533 – 541
- Bartole, Sergio Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale, Bologna 1993
- Bauer, Barbara Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie, Zur Rolle internationaler Organisationen im weltweiten Demokratisierungsprozeß, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien 1998
- Baum, Marius Rights Brought Home, Zur Inkorporierung der EMRK in das nationale Recht des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland, EuGRZ 2000, S. 281 – 303

-
- Benda, Ernst/
Maihofer, Werner/
Vogel, Hans-Joachim (Hrsg.)
Bender, Gerd/
Falk, Ulrich (Hrsg.)
Bender, Gerd/
Falk, Ulrich (Hrsg.)
von Beyme, Klaus

von Beyme, Klaus

Blankenagel, Alexander

Bleckmann, Albert

Blümel, Willi

Böckenförde, Ernst Wolfgang
- Handbuch des Verfassungsrechts,
2. Auflage, Berlin, New York 1995
- Recht im Sozialismus, Band 1:
Enteignung, Frankfurt 1999
- Recht im Sozialismus, Band 2:
Justizpolitik, Frankfurt 1999
- Systemwechsel in Osteuropa,
Frankfurt am Main 1994
- The Genesis of Constitutional Review in
Parliamentary Systems, in: Landfried,
Christine (Hrsg.), Constitutional Review
and Legislation, Baden-Baden 1988,
S. 21 – 38
- Das russische Verfassungsgericht und der
russische Konstitutionalismus – Can the
Russian Constitutional Court Build the
„Russia“ in the Open Sea?, in: Hesse, Joa-
chim Jens/ Schuppert, Gunnar Folke/
Harms, Katharina (Hrsg.), Verfassungs-
recht und Verfassungspolitik in Umbruch-
situationen, Baden-Baden 1999,
S. 255 - 263
- Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre:
vom Kompetenz- zum Kooperationsvöl-
kerrecht, Köln, Berlin, Bonn, München
1985
- Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Zypern,
in: Mosler, Hermann (Hrsg.), Verfas-
sungs-gerichtsbarkeit in der Gegenwart,
Köln, Berlin 1962, S. 643 – 726
- Verfassungsgerichtsbarkeit: Strukturfra-
gen, Organisation, Legitimation, NJW
1999, S. 9 – 17

-
- Brugger, Winfried Einführung in das öffentliche Recht der USA, München 1993
- Brugger, Winfried Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten, Tübingen 1987
- von Brünneck, Alexander Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien, Baden-Baden 1992
- Brunner, Georg Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, Tübingen 2002
- Brunner, Georg Die neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa, ZaöRV 1993, S. 819 - 870
- Brunner, Georg Politischer Systemwandel und Verfassungsreformen in Osteuropa, Bergisch Gladbach, Köln 1990
- Brunner, Georg Verfassungsgebung in Osteuropa, Osteuropa-Recht 1995, S. 258 – 279
- Brunner, Georg (Hrsg.) Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas, Loseblatt-Ausgabe, Berlin 1995 (Erscheinen 1999 mit Lieferung Nr. 22 eingestellt)
- Brunner, Georg Zweieinhalb Jahre ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit, Der Staat 1993, S. 287 – 315
- Bryde, Brun-Otto Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in Umbruchsituationen, in: Hesse, Joachim Jens/ Schuppert, Gunnar Folke/ Harms, Katharina (Hrsg.), Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen, Baden-Baden 1999, S. 197 - 210
- Bugaric, Bojan Courts as Policy-Makers: Lessons from Transition, Harvard International Law

-
- Buquicchio, Gianni/
Garonne, Pierre
Journal 2001(Band 42), S. 247 – 288
L’harmonisation du droit constitu-
tionnel européen: La contribution de la
Commission européenne pour la démocra-
tie par le droit, in: Haller, Bruno/ Krüger,
Hans-Christian/ Petzold, Herbert (Hrsg.),
Law in Greater Europe, Festschrift für
Heinrich Klebes, Den Haag 2000, S. 323 –
338
- Butler, William E.(Hrsg)
Perestroika and International Law,
Dordrecht 1990
- Caggiano, Giandonato
La Commissione per la democrazia attra-
verso il diritto, Rivista di diritto europeo
1989, S. 417 – 420
- Cappelletti, Mauro/
Cohen, William
Comparative Constitutional Law,
Cases and Materials, Charlottesville 1979
- Cappelletti, Mauro/
Ritterspach, Theodor
Die gerichtliche Kontrolle der Verfas-
sungsmäßigkeit der Gesetze in rechtsver-
gleichender Betrachtung, JöR 1971 (Band
20), S. 65 –109
- Cardoso da Costa, José Manuel
Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Portu-
gal, in: Starck, Christian/ Weber, Albrecht
(Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in
Westeuropa, Teilband I, S. 279 – 307
- Cardoso da Costa, José Manuel
Die Verfassungsrechtsprechung im Rah-
men der staatlichen Funktionen (General-
bericht für die VII. Konferenz der Europä-
ischen Verfassungsgerichte), EuGRZ
1988, S. 236 – 248
- Carstens, Karl
Das Recht des Europarates,
Berlin 1956
- Cappelletti, Mauro/
Adams, John Clarke
Judicial Review of Legislation: European
Antecedents and Adaptions, Harvard Law
Review, Band 79 (1966), S. 1207 - 1224

-
- Cappeletti, Mauro/
Ritterspach, Theodor Die gerichtliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze in rechtsvergleichender Betrachtung, JöR 1971 (Bd. 20), S. 65 – 109
- Carlson, Scott Politics, Public Participation, and the 1998 Albanian Constitution, Osteuropa-Recht 1999, S. 489 - 510
- Carty, Anthony/
Danilenko, Gennady (Hrsg.) Perestroika and International Law, Edingburgh 1990
- Clinton, Robert Lowry Game Theory, Legal History, and the Origins of Judicial Review: A Revisionist Analysis of Marbury v. Madison, American Journal of political science, 1994 (Bd.38), S. 285 - 302
- Coing, Helmut Aufgaben der Rechtsvergleichung in unserer Zeit, NJW 1981, 2601 – 2604
- Coleman, John (Hrsg.) The conscience of Europe, Straßburg 1999
- Conforti, Benedetto Diritto Internazionale, 5.Auflage, Neapel 1999
- Corwin, Edward S. The „Higher Law“ Background of American Constitutional Law, Harward Law Review Bd. 42 (1928), S. 149 –185 und S. 365 - 409
- Cottin, Stéphane Les possibilités de l'Informatique en matière de Documentation, Revue Internationale de Droit Comparé 1996, S. 403 – 417
- Cremer, Hans-Joachim Die Wirkungen verfassungsrechtlicher Entscheidungen, in: Frowein, Jochen Abr./Marauhn, Thilo (Hrsg.), Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa, Berlin, Heidelberg, New York 1998, S. 237 – 359

-
- Czarnota, Adam/
Hofmanski, Piotr Can we do Justice to the Past?, in:
Krygier, Martin/ Czarnota, Adam (Hrsg.),
The Rule of Law after Communism, Al-
dershot 1999, S. 197 – 211
- Dagtolou, Podromos Der Oberste Sondergerichtshof in Grie-
chenland, in: Starck, Christian/Weber, Al-
brecht (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit
in Westeuropa, Teilband I, Baden-Baden
1986, S. 363 - 392
- Delpérée, Francis Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Bel-
gien, in: Starck, Christian/ Weber, Alb-
recht (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit
in Westeuropa, Teilband I, S. 343 - 362
- Djeric, Vladimir Admission to Membership of the Council
of Europe and Legal Significance of
Commitments Entered into by New Mem-
ber States, ZaöRV 2000, S. 605 – 629
- Doeker, Günther Parlamentarische Bundesstaaten im
Commonwealth of Nations: Kanada, Aust-
ralien, Indien – Ein Vergleich, Tübingen
1980
- Doehring, Karl Das Staatsrecht der Bundesrepublik
Deutschland unter besonderer Berück-
sichtigung der Rechtsvergleichung und
des Völkerrechts, 3.Auflage, Frankfurt am
Main 1984
- Dreier, Horst (Hrsg.) Grundgesetz, Band 3,
Tübingen 2000
- Dzialocha, Kazimierz Der Verfassungsgerichtshof der Volksre-
publik Polen, Osteuropa-Recht 1986,
S. 13 - 27
- Ebsen, Ingwer Das Bundesverfassungsgericht als Ele-
ment gesellschaftlicher Selbstregulierung,
Berlin 1985

-
- Egerer, Claudia Die Wurzeln des Prinzips des „judicial review“ in Marbury v. Madison, ZVglRWiss 1989, S. 416 – 432
- Ermacora, Felix/
Klecatsky, Hans/
Marcic, René (Hrsg.) Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit, Fünfzig Jahre Verfassungsgerichtshof in Österreich, Wien, Frankfurt, Zürich 1968
- Evers, Frank Verfassungsentwicklung und Rechtssicherheit in der Ukraine, ROW 1998, S. 41 – 49
- Faller, Hans-Joachim Zur Entwicklung der nationalen Verfassungsgerichte in Europa, EuGRZ 1986, S. 42 – 60
- Faller, Hans-Joachim Verfassungsgerichtsbarkeit in der Frankfurter Reichsverfassung vom 28.03.1849, in: Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung, Festschrift für Willi Geiger (hrsg. von: Leibholz, Gerhard/ Faller, Hans-Joachim/ Mikat, Paul/ Reis, Hans), Tübingen 1974, S. 827 – 866
- Favoreu, Louis Les Cours constitutionnelles, Paris 1986
- Favoreu, Louis Europe occidentale, in: Favoreu, Louis/ Jolowicz, John-Anthony (Hrsg.), Le contrôle juridictionnel des lois, Paris, Aix-en-Provence 1986, S. 17 - 68
- Favoreu, Louis/
Jolowicz, John-Anthony (Hrsg.) Le contrôle juridictionnel des lois, Paris, Aix-en-Provence 1986
- Fedtke, Jörg Die Rezeption von Verfassungsrecht, Südafrika 1993 – 1996, Baden-Baden 2000

-
- Finger, Zuzana Albanien im Jahre fünf der Demokratisierung. Eine Bilanz der politischen Verfolgung, in: Das gemeinsame Haus Europa, Hutter, Franz-Josef/ Speer, Heidrun/ Tessmer, Carsten (Hrsg.), Baden-Baden 1998, S. 181 – 193
- Fix-Zamudio, Hector Die Verfassungskontrolle in Lateinamerika, in: Horn, Hans-Rudolf/ Weber, Albrecht (Hrsg.), Richterliche Verfassungskontrolle in Lateinamerika, Spanien und Portugal, Baden-Baden 1989, S. 129 – 219
- Flauss, Jean-François Les conditions d`admission des pays d`Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l`Europe, EJIL 1994, S. 401 – 422
- Frankowski, Stanislaw/ Stephan III, Paul B. (Hrsg.) Legal reform in post-communist Europe, The view from within, Dordrecht, Boston, London 1995
- Fröhlich, Stefan Verfassungsreformprozesse in Mittel- und Osteuropa: Typologien des modernen Verfassungsstaats, Internationale Politik 1997, S. 25 – 30
- Fromont, Michael Der französische Verfassungsrat, in: Starck, Christian/ Weber, Albrecht (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Teilband I, Baden-Baden 1986, S. 309 – 342
- Frowein, Jochen Abr. Der Straßburger Grundrechtsschutz in seinen Auswirkungen auf die nationalen Rechtsordnungen und das Gemeinschaftsrecht, in: Hutter, Franz-Josef/ Speer, Heidrun/ Tessmer, Carsten (Hrsg.), Das gemeinsame Haus Europa, Baden-Baden 1998, S. 35 – 55

-
- Frowein, Jochen Abr. Die Europäisierung des Verfassungsrechts, in: Badura, Peter/ Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift, 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 1. Band (Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsprozeß), Tübingen 2001, S. 209 – 221
- Frowein, Jochen Abr. / Marauhn, Thilo (Hrsg.) Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa, Berlin, Heidelberg, New York 1998
- Frowein, Jochen Abr./ Peukert, Wolfgang Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar, 2. Auflage, Kehl, Straßburg, Arlington 1996
- García Pelayo, Manuel Der Status des Verfassungsgerichts, in: López Pina, Antonio (Hrsg.), Spanisches Verfassungsrecht, Heidelberg 1993, S. 475 - 495
- Garlicki, Leszek Lech Die Rolle des Verfassungsgerichts im polnischen Transformationsprozeß, in: Hesse, Joachim Jens/ Schuppert, Gunnar Folke/ Harms, Katharina (Hrsg.), Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen, Baden-Baden 1999, S. 211 - 227
- Garlicki, Leszek Lech Das Verfassungsgericht im politischen Prozeß, in: Luchterhand, Otto (Hrsg.), Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, Berlin 1996, S. 275 – 310
- Garrone, Pierre The Venice Commission approaches its tenth birthday, *Rivista di studi politici internazionali*, 1999, S. 527 -548
- Gimbal, Anke Europarat und Europäische Menschenrechtskonvention, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1989/99, Bonn 1999, S. 411 – 418

-
- Gledhill, Alan The Republic of India: the development of its laws and constitution, 2.Auflage, London 1964
- Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.) Völkerrecht, Berlin, New-York 1997
- Grote, Rainer Das Rechtsstaatsprinzip in der mittel- und osteuropäischen Verfassungsrechtspraxis, in: Frowein, Jochen Abr./ Marauhn, Thilo (Hrsg.), Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa, Berlin, Heidelberg, New York 1998, S. 3 – 64
- Grupp, Thomas Michael Südafrikas neue Verfassung, Baden-Baden 1999
- Gusy, Christian Richterliches Prüfungsrecht, Eine verfassungsgeschichtliche Untersuchung, Berlin 1985
- Häberle, Peter Die Verfassung der Ukraine im europäischen Rechtsvergleich, DÖV 1998, S. 761 – 767
- Häberle, Peter Das Bundesverfassungsgericht als Muster einer selbständigen Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Badura, Peter/ Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift, 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 1. Band (Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsprozeß), Tübingen 2001, S. 311 – 331
- Häberle, Peter Verfassungsgerichtsbarkeit im Vergleich, DÖV 1986, S. 830 - 832
- Häberle, Peter Dokumentation, Verfassungstexte osteuropäischer Staaten, JöR 1996 (Band 44), S. 321 – 564

-
- Häberle, Peter Dokumentation von Verfassungsentwürfen und Verfassungen ehemals sozialistischer Staaten in (Süd-) Osteuropa und Asien, JöR 1995 (Band 43), S. 105 – 323 und JöR 1998 (Band 46), S.123 – 276
- Häberle, Peter Europa als werdende Verfassungsgemeinschaft, DVBl 2000, S. 840 – 847
- Häberle, Peter Grundprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Häberle (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit, Darmstadt 1976, S. 1 – 45
- Häberle, Peter Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat, JZ 1989, S. 913 – 919
- Haller, Bruno Das paneuropäische Mandat des Europarats, in: Holtz, Uwe (Hrsg.), 50 Jahre Europarat, Baden-Baden 2000, S. 51 – 70
- Haller, Bruno L'Assemblée Parlementaire et les conditions d'adhésion au Conseil de L'Europe, in: Haller, Bruno/ Krüger, Hans-Christian/ Petzold, Herbert (Hrsg.), Law in Greater Europe, Festschrift für Heinrich Klebes, Den Haag 2000, S. 27 – 79
- Haller, Bruno/
Krüger, Hans-Christian/
Petzold, Herbert (Hrsg.) Law in Greater Europe, Festschrift für Heinrich Klebes, Den Haag 2000, S. 310 – 330
- Haller, Gret Der Schutz der Menschenrechte im Wirkungsfeld von Europarat und OSZE, in: Haller, Bruno/ Krüger, Hans-Christian/ Petzold, Herbert (Hrsg.), Law in Greater Europe, Festschrift für Heinrich Klebes, Den Haag 2000, S. 310 – 330

-
- Haller, Walter Das schweizerische Bundesgericht als Verfassungsgericht, in: Starck, Christian/Weber, Albrecht (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Baden-Baden 1986, S. 179 – 217
- Haller, Walter Supreme Court und Politik in den USA, Zürich 1972
- Hartwig, Matthias Das Komitee für Verfassungsaufsicht der UdSSR, EuGRZ 1991, S. 1 – 14
- Hartwig, Matthias Die Legitimation des Staates durch Verfassungsrezeption in Mittel- und Osteuropa, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1999, S. 919– 939
- Hartwig, Matthias Neues Verfassungsgerichtsgesetz der Rußländischen Föderation vom 23. Juli 1994, Übersetzung des vollen Wortlauts, EuGRZ 1996, S. 219 – 233
- Hartwig, Matthias Verfassungsgerichtsbarkeit in Rußland, Der dritte Anlauf, EuGRZ 1996, S. 177 – 191
- Harutyunyan, Gagik/
Mavcic, Arne Constitutional Review and its Development in the Modern World, Yerevan, Ljubljana 1999
- Heller, Kurt Der Supreme Court der Vereinigten Staaten von Amerika, Probleme eines Höchstgerichts, EuGRZ 1985, S. 685 – 700
- Helmerich, Martina Auf dem Weg zur Demokratie? Menschenrechte in Weißrußland und in der Ukraine, in: Das gemeinsame Haus Europa, Hutter, Franz-Josef/ Speer, Heidrun/ Tessmer, Carsten (Hrsg.), Baden-Baden 1998, S. 141 – 156

-
- Hesse, Joachim Jens/
Schuppert, Gunnar Folke/
Harms, Katharina (Hrsg.)
Hesse, Konrad
- Hoffmeister, Frank
- Hofmann, Rainer
- Hofmann, Rainer/
Marko, Joseph/
Merli, Franz/
Wiederin, Ewald (Hrsg.)
- Holtz, Uwe
- Holtz, Uwe (Hrsg.)
- Huber, Denis
- Huh, Young
- Hummer, Waldemar/
Wagner, Gerhard (Hrsg.)
- Verfassungsrecht und Verfassungspolitik
in Umbruchsituationen, Baden-Baden
1999
- Stufen der Entwicklung der deutschen
Verfassungsgerichtsbarkeit, JöR 1998
(Band 46), S. 1 – 24
- Kroatiens Beitritt zum Europarat und sei-
ne Auswirkung auf die kroatische Verfas-
sungsgerichtsbarkeit, EuGRZ 1997,
S. 93 - 98
- Die Bindung staatlicher Macht, in: Hof-
mann, Rainer/ Marko, Joseph/ Merli,
Franz/ Wiederin, Ewald (Hrsg.), Rechts-
staatlichkeit in Europa, Heidelberg 1996,
S. 3 - 29
- Rechtsstaatlichkeit in Europa,
Heidelberg 1996
- 50 Jahre Europarat – Eine Einführung, in:
Holtz, Uwe (Hrsg.), 50 Jahre Europarat,
Baden-Baden 2000, S. 11 – 36
- 50 Jahre Europarat,
Baden-Baden 2000
- Une décennie pour l’Histoire, le Conseil
de l’Europe 1989 – 1999, Straßburg 1999
- Entwicklung des Verfassungsrechts im
außereuropäischen Raum, Asien: Sechs
Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in der
Republik Korea, JöR 1997 (Band 45),
S. 535 – 553
- Dokumente und Materialien zum
Europarat, Stand: 1988/ 89, Wien 1990

Huntington, Samuel	The third wave – Democratisation in the Late Twentieth Century, Oklahoma 1991
Hutter, Franz-Josef/ Speer, Heidrun/ Tessmer, Carsten (Hrsg.)	Das gemeinsame Haus Europa, Baden-Baden 1998
International Institute for democracy (Hrsg.)	The rebirth of democracy, 12 constitutions of central and eastern Europe, 2. Auflage, Straßburg 1996
Ipsen, Knut	Völkerrecht, 4. Auflage, München 1999
Jackson, Robert H.	The Supreme Court in the American System of Government, Cambridge 1955
Janis, Mark	Russia and the ‚Legality‘ of Strasbourg Law, EJIL 1997, S. 93 – 99
Jeon, Jeong-Hwan	Die verfassungsrechtliche Kontrolle der parlamentarischen gesetzgebenden Gewalt: insbesondere im Hinblick auf ihre Effektivität in der Republik Korea, Köln 1962
Johnson, Thomas A.	The Council of Europe, Strasbourg and its publications, in: Louis-Jacques, Lyolette/ Korman, Jeanne S. (Hrsg.), Introduction to international organizations, New York 1996, S. 477 – 491
Kahl, Wolfgang	Montesquieu, Staat und Europa, JöR 1997 (Band 45), S. 11 – 29
Kauper, Paul G.	Judicial Review of Constitutional Issues in the United States, in: Mosler, Hermann (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, S. 568 – 642
Kelsen, Hans	Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, VVDSTRL Band 5 (1929), S. 30 - 88

-
- Kelsen, Hans Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Auflage, Tübingen 1929
- Kelsen, Hans Wer soll Hüter der Verfassung sein?, Berlin 1931
- Kirchhof, Paul Die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts in Zeiten des Umbruchs, NJW 1996, S. 1497 – 1505
- Kiyomaiya, Shirô Verfassungsgerichtsbarkeit in Japan, in: Mosler, Hermann (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, Köln, Berlin 1962, S. 326 – 337
- Kladoczny, Piotr Die Ausbildung von Juristen in Polen in den Jahren 1944 – 1989, in: Bender, Gerd/Falk, Ulrich (Hrsg.), Recht im Sozialismus, Band 2: Justizpolitik, Frankfurt 1999, S. 413 – 440
- Klebes, Heinrich Human Rights and the Parliamentary Democracy in the Parliamentary Assembly, in: Matscher, Franz/ Petzold, Herbert (Hrsg.), Protection of Human Rights: the European Dimension, Festschrift für Gérard J. Wiarda, 2. Auflage, Köln (u.a.) 1990, S. 312 – 314
- Klein, Eckart Das richterliche Prüfungsrecht in den Vereinigten Staaten zu Beginn des vorigen Jahrhunderts, ZaöRV 1974, S. 83 – 111
- Klein, Eckart 50 Jahre Europarat, Archiv des Völkerrechts 2001 (Band 39), S. 121 – 141
- Klein, Hans H. Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsstruktur, in: Steuerrecht, Verfassungsrecht, Finanzpolitik (Festschrift für F. Klein), Kirchhoff, Paul/ Offerhaus, Klaus/ Schöberle, Horst (Hrsg.), Köln 1994, S. 511 – 526

-
- Köck, Heribert Franz/
Fischer, Peter
Korinek, Karl
- Krüger, Hans Christian
- Kühne, Joseph
- Kulic, Dimitrije
- La Pergola, Antonio
- La Pergola, Antonio
- Limbach, Jutta
- Locke, John
- Luchterhand, Otto (Hrsg.)
- Das Recht der Internationalen Organisationen, 3.Auflage, Wien 1997
- Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVDSTRL Band 39 (1981), S. 8 – 52
- Der Europarat im 21. Jahrhundert – seine Rollen und Aufgaben, ZeuS 1999, 367 – 377
- Der Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein – Funktion und Kompetenzen, EuGRZ 1988, S. 230 – 236
- The Constitutional Court of Yugoslavia, JöR Band 18 (1969), S. 79 – 93
- La Unión a través de la ciudadanía europea, una propuesta de la Comisión de Venecia, in: Cancado Trindade, Augusto/Swinarski, Christophe, Persona humana y Derecho internacional, Hector Gros Espiell – Amicorum Liber, Volume I, Brüssel 1997, S. 611 – 639
- Poder exterior y Estado de Derecho, el constitucionalista ante el Derecho internacional, Salamanca 1987
- Die Kooperation der Gerichte in der zukünftigen europäischen Grundrechtsarchitektur, EuGRZ 2000, S. 417 - 420
- Two Treaties of government (hrsg. von Laslett, Peter), 2.Auflage, Cambridge 1988
- Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, Probleme bei der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen, Berlin 1996

-
- Luchterhand, Otto Vom Verfassungskomitee der UdSSR zum Verfassungsgericht Rußlands, AöR 1993 (Band 118), S. 237 – 288
- Luhmann, Niklas Legitimation durch Verfahren, Neuwied, Berlin 1969
- Luther, Jörg Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit, Geschichte, Prozeßrecht, Rechtsprechung, Baden-Baden 1990
- Lutter, Marcus Die Auslegung angelegenen Rechts, JZ 1992, S. 593 – 607
- Machacek, Rudolf/
Czeszejko-Sochacki, Zdzislaw Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Volksrepublik Polen, EuGRZ 1989, S. 269 – 276
- Machinska, Hanna The significance of co-operation between the Council of Europe and the European Union for countries preparing for membership in the EU, in: Haller/ Krüger/ Petzold (Hrsg.), Law in Greater Europe, S. 294 – 309
- Mahoney, Paul/
Matscher, Franz/
Petzold, Herbert/
Wildhaber, Luzius (Hrsg.) Protecting Human Rights: The European Perspective (Rolv Ryssdal-Festschrift), Köln, Berlin, Bonn, München 2000
- Mahrenholz, Ernst Gottfried Europäische Verfassungsgerichte, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 2001 (Band 49), S. 15 – 30
- Majoros, Ferenc Zur Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, OER 1993, S. 106 – 131
- Malinverni, Giorgio L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, RUDH 1995, S. 386 – 394

-
- Malinverni, Giorgio La prevention des violations des droits de l'homme, La contribution de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, Beitrag zu einem Internationalen Kolloquium in Athen, 1999
- Marauhn, Thilo Wirtschaftliche und soziale Rechte im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung mittel- und osteuropäischer Staaten unter vergleichender Berücksichtigung der deutschen Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, in: Frowein, Jochen Abr./ Marauhn, Thilo (Hrsg.), Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa, Berlin, Heidelberg, New York 1998, S. 135 – 211
- McIlwain, Charles Howard Constitutionalism and the Changing World: collected papers, New York 1939
- McIlwain, Charles Howard The High Court of Parliament and its supremacy, New Haven 1910
- McWhinney, Edward Constitutional Review in the Commonwealth, in: Mosler, Hermann (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, Köln, Berlin 1962, S. 75 – 88
- McWhinney, Edward Supreme courts and Judicial Law-Making, Dordrecht 1986
- Meissner, Boris Vom Sowjetimperium zum eurasischen Staatensystem, Berlin 1995
- Miall, Hugh Shaping the New Europe, London 1993
- von Mohl, Robert Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Band I, Tübingen 1860
- Montesquieu, Charles de Secondat Vom Geist der Gesetze - „De l'esprit des lois“ (hrsg. v. Forsthoff, Ernst), Tübingen 1992

-
- Morschtschakowa, Tamara G. Die Rolle des Verfassungsgerichtes der Russischen Föderation im demokratischen Transformationsverfahren, in: Hesse, Joachim Jens/ Schuppert, Gunnar Folke/ Harms, Katharina (Hrsg.), Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen, Baden-Baden 1999, S. 243 – 253
- Mosler, Hermann (Hrsg.) Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, Länderbericht und Rechtsvergleichung (Internationales Kolloquium des Max-Planck-Institutes), Köln, Berlin 1962
- Mowlana, Hamid Global Information and World Communication, 2.Auflage, London, Thousand Oaks, New Delhi 1997
- Müller, Jörg P. Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVDSTRL Band 39 (1981), S. 53 – 98
- Müllerson, Rein International Law, Rights and Politics, Development in Eastern Europe and the CIS, London, New York 1994
- Müllerson, Rein/
Fitzmaurice, Malgosia/
Andenas, Mads (Hrsg.) Constitutional Reform and International Law in Central and Eastern Europe, Den Haag, London, Boston 1998
- von Münch, Ingo Rechtsexport und Rechtsimport, NJW 1994, 3145 – 3147
- Murphy, Walter F./
Tannenhaus, Joseph (Hrsg.) Comparative Constitutional Law, Cases and Commentaries, New York 1977
- Nick, Stanko New Prospects for Croatia's Cooperation with the Venice Commission, Croatian International Relations Review 1999, S. 163 – 167

-
- Novello, Giorgio La Commissione per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), *La comunità internazionale* 1997, S. 309 – 320
- Oellers-Frahm, Karin *Demokratieverständnis und Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich*, in: *Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring, Hailbronner, Kay/ Ress, Georg/ Stein, Torsten (Hrsg.)*, S. 691 – 712
- Offe, Claus *Der Tunnel am Ende des Lichts, Erkundungen der Transformation im Neuen Osten*, Frankfurt 1994
- Öhlinger, Theo *Constitutional Review, The Austrian Experience as seen from a Comparative Perspective*, *ZÖR* 1998, S. 421 – 441
- Öhlinger, Theo *Die amerikanische Verfassung – 200 Jahre Geschichte des Verfassungsstaates*, *ZfRV* 1988, S. 3 – 9
- Oppermann, Thomas *Europarecht*, 2. Auflage, München 1999
- Perritt Jr., Henry H. *The Internet as a Threat to Sovereignty?, Thoughts on the Internet's Role in Strengthening National and Global Governance*, *Indiana Journal of Global Studies*, Volume 5, Issue 2, 1998, S. 423 – 442
- Pogany, Istvan *Constitution Making or Constitutional Transformation in Post-Communist Societies?*, in: Bellamy, Richard/ Castiglione, Dario (Hrsg.), *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Oxford 1996, S. 156 – 179

-
- Przeworski, Adam Democracy and the market,
Cambridge 1991
- Rácz, Georg Einführung der verfassungsgerichtlichen
Normenkontrolle in Ungarn, JZ 1984,
S. 879 – 880
- Ritterspach, Theo Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Italien,
in: Starck, Christian/ Weber, Albrecht
(Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in
Westeuropa, Teilband I, Baden-Baden
1986, S. 219 – 242
- Robbers, Gerhard Die historische Entwicklung der Ver-
fassungsgerichtsbarkeit, JuS 1990,
S. 257 –263
- Robert, Jacques La Commission européenne pour la
démocratie par le droit dite „Commission
de Venise“, in: Decaux, Emmanuel/ Sici-
lianos, Linos-Alexandre (Hrsg.), La
C.S.C.E.: Dimension humaine et règle-
ment des differends, Paris 1993,
S. 255 - 267
- Robertson, A. H. Council of Europe, in: Bernhard, Rudolf
(Hrsg.), Encyclopedia of Public Internati-
onal Law, Volume I (1992),
S. 843 – 849
- Robertson, A. H. The Council of Europe,
London 1956
- Roeder, Philip G. The Revolution of 1989: Postcommunism
and the social science, Slavic Review, 58.
Jahrgang, 1999/ 4, S. 743 – 755

-
- Roellecke, Gerd Aufgaben und Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Verfassungsgefüge, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul (Hrsg.), Heidelberg 1987, S. 665 – 696
- Rogati, Elio Cooperazione giuridica in Europa: la „Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto“, Relazione, Secondo Congresso della Associazione europea per la legislazione, Rom 1995
- Roggemann, Herwig (Hrsg.) Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas, Einführung und Verfassungstexte, Berlin 1999
- Roggemann, Herwig Verfassungsentwicklung und Verfassungsrecht in Osteuropa, ROW 1996, S. 177 – 187
- Rösch, Gerhard Venedig, Geschichte einer Seerepublik, Stuttgart 2000
- Rothschild, Joseph East Central Europe between the Two World Wars, 8. Auflage, Seattle 1998
- Rousseau, Jean-Jacques Du contract social: principes du droit politique, Paris 1762
(oder: Der Gesellschaftsvertrag, München 1949)
- Rousseau, Dominique La justice constitutionnelle en Europe, 3. Auflage, Paris 1998
- Sajó, András Educating the Executive: The Hungarian Constitutional Court's Role in the Transition Process, in: Hesse, Joachim Jens/ Schuppert, Gunnar Folke/ Harms, Katharina (Hrsg.), Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen, Baden-Baden 1999, S. 229 - 242

-
- Salinas Alcega, Sergio La comision para la democracia a través el derecho - una accion, en el marco del Consejo de Europa, para el desarrollo y la extension de los valores democraticos (Monografias del real Instituto de Estudios Europeos, Nr.1), Saragossa 1999
- Schalast, Christoph Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit bei der Unterstützung der Rechtsreform in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas und der GUS, Osteuropa-Recht 2001, S. 263 – 273
- Schindler, Dietrich Völkerrecht und Demokratie, in: Hafner, Gerhard/ Loibl, Gerhard/ Rest, Alfred/ Sucharipa-Behrmann, Lilly/ Zemanek, Karl (Hrsg.), Liber Amicorum Ignaz Seidl-Hohenveldern, Den Haag 1998, S. 611 – 630
- Schlaich, Klaus Das Bundesverfassungsgericht, Stellung, Verfahren, Entscheidung, 5. Auflage, München 2001
- Schmitt, Carl Der Hüter der Verfassung, 3. Auflage, Berlin 1985
- Schneider, Hans-Peter Richter oder Schlichter ? Das Bundesverfassungsgericht als Integrationsfaktor, in: Fürst, Walther/ Herzog, Roman/ Umbach, Dieter C. (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, Band I, Berlin, NewYork 1987, S. 293 – 313
- Schöpflin, George Politics in Eastern Europe 1945 – 1992, Oxford 1996
- Schröder, Steffen Die Juristenausbildung in der DDR, in: Bender, Gerd/ Falk, Ulrich (Hrsg.), Recht im Sozialismus, Band 2: Justizpolitik, Frankfurt 1999, S. 441 – 485

-
- Schulte, Martin Zur Lage und Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1996, S. 1009 - 1020
- Schuppert, Gunnar Folke Verfassungsverwirklichung, Verfassungsvoraussetzungen, Verfassungsverständnisse – Über einige Ambivalenzen und Paradoxien des Verfassungsstaates, in: Hesse, Joachim Jens/ Schuppert, Gunnar Folke/ Harms, Katharina (Hrsg.), Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen, Baden-Baden 1999, S. 297 – 323
- Schwartz, Herman Constitutional Courts: Of Politics, Law and Justice, in: Wyrzykowski, Mirosław (Hrsg.), Constitution-Making Process, Warschau 1998, S. 71 – 82
- Schwartz, Herman Eastern Europe's Constitutional Courts, Journal of Democracy 1998 (Band 9.4), S. 100 – 114
- Schwartz, Herman The new East European Constitutional Courts, in: Howard, A. E. Dick (Hrsg.), Constitution-Making in Eastern Europe, Washington 1993, S. 163 – 207
- Seibert, Helga Der Supreme Court und sein Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten, EuGRZ 1978, S. 386 – 398
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Organisationen, 7. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 2000
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz/ Stein, Torsten Völkerrecht, 10. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 2000

-
- Smith, Eivind Pays scandinaves, in: Favoreu, Louis/ Jolowicz, John-Anthony (Hrsg.), *Le contrôle juridictionnel des lois – Légitimité, efficacité et développement récents*, Paris, Aix-en-Provence 1986, S. 225 – 282
- Sólyom, László Anmerkungen zur Rezeption auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Rechte aus ungarischer Sicht, in: Frowein, Jochen Abr./ Marauhn, Thilo (Hrsg.), *Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, Berlin, Heidelberg, New York 1998, S. 213 – 227
- Sólyom, László The interaction between the case-law of the European Court of Human Rights and the protection of freedom of speech in Hungary, in: Mahoney, Paul/ Matscher, Franz/ Petzold, Herbert/ Wildhaber, Luzius (Hrsg.), *Protecting Human Rights: The European Perspective* (Ryssdal-Festschrift), Köln (u.a.), S. 1317 – 1335
- Staley, Stoyan *Verfassungssysteme im Umbruch*, Baden-Baden 1999
- Starck, Christian *Das Bundesverfassungsgericht im politischen Prozeß der Bundesrepublik*, Tübingen 1976
- Starck, Christian Vorrang der Verfassung und der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Starck, Christian/ Weber, Albrecht (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Teilband I: Berichte*, Baden-Baden 1986, S. 11 – 39
- Starck, Christian/
Weber, Albrecht (Hrsg.) *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Teilband I: Berichte*, Baden-Baden 1986

-
- Stembrowicz, Jerzy Prämissen zur Gründung des Verfassungsgerichtshofes, Osteuropa-Recht 1986, S. 28 – 44
- Stern, Klaus Grundideen europäisch-amerikanischer Verfassungsstaatlichkeit, Berlin, New-York 1984
- Stourzh, Gerald Vom Widerstandsrecht zur Verfassungsgerichtsbarkeit: Zum Problem der Verfassungswidrigkeit im 18. Jahrhundert, Graz 1974
- Streinz, Rudolf Europarecht, 5. Auflage, Heidelberg 2001
- Szazs, Paul C. International Organizations, Privileges and Immunities, in: Bernhard, Rudolf (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Volume II (1995), S. 1325 – 1333
- Tarschys, Daniel 50 Jahre Europarat: der Weg nach einem Europa ohne Trennungslinien, in: Holtz, Uwe (Hrsg.), 50 Jahre Europarat, Baden-Baden 2000, S. 39 – 50
- Tarschys, Daniel Wandel in Mittel- und Osteuropa und die Stellung des Europarates, Nr. 336 der Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut/ Sektion Rechtswissenschaft, Universität des Saarlandes, Saarbrücken 1996
- Teitel, Ruti Post-Communist Constitutionalism: a transnational perspective, Columbia Human Rights Review 1994 (Band 26), S. 167 – 190

-
- Teitel, Ruti
Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation, Yale Law Journal 1997 (Band 106), S. 2009 – 2082
- Tomuschat, Christian
Das Bundesverfassungsgericht im Kreise anderer nationaler Verfassungsgerichte, in: Badura, Peter/ Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift, 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 1. Band (Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsprozeß), Tübingen 2001, S. 245 – 288
- Triepel, Heinrich
Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, VVDSTRL Band 5 (1929), S. 2 - 29
- Tretter, Hannes
Von der KSZE zur OSZE, EuGRZ 95, S. 296 - 305
- Tretter, Hannes/
Keller, Sophie
Die Bedeutung der Menschlichen Dimension für das Sicherheitskonzept der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Hutter, Franz-Joseph/ Speer, Heidrun/ Tessmer, Carsten (Hrsg.), Haus Europa, Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural, Baden-Baden 1998, S. 57 – 73
- Troebst, Stefan
Südosteuropa zu Beginn der Neunziger Jahre, Krisen, Konflikte in den vormals sozialistischen Ländern, Berlin 1993
- Tryfonas, Christos
Le Fonds de Réétablissement du Conseil de L'Europe, Contribution a la Theorie Generale des Organes Subsidiaries des Organisation Internationales, Paris 1974

-
- Tsebelis, George Decision Making in Political Systems:
Veto Player in Presidentialism, Parliamen-
tarism, Multicameralism and Multiparty-
ism, British journal of political science
1995 (Band 25), S. 289 – 326
- Vasilescu, Florin Bucur The End of the Millenium: The Triumph
of Constitutionalism in Europe, in: The
constitutional heritage of Europe, Science
and technique of democracy, No. 18,
Straßburg 1997, S. 66 – 90
- Vorndran, Oliver Die Entstehung der ukrainischen Verfas-
sung, Berlin 2000
- Wada, Hideo Continental Systems of Judicial Review,
JöR 1982 (Band 31), S. 29 – 73
- Wahl, Rainer Das Bundesverfassungsgericht im europä-
ischen und internationalen Umfeld,
Aus Politik und Zeitgeschichte 2001,
S. 45 – 54
- Wahl, Rainer Die Reformfrage, in: Badura, Peter/
Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift, 50 Jahre
Bundesverfassungsgericht, 1. Band (Ver-
fassungsgerichtsbarkeit, Verfassungspro-
zeß), Tübingen 2001, S. 461 – 491
- Weber, Albrecht Fundamental Rights and Judicial Review
in Canada, JöR 1988 (Band 37), S. 597 –
620
- Weber, Albrecht Generalbericht: Verfassungsgerichtsbar-
keit in Westeuropa, in: Starck, Christian/
Weber, Albrecht (Hrsg.), Verfassungsge-
richtsbarkeit in Westeuropa, Teilband I,
Baden-Baden 1986, S. 41 – 120

-
- Wieland, Joachim Der Zugang des Bürgers zum Bundesverfassungsgericht und zum U.S. Supreme Court, *Der Staat* 1990 (29.Band), S. 333 – 353
- Wieser, Bernd Das Komitee für Verfassungsaufsicht der UdSSR, *Osteuropa-Recht* 1991, S. 174 – 195
- Winkler, Hans Democracy and Human Rights in Europe, A Survey of the Admission Practise of the Council of Europe, *AJPIL* 1995, S. 147 – 172
- Winkler, Sebastian Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, das Europäische Parlament und der Schutz der Konventionsgrundrechte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, *EuGRZ* 2001, S. 18 – 27
- Württemberg, Thomas Wiedervereinigung und Verfassungskonsens, *JZ* 1993, S. 745 – 750
- Wynes, William Anstey Legislative, Exekutive and Judicial Powers in Australia, 5.Auflage, Sydney 1976
- Zierlein, Karl-Georg Die Bedeutung der Verfassungsrechtsprechung für die Bewahrung und Durchsetzung der Staatsverfassung, *EuGRZ* 1991, S. 301 – 341
- Zierlein, Karl-Georg Entwicklungen und Möglichkeiten einer Union: Die Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte, in: Fürst, Walther/ Herzog, Roman/ Umbach, Dieter C. (Hrsg.), *Festschrift für Wolfgang Zeidler*, Berlin, New York 1987, S. 315 – 349

-
- Zierlein, Karl-Georg Functions and tasks of constitutional courts, in: Mahoney, Paul/ Matscher, Franz/ Petzold, Herbert/ Wildhaber, Luzius (Hrsg.), Protecting Human Rights: The European Perspective (Rolv Ryssdal-Festschrift), Köln, Berlin, Bonn, München 2000, S.1553 – 1562
- Zimmermann, Andreas Bürgerliche und politische Rechte in der Verfassungsrechtsprechung mittel- und osteuropäischer Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Einflüsse der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Frowein, Jochen Abr./ Marauhn, Thilo (Hrsg.), Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa, Berlin, Heidelberg, New York 1998, S. 89 – 124

Zitierte Veröffentlichungen der Venedig-Kommission

Meeting with the presidents of constitutional courts and other equivalent bodies	Science and technique of democracy, No.1, Straßburg 1993
Models of constitutional jurisdiction (von Helmut Steinberger)	Science and technique of democracy, No.2, Straßburg 1993
The Protection of Minorities	Science and technique of democracy, No. 9, Straßburg 1994
The role of the constitutional court in the consolidation of the rule of law	Science and technique of democracy, No.10, Straßburg 1994
The Protection of fundamental rights by the Constitutional Court	Science and technique of democracy, No. 15, Straßburg 1996
Local self-government, territorial integrity and protection of minorities	Science and technique of democracy, No. 16, Straßburg 1996
The constitutional heritage of Europe	Science and technique of democracy, No. 18, Straßburg 1997

The Composition of Constitutional Courts	Science and technique of democracy, No.20, Straßburg 1997
Federal and Regional States in the perspective of European integration	Science and technique of democracy, No. 27, Straßburg 1999