

Demokratie durch Recht

Am 16./17. Juni feierte die „Venedig Kommission“ ihr zehnjähriges Bestehen. Die wenig bekannte Institution verdient es, vorgestellt zu werden.

EM. UNIV.-PROF. FRANZ MATSCHER
Inst. f. Menschenrechte, Salzburg

Die „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht“, kurz „Venedig Kommission“, wurde im Jänner 1990 auf Initiative des ehemaligen Präsidenten des italienischen Verfassungsgerichtshofs und späteren Europaministers Prof. Antonio La Pergola mit dem Ziel gegründet, den Reformstaaten Ost- und Südosteuropas beim Aufbau einer parlamentarischen Demokratie und der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen mit juristischem Rat beizustehen.

Österreich ist Gründungsmitglied der Kommission und an deren Arbeiten von Anfang an maßgeblich beteiligt. Im Hintergrund des Unternehmens stand aber auch das Bestreben Italiens – so wie bereits in den 20er und 30er Jahren –, seinen Einfluss auf den südosteuropäischen Raum wieder zur Geltung zu bringen. Ausdruck dafür ist die Wahl des traditionell nach Südosten ausgerichteten Venedig als Sitz der Kommission.

Assoziierte und interessierte Staaten

Die Venedig Kommission ist kein statutarisches Organ des Europarats; sie arbeitet mit ihm aber zusammen, und dieser führt auch ihre Sekretariatsgeschäfte. Heute sind alle 41 Europaratsstaaten Mitglieder der Kommission. Andere europäische Staaten, die dem Europarat derzeit nicht angehören (Armenien, Aserbeidschan, Belarus, Bosnien-Herzegowina) sind assoziierte Mitglieder; weitere Staaten, die an den Arbeiten der Kommission interessiert sind, haben Beobachterstatus. An den Plenarsitzungen nehmen regelmäßig auch Vertreter verschiedener Dienststellen des Europarats, der OSZE und der Europäischen Union teil.

Die Kommission setzt sich aus Vertretern, die von den Regierung-

gen auf vier Jahre bestellt werden, zusammen. Diese agieren als weisungsfreie Experten; es handelt sich um angesehene Völkerrechtler, Verfassungsrechtler, Politologen, aktive oder pensionierte Richter der nationalen Höchstgerichte oder auch ehemalige Diplomaten.

Finanziert wird die Kommission durch jährliche Beiträge der Mitgliedsstaaten, die nach einem ähnlichen Schlüssel berechnet werden, wie die Beiträge zum Europarat selbst. Darüber hinaus trägt die italienische Regierung einen wesentli-

chen Teil der Kosten der viermal jährlich stattfindenden Plenarsessionen in Venedig. Die „Facharbeit“ zwischen den einzelnen Kommissionen (für Minderheitenschutz, für Föderalismus, für Verfassungsgerichtsbarkeit) oder von ad hoc gebildeten Arbeitsgruppen, die zwischen den einzelnen Kommissionen an verschiedenen Orten (so beispielsweise auch im Menschenrechtsinstitut auf der Salzburger Edmundsburg) tagen, verrichtet.

Die Kommission gibt ein dreimal jährlich in englischer und französischer Sprache erscheinendes Bulletin von Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte mit grenzüberschreitender Bedeutung heraus. Abgeschlossene Arbeiten werden vielfach in einer eigenen Publikationsserie veröffentlicht. Darüber hinaus veranstaltet die

Kommission vier- bis fünfmal im Jahr Forschungs- und Fortbildungsseminare (UNIDEM) für Juristen vor allem aus den Reformstaaten.

Die Bezeichnung „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht“ zeigt ihre Zielsetzung und ihr Arbeitsprogramm auf: Sie greift einmal Themen aus ihrem Tätigkeitsgebiet aus eigener Initiative auf. So hat sie 1991 den Entwurf einer Europäischen Minderheitenkonvention ausgearbeitet. Der Entwurf wurde vom Ministerkomitee

mentarischen Versammlung, vom Ministerkomitee und vom Generalsekretär des Europarats, von nationalen Parlamenten und Regierungen und, in letzter Zeit, immer häufiger von Hohen Repräsentanten der Dayton-Mächte für Bosnien-Herzegowina und von der internationalen Verwaltung für den Kosovo um Gutachten zu Entwürfen von Verfassungsgesetzen, von Wahlgesetzen, von Minderheitenregelungen und zu internationalen Abkommen ersucht. Diese Gutachten werden von aus zwei bis vier Experten bestehenden Arbeitsgruppen, mit Beteiligung von Vertretern der betreffenden oder interessierten Staaten, ausgearbeitet, anschließend in der Plenarsitzung diskutiert und gehen dann als Gutachten der Kommission an die Auftraggeber.

Schwerpunkt in Ost- und Südosteuropa

Die Kommission äußert sich gelegentlich auch zu demokratiepolitisch oder staatsrechtlich bedenklichen Regierungsmaßnahmen. Der geographische Schwerpunkt der Arbeiten der Kommission liegt im ost- und südosteuropäischen Raum (Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Moldawien, Albanien, die Ukraine, die Kaukasus-Republiken). Es ist ferner geplant, die Funktion der vom Europarat zu gründenden Institution zur Auslegung aller (insgesamt 175) Europarats-Konventionen (mit Ausnahme der EMRK) zu betrauen.

Natürlich werden die Gutachten und Stellungnahmen der Kommission nicht in allen Fällen befolgt. Trotzdem lässt sich ohne Übertreibung sagen, dass die Arbeiten der Kommission auf die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit und auf die Schaffung menschenrechtskonformer Strukturen – primär, aber nicht nur – in den Reformstaaten einen nicht unbedeutenden Einfluss ausgeübt haben und weiterhin ausüben. Insofern ist die Venedig Kommission – neben den von den EMRK-Organen ausgetübten Menschenrechtsschutz – zu einem der Aktivposten des Europarats geworden, zumal sie in ihrem Bereich Tätigkeiten entfaltet, die von der Europäischen Union nicht wahrgenommen werden.



Venedig, herrliche Kulisse: Rahmen für die „Venedig Kommission“ Bild: SW/Markung

chen Teil der Kosten der viermal jährlich stattfindenden Plenarsessionen in Venedig. Die „Facharbeit“ zwischen den einzelnen Kommissionen (für Minderheitenschutz, für Föderalismus, für Verfassungsgerichtsbarkeit) oder von ad hoc gebildeten Arbeitsgruppen, die zwischen den einzelnen Kommissionen an verschiedenen Orten (so beispielsweise auch im Menschenrechtsinstitut auf der Salzburger Edmundsburg) tagen, verrichtet.

Die Kommission gibt ein dreimal jährlich in englischer und französischer Sprache erscheinendes Bulletin von Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte mit grenzüberschreitender Bedeutung heraus. Abgeschlossene Arbeiten werden vielfach in einer eigenen Publikationsserie veröffentlicht. Darüber hinaus veranstaltet die

des Europarat allerdings blockiert, da er mehreren europäischen Staaten zu weit gegangen war.

Rahmenkonvention zum Schutz der Minderheiten

Wesentliche Punkte des Entwurfs sind aber in die 1995 beschlossenen Europäische Rahmenkonvention für den Schutz der Minderheiten eingegangen. Andere Studien betrafen die Beteiligung der Minderheiten am öffentlichen Leben, die Finanzierung der politischen Parteien, die Auflösung politischer Parteien, die Mitwirkung von Untergliederungen der Staaten (Regionen, Bundesländer, Kantone, Provinzen) beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die Zusammensetzung der Verfassungsgerichte usw. Häufig wird die Kommission aber auch von der Parla-