### **JULIA RAUE**

Der Europarat als Verfassungsgestalter seiner neuen Mitgliedsstaaten:

Vom Beobachter zum Reformer in Osteuropa?

Versammlung machen oder jede andere Möglichkeit nutzen, einen Beschluss fassen, der sich in dem ihm durch die Satzung zugewiesenen Rahmen hält<sup>242</sup>.

#### c) Abschließende Beurteilung des Monitoring

Aufgrund des breiten Spektrums der behandelten Probleme, der Einbindung der nationalen Delegationen sowie der politischen Institutionen der betreffenden Staaten in das Verfahren wird das Monitoring in der Versammlung von einigen<sup>243</sup> als das möglicherweise wichtigste Mittel des Europarates im Hinblick auf die Förderung seiner drei Grundstandards dargestellt<sup>244</sup>.

Hinsichtlich des Monitoring im Ministerkomitee ist die Ansicht, ein vertrauliches Verfahren sei ein zuverlässiges Druckmittel dafür, dass der betreffende Mitgliedsstaat bei Auftreten eines Problems eine akzeptable Lösung annimmt, kritisch zu würdigen<sup>245</sup>. Denn es erscheint nicht einleuchtend, dass die Vertraulichkeit die Effektivität des Verfahrens garantiert, weil eben bei Ausschluss der Öffentlichkeit den Mitgliedsstaat nichts dazu bewegt, die Situation zu verbessern. Trotzdem sollte gewürdigt werden, dass sich die Mitgliedsstaaten auf der intergouvernementalen Ebene – jener des Ministerkomitees – einer derartigen Kontrolle unterwerfen<sup>246</sup>.

# 2. Die Venedig-Kommission – "European Commission for Democracy through Law"<sup>247</sup>

Schon im Jahr 1988 setzten Bemühungen ein, im Rahmen des Europarates ein neues Beratungsgremium von hohem Niveau für rechtliche und konstitutionelle Fragen zu errichten<sup>248</sup>. Während dieses Instrument anfänglich als eine akademische Plattform und als Symbol einer gemeinsamen Rechtskultur gedacht war<sup>249</sup>, wandelte sich die Idee seiner Gründung mit der politischen Wende 1989 und im

<sup>&</sup>lt;sup>242</sup> Committee of Ministers, 1994 Declaration (Fn 187), Ziff. 4.

Vgl. z.B. Bindig (Fn 86), 299; Claret (Fn 128), S. 65.

Gegenstimmen vertreten, dass dieses Verfahren bestenfalls ein Forum für einen kritischen Dialog bereitet, jedoch wenig effektiv ist, vgl. Gimbal, Europarat, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration, S. 198 ff. (201).

Siehe dazu Sicilianos (Fn 236), S. 255.

Vgl. auch Steenbrecker (Fn 70), S. 178.

Für eine ausführliche Untersuchung zur Venedig-Kommission (Stand vor der Satzungsänderung vom Februar 2002) siehe Rülke, Venedig-Kommission und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 23 ff.

Der damalige italienische Minister für Europaangelegenheiten, Antonio La Pergola, schlug auf der 82. Sitzung des Ministerkomitees des Europarates im Mai 1988 im Namen der italienischen Regierung die Gründung eines solchen Expertengremiums vor.

So der Präsident der Venedig-Kommission, Antonio La Pergola, in seiner Ansprache zum 10. Jubiläum der Venedig-Kommission im Jahr 2000.

Angesicht der zum Aufbau ihrer neuen Verfassungssysteme assistenzbedürftigen mittel- und osteuropäischen Reformstaaten buchstäblich in ein dringendes Erfordernis. Die Entscheidung zur Bildung der Venedig-Kommission – "European Commission for Democracy through Law" (CDL) – wurde auf einer im Januar 1990 in Venedig durchgeführten Konferenz der Außenminister aller Mitgliedsstaaten des Europarates getroffen. Richtungsweisend ist dabei die beobachtende Anwesenheit von Delegationen mittel- und osteuropäischer Staaten – zur damaligen Zeit noch keine Europaratsmitglieder – herauszustellen. Die Satzung der Kommission verabschiedete das Ministerkomitee des Europarates am 10. Mai 1990 als Anhang zu seiner Entschließung (90) 6<sup>250</sup>. Das Expertengremium sollte sich als zusätzliches Instrumentarium in die neue Zielstellung des Europarates – der Entwicklung der Demokratie in Gesamteuropa – einfügen<sup>251</sup>.

# a) Die Venedig-Kommission als "tool for emergency constitutional engineering"

In der Form eines "Partial Agreement<sup>252</sup>" von 18 Gründungsmitgliedern<sup>253</sup> ins Leben gerufen, setzt sich die Kommission aus angesehenen Völkerrechtlern, Verfassungsrechtlern, Politologen, aktiven oder pensionierten Richtern der nationalen Höchstgerichte und ehemaligen Diplomaten zusammen<sup>254</sup>, die als weisungsfreie Experten<sup>255</sup> agieren. Ihre Arbeit ist auf die drei Grundprinzipien des Europarates, die Demokratie, den Menschenrechtsschutz sowie die Vorherrschaft des Rechts,

Committee of Ministers, Resolution (90) 6, Partial Agreement establishing the European Commission for Democracy through Law.

Vgl. dazu Malinverni, The Contribution of the Commission for Democracy through Law (Venice Commission), in: Sicilianos/Bourloyannis-Vrailas, The Prevention of Human Rights

An einem "Partial Agreement" sind nicht alle Mitgliedsstaaten des Europarates beteiligt, sondern nur diejenigen, die sich diesem Übereinkommen angeschlossen haben. Während die juristische Natur solcher Teilvereinbarungen umstritten ist, so steht jedoch fest, dass nicht – wie bei einem völkerrechtlichen Vertrag – eine Ratifikation durch die beteiligten Staaten, sondern lediglich die Verabschiedung einer Resolution des Ministerkomitees des Europarates erforderlich ist. Für einen Überblick hinsichtlich eines Beitritts sowie Austritts von Mitgliedsstaaten, vgl. Committee of Ministers, Resolution (96) 151, Modalities governing a state's accession to and withdrawal from partial agreement; zur Problematik der Rechtsnatur der Teilvereinbarungen im Allgemeinen siehe Tryfonas, Le Fonds de Rétablissement du Conseil de l'Europe, Contribution à la théorie générale des organes

Gründungsmitglieder der Venedig-Kommission sind Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Norwegen, Österreich, Portugal, San Marino, Spanien, Schweden, die Schweiz, die Türkei und Zypern.

Matscher, Demokratie durch Recht, Salzburger Nachrichten, Ausgabe vom 1.7.2000.

Siehe Art. 2 Abs. 1 Satzung der Venedig-Kommission.

fokussiert<sup>256</sup>. Von Anfang an konzentrierte sich die Kommission auf ihr Haupttätigkeitsfeld – die verfassungsrechtliche Beratungshilfe. Im Prozess eines neuen Staatsaufbaus wurde sie durch mittel- und osteuropäische Reformstaaten für Hilfestellungen zur Ausarbeitung der Verfassungen sowie weiterer relevanter Normkomplexe, wie Regelungen zu Minderheitenrechten und Wahlgesetzen, welche mit den Standards des Europarates vereinbar sind, konsultiert. Somit war die Kommission als ein "tool for emergency constitutional engineering<sup>257</sup>" zunächst nur für die Anfangsphase des Umschwungs konzipiert. Da jedoch insbesondere nach dem Gipfel in Wien, der die verstärkte Osterweiterung als Ziel des Europarates ausformulierte, festgestellt wurde, dass ein kontinuierlich arbeitendes Gremium in diesem Bereich auch weiterhin dringend benötigt wird, setzte die Kommission ihre Tätigkeit fort.

#### b) Struktur, Aufgabenfelder und Arbeitsweise der Kommission

Mit der Verabschiedung der abgeänderten Satzung im Februar 2002 wandelte sich der Status der Kommission von einer Teilvereinbarung in ein "Enlarged Agreement<sup>258</sup>". Diese Entwicklung erforderte das zunehmende Interesse von Nichtmitgliedsstaaten des Europarates, sich an der Arbeit der Venedig-Kommission zu beteiligen. Währenddessen Art. 1 Abs. 1 Satzung der Venedig-Kommission a.F. die Kommission als ein beratendes Gremium, welches insbesondere mit den mittel- und osteuropäischen Staaten zusammenarbeitet, beschreibt, ist in der aktuellen Fassung diese geographische Akzentuierung nicht mehr vorhanden. Stattdessen hebt die neue Vorschrift eine Kooperation mit Mitgliedsstaaten sowie interessierten Nichtmitgliedstaaten und internationalen Organisationen als auch Gremien hervor. Weiterhin wurde die Unabhängigkeit der Kommission durch eine Einfügung in Art. 1 Abs. 1 S. 1 Satzung der Venedig-Kommission betont. Dies resultierte vornehmlich aus der Kritik der Parlamentarischen Versammlung, die sich vor allem um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Kommissionsmitglieder sorgte<sup>259</sup>, da diese

Vgl. dazu Jowell, The Venice Commission: disseminating democracy through law, Public law (2001) Winter, 675 ff. (676); Malinverni, La Commission de Venise et l'ingénierie constitutionnelle au bénéfice des nouveaux adhérents du Conseil de l'Europe; Malinverni, L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, Revue universelle des droits de l'homme 7 (1995), 386 ff. (386); Malinverni (Fn 251), S. 123; siehe auch die Aufzählung der Ziele der Kommission in Art. 1 Abs. 1 und 3 Satzung der Venedig-Kommission.

Vgl. Selbstdarstellung http://www.venice.coe.int/site/main/presentation\_E.asp; Garrone, La Commission de Venise à la veille de son dixième anniversaire, Rivista di studi politici internazionali 66 (1999), 527 ff. (527) sowie CDL-INF (2000) 12, The Venice Commission at ten years old.

Committee of Ministers, Resolution (2002) 3, Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law, Präambel, Abs. 8.

Parliamentary Assembly, Recommendation 1542 (2001), Composition of the European Commission for Democracy through Law ("Venice Commission"), Ziff. 4.

gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 1 Satzung der Venedig-Kommission a.F. von dem jeweiligen Mitgliedsstaat selbst bestimmt wurden und sich bei manchen nach näherem Hinsehen eine Zugehörigkeit zur Regierung herausstellte<sup>260</sup>. Der Vorschlag der Versammlung, ein Gremium, zusammengesetzt aus Vertretern des Ministerkomitees, der Versammlung und der Kommission zu bilden, welches den geeignetesten Kandidaten aus den drei vom betreffenden Mitgliedsstaat vorgeschlagenen wählt<sup>261</sup>, hat sich bei der Satzungsänderung leider nicht durchsetzen können. Damit bleibt es bei der Ernennung jeweils eines Kommissionsmitglieds sowie eines Stellvertreters durch jeden Mitgliedsstaat für den Zeitraum von vier Jahren<sup>262</sup>. Zur Absicherung ihrer Unabhängigkeit von den Regierungen ihrer Heimatstaaten wurde eine neue Bestimmung in die Satzung aufgenommen: Kommissionsmitglieder dürfen während ihrer Mandatsdauer nur durch eine andere Person ersetzt werden, wenn das Mitglied selbst zurückgetreten ist oder wenn die Kommission feststellt, dass es nicht mehr fähig ist oder die erforderlichen Qualifikationen nicht mehr aufweisen kann, um seine Funktion auszuüben<sup>263</sup>. Damit wird willkürlichen Absetzungen – etwa aus Gründen eines Regierungswechsels - ein Riegel vorgeschoben.

Nachdem die Russische Föderation im Jahr 2002 der Kommission beitrat, gehören alle Mitgliedsstaaten des Europarates der nunmehr erweiterten Vereinbarung an. Interesse für eine künftige Aufnahme meldeten Israel, die Republik Korea, Mexiko und Kanada<sup>264</sup> sowie auch die Europäischen Gemeinschaften<sup>265</sup> an. Gemäß Art. 2 Abs. 5 Satzung der Venedig-Kommission bestimmt das Ministerkomitee mit einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen und der einfachen Mehrheit der Stimmen aller Vertreter mit Anspruch auf einen Sitz im Komitee über die Aufnahme von Nichtmitgliedstaaten des Europarates in die erweiterte Vereinbarung.

Der Venedig-Kommission gehören beispielsweise Frau Hanna Suchoka (Polen), heutige Botschafterin Polens beim Heiligen Stuhl sowie vormalige Premier- und Justizministerin, Frau Suzanna Stanik (Ukraine), heutige Botschafterin der Ukraine in der Schweiz und vormalige Justizministerin, Frau Rodica-Mikhaela Stanoin (Rumänien), amtierende Justizministerin, sowie Herr Cyril Svoboda (Tschechische Republik), Innenminister, an.

Der Vorschlag der Versammlung wurde von der Venedig-Kommission in ihren Plänen zur Satzungsänderung aufgegriffen, siehe CDL (2001) 11, Reform of the Statue and the Rules of Procedure of the Comission, Ziff. 6 sowie Anhang I, Ziff. 6.

Art. 2 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 S. 1 Satzung der Venedig-Kommission.

Art. 2 Abs. 3 S. 2 Satzung der Venedig-Kommission.

Vgl. Interview mit dem Präsidenten der Venedig-Kommission, Herrn La Pergola, vom 30. April 2003, http://www.coe.int/T/E/Com/Files/interviews/20030502\_interv\_Pergola.asp.

Art. 2 Abs. 6 Satzung der Venedig-Kommission:
"The European Community shall be entitled to participate in the work of the Commission. It may become a member of the Commission according to modalities agreed with the Committee of Ministers."

Dem Beitritt von Kirgistan hat das Ministerkomitee bereits zugestimmt<sup>266</sup>. Die Vertreter dieser Staaten haben kein Stimmrecht bei den von den statutarischen Europaratsorganen gestellten Fragen<sup>267</sup>.

Um die Facharbeit der Kommission effektiver zu gestalten, wurden spezielle Unterkommissionen sowie Arbeitsgruppen gebildet, welche für bestimmte Themenbereiche verantwortlich sind und sich auch zwischen den Plenarsitzungen treffen können<sup>268</sup>.

Gemäß Art. 1 Abs. 2 Satzung der Venedig-Kommission konzentriert sich die Kommission bei ihrer Tätigkeit auf a) die verfassungsrechtlichen, gesetzgeberischen und administrativen Prinzipien und Techniken, welche der Effizienz und Festigung der demokratischen Institutionen sowie der Vorherrschaft des Rechts dienen, b) die Grundrechte und –freiheiten, insbesondere jene, welche die Partizipation der Bürger am öffentlichen Leben beinhalten sowie c) den Beitrag der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung zur Stärkung der Demokratie. Der geographische Schwerpunkt der Kommissionsarbeit lag bisher auf Staaten im ost- und südosteuropäischen Raum<sup>269</sup>, wie Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Moldawien, Albanien, der Ukraine und den Kaukasus-Republiken<sup>270</sup>.

Auf der einen Seite kann die Kommission gemäß Art. 3 Abs. 1 Satzung der Venedig-Kommission – unbeschadet der Kompetenzen der Europaratsorgane – auf ihre eigene Initiative tätig werden, indem sie Studien vorbereitet sowie Richtlinien, Gesetze und völkerrechtliche Übereinkommen entwirft, welche in der Folge von den Europaratsorganen diskutiert und verabschiedet werden können<sup>271</sup>. Andererseits erarbeitet sie im Rahmen ihres Mandats<sup>272</sup> Stellungnahmen im Hinblick auf an sie gestellte Anfragen. Während die Kommission in ihren Anfangsjahren mehrheitlich auf Antrag neuer Mitgliedsstaaten beziehungsweise assoziierter Mitglieder aktiv geworden ist, häusten sich ab Mitte der 90er Jahre die Anfragen für Stellungnahmen

Der Aufnahme der Republik Kirgistan als Vollmitglied der Venedig-Kommission wurde vom Ministerkomitee am 4. Dezember 2003 zugestimmt, siehe Committee of Ministers, CM/Del/Dec(2003)864/2.1E, Ziff. 3.

Art. 2 Abs. 5 S. 2 Satzung der Venedig-Kommission.

Art. 4 Abs. 3 S. 2 Satzung der Venedig-Kommission.

Matscher (Fn 254).

Die Kommission ist aber auch bei der Verfassungsausarbeitung und -beratung in Zusammenarbeit mit anderen Staaten tätig geworden, so beispielsweise mit Südafrika. Diese Kooperation wurde mit der Schaffung einer "Schwester-Kommission", der "Southern African Judges' Commission" (SAJC), am 7. Dezember 2003 gekrönt, vgl. http://venice.coe.int/site/main/coop\_rsa\_e.asp.

So hat die Kommission z.B. im Jahr 1991 einen Entwurf zu einer Europäischen Minderheitenkonvention ausgearbeitet, siehe Fn 143.

Art. 3 Abs. 2 S. 1 Satzung der Venedig-Kommission.

von Seiten der Europaratsorgane. Die Satzungsänderung von 2002 weist diesbezüglich jedoch noch eine weitere Entwicklung auf. Art. 2 Abs. 2 Satzung der Venedig-Kommission a.F. erforderte eine Übermittlung der Anfragen der Parlamentarischen Versammlung, des Generalsekretärs des Europarates sowie der Mitgliedsstaaten durch das Ministerkomitee an die Kommission. Art. 3 Abs. 2 Satzung der Venedig-Kommission n.F. lässt dieses Übermittlungserfordernis beiseite und räumt dem Ministerkomitee, der Parlamentarischen Versammlung, dem Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, dem Generalsekretär sowie an der Arbeit der Kommission beteiligten Staaten<sup>273</sup>, internationalen Organisationen und Gremien<sup>274</sup> einen direkten Zugang zur Kommission ein. Insofern ist jetzt jeder dieser Berechtigten in der inhaltlichen Formulierung seines Gesuchs auf eine Stellungnahme der Kommission frei. Voraussetzung für die Anfrage eines Staates ist die Antragstellung durch einen der "state authorities". Während die Kommission bei der Handhabung dieser Regelung anfänglich zurückhaltend war, erarbeitet sie jetzt Stellungnahmen auf Konsultation durch einzelne Ministerien, Verfassungsgerichte, Parlamentspräsidenten (auch ohne Parlamentsbeschluss) sowie sogar Regionen vorausgesetzt die jeweilige Zentralregierung protestiert bei der Nachfrage durch die Kommission nicht ausdrücklich.

Diese Anfragen enthalten in der Mehrzahl Gesuche zur Begutachtung von Verfassungs- und Gesetzesentwürfen des betreffenden Staates oder anderer oben genannter Antragsberechtigten. In der Regel wird die Kommission im Entwurfsstadium konsultiert, da eine Einflussnahme im Ausarbeitungs- oder Revisionsprozess erheblich effektiver ist als eine der Beschlussfassung nachfolgende Kritik<sup>275</sup>. Dies gilt aufgrund der speziellen Verfahrensbedingungen und qualifizierten Mehrheitserfordernisse insbesondere für die Verabschiedung und Revision von Verfassungen oder Verfassungsgesetzen. Teilweise wird die Kommission aber trotzdem im Hinblick auf schon verabschiedete Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen konsultiert<sup>276</sup>.

273

Jeder Nichtmitgliedsstaat zum "Enlarged Agreement" muss seine Anfrage gemäß Art. 3 Abs. 3 Satzung der Venedig-Kommission zunächst an das Ministerkomitee stellen.

Art. 2 Abs. 7 Satzung der Venedig-Kommission: "The Committee of Ministers may, by the majority stipulated in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe, authorise the Commission to invite international organisations or bodies to participate in its work."

Garrone (Fn 257), 529; Malinverni (Fn 251), S. 128.

Siehe z.B. CDL-INF (2001) 15, Opinion on the amendments of 9 November 2000 and 28 March 2001 to the Constitution of Croatia.

Nach einem solchen Antrag sucht in der Regel das Sekretariat<sup>277</sup> zwei bis vier Berichterstatter<sup>278</sup> aus und bittet diese um Gutachten zur gestellten Anfrage<sup>279</sup>. Im Regelfall besuchen die designierten Berichterstatter den betreffenden Staat, bevor sie ihre Kommentare erarbeiten, um sich mit der Problematik vor Ort vertraut zu machen. Falls erforderlich, kann sich die Kommission gemäß Art. 5 Abs. 1 Satzung der Venedig-Kommission von Beratern unterstützen lassen<sup>280</sup>. Nach Erhalt dieser Stellungnahmen erarbeitet das Sekretariat eine konsolidierte Fassung und legt diese den Berichterstattern zur Kontrolle und Genehmigung vor. Nach ihrer Zustimmung leitet das Sekretariat diese Fassung im allgemeinen sogleich, spätestens aber zwei Wochen vor der nächsten Plenarsitzung, an alle Kommissionsmitglieder, assoziierten Mitglieder und Beobachter weiter<sup>281</sup>. Auf den viermal jährlich in Venedig stattfindenden Vollversammlungen<sup>282</sup> werden neben der Koordination der künftigen Tätigkeiten der Kommission die konsolidierten Stellungnahmen unter Ausschluss der Öffentlichkeit diskutiert<sup>283</sup> und trotz der lediglich erforderlichen einfachen Mehrheit<sup>284</sup> überwiegend mit Einstimmigkeit der stimmberechtigten Mitglieder verabschiedet. Auf Begehren der Berichterstatter werden einzelne Stellungnahmen an das Hauptdokument angehängt<sup>285</sup>. Die finale Stellungnahme übersendet das Sekretariat wenig später an den Auftraggeber.

Die Arbeit der Venedig-Kommission vollzieht sich grundsätzlich in einem ständigen Dialog mit dem durch die Anfrage betroffenen Mitgliedsstaat, weswegen der Begriff einer "bilateralen<sup>286</sup>" Aktivität geprägt wurde. Dabei kann die Zusammenarbeit beträchtlich über die bloße Erarbeitung der Stellungnahme zu einer Anfrage hinausgehen: Die Kommission begleitet ganze Erarbeitungs- und Revisions-

Das Sekretariat der Venedig-Kommission ist in die Generaldirektion I ("Legal Affairs") des Sekretariats des Europarates eingegliedert; siehe zudem Art. 10, 36 f. EuRat.

Robert, L'ingénierie constitutionnelle et l'Europe de l'est: Le rôle de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, in: Milacic (Hrsg.), La réinvention de l'État: démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale, S. 195 ff. (197).

Kritisch zu diesem Vorgehen äußert sich Rülke (Fn 247), S. 66. 280

Für Beispiele siehe unten S. 220 und S. 232 f. sowie Fn 1364. 281

Art. 9 Abs. 1 Geschäftsordnung der Venedig-Kommission.

Auf diesen Plenarsitzungen sind die Kommissionsmitglieder, gegebenenfalls ihre Stellvertreter, Vertreter der assoziierten Mitglieder sowie der Beobachter, Mitarbeiter des Sekretariats, Repräsentanten der Parlamentarischen Versammlung, des Ministerkomitees, des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas sowie Vertreter der mit der Kommission kooperierenden Organisationen, wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder des Instituts für direkte Demokratie, anwesend. 283

Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Geschäftsordnung der Venedig-Kommission.

Art. 13 Abs. 2 Geschäftsordnung der Venedig-Kommission.

So z.B. CDL-INF (1998) 1, Opinion of the Venice Commission of the constitutional aspects of the death penalty in Ukraine, Anhänge I - III. 286

Vgl. dazu Garrone (Fn 257), 529.

prozesse, indem sie zunächst eine Interim-Stellungnahme zu dem ersten vorgelegten Entwurf abgibt, der betreffende Staat bei der Ausarbeitung eines verbesserten Vorschlags die Anregungen und Kritiken der Kommission mehrheitlich einbezieht und das Expertengremium zu diesem korrigierten Konzept nochmals ein Gutachten erstellt<sup>287</sup>.

Die Stellungnahmen der Kommission als beratendes Organ<sup>288</sup> sind für die Mitgliedsstaaten nicht verbindlich<sup>289</sup>. Vielmehr haben die Gutachten die Aufgabe, mit dem betreffenden Staat einen konstruktiven Dialog zu führen und ihn mit ausgereiften Argumenten zur Unterstützung eines Entwurfs beziehungsweise zur Ablehnung eines mit den Europaratsstandards unvereinbaren Vorschlags zu führen.

Neben der Ausarbeitung von Gutachten zu spezifischen Verfassungs- und Gesetzesentwürfen erarbeitet die Kommission Stellungnahmen zu generellen Themen<sup>290</sup>, die eng mit dem Funktionieren der Demokratie in allen Mitgliedsstaaten verbunden sind<sup>291</sup>. Dabei stellt sie vergleichende Übersichten zu den einzelnen nationalen Rechtsnormen sowie ihrer Anwendung auf, um diejenigen zu identifizieren, die ein reibungsloses Funktionieren der demokratischen Institutionen verhindern könnten; anschließend werden Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Diesbezügliche Anfragen wurden unter der ursprünglichen Fassung der Satzung mehrheitlich von der Versammlung und dem Generalsekretär an die Kommission gerichtet.

Darüber hinaus widmete sich die Kommission vor allem der Stärkung eines "Transkonstitutionalismus<sup>292</sup>", womit sie die Entwicklung sowie Konsolidierung des gemeinsamen europäischen Verfassungserbes voranbringen und seine Verbreitung fördern will<sup>293</sup>. Dieses Vorhaben unterstützt sie mit Hilfe verschiedenster informationeller Aktivitäten<sup>294</sup> vor allem in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten, wo eine Tradition der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und

Siehe z.B. Teil D. III. 2, 3, 4.

Art. 1 Abs. 1 S. 1 Satzung der Venedig-Kommission.

Vgl. dazu Robert (Fn 278), S. 197.

Themen solcher Gutachten waren beispielsweise die Verfassungsgerichtsbarkeit, der Föderalismus, das Verhältnis von Völkerrecht und nationalem Recht, der Minderheitenschutz, die parlamentarische Immunität sowie die demokratischen Institutionen.

Giorgio Malinverni unterteilt die Aktivitäten der Venedig-Kommission in fünf Kategorien: "Prevention through 1) normative activity, 2) advisory activity, 3) mediation, 4) education, 5) promotion of European standards, vgl. Malinverni (Fn 251), S. 123 ff.

<sup>&</sup>lt;sup>292</sup> CDL-INF (2000) 12 (Fn 257), S. 15.

Vgl. dazu Buquicchio/Garrone, Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venise, in: Haller/Krüger/Petzold (Hrsg.), Law in Greater Europe - Towards a Common Legal Area, S. 3 ff. (3).

Für einen generellen Überblick zur Informationsarbeit der Venedig-Kommission, vgl. Rülke (Fn 247), S. 49 ff.

der Vorherrschaft des Rechts fehlt. In diesen Staaten ist die Ausbildung von Studierenden sowie praktizierenden Richtern, Rechtsanwälten und Staatsanwälten, welche unter dem alten Regime bereits tätig waren, von besonderer Bedeutung. Die Kommission stattete ihr Dokumentationszentrum mit der dreimal jährlich erscheinenden Zeitschrift "Bulletin on Constituional Case Law" sowie wenig später mit der Datenbank CODICES (DIgest of COnstitutional CasES)295 aus, welche den Zugang zu wichtigen Entscheidungen (nicht ausschließlich europäischer) Verfassungsgerichte sowie gleichgestellter Gerichte wesentlich erleichtern soll. Weiterhin betätigt sich die Kommission als Organisator von Seminaren zum Thema Demokratie im Rahmen von universitären Programmen ("UniDem<sup>296</sup>") sowie von Seminaren in Zusammenarbeit mit Verfassungsgerichten<sup>297</sup>, auf denen mehrfach aufgetretene Probleme dieser Gerichte diskutiert werden. Außerdem werden in der eigenen Publikationsreihe "Science and technique of democracy<sup>298</sup>" neben den Ergebnissen der UniDem-Seminare auch Beiträge von herausragenden Politikern sowie Persönlichkeiten aus dem universitären Kreis zu länderübergreifenden Themen veröffentlicht.

## c) Die Einbindung in die Überwachung der Erfüllung der "commitments"

Beginnend 1995, als man erkannte, dass die Periode der Verfassungsausarbeitung binnen kurzer Zeit abgeschlossen sein wird und sich vielmehr der Problematik einer wirksamen Anwendung der verabschiedeten Verfassungs- und Gesetzesnormen gewidmet werden muss<sup>299</sup>, dachte man über die Einbindung der Venedig-Kommission in die Überwachung der Erfüllung der von den neuen Mitgliedsstaaten abgegebenen Verpflichtungserklärungen nach. Auf den Plenarsitzungen der Kommission im September sowie respektive im Dezember 1994 wurde eine Verknüpfung der Venedig-Kommission mit den Monitoring-Verfahren im Ministerkomitee und in der Versammlung vorgeschlagen<sup>300</sup>. Die Kommission sollte in diesem Sinne zu einem "observer of the implementation of 'democratic security<sup>301</sup>" werden. Zu betonen ist an dieser Stelle, dass diese Idee keine Ausweitung ihrer

Diese Datenbank ist sowohl über Internet abrufbar, http://codices.coe.int, als auch auf CD-ROM erhältlich.

Hierzu verfügt die Venedig-Kommission über eine eigene Unterkommission.

In der Vergangenheit wurden auf Anfrage Seminare mit den Verfassungsgerichten von Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Lettland, Moldawien, der Russischen Föderation und der Ukraine durchgeführt.

Für eine Übersicht zur Publikationsreihe "Science and technique of democracy" siehe http://www.venice.coe.int/site/main/publications\_E.asp.

Vgl. CDL (1995) 10, The European Commission for Democracy through Law and the implementation of pluralist democracy, Memorandum by the President, Part A.

CDL (1995) 22, The European Commission for Democracy through Law and the implementation of pluralist democracy, Note by the Secretariat, Part II.

bisherigen Kompetenzen bedeutete, sondern lediglich einen anderen Ansatz zur Ausführung ihrer Aufgaben beinhaltete<sup>302</sup>, so dass die Kommission umgehend ihre Bereitschaft bekundete. Zusätzlich ist die Venedig-Kommission in den an die Entschließung 1115 (1997) der Versammlung angehängten Regelungen zum Aufgabenbereich des neuen Monitoring-Ausschusses explizit als kompetenter Partner für eine Zusammenarbeit erwähnt<sup>303</sup>. In der Praxis wurde sie in der Folge hauptsächlich von den für das Monitoring in der Versammlung verantwortlichen Komitees, zunächst also vom Rechtsausschuss, später dann vom Monitoring-Ausschuss, aber auch von der Parlamentarischen Versammlung beziehungsweise ihrem Präsidenten für Stellungnahmen konsultiert. Insbesondere wenn sich eine erhebliche Verzögerung der Erfüllung einer Verpflichtung abzeichnete oder der betreffende Mitgliedsstaat im Hinblick auf seine "commitments" bedenkliche Reformen anvisierte, beauftragten diese die Kommission zur Erstellung von Gutachten<sup>304</sup>. Damit wurde das Expertengremium zu einem verlängerten – jedoch politisch und rechtlich unabhängigen – Arm des Monitoring-Instrumentariums.

<sup>302</sup> CDL (1995) 10 (Fn 299), Part B.

Art. 9 Terms of Reference of the Monitoring Committee.

Siehe z.B. die Anfragen des Präsidiums der Versammlung (S. 134) und des Rechtsausschusses (S. 141) zur Vereinbarkeit der Todesstrafe mit der albanischen beziehungsweise ukrainischen Verfassung sowie die Anfragen des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung und des Präsidenten des Monitoring-Komitees im Falle der angestrebten Reform einer Machtverschiebung von der Legislative zur Exekutive in der Ukraine (S. 199 und 206).