

Die Venedig-Kommission im Strategischen Dreieck des Europarats*

Schnutz Rudolf Dürr

I. Einleitung

Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht – allgemein bekannt als Venedig-Kommission – zählt wohl zu den größten Erfolgen des Europarats. Sie wurde 1990 gegründet und ist ein Beratungsgremium im Bereich des Verfassungsrechts.¹ Auf Anfrage ihrer Mitgliedstaaten, der Organe des Europarats und von internationalen Organisationen erstellt sie Gutachten und Berichte, die starken Einfluss auf die Verfassungs- und Gesetzgebung der Zielländer haben. Die Venedig-Kommission gilt weltweit als Referenz in Verfassungsfragen, einschließlich des Wahlrechtes, und genießt hohes Ansehen für ihre unabhängige Beratung. Um die tatsächliche An-

* Die in diesem Artikel gemachten Aussagen sind nur die des Autors und nicht des Europarats oder der Venedig-Kommission. Dieser Artikel basiert unter anderem auf: *Dürr*, Die Venedig-Kommission des Europarats als Verfassungsvergleichler und Verfassungsberater, JRP 1 (2013), 92 und *Dürr*, The Venice Commission, in Kleinsorge (Hrsg.), Council of Europe⁴ (2023), 151; für eine umfassende Darstellung der Arbeit der Venedig-Kommission siehe *Markert*, Die Venedig-Kommission des Europarats, Vom Beratungsgremium zum Akteur der Verteidigung von Rechtsstaat und Demokratie, EuGRZ 2022, 608; CDL-PI(2020)013, Granata-Menghini/ Tanyar (Hrsg.), Venice Commission: thirty-year quest for democracy through law (2020); eine Zusammenstellung von Artikeln über die Venedig-Kommission findet sich hier: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/other-publications> (9.1.2026).

1 Statut der Venedig-Kommission – Artikel 1:

„Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht ist ein unabhängiges beratendes Gremium, das mit den Mitgliedstaaten des Europarats sowie mit interessierten Nicht-Mitgliedstaaten und mit interessierten internationalen Organisationen und Gremien kooperiert. Ihr spezifischer Aufgabenbereich sind Rechtsgarantien im Dienste der Demokratie. Sie erfüllt folgende Ziele:

- die Stärkung des Verständnisses der Rechtsordnungen der beteiligten Staaten, insbesondere mit dem Ziel, diese Systeme einander anzunähern;
- die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie;
- die Untersuchung von Problemen, die bei der Tätigkeit der demokratischen Institutionen auftreten, und die Stärkung und Entwicklung dieser Institutionen.“

CDL(2002)027 Resolution RES (2002) 3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law, Übersetzung durch den Autor.

wendung der Verfassungen zu fördern, arbeitet sie mit Verfassungsgerichten und unterstützt diese.

Innerhalb des Europarats weist die Venedig-Kommission in mehrfacher Hinsicht Besonderheiten auf. Als *erweitertes Abkommen* des Europarats geht ihr geografischer Wirkungsbereich weit über den europäischen Raum hinaus. Ihre individuellen Mitglieder sind keine Staatenvertreter, sondern sie sind unabhängig von ihrer jeweiligen Regierung; sie entstammen der *crème de la crème* der nationalen Verfassungsrechtsexperten. Schließlich unterscheidet sich die Venedig-Kommission von anderen Gremien des Europarats durch ihren Sitz in Venedig und nicht in Straßburg, dem Sitz des Europarats. Wegen ihres Sitzes in der Stadt der Dogen wird sie als 'Venedig-Kommission' bezeichnet und sie verwendet diesen Namen auch selbst in ihren Gutachten.²

Dennoch ist die Venedig-Kommission ein fester Bestandteil des Europarats. Als juristisches Expertengremium ist die Kommission eng mit den politischen Organen des Europarats verbunden, insb mit der PV. Diese nutzt die Kommission regelmäßig als Instrument, um fundierte Rechtsberatung als unabhängige Basis für ihre politische Tätigkeit einzuholen.

Nach einer Vorstellung institutioneller Aspekte der Venedig-Kommission (Gründung, Arbeitsmethoden) zeigt dieser Artikel, dass die Kommission in allen drei Bereichen des strategischen Dreiecks des Europarats aktiv ist: in der Setzung von Standards, im Monitoring und im Bereich der Kooperation. Inhaltlich deckt die Kommission dabei alle drei Grundpfeiler des Europarats ab Demokratie, Schutz der Menschenrechte und den Rechtsstaat.

II. Institutionelle Aspekte

A. Gründung und Mitgliedschaft

Nach dem Fall der Berliner Mauer wurde die Kommission 1990 auf italienische Initiative (daher auch der Sitz in Venedig) als ein Teilabkommen³ des Europarats von zunächst 18 der damals 27 Europaratsmitgliedstaaten

2 Der Sitz der Kommission ist die Scuola Grande San Giovanni Evangelista. Das Sekretariat ist aber in Straßburg angesiedelt.

3 Zu den Teilabkommen des Europarats: <https://www.coe.int/en/web/conventions/about-partial-agreements> (9.1.2026).

gegründet.⁴ Nachdem es am 1. Jänner 2002 mit dem Beitritt Russlands zur Venedig-Kommission auch zu einer Deckungsgleichheit der Mitglieder des Europarats und der Venedig-Kommission gekommen war, hätte die Venedig-Kommission voll in den Europarat (und sein ordentliches Budget) integriert werden können. Da aber außereuropäische Staaten starkes Interesse an einem Beitritt zur Venedig-Kommission zeigten, wurde sie im Jahr 2002 vom Ministerkomitee des Europarats von einem Teilabkommen in ein Erweitertes Abkommen⁵ umgewandelt.

Aufgrund dieser Öffnung hat die Venedig-Kommission heute neben den 46 Mitgliedstaaten des Europarats⁶ auch 15 Nicht-Europaratsmitglieder als Vollmitglieder des Erweiterten Abkommens.⁷ Die geografische Ausdehnung der Venedig-Kommission ist also deutlich breiter als die des Europarats. Die Venedig-Kommission hat 61 Vollmitgliedstaaten,⁸ nicht nur in Europa, sondern auch in Afrika, Amerika und Asien.

Im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit umfasst die Tätigkeit der Venedig-Kommission einen geographisch noch wesentlich weiteren Kreis, da sie mit regionalen und auf gemeinsamer Sprache basierenden Gruppen von Verfassungsgerichten zusammenarbeitet⁹ und als das Sekretariat der von ihr initiierten Weltkonferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit¹⁰ fungiert. Die Weltkonferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit hat 125 Gerichte in 120 Staaten als Mitglieder.¹¹

4 Zur Entstehungsgeschichte der Venedig-Kommission: *Buquicchio*, Vingt ans avec Antonio La Pergola pour le développement de la Démocratie, in van Dijk/Granata-Menghini (Hrsg), *Liber Amicorum Antonio La Pergola* (2009).

5 Bei einem *Teilabkommen* sind nur einige der Europaratsmitgliedstaaten auch Mitglied des Teilabkommens. Ein *erweitertes Teilabkommen* hat zusätzlich auch Nichtmitgliedstaaten des Europarats als Vollmitglieder und bei *erweiterten Abkommen* sind neben den nichteuropäischen Mitgliedstaaten alle Mitgliedstaaten des Europarats auch Mitglieder des erweiterten Abkommens.

6 Nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine beendete das Ministerkomitee des Europarats die Mitgliedschaft Russlands im Europarat (16.3.2022) und auch in der Venedig-Kommission (23.3.2022).

7 Algerien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Israel, Kanada, Kasachstan, Kirgisien, Kosovo, Marokko, Mexiko, Peru, Südkorea, Tunesien und die USA. Belarus war assoziiertes Mitglied und wurde am 23.3.2022 ausgeschlossen.

8 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/member-states> (9.1.2026).

9 [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/jccj#{%22276119508%22:\[0\]}](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/jccj#{%22276119508%22:[0]}) (9.1.2026).

10 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/wccj> (9.1.2026). Der österreichische VfGH ist eines der Gründungsmitglieder dieser Konferenz.

11 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/membersl> (9.1.2026).

Darüber hinaus nehmen die EU, die OAS und das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte an der Arbeit der Kommission teil und sie können daher von ihr Gutachten anfordern. Neben den Vollmitgliedern gibt es vier Beobachterstaaten: Argentinien, den Heiligen Stuhl, Japan und Uruguay. Palästina¹² und Südafrika haben einen Status, der dem der Beobachter ähnlich ist.

Dieses weltweite Interesse und die große geografische Reichweite sind vermutlich darauf zurückzuführen, dass es auf UN-Ebene kein vergleichbares Gremium gibt. Zwar bieten zahlreiche zwischenstaatliche und nicht-staatliche Organisationen verfassungsrechtliche Beratung an, doch fehlt ihnen die spezifische Kombination der Eigenschaften der Venedig-Kommission, insb ihre Struktur als ein Kollegium unabhängiger Verfassungsexperten, die dennoch im Rahmen einer zwischenstaatlichen Organisation tätig sind, was den institutionellen Zugang zu staatlichen Stellen in den Mitgliedstaaten erleichtert: anerkannte fachliche Exzellenz, kombiniert mit Unabhängigkeit im Rahmen einer zwischenstaatlichen Organisation.

Die Regierungen der Mitgliedsländer ernennen je ein Mitglied und ein Ersatzmitglied für ein Mandat von vier Jahren. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder vertreten nicht ihr Land, sondern sind in ihrer Beratungstätigkeit unabhängig.¹³ Obwohl sie von ihren Regierungen ernannt werden, legt die Venedig-Kommission höchsten Wert auf die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder. Wenn ein Gutachten betreffend einen Mitgliedstaat vorbereitet wird, ist das nationale Mitglied niemals in der Gruppe der Berichterstatter und er oder sie wird in der Plenarsitzung aufgefordert, sich nicht an der Debatte zu beteiligen. Dadurch wird verhindert, dass die Mitglieder von ihren Regierungen aufgefordert werden, die zu untersuchende Gesetzgebung gegenüber der Kommission zu verteidigen. Auch die Kollegialität der Mitglieder verhindert, dass sich einzelne Mitglieder als ‚Botschafter‘ ihres Landes gerieren.

Die Mitglieder der Venedig-Kommission treffen sich viermal jährlich – im März, Juni, Oktober und Dezember – in Venedig zu den Plenarsitzungen, die eineinhalb Tage dauern und auf Sitzungen der Unterkommissionen am Vortag folgen.

12 Auf ihrer Website weist die Venedig-Kommission darauf hin, dass diese Bezeichnung nicht als Anerkennung eines Staates Palästina auszulegen ist. Die Zusammenarbeit mit Palästina erfolgt mit Genehmigung des Ministerkomitees des Europarats.

13 Das österreichische Mitglied ist *Christoph Grabenwarter*, Ersatzmitglied ist *Katharina Pabel*. *Peter Bußjäger* ist Mitglied für Liechtenstein.

Was ihre Haupttätigkeit, die Verfassungs- und Gesetzesberatung betrifft, ist die Venedig-Kommission vor allem für ihre Arbeit in Mittel- und Osteuropa bekannt. Die Tätigkeit der Kommission ist aber nicht auf diese Region beschränkt. Tatsächlich arbeitet sie häufig auch für die 23 ‚alten Mitgliedstaaten‘ des Europarats.¹⁴ Gutachten zu Belgien,¹⁵ Deutschland,¹⁶ Frankreich,¹⁷ Italien,¹⁸ Malta,¹⁹ Monaco,²⁰ Liechtenstein²¹, Niederlande,²² Spanien²³ und dem Vereinigten Königreich²⁴ wurden von der PV angefordert.

-
- 14 Vor dem Fall der Berliner Mauer hatte der Europarat 23 Mitglieder.
 - 15 CDL-AD(2002)001 Opinion on Possible Groups of Persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium. Hinweis: Alle hier zitierten Dokumente sind auf der öffentlichen Website der Kommission www.venice.coe.int (9.1.2026) verfügbar. Alle von der Kommission angenommenen Texte werden unmittelbar nach ihrer Annahme veröffentlicht. Bis 2002 wurden sie in der Reihe CDL-INF veröffentlicht, seither in der Reihe CDL-AD.
 - 16 CDL-AD(2023)020 Germany – Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the amendments of the German Federal Election Act.
 - 17 CDL-AD(2025)025 France – Final Opinion on Article 49.3 of the Constitution; CDL-AD(2023)015 France – Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Superior Council of Magistracy and the status of the judiciary as regards nominations, mutations, promotions and disciplinary procedures; CDL-AD(2016)006 Opinion on the Draft Constitutional Law on Protection of the Nation of France.
 - 18 CDL-AD(2013)038 Opinion on the Legislation on Defamation in Italy; CDL-AD(2005)017 Opinion on the compatibility of the Laws “Gasparri” and “Frattini” of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media.
 - 19 Auf ein Ersuchen des Ausschusses für Recht und Menschenrechte vom 10.10.2018 folgte eine Gutachtenanfrage des maltesischen Ministers für Justiz, Kultur und örtliche Selbstverwaltung vom 13.10.2018: CDL-AD(2018)028 Malta – Opinion on Constitutional arrangements and separation of powers and the independence of the judiciary and law enforcement; spätere Gutachten wurden vom Justizminister angefordert.
 - 20 CDL-AD(2013)018 Opinion on the balance of powers in the Constitution and the Legislation of the Principality of Monaco.
 - 21 CDL-AD(2002)032 Opinion on the Amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein.
 - 22 CDL-AD(2023)029 The Netherlands – Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power.
 - 23 CDL-AD(2024)003 Spain – Opinion on the rule of law requirements of amnesties, with particular reference to the parliamentary bill of Spain “on the organic law on amnesty for the institutional, political and social normalisation of Catalonia”; CDL-AD(2021)004 Spain – Opinion on the Citizens’ Security Law; CDL-AD(2017)003

Jedoch haben Andorra,²⁵ Belgien,²⁶ Finnland,²⁷ Island,²⁸ Italien,²⁹ Malta,³⁰ die Niederlande,³¹ Norwegen,³² Luxemburg,³³ die Schweiz³⁴ und das Vereinigte Königreich³⁵ selbst Gutachten angefordert. Als die luxemburgische Regierung im Jahr 2002 gleich drei Gutachten anforderte,³⁶ wies sie ausdrücklich darauf hin, dass die Venedig-Kommission auch ‚alten‘ Mitgliedstaaten des Europarats für Gutachten zur Verfügung stehe. Anfragen aus Österreich stehen noch aus.

Spain – Opinion on the law of 16 October 2015 amending the Organic Law No. 2/1979 on the Constitutional Court.

- 24 CDL-AD(2007)046 Opinion on the Electoral Law of the United Kingdom.
- 25 CDL-AD(2022)033 Andorra – Opinion on the Law on the creation and functioning of the Ombudsman.
- 26 CDL-AD(2012)010 Opinion on the Revision of the Constitution of Belgium.
- 27 CDL-AD(2008)010 Opinion on the Constitution of Finland.
- 28 CDL-AD(2013)010 Opinion on the Draft New Constitution of Iceland.
- 29 CDL-AD(2015)009 Opinion on the Citizens' bill on the regulation of public participation, citizens' bills, referendums and popular initiatives and amendments to the Provincial Electoral Law of the Autonomous Province of Trento (Italy).
- 30 CDL-AD(2014)035 Joint Opinion on the Draft Act to regulate the formation, the inner structures, functioning and financing of political parties and their participation in elections of Malta; CDL-AD(2018)014 Malta – Opinion on the draft act amending the Constitution, on the draft act on the human rights and equality commission, and on the draft act on equality; CDL-AD(2020)006, Malta – Malta – Opinion on proposed legislative changes; CDL-AD(2020)019 Malta – Opinion on ten Acts and bills implementing legislative proposals subject of Opinion CDL-AD(2020)006; CDL-AD(2021)021 Malta – Urgent Opinion on the reform of fair trial requirements related to substantial administrative penalties.
- 31 CDL-AD(2021)031 Netherlands – Opinion on the Legal Protection of Citizens.
- 32 CDL-AD(2010)046 Joint opinion on the electoral legislation of Norway.
- 33 CDL-AD(2019)003 Luxembourg – Opinion on the proposed revision of the Constitution; CDL-AD(2009)057 Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments of Luxembourg.
- 34 CDL-INF(2001)016 Opinion on the Electoral Law of the Canton of Ticino.
- 35 CDL-AD(2010)045 Opinion on the Code of Practice on observing elections of the United Kingdom; CDL-AD(2007)046 Opinion on the Electoral Law of the United Kingdom; CDL-AD(2021)041 United Kingdom – Opinion on the possible exclusion of the Parliamentary Commissioner for administration and Health Service Commissioner from the safe space provided for by the Health and Care Bill.
- 36 CDL-AD(2002)019 Opinion on the Draft Law of Luxembourg on the Protection of Persons in Respect of the Processing of Personal Data; CDL-AD(2002)018 Opinion on the Draft Law of Luxembourg on Freedom of Expression in the Media und CDL-AD(2002)022, Avis sur le projet de loi no. 4832 relative à la mise en place d'un médiateur au Luxembourg.

Die Kommission nahm Gutachten auch für ihre nichteuropäischen Mitgliedstaaten an (zB Chile,³⁷ Kasachstan,³⁸ Kirgisistan,³⁹ Marokko,⁴⁰ Peru⁴¹) und sogar für Nichtmitgliedstaaten – Bolivien,⁴² Haiti,⁴³ Libanon,⁴⁴ Mongolei,⁴⁵ Tadschikistan,⁴⁶ Venezuela⁴⁷ – entweder auf Ersuchen internationaler Organisationen oder im Rahmen der vom Ministerkomitee des Europarats genehmigten Kooperationsprogramme. In den Ländern der Nachbarschaftspolitik des Europarats ist die Venedig-Kommission auch im Rahmen regionaler Projekte tätig.⁴⁸

-
- 37 CDL-AD(2025)021 Chile – Opinion on the draft Constitutional amendments in respect of the judiciary; CDL-AD(2022)004 Chile – Opinion on the drafting and adoption of a new Constitution.
- 38 11 Gutachten seit 2007, zuletzt: CDL-AD(2022)028 Kazakhstan – Opinion on the draft constitutional law On the Commissioner for Human Rights.
- 39 37 Gutachten seit 2002, zuletzt CDL-AD(2025)009 Kyrgyzstan – Opinion on the draft amendments to the Code of Offences on the compulsory transfer of offenders in a state of intoxication for emergency drug treatment.
- 40 CDL(2013)052 Avis sur l'avant-projet de la loi sur l'instance de la parité de la lutte contre toutes les formes de discrimination du Royaume du Maroc.
- 41 CDL-AD(2025)007 Peru – Opinion on the draft amendment of Article 99 of the Constitution concerning the impeachment of members of election management bodies; CDL-AD(2019)022 Peru – Opinion on linking constitutional amendments to the question of confidence; CDL-AD(2011)041 Amicus curiae Brief on the case Santiago Bryson de la Barra et al (on crimes against humanity) for the Constitutional Court of Peru.
- 42 CDL-AD(2011)038 Opinion on the draft code of constitutional procedure of Bolivia; CDL-AD(2011)007 Opinion on the Draft Organic Law of the Public Prosecutor's Office of Bolivia.
- 43 CDL-AD(2025)031 Haiti – Opinion on the draft referendum decree; CDL-AD(2024)042 Haiti – Final Opinion on possible constitutional and legislative solutions to conduct future electoral processes.
- 44 CDL-AD(2024)006 Lebanon – Opinion on the draft law on the administrative judiciary; CDL-AD(2022)020 Lebanon – Opinion on the draft law on the independence of judicial courts.
- 45 CDL-AD(2025)022 Mongolia – Opinion on the draft law on the Constitutional Court and on the draft law on the Procedure of the Constitutional Court of Mongolia; CDL-AD(2022)013 Mongolia – Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the Draft Law on Political Parties.
- 46 CDL-AD(2014)017 Opinion on the Draft Constitutional Law on the Constitutional Court of Tajikistan; CDL-AD(2013)035 Opinion on the Draft Code on Judicial Ethics of the Republic of Tajikistan.
- 47 CDL-AD(2017)024 Venezuela – Opinion on the legal issues raised by Decree 2878 of 23 May 2017 of the President of the Republic on calling elections to a national constituent Assembly.
- 48 In Zentralasien entwickelte die Venedig-Kommission mehrere bilaterale und regionale Projekte in Bereichen wie Verfassungshilfe, Verfassungsrecht, Justizwesen und

B. Arbeitsmethoden

Die Venedig-Kommission unterstützt und berät ihre Mitgliedstaaten in verfassungsrechtlichen und verfassungsnahen Fragen, um Verfassungen und Gesetze so weit wie möglich an den Prinzipien des Europarats und des Gemeinsamen Verfassungserbes (siehe unten) auszurichten. Die Venedig-Kommission drängt dabei den Staaten keine Lösungen auf, sondern sie verfolgt einen nicht-direktiven, auf Dialog basierenden Ansatz, außer etwa wenn sie empfiehlt, einen klar den Standards widersprechenden Gesetzestext oder -entwurf fallen zu lassen.⁴⁹

1. Anfragen zu Gutachten

Die Gutachten der Venedig-Kommission richten sich normalerweise an die Mitgliedstaaten, aber sie werden nicht immer von diesen selbst angefordert. Laut Artikel 3.2 ihres Statuts⁵⁰ kann die Kommission Gutachten auch auf Anfrage der Organe des Europarats – des Ministerkomitees, der PV, des KGRE und des Generalsekretärs – erstellen.

Wenn eine Anfrage von einem Staat kommt, stellt sich die Frage, welche Organe des Staates antragsberechtigt sind. Das Statut und die Verfahrensregeln⁵¹ geben dazu keine direkte Auskunft; in der langjährigen Praxis sind das jedenfalls das Staatsoberhaupt, die Regierung, einzelne Minister und der Parlamentspräsident, auch der Präsident einer Parlamentskammer, aber keine Ausschussvorsitzenden.

Verfassungsgerichte können Amicus-Curiae-Gutachten („briefs“)⁵² und Gutachten zu ihrem Verfassungsgerichtsgesetz anfordern. Ombudsmann-Institutionen können Gutachten ebenfalls zu ihrem eigenen Gesetz anfor-

Wahlen mit Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan. Im südlichen Mittelmeerraum arbeitet die Kommission mit arabischen Ländern zusammen. In Lateinamerika arbeitet die Kommission mit ihren Mitgliedsländern wie Brasilien, Chile, Mexiko und Peru, aber auch mit anderen Ländern wie Bolivien oder Haiti (<https://www.coe.int/en/web/venice-commission/geographical-scope-co-operation-projects> [9.1.2026]).

49 ZB: “the Venice Commission strongly recommends repealing the Law in its current form”: CDL-AD(2024)020 Georgia – Urgent Opinion on the Law of Georgia on Transparency of Foreign Influence.

50 CDL(2002)027 Resolution RES(2002)3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law.

51 CDL-AD(2023)013 Revised rules of procedure.

52 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/amicus-curiae-briefs> (9.1.2026).

dern. Manchmal haben Justizräte Gutachten zu Justizorganisationsgesetzen angefordert. Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Anfragen obliegt zunächst dem Präsidenten der Kommission, der das Präsidium konsultieren kann. Diese Entscheidung kann natürlich in der Plenarsitzung diskutiert werden.

Für die Venedig-Kommission sind Anfragen von dem betreffenden Staat selbst vorzuziehen, da sie normalerweise davon ausgehen kann, dass in solchen Fällen ein entsprechendes Interesse an der Umsetzung der Empfehlungen sowie eine Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei der Vorbereitung der Gutachten bestehen.

Wenn Anfragen betreffend einzelne Mitgliedstaaten von den Organen des Europarats, häufig von der PV, ausgehen, ist dies heikler, da die Vermutung naheliegt, dass die zu begutachtenden Verfassungs- oder Gesetzestexte oder -vorlagen wohl nicht den europäischen Standards entsprechen. Der Wille, kritische Gutachten zu akzeptieren und den Empfehlungen der Gutachten zu folgen, ist daher oft geringer als im Fall einer Anfrage vom Mitgliedstaat selbst aus freien Stücken. Die Wahrscheinlichkeit, dass den Empfehlungen des Gutachtens gefolgt wird, hängt dabei oft vom politischen Einfluss des Organs ab, das das Gutachten beantragt hat. Die Umsetzung der Empfehlungen wird dann typischerweise Teil eines formellen oder informellen Monitoring Verfahrens.

Angesiedelt zwischen diesen beiden Fällen – Anfrage durch den Staat und Anfrage von einem Organ des Europarats, insb der PV – gibt es den Fall, dass die Europäische Kommission einen Staat aufruft, ein Gutachten der Venedig-Kommission anzufordern. Dies erfolgt oft im Rahmen des Beitrittsprozesses des Staates und dem Beitrittskandidaten bleibt oft keine andere Wahl, als das Gutachten zu beantragen und dessen Empfehlungen im Rahmen des Beitrittsprozesses, wiederum auf Aufforderung der Europäischen Kommission, auch umzusetzen. Der auch wirtschaftliche Druck auf den betreffenden Staat ist dabei oft noch größer als im Rahmen eines Monitoring-Verfahrens der PV.

Darüber hinaus können auch internationale Organisationen, die an der Arbeit der Venedig-Kommission teilnehmen,⁵³ Gutachten anfordern. Diese Organisationen sind die EU, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und insb ihr Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) in Warschau sowie die OAS. Statt die Beitrittskandidaten aufzufordern, Gutachten zu bestellen, könnte

53 Artikel 3.2 des Statutes.

die Europäische Kommission diese Gutachten auch selbst anfordern. Wohl auch, um die Würde der betroffenen Regierungen zu wahren, bevorzugt sie es aber, den Regierungen die Möglichkeit zu überlassen, selbst diese Anfragen zu stellen.

Aufgrund ihres offenen Dialoges mit den Vertretern des betreffenden Landes erlebt die Kommission jedoch immer wieder, dass die Regierungen und Parlamente der betroffenen Länder die Kommission in ihrer Arbeit aktiv unterstützen und die notwendigen Informationen für die Ausarbeitung des Gutachtens bereitstellen, auch wenn die Anfragen zu Gutachten nicht von ihnen stammen.

2. Vorbereitung der Gutachten und Berichte

Nach Eingang einer gültigen Gutachtenanfrage bildet die Venedig-Kommission zunächst eine kleine Gruppe von Berichterstattern – in der Regel drei bis fünf ihrer Mitglieder –, der in manchen Fällen auch externe Experten angehören können, insb wenn das Gutachten gemeinsam mit einer anderen Direktion des Europarats oder etwa mit OSCE/ODIHR gemeinsam vorbereitet wird.

Diese Berichterstatter verfassen zunächst ihre provisorischen Einzelgutachten. Die Berichterstatter besuchen dann das betroffene Land⁵⁴ und diskutieren dort nicht nur mit den Behörden und der Regierungsmehrheit, sondern auch mit unabhängigen Institutionen, mit der Opposition und mit der Zivilgesellschaft. Diese Besuche ermöglichen es den Berichterstattern, das Gutachten an die spezifische Situation des Landes anzupassen.

Auf Grundlage dieser eventuell revidierten provisorischen Texte und der Ergebnisse des Besuches im betreffenden Land erstellt das Sekretariat der Venedig-Kommission einen einheitlichen, konsolidierten Gutachtenentwurf. Nach Genehmigung durch die Berichterstatter wird dieser Entwurf zur Stellungnahme allen Mitgliedern sowie den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten beim Europarat weitergeleitet. Die Regierung des betroffenen Landes wird ebenfalls um Stellungnahme gebeten. Je nach Komplexität des Themas wird der Gutachtenentwurf dann entweder an

54 Online Treffen sind manchmal nötig, haben nicht immer den notwendigen Effekt den Berichterstattern Hintergrund und Kontext der begutachteten Frage ausreichend näherzubringen.

eine Unterkommission⁵⁵ verwiesen oder direkt der Plenarsitzung vorgelegt, die den Entwurf des Gutachtens mit Vertretern des betroffenen Landes diskutiert.

In der Regel verabschiedet die Kommission ihre Gutachten und Berichte im Konsens. Abstimmungen über Gutachten sind innerhalb der Kommission sehr selten, aber möglich. Bei Einwänden einzelner Mitglieder gegen bestimmte Teile eines Gutachtens werden die vorgebrachten Argumente im Text des Gutachtens oft dargestellt, ohne ihnen zu folgen, und wenn dies nicht genügt, kann der Widerspruch eines Mitgliedes auch ohne eine formelle Abstimmung im Sitzungsbericht festgehalten werden.

Die angenommenen Gutachten werden danach ausnahmslos auf der Website der Venedig-Kommission veröffentlicht.

3. Dringlichkeitsgutachten

Die Venedig-Kommission wird auch als *Verfassungsfeuerwehr*⁵⁶ oder als Anbieter *verfassungsrechtlicher Erster Hilfe*⁵⁷ bezeichnet.

Die Gutachten der Venedig-Kommission werden innerhalb eines kurzen Zeitrahmens fertiggestellt. Von der Gutachtenanfrage bis zur Annahme bei einer der vier jährlichen Plenarsitzungen vergehen oft nur zwei bis drei Monate. Diese schnelle Vorbereitung der Gutachten (oft werden mehr als zehn Gutachten pro Plenarsitzung verabschiedet), ist eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Venedig-Kommission.

Dennoch ist auch diese rasche Vorbereitung der Gutachten manchmal nicht schnell genug und die Hilfe der Venedig-Kommission wird innerhalb noch kürzerer Fristen benötigt.⁵⁸ Die politischen Akteure, sei es innerstaatlich oder im Rahmen internationaler Organisationen, können manchmal

55 Zusätzlich zu den zwei gemischten Unterorganen (Gemeinsamer Rat für Verfassungsrecht und der Rat für demokratische Wahlen) wurden folgende Unterkommissionen eingerichtet: Demokratische Institutionen, Grundrechte, Geschlechtergleichstellung, Justiz, Föderalismus und Regionalismus, Minderheitenschutz, Völkerrecht, Rechtsstaatlichkeit, Lateinamerika, Mittelmeerraum und Arbeitsmethoden.

56 Closa/Kochenov, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union (2016), 17.

57 Nolte, Vorwort zu CDL-STD(2003)037 European and U.S. Constitutionalism – Science and technique of democracy No. 37 (2003).

58 Der Präsident Georgiens benötigte ein Gutachten innerhalb einer Woche, um die zehntägige Frist, die ihm für das Veto gegen einen Gesetzesentwurf zur Verfügung stand, wahrnehmen zu können: CDL-AD(2016)017 Georgia – Opinion on the

nicht bis zur nächsten Plenarsitzung auf Empfehlungen zur Änderung von Gesetzesentwürfen bzw auf eine Beurteilung der Vereinbarkeit dieser Texte mit internationalen Standards warten.

Daher kann die Venedig-Kommission Gutachten auch zwischen den vier Plenarsitzungen abgeben. Wurden seit 2006 solche Gutachten zunächst als „vorläufige“ Gutachten bezeichnet,⁵⁹ verabschiedete die Kommission 2018 ein Protokoll zur Ausarbeitung dringender Gutachten⁶⁰ und seitdem wurden im Rahmen dieses Verfahrens zahlreiche Gutachten vorbereitet.

In einem solchen Fall müssen laut Art 14a der Verfahrensregeln die antragstellenden Behörden oder Institutionen begründen, warum die Annahme eines Gutachtens bei der nächsten Plenarsitzung nicht rechtzeitig wäre. Das Plenum der Kommission, falls ein solcher Antrag während oder knapp vor einer Plenarsitzung gestellt wird, oder das Präsidium in Absprache mit den Berichterstattern kann die Vorbereitung eines Dringlichkeitsgutachtens genehmigen. Vor der Veröffentlichung wird das Dringlichkeitsgutachten nur dem Präsidium sowie den Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Unterkommissionen zur Diskussion vorgelegt.⁶¹

Der Nachteil von Dringlichkeitsgutachten ist, dass die Kommission natürlich wesentlich weniger Zeit zur Vorbereitung des Gutachtens hat, dass oft keine Reise der Gutachter in das betreffende Land möglich ist und nur Online-Diskussionen stattfinden können. Die Qualität dieser Online-Treffen ist mit Treffen vor Ort nicht zu vergleichen, da bei Treffen vor Ort oft wichtige Informationen in der Kaffeepause oder auf der Fahrt von einem Treffen zum nächsten ausgetauscht werden.

Darüber hinaus hat auch der Antragsteller selbst wesentlich weniger Zeit, auf den Gutachtenentwurf zu reagieren. Normalerweise werden die Gutachtenentwürfe spätestens zwei Wochen vor der Plenarsitzung versandt und die betroffene Regierung / Parlament haben daher zwei Wochen Zeit, um ihre Stellungnahme vorzubereiten und diese dann der Plenarsitzung zu präsentieren. Bei einem Eilgutachten stehen oft nur zwei oder drei Tage

Amendments to the Organic Law on the Constitutional Court and to the Law on Constitutional Legal Proceedings.

59 ZB CDL-AD(2006)019 Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina (sent as a preliminary Opinion to the authorities of Bosnia and Herzegovina on 7 April 2006 and endorsed by the Commission at its 67th Plenary session, Venice, 10 June 2006); CDL-WM(2018)002 Draft revised Article 14a of the Rules of Procedure.

60 CDL-AD(2018)019 Protocol on the Preparation of Urgent Opinions.

61 Aufgrund der Anzahl der Mitglieder und der Unterkommissionen sind dies *de facto* ungefähr die Hälfte der Mitglieder.

zur Konsultierung der Regierung oder des Parlamentes zur Verfügung und deren Stellungnahme kann zwar verschickt, aber nicht in Venedig in der Plenarsitzung präsentiert und von allen Mitgliedern diskutiert werden.

Nachdem das Dringlichkeitsgutachten veröffentlicht wurde, wird es der nächstfolgenden Plenarsitzung vorgelegt, die je nach den Umständen (a) das Dringlichkeitsgutachten zur Kenntnis nehmen, (b) billigen (*endorse*), (c) bei dieser Sitzung stattdessen ein ordentliches Gutachten verabschieden oder (d) das Gutachten auf eine spätere Sitzung verschieben kann. In der Praxis werden Dringlichkeitsgutachten, für die ja etwa die Hälfte der Mitglieder konsultiert wurden, fast immer gebilligt (*endorsed*). Eine bloße Kenntnisnahme oder eine Änderung des bereits veröffentlichten Texts würden fast einem Misstrauen der Plenarsitzung in das Gutachten nahekommen, außer es sind wesentliche neue Umstände bekannt geworden.

Sowohl aus Sicht der Venedig-Kommission wie aus Sicht des Antragstellers sollten daher Dringlichkeitsanträge nach Möglichkeit vermieden werden.

4. Folgegutachten

Laut Art 14b der Verfahrensregeln kann die Venedig-Kommission auf Anfrage ein Folgegutachten vorbereiten und annehmen, das auf einem früheren Gutachten basiert.⁶² Solche Folgegutachten werden manchmal von Staaten beantragt, die damit zeigen wollen, dass die Verfassungs- oder Gesetzesänderungen, die nach dem ersten Gutachten vorbereitet oder angenommen wurden, tatsächlich den Empfehlungen der Kommission entsprechen. Es ist auch möglich, dass die ursprüngliche Anfrage vom Staat selbst kommt und die Folgeanfrage dann von der PV kommt, wenn diese der Meinung ist oder den Verdacht hegt, dass die Umsetzung eben nicht den Empfehlungen entspricht.

Darüber hinaus setzt die Venedig-Kommission selbst spezifische Folgemaßnahmen. Das kann verschiedene Formen annehmen; zum Beispiel die Kommissionspräsidentin oder die Berichterstatter können am Rande von Konferenzen oder bei Treffen mit Ministern oder Parlamentariern des betroffenen Staates die Frage ansprechen, wann und wie die Empfehlungen eines Gutachtens umgesetzt werden. Die Plenarsitzung der Venedig-Kom-

62 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/follow-up-opinions> (9.1.2026).

mission wird über solche Aktivitäten unter dem Tagesordnungspunkt „Fol-gemaßnahmen“ informiert.⁶³

Auch bei neuen Entwicklungen bezüglich eines angenommenen Gut-achtens (zB Annahme oder endgültige Ablehnung des geprüften Textes) berichtet das Sekretariat der Plenarsitzung darüber. Diese Informationen finden Eingang in den Sitzungsbericht und werden in gesonderten Infor-mationsdokumenten veröffentlicht, die ein Jahr nach Veröffentlichung zu-gänglich werden.⁶⁴

III. Das strategische Dreieck des Europarats

Seit dem Mauerfall hat der Europarat ein einzigartiges strategisches Dreieck aus Standardsetzung, Monitoring und Zusammenarbeit entwickelt:⁶⁵ Die Entwicklung rechtsverbindlicher Standards ist mit deren Überwachung durch unabhängige Monitoring-Institutionen⁶⁶ verknüpft, die spezifische Empfehlungen machen, wie den festgestellten Problemen (oft „challenges“ oder Herausforderungen genannt) abgeholfen werden soll.

Standardsetzung und Monitoring werden durch technische Zusammen-arbeit⁶⁷ ergänzt, insb um die Umsetzung der Empfehlungen der Monito-ring-Institutionen zu erleichtern. Diese Maßnahmen des Europarats wer-den in Bereichen entwickelt und umgesetzt, in denen die Organisation über umfassende Expertise und Mehrwert verfügt.

Die Venedig-Kommission arbeitet an allen drei „Ecken“ des strategischen Dreiecks. Auch wenn die formelle Standardsetzung durch die Annahme von Konventionen und allgemeinen Empfehlungen dem Ministerkomitee des Europarats vorbehalten ist, so trägt die Venedig-Kommission doch ganz wesentlich zur Definition von Europaratsstandards bei und die Rele-vanz dieser Funktion wird von den Mitgliedstaaten auch akzeptiert. Die bekanntesten Texte sind der Verhaltenskodex für Wahlen und die Liste der

63 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/follow-up-activities> (9.1.2026).

64 z.B CDL(2023)047 Information document on the follow-up to the Venice Commis-sion's Opinions and Reports prepared by the Secretariat in view of the 136th Plenary Session (6–7 October 2023).

65 <https://search.coe.int/cm?i=0900001680080a1d> (9.1.2026).

66 <https://www.coe.int/en/web/portal/monitoring-bodies> (9.1.2026).

67 <https://www.coe.int/en/web/programmes> (9.1.2026).

Rechtsstaatskriterien, aber die Liste der Texte, die Standards setzen oder auslegen, ist lang.⁶⁸

In ihren Gutachten stellt die Venedig-Kommission regelmäßig Widersprüche zwischen den Standards und den untersuchten nationalen Texten fest und sie betreibt so Monitoring, auch wenn sie keine Monitoring-Institution, sondern ein Beratungsorgan ist.

Und schließlich ist die Venedig-Kommission auch Teil der Kooperationsdimension des Europarats: Sie nimmt an technischen Kooperationsprojekten teil und hat ihre eigenen Formen der Kooperation, insb im Rahmen des Wahlrechts und der Verfassungsgerichtsbarkeit entwickelt.

A. Standardsetzung

Seit ihrer Gründung hat die Venedig-Kommission gelernt, mit der Vielfalt der Verfassungssysteme in Europa zu leben, die sie nicht als Problem, sondern als Bereicherung ansieht. Die Kommission bietet keine Musterlösungen an, sondern kommentiert lediglich die grundlegenden Entscheidungen, die in dem betreffenden Land getroffen werden. Daher akzeptiert die Venedig-Kommission etwa verschiedene Regierungssysteme, seien es präsidentiale, semipräsidentiale oder parlamentarische Systeme. Sie besteht jedoch darauf, dass die konkrete Umsetzung jedes solchen Systems kohärent bleibt und eine ausreichende Kontrolle und Ausgewogenheit zwischen den staatlichen Gewalten sicherstellt. Trotz dieser Akzeptanz der Verfassungsvielfalt baut die Venedig-Kommission auf den Standards des Europarats auf und trägt zur klareren Definition dieser Standards bei.

1. Gemeinsames verfassungsrechtliches Erbe – Ermittlung europäischer Standards durch Rechtsvergleichung

Die Standards, die die Venedig-Kommission bei ihrer Beratungstätigkeit anwendet, basieren auf den Grundprinzipien des Europarats: Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.⁶⁹ Auf dem Gebiet der

68 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/checklists/-/codes-of-good-practice/-/guidelines/-/principles> (9.1.2026).

69 CDL-AD(2016)007 Rule of Law Checklist, Rule of Law Checklist; siehe auch CDL-JU(2017)011 Measuring the immeasurable: the Venice Commission's Rule of Law Checklist, Report, Ms Simona Granata-Menghini, Minsk, Belarus, 27–28 April 2017.

Menschenrechte bilden die EMRK und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) eine solide Grundlage. In anderen Bereichen musste die Venedig-Kommission Standards herausarbeiten oder zumindest klarer definieren. Im Laufe der Zeit hat die Venedig-Kommission durch ihre Tätigkeit so zur Konsolidierung des Gemeinsamen Verfassungserbes⁷⁰ beigetragen.

Dieses Verfassungserbe ist jedoch schwierig in allgemeiner Form zu definieren. In ihrer Praxis nähert sich die Venedig-Kommission diesem Verfassungserbe an und baut auf verschiedenen Elementen auf, die sowohl *hard* wie auch *soft law* einschließen.⁷¹

Ausgangspunkt und Minimalstandard sind dabei natürlich die EMRK und die Urteile des EGMR, die für alle Europaratsmitgliedstaaten verbindlich sind.⁷² Schon bei den Protokollen zur EMRK oder anderen Europaratskonventionen stellt sich aber die Frage, ob sie als gemeinsamer Standard gelten können, wenn sie nicht von allen Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert sind.

Wenngleich sie nur *soft law* darstellen, sind Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats an alle Mitgliedstaaten gerichtet und daher manchmal sogar leichter als europäischer Standard zu identifizieren. Dennoch sind auch diese Empfehlungen als Basis für Gutachten nicht immer ausreichend.

Zur Ermittlung dieser Standards wendet die Venedig-Kommission Techniken der Rechtsvergleichung an. Dies hat keinen wissenschaftlichen Zweck, sondern sie dient ihr dazu, ihrer Hauptaufgabe, der Beratung ihrer Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung von Verfassungs- und Gesetzesentwürfen, nachkommen zu können. Das Ziel der Venedig-Kommission ist es,

70 CDL-AD(2002)021 Supplementary Opinion on the Revision of the Constitution of Romania, Absatz 12.

71 Zum gemeinsamen Verfassungserbe, CDL-PI(2016)017 Conference on Global constitutional discourse and transnational constitutional activity (Venice, 7 December 2016): Report of Ms Hanna Suchocka, Constitutional heritage and the form of government; siehe auch CDL-AD(2004)015 Opinion on the possible follow-up to Parliamentary Assembly Recommendation 1629 (2003) on "Future of Democracy: Strengthening Democratic Institutions", Abs. 9–11; CDL-AD(2005)038 Opinion on Draft Constitutional Amendments concerning the Reform of the Judicial System in "the former Yugoslav Republic of Macedonia", Abs. 47; CDL-AD(2016)029 Azerbaijan – Opinion on the draft modifications to the Constitution submitted to the Referendum of 26 September 2016.

72 Selbst ohne Bindungswirkung für Nicht-Mitgliedstaaten des Europarats bilden diese Standards die Basis auch bei der Beratung dieser Länder.

den Staaten dabei zu helfen, Rechtstexte zu erarbeiten, die zum einen den gemeinsamen Standards entsprechen, zum anderen aber auch im Kontext des jeweiligen Rechtssystems anwendbar sind. Dabei ist die gemeinsame Erfahrung der Mitglieder der Venedig-Kommission zu erfolgreichen Systemen, aber auch zu gescheiterten Reformen unabdingbar.

Um ihre Aufgabe erfüllen zu können, muss die Venedig-Kommission weiter gehen und unternimmt daher oft rechtsvergleichende Untersuchungen – Berichte oder Studien genannt –, in denen sie aus dem Vergleich der Situation in ihren Mitgliedstaaten entsprechende Standards und allgemeine Empfehlungen entwickelt. Diese Berichte stehen einerseits dem nationalen (Verfassungs-)Gesetzgeber in der Entwurfsphase der Rechtsetzung zur Verfügung⁷³ und dienen der Kommission selbst als Maßstab bei der Beurteilung von Rechtstexten, die ihr zur Begutachtung vorgelegt werden.

Im Rahmen der Vorbereitung der Berichte organisiert die Venedig-Kommission oft thematische Seminare oder Konferenzen;⁷⁴ oft werden Antworten auf Fragebögen der Mitglieder ausgewertet, um eine vergleichende Basis für die Empfehlungen der Berichte zu haben.⁷⁵

Diese allgemeinen Berichte haben der Venedig-Kommission die Möglichkeit gegeben, Standards im Bereich des Verfassungsrechts, die das gemeinsame verfassungsrechtliche Erbe bilden, zu ermitteln – wenn nicht gar zu definieren.⁷⁶

73 Die Richtlinien der Kommission zum Verbot politischer Parteien (in der Türkei *Venedig-Kriterien* genannt) waren ein zentrales Element der Debatte in der Türkei zur Verfassungsreform 2010, ohne dass die Kommission selbst an dieser Debatte teilnahm; zu den „Kriterien“ selbst siehe CDL-INF(2000)001 Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures.

74 ZB die Konferenz „Bicameralism: phenomenology, evolution, and current challenges of a ‘contested institution’“ (Madrid, 4–5 July 2022) zur Vorbereitung des Berichts über parlamentarische Ein- und Zweikammersysteme (CDL-AD(2024)007 Report on Bicameralism).

75 Der Bericht über Ein- und Zweikammersysteme beruht auf zwei Fragebögen, die jeweils nach Thema und Land abrufbar sind. Zweikammersysteme: Nach Land (http://www.venice.coe.int/files/Bicameralism/By_country-E.htm) und nach Frage (http://www.venice.coe.int/files/Bicameralism/By_topic-E.htm); Einkammersysteme: nach Land (http://www.venice.coe.int/files/Unicameral/By_country-E.htm) und nach Frage (http://www.venice.coe.int/files/Unicameral/By_topic-E.htm).

76 Einen guten Überblick über die von der Venedig-Kommission entwickelten Standards bieten auch die Kompilationen, die sie in einigen Bereichen veröffentlicht hat: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/compilations-of-opinions-and-reports> (9.1.2026).

2. Beispiele wesentlicher Berichte

Ein wichtiges Beispiel für einen solchen Bericht ist die aktualisierte Checkliste zur Rechtsstaatlichkeit.⁷⁷ Aufbauend auf dem Bericht zur Rechtsstaatlichkeit,⁷⁸ stellt der Bericht fest, dass der Rechtsstaat auf fünf Grundprinzipien beruht: Legalität – Gesetze gelten für alle und setzen der Macht Grenzen; Rechtssicherheit – Gesetze sind klar, zugänglich und vorhersehbar; Verhinderung von Machtmissbrauch – Kontrollen verhindern Willkür; Gleichheit vor dem Gesetz und Nichtdiskriminierung – Gesetze schützen alle und werden gleich angewendet, Diskriminierung ist verboten; Zugang zu unabhängiger und unparteiischer Justiz – Jeder kann seine Rechte vor einem unabhängigen Gericht verteidigen.

Die Form des Berichts ist interessant: Auf Basis dieser fünf Grundprinzipien entwickelt die Checkliste eine Sammlung konkreter Fragen, die es ermöglichen, die wesentlichen Aspekte der Rechtsstaatlichkeit in einem bestimmten Land zu bewerten. Seit ihrer Annahme ist die Checkliste eine wesentliche Basis für Gutachten der Venedig-Kommission.⁷⁹ Der Bericht und die Checkliste spielten eine große Rolle zum Beispiel auch bei Gutachten zu Problemen der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn und Polen, die wiederum in Artikel-7-Verfahren und Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen diese Länder einfließen. Die aktualisierte Checkliste behandelt verstärkt Themen wie *checks and balances*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Regression der Rechtsstaatlichkeit.⁸⁰

Der Verhaltenskodex für Wahlen⁸¹ hat eher einen normativen Charakter. Von der Venedig-Kommission erarbeitet, wurde er sogar von der PV, dem Kongress⁸² und dem Ministerkomitee des Europarats⁸³ angenommen. Gerade im Wahlrechtsbereich hat die Kommission aber darüber hinaus

77 CDL-AD(2025)002 Updated Rule of Law Checklist.

78 CDL-AD(2011)003rev Report on the rule of law.

79 z.B. CDL-AD(2025)001 Georgia – Urgent Opinion on amendments to the Code of administrative offences and the Law on assemblies and demonstrations.

80 Biagi, The Updated Rule of Law Checklist of the Venice Commission: Some Preliminary Remarks, IACL-AIDC Blog, 19.02.2026.

81 CDL-AD(2002)023rev2-cor Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report.

82 Genehmigt von der PV im ersten Teil ihrer Sitzung 2003 und vom KGRE auf seiner Frühjahrssitzung 2003.

83 Erklärung des Ministerkomitees zum Verhaltenskodex für Wahlen (vom Ministerkomitee auf seiner 114. Sitzung am 13.5.2004 angenommen), <https://search.coe.int/cm?i=09000016805dd126> (9.1.2026).

eine ganze Anzahl von vergleichenden Berichten angenommen.⁸⁴ Der Verhaltenskodex für Wahlen ist auch ein gutes Beispiel, um die Notwendigkeit der Anpassung von Standards zu illustrieren. Wenngleich der Haupttext des Kodex⁸⁵ nicht geändert wurde, hat die Venedig-Kommission mehrere interpretierende Erklärungen angenommen, um den Kodex zu präzisieren oder zu erweitern. Ein Kernpunkt des Kodex, der vor Wahlen häufig in nationalen Medien zitiert wird, ist die Empfehlung, Wahlgesetze ein Jahr vor der Wahl nicht zu ändern und Gesetzesänderungen, die ein Jahr vor der Wahl vorgenommen werden, erst bei der folgenden Wahl anzuwenden.

Eine interpretierende Erklärung stellt fest, dass diese Regel aber nicht dazu verwendet werden soll, um einen Zustand aufrechtzuerhalten, der internationalen Wahlstandards zuwiderläuft, um Änderungen im Einklang mit diesen Standards zu verhindern, die auf einem Konsens zwischen Regierung und Opposition und auf breiten öffentlichen Konsultationen beruhen, oder um die Umsetzung von Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte oder oberster Gerichte, internationaler Gerichte oder von Empfehlungen internationaler Organisationen zu verhindern.⁸⁶ Eine Verbesserung der Wahlgesetze aufgrund eines Gerichtsurteils oder zur Anpassung an internationale Standards soll also möglich sein.

2024 hat die Venedig-Kommission die interpretierende Erklärung des Kodex zu Digitaltechnologien und Künstlicher Intelligenz in den Bereichen

84 zB CDL-AD(2006)018 Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe – Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues; CDL-AD(2005)028 Opinion on Parliamentary Assembly Recommendation 1704 (2005) on Referendums: towards good practices in Europe; CDL-AD(2005)034 Referendums in Europe – An analysis of the legal rules in European States – Report; CDL-AD(2008)037 Comparative Report on thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to Parliament; CDL-AD(2009)054 Report on the cancellation of election results; CDL-AD(2010)007 Report on Thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to Parliament (II); CDL-AD(2011)022 Report on out-of-country voting; CDL-AD(2012)005 Report on measures to improve the democratic nature of elections in Council of Europe member states; CDL-AD(2015)001 Report on Proportional Electoral Systems: the Allocation of Seats inside the Lists (open/closed lists); CDL-AD(2016)004 Joint Guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes; CDL-AD(2020)025 Report on election dispute resolution; CDL-AD(2020)037 Study – Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes.

85 Aufgrund seiner breiten Anwendung wurde der Kodex auch in mehrere andere Sprachen übersetzt: albanisch, arabisch, armenisch, aserbaidzhanisch, bosnisch, kasachisch, russisch, serbisch, ukrainisch.

86 CDL-AD(2024)027 Revised interpretative declaration on the Stability of electoral law.

Informationsfreiheit, Datenschutz und Zugang zu (sozialen) Medien angenommen.⁸⁷ Auch um den Datenschutz zu garantieren, empfiehlt eine andere interpretierende Erklärung, dass die Liste der Personen, die tatsächlich an Wahlen teilgenommen haben (nicht die Wählerliste), nicht veröffentlicht werden soll.⁸⁸

Der Verhaltenskodex für Wahlen wird regelmäßig vom EGMR zitiert, der ihn zu einem wichtigen Bestandteil seiner Rechtsprechung zu Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK gemacht hat.⁸⁹

Da der ursprüngliche Text des Kodex geistige Behinderungen noch als Ausschlussgrund für die Teilnahme an Wahlen genannt hatte, stellen sogar zwei interpretierende Erklärungen fest, dass alle Behinderten aktives und passives Wahlrecht haben sollen.⁹⁰

Andere Berichte,⁹¹ die weitere Anwendung in Gutachten fanden, sind etwa der Bericht zur Rolle der Opposition in einem demokratischen Parlament.⁹² Immer wieder musste die Kommission in ihren Gutachten feststellen, dass die Mehrheit die Kontrollrechte der parlamentarischen Minderheit beschnitt und Gesetze ohne ernsthafte Diskussion durch das Parlament presste. In manchen Ländern reagierte die Minderheit mit dem Boykott des Parlaments, was schließlich die Kontrollfunktion des Parlaments gänzlich entwertete. Der Bericht zur Rolle der Opposition stellt klar, wie die Kontrollrechte der Minderheit gesichert werden sollen.

Zusammen mit dem OSCE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte hat die Kommission gemeinsame Leitlinien zur friedlichen Versammlungsfreiheit⁹³ erstellt, die immer wieder in Gutachten einfließen.⁹⁴

87 CDL-AD(2024)044 Interpretative declaration of the Code of good practice in electoral matters as concerns digital technologies and artificial intelligence.

88 CDL-AD(2016)028 Interpretative Declaration of the Code of good practice in electoral matters on the publication of lists of voters having participated in elections.

89 *Garrone*, *Le Code de bonne conduite en matière électorale et sa reconnaissance par la Cour européenne des Droits de l'Homme*, in Granata-Menghini/Tanyar (Hrsg), Venice Commission: thirty-year quest for democracy through law (2020), 215–232.

90 CDL-AD(2011)045 Revised interpretative declaration to the Code of good practice in electoral matters on the participation of people with disabilities in elections.

91 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/main-reference-documents> (9.1.2026).

92 CDL-AD(2010)025 Role of the opposition in a democratic Parliament.

93 CDL-AD(2019)017 Joint guidelines on freedom of peaceful assembly (3rd edition).

94 CDL-AD(2025)001 Georgia – Urgent Opinion on amendments to the Code of administrative offences and the Law on assemblies and demonstrations.

Ein „heißes Thema“ des Verfassungsrechts ist die Frage der Beschränkung von Verfassungsänderungen durch Ewigkeitsbestimmungen, die nicht geändert werden können, bzw die Kontrolle von Verfassungsänderungen durch (Verfassungs-)Gerichte. 2010 hat die Venedig-Kommission dazu einen Bericht erstellt.⁹⁵ Die damalige Sicht konnte neuere Entwicklungen im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit noch nicht einbeziehen.⁹⁶

Im Bereich des Justizwesens erstellte die Venedig-Kommission Berichte über die Unabhängigkeit der Justiz.⁹⁷ Diese Berichte – zur Richterschaft und Staatsanwälten – sind bis heute die wesentliche Basis für Gutachten der Venedig-Kommission im Bereich der Justiz. Regelmäßig im Mittelpunkt steht dabei die Unabhängigkeit und die Rechenschaftspflicht der Justizräte, die für die Richterernennung und Disziplinarfragen zuständig sind.

Der Bericht über die Unabhängigkeit der Richter war ein interessanter Fall; seine Annahme war schwierig, da innerhalb der Kommission in manchen Bereichen keine einheitliche Meinung zu gemeinsamen Standards im Justizbereich bestand. Eine Frage betraf etwa das Recht auf den gesetzlichen Richter, das unter anderem in einer festen Geschäftsverteilung zum Ausdruck kommt. Einige Mitglieder bestanden auf eine gewisse Flexibilität in der Zuteilung von Fällen an die Richter durch den Gerichtspräsidenten. Es wurde eine Formulierung gefunden, die für alle akzeptabel war:

„Die Venedig-Kommission empfiehlt dringend, dass die Zuweisung von Fällen an einzelne Richter in größtmöglichem Umfang auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen soll, die vorab durch das Gesetz oder durch besondere Regelungen auf der Grundlage des Gesetzes, zB Gerichtsregeln, festgelegt sind. Ausnahmen sollen begründet werden.“⁹⁸

Im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit hat die Kommission einen Bericht über den individuellen Zugang zu diesen Gerichten⁹⁹ angenommen, der sich *unter anderem* mit der Frage befasst, wie Individualbeschwerden

95 CDL-AD(2010)001 Report on Constitutional Amendment.

96 Dürr, Unconstitutional Constitutional Amendments and basic structure doctrine in the case-law of European Constitutional Courts – the Venice Commission Report on Constitutional Amendment, in Yildirim et al (Hrsg), Essays in honour of Prof. Dr. Zühtü Arslan (2024).

97 CDL-AD(2007)028 Judicial Appointments – Report; CDL-AD(2010)004 Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges; CDL-AD(2010)040 Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service.

98 Übersetzung durch den Autor.

99 CDL-AD(2021)001 Revised Report on individual Access to Constitutional Justice.

auf nationaler Ebene eine Entlastung für den überlasteten EGMR darstellen können. Dieser Bericht untersucht verschiedene Formen des indirekten und direkten Zugangs des Einzelnen zum Verfassungsgericht¹⁰⁰ und kommt zum Schluss, dass aus Sicht des Menschenrechtsschutzes die echte Verfassungsbeschwerde (einschließlich gegen die verfassungswidrige Anwendung von verfassungskonformen Normen) zu bevorzugen ist.

In ihrem Bericht über die Zusammensetzung der (spezialisierten) Verfassungsgerichte¹⁰¹ hat die Kommission drei Hauptziele identifiziert. Diese sind Ausgewogenheit, Unabhängigkeit und Effizienz. Je nach Land und Gesellschaft müssen verschiedene Aspekte der Ausgewogenheit erreicht werden. Dies kann *unter anderem* politische Tendenzen, regionale oder ethnische Vertretung und natürlich ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis betreffen. Auch ein Gleichgewicht zwischen den Staatsgewalten kann ein Ziel sein.

Das Streben nach diesen Gleichgewichten wird aber durch die Notwendigkeit begrenzt, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Verfassungsrichter zu wahren.¹⁰² Es liegt auf der Hand, dass Verfassungsrichter höchsten Ansprüchen an ihre berufliche Qualifikation genügen müssen und dass strenge Unvereinbarkeitsregeln sicherstellen müssen, dass ihre Neutralität nicht beeinträchtigt wird. Im Gegensatz zu gewöhnlichen Richtern, die in der Regel bis zur Pensionierung ernannt werden, haben Verfassungsrichter üblicherweise ein befristetes Mandat. Die Kommission besteht darauf, dass dies ein langes Mandat ist, viel länger als die Wahlperiode des Parlaments.

100 Während die Venedig-Kommission in vielen Gutachten die Einrichtung von spezialisierten Verfassungsgerichten befürwortete, stellte sie aber auch klar, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit durch die ordentlichen (obersten) Gerichte ein legitimes Modell ist, siehe CDL(1998)059 Opinion on the reform of Constitutional Justice in Estonia.

101 CDL-STD(1997)020 The Composition of Constitutional Courts – Science and Technique of Democracy, no. 20 (1997).

102 Was die Ernennungsorgane betrifft, so gibt es zwei weitverbreitete Systeme: alle Richter werden vom Parlament gewählt (deutsches Modell) oder die drei Staatsgewalten ernennen jeweils ein Drittel der Richter: der Präsident (Exekutive), das Parlament (Legislative) und der Oberste Gerichtshof/Kongress der Richter (Judikative) – italienisches Modell. In ihren Gutachten besteht die Venedig-Kommission darauf, dass die jeweilige parlamentarische Komponente mit qualifizierter Mehrheit gewählt wird. Im Idealfall werden dabei nicht-politische Kandidaten vorgeschlagen, die für die Mehrheit und die Opposition akzeptabel sind, oder es gibt zumindest einen ausgleichenden Kompromiss.

Eine Wiederwahl von Verfassungsrichtern sollte nicht möglich sein,¹⁰³ zumindest nicht unmittelbar nach dem Ende des ersten Mandats.

Die Studie stellt auch fest, dass die Kollegialität eine zentrale Schlüsselrolle spielt, dh die Tatsache, dass die Mitglieder als Gruppe entscheiden, unabhängig davon, ob sie Sondervoten abgeben oder nicht, stellt einen wichtigen Schutz dar. Dies kann ihnen helfen, Erwartungen vonseiten der Politik an ihre Urteilsfindung zu überwinden. Sobald sie im Amt sind, müssen die Richter ihrer *Pflicht zur Undankbarkeit* denjenigen gegenüber gerecht werden, die sie vorgeschlagen und ins Amt gewählt haben.

Wir können zusammenfassen, dass die Venedig-Kommission im Laufe ihrer 35-jährigen Geschichte einen wesentlichen Beitrag zur Herausarbeitung des gemeinsamen Verfassungserbes geleistet hat. Auf Basis der Hard- und Soft-Standards des Europarats hat die Venedig-Kommission in ihren Berichten Antworten zu vielen Fragen geliefert, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre Verfassungs- und Rechtssysteme im Einklang mit diesem gemeinsamen Verfassungserbe auszurichten. Die wichtige Stellung der Venedig-Kommission als Standardsetzer ist unbestritten.

B. Monitoring

Die Venedig-Kommission ist kein Monitoring-Organ, sondern ein Beratungsorgan. Dennoch können Gutachten, insb auf Anfragen des Monitoring-Ausschusses der PV wie auch von der EU-Kommission anempfohlene Gutachten, grob in den Monitoring-Bereich eingeordnet werden (siehe oben).

Auch wenn die Gutachten der Venedig-Kommission nicht bindend sind, beziehen sich die politischen Organe des Europarats, die EU, andere internationale Organisationen oder einzelne Mitgliedstaaten oft auf sie und drängen auf die Umsetzung der Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat.¹⁰⁴

103 CDL-STD(1997)020 The Composition of Constitutional Courts – Science and Technique of Democracy, no. 20 (1997), Abschnitt I.4.2.

104 Der Internationale Währungsfonds machte eine Kreditlinie in Höhe von vier Milliarden US-Dollar abhängig von der Umsetzung der Empfehlungen der Venedig-Kommission in ihrem Gutachten zu den Anti-Korruptionsgerichten in der Ukraine, CDL-AD(2017)020 Ukraine – Opinion on the Draft Law on Anticorruption Courts and on the Draft Law on Amendments to the Law on the Judicial System and the Status of Judges (concerning the introduction of mandatory specialisation of judges on the consideration of corruption and corruption-related offences).

Insb der Ausschuss der PV für die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten des Europarats eingegangenen Verpflichtungen (Monitoring-Ausschuss)¹⁰⁵ macht häufig von seinem Recht Gebrauch, Gutachten zu den Mitgliedstaaten des Europarats anzufordern. Wenn die Kommission Gutachten im Rahmen von Monitoring-Verfahren erstellt, bekommen ihre Empfehlungen ein besonderes Gewicht, da die PV auf die Umsetzung der Empfehlungen der Venedig-Kommission drängt.

Immer häufiger sucht auch die Europäische Kommission Unterstützung bei der Venedig-Kommission in Fragen der Vereinbarkeit von Gesetzen mit europäischen Standards, insb in EU-Beitrittskandidatenländern oder ihrer Nachbarschaft. In der Regel fordert die Europäische Kommission das betreffende Land auf, ein Gutachten der Venedig-Kommission anzufordern.¹⁰⁶ In ein paar Fällen hat aber auch sie selbst Gutachten bei der Venedig-Kommission beantragt.¹⁰⁷

Für die Einordnung von Gutachten in die Kategorien des dynamischen Dreiecks des Europarats – Monitoring oder Kooperation – bietet sich zunächst eine Unterscheidung nach der Anfrage nach den Gutachten an: Anfrage vom Staat – Kooperation, Anfrage von außen – Monitoring. Wir haben aber schon gesehen, dass Staaten manchmal freundlich aufgefordert werden, Gutachten von der Venedig-Kommission anzufordern; oft kommt es abwechselnd zu Anfragen vom Staat und von internationalen Organisationen zum selben Gesetz oder Entwurf. Die Unterscheidung nach der Anfrage ist also nicht trennscharf. Auch die Arbeit „echter“ Monitoring-Organen wie GRECO oder CPT beruht letztendlich auf der freiwilligen Teilnahme der Staaten.

105 <https://pace.coe.int/en/pages/committee-4/committee-on-the-honouring-of-obligations-and-commitments-by-member-states-of-the-council-of-europe-monitoring-committee-> (9.1.2026)

106 Zahlreiche Gutachten wurden seit 2022 auch im Zusammenhang mit den EU-Beitrittsanträgen Georgiens, der Republik Moldau und der Ukraine verabschiedet.

107 CDL-AD(2011)038 Opinion on the draft code of constitutional procedure of Bolivia; CDL-AD(2011)007 Opinion on the Draft Organic Law of the Public Prosecutor's Office of Bolivia; CDL-AD(2012)014 Opinion on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina. Ein Gutachten für Tunesien wurde vom Europäischen Auswärtigen Dienst der EU angefordert: CDL-AD(2022)017 Tunisia – Urgent Opinion on the constitutional and legislative framework on the referendum and elections announcements by the president of the Republic, and in particular on the decree-law n° 22 of 21 April 2022 amending and completing the organic law on the independent high authority for elections (ISIE).

Auch wenn der Europarat die Venedig-Kommission als Beratungs- und nicht als Monitoring-Organ sieht,¹⁰⁸ haben doch ihre Gutachten zumindest einen Monitoring-Charakter. In allen Fällen hat die Venedig-Kommission die Aufgabe, den zu untersuchenden Verfassungs- oder Gesetzestext (oder Entwurf) auf seine Übereinstimmung mit den Standards zu überprüfen, also im weiteren Sinne ein Monitoring der Einhaltung dieser Standards durchzuführen.

1. Rechtsvergleichung durch die Mitgliedstaaten – doppelte Standards?

Ein interessanter Aspekt der Arbeit der Venedig-Kommission ist, dass sie manchmal mit dem Ergebnis rechtsvergleichender Studien ihrer „Klienten“, also ihrer Mitgliedstaaten konfrontiert ist. Insb. wenn die Initiative zu einem Gutachten nicht vom Staat selbst kommt, sondern Teil eines „Monitoring-Verfahrens“ ist, betreiben die betroffenen Staaten manchmal selbst intensive Rechtsvergleichung zur Verteidigung ihrer Gesetzgebung gegen die Empfehlungen der Venedig-Kommission. Typischerweise werden dabei Länder identifiziert, in denen eine von der Venedig-Kommission kritisierte Bestimmung in ähnlicher Form ebenfalls existiert, ohne dass dieses Land dafür kritisiert würde. In solchen Ländern verhindert aber normalerweise eine etablierte Rechtskultur, dass Missbrauchsmöglichkeiten tatsächlich zu Missbrauch führen.

Eine solche Situation lag etwa bei der Diskussion des Systems der Richterernennung in Ungarn vor. Die ungarische Seite führte an, dass das neue ungarische System der Richterernennung, wobei die Richter durch den mit parlamentarischer Zweidrittelmehrheit gewählten Präsidenten der Nationalen Justizbehörde vorgeschlagen werden, eine höhere Legitimität habe als etwa die Richterernennung durch die Länderjustizminister in Deutschland. In ihrer Antwort verwies die Venedig-Kommission jedoch auf die außergewöhnliche Fülle der Kompetenzen des Präsidenten der Nationalen Gerichtsbehörde in Ungarn und die geringen Kontrollmöglichkeiten, die dieser Kompetenzfülle gegenüberstanden.¹⁰⁹

Einem Land ohne tief verwurzelte Verfassungskultur fehlt es in der Regel noch an Rechtstraditionen, die Missbrauch tatsächlich verhindern. Häufig

108 <https://www.coe.int/en/web/portal/monitoring-bodies> (9.1.2026).

109 Zu den Kardinalgesetzen über das Justizwesen: CDL-AD(2012)001 Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary und das Fol-

ist es daher notwendig, ausdrücklichere Kompetenzen zur gegenseitigen Kontrolle vorzusehen. Die Venedig-Kommission ist daher offen für innovative Lösungen, wird aber immer auf die Mindeststandards des gemeinsamen Verfassungserbes bestehen.

Die Arbeit der Venedig-Kommission besteht typischerweise darin, das Risiko des Missbrauchs von Gesetzesbestimmungen zu identifizieren und Empfehlungen abzugeben, wie dieses Risiko reduziert werden kann. Dabei geht es nicht um die Frage, ob die aktuellen Amtsträger tatsächlich Missbrauch betrieben haben, sondern um die abstrakte Frage, ob Rechtsmissbrauch möglich ist und wie er generell vermieden werden kann. Keinesfalls ist es legitim, das Fehlen von solchen Garantien in einem anderen Land als Rechtfertigung zu verwenden, die Einführung solcher Sicherheitsbestimmungen im eigenen Land zu verweigern.

Im Folgenden sollen einige Beispiele von Gutachten¹¹⁰ darstellen, wie die Venedig-Kommission ihrer *De-facto*-Rolle, die Anwendung der Standards des gemeinsamen Verfassungserbes in ihren Mitgliedsstaaten zu überprüfen, gerecht wird.

2. Beispiele: Ungarn, Niederlande, Georgien

Ein interessantes Beispiel der Abwechslung von Anfragen von einem Mitgliedstaat und der PV ist der Verfassungsgebungs- und Justizreformprozess in *Ungarn*. Nach einem ersten Gutachten 2012 noch auf Anfrage der Regierung zu drei abstrakten Themen (Einbeziehung der EU-Grundrechtecharta in die Verfassung, die Kompetenz zur *Ex-ante*-Überprüfung durch das Verfassungsgericht und den individuellen Zugang zum Gericht, insb die Abschaffung der *actio popularis*) ohne Bezug auf einen konkreten Verfas-

gegutachten CDL-AD(2012)020 Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary.

110 Wenngleich die Hauptform des ‚Monitoring‘ die Gutachten sind, kann dies *de facto* auch im Rahmen von Seminaren und Konferenzen stattfinden, bei denen die Anwendbarkeit internationaler Standards auf die nationale Situation diskutiert werden. In solchen Fällen findet die Verfassungsberatung manchmal auch unterhalb der Ebene der Gutachten statt. Insb wenn Staaten davor zurückscheuen, ein Gutachten anzufordern, stellen solche Seminare eine Möglichkeit dar, dennoch von der Beratung durch Experten der Venedig-Kommission zu profitieren.

sungstext.¹¹¹ Danach erstellte die Venedig-Kommission ein Gutachten zum späteren Verfassungsentwurf auf Anfrage des Monitoring-Ausschusses.¹¹² Die folgende Anfrage für ein Gutachten zur Justizreform kam wieder von der Regierung selbst, war aber vom Generalsekretär des Europarats „angeregt“ worden.¹¹³ Eine Folgeanfrage zur Umsetzung der Empfehlungen des Gutachtens zur Justizreform kam wiederum vom Monitoring-Ausschuss.¹¹⁴ Diese Gutachten stellten fest, dass durch die Umwandlung des Obersten Gerichtshofs in die Kúria, die Einsetzung eines Präsidenten des Nationalen Justizamtes und die korrespondierende Entmachtung des Nationalen Justizrates, die Unabhängigkeit der Justiz wesentlich geschwächt wurde.

Die EU-Kommission und das Europaparlament bezogen sich in Vertragsverletzungsverfahren und den Artikel-7-Verfahren regelmäßig auf Gutachten der Venedig-Kommission.¹¹⁵ Der per Verfassungsänderung abgesetzte Präsident des Obersten Gerichtshofs brachte gegen seine Entlassung Beschwerde beim EGMR ein, der 2016 eine Verletzung der Art 6 und 10 der EMRK feststellte. Die Umsetzung dieses Urteils ist noch immer beim Ministerkomitee des Europarats anhängig.¹¹⁶

Es ist interessant zu sehen, dass selbst in einem Land, dem die Venedig-Kommission eine starke Rechtsstaatlichkeit attestiert, in diesem Bereich Verbesserungsmöglichkeiten bestehen: Die *Niederlande* verfügen über ein starkes System der Rechtsstaatlichkeit, das jedoch teilweise auf informellen und nicht auf expliziten Normen beruht.

Im Jahr 2021 ersuchte der Präsident des Repräsentantenhauses der Generalstaaten der Niederlande die Venedig-Kommission um ein Gutachten

111 CDL-AD(2011)001 Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary.

112 CDL-AD(2011)016 Opinion on the new Constitution of Hungary.

113 CDL-AD(2012)001 Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary.

114 CDL-AD(2012)020 Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary.

115 ZB <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0835>; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_EN.html (9.1.2026); https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_17_1982 (9.1.2026); https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_18_4522 (9.1.2026); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021IP0362> (9.1.2026).

116 Baka v. Hungary, 20261/12, 23/06/2016, Status der Exekution: [https://hudoc.exec.co.e.int/#{%22execidentifier%22:\[%22004-10859%22\]}](https://hudoc.exec.co.e.int/#{%22execidentifier%22:[%22004-10859%22]}) (9.1.2026).

im Zusammenhang mit der sogenannten Betreuungsgeldaffäre. Dieser Fall hatte einer großen Zahl von Eltern mit Migrationshintergrund ernsthafte Probleme bereitet, da sie mit massiven, oft mehrere Jahre zurückreichenden Forderungen auf Rückerstattung des Kinderbetreuungsgeldes konfrontiert waren. Berufungen vor Gericht wurden von der Abteilung für Verwaltungsgerichtsbarkeit des Staatsrats systematisch abgelehnt. Die rechtsstaatlichen Mechanismen in den Niederlanden funktionierten schließlich und das Ausmaß des Schadens wurde vom Staat anerkannt.¹¹⁷

Das Gutachten der Venedig-Kommission¹¹⁸ begrüßt zunächst Initiativen zur Aufarbeitung der Betreuungsgeldaffäre. Dennoch enthält das Gutachten eine Reihe von Empfehlungen, die sich auf die Staatsgewalten beziehen: die Legislative (zu gesetzlichen Härtefall- oder Verhältnismäßigkeitsklauseln, zur Verankerung allgemeiner Grundprinzipien einer guten Verwaltung in der Gesetzgebung, Wahrung der Oppositionsrechte im Parlament), die Exekutive (zum Informationsfluss innerhalb des öffentlichen Dienstes und bis zur Ministerebene, zum Informationszugang, zur Vereinfachung von Beschwerdeverfahren, zu internen Anweisungen und zur Überwachung der Auswirkungen von Rechtsvorschriften) und die Judikative (zu Kommunikationskanälen im Fall systemischer Probleme, zur Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit).

Ein technischer, aber mE wichtiger Aspekt des Gutachtens betraf die Erkennung von systematischer Voreingenommenheit bei künstlicher Intelligenz, die in den Niederlanden zur Identifizierung der Rückforderungen zur Anwendung kam (die geschädigten Eltern hatten einen Migrationshintergrund). In dem Gutachten wurde die obligatorische Speicherung von KI-Trainingsdaten empfohlen, die später in Berufungsverfahren gegen KI-basierte Entscheidungen zur Feststellung von Voreingenommenheit verwendet werden können.¹¹⁹

117 Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zum Betreuungsgeld mit dem Titel „Beispiellose Ungerechtigkeit (Ongekend onrecht)“ (CDL-REF(2021) 073).

118 CDL-AD(2021)031 Netherlands – Opinion on the Legal Protection of Citizens.

119 Idem, Absätze 97–98; Dürr, Remedies against Discriminatory Decisions Taken or Prepared by Artificial Intelligence Systems: European Union, Council of Europe and the Venice Commission's Approaches, Constitutional Law Review RDC Nr 1/2025, pp. 13–25.

De facto als Folgegutachten ersuchte der Monitoring-Ausschuss der PV 2023 um ein Gutachten¹²⁰ zu den rechtlichen Garantien der Unabhängigkeit der Justiz von der Exekutive. Der Ausschuss interessierte sich insb für die Rolle des Parlaments bei der Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs, das Doppelmandat der Mitglieder des Staatsrats, dessen Disziplinarordnung und die Rolle des Justizministers bei der Ernennung der Mitglieder des Justizrates sowie die Möglichkeit, dass Richter gleichzeitig Mitglieder des Parlaments sind.

In dem Gutachten wurden die seit dem Gutachten von 2021 erzielten Fortschritte begrüßt, insb, dass die Mitglieder des Staatsrats *de facto* nicht mehr zugleich in der regierungsberatenden Abteilung und der Verwaltungsgerichtsabteilung tätig sein können, und einen Gesetzesentwurf zur Unvereinbarkeit zwischen dem Amt des Richters und dem eines Parlamentsmitglieds.

Dennoch empfahl das Gutachten, die Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs und die Ernennung der Mitglieder des Justizrates durch den Justizminister transparenter zu gestalten. Alle Mitglieder des Staatsrates sollten denselben Disziplinarvorschriften unterliegen. Im Justizrat sollte eine breitere Vertretung aller Gerichtsinstanzen und spezialisierten Gerichte gewährleistet sein. Das Verfahren für die Suspendierung oder Entlassung der Mitglieder des Justizrates sollte klarer geregelt werden. Der Justizminister sollte nicht mehr die Möglichkeit haben, in bestimmten Fällen von der Strafverfolgung abzusehen. Schließlich sollten Richter, die Mitglieder des Parlaments werden, verpflichtet werden, für die Dauer der Amtszeit das Richteramt ruhen zu lassen.

Die Situation in *Georgien* zeigt leider, dass von der Venedig-Kommission aufgezeigte Probleme in der Gesetzgebung dieses Landes nicht behoben, sondern sogar wesentlich vertieft wurden. Oft auf Anfrage der PV, musste die Venedig-Kommission eine ganze Serie von Gutachten abgeben, die in Summe den schnellen Verfall von Demokratie und Rechtsstaat in Georgien zeigen: Schon 2023 kamen Folgegutachten zum Schluss, dass die wesentlichen Empfehlungen zur Justizreform nicht umgesetzt worden waren.¹²¹ Probleme im Justizrat wie Justizkorporatismus und Eigeninteresse wurden

120 CDL-AD(2023)029 The Netherlands – Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power.

121 CDL-AD(2023)006 Georgia – Follow-up Opinion to four previous opinions concerning the Organic Law on Common Courts; CDL-AD(2023)033 Georgia – Fol-

nicht behoben und derselbe Justizrat hat ein zu weitgehendes Ermessen bei der Ernennung und Disziplin der Richter.

Ein besonderes Problem in Georgien ist die Ausrichtung der Regierungspolitik auf einen Oligarchen. Parallele Gutachten zur De-Oligarchisierung für die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien kamen zum Schluss, dass das ukrainische Gesetz, das von den beiden anderen Ländern übernommen worden war, ungeeignet war, um sein Ziel zu erfüllen.¹²² Georgien nahm das Gesetz dennoch an und Regierungsvertreter stellten klar, dass es zur De-Oligarchisierung der Opposition dienen würde.¹²³

Das Gutachten zum Sonderuntersuchungsdienst,¹²⁴ der die Exekutive kontrollieren sollte, kam zum Schluss, dass die Entlassung der bisherigen Staatsinspektorin und ihrer Stellvertreter im Widerspruch zum Rechtsstaatsprinzip stand und dass die Verabschiedung der geänderten Gesetze innerhalb eines kurzen Zeitraums, ohne substanzielle Diskussionen und ohne pluralistische Beteiligung an der Debatte, internationalen Standards widersprach. Zuletzt wurde der an sich unabhängige Sonderuntersuchungsdienst der Staatsanwaltschaft unterstellt.¹²⁵ Das neue Anti-Korruptionsbüro wiederum verfügt nicht über genügend Unabhängigkeit.¹²⁶

Das Folgegutachten zur Wahlreform stellte fest, dass keine der früheren Empfehlungen umgesetzt wurde.¹²⁷ Die Änderungen des Lokalwahlrechts verstärken den Mehrheitswahlmechanismus, was die Position der Regierungspartei weiter festigen kann.¹²⁸ Die überhasteten Änderungen des

low-up opinion on previous opinions concerning the Organic Law on Common Courts.

122 Das Gesetz wird in der Ukraine während des russischen Angriffskrieges nicht angewendet; die Republik Moldau zog den Entwurf nach Diskussionen mit der Venedig-Kommission zurück.

123 CDL-AD(2023)017 Georgia – Final Opinion on the draft law on de-oligarchisation.

124 CDL-AD(2023)044 Georgia – Opinion on the Law on the Special Investigation Service and on the provisions of the Law on Personal Data Protection concerning the Personal Data Protection Service.

125 <https://civil.ge/archives/683460> (9.1.2026).

126 CDL-AD(2023)046 Georgia – Opinion on the provisions of the Law on the fight against Corruption concerning the Anti-Corruption Bureau.

127 CDL-AD(2024)010 Georgia – Follow-up Opinion to the Joint Opinion on the draft amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia; CDL-AD(2023)047 Georgia – Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on the Draft amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia.

128 CDL-AD(2025)016 Georgia – Opinion on the amendments to the Organic Law “Election Code of Georgia” pertaining to local elections.

Wahlgesetzes zur Abschaffung der Geschlechterquote, deutlich weniger als ein Jahr vor den nächsten Parlamentswahlen, geben Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich der Stabilität des Wahlrechts¹²⁹ und untergraben die Integrität des Wahlprozesses. Die Geschlechterquote wurde ohne jeglichen Ersatz abgeschafft.¹³⁰

Änderungen des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und des Gesetzes über Versammlungen und Demonstrationen brachten zahlreiche Einschränkungen der Versammlungsfreiheit und anderer Grundrechte, die mit den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit unvereinbar sind.¹³¹ Auch ohne seine tatsächliche Annahme, birgt schon der Entwurf des Verfassungsgesetzes zu den Familienwerten die Gefahr, eine feindselige und stigmatisierende Atmosphäre gegenüber LGBTI-Personen in Georgien (weiter) zu schüren.¹³²

Das Dringlichkeitsgutachten zum georgischen Gesetz über die Transparenz ausländischer Einflussnahme befand, dass die durch das Gesetz vorgenommenen Einschränkungen der Rechte auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungsfreiheit und Privatsphäre den strengen Kriterien der EMRK widersprechen.¹³³ Ohne dass dieses Gesetz aufgehoben wurde, hat es der Gesetzgeber mit einem Klon des amerikanischen Foreign Agents Registration Act überlagert. Auf Anfrage des Monitoring-Ausschusses hat die Venedig-Kommission auch dazu ein äußerst kritisches Gutachten abgegeben.¹³⁴

Anhand dieser Beispiele können wir sehen, dass auch wenn die Venedig-Kommission keine Monitoring-Institution ist, sie eine wichtige Rolle im Kontext des Monitorings hat. Lange bevor Menschenrechtsverletzungen tatsächlich auftreten, identifiziert die Venedig-Kommission das Risiko dazu in ihren Gutachten und macht präzise Empfehlungen wie dieses Risiko

129 Siehe oben III.A.2.

130 CDL-AD(2024)023 Georgia – Opinion on amendments to the Election Code which abolish gender quotas.

131 CDL-AD(2025)001 Georgia – Urgent Opinion on amendments to the Code of administrative offences and the Law on assemblies and demonstrations.

132 CDL-AD(2024)021 Georgia – Opinion on the draft constitutional law on Protecting Family Values and Minors.

133 CDL-AD(2024)020 Georgia – Urgent Opinion on the Law of Georgia on Transparency of Foreign Influence.

134 CDL-AD(2025)034 Georgia – Opinion on the Law on the Registration of Foreign Agents, the amendments to the Law on Grants and other Laws relating to “foreign influence”; siehe auch CDL-AD(2025)034 Georgia - Opinion on the Law on the Registration of Foreign Agents, the amendments to the Law on Grants and other Laws relating to “foreign influence”.

vermieden werden kann. Dies ist gültig sowohl für Fälle, wenn dieses Risiko vom Gesetzgeber übersehen wurde, wie auch wenn die Einschränkung bestimmter Rechte sogar das eigentliche Ziel des Gesetzgebers ist. Die Warnung der Venedig-Kommission an den Gesetzgeber ist öffentlich: Zivilgesellschaft, Opposition, internationale politische Akteure wie die PV, die EU, Mitgliedsländer können sich alle auf das unabhängige Gutachten der Venedig-Kommission berufen, wenn sie die Gesetze kritisieren. Wie die obigen Beispiele zeigen, kann auch dies den Schaden nicht immer vermeiden; in manchen Fällen kann aber noch Schlimmeres verhindert werden und die Kritik ist jedenfalls „on the record“ und kann etwa vom EGMR¹³⁵ später verwendet werden.

IV. Kooperation

Auf dem 4. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarats (Reykjavík, 16. und 17.5.2023) wurde die „Erklärung von Reykjavík – Vereint durch unsere Werte“¹³⁶ verabschiedet, die seitdem die Arbeit des Europarats leitet. Die Erklärung von Reykjavík würdigt die Bedeutung der Kooperationsdimension des Europarats, die Teil des strategischen Dreiecks aus Standardsetzung, Monitoring und Zusammenarbeit ist.

Wenngleich die Reykjavík-Erklärung spezifisch auf den Bereich der technischen Kooperation hinweist, stellt dieser Beitrag zwei Arten der spezifischen Kooperation der Venedig-Kommission dar: Kooperation im Bereich des Wahlrechts und Kooperation im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die Begründung vieler Urteile bezieht sich direkt auf Gutachten oder Berichte der Venedig-Kommission. Andere Urteile erwähnen Dokumente der Venedig-Kommission entweder als Teil abweichender/übereinstimmender Meinungen der Richter oder als relevantes internationales Recht und Praxis. <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22fulltext%22:%5B%22venice%20commission%22%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%7D> (9.1.2026). Darüber hinaus hat die Venedig-Kommission eine Reihe von Amicus-Curiae-Gutachten für den EGMR erstellt, siehe unter <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/amicus-curiae-briefs> (9.1.2026).

136 <https://rm.coe.int/native/09000001680ab40c1> (9.1.2026).

A. Kooperation im Bereich des Wahlrechtes

Wie bereits dargelegt, hat die Venedig-Kommission die für demokratische Wahlen geltenden Grundsätze in ihrem Verhaltenskodex für Wahlen¹³⁷ und in einer Reihe anderer standardsetzender Texte für Wahlen sowie in Leitlinien für politische Parteien festgelegt.¹³⁸ Darüber hinaus verfasst sie Gutachten zur Wahlgesetzgebung der Mitgliedsländer und organisiert Schulungsseminare für die am Wahlprozess beteiligten Akteure. Diese Aktivitäten werden größtenteils durch den Rat für demokratische Wahlen¹³⁹ gesteuert. Der Rat für demokratische Wahlen ist das einzige Gremium innerhalb des Europarats, das sich aus Vertretern der PV, des KGRE und der Venedig-Kommission zusammensetzt.

Die Venedig-Kommission unterstützt die PV mit Rechtsberatung bei Wahlbeobachtungsmissionen, meist in Ländern, für die die Kommission Gutachten zur Wahlgesetzgebung abgegeben hat.

Seit 2002 organisiert die Venedig-Kommission auch die jährlichen Europäischen Konferenzen der Wahlbehörden.¹⁴⁰ An den Konferenzen nehmen Wahlbehörden und Experten aus den Mitgliedstaaten der Venedig-Kommission teil. Diese Konferenzen werden gemeinsam von der Venedig-Kommission und der gastgebenden Wahlbehörde organisiert. Das Hauptziel der Wahlbehörden-Konferenzen ist die Bündelung und der Austausch von Wissen und Expertise zu internationalen Standards, nationaler Gesetzgebung und bewährter Praxis im Wahlbereich.

Auch weil dieses Thema schwierige Fragen der Abgrenzung aufwirft, widmete sich die 20. EMB-Konferenz im April 2025 in Vilnius dem Thema „Stabilität des Wahlrechts – Praktische Aspekte“. Im Mittelpunkt der Diskussionen stand die Umsetzung der überarbeiteten interpretierenden Erklärung zur Stabilität des Wahlrechts.¹⁴¹

137 CDL-AD(2002)023rev2-cor Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report. Siehe vorstehend III.A.2.

138 CDL-AD(2020)032 Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on Political Party Regulation.

139 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/council-for-democratic-elections> (9.1.2026).

140 <https://www.coe.int/en/web/electoral-management-bodies-conference> (9.1.2026).

141 <https://www.coe.int/en/web/electoral-management-bodies-conference/conclusions-20th> (9.1.2026). Siehe vorstehend III.A.2.

B. Verfassungsgerichtsbarkeit

Gleich nach ihrer Gründung sah die Venedig-Kommission in der Unterstützung von Verfassungsgerichten und gleichwertigen Gerichten (Verfassungsräte, Verfassungskammern oder Oberste Gerichte mit Verfassungskontrollkompetenzen)¹⁴² einen wichtigen Pfeiler für ihre Arbeit, da es ihnen obliegt, die Umsetzung der Verfassungen und ihrer Prinzipien zu garantieren.¹⁴³ Die Venedig-Kommission unterstützt die Verfassungsgerichte auf vielfältige Weise: durch ihre Gutachten zu Verfassungen und zur Gesetzgebung über die Verfassungsgerichte, durch Amicus-Curiae-Gutachten,¹⁴⁴ durch informelle Demarchen bei Regierungen oder – wenn nötig – durch öffentliche Erklärungen zur Verteidigung der Gerichte.

Die praktischen Instrumente der Venedig-Kommission für den Dialog mit diesen Gerichten sind das *Bulletin on Constitutional Case-Law*, die Datenbank CODICES und das Venedig-Forum, die das Rückgrat der Zusammenarbeit bilden. Die Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsdokumentation ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur gegenseitigen Inspiration der Rechtsprechung, das es ermöglicht, relevante verfassungsrechtliche Argumente von Gericht zu Gericht, von Land zu Land und von Kontinent zu Kontinent zu transponieren.

1. Datenbank CODICES und Bulletin on Constitutional Case-Law

Seit 1993 veröffentlicht die Venedig-Kommission dreimal jährlich das *Bulletin on Constitutional Case-Law*¹⁴⁵ und seit 1996 betreibt sie die CODI-

142 ZB der französische Verfassungsrat oder Oberste Gerichte mit Verfassungskontrollfunktion, etwa Norwegen, Monaco oder Irland.

143 Auf Anfrage der Venedig-Kommission ernannte der belgische Schiedsgerichtshof (heute Verfassungsgerichtshof) zwei hervorragende Korrespondenten: *Rik Ryckebor* und *Pierre Vandernoot* lieferten nicht nur die ersten Vorschläge für einen systematischen Thesaurus zur Klassifizierung der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung, sondern erstellten auch einen Bericht über den Bedarf und die Möglichkeiten eines Dokumentationszentrums. In ihrem Bericht (CDL-JU(1994)002) wurde der grundlegende Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsgerichten und der Venedig-Kommission dargelegt.

144 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/amicus-curiae-briefs> (9.1.2026).

145 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/constitutional-case-law-bulletin> (9.1.2026).

CES-Datenbank (www.CODICES.CoE.int),¹⁴⁶ in der wichtige Urteile veröffentlicht werden. Die Datenbank CODICES enthält mehr als 14.000 Urteile (Zusammenfassungen und Volltexte), Gerichtsbeschreibungen (zum Verständnis der Arbeitsweise der Gerichte), über 100 Verfassungstexte, die Gesetze über die Gerichte und den Systematischen Thesaurus der Venedig-Kommission.¹⁴⁷

Die Beiträge für das Bulletin und CODICES kommen von den Korrespondenten (*liaison officers*), die von den Verfassungsgerichten der Mitglieds- und Beobachterstaaten der Kommission ernannt werden. Sie verfassen Zusammenfassungen wichtiger Urteile (*précis*). Neben den nationalen Höchstgerichten weltweit tragen auch der EGMR, der EuGH sowie der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte zu CODICES bei.

Ein weiterer Dienst der Venedig-Kommission für die Verfassungsgerichte ist das (klassische) Venedig-Forum, das es den Korrespondenten ermöglicht, nicht öffentliche Fragen zu anhängigen Rechtsthemen an andere Korrespondenten zu stellen.¹⁴⁸

Die Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsgerichten und der Venedig-Kommission wird durch den Gemeinsamen Rat für Verfassungsgerichtsbarkeit¹⁴⁹ gesteuert, der sich aus Mitgliedern der Venedig-Kommission und den Korrespondenten zusammensetzt. Der Gemeinsame Rat hat einen Doppelvorsitz. Einer der Vorsitzenden ist ein Mitglied der Venedig-Kommission, das von der Kommission gewählt wird, während der andere ein Korrespondent ist, der von den Korrespondenten gewählt wird.

2. Zusammenarbeit mit regional- und sprachbasierten Gruppen von Verfassungsgerichten

Das von der Venedig-Kommission in Europa entwickelte Modell für die Zusammenarbeit mit Verfassungsgerichten und vergleichbaren Einrichtungen erwies sich als so erfolgreich, dass sich bald auch Gerichte und Grup-

146 Die Programmierung der Datenbank (Folio Views / NXT, VBA) war die erste Aufgabe des Autors im Sekretariat der Venedig-Kommission seit Oktober 1994.

147 CDL-JU(2014)019cor Systematic Thesaurus, Version 22.

148 Nach einer formalen Prüfung der Anfrage leitet sie das Sekretariat an die anderen Korrespondenten weiter. Deren Antworten gehen direkt an das anfragende Gericht. Das Sekretariat bewahrt eine Kopie der Antworten im Archiv der Website des Venedig-Forums auf.

149 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/jccj> (9.1.2026).

pen von Gerichten aus anderen Regionen an dieser Arbeit beteiligen wollten.

Wenngleich die Venedig-Kommission eine europäische Institution ist, erlaubt ihr ihr Statut als erweitertes Abkommen, offen auf das Interesse aus anderen Kontinenten zu reagieren. Wenn die Kommission die Grundprinzipien des Europarats – Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit – fördert, ist sie sich bewusst, dass es sich dabei nicht nur um europäische, sondern um universelle Werte handelt und dass durch den Austausch zum gemeinsamen Verfassungserbe nicht nur innerhalb Europas, sondern auch mit anderen Regionen der Welt viel erreicht werden kann.

Aufgrund des starken Interesses von nicht-europäischen Verfassungsgerichten an der Arbeit der Venedig-Kommission hat die Kommission eine Zusammenarbeit¹⁵⁰ mit 10 regionalen bzw sprachbasierten Gruppen von Gerichten aufgenommen: mit der Vereinigung der frankophonen Verfassungsgerichte,¹⁵¹ mit dem Forum der Gerichtspräsidenten (*Chief Justices*) im Südlichen Afrika,¹⁵² mit der Eurasischen Vereinigung der Organe der Verfassungskontrolle,¹⁵³ mit der Vereinigung der asiatischen Verfassungsgerichte und gleichwertiger Einrichtungen, mit der Union der arabischen Verfassungsgerichte und -räte, mit der Iberoamerikanischen Konferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit, mit der Konferenz der Verfassungsgerichte der portugiesischsprachige Länder, mit der Konferenz der Verfassungsgerichte Afrikas und mit den Commonwealth-Gerichten. Auf der Basis von Kooperationsabkommen mit diesen Gruppen sind alle Gerichte, die Mitglieder einer dieser Gruppen sind, eingeladen, aktiv zur CODICES-Datenbank beizutragen.

3. Weltkonferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit

Bis 2008 hatte die Venedig-Kommission eine enge bilaterale Zusammenarbeit mit diesen regionalen bzw sprachbasierten Gruppen aufgebaut. Um den Austausch und die gegenseitige Inspiration der Rechtsprechung auch

150 [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/jccj#{%2276119508%22:\[0\]}](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/jccj#{%2276119508%22:[0]}) (9.1.2026).

151 Ehemals Vereinigung der Verfassungsgerichte in französischer Sprache (ACCPUF).

152 Ehemals Southern African Judges Commission (SAJC).

153 Ehemals Konferenz der verfassungsmäßigen Kontrollorgane der Länder der Neuen Demokratie.

zwischen diesen Gruppen zu ermöglichen, luden das Verfassungsgericht Südafrikas und die Venedig-Kommission im Jänner 2009 die Mitglieder dieser Gruppen nach Kapstadt zu einer ersten Weltkonferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit ein.

Die 89 teilnehmenden Gerichte nahmen die Erklärung von Kapstadt¹⁵⁴ an, die ein provisorisches Präsidium der Gerichte mit der Ausarbeitung eines Statutes beauftragte. Dieses Statut¹⁵⁵ für die Weltkonferenz wurde vor und während des zweiten Kongresses im Jänner 2011 in Rio de Janeiro ausgearbeitet. Es wurde im Mai 2011 in Bukarest angenommen und trat am 24.9.2011 in Kraft.

Das Statut sieht eine Generalversammlung unter dem Vorsitz des gastgebenden Gerichts des jeweiligen Kongresses sowie ein Präsidium¹⁵⁶ vor und bestimmt, dass die Venedig-Kommission als Sekretariat der Weltkonferenz fungiert. Die Mitgliedschaft steht den Mitgliedern der zehn regional- und sprachbasierten Gruppen offen sowie den Gerichten, die am Gemeinsamen Rat für Verfassungsgerichtsbarkeit teilnehmen.¹⁵⁷ Das letztgenannte Kriterium ermöglichte es auch einigen Gerichten, die keiner Regional- oder sprachbasierten Gruppe angehörten, der Weltkonferenz beizutreten.¹⁵⁸

Die Verteidigung der Unabhängigkeit ihrer Mitglieder ist ein Hauptthema der Weltkonferenz. Schon im Anschluss an den zweiten Kongress in Rio de Janeiro zu diesem Thema beschloss das Präsidium, dass alle künftigen Kongresse eine Sondersitzung zur Bestandsaufnahme der Unabhängigkeit der Mitglieder beinhalten sollten. Leider ergaben alle bisherigen Bestands-

154 https://www.venice.coe.int/WCCJ/WCCJ_CapeTown_E.asp (9.1.2026).

155 Revised Statute 2017: CDL-WCCJ-GA(2017)010 Revised Statute of the World Conference on Constitutional Justice, as amended by the 2nd General Assembly, Vilnius, 12 September 2017.

156 Das überarbeitete Statut 2017 sieht vor, dass sich das Präsidium aus vier Einzelgerichten, die vier Kontinente repräsentieren, den gastgebenden Gerichten des letzten und des nächsten Gastgeberkongresses und Vertretern der zehn Regional- und Sprachgruppen zusammensetzt.

157 Je nach dem Bruttoinlandsprodukt pro Person ihres Landes tragen die Mitgliedsgerichte mit einem Mitgliedsbeitrag zwischen 200 und 2000 Euro zum Budget der Konferenz bei.

158 So zum Beispiel das Verfassungsgericht des Kosovo, der Oberste Gerichtshof Israels, der Staatsrat und der Oberste Gerichtshof der Niederlande (letzterer trat der Europäischen Konferenz bei, nachdem er Mitglied der Weltkonferenz wurde).

aufnahmen, dass immer wieder von der Politik Druck auf Gerichte ausgeübt wurde.¹⁵⁹

Eine Reaktion auf solche Situationen ist in der Satzung der Weltkonferenz vorgesehen. Auf Anfrage eines Mitgliedsgerichtes kann die Weltkonferenz ihre guten Dienste anbieten¹⁶⁰ und – falls erforderlich – kann das Präsidium der Konferenz in diesem Rahmen öffentliche Erklärungen abgeben. Das Präsidium hat seinerseits den Präsidenten der Venedig-Kommission ermächtigt, unter bestimmten Bedingungen Erklärungen zur Unterstützung von Mitgliedsgerichten der Weltkonferenz abzugeben.¹⁶¹ Die Venedig-Kommission hatte bereits die Praxis, dass ihr Präsident, wenn nötig, solche Erklärungen¹⁶² in den Mitgliedstaaten der Venedig-Kommission machte. Das Mandat des Präsidiums der Weltkonferenz erweitert daher den geografischen Anwendungsbereich dieser Hilfe auf alle Mitgliedsgerichte der Weltkonferenz.

V. Zusammenfassung

Mehrere Faktoren haben zum Erfolg der Venedig-Kommission beigetragen: ihre unabhängige Mitgliedschaft, ihre Integration in die Strukturen des Europarats, ihre Flexibilität und Reaktionsschnelligkeit, ihr offener, dialogorientierter Ansatz und die Akzeptanz verfassungsrechtlicher Vielfalt. In ihrer Arbeit steht die Venedig-Kommission inmitten des strategischen Dreiecks des Europarats: Standardsetzung, Monitoring und Kooperation.

Als unabhängiges Beratungsorgan im Bereich des Verfassungsrechts stellt sie gemeinsame europäische Standards fest und formuliert diese in Form von allgemeinen Empfehlungen in ihren Berichten zu Themen des Verfassungsrechts. Sie betreibt dabei Rechtsvergleichung als Basis für ihre Berichte, mit dem Ziel, dadurch und durch ihre Gutachten Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in ihren Mitgliedstaaten zu fördern.

159 Siehe auch Dürr, *Constitutional Courts: an endangered species?*, in Rousseau (Hrsg.), *Les Cours constitutionnelles, garantie de la qualité démocratique des sociétés?* (2019), III.

160 CDL-WCCJ-GA(2017)010 Revised Statute of the World Conference on Constitutional Justice, siehe Art I und 4.b.7.

161 CDL-WCCJ(2019)002, 14th meeting of the Bureau of the World Conference on Constitutional Justice, Santo Domingo, Dominican Republic, 8 February 2019, Draft Meeting Report.

162 <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/public-statements> (9.1.2026).

Die seit 35 Jahren gesammelten Erfahrungen in der Arbeit mit ihren Mitgliedstaaten ermöglichten es der Kommission, gemeinsame Standards zu entwickeln, die in ganz Europa und weit darüber hinaus anwendbar und relevant sind. Diese Konsolidierung dieses gemeinsamen Verfassungserbes ist noch lange nicht abgeschlossen und wird voraussichtlich eine bedeutende und nachhaltige Errungenschaft der Venedig-Kommission bleiben.

Nach einer Phase raschen demokratischen Fortschritts in den ersten 35 Jahren der Tätigkeit der Venedig-Kommission führte der autokratische Gegenwind zu einer Zunahme der Anfragen nach Gutachten an die Organe des Europarats, häufig im Rahmen von Monitoring-Verfahren, auch wenn die Venedig-Kommission selbst kein Organ des Monitorings, sondern ein Beratungsorgan ist.

In ihren Gutachten gelangte die Venedig-Kommission leider zu oft zu dem Schluss, dass die geltenden Standards nicht eingehalten wurden. Da die Gutachten der Venedig-Kommission auf fundierten rechtlichen Argumenten beruhen, bilden sie eine solide Grundlage für die Arbeit der Organe des Europarats, seiner Mitgliedsländer und anderer internationaler Organisationen, um im politischen Dialog mit dem betreffenden Land auf die Umsetzung der Empfehlungen der Venedig-Kommission zu drängen.

Auch Gutachten, die die Staaten aus freien Stücken anfordern, sind Teil des Monitoring-Kontextes, da die Venedig-Kommission auf Basis der gemeinsamen Standards Empfehlungen an ihre Mitgliedstaaten macht, wie diese den Standards nachkommen können.

Insb im Bereich des Wahlrechts und der Verfassungsgerichtsbarkeit ist die Venedig-Kommission auch im dritten Bereich des strategischen Dreiecks – der Kooperation – präsent. Die Venedig-Kommission arbeitet mit Wahlbehörden, um die Standards des Verhaltenskodex für Wahlen und anderer Berichte im Bereich des Wahlrechts umzusetzen. Neben *amicus curiae* Gutachten, Seminaren und Konferenzen bietet die Venedig-Kommission den Verfassungsgerichten in Europa und im Rahmen ihrer Weltkonferenz für Verfassungsgerichtsbarkeit ihre Datenbank CODICES und das Venedig-Forum an, um den Austausch zwischen den Gerichten auf der Basis des gemeinsamen Verfassungserbes zu fördern.

Durch diese breite Fächerung hat die Arbeit der Venedig-Kommission wesentliche Bedeutung für die Wahrung und Verteidigung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in Europa.

