

Referat:

**Einfluss der Venedig-Kommission auf den Schutz der
richterlichen Unabhängigkeit in Europa zwischen 2015 – 2019**

vorgelegt von

Jan Philip Fahrbach
jpfahrbach@uni-muenster.de

im

**Seminar „Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in Deutschland und
Europa“**

bei

Prof. Dr. Anne Sanders
Prof. Dr. Fabian Wittreck
im Sommersemester 2022

an der Juristischen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Tag des Referats:
20.6.2022

Literaturverzeichnis

- Akkerboom, Hans*: Wirtschaftsstatistik im Bachelor: Grundlagen und Datenanalyse, 2008.
- d'Aspremont, Jean*: Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials, in: *The European Journal of International Law* 19 (2008), S. 1075 – 1093.
- Bode-Kirchhoff, Lauri*: Why the road from Luxembourg to Strasbourg leads through Venice: the Venice Commission as a link between the EU and the ECHR, in: Kanstantsin Dzehtsiarou u.a. (Hrsg.), *Human Rights Law in Europe*, 2014, S. 55 – 72.
- Bohl, Georg*: Deskriptive Statistik: Lehr- und Arbeitsbuch, 6. Aufl. 2004.
- Buquicchino, Gianni/Granata-Menghini, Simona*: The Venice Commission twenty years on, in: Marjolein van Roosmalen u.a. (Hrsg.), *Fundamental rights and principles – Liber Amicorum Pieter van Dijk*, 2013, S. 241 – 254.
- Cleff, Thomas*: Deskriptive Statistik und Explorative Datenanalyse: Eine computergestützte Einführung mit Excel, SPSS und STATA, 3. Aufl. 2015.
- Craig, Paul P.*: Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy, in: *UC Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law* 2 (2017), S. 57 – 86.
- van Dijk, Peter*: The Venice Commission on Certain Aspects of the Application of the European Convention on Human Rights *Ratione Personae*, in: Stephan Breitenmoser u.a. (Hrsg.), *Human rights, democracy and the rule of law – Liber amicorum Luzius Wildhaber*, 2007, S. 183 – 202.
- Dimitropoulos, Georgios*: Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund, 2012.
- Dürr, Rudolf S.*: The Venice Commission, in: Tanja Kleinsorge (Hrsg.), *Council of Europe*, 2010, S. 151 – 163 (Rn. 349 – 389).
- Grabenwarter, Christoph*: Constitutional Standard-setting and strengthening of new democracies, in: Stefanie Schmahl/Marten Breuer (Hrsg.), *The Council of Europe*, 2017, S. 732 – 746.
- Grabenwarter, Christoph*: Die Venedig-Kommission: Wesen, Arbeitsweise und Bedeutung im Verfassungsgerichtsverbund, in: Armin von Bogdandy/ders./Peter M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. VII, 2021, § 122 (S. 683 – 708).

- Hoffmann-Riem, Wolfgang*: „Soft Law“ und „Soft Instruments“ in der Arbeit der Venedig-Kommission des Europarats: Zur Wirkungsmacht einer beratenden Einrichtung, in: Michael Bäuerle/Philipp Dann/Astrid Wallrabenstein (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, 2012, S. 595 – 630.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*: The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact, in: The European Journal of International Law 25 (2014), S. 579 – 597.
- Holmøyvik, Eirik/Sanders, Anne*: A Stress Test for Europe’s Judiciaries, in: Ernst Hirsch Ballin/Gerhard van der Schyff/Maarten Stremler, European Yearbook of Constitutional Law 2019, Bd. I, 2020, S. 289 – 312.
- La Pergola, Antonio*: Reden auf den ersten beiden Tagungen der Venedig-Kommission, in: Pieter van Dijk/Simona Granata-Menghini (Bearb.), Liber Amicorum Antonio La Pergola, 2. Aufl. 2008, S. 35 – 44.
- Leonhart, Rainer*: Lehrbuch Statistik: Einstieg und Vertiefung, 4. Aufl. 2017.
- Müller-Graff, Peter-Christian*: Das „Soft Law“ der europäischen Organisationen, in: Zeitschrift Europarecht 47 (2012), S. 18 – 34.
- Schäfer, Raphael*: Soft law im System des Völkerrechts, in: Juristische Schulung 2020, S. 827 – 831.
- Schimke, Anna*: Arbeit und Einfluss der Venedig-Kommission des Europarats: Die Gutachten der Venedig-Kommission in der Rechtsprechung des EGMR, Hamburger Rechtsnotizen 1 (2013), S. 12 – 19.
- Schwarze, Jürgen*: Soft Law im Recht der Europäischen Union, in: Zeitschrift Europarecht 46 (2011), S. 3 – 19.
- Sibbertsen, Philipp/Lehne, Hartmut*: Statistik: Einführung für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, 3. Aufl. 2020.
- de Visser, Maartje*: A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of the Domestic Constitutional Reform, American Journal of Comparative Law 63 (2015), S. 963 – 1008.
- Volpe, Valentina*: Drafting Counter-Majoritarian Democracy: The Venice Commission’s Constitutional Assistance, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 76 (2016), S. 811 – 843.

Vofskuhle, Andreas: Neue Verwaltungswissenschaft, in: Wolfgang Hoffmann-
Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2.
Aufl., Bd. I, 2012, § 1 (S. 1 – 64).

Abkürzungsverzeichnis

Kirchner, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl., 2021.

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis.....	II
Abkürzungsverzeichnis	V
A. Einleitung	1
B. Die Wirkungsweise der Venedig-Kommission	2
I. Über die Grundlagen der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht.....	2
1. Von einer temporären Idee zu einem weltweit agierenden Akteur.....	2
2. Ein unabhängiges Expertengremium	3
3. Rechtsdokumente zum Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten	3
II. Zentrales Instrument der Einflussnahme: Das Gutachten.....	4
1. Zum Verfahren der Gutachtenerstellung.....	4
2. Die Standardbildung: Von Mindeststandards zur Maßstabsfortbildung durch die Venedig-Kommission	5
3. Durchbrechung des Dualismus von Recht und nicht-Recht: Soft law in den Gutachten der Venedig-Kommission	7
a) Begriffsbestimmung und Rechtscharakter der Gutachten.....	8
b) Befolgung von Soft law: normative Argumente	9
C. Die Statistik zum Einfluss der Venedig-Kommission auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in Europa zwischen 2015 – 2019.....	9
I. Eine Maßstabsbestimmung für den Einfluss: Die Befolgung von Gutachten.....	10
II. Hypothesen	11
1. Befolgung der Gutachten durch betroffene Staaten.....	11
2. Der Zusammenhang von der Person des Antragstellers und der Beachtung der Gutachten	12
a) In Bezug auf die erhobenen Daten zwischen 2015 – 2019	12
b) In Bezug auf die Gesamtheit aller Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit	12
III. Das Statistische Vorgehen: Die Merkmalerhebung anhand der Gutachten	13
1. Von Merkmalen, Merkmalsträgern und Merkmalsausprägungen – Vorüberlegungen	13
2. Die Operationalisierung: Aus Beobachtungen werden Variablen	14
3. Die Erhebung der Merkmale.....	16
4. Einwände zum statistischen Vorgehen	16
a) Bezüglich des Zeitraums von 2015 – 2019	16
b) Bezüglich der Güte der follow-ups für die statistische Analyse.....	16
c) Bezüglich der Kausalität	17
IV. Die Auswertung der erhobenen Daten	18
1. Zur Befolgung der Gutachten: Der Einfluss der Venedig-Kommission.....	18

2. Zum Zusammenhang von der Person des Antragstellers und der Beachtung der Gutachten	20
a) In Bezug auf erhobene Daten zwischen 2015 – 2019	20
b) In Bezug auf die Gesamtheit aller Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit	21
D. Fazit	23
Anhang	VIII

A. Einleitung

„[T]he [Hungarian] reform as a whole threatens the independence of the judiciary“¹ – die ungarische Reform als Ganzes bedroht die Unabhängigkeit der Justiz. Deutliche Worte sind das, die auf die Justizreform in Ungarn aus dem Jahr 2012 durch Victor Orban initiiert reagieren. Deutliche und klare Worte sind es, die dem ersten Anschein nach eher dem Sprachgebrauch eines Oppositionspolitikers entsprechen. Allerdings entstammt dieses Zitat tatsächlich einem Gutachten einer europäischen Expertenkommission, die anhand rechtlicher Standards den Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten hochhält². Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, hiernach nur noch Venedig-Kommission, findet diese deutlichen Worte. Anders hingegen der Gerichtshof der Europäischen Union, der in dem von ihm zu prüfenden Teil der Reform lediglich eine vertragswidrige Altersdiskriminierung von Richtern sieht und mit keinem Wort von einer Bedrohung der Unabhängigkeit der Justiz spricht³.

Was ist das also für eine Kommission, die anhand umfangreicher rechtlicher Standards solche klaren Worte wählen kann, der allgemeinen deutschen Öffentlichkeit dennoch fast vollständig verborgen geblieben ist? Die Frage stellt sich umso drängender zu einer Zeit, in der neben Ungarn auch Polen Streitfragen der Rechtsstaatlichkeit und richterlichen Unabhängigkeit in Europa aufwirft und den Wertekonsens der Demokratien zu verlassen droht. Im Lichte dieser Entwicklungen möchte die vorliegende Seminararbeit den Einfluss der Venedig-Kommission auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in Europa in den letzten Jahren von 2015 bis 2019 darstellen und quantifizieren. Dazu wird die Kommission zunächst als Organ des Europarates vorgestellt (B.I.) und ferner werden die Gutachten dieser als Instrumente der Einflussnahme erläutert (B.II.).

Der Schwerpunkt der Seminararbeit findet sich sodann in der systematischen Quantifizierung der Einflussnahme im aufgezeigten Zeitraum wieder. Hierzu wird zunächst der Maßstab für die Einflussnahme definiert (C.I.) und darauffolgend werden im Rahmen der deskriptiven Statistik⁴ die Gutachten zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit eingeordnet und systematisiert (C.III.). Zuletzt erfolgt sodann die Auswertung der erfassten Daten (C.IV.). Anhand dieser können die aufgestellten Hypothesen überprüft werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Behauptung, dass die Venedig-Kommission einen umfassenden Einfluss auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in Europa in den Jahren 2015-2019 entfaltet hat (C.II.1.). Nachgelagert soll sodann die Hypothese geprüft werden, dass ein Zusammenhang zwischen der Person des Antragsstellers der Gutachten und der Beachtung der Gutachten durch das betroffene Land in Bezug auf die erhobenen Daten (C.II.2.a.) und ferner auf die Gesamtheit der Gutachten zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit (C.II.2.b.) besteht.

Abschließend fasst das Fazit die gewonnenen Erkenntnisse der Seminararbeit zusammen und nimmt nochmals Bezug auf die vorgestellten Hypothesen. Anhand derer wird ein Ausblick auf die zukünft-

¹ CDL-AD(2012)001, § 117.

² C. Grabenwarter, Constitutional Standard-setting and strengthening of new democracies, in: S. Schmahl/M. Breuer (Hrsg.), *The Council of Europe*, 2017, S. 732 (Rn. 32.01).

³ EuGH, C-286/12, Rn. 81 – Kommission/Ungarn; zu den Hintergründen s.: L. Bode-Kirchhoff, *Why the road from Luxembourg to Strasbourg leads through Venice: the Venice Commission as a link between the EU and the ECHR*, in: K. Dzehtsiarou u.a. (Hrsg.), *Human Rights Law in Europe*, 2014, S. 55 (66 – 69).

⁴ Vgl. T. Cleff, *Deskriptive Statistik und Explorative Datenanalyse: Eine computergestützte Einführung mit Excel, SPSS und STATA*, 3. Aufl. 2015, S. 4 f.

tige Arbeit und den zukünftigen Einfluss der Venedig-Kommission im Zusammenspiel mit weiteren europäischen Akteuren eröffnet.

B. Die Wirkungsweise der Venedig-Kommission

Als die Venedig-Kommission 1990 im Rahmen eines Teilabkommens („partial agreement“) des Europarates gegründet worden ist, wurde ihre Existenz auf zunächst zwei Jahre begrenzt⁵. Doch noch heute verfasst diese weiterhin eine Vielzahl rechtlicher Dokumente. Mit Blick auf die Grundlagen der Kommission soll im Folgenden ihre Funktionsweise über 32 Jahre Arbeit beschrieben werden, um sodann die Gutachten dieser als besonderes Instrument ihrer Wirkungsweise hervorzuheben.

I. Über die Grundlagen der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht

1. Von einer temporären Idee zu einem weltweit agierenden Akteur

Nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 und dem nachfolgenden Zusammenbruch der sowjetischen Satellitenstaaten gewann die Idee von Antonio La Pergola, ein unabhängiges, transnationales Expertengremium zur Beratung in Verfassungsfragen zu schaffen, an Attraktivität⁶. Seine Vision, durch die Anwendung von Recht und Rechtsstaatsprinzip dauerhaft stabile Demokratien schaffen zu können, bildete nicht nur sprachlich, sondern auch intellektuell die Grundlage für die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht – die Venedig-Kommission⁷. Mit dem ursprünglichen Ziel, Ost- und Mitteleuropäischen Staaten beim Aufbau einer demokratischen Verfassung beratend zur Seite zu stehen, gründete sich wie obig beschrieben 1990 die Venedig-Kommission als unabhängiges Organ des Europarates im Rahmen eines Teilabkommens⁸. Zwar fanden sich Einwände gegen diese Institutionalisierung aus Bedenken heraus, einem Expertengremium beratende Funktion in Verfassungsfragen, die typischerweise der nationalen Souveränität nahestehen, zuzubilligen⁹. Dennoch überzeugte die Arbeitsweise der Kommission deren Mitglieder so umfassend, dass diese durch ein erweitertes Abkommen („enlarged agreement“) dergestalt erweitert wurde, dass selbst Staaten, die nicht Mitglieder des Europarates waren, Mitglied der Venedig-Kommission werden konnten¹⁰. Das führt dazu, dass heute 61 Staaten – und damit weit mehr als die 46 Mitgliedstaaten des Europarates – Mitglieder in dieser sind¹¹.

Sitz der Kommission ist in Venedig, was sich im Namen dieser widerspiegelt. Dies folgt aus Art. 8 III des revidierten Statuts¹², das die Rechtsgrundlage des Organs darstellt. Das Sekretariat der

⁵ P. Craig, *Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy*, JITCL 2 (2017), S. 57 (59); zum „partial agreement“ s.: R. Dürr, *The Venice Commission*, in: T. Kleinsorge (Hrsg.), *Council of Europe*, 2010, S. 151 (Rn. 359).

⁶ G. Buquicchino/S. Granata-Menghini, *The Venice Commission twenty years on*, in: M. van Roosmalen u.a. (Hrsg.), *Fundamental rights and principles – Liber Amicorum Pieter van Dijk*, 2013, S. 241 f.

⁷ Vgl. die Reden von Antonio La Pergola auf den ersten beiden Tagungen der Venedig-Kommission, abgedruckt in: van Dijk/Granata-Menghini (Bearb.), *Liber Amicorum Antonio La Pergola*, 2. Aufl. 2008, S. 35 ff.

⁸ Dürr, *Venice Commission* (Fn. 5), Rn. 359 f.

⁹ Buquicchino/Granata-Menghini, *The Venice Commission* (Fn. 6), S. 241.

¹⁰ Grabenwarter, *Constitutional Standard-setting* (Fn. 2), Rn. 32.05.

¹¹ Die aktuelle Anzahl der Mitgliedstaaten findet sich auf der Website der Venedig-Kommission wieder: <https://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx?lang=DE> (17.04.2022).

¹² Resolution (2002) 3, durch das Ministerkomitee des Europarates am 21.02.2002 bei der 784. Sitzung der Vertreter der Minister angenommen.

Venedig-Kommission befindet sich unterdessen in Straßburg und wird durch das Generalsekretariat des Europarates in seinen Aufgaben unterstützt¹³.

2. Ein unabhängiges Expertengremium

Art. 2 des revidierten Statuts regelt die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft in der Venedig-Kommission. So ergibt sich aus Art. 2 I, dass es sich bei den Mitgliedern um unabhängige Experten handeln muss, die keinen Weisungen ihrer sie entsendenden Staaten unterliegen. Jeder Staat bestellt dabei zwei Mitglieder, ein vollständiges und ein stellvertretendes, für eine Periode von vier Jahren mit Möglichkeit auf Wiederbestellung (Art. 2 II, III). Entscheidendes Kriterium für die Auswahl, das sich aus dem revidierten Statut in Art. 2 I ergibt, ist die Erfahrung in demokratischen Institutionen, oder besondere Qualifikationen im juristischen oder politikwissenschaftlichen Felde. Diese weite Formulierung stellt sich in der Praxis darin ein, dass eine Vielzahl an nationalen und europäischen (Verfassungs-)Richtern und Professoren der Rechtswissenschaften die Mitgliedschaft in der Venedig-Kommission prägen¹⁴.

3. Rechtsdokumente zum Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten

Die abstrakte Aufgabenbestimmung der Venedig-Kommission als beratendes Expertengremium findet sich in Art. 1 des revidierten Status wieder, in dem gesetzliche Garantien im Dienste der Demokratie („the guarantees offered by law in the service of democracy“) das Tätigkeitsfeld umfassen. Namentlich greift Art. 1 insbesondere das Vorantreiben von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie den Schutz der Menschenrechte auf. Dabei nennt das Statut ferner die Annäherung des Verständnisses nationaler Rechtssysteme und das Auseinandersetzen mit (Konstruktions-)Problemen demokratischer Institutionen als Ziele der Venedig-Kommission. Im Mittelpunkt steht besonders die beratende Funktion der Kommission bei der Konstitutionalisierung oder Verfassungsänderung eines Staates¹⁵. Die Venedig-Kommission nimmt dabei eine rechtsvergleichende Perspektive ein¹⁶. Dies ermöglicht ihr, über das Verständnis einer Rechtsordnung hinaus Funktionen und Rechtsinstitute zu vergleichen und in der Folge konkrete Einschätzungen zu Gesetzesvorhaben vorzutragen. Indes ist die Arbeit der Kommission nicht bloß auf eine rein juristische Auseinandersetzung im Rahmen der europäischen und nationalen Gesetze beschränkt. Vielmehr verfolgt diese einen umfassenden Ansatz, der auch die vorgefundene Situation der politischen und kulturellen Domestizierung berücksichtigt, um die (zukünftige) Entwicklungsfähigkeit der eigenen Vorschläge in der Realität des Staates zu gewährleisten¹⁷.

Die Venedig-Kommission drückt ihre Vorschläge dabei in Form unterschiedlicher rechtlicher Dokumententypen aus, die jeweils eigene Vorgehensweisen und Inhalte umfassen. Zu differenzieren ist zwischen Gutachten („opinions“), Studien, Berichten und Leitlinien („studies, reports and guidelines“) und zuletzt *amicus curiae* Stellungnahmen („amicus curiae opinions“)¹⁸. Während sich Gut-

¹³ Dürr, Venice Commission (Fn. 5), Rn. 367.

¹⁴ Grabenwarter, Constitutional Standard-setting (Fn. 2), Rn. 32.07; C. Grabenwarter, Die Venedig-Kommission: Wesen, Arbeitsweise und Bedeutung im Verfassungsgerichtsverbund, in: v. Bogdandy/ders./Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. VII, 2021, § 122 S. 683 (Rn. 51).

¹⁵ Craig, Transnational Constitution-Making (Fn. 5), S. 61.

¹⁶ Buquicchino/Granata-Menghini, The Venice Commission (Fn. 6), S. 246.

¹⁷ Ebda. S. 246 – 248; zum politischen Charakter der Arbeitsweise: V. Volpe, Drafting Counter-Majoritarian Democracy: The Venice Commission's Constitutional Assistance, ZaöRV 76 (2016), S. 811 (819 f.); kritisch dazu: M. de Visser, A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of the Domestic Constitutional Reform, American Journal of Comparative Law 63 (2015), S. 963 (969).

¹⁸ Grabenwarter, Venedig-Kommission (Fn. 14), Rn. 13 – 16.

achten mit einem konkreten Sachverhalt in der (Verfassungs-)Gesetzgebung eines Staates auseinandersetzen und auf Antrag eines Antragsberechtigten Vorschläge zur rechtlichen Umsetzung am Maßstab nationaler und europäischer Standards geben, handelt es sich bei Studien, Berichten und Leitlinien um auf eigene Initiative der Kommission entstandene abstrakt-generelle Standards und Zusammenstellungen bereits ergangener Gutachten¹⁹. So hat die Venedig-Kommission zwei Berichte über die Unabhängigkeit der Justiz verfasst, die eine Zusammenschau mehrerer internationaler Standards aufweisen²⁰. Zudem verfasst die Kommission auch *amicus curiae* Stellungnahmen an Verfassungsgerichte und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, um auf Anfrage dieser verfassungs- und rechtsvergleichende Informationen vorzutragen²¹.

Der Venedig-Kommission stehen so eine Vielzahl unterschiedlicher rechtlicher Dokumententypen zur Verfügung, von denen insbesondere das Gutachten durch die Häufigkeit der Verwendungen und der Bedeutsamkeit für die Einflussnahme der Kommission hervorsticht. Diesem soll sich im nachfolgenden Kapitel ausführlich angenähert werden.

II. Zentrales Instrument der Einflussnahme: Das Gutachten

Der Aufgabe, als unabhängiges Expertengremium für Verfassungs- und Gesetzesvorhaben Staaten beratend zur Seite zu stehen, kommt die Venedig-Kommission primär durch die Erstellung von Gutachten nach. Gerade deshalb sind Fragen des Verfahrens, der Standardbildung und der rechtlichen Bindekraft dieser erheblich für die Beurteilung des Erfolges der Kommission. Auf ebendiese Fragen geht das vorliegende Kapitel ein, um eine umfassende Erläuterung des Instruments Gutachten aufzuzeigen. Von besonderer Wichtigkeit ist dabei ferner, dass die Gutachten der Kommission im Rahmen der Statistik (C.) als Daten für die Auswertung erhoben werden und anhand dieser Merkmale festgestellt werden. Damit nehmen die Gutachten einen zentralen Platz in der statistischen Analyse der vorliegenden Arbeit ein.

1. Zum Verfahren der Gutachtenerstellung

Zunächst soll der Ablauf der Gutachtenerstellung skizziert werden. Diese beginnt damit, dass eine zur Antragsstellung berechtigte Partei die Erstellung eines Gutachtens zu einem gewissen Gesetzesvorhaben anfragt²². Die Antragsberechtigung ergibt sich dabei aus Art. 3 II des revidierten Statuts. Daraus folgt, dass sowohl Organe des Europarates als auch die Mitgliedstaaten der Venedig-Kommission sowie Organe, die an der Arbeit der Venedig-Kommission beteiligt sind, antragsberechtigt sind. Insbesondere die Antragsstellung durch die Mitgliedstaaten zu eigenen Legislationen, die mithin durch die zur völkerrechtlichen Vertretung befugten Organe erfolgt, entfaltet in der Praxis große Bedeutung²³. Gleiches gilt für Anfragen durch die Parlamentarische Versammlung des Europarates, die auch die Überprüfung von mitgliedstaatlichen Gesetzesvorhaben zum Inhalt hat²⁴.

Sodann folgt auf die Anfrage die Erstellung einzelner Entwürfe durch ausgewählte Gutachter, die darauffolgend zu einem Gutachtensentwurf („draft opinion“) des Sekretariats der Kommission zu-

¹⁹ Grabenwarter, Constitutional Standard-setting (Fn. 2), Rn. 32.10 f.; de Visser, Critical Assessment (Fn. 17), S. 967.

²⁰ Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, Study No. 494/2008 CDL-AD(2010)004 und Part II: The Prosecution Service, Study No. 494/2008 CDL-AD(2010)040.

²¹ Grabenwarter, Venedig-Kommission (Fn. 14), Rn. 16; Bode-Kirchhoff, road from Luxembourg to Strasbourg (Fn. 3), S. 55 ff.

²² Buquicchino/Granata-Menghini, The Venice Commission (Fn. 6), S. 249.

²³ Grabenwarter, Venedig-Kommission (Fn. 14), Rn. 18, 27.

²⁴ Craig, Transnational Constitution-Making (Fn. 5), S. 65 f.

sammengefügt werden²⁵. Die Auswahl der Gutachter erfolgt dabei aufgrund der Dringlichkeit durch den Präsidenten der Venedig-Kommission, der unter Berücksichtigung verschiedener Spezialisierungen, Rechtsordnungen und weiterer Kriterien drei bis – ausnahmsweise – sechs Gutachter je Fall ansetzt²⁶. Häufig findet nach dem Verfassen der Entwürfe auch ein Besuch im betreffenden Staat statt, um sich mit relevanten Akteuren und deren Positionen auseinanderzusetzen²⁷. Zum Abschluss des Verfahrens wird der Gutachtensentwurf an alle Mitglieder und Organe des Europarates verschickt und in der Plenarsitzung, die viermal im Jahr stattfindet, abgestimmt, wobei dem betroffenen Staat noch die Möglichkeit eingeräumt wird, auf den Entwurf zu reagieren²⁸. Im Rahmen der Plenarsitzung wird indes der Gutachtensentwurf in der Regel einstimmig angenommen²⁹.

Sowohl beim Staatenbesuch als auch bei der Arbeit innerhalb der Venedig-Kommission zeichnet sich dabei eine besonders auf Konsens und Dialog setzende Arbeitsmethode ab³⁰. Im Mittelpunkt steht dabei der rege Austausch zwischen Gutachtern und nationalen Akteuren, der zuletzt auch dem Anspruch der Kommission gerecht werden will, konkrete und die politische und kulturelle Situation berücksichtigende Empfehlungen zu entwickeln.

Abschließend veröffentlicht die Venedig-Kommission die auf der Plenarsitzung angenommenen Gutachten auf ihrer Internetseite. Zwar findet so der Prozess der Gutachtenerstellung sein Ende, aber über die tatsächliche Umsetzung der sich im Gutachten befindlichen Empfehlungen durch den Staat kann damit noch keine Aussage getroffen werden. Damit die Kommission über diese Entwicklungen zumindest überblicksartig informiert wird, findet sich innerhalb der Plenarsitzungen der Tagesordnungspunkt „follow-ups“ wieder, unter dem die dem Sekretariat zugänglichen Informationen zu umgesetzten Gesetzesänderungen nach der Gutachtenerstellung aufbereitet werden³¹. Im Ansatz kann so nachvollzogen werden, ob und zu welchem Grad eine Befolgung der Gutachten stattfindet.

2. Die Standardbildung: Von Mindeststandards zur Maßstabsfortbildung durch die Venedig-Kommission

Des Weiteren stellt sich die Frage, anhand welcher Maßstäbe und aufgrund welcher Rechtsquellen die Venedig-Kommission ihre für die Gutachten erheblichen rechtlichen Standards ausbildet, nicht zuletzt, weil diese maßgeblich über die Güte der Empfehlungen entscheiden. Zunächst kann festgestellt werden, dass die Kommission keine eigenständigen Standards originär erschafft, sondern wie in der juristischen Arbeitsweise üblich auf Normen unterschiedlicher Rechtsquellen zurückgreift³². Dabei wendet diese Mindeststandards des zwingenden Rechts an, an die sich zumindest alle Mitgliedstaaten des Europarates gebunden haben, und ergänzt jene Standards um nicht-bindende internationale und nationale Rechtsdokumente.

²⁵ Dürr, Venice Commission (Fn. 5), Rn. 376.

²⁶ Grabenwarter, Venedig-Kommission (Fn. 14), Rn. 30 f., 33; Kritik zu fehlenden prozessualen Garantien bei der Gutachterbestellung: *de Visser*, Critical Assessment (Fn. 17), S. 995 ff.

²⁷ A. Schimke, Arbeit und Einfluss der Venedig-Kommission des Europarats: Die Gutachten der Venedig Kommission in der Rechtsprechung des EGMR, HRN 1 (2013), S. 12 (14); Kritik zu fehlenden prozessualen Garantien beim Staatenbesuch: *de Visser*, Critical Assessment (Fn. 17), S. 994 f.

²⁸ Grabenwarter, Venedig-Kommission (Fn. 14), Rn. 42 – 44.

²⁹ Dürr, Venice Commission (Fn. 5), Rn. 374.

³⁰ Volpe, Drafting Counter-Majoritarian Democracy (Fn. 17), S. 817 f.; *Buquicchino/Granata-Menghini*, The Venice Commission (Fn. 6), S. 243.

³¹ Dürr, Venice Commission (Fn. 5), Rn. 377.

³² *Bode-Kirchhoff*, road from Luxembourg to Strasbourg (Fn. 3), S. 57.

So finden sich die Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention als existentielle Grundpfeiler für die Maßstäbe der Prüfung im Rahmen der Gutachten wieder³³. Diese sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte stellt dabei für die Kommission einen ununterbietbaren Mindeststandard dar, den die Kommission auch auf Länder anwendet, die selbst nicht Teil des Europarates und folglich *de jure* auch nicht an diese Konvention gebunden sind³⁴. Damit kommt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte alleine schon wegen der Vielzahl an Urteilen eine zentrale Rolle zu, die sich allerdings aufgrund des Einflusses der *amicus curiae* Stellungnahmen der Venedig-Kommission auf dessen Rechtsprechung in einem ambivalenten Wechselverhältnis befindet³⁵. Dennoch zeigt sich schon allein anhand der Anzahl an Zitationen von Urteilen des Gerichtshofs dessen außergewöhnliche Bedeutsamkeit für die Findung von Standards³⁶.

Ferner wendet die Venedig-Kommission internationale Dokumente universeller Geltung, beispielsweise die allgemeine Menschenrechtserklärung der UN, sowie das jeweilige prüfungserhebliche Recht des betroffenen Staates als Mindeststandard an³⁷. Somit entsteht zunächst eine nach unten gezogene Begrenzung für Gesetzesvorhaben eines Staates, anhand derer er sich durch die Kommission überprüfen lassen muss.

Allerdings gehen die durch die Kommission ausgebildeten Standards weit über reine Mindestgrenzen hinaus: So verweist das Expertengremium häufig auf nicht-bindende Rechtsdokumente der Organe des Europarates³⁸. Im Lichte der aus Art. 1 I des revidierten Statuts abgeleiteten Aufgabe, die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten anzunähern sowie eine gemeinsame Verfassungstradition ausprägen, erarbeitet sich die Venedig-Kommission die Standards auch, indem sie sich rechtsvergleichend mit nationalen Verfassungen aller Mitgliedstaaten auseinandersetzt und gemeinsame Grundprinzipien und -funktionen erkennt, die sodann im Rahmen der Gutachten eigene normative Geltung erlangen³⁹.

Zuletzt zeichnet sich die Standardbildung der Venedig-Kommission dadurch aus, dass sie die in Gutachten schon entwickelten und die in Studien, Berichten und Leitlinien zusammengetragenen und erkannten Maßstäbe immerzu in neuen Gutachten zitiert und damit im Prozess der Selbstzitiierung maßstabs(fort)bildend tätig wird⁴⁰. Ein anschauliches Beispiel für die Standardbildung in Stu-

³³ *Buquicchino/Granata-Menghini*, The Venice Commission (Fn. 6), S. 243.

³⁴ *W. Hoffmann-Riem*, The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact, *European Journal of International Law* 25 (2014), S. 579 (581 f.).

³⁵ *Schimke*, Arbeit und Einfluss Venedig-Kommission (Fn. 27), S. 16 ff.; *Bode-Kirchhoff*, road from Luxembourg to Strasbourg (Fn. 3), S. 58 ff.; van Dijk spricht in diesem Zusammenhang von „two-way street“ und „cross-fertilization“: *P. van Dijk*, The Venice Commission on Certain Aspects of the Application of the European Convention on Human Rights *Ratione Personae*, in: S. Breitenmoser u.a. (Hrsg.), *Human rights, democracy and the rule of law – Liber amicorum Luzius Wildhaber*, 2007, S. 183 (202); differenzierter dazu: *W. Hoffmann-Riem*, „Soft Law“ und „Soft Instruments“ in der Arbeit der Venedig-Kommission des Europarates: Zur Wirkungsmacht einer beratenden Einrichtung, in: M. Bäuerle/P. Dann/A. Wallrabenstein (Hrsg.), *Demokratie-Perspektiven*, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, 2012, S. 595 (611 – 614).

³⁶ Zum Beispiel: CDL-AD(2015)005, §§ 82, 102; CDL-AD(2015)007, §§ 17, 51 f.; CDL-AD(2015)042, §§ 70, 73; CDL-AD(2015)045, §§ 16, 31, 110 f., 113, 115.

³⁷ *Hoffmann-Riem*, „Soft Law“ und „Soft Instruments“ (Fn. 35), S. 601 f.

³⁸ *Bode-Kirchhoff*, road from Luxembourg to Strasbourg (Fn. 3), S. 57; *Buquicchino/Granata-Menghini*, The Venice Commission (Fn. 6), S. 244.

³⁹ *de Visser*, Critical Assessment (Fn. 17), S. 972 f.

⁴⁰ *Hoffmann-Riem*, „Soft Law“ und „Soft Instruments“ (Fn. 35), S. 603.

dien findet sich dabei in der ersten Studie über die Unabhängigkeit des Justizsystems⁴¹ aus dem Jahre 2010. In dieser zeigt die Venedig-Kommission erkennbar auf, auf welche Rechtsquellen sie sich beruft und welche Maßstäbe sie für die richterliche Unabhängigkeit ansetzt. So zitiert sie in § 13 der Studie Art. 6 I 1 EMRK, der im Wortlaut das Bestehen unabhängiger und unparteiischer Gerichte verlangt, als Ausgangspunkt im zwingenden Recht des Europarats. Sodann nennt die Venedig-Kommission in den §§ 14 und 15 mehrere durch Organe des Europarats erarbeitete Dokumente, namentlich die Empfehlung (94)12 des Ministerkomitees⁴² über die Unabhängigkeit, Effizienz und Rolle von Richtern und das erste Gutachten des Beirates europäischer Richter und Richterinnen⁴³. Diese Dokumente mit ihren Maßstäben ergänzt die Kommission immerzu sachbezogen durch eigene Gutachten oder wie in § 17 durch eine vorherige Studie zur Richterernennung. Dabei finden sich zudem Rechtsvergleiche zu anderen Verfassungen wieder. Ein Beispiel dafür zeigt sich bei der Frage, auf welcher Ebene der Normenhierarchie die richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten ist, in § 22 der Studie, in dem die Kommission anhand des Wortlautes mehrerer Verfassungen von Mitgliedstaaten das Argument entfaltet, diese Garantie müsse sich auf der Verfassungsebene wiederfinden. So konkretisiert die Expertenkommission die Standards, die sie an die richterliche Unabhängigkeit stellt, nach einzelnen Sachbereichen und schafft mithilfe der Studie ein eigenes Nachschlagewerk für künftige Gutachten, in der die oben genannte Praxis der Selbstzitation sodann Anwendung findet.

Durch die Vielzahl an insbesondere nicht-bindenden Rechtsquellen, die die Kommission für die Standardbildung verwendet, entstehen vollumfänglich hohe Standards. Dies zeigt sich auch darin, dass die deutsche Praxis der Richterernennung den Standards der Venedig-Kommission zuwiderläuft: Diese empfiehlt nämlich die Errichtung eines unabhängigen richterlichen Rates, der über die Ernennung von Richtern befinden soll – eine der deutschen Exekutivernennung fremde Überlegung⁴⁴.

3. Durchbrechung des Dualismus von Recht und nicht-Recht: Soft law in den Gutachten der Venedig-Kommission

Zuletzt soll der Frage nach dem Rechtscharakter der Gutachten nachgegangen werden, aus der sich deren Bindewirkung ableiten lässt und ferner den Einfluss der Venedig-Kommission aufzeigt. Bei den Gutachten der Expertenkommission handelt es sich dabei um Rechtsdokumente, die dem sogenannten *soft law* zuzuordnen sind, welches den Charakter des Rechts in eine „gleitende Skala von Normativität“⁴⁵ überführt⁴⁶. Nachfolgend wird erstens die Rechtsnatur von *soft law* definiert und dieses anhand der Gutachten dargestellt, zweitens werden normative Argumente entwickelt, weshalb die Gutachten trotz ihres *soft law* Charakters Befolgung finden.

⁴¹ Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, Study No. 494/2008 CDL-AD(2010)004.

⁴² Recommendation No. R (94) 12, beschlossen durch das Ministerkomitee am 13. Oktober 1994 beim 518. Treffen der Stellvertreter der Minister.

⁴³ Der Beirat nennt sich Consultative Council of European Judges (CCJE).

⁴⁴ Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, Study No. 494/2008 CDL-AD(2010)004, § 32.

⁴⁵ G. Dimitropoulos, Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund, 2012, S. 285.

⁴⁶ Hoffmann-Riem, The Venice Commission, (Fn. 34), S. 580 f.

a) Begriffsbestimmung und Rechtscharakter der Gutachten

Der Begriff des *soft law* durchbricht, zumindest in der durch den Rechtspositivismus geprägten deutschen Perspektive, den Dualismus von Recht und nicht-Recht⁴⁷. In einem Kontinuum von Normativität findet sich so das *soft law* zwischen den beiden (positivistisch) absoluten Polen ein. Fruchtbar für eine Begriffsbestimmung ist indes eine Einzelbetrachtung beider Begriffe: So weist die Bezeichnung Recht (*law*) eine Trias an Voraussetzungen auf, die verkürzt als bindende (1.) Sollensnorm (2.) mit Durchsetzungscharakter (3.) verstanden werden können⁴⁸. Die Begrifflichkeit *soft* meint nun, dass – negativdefiniert – eine oder mehrere der Voraussetzungen nicht vorliegen und folglich den Rechtscharakter verkürzen⁴⁹. Dennoch beinhaltet das *soft law* eine normative Aussagekraft, die zu einem konkreten Verhalten anregen soll⁵⁰.

Die hier zugrunde gelegten Überlegungen zum *soft law* erschweren die klassisch-juristische Denkweise, die in der Regel auf rechtsförmiges Handeln von Akteuren abstellt⁵¹. Insbesondere erlangen nicht-intrinsisch juristische Argumente Bedeutung, wenn der Versuch unternommen wird, die Wirkung nicht-bindender und nicht durchsetzbarer Sollensnormen zu erklären. Ebendiese finden sich indes im Tagesgeschäft der Venedig-Kommission wieder.

Die Gutachten der Kommission beinhalten auf den Einzelfall bezogene Empfehlungen zur Umsetzung durch den betroffenen Staat. Diese können als Sollensnormen verstanden werden, die zu dem gemeinwohlorientierten Verhalten der Umsetzung in nationales Recht anregen sollen. Zwar bezieht sich die Venedig-Kommission, wie obig bei der Standardbildung entfaltet, in ihren Gutachten auch auf die Mitgliedstaaten bindendes Recht mit eigenem Sanktionsmechanismus wie die Europäische Menschenrechtskonvention, welches in Abgrenzung zum *soft law* als *hard law* qualifiziert werden kann. Dennoch finden sich weitere rechtliche Dokumente als Rechtsquellen für die Standardbildung wieder, die selbst keinen bindenden Rechtscharakter entfalten. Mithin kann es sich bei den Gutachten schon durch den Ursprung der Rechtsquellen nicht um den betroffenen Staat bindendes Recht handeln. Ferner kann in Ermangelung eines überstaatlichen Sanktionsmechanismus, der bei Nichtbefolgung der Empfehlungen durch den Staat eingriffe, auch nicht von durchsetzbaren Sollensnormen die Rede sein. Folglich ist die Venedig-Kommission auf den freiwilligen Entschluss zur Befolgung des betroffenen Staates angewiesen, damit ihre in den Gutachten vorgeschlagenen Änderungen Wirkung entfalten. Diesem Charakter verleiht der für die im Gutachten enthaltenen Sollbestimmungen verwendete Begriff „Empfehlung“ Ausdruck.

Es scheint sich somit der Eindruck aufzudrängen, die Umsetzung der Gutachten beruhe auf reiner Zufälligkeit oder diese hänge zumindest völlig vom Gutdünken des jeweiligen Staates ab. Diese Überlegung wirft zwangsläufig das Missverhältnis der Position der Venedig-Kommission einerseits, die Gesetzesvorhaben eines Staates an hohen, nicht bindenden Maßstäben prüft und auch zu kritischen Ergebnissen gelangt, zu der Position des betroffenen Staates andererseits, der sich in der

⁴⁷ J. Schwarze, *Soft Law im Recht der Europäischen Union*, EuR 46 (2011), S. 3 (6); kritisch zum Begriff des *soft law*: vgl. J. d'Aspremont, *Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials*, European Journal of International Law 19 (2008), S. 1075 ff.

⁴⁸ P. Müller-Graff, *Das „Soft Law“ der europäischen Organisationen*, EuR 47 (2012), S. 18 (21).

⁴⁹ Ebda., S. 21 f.

⁵⁰ R. Schäfer, *Soft law im System des Völkerrechts*, JuS 2020, S. 827 f.

⁵¹ Schimke, *Arbeit und Einfluss Venedig-Kommission* (Fn. 27), S. 19; zur juristischen Methode: vgl. A. Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2. Aufl., Bd. I, 2012, S. 1 (Rn. 2 – 7).

zur Umsetzung der Empfehlungen fähigen Machtposition befindet und selbst teils kein Interesse hat, auf Einwände zu reagieren, auf. Allerdings finden sich normative Argumente abstrakter Natur schon *ex-ante* vor der Gutachtenerstellung wieder, weshalb ein Staat den Empfehlungen folgen sollte.

b) Befolgung von Soft law: normative Argumente

So kann als normatives Argument die Ergebnislegitimation der Gutachten angeführt werden. Durch die Erstellung eines Gutachtens über einen konkreten Sachverhalt wird das Gesetzesvorhaben des betroffenen Staates der genauen Kontrolle der Venedig-Kommission anhand umfassend hoher Standards ausgesetzt. Diese Kontrolle und ihr Ergebnis, das sich im Gutachten wiederfindet, kann gewissermaßen als „Zertifikat rechtsstaatlicher Überprüfung“⁵² angesehen werden. Immerhin hat sich die Kommission, wie in den Grundlagen skizziert, als angesehenes Expertengremium in Fragen von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten durch ihren Beitrag zur Ausgestaltung von Verfassungen in Osteuropa und ihre andauernde Befassung mit konkreten Fragestellungen im Rahmen ihrer Gutachtenstätigkeit hervorgetan. Folgt nun ein Staat den Empfehlungen wirkt sich das legitimierend auf das Gesetzesvorhaben aus. Der betroffene Staat erhält bei Befolgung durch ein kraft Expertise Autorität erlangtes Gremium in der Sache eine vollumfängliche Bestätigung der Übereinstimmung mit europäischen und nationalen *hard* und *soft law* Standards. Dieses Ergebnis legitimiert die Befolgung.

Ferner ist anzuführen, dass ein Staat durch die Befolgung der Empfehlungen in die Reputationsgemeinschaft der rechtstaatlichen Demokratien aufgenommen wird, die ohnehin den Gutachten folgen⁵³. Diese Außenwirkung für einen Staat, sich gleichauf mit anderen Staaten in einer gemeinsamen Europäischen Verfassungstradition zu wännen, die sich auch im Einzelfall in den Gutachten der Venedig-Kommission wiederfindet, erhöht das Interesse, den Empfehlungen Folge zu leisten.

Des Weiteren ergibt sich bei Zuhilfenahme anderer Akteure eine neue Dimension für die Befolgung des Gutachtens durch den betroffenen Staat. So kann ein Akteur, sofern er selbst über Durchsetzungskraft verfügt – beispielsweise durch bestehende Sanktionsmechanismen –, durch Rückgriff auf die Gutachten der Venedig-Kommission deren Wirkung verstärken⁵⁴. Die Europäische Union stellt sich als solch ein Akteur dar: Insbesondere die dem Beitrittsverfahren vorangestellte Voraussetzung nach Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz sieht die Union dann gewahrt, wenn die Venedig-Kommission dies in ihren Gutachten festgestellt hat⁵⁵. Eine Befolgung der Empfehlungen eröffnet somit auch die Möglichkeiten für den Staat, selbst Mitglied der Union zu werden. Mittelbar trägt so die Europäische Union zur Wirksamkeit der Gutachten des Expertengremiums bei.

C. Die Statistik zum Einfluss der Venedig-Kommission auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in Europa zwischen 2015 – 2019

Während das vorangegangene Kapitel die Venedig-Kommission als Organ des Europarates vorgestellt hat und sodann das Instrument des Gutachtens vollumfänglich nach Verfahren, Standardbildung und rechtlicher Bindekraft erläutert hat, stellt dieses Kapitel die statistische Analyse zum Ein-

⁵² Hoffmann-Riem, „Soft Law“ und „Soft Instruments“ (Fn. 35), S. 619.

⁵³ Ebda., S. 619 f., 629.

⁵⁴ Ebda., S. 626 f.

⁵⁵ Bode-Kirchhoff, road from Luxembourg to Strasbourg (Fn. 3), S. 63 f.

fluss der Venedig-Kommission auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in den Jahren 2015 – 2019 in den Mittelpunkt. Dazu stellt die vorliegende Seminararbeit zunächst einen Maßstab für die Quantifizierung auf, anhand dessen die Hypothesen, die die Statistik zu überprüfen sucht, formuliert werden. Sodann folgt die Erläuterung des statistischen Vorgehens mit der Erhebung der Daten, um zuletzt die erstellte Systematisierung im Hinblick auf die aufgestellten Hypothesen auszuwerten.

I. Eine Maßstabsbestimmung für den Einfluss: Die Befolgung von Gutachten

Die Maßstabsbetrachtung ist für die Quantifizierung des Einflusses der Kommission auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in Europa von erheblicher Wichtigkeit. So gibt der Maßstab nicht nur vor, welche Datensätze überhaupt valide mit welchen Merkmalen erhoben werden können, sondern mit ihm variiert auch die Aussagekraft, die mittels der Quantifizierung für die Gesamtheit des Schutzes der richterlichen Unabhängigkeit durch das Expertengremium getroffen werden kann. Es bieten sich hiernach vier Ansätze an, nach denen der Einfluss der Venedig-Kommission festgehalten werden kann: Dies kann erstens auf einer Betrachtung der öffentlichen Meinung beruhen, indem Veränderungen im öffentlichen Diskurs auf die Kommission zurückzuführen sind; zweitens ließe sich der Einfluss anhand von Rezeptionen und diskursivem Austausch innerhalb der Rechtswissenschaft darstellen; drittens kann auf die Einwirkung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte abgestellt werden; und zuletzt ließe sich die Befolgung der Gutachten durch den betroffenen Staat als Einflussfeld verstehen⁵⁶. Während eine Analyse zum Einfluss der Venedig-Kommission auf die Rechtsprechung des EGMR schon aufgefunden werden kann⁵⁷, soll die Befolgung der Gutachten durch den betroffenen Staat in der vorliegenden Arbeit Maßstab für den Einfluss der Venedig-Kommission sein.

Mehrere Gründe sprechen für diese Maßstabsetzung. Zunächst ist festzuhalten, dass die Gutachten der Kommission, wie schon obig dargestellt, hauptsächliches Instrument dieser im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit sind. Indem nun die Befolgung ebendieser Gutachten maßgebliches Kriterium für den Einfluss der Kommission ist, wird der Bedeutung, welche die Gutachten in der Arbeit der Venedig-Kommission einnehmen, gerecht. Noch dazu beziehen sich die in den Gutachten enthaltenen Empfehlungen zu Gesetzesvorhaben auf Verhaltensbestimmungen gegenüber den betroffenen Staaten. Mithin verlangt die Bedeutung der Gutachten für die Kommission auch die Auseinandersetzung mit den Reaktionen der Staaten auf die Empfehlungen.

Ferner zeigt das Merkmal der Befolgung von Gutachten umfassend auf, inwiefern sich die im Rahmen des *soft law* skizzierte rechtliche Nichtbindung dieser für die betroffenen Staaten tatsächlich in der Wirklichkeit einstellt. Über die normativen Argumente zur Befolgung hinweg kann so auch deskriptiv festgestellt werden, mit welcher Wirkungsmacht Empfehlungen der Venedig-Kommission aufgegriffen werden, um die Rolle der Kommission als Organ mit *soft law* einzuordnen. Jede (durch ihre Freiwilligkeit gekennzeichnete) Befolgung durch Staaten hebt somit die Bedeutung der Venedig-Kommission hervor, da sie sich eben nicht auf die zwingende Wirkung ihrer Sollbestimmungen verlassen kann.

Schließlich ist für die Maßstabsetzung anhand der Befolgung der Gutachten durch den betroffenen Staat anzuführen, dass die tatsächliche Umsetzung der durch die Kommission vorgeschlagenen

⁵⁶ Hoffmann-Riem, „Soft Law“ und „Soft Instruments“ (Fn. 35), S. 607 f.

⁵⁷ Vgl. Schimke, Arbeit und Einfluss Venedig-Kommission (Fn. 27), S. 12 ff.

Empfehlungen die materielle Rechtsordnung des betroffenen Staates dahingehend ändert, dass diese die unter der Standardbildung beleuchteten hohen Standards der richterlichen Unabhängigkeit erfüllt. Somit trägt die Befolgung der Gutachten auch vollumfänglich zu einem hohen Schutz der richterlichen Unabhängigkeit bei, wie sie sich in der ersten Studie über die Unabhängigkeit des Justizsystems⁵⁸ darstellt. Nach diesem Maßstab spiegelt sich der Einfluss der Venedig-Kommission folglich auch im tatsächlichen Erfolg zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in Europa wider.

II. Hypothesen

Nachdem sich als Maßstab für den Einfluss der Venedig-Kommission auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in Europa in den Jahren 2015 – 2019 die Befolgung der Gutachten durch die betroffenen Staaten durchgesetzt hat, finden sich nachfolgend die Hypothesen der vorliegenden Seminararbeit ausformuliert wieder. Zunächst ist schon im Rahmen der Hypothesen die deskriptive von der induktiven Statistik zu unterscheiden. Während die deskriptive Statistik nur Aussagen über die erhobenen Daten treffen kann, ist Ziel einer induktiven Analyse, von einer bestehenden Stichprobe auf die Grundgesamtheit zu schließen⁵⁹. Es ergeben sich folglich unterschiedliche Voraussetzungen für den Umgang mit den erhobenen Merkmalen und auch für die Aussagekraft der Hypothesen. Dies zeigt sich sogleich bei den nachfolgenden Behauptungen.

1. Befolgung der Gutachten durch betroffene Staaten

Zunächst soll die deskriptive Hypothese geprüft werden, dass Staaten im großen Umfang den Gutachten der Venedig-Kommission zur richterlichen Unabhängigkeit im Zeitraum von 2015 – 2019 Folge leisten (H_a). Diese Vermutung baut auf der Aussage *van Dijks* auf, dass eine Befolgung der Gutachten durch die betroffenen Staaten in den meisten Fällen eintrete⁶⁰.

Maßstab der Befolgung soll dabei jede Beachtung der Empfehlungen der Venedig-Kommission sein, die zu einer Änderung der Gesetzesvorhaben in den betroffenen Staaten in noch so geringem Ausmaß geführt hat. So stellt jede Form der Beachtung selbst in geringem Ausmaß ein Abweichen des Staates von seiner geplanten Legislation und ein Umsetzen der hohen Standards der Kommission dar. Mithin folgt der betroffene Staat dem den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit hochhaltenden *soft law* und nimmt insoweit Abstand von selbst gewählten geringeren Standards.

Zur Quantifizierung der Befolgung im *großen Umfang* muss ferner ein Prozentwert festgesetzt werden. Dieser ist nicht frei von subjektiven Erwägungen. Unstrittig muss es sich um einen Wert von über 50% handeln, da andernfalls von einer höheren Anzahl an Nichtbefolgungen denn an Befolgungen auszugehen ist. Indes verlangt ein großer Umfang eine erhebliche Asymmetrie zwischen dem von der Bezeichnung betroffenen und dem nicht-betroffenen Merkmal. Hiernach soll sich darauf geeinigt werden, einen großen Umfang der Befolgung bei 70% der Gutachten anzunehmen.

Mathematisch drückt sich nun H_a wie folgt aus:

$$H_a : 1 - \hat{F}(x_1) = 1 - \frac{n_1}{n} \geq 0,7.$$

⁵⁸ Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, Study No. 494/2008 CDL-AD(2010)004.

⁵⁹ Cleff, Deskriptive Statistik (Fn. 4), S. 4 f.; P. Sibbertsen/H. Lehne, Statistik: Einführung für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, 3. Aufl. 2020, S. 293 ff.

⁶⁰ *van Dijk*, The Venice Commission (Fn. 35), S. 188.

Eine genaue Erläuterung der Formel findet sich im Rahmen der Auswertung wieder.

2. Der Zusammenhang von der Person des Antragstellers und der Beachtung der Gutachten

Ferner soll das Bestehen eines Zusammenhangs zwischen der Beachtung der Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit durch den betroffenen Staat und der Person des Antragstellers ermittelt werden. Dies soll zunächst in Bezug auf die Stichprobe in den Jahren 2015 – 2019 und sodann in Bezug auf die Gesamtheit aller Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit geschehen.

a) In Bezug auf die erhobenen Daten zwischen 2015 – 2019

Die vorliegende Seminararbeit greift die deskriptive Hypothese auf, dass im Rahmen der Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit in den Jahren 2015 – 2019 ein Zusammenhang zwischen der Person des Antragstellers und der Beachtung der Gutachten festgestellt werden kann (H_b). Zur Quantifizierung kann der normierte Kontingenzkoeffizient C_{korr} verwendet werden⁶¹. Nimmt dieser einen Wert von über 0,5 an, so kann von einem Zusammenhang zwischen den beiden Merkmalen gesprochen werden⁶².

Mathematisch folgt daraus für H_b :

$$H_b : C_{korr} > 0,5.$$

b) In Bezug auf die Gesamtheit aller Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit

Zuletzt soll indes auf die induktive Statistik zurückgegriffen werden, um die sich nur auf die Stichprobe beziehende Hypothese H_b auf die Gesamtheit aller Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit auszuweiten. So kann schließlich eine allgemeingültige Aussage über das Verhältnis von der Person der Antragstellung zur Beachtung der Gutachten durch den betroffenen Staat getroffen werden.

Im Rahmen der induktiven Statistik ist dabei zu beachten, dass bei dem Versuch, von erhobenen Daten auf die Grundgesamtheit zu schließen, nur in einem gewissen Intervall sicher bestimmt werden kann, dass es sich bei dem beobachteten Zusammenhang nicht um reinen Zufall handelt⁶³. Aus diesem Grund ist eine Nullhypothese aufzustellen, die die Behauptung formuliert, keinen statistisch signifikanten Zusammenhang festzustellen⁶⁴. Nur wenn diese abgelehnt werden kann, kann nach der Alternativhypothese von einem statistisch signifikanten Zusammenhang ausgegangen werden⁶⁵.

Für die modifizierte Hypothese aus H_b folgt damit die Nullhypothese, nach der kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Person des Antragstellers und der Beachtung aller Gutachten der Venedig-Kommission zur richterlichen Unabhängigkeit festgestellt werden kann (H_{c0}). Mithin lautet die Alternativhypothese, dass ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Person des Antragstellers und der Beachtung aller Gutachten der Venedig-Kommission zur richterlichen Unabhängigkeit festgestellt werden kann (H_{c1}). Diese Alternativhypothese baut dabei auf der

⁶¹ Dieser wird im Rahmen der Auswertung umfänglich erläutert.

⁶² So kann C_{korr} einen Wert zwischen 0 und 1 annehmen. Je näher der Wert an 1 ist, desto größer der Zusammenhang: Cleff, Deskriptive Statistik (Fn. 4), S. 83; G. Bohl, Deskriptive Statistik: Lehr- und Arbeitsbuch, 6. Aufl. 2004, S. 128. Ist C_{korr} größer als 0,5, dann zeugt dies von einem größeren Zusammenhang.

⁶³ R. Leonhart, Lehrbuch Statistik: Einstieg und Vertiefung, 4. Aufl. 2017, S. 179 f.

⁶⁴ Sibbertsen/Lehne, Statistik (Fn. 59), S. 340.

⁶⁵ Leonhart, Lehrbuch Statistik (Fn. 63), S. 179 – 184.

Behauptung von *Hoffmann-Riem* auf, dass betroffene Staaten, welche selbst die Venedig-Kommission um Erstellung eines Gutachtens gebeten haben, diesen vermehrt selbst Folge leisten⁶⁶.

Abschließend muss für die Nullhypothese ein α -Niveau (auch Signifikanzniveau) gewählt werden, bei dessen Erreichen die Nullhypothese abgelehnt und damit die Alternativhypothese angenommen werden kann⁶⁷. Dieses soll einen obersten Grenzbereich festlegen, nach dem der sogenannte α -Fehler, welcher bei fälschlicher Ablehnung einer wahren Nullhypothese vorliegt, im Rahmen eines Intervalls ausgeschlossen werden kann⁶⁸. Wie in der Statistik üblich⁶⁹, wird ein α -Niveau von 0,05 festgelegt. Mithin kann bei Erreichen des α -Niveaus zu 95% ausgeschlossen werden, dass die Nullhypothese fälschlicherweise abgelehnt wird. Somit kann bei Vorliegen des α -Niveaus mit statistischer Signifikanz von einem Zusammenhang zwischen der Person des Antragsstellers und Beachtung der Gutachten im Sachbereich der richterlichen Unabhängigkeit ausgegangen werden.

III. Das Statistische Vorgehen: Die Merkmalerhebung anhand der Gutachten

Die soeben aufgestellten Hypothesen sollen nun durch die Erhebung der maßgeblichen Daten überprüft werden. Hierzu sind zunächst die Datensätze aus Vorüberlegungen der deskriptiven Statistik zu bestimmen, um diese sodann für die Statistik zu operationalisieren. Daraus folgt der Modus der Systematisierung, nach dem alle in der Stichprobe enthaltenen Daten geordnet werden. Zuletzt werden Einwände am statistischen Vorgehen ausgeräumt.

1. Von Merkmalen, Merkmalsträgern und Merkmalsausprägungen – Vorüberlegungen

In der deskriptiven Statistik ist bei den erhobenen Daten zwischen Merkmalsträgern, Merkmalen und Merkmalsausprägungen zu unterscheiden. Während erstere die zu messenden Objekte darstellen, anhand derer Merkmale und deren Ausprägungen bestimmt werden können, stellen zweitere die tatsächlich festzustellenden Eigenschaften dar, die sich in Werte der letzteren systematisieren lassen⁷⁰. Die maßgeblichen Merkmale, die statistisch zu erheben sind, ergeben sich dabei schon aus den aufgestellten Hypothesen. So ist zum einen das Merkmal der Beachtung der durch die Venedig-Kommission ergangenen Gutachten durch den betroffenen Staat und zum anderen das Merkmal der Person des Antragstellers beachtlich. Bei beiden handelt es sich um qualitative Merkmale, die sich durch eine Kategorisierung und nicht durch ein Wertekontinuum auszeichnen⁷¹.

Als Merkmalsträger fungieren ferner die sich im Sachbereich der richterlichen Unabhängigkeit befindlichen Gutachten der Kommission zum entsprechenden Land und zusätzlich die Erörterungen des Expertengremiums in den follow-ups zu ebendiesen Gutachten in der zeitlichen Periode von 2015 – 2019. Damit findet sich die zentrale Wichtigkeit der Gutachten, die im Rahmen der Erläuterung der Venedig-Kommission skizziert worden ist, auch als maßgebliche Grundlage für die Statistik wieder.

Schließlich sind die Merkmalsausprägungen für die Merkmale der Beachtung und der Person des Antragstellers festzulegen. Die Beachtung der Gutachten durch den betroffenen Staat findet sich in einer viergliedrigen Ausprägung wieder. So unterscheidet die nachfolgende Statistik zwischen einer

⁶⁶ *Hoffmann-Riem*, „Soft Law“ und „Soft Instruments“ (Fn. 35), S. 619.

⁶⁷ *Leonhart*, Lehrbuch Statistik (Fn. 63), S. 184 – 186.

⁶⁸ Der α -Fehler wird auch Fehler 1. Art genannt: *Sibbertsen/Lehne*, Statistik (Fn. 59), S. 343 – 345.

⁶⁹ *Leonhart*, Lehrbuch Statistik (Fn. 63), S. 180.

⁷⁰ *Sibbertsen/Lehne*, Statistik (Fn. 59), S. 3.

⁷¹ Zu qualitativen Merkmalen: *Leonhart*, Lehrbuch Statistik (Fn. 63), S. 23.

vollumfänglichen Nichtbeachtung des Gutachtens durch den Staat (1), einer Nichtbeachtung in wesentlichen Teilen (2), einer Beachtung in wesentlichen Teilen (3) und zuletzt einer vollumfänglichen Beachtung (4). Dabei sind jeweils die Merkmalsausprägungen (1) und (4), sowie (2) und (3) antithetisch zueinander gewählt. Diese Feingliederung ermöglicht es im Rahmen der Auswertung, genauere Aussagen über die Wirkung der Gutachten zu treffen, als wenn eine gröbere Kategorisierung vorläge. Zudem bestimmt die Differenzierung, die sich in der Merkmalsausprägung einstellt, das Skalenniveau, welches entscheidend für die möglichen Auswertungsmethoden ist⁷². So findet sich die Nominalskala als geringstes Niveau wieder, das keine vergleichenden Aussagen über die Merkmalsausprägungen treffen kann; darauf folgt die Ordinalskala, die Ausprägungen nach Rängen ordnen kann; und zuletzt zeigt die metrische Skala die Möglichkeit auf, über die Position in den Rängen hinaus auch die Intervalle zwischen den Ausprägungen zu bestimmen⁷³. Mithin handelt es sich beim Merkmal der Beachtung der Gutachten durch die betroffenen Staaten wegen der Rangbildung um eine Ordinalskala.

Das Merkmal der Person des Antragstellers wird künstlich in eine dichotome Ausprägung geteilt. Die Statistik unterscheidet dabei zwischen Staaten, die selbst als Antragsteller tätig werden (A) und anderen Akteuren (B). Diese Unterscheidung ergibt sich indes aus den Hypothesen H_b und H_{c0} , nach denen für den Zusammenhang zwischen der Beachtung der Gutachten und dem Antragsteller nur die Frage nach dem Einfluss durch den Staat selbst beantragter Gutachten erheblich ist. Mithin handelt es sich mangels Rangvergleichbarkeit der Ausprägungen um eine Nominalskala.

2. Die Operationalisierung: Aus Beobachtungen werden Variablen

Nachdem nun die zu erhebenden Merkmale und Merkmalsausprägungen erläutert worden sind, ist ferner die Operationalisierung der Merkmale zu beleuchten. Diese stellt den Modus dar, nach dem eine empirisch beobachtete Tatsache in die Ausprägungen des Merkmals überführt und durch Variablen dargestellt werden kann⁷⁴. Erheblich hierfür ist die Differenzierung zwischen manifesten und latenten Merkmalen. Während erstere durch reine Empirie operationalisiert werden können, müssen letztere mangels eigener Beobachtbarkeit zur Erhebung vorgelagert auf andere manifeste Merkmale zurückgreifen, aus denen sich erst in eigener Gesamtbetrachtung das latente Merkmal ergibt⁷⁵.

Das Merkmal der Person des Antragstellers kann durch reine Beobachtung festgestellt werden. So ist es ausreichend, den Wortlaut der Gutachten zu betrachten, aus dem folgt, auf wessen Antrag die Venedig-Kommission tätig geworden ist. Ergibt sich aus diesem die Antragstellung durch den Staat selbst, wird die Variable A erhoben, andernfalls die Variable B. Mithin liegt hier ein manifestes Merkmal vor.

Anders gestaltet es sich bei der Erhebung des Merkmals der Beachtung der Gutachten durch den betroffenen Staat. Die Merkmalsausprägungen von der vollumfänglichen Nichtbeachtung (1) bis zur vollumfänglichen Beachtung (4) finden sich so weder in den Gutachten noch in den follow-ups der Kommission wieder. Zugrunde zu legen ist vielmehr das Verhältnis zwischen den aus dem Wortlaut der Gutachten feststellbaren Empfehlungen und den in den follow-ups beobachtbaren Um-

⁷² Leonhart, Lehrbuch Statistik (Fn. 63), S. 30 ff.

⁷³ Cleff, Deskriptive Statistik (Fn. 4), S. 19 – 21.

⁷⁴ Leonhart, Lehrbuch Statistik (Fn. 63), S. 24 f.

⁷⁵ Ebda., S. 23 f.

setzung in die nationale Legislation. Somit kann das latente Merkmal der Beachtung auf die manifesten Merkmale der Empfehlungen und Umsetzungen zurückgeführt werden.

Allerdings ist ein rein mathematisches Verhältnis, nach der der Quotient der Summe der Umsetzungen der Empfehlungen durch die Summe der Empfehlungen die gesamte Beachtung durch den betroffenen Staat darstellt, für die Operationalisierung nicht ausreichend. Weder lassen sich damit die Merkmalsausprägungen von (1), (2), (3) und (4) erreichen, noch spiegelt der reine Quotient die Bedeutung der Umsetzungen wider⁷⁶. Vielmehr wird hier die Verwendung eines gewichteten Vergleichs vorgeschlagen, der auf die Schwerpunktsetzung der Venedig-Kommission eingeht. So stellt sich die Ausprägung der vollumfänglichen Nichtbeachtung des Gutachtens (1) darin ein, dass der betroffene Staat in keiner Weise die Empfehlungen des Expertengremiums umsetzt. Ein Beispiel dafür ist das Fortführen des Gesetzesvorhabens durch den betroffenen Staat, ohne eine Änderung im Sinne des Gutachtens vorzunehmen⁷⁷.

Eine Nichtbeachtung in wesentlichen Teilen (2) liegt ferner dann vor, wenn Kernanliegen der Venedig-Kommission nicht umgesetzt werden. Diese sind, falls die Venedig-Kommission durch Formulierungen im Wortlaut („key recommendations“⁷⁸, „main recommendations“⁷⁹) Kernanliegen nicht selbst als solche qualifiziert, zunächst zu ermitteln. Als Kernanliegen können solche Empfehlungen im Rahmen der Gutachten gesehen werden, die entweder durch quantitative Mehrung der Argumente im Gesamtumfang des Gutachtens hervorstechen, oder sich aber durch qualitative Autoritätsheranziehung in der Darlegung der Standardbildung hervortun. Der erstere Fall kann sich entweder aus einer rein quantitativen Auflistung an Ausführungen im Gutachten selbst oder aber durch quantitative Selbstzitation früherer Gutachten ergeben⁸⁰. Im letzteren Fall können, wie bei der Standardbildung erläutert, die Rechtsprechung des EGMR, die gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten des Europarates und zuletzt Studien und Leitlinien argumentative Anhaltspunkte für Kernanliegen der Kommission sein⁸¹.

Schließlich folgt aus dem antithetischen Verhältnis der Ausprägungen, dass bei (3) ebensolche Kernanliegen durch den betroffenen Staat umgesetzt werden und bei vollumfänglicher Beachtung (4) sämtlichen Empfehlungen der Kommission nachgekommen wird. Das Nachkommen sämtlicher Empfehlungen stellt sich dabei häufig als Anstrengung eines neuen Gesetzgebungsverfahrens ein, in dem durch die Venedig-Kommission erkannte Einwände vollständig ausgeräumt werden⁸².

⁷⁶ Würde beispielsweise der Quotient 0,6 ergeben, so wären zwar 60% der Empfehlungen der Venedig-Kommission umgesetzt; möglicherweise waren der Kommission aber die beiden anderen Vorhaben, die nicht umgesetzt worden sind, von besonderer Bedeutung, während die drei umgesetzten Vorhaben unerheblich waren.

⁷⁷ Vgl. CDL-AD(2016)001, mit dem follow-up CDL-PL-PV(2016)002, S. 6; CDL-AD(2016)016, mit dem follow-up CDL-PL-PV(2017)001, S. 10; CDL-AD(2017)003, mit dem follow-up CDL-PL-PV(2017)004, S. 18.

⁷⁸ Vgl. CDL-AD(2015)043, § 8; CDL-PL-PV(2016)004, S. 8; CDL-AD(2017)018, § 112; CDL-AD(2019)009, § 67.

⁷⁹ Vgl. CDL-PL-PV(2017)003, S. 7; CDL-AD(2017)011, § 106; CDL-AD(2018)011, § 92; CDL-AD(2018)028, § 145; CDL-PL-PV(2019)002, S. 6; CDL-AD(2019)024, § 62; CDL-AD(2019)027, § 85.

⁸⁰ Vgl. CDL-AD(2015)022, §§ 18, 34 – 51; CDL-AD(2016)009, §§ 12 – 20; CDL-AD(2016)017, §§ 17 – 28; CDL-AD(2018)032, §§ 14 – 27; CDL-AD(2019)024, §§ 57 – 60.

⁸¹ Vgl. CDL-AD(2016)009, § 57; CDL-AD(2016)017, § 48; CDL-AD(2016)025, § 79; CDL-AD(2018)017, §§ 13, 114, 125; CDL-AD(2018)028, §§ 30, 44, 47, 50, 77 f.

⁸² Vgl. CDL-AD(2015)014, mit dem follow-up CDL-PL-PV(2015)003, S. 6; CDL-AD(2018)011, mit dem follow-up CDL-PL-PV(2018)003, S. 7; CDL-AD(2018)015, mit dem follow-up CDL-PL-PV(2018)003, S. 6; CDL-AD(2019)008, mit dem follow-up CDL-PL-PV(2019)002, S. 8.

3. Die Erhebung der Merkmale

Auf Grundlage der beschriebenen Operationalisierung ergibt sich somit ein Modus der Systematisierung der Daten, nach dem für jeden Merkmalsträger die Merkmalsausprägungen zu erheben sind. Dabei zeichnet sich das Vorgehen dadurch aus, dass anhand der in den Protokollen der Plenarsitzung festgehaltenen follow-ups die entsprechenden Gutachten aufgenommen und sodann im Rahmen des gewichteten Vergleichs systematisiert werden. Nur so lässt sich feststellen, dass die erhobenen Gutachten ausreichend Informationen beinhalten, die eine Operationalisierung erst möglich machen. Folglich finden Gutachten, deren weitere Entwicklung im betroffenen Staat nicht durch die Venedig-Kommission im Rahmen der follow-ups aufbereitet worden ist, in der Erhebung keine Beachtung. Indes findet sich das ausführliche Vorgehen zur Erhebung der Merkmale für jedes einzelne Gutachten in der Stichprobe im Anhang wieder.

4. Einwände zum statistischen Vorgehen

Nachfolgend setzt sich die vorliegende Seminararbeit schließlich mit Einwänden gegen das obig dargelegte statistische Vorgehen auseinander. Dabei wird auf die Wahl des Zeitraums für die Datenerhebung, die Güte der follow-ups für die statistische Analyse und zuletzt auf Einwände im Zusammenhang mit der Kausalität Bezug genommen.

a) Bezüglich des Zeitraums von 2015 – 2019

Zunächst ließe sich der Einwand anbringen, die Wahl des Zeitraums von 2015 – 2019 für die Betrachtung des Einflusses der Venedig-Kommission auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in Europa sei völlig zufällig gewählt. Dem soll hier widersprochen werden. So zeigen die Entwicklungen der letzten Jahre in Europa eine zunehmende Bedrohung für die Rechtsstaatlichkeit und für die von dieser umfassten richterlichen Unabhängigkeit auf⁸³. Aus diesem Grund stellt sich die Frage nach einflussreichen Akteuren in diesem Themenfeld umso drängender, um den europäischen Entwicklungen zum Nachteil der richterlichen Unabhängigkeit entgegenzuwirken. Insbesondere aktuelle Handlungsformen der Venedig-Kommission als einer dieser Akteure sind in der Lage, die Fähigkeit dieser zu beschreiben, sich den derzeitigen Bedrohungen entgegenzusetzen. Ferner ist das Vorliegen einer gewissen Aktualität der Gutachten erheblich für einen im Fazit angedachten Ausblick auf die zukünftige Arbeit der Kommission. Andererseits folgt eine Begrenzung des Zeitraums nach oben hin schon aus der Natur einer Seminararbeit heraus, deren Umfang andernfalls gesprengt würde. Eingedenk der tiefgreifenden Auswirkungen der Corona-Pandemie auf sämtliche funktionelle Arbeitsbereiche kann es nicht weiter verwundern, dass auch die Venedig-Kommission mit Einschränkungen umzugehen hatte. Insbesondere Protokolle der Plenarsitzungen stehen nur eingeschränkt zur Verfügung und machen somit eine umfassende statistische Erhebung ab 2020 untauglich.

b) Bezüglich der Güte der follow-ups für die statistische Analyse

Die follow-ups im Rahmen der Plenarsitzung der Venedig-Kommission geben, wie beim Verfahren der Gutachtenerstellung erläutert, eine überblicksartige Information über Entwicklungen im betroffenen Staat nach der Gutachtensstellung wieder. Hieran ließe sich der Einwand formulieren, die

⁸³ E. Holmøyvik/A. Sanders, A Stress Test for Europe's Judiciaries, in: E. Hirsch Ballin/G. van der Schyff/M. Stremmer, European Yearbook of Constitutional Law 2019, Bd. I, 2020, S. 289 (291 – 296).

Güte der follow-ups hinsichtlich ihres Umfangs sei nicht ausreichend, um die Auswirkungen der Gutachten auf eine Befolgung hin überhaupt zu qualifizieren⁸⁴.

Dem kann zumindest im Hinblick auf diese Seminararbeit mit drei Argumenten widersprochen werden. So kann erstens ergänzend zu den follow-ups, die sich im Protokoll der Plenarsitzungen wiederfinden, auf eine Auflistung der Venedig-Kommission hinsichtlich der durch den betroffenen Staat umgesetzten Gesetzesvorhaben auf der Internetseite dieser unter dem Reiter „Follow-Up“ zugegriffen werden⁸⁵. Zweitens hält die Kommission teilweise weitere Entwicklungen durch sehr genaue Prüfung der Umsetzung eigener Empfehlungen in nachfolgenden Gesetzesvorhaben des betroffenen Staates in sogenannten Memoranda fest⁸⁶. Diese Gutachten nehmen explizit auf jedes einzelne staatliche Vorhaben Bezug und stellen selbst eine umfangreiche Wirkungsanalyse an⁸⁷. Drittens ist im Hinblick auf den gewählten Maßstab der Befolgung anzuführen, dass im Mittelpunkt lediglich das ansatzweise Nachvollziehen eines Beachtungsgrades steht. Andernfalls würde auch hier der Umfang der Seminararbeit gesprengt und weiter würde eine umfassende Analyse, die zusätzlich sämtliche Legislaturen des betroffenen Staates in der jeweiligen Sprache berücksichtigte, die sprachlichen Fähigkeiten des Autors übersteigen.

Vielmehr berücksichtigt der ausführlich dargelegte Modus der Systematisierung den Umfang der follow-ups und ist dennoch fähig, bei Anwendung des gewichteten Vergleichs die viergliedrige Merkmalsausprägungen zu erheben. Insbesondere stellt sich diese viergliedrige Ausprägung als Resultat eines quantitativen Vorgehens ein, dessen Absicht, anders als bei einer qualitativen Analyse, die modellartige Systematisierung und nicht die Einzelfallbetrachtung ist.

c) Bezüglich der Kausalität

Schließlich ließen sich Zweifel an der Kausalität zwischen dem Einfluss der Gutachten und der tatsächlichen Umsetzung dieser in den Gesetzesvorhaben des betroffenen Staates äußern. Denkbar wäre vielmehr, dass der betroffene Staat aus intrinsischen Überlegungen heraus ein eigenes Vorhaben anstrengt, welches zufällig der Empfehlung der Venedig-Kommission entspricht, oder dass andere Akteure durch eigene Sanktionsmechanismen dem betroffenen Staat Vorhaben aufdrängen, die den Empfehlungen der Kommission entsprechen. Eingedenk der Tatsache, dass eine reine Isolation der Wirkung der Gutachten von anderen Einflüssen der Welt nicht möglich ist, ist es vorzugsweise, von einem Wirkungsbündel zu sprechen. Innerhalb dieses Wirkungsbündels können nun, wie im Rahmen der Gründe für eine *soft law* Befolgung erläutert, Wirkungsverstärker hinzutreten, die beispielsweise durch eigene Sanktionsmechanismen die Umsetzung des *soft laws* der Kommission realisieren⁸⁸. Eine reine Kausalität im Sinne der strafrechtlichen *conditio-sine-qua-non* Formel lässt sich nicht treffsicher für die Beachtung der Gutachten formulieren. Dennoch nehmen die follow-ups explizit Bezug auf die Umsetzung der Legislation im betroffenen Staat aufgrund der ergangenen Empfehlungen⁸⁹. Selbst wenn also die Venedig-Kommission nicht als der singulär die Kausalität bestimmende Akteur ermittelt werden kann, so zeugen die explizite Bezugnahme auf

⁸⁴ So *Hoffmann-Riem*, „Soft Law“ und „Soft Instruments“ (Fn. 35), S. 615 f.

⁸⁵ Die Internetseite findet sich unter: <https://www.venice.coe.int/WebForms/followup/?index=0> (24.05.2022).

⁸⁶ *Hoffmann-Riem*, „Soft Law“ und „Soft Instruments“ (Fn. 35), S. 617.

⁸⁷ Vgl. CDL-AD(2015)043; CDL-REF(2016)002; CDL-AD(2018)023; CDL-AD(2020)006; CDL-AD(2019)008.

⁸⁸ Vgl. Wirkungsverstärkung durch den EuGH: CDL-PL-PV(2018)004, S. 7; Wirkungsverstärkung durch den IWF: CDL-PL-PV(2018)002, S. 7.

⁸⁹ Vgl. CDL-PL-PV(2016)003, S. 7; CDL-PL-PV(2016)004, S. 8.

Gutachten der Kommission in den follow-ups und das Wirkungsbündel von einem Zusammenhang zwischen den Gutachten und dessen Befolgung.

IV. Die Auswertung der erhobenen Daten

Nachdem nun alle Daten durch den Modus der Systematisierung erhoben und Einwände am statistischen Vorgehen ausgeräumt worden sind, kann die Auswertung der Daten anhand der aufgestellten Hypothesen ins Auge gefasst werden.

1. Zur Befolgung der Gutachten: Der Einfluss der Venedig-Kommission

Zunächst wird nachfolgend die Auswertung in Bezug auf die Hypothese H_a geprüft, die behauptet, dass Staaten im großen Umfang den Gutachten der Venedig-Kommission zur richterlichen Unabhängigkeit im Zeitraum von 2015 – 2019 Folge leisten. Hierzu hat die vorliegende Seminararbeit eine Häufigkeitstabelle⁹⁰ auf Grundlage der erhobenen Daten erstellt. Diese führt für jede Ausprägung x_j deren absolute Anzahl n_j in der Stichprobe n auf und ergänzt sie durch die relative Häufigkeit $\frac{n_j}{n}$ dieser Ausprägung⁹¹. Für die vorliegende Stichprobe der Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit im Zeitraum von 2015 – 2019 bedeutet dies, dass unter der Gesamtheit der 26 erhobenen Gutachten, die Anzahl an Gutachten für die Ausprägungen (1), (2), (3), (4) jeweils festgestellt werden und deren relative Häufigkeit sodann errechnet wird. Das Merkmal der Person des Antragstellers ist für diese erste Auswertung zunächst unbeachtlich.

Beachtlich für die Zulässigkeit der statistischen Auswertungsmethoden ist hingegen das Skalenniveau für die Merkmalsausprägungen⁹². Die Merkmalsausprägungen der Beachtung der Gutachten durch den betroffenen Staat stellen wegen ihrer Fähigkeit, sie nach Rängen zu ordnen, eine Ordinalskala dar. Zulässig für eine deskriptive Analyse sind demnach die Bestimmung des Modalwertes und des Medians⁹³. Der Modalwert lässt sich durch Feststellung der am häufigsten auftretenden Ausprägung bestimmen⁹⁴. Aus der Häufigkeitstabelle ergibt sich, dass die Ausprägung (3) am häufigsten, nämlich zehn Mal, auftritt. Mithin ist unter den ausgewerteten Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit zwischen 2015 – 2019 die Beachtung der Gutachten in wesentlichen Teilen am häufigsten festzustellen.

Ferner lässt sich der Median aus den erhobenen Daten bestimmen. Dieser stellt den Zentralwert dar, der alle Daten in zwei gleich große Gruppen ober- und unterhalb von diesem einteilt⁹⁵. Für eine gerade Stichprobe, wie sie bei 26 erhobenen Gutachten hier vorliegt, gilt⁹⁶:

$$Md = \frac{\frac{x_n + x_{n+1}}{2}}{2}.$$

Nach Einsetzen von $n=26$ ergibt sich $Md = \frac{x_{13} + x_{14}}{2}$. Die Merkmalsausprägung bei der nach Ausprägungen aufsteigend geordneten Reihe an Stelle 13 und 14 ist jeweils (3). Demnach folgt daraus für $Md = 3$. Mithin nimmt der Median den Wert (3), die Beachtung der Gutachten in wesentlichen Teilen, an. Dieser ist der Zentralwert der erhobenen Daten.

⁹⁰ Anhang, S. XVI.

⁹¹ *Sibbertsen/Lehne*, Statistik (Fn. 59), S. 10.

⁹² *Leonhart*, Lehrbuch Statistik (Fn. 63), S. 30 f.

⁹³ Ebd., S. 31.

⁹⁴ *Cleff*, Deskriptive Statistik (Fn. 4), S. 37.

⁹⁵ *Bohl*, Deskriptive Statistik (Fn. 62), S. 64 f.

⁹⁶ *Leonhart*, Lehrbuch Statistik (Fn. 63), S. 49.

Schließlich ist nun zur Überprüfung der Hypothese H_a die empirische Verteilungsfunktion $\hat{F}(x_j)$ anzuführen. Diese kumuliert die relativen Häufigkeiten aller Ausprägungen bis zur Stelle x_j ⁹⁷:

$$\hat{F}(x_j) = \sum_{l=1}^j \frac{n_l}{n}.$$

Unter der Berücksichtigung, dass die Summe der relativen Häufigkeiten aller Merkmalsausprägungen den Wert 1 annimmt, lässt sich so auch die Resthäufigkeit bestimmen, nach der nicht die Wahrscheinlichkeiten *bis* zur Stelle x_j , sondern *oberhalb* der Stelle x_j berechnet wird: $1 - \hat{F}(x_j)$ ⁹⁸.

Fruchtbar machen sich diese Überlegungen bei der Bestimmung der relativen Häufigkeit von der Befolgung der Gutachten durch den betroffenen Staat. Eine Befolgung liegt, wie im Rahmen der Hypothesen erläutert, dann vor, wenn mindestens eine Beachtung in unwesentlichen Teilen (2), welche *e contrario* aus der Nichtbeachtung in wesentlichen Teilen folgt, festzustellen ist. Dies ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass auch jede Beachtung in nur unwesentlichen Teilen ein Abweichen des Staates von seiner geplanten Legislation und ein Annehmen der hohen nur im nicht-bindenden *soft law* vorliegenden Standards der Venedig-Kommission darstellt. Indes zeigt dies nicht nur die Wirkungsmacht der reinen Sollensnormen der Kommission auf, sondern jede Beachtung in noch so geringem Ausmaß führt zu einer Umsetzung in der materiellen Rechtsordnung des Staates mit der Folge, dass tatsächlich ein höheres Maß an Schutz der richterlichen Unabhängigkeit gewährleistet wird.

Die Befolgung stellt sich demnach ab der Ausprägung (2) ein. Denklogisch schließt die Befolgung darüber hinaus auch die weitreichenderen Ausprägungen (3) und (4) ein. Im Umkehrschluss ergibt sich damit die Voraussetzung, dass die relative Häufigkeit einer Befolgung der Gutachten durch die Resthäufigkeit oberhalb der Ausprägung (1) festgestellt werden kann: $1 - \hat{F}(x_1)$. Eingedenk der Formel für $\hat{F}(x_j)$ folgt daraus:

$$1 - \hat{F}(x_1) = 1 - \sum_{l=1}^1 \frac{n_l}{n} = 1 - \frac{5}{26} = 0,8077 \approx 0,81.$$

Mithin bedeutet dies, dass in 81% aller erhobenen Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit im Zeitraum von 2015 – 2019 eine Befolgung ihrer Empfehlungen durch den betroffenen Staat stattgefunden hat. Dieser Wert liegt weit über der Voraussetzung von H_a , nach der eine Befolgung im großen Umfang bei 70% vorliegt. Hiernach zeigt sich, dass die Venedig-Kommission mit ihren Gutachten im großen Umfang zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit zwischen 2015 – 2019 beigetragen hat. Selbst eine Begrenzung der Resthäufigkeit oberhalb der Ausprägung (2) zeigt ein eindeutiges Ergebnis:

$$1 - \hat{F}(x_2) = 1 - \sum_{l=1}^2 \frac{n_l}{n} = 1 - \left(\frac{n_1}{n} + \frac{n_2}{n} \right) = 1 - \left(\frac{5}{26} + \frac{6}{26} \right) = \frac{15}{26} = 0,5769 \approx 0,58.$$

Folglich umfassen 58% aller erhobenen Gutachten zwischen 2015 – 2019 die Ausprägung einer Beachtung in wesentlichen Teilen (3) und einer vollumfänglichen (4). Dies führt eindeutig den Umfang der Befolgung vor, nach dem 81% aller Gutachten in irgendeiner Form befolgt, 58% aller Gutachten sogar hinzukommend in wesentlichen Teilen beachtet und damit befolgt werden. Die Hypothese H_a , die auf der Aussage *van Dijks* aufbaut, kann somit gestützt werden: Im großen Umfang

⁹⁷ Sibbertsen/Lehne, Statistik (Fn. 59), S. 21 ff.

⁹⁸ Bohl, Deskriptive Statistik (Fn. 62), S. 37.

befolgen die betroffenen Staaten die Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit in den Jahren 2015 – 2019.

2. Zum Zusammenhang von der Person des Antragstellers und der Beachtung der Gutachten

Ferner findet sich nachfolgend die Auswertung der Hypothesen zum Zusammenhang der Merkmale der Person des Antragstellers einerseits und der Beachtung der Gutachten durch den betroffenen Staat andererseits zunächst in Bezug auf die erhobenen Daten zwischen 2015 – 2019 (H_b) und so dann in Bezug auf die Gesamtheit aller Gutachten im Sachbereich der richterlichen Unabhängigkeit (H_{c0}) wieder.

a) In Bezug auf erhobene Daten zwischen 2015 – 2019

Anhand der durch die erläuterte Operationalisierung erhobenen Daten in den Jahren 2015 – 2019 können nun die Merkmale auf einen bestehenden Zusammenhang innerhalb der deskriptiven Statistik analysiert werden. Hierbei richtet sich die Analyse mangels metrischen Skalenniveaus der Merkmale nach den sogenannten nicht-metrischen Testverfahren⁹⁹. Während, wie im Rahmen des statistischen Vorgehens festgestellt, das Merkmal der Person des Antragstellers nominalskaliert ist, handelt es sich bei der Beachtung der Gutachten um eine Ordinalskala. Bei Vorliegen einer Ordinalskala und zwei unabhängigen Zufallsstichproben bietet sich der nicht-metrische Mediantest an¹⁰⁰. Diese Voraussetzungen sind hier gegeben; insbesondere sind die beiden Merkmale unabhängig voneinander erhoben worden und nicht zweistufig aufgebaut.

Die Durchführung des Mediantests erfordert vorweggehend einige systematisierende Schritte. So hat die vorliegende Seminararbeit die erhobenen Daten in der Tabelle 2¹⁰¹ nach den Merkmalsausprägungen der Person des Antragstellers sortiert, um das Merkmal der Beachtung in zwei Gruppen geordnet wiederzufinden. Aufgrund der Tatsache, dass zwei Gutachten¹⁰² eine zweifache Merkmalsausprägung angenommen haben, steigt die Gesamtanzahl der Stichprobe von 26 auf 28 an. Nachfolgend ist für eine weitere Kategorisierung der Median der Gutachtensbeachtung innerhalb der Stichprobe zu berechnen. Aufgrund der sich geänderten Gesamtzahl der Merkmalsträger kann dabei nicht auf die obige Berechnung zurückgegriffen werden. Folglich gilt für den Median nach schon angewandter Formel für $n=28$ bei der nach Ausprägungen aufsteigend geordneten Reihe $Md = \frac{x_{14} + x_{15}}{2}$. An der Stelle 14 und 15 findet sich die Ausprägung (3) wieder; mithin liegt der Median bei der Ausprägung (3).

Zur Feststellung eines Zusammenhangs zwischen zwei Merkmalen ist des Weiteren – zumindest bei Vorliegen von nicht-metrischen Daten – eine Kontingenztabelle zu erstellen¹⁰³. Diese stellt die beobachteten Häufigkeiten in Abhängigkeit der Merkmale dar. Für den Mediantest hat die vorliegende Seminararbeit eine Kontingenztabelle¹⁰⁴ erstellt, bei der das Merkmal der Beachtung des Gutachtens künstlich dichotomisiert in eine Ausprägungsgruppe unterhalb des Medians, welche die Ausprägungen (1) und (2) umfasst, und eine Ausprägungsgruppe oberhalb des Medians, welche die

⁹⁹ Vgl. Cleff, Deskriptive Statistik (Fn. 4), S. 117 f.

¹⁰⁰ Leonhart, Lehrbuch Statistik (Fn. 63), S. 241.

¹⁰¹ Anhang, S. XVI.

¹⁰² CDL-AD(2018)017, § 1; CDL-AD(2018)028, § 1.

¹⁰³ Sibbertsen/Lehne, Statistik (Fn. 59), S. 92 ff.

¹⁰⁴ Anhang, S. XVI.

Ausprägung (4) umfasst, eingeteilt worden ist¹⁰⁵. Auf Grundlage dieser Kontingenztabelle lässt sich nun der Chi-Quadrat-Koeffizient (χ^2) berechnen¹⁰⁶:

$$\chi^2 = \frac{n \cdot (a \cdot d - b \cdot c)^2}{(a+b) \cdot (c+d) \cdot (a+c) \cdot (b+d)}$$

Mithin ergibt sich für die vorliegende Statistik aus der Kontingenztabelle mit $n = 17$, a der Beachtung der Gutachten über dem Median bei Anfrage durch den betroffenen Staat, b der Beachtung über dem Median bei Anfrage durch anderen Akteur, c der Beachtung unter dem Median bei Anfrage durch den betroffenen Staat und d der Beachtung unter dem Median durch anderen Akteur

$$\chi^2 = \frac{17 \cdot (5 \cdot 7 - 0 \cdot 5)^2}{(5+0) \cdot (5+7) \cdot (5+5) \cdot (0+7)} = 4,958\bar{3}.$$

Der Chi-Quadrat-Koeffizient allein ist allerdings in Bezug auf die Bestimmung des Zusammenhangs zweier Merkmale nicht aussagekräftig¹⁰⁷. Aus diesem Grund ist nachfolgend der Kontingenzkoeffizient C zu errechnen. Für diesen gilt¹⁰⁸:

$$C = \sqrt{\frac{\chi^2}{\chi^2 + n}}$$

Allerdings ist der Maximalwert des Kontingenzkoeffizient nur schwerlich zu bestimmen, weshalb sich für eine Quantifizierung des Zusammenhangs zweier Merkmale der normierte Kontingenzkoeffizient C_{korr} anbietet, welcher den Wertebereich auf $[0;1]$ begrenzt¹⁰⁹:

$$C_{korr} = \sqrt{\frac{k}{k-1}} * C, \text{ mit } k: \text{ Mindestwert der kleineren Anzahl an Merkmalsausprägungen.}$$

Nach Einsetzen der Werte mit $n = 17$ und wegen nur zwei Ausprägungen bei der Person des Antragstellers $k = 2$ und sodann Zusammenführen der beiden obigen Formeln ergibt sich: $C_{korr} = \sqrt{\frac{2}{1}} * \sqrt{\frac{4,958\bar{3}}{4,958\bar{3} + 17}} = 0,672$. Der normierte Kontingenzkoeffizient, dessen Wertebereich von null bis eins reicht, nimmt folglich den Wert 0,672 an. Während Werte nahe an null auf keinen Zusammenhang zwischen den Merkmalen schließen lassen, zeigen Werte nahe der eins einen solchen auf¹¹⁰. Folglich indiziert ein Wert über 0,5 einen bestehenden Zusammenhang zwischen zwei Merkmalen. Die Hypothese H_b verlangt dafür, dass ein Zusammenhang zwischen der Person des Antragstellers und der Beachtung der Gutachten vorliegt, einen normierten Kontingenzkoeffizient von über 0,5. Wie soeben gezeigt, nimmt C_{korr} mit 0,672 einen Wert größer als 0,5 an und weist somit einen Zusammenhang zwischen den erhobenen Merkmalen nach. Mithin besteht zumindest für die Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit im Zeitraum von 2015 – 2019 ein Zusammenhang zwischen der Person des Antragstellers und der Beachtung der Gutachten durch den betroffenen Staat.

b) In Bezug auf die Gesamtheit aller Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit

Schließlich unternimmt die vorliegende Seminararbeit den Versuch, den nun nachgewiesenen Zusammenhang zwischen der Person des Antragstellers und der Beachtung der Gutachten in den Jah-

¹⁰⁵ Zur Erstellung der Kontingenztabelle beim Mediantest: *Leonhart*, Lehrbuch Statistik (Fn. 63), S. 242 f.

¹⁰⁶ Ebda.

¹⁰⁷ *Bohl*, Deskriptive Statistik (Fn. 62), S. 126.

¹⁰⁸ *Cleff*, Deskriptive Statistik (Fn. 4), S. 83.

¹⁰⁹ *Bohl*, Deskriptive Statistik (Fn. 62), S. 127 f.

¹¹⁰ *Cleff*, Deskriptive Statistik (Fn. 4), S. 83; *Bohl*, Deskriptive Statistik (Fn. 62), S. 128.

ren 2015 – 2019 im Rahmen der induktiven Statistik auf die Gesamtheit aller Gutachten der Venedig-Kommission zur richterlichen Unabhängigkeit zu beziehen. Hierzu ist die Nullhypothese H_{c0} , nach der kein statistisch signifikanter Zusammenhang besteht, mit dem α -Niveau von 0,05 zu prüfen. Ziel ist es, ebendiese Nullhypothese abzulehnen, sodass in einem Intervall von 95% mit Sicherheit die reine Zufälligkeit des festgestellten Zusammenhangs im Zeitraum von 2015 – 2019 ausgeschlossen und folglich die Alternativhypothese H_{c1} angenommen werden kann. Dafür ist der obig ermittelte Chi-Quadrat-Koeffizient (χ^2) der Stichprobe erheblich. Für die Voraussetzung, die Nullhypothese richtigerweise abzulehnen, gilt¹¹¹:

$$\chi^2 > \chi_{v=(J-1)(L-1);1-\alpha}^2$$

Die Variable v stellt hierbei die Freiheitsgrade dar, welche die χ^2 -Verteilung bestimmt, deren Wert zur Ablehnung der Nullhypothese überschritten werden muss¹¹². Beim Mediantest liegt stets ein Freiheitsgrad von eins vor¹¹³. Daraus folgt unter Verwendung der Werte der χ^2 -Verteilungsfunktion¹¹⁴ für die vorliegende Statistik: $\chi_{1;0,95}^2 = 3,84146$. Der ermittelte Chi-Quadrat-Koeffizient aus der Datenerhebung im Zeitraum von 2015 – 2019 von $\chi^2 = 4,958\bar{3}$ übersteigt mithin die Testanforderung der Freiheitsgrade. Daraus folgt, dass mit einer Sicherheit von 95% die Nullhypothese H_{c0} richtigerweise abgelehnt werden kann. Demnach handelt es sich beim festgestellten Zusammenhang zwischen der Person des Antragstellers und der Beachtung der Gutachten durch den betroffenen Staat um einen statistisch signifikanten – die Alternativhypothese H_{c1} kann angenommen werden.

Die Ausführungen *Hoffmann-Riems*, auf denen die Alternativhypothese beruht, sind allerdings umfassender als eine reine Zusammenhangsbeschreibung. So behauptet er, eine Antragstellung durch den betroffenen Staat erhöhe die Bereitschaft für eine Befolgung des Gutachtens¹¹⁵. Mithin formuliert er eine konkrete Kausalität, nach der die Antragstellung durch den Staat die Umsetzung der Empfehlungen bedingt und diese auch eine positive Stoßrichtung ausmacht. Aus der Statistik allein lässt sich hingegen nur ein Zusammenhang zwischen Merkmalen ableiten, der erst unter Zuhilfenahme theoretischer Überlegungen eine Kausalität begründen kann¹¹⁶. Nachfolgend begründen eine logische Feststellung und normative Argumente die Kausalität.

Zunächst ergibt sich aus einem Vergleich des jeweiligen Medians der Merkmalsgruppen A und B aus der Tabelle 2¹¹⁷ die Stoßrichtung des Zusammenhangs. Eingedenk der Formel für den Median folgt für die durch den betroffenen Staat selbst beantragten Gutachten mit bei der nach Ausprägungen aufsteigend geordneten Reihe $n=20$ an der Stelle 10 und 11 die Ausprägung (3); mithin liegt der Median bei der Ausprägung (3). Für die Ausprägungsgruppe B ergibt sich mit $n=8$ an der Stelle 4 und 5 die Ausprägung (1) und (2); mithin liegt der Median bei 1,5. Daraus folgt, dass der Median bezüglich der Beachtung der Gutachten in der Merkmalsausprägung A am größten ist. Dies offenbart die Stoßrichtung des Zusammenhangs: Gutachten, welche durch den betroffenen Staat angefragt werden, genießen eine größere Beachtung als durch andere Akteure angefragte.

¹¹¹ *Sibbertsen/Lehne*, Statistik (Fn. 59), S. 393.

¹¹² *H. Akkerboom*, Wirtschaftsstatistik im Bachelor: Grundlagen und Datenanalyse, 2008, S. 191 f., 250.

¹¹³ *Leonhart*, Lehrbuch Statistik (Fn. 63), S. 243.

¹¹⁴ *Ebda*, S. 770 f.

¹¹⁵ *Hoffmann-Riem*, „Soft Law“ und „Soft Instruments“ (Fn. 35), S. 619.

¹¹⁶ *Leonhart*, Lehrbuch Statistik (Fn. 63), S. 10 ff., 266 f., 271 ff.

¹¹⁷ Anhang, S. XVI.

Ferner ist die Zuteilung von Ursache und Wirkung zwischen den Merkmalen der Person des Antragstellers und der Beachtung der Gutachten vorzunehmen. Hierbei drängt sich eine logische Feststellung auf: *A priori* kann nicht schon die Beachtung vorliegen, ohne dass nicht zuvor das die Beachtung voraussetzende Gutachten angefragt worden ist. Die Bitte des Staates selbst um eine Gutachtenerstellung ist die Ursache für die beobachtbare Wirkung der Gutachtensbeachtung.

Zuletzt manifestieren normative Argumente die Kausalität der Antragstellung durch den betroffenen Staat auf die Beachtung der Empfehlungen. So zeichnet sich die schon im Rahmen der Gründe zur Befolgung des *soft laws* erläuterte Ergebnislegitimation durch das Verlangen des Staates nach einem „Zertifikat rechtsstaatlicher Überprüfung“¹¹⁸ durch einen unabhängigen Akteur als Überlegung aus. Der das Gutachten anfragende Staat erwünscht sich durch die Empfehlungen der Venedig-Kommission Legitimationswirkung für das angestrebte Gesetzesvorhaben. Unter der Voraussetzung, diesen Empfehlungen Folge zu leisten, „erarbeitet“ sich der Staat gewissermaßen ein solches Zertifikat, welches durch hohe internationale Standards geprägt ist, mit einhergehender Legitimationswirkung.

Ferner unterwirft sich der anfragende Staat freiwillig der Kontrolle durch die Venedig-Kommission. Es erscheint daher naheliegend, dass der Staat schon vor der Gutachtensbeantragung die Absicht verfolgt hat, den Empfehlungen der Kommission nachzukommen. Andernfalls entblöbte sich der Staat innerer und äußerer Kritik mit Einwänden, die erst auf Anfrage des Staates hin aufgeworfen worden sind¹¹⁹. Die Beantragung des Gutachtens durch den jeweiligen Staat setzt diesem folglich einem mittelbaren Zwang der Beachtung aus. Ein solcher Zwang kennzeichnet auch die Wirkung der *soft law* Standards als Voraussetzung der Reputationsgemeinschaft. So beantragen Staaten Gutachten der Kommission nicht zuletzt, um in eine Gemeinschaft gleichgesinnter rechtstaatlicher Demokratien mit europäischer Verfassungstradition aufgenommen zu werden¹²⁰. Die Beachtung der Empfehlungen setzt für eine Aufnahme in diesen Kreis dabei die maßgebliche Bedingung.

Mithin zeigen logische Überlegungen und normative Argumente nebst dem Zusammenhang von der Person des Antragstellers und der Beachtung der Gutachten eine konkrete Kausalität mit einer Stoßrichtung, nach der sich eine Anfrage zur Gutachtenerstellung durch den betroffenen Staat positiv auf dessen Beachtung auswirkt, auf. Somit kann die Hypothese *Hoffmann-Riems* durch den statistisch analysierten Zusammenhang und unter Zuhilfenahme theoretischer Überlegungen gestützt werden.

D. Fazit

„[T]he changes proposed [...] pu[t] at serious risks the independence of all parts of the judiciary in Poland“¹²¹ – Die vorgeschlagenen Änderungen schaffen eine ernstzunehmende Gefahr für alle Teile der Justiz in Polen. Deutliche Worte sind das, welche die Venedig-Kommission wählt, um ihren Empfehlungen zur Änderung der Staatslegislation Nachdruck zu verleihen. Deutliche Worte sind das, die allerdings allein nicht dafür ausgereicht haben, den polnischen Gesetzgeber von seinem Vorgehen abzuhalten. Erst auf Druck des Europäischen Gerichtshofs hin hat Polen zumindest teil-

¹¹⁸ *Hoffmann-Riem*, „Soft Law“ und „Soft Instruments“ (Fn. 35), S. 619.

¹¹⁹ *Buquicchino/Granata-Menghini*, The Venice Commission (Fn. 6), S. 249 f.

¹²⁰ *Hoffmann-Riem*, „Soft Law“ und „Soft Instruments“ (Fn. 35), S. 619 f., 629.

¹²¹ CDL-AD(2017)031, § 131.

weise eingelenkt¹²². Dieser Fall scheint den Eindruck zu manifestieren, dass die Venedig-Kommission zwar wortgewandt Gefahren aufzeichnet, diese aber selbst zu bannen nicht im Stande ist.

Aus diesem Grund hat sich die vorliegende Seminararbeit mit der Quantifizierung des Einflusses der Kommission zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit auseinandergesetzt, um zumindest für die Jahre 2015 – 2019 aufzuzeigen, mit welcher Wirkungsmacht diese agiert. Hierzu ist die Venedig-Kommission zunächst als Organ des Europarates vorgestellt worden, welches seit 1990 als unabhängiges Expertengremium den Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in Europa hochhält (B.I.). Die Gutachten der Venedig-Kommission haben sich dabei als maßgebliches Instrument der Einflussnahme herausgebildet (B.II.). So weist das Verfahren mehrere antragsberechtigte Akteure auf, zeichnet sich durch hohe *hard* und *soft law* Standards aus und schließlich finden sich die Gutachten selbst als nicht-bindendes *soft law* wieder, welches aber durchaus normative Argumente zur Befolgung bereithält.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Seminararbeit hat sodann die statistische Analyse bezüglich des Einflusses der Kommission auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit gestanden. Als Maßstab für den Einfluss ist sich auf die Befolgung der Gutachten durch den betroffenen Staat geeinigt worden (C.I.). Dieser Maßstab hat sich in den aufgestellten Hypothesen wiedergefunden, welche alle im Rahmen der Auswertung gestützt werden konnten (C.IV.). So konnte der Einfluss der Venedig-Kommission auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit im Zeitraum von 2015 – 2019 auf eine Befolgung zu 81% durch die betroffenen Staaten quantifiziert werden. Folglich haben Staaten, denen Gutachten der Venedig-Kommission zugegangen sind, in 81% aller Fälle, den Empfehlungen des rein beratenden Expertengremiums Folge geleistet. Mehr noch, in 58% aller Sachverhalte haben die Staaten die Empfehlungen der Kommission in wesentlichen Teilen, oder vollumfänglich beachtet. Nicht nur bestätigt sich damit die Hypothese, betroffene Staaten folgten den Gutachten der Venedig-Kommission im großen Umfang (C.II.1.), sondern auch führt dies die Autorität, welche durch die Gutachten als Instrument der Einflussnahme ausgeht, ausdrücklich vor.

Schließlich hat die vorliegende Seminararbeit in einem zweiten Schritt im Rahmen der deskriptiven und sodann induktiven Statistik einen Zusammenhang zwischen der Person des Antragstellers eines Gutachtens zur richterlichen Unabhängigkeit und deren Beachtung durch den betroffenen Staat festgestellt. Sowohl die Hypothese in Bezug auf die erhobenen Daten in den Jahren 2015 – 2019 (C.II.2.a), als auch die Behauptung in Bezug auf die Gesamtheit aller Gutachten zur richterlichen Unabhängigkeit (C.II.2.b) konnten gestützt werden. Im Ergebnis hat die statistische Analyse unter Zuhilfenahme theoretischer Überlegungen nachgewiesen, dass die durch einen Staat angefragten Gutachten eher Beachtung finden als solche, welche durch einen anderen Akteur angefragt werden.

Im Hinblick auf eine vertiefte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den im Rahmen dieser Seminararbeit erworbenen Erkenntnissen bietet es sich an, die vorgenommene statistische Erhebung sowohl in Umfang als auch in genauerer Analyse der staatlichen Legislationen zu erweitern. Unter Beibehaltung des hier entwickelten Modus der Systematisierung ließe sich eine umfassendere Wirkungsanalyse der Venedig-Kommission anstellen und die hier gestützten Hypothesen präzisieren. Nicht zuletzt sieht sich diese Seminararbeit auch als Impulsgeber für eine weitere wissenschaftliche

¹²² Vgl. CDL-PL-PV(2018)004, S. 7.

Auseinandersetzung mit dem Einfluss eines solchen *soft law* Akteurs wie der Venedig-Kommission.

In conclusio zeigt sich durch die gewonnenen Erkenntnisse die herausgehobene Rolle, welche die Venedig-Kommission seit über 30 Jahren zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit einnimmt. Anhand hoher Standards, wie sie sich auch in der Studie über die Unabhängigkeit des Justizsystems¹²³ wiederfinden, entfalten die zahlreichen Rechtsdokumente der Venedig-Kommission eine normative Autorität, welche sich im großen Umfang in einer Umsetzung der Gutachten niederschlägt. Dies scheint zunächst Hoffnung auf eine strahlende Zukunft des Expertengremiums zu machen, hat sich die Kommission doch auch in den letzten 30 Jahren fortentwickelt und berät nicht mehr (nur) osteuropäische Staaten in Verfassungsfragen, sondern bringt ein vielfältiges Portfolio mit sich, das von der Beratung westeuropäischer Demokratien¹²⁴ zu sich demokratisch neu konstituierenden Staaten¹²⁵ reicht. Dennoch besteht die Gefahr, dass eine solche zunehmende Diversifizierung im Tätigkeitsfeld und insbesondere in der Aufnahme weiterer Mitgliedsstaaten zur Venedig-Kommission die Ausbildung allgemeingültiger Standards zusehend erschwert, könnte etwa die europäische Verfassungstradition nicht mehr als Maßstab für Staaten anderer Kontinente gelten¹²⁶.

Hinzu kommt die unübersehbare Schwäche des *soft law* Charakters der Gutachten: Zwar gibt es normative Argumente und in dieser Seminararbeit erkennbar dargelegte statistische Quantifizierungen, nach der nicht-bindende Empfehlungen befolgt werden. Dennoch zeigen, wie die Auswertung der Hypothesen über den Zusammenhang von Antragsteller und Beachtung der Gutachten belegt haben, sich Staaten, denen Gutachten aufgedrängt werden, unkooperativ. Insbesondere bei einer bewusst herbeigeführten Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit durch den betroffenen Staat selbst besitzt die Venedig-Kommission keine Machtposition, um ihre Empfehlungen durchzusetzen. Doch daraus folgt nicht etwa, dass die Kommission den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit nur garantieren kann, wenn sie auf keinen Widerstand vonseiten des Staates stößt. Vielmehr wirkt die Venedig-Kommission zusammen mit anderen (europäischen) Akteuren wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dem Gerichtshof der Europäischen Union und der Kommission der EU in einem in 32 Jahren zusammengewachsenen europäischen Schutzsystem für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Innerhalb dieses Systems nimmt die Venedig-Kommission ihre Rolle als Ideengeberin für Sollensnormen anhand umfassend ausgebildeter Standards in Gutachten, Studien und Berichten ein. Als Wirkungsverstärker können andere europäische Akteure mit Sanktionsmechanismen auf die Umsetzung der Gutachten durch den Staat Einfluss nehmen und damit die Arbeit der Venedig-Kommission, die sich durch Dialog, rechtsvergleichendes Vorgehen und Rücksichtnahme auf politische und kulturelle Domestizierung ausmacht, komplementieren. Im Zusammenspiel dieses europäischen Schutzsystems ist die Venedig-Kommission auch zukünftig dafür gewappnet, mit deutlichen Worten jede Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit warnend zu artikulieren. Und sie kann sich sicher sein, dass diese deutlichen Worte einen Einfluss auf die Staatslegislation haben werden.

¹²³ Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, Study No. 494/2008 CDL-AD(2010)004.

¹²⁴ Vgl. Spanien: CDL-AD(2017)003.

¹²⁵ Vgl. Ukraine: CDL-AD(2015)027; Kirgisische Republik: CDL-AD(2015)014; Nordmazedonien: CDL-AD(2018)033.

¹²⁶ *de Visser*, Critical Assessment (Fn. 17), S. 1004 – 1008; *Buquicchino/Granata-Menghini*, The Venice Commission (Fn. 6), S. 252 f.

Anhang

Erhebung der Merkmale:

1. CDL-AD(2015)014, Kirgisische Republik:

Person des Antragstellers: Nach § 2 CDL-AD(2015)014 ist die Venedig-Kommission durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSCE/ODIHR) dazu eingeladen worden, zusammen ein Gutachten zu gestalten. Allerdings folgt aus § 1 CDL-AD(2015)014, dass der Impuls der Anfrage vom Vorsitzenden eines Parlamentsausschusses der Kirgisischen Republik ausgegangen ist. Folglich kann in diesem Fall von einer mittelbaren Antragstellung durch den betroffenen Staat ausgegangen werden. Diese findet sich in der Merkmalsausprägung A wieder.

Beachtung des Gutachtens: Im Mittelpunkt des Gutachtens im Zusammenhang mit der richterlichen Unabhängigkeit steht die Rolle des „constitutional chambers“ (§§ 80 – 92 CDL-AD(2015)014). Die Venedig-Kommission kritisiert die geplante Abschaffung der verfassungsrechtlichen Garantie des „constitutional chambers“ und die Eingliederung von diesem in die administrative Staatsstruktur, §§ 83 f. CDL-AD(2015)014. Sie empfiehlt vielmehr, die bestehende Struktur beizubehalten, §§ 91 f. CDL-AD(2015)014. Dieser Empfehlung kommt die Kirgisische Republik nach. So ergibt sich aus dem follow-up auf der Seite 6 CDL-PL-PV(2015)003, dass auf Initiative des Präsidenten der Gesetzesentwurf verworfen worden ist. Mithin handelt es sich um eine vollumfängliche Beachtung mit der Merkmalsausprägung (4).

2. CDL-AD(2015)022, Bulgarien:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2015)022 hat der Präsident der bulgarischen Nationalversammlung die Gutachtenerstellung angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Im follow-up zum Verfahren der bulgarischen Verfassungsänderung konstatiert die Venedig-Kommission auf Seite 7 CDL-PL-PV(2016)002, „the adopted changes were largely implementing the recent constitutional amendments“. Dies legt eine wesentliche Beachtung der Empfehlungen durch Bulgarien nahe. Dennoch ist aus dem Modus der Operationalisierung ein gewichteter Vergleich vorzunehmen, der sich an Kernanliegen der Kommission orientiert. Aus der rein quantitativen Mehrung der Argumente, die sich in einer wiederkehrenden Anzahl an Gutachten seit 1999 einstellt, kann geschlossen werden, dass die Festlegung eines qualitativen Quorums für die Wahl der Mitglieder im „Supreme Judicial Council“ durch die Nationalversammlung ein besonders wichtiges Anliegen der Venedig-Kommission darstellt, §§ 18, 34 – 51 CDL-AD(2015)022. Das bulgarische Parlament ist in seiner Verfassungsänderung dieser Empfehlung erkennbar nachgekommen, § 3 Nr. 1 CDL-REF(2016)010. Mithin setzt Bulgarien dieses Kernanliegen der Venedig-Kommission um. Folglich handelt es sich um eine Beachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (3).

3. CDL-AD(2015)027, Ukraine:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2015)027 hat der Präsident des ukrainischen Parlaments (Verkhovna Rada) und Vorsitzender des Verfassungsausschusses die Gutachtenerstellung angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Im follow-up zum Verfahren der ukrainischen Verfassungsänderung stellt die Venedig-Kommission auf Seite 6 CDL-PL-PV(2016)002 fest, dass das Parlament „practically all recommendations of the Commission“ aufgenommen haben. Dies stellt sie eigens durch ein zweites Gutachten fest, CDL-AD(2015)043. Aus diesem geht dennoch in § 22 CDL-AD(2015)043 hervor, dass nicht alle Empfehlungen durch die Ukraine beachtet worden sind. Dennoch formuliert die Kommission im Wortlaut zwei Kernanliegen – „key recommendations“, § 8 CDL-AD(2015)043. Diese finden sich in der Beförderungs-, Versetzungs- und Absetzungskompetenz des High „Council of Justice“ in § 16 CDL-AD(2015)027 einerseits und in den Anforderungen an die Absetzung der Verfassungsrichter in § 28 CDL-AD(2015)027 andererseits wieder. Nach §§ 13, 19 CDL-AD(2015)043 beachtet die Ukraine diese Kernanliegen umfangreich. Hiernach handelt es sich um eine Beachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (3).

4. CDL-AD(2016)001, Polen:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2016)001 hat der Außenminister Polens die Gutachtenerstellung angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Die Venedig-Kommission hat in ihrem Gutachten CDL-AD(2016)001 dem polnischen Gesetzgeber empfohlen, zum einen in §§ 137 – 141 CDL-AD(2016)001 die Gesetzesänderung zum polnischen Verfassungsgericht abzuändern, und hat zum anderen der polnischen Regierung in §§ 142 f. CDL-AD(2016)001 empfohlen, das Urteil 47/15 des polnischen Verfassungsgericht vom 9. März 2016 zu veröffentlichen. Aus dem follow-up CDL-PL-PV(2016)002 auf Seite 6 f. folgt, dass Polen diesen Empfehlungen nicht nachgekommen ist. Mithin liegt hier ein Fall vollumfänglicher Nichtbeachtung des Gutachtens mit der Merkmalsausprägung (1) vor.

5. CDL-AD(2016)009, Albanien:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2016)009 hat der Vorsitzende des Ausschusses für die Justizreform des albanischen Parlaments die Gutachtenerstellung angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Im follow-up zum Verfahren der verfassungsrechtlichen Justizreform in Bulgarien stellt die Venedig-Kommission auf Seite 7 f. CDL-PL-PV(2016)003 fest, „the text [...] is generally consonant with many of the previous recommendations of the Commission“. Dies legt eine wesentliche Beachtung der Empfehlungen durch Albanien nahe. Dennoch ist aus dem Modus der Operationalisierung ein gewichteter Vergleich vorzunehmen, der sich an Kernanliegen der Kommission orientiert. Als solche können zwei erkannt werden: So sticht durch quantitative Mehrung der Argumente auch durch Anführung eigener gleichgelagerter Gutachten die Frage nach dem Quorum für Mitglieder des „High Judicial Councils“ und des „High Prosecutorial Councils“ hervor, §§ 12 – 20 CDL-AD(2016)009. Ferner legt die Kommission einen Schwerpunkt auf den Rechtsschutz der Richter, die sich einer Amtsüberprüfung gegenübersehen, indem durch qualitative Autoritätsheranziehung der EMRK in § 57 CDL-AD(2016)009 deren Rechte beschrieben werden (s. auch §§ 62 – 68 CDL-AD(2016)009). Im follow-up auf Seite 7 f. CDL-PL-PV(2016)003 führt die Venedig-Kommission lediglich einen Einwand gegen die Komplexität der Institutionen an, nicht aber welche bei der Umsetzung der benannten Kernanliegen. Folglich handelt es sich um eine Beachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (3).

6. CDL-AD(2016)016, Russland:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2016)016 hat der erste Vertreter des Vorsitzenden des Rechtsausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarates die Gutachtenerstellung zum Verfassungsentwurf des Verfassungsgerichts angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch einen anderen Akteur als den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist B.

Beachtung des Gutachtens: Die Venedig-Kommission empfiehlt dem russischen Gesetzgeber in den §§ 38 – 45 CDL-AD(2016)016 den internationalen Standards nachzukommen und das Gesetz über das Verfassungsgericht in erheblichen Punkten, insbesondere in der Kompetenz des Gerichts, über den Vollzug von Urteilen des EGMR zu entscheiden, zu ändern. Zwar begrüßt die Kommission im follow-up CDL-PL-PV(2017)001 auf Seite 10, dass das Verfassungsgericht das Gesetz konstruktiv auslegt. Dennoch ist der russische Gesetzgeber den Empfehlungen der Kommission in keiner Weise nachgekommen, S. 10 CDL-PL-PV(2017)001. Mithin liegt hier ein Fall vollumfänglicher Nichtbeachtung des Gutachtens mit der Merkmalsausprägung (1) vor.

7. CDL-AD(2016)017, Georgien:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2016)017 haben der Leiter der präsidentiellen Administration im Auftrag des georgischen Präsidenten und der ständige Vertreter Georgiens im Europarat im Auftrag des georgischen Parlaments und der georgischen Regierung die Gutachtenerstellung angefragt. Beide Akteure treten dabei als solche des georgischen Staates auf. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Im follow-up CDL-PL-PV(2017)002 formuliert die Venedig-Kommission auf Seite 6, dass „a number of improvements“ durch den Staat stattgefunden hat. Dies legt eine wesentliche Beachtung der Empfehlungen durch Georgien nahe. Dennoch ist aus dem Modus der Operationalisierung ein gewichteter Vergleich vorzunehmen, der sich an Kernanliegen der Kommission orientiert. Davon finden sich drei im Gutachten wieder, § 64 CDL-AD(2016)017. Einerseits empfiehlt die Venedig-Kommission im Rahmen einer quantitativen Mehrung der Argumente in §§17 – 28, und besonders in § 20 CDL-AD(2016)017 mit Aufzählung vorheriger Gutachten die strenge Amtszeitbegrenzung der Richter durch eine Übergangsregel abzuändern. Zweitens führt die Kommission im Rahmen einer sich auf eine Europäische Verfassungstradition berufenden qualitativen Autoritätsheranziehung in § 48 CDL-AD(2016)017 den Verzicht auf das hohe Quorum der Beschlussfassung in der Plenarsitzung an, §§ 42 – 50 CDL-AD(2016)017. Zuletzt empfiehlt die Kommission, den Transfer in die Plenarsitzung auf Antrag eines Richters abzuändern, §§ 37 – 42, 64 Nr. 3 CDL-AD(2016)017. Den ersten beiden Kernanliegen kommt Georgien durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts nach, indem es die von der Venedig-Kommission mit Einwenden versehenen Gesetzesänderung als verfassungswidrig deklariert, S. 7 CDL-PL-PV(2017)002. Lediglich das letzte Kernanliegen bleibt nicht umgesetzt. Im Rahmen des gewichteten Vergleichs gehen so die beiden umgesetzten Kernanliegen dem nicht-umgesetzten vor. Folglich handelt es sich um eine Beachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (3).

8. CDL-AD(2016)025, Kirgisische Republik:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2016)025 hat der Vorsitzende des Ausschusses über Verfassungsänderungen des kirgisischen Parlaments die Gutachtenerstellung durch die Venedig-Kommission in Zusammenarbeit mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSCE/ODIHR) angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Im follow-up CDL-PL-PV(2016)004 formuliert die Venedig-Kommission auf Seite 8, dass „some of the key recommendations had been addressed“. Im Zusammenhang mit dem Schutz der richterlichen Unabhängigkeit finden sich im Gutachten zwei Kernanliegen der Kommission wieder. So zeigt sich anhand der Quantität in der Argumentation von §§ 44 – 64 CDL-AD(2016)025 und der hinzukommenden Kumulierung eigener Gutachten die Wichtigkeit der Empfehlung, Art. 97 der angestrebten Verfassungsänderung abzulehnen, um die Unabhängigkeit des „Constitutional Chambers“ nicht zu gefährden. Ferner empfiehlt die Kommission, den in Art. 94 8-1 der Verfassungsänderung angedachten richterlichen Verzicht auf Privatsphäre nicht umzusetzen, § 81 CDL-AD(2016)025. Dies stellt sich wegen Anführung qualitativer Autorität durch Art. 17 ICCPR als Kernanliegen dar, vgl. § 79 CDL-AD(2016)025. Durch eine Gegenüberstellung der Verfassungsvorhaben vor und nach dem Gutachten CDL-AD(2016)025 kann in CDL-REF(2016)002 die Beachtung von diesem genauestens festgestellt werden. So ist Art. 97 der angestrebten Verfassungsänderung nicht mehr im Verfassungsentwurf wiederzufinden, S. 35 CDL-REF(2016)002. Auch Art. 94 8-1 ist weggefallen, S. 31 CDL-REF(2016)002. Dennoch soll durch Art. 94 9 des Verfassungsentwurfs eine neue Beschränkungsmöglichkeit für Richter durch die Verfassung eingeführt werden, S. 32 CDL-REF(2016)002; S. 8 CDL-PL-PV(2016)004. In der Gesamtschau des gewichteten Vergleichs setzt sich allerdings durch die Umsetzung der Kernanliegen eine Beachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (3) durch.

9. CDL-AD(2016)026, Polen:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2016)026 hat der Generalsekretär des Europarates die Gutachtenerstellung angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch einen anderen Akteur als den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist B.

Beachtung des Gutachtens: Das Gutachten CDL-AD(2016)026 folgt dem Gutachten CDL-AD(2016)001 in der Analyse zur Umsetzung der gemachten Empfehlungen durch den polnischen Gesetzgeber und die polnische Regierung (§ 121 CDL-AD(2016)026) und formuliert ferner (wiederholend) Sollbestimmungen für ebendiese. Im Mittelpunkt steht hierbei die Aufforderung der Venedig-Kommission, die am 9. März und 11. August 2016 durch das polnische Verfassungsgericht gefällten Urteile anzuerkennen und diese zu veröffentlichen, §§ 125 – 131 CDL-AD(2016)026. Aus dem follow-up CDL-PL-PV(2016)004 geht auf Seite 7 hervor, dass Polen dieser Aufforderung nicht nachgekommen ist, sondern die polnische Regierung vielmehr versucht, den Verfassungskonflikt fort dauern zu lassen. Mithin liegt hier ein Fall vollumfänglicher Nichtbeachtung des Gutachtens mit der Merkmalsausprägung (1) vor.

10. CDL-AD(2016)034, Ukraine:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2016)034 hat der ukrainische Präsident die Gutachtenerstellung zum Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Im follow-up CDL-PL-PV(2017)003 auf Seite 7 f. formuliert die Venedig-Kommission explizit „three main recommendations“, anhand derer sie die Umsetzung ihrer Empfehlungen durch die Ukraine misst. So führt sie zunächst aus, dass eine feste, maximale Nummer an Mitgliedern für die Prüfungsausschüsse durch das Gesetz selbst festgelegt werden soll, § 69 Nr. 1 CDL-AD(2016)034. Das Gesetz lässt dies aber immer noch offen und überlässt die Ausgestaltung der Regierung und dem Parlament, S. 7 CDL-PL-PV(2017)003. Ferner empfiehlt die Kommission das Gesetz dahingehend zu ändern, dass eine Richterammer, die von bestehender Rechtsprechung abweichen möchte, eine solche Entscheidung der Großen Kammer überlassen muss, § 69 Nr. 2 CDL-AD(2016)034. Das angenommene Gesetz überlässt der (kleinen) Kammer hier die Entscheidung und weicht somit von der Empfehlung der Venedig-Kommission ab, S. 7 CDL-PL-PV(2017)003. Lediglich das letzte Kernanliegen, dass anders als von der Ukraine vorgesehen, keine zweijährige Frist nach Ende der politischen Laufbahn zur Bewerbung ans Verfassungsgericht besteht, setzt die Ukraine um, S. 7 f. CDL-PL-PV(2017)003. In der Gesamtschau des gewichteten Vergleichs ergibt sich so eine Asymmetrie mit zwei nicht umgesetzten Kernanliegen. Mithin handelt es sich um eine Nichtbeachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (2).

11. CDL-AD(2017)001, Slowakei:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2017)001 hat der slowakische Präsident die Gutachtenerstellung bezüglich dreier Fragen zur Ernennung der Verfassungsrichter angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Die Venedig-Kommission hat in der Beantwortung der Fragen festgehalten, dass der Präsident sich an die Urteile des Verfassungsgericht zu halten hat, §§ 73 – 76 CDL-AD(2017)001. Aus dem follow-up CDL-PL-PV(2018)001 auf Seite 6 geht erkennbar hervor, dass der Präsident dieser Forderung nachgekommen ist. Ferner hat die Kommission weitere Empfehlungen festgehalten, die künftige Verfassungskonflikte verhindern sollen, § 77 CDL-AD(2017)001. Im follow-up spricht die Venedig-Kommission davon, dass „[t]he recent judgment of the First Senate had followed this recommendation“, S. 9 CDL-PL-PV(2017)004. Mithin handelt es sich um eine vollumfängliche Beachtung mit der Merkmalsausprägung (4).

12. CDL-AD(2017)003, Spanien:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2017)003 hat der Vorsitzende des Monitoring-Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarates die Gutachtenerstellung zur Änderung des spanischen Verfassungsgerichtsgesetzes angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch einen anderen Akteur als den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist B.

Beachtung des Gutachtens: Im Mittelpunkt des Gutachtens steht die durch die Gesetzesänderung neu eingeführte Kompetenz des Verfassungsgerichts, selbst Urteile vollstrecken zu können, § 70 CDL-AD(2017)003. Die Venedig-Kommission formuliert, dass die Trennung zwischen Urteilsfindung und Durchsetzung dieser sich in unterschiedlichen Institutionen wiederfinden soll, um die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts zu erhöhen, § 53 CDL-AD(2017)003. Der spanische Gesetzgeber ist dieser Forderung nicht nachgekommen und das Verfassungsgericht hat Strafzahlungen als Vollzugsmaßnahmen festgesetzt, S. 18 CDL-PL-PV(2017)004. Mithin liegt hier ein Fall vollumfänglicher Nichtbeachtung des Gutachtens mit der Merkmalsausprägung (1) vor.

13. CDL-AD(2017)011, Armenien:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2017)011 hat der armenische Justizminister die Gutachtenerstellung zum Gesetzesentwurf eines Verfassungsgerichtsgesetzes angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Im Gutachten formuliert die Venedig-Kommission im § 106 CDL-AD(2017)011 im Wortlaut „main recommendations“, die als die vier Kernanliegen der Kommission im Gutachten gesehen werden können. Nach dem follow-up auf Seite 5 CDL-PL-PV(2018)003 kommt der armenische Gesetzgeber drei Kernanliegen, namentlich der Beschränkung der strafrechtlichen Haftung bei Urteilen (§§ 35 – 44 CDL-AD(2017)011), der Beschränkung der prozessualen Kompetenzen des Verfassungsgerichtspräsidenten (§§ 52 – 59 CDL-AD(2017)011) und des Inkrafttretens der Urteile durch die Veröffentlichung dieser auf der Internetseite des Gerichts (§§ 94 – 98 CDL-AD(2017)011), nach. Lediglich das Kernanliegen zur genaueren Ausgestaltung des Wahlverfahrens (§ 14 CDL-AD(2017)011) findet keine Umsetzung, sondern nur einen generellen Verweis auf die Verfassung, S. Seite 5 CDL-PL-PV(2018)003. Im Rahmen des gewichteten Vergleichs folgt indes eine gemehrte Umsetzung der Kernanliegen, weshalb eine Befolgung in wesentlichen Teilen durch den Staat mit der Merkmalsausprägung (3) vorliegt.

14. CDL-AD(2017)018, Bulgarien:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2017)018 hat der Monitoring-Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarates die Gutachtenerstellung zum Justizsystemgesetz angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch einen anderen Akteur als den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist B.

Beachtung des Gutachtens: Die Venedig-Kommission formuliert im Gutachten explizit im Wortlaut sechs „key recommendations“, § 112 CDL-AD(2017)018. Die weitere Entwicklung, die nach Gutachtenerstellung in Bulgarien eingetreten ist, findet sich im follow-up über die Internetseite der Venedig-Kommission unter „<https://www.venice.coe.int/WebForms/followup/?index=0>“ (letzter Zugriff am 23.05.22) wieder. Dort hält die Kommission fest: „One recommendation was addressed partially [...] [o]therwise [...] the law examined stays in force with no relevant changes“. Hieraus kann geschlossen werden, dass eines der Kernanliegen Umsetzung gefunden hat, während in allen anderen Sachbereichen Bulgarien nicht den Empfehlungen aus dem Gutachten CDL-AD(2017)018 nachgekommen ist. Mithin handelt es sich um eine Nichtbeachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (2).

15. CDL-AD(2017)020, Ukraine:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2017)020 hat der Präsident des ukrainischen Parlaments die Gutachtenerstellung angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Im follow-up CDL-PL-PV(2018)002 formuliert die Venedig-Kommission auf Seite 8, „the Verkhovna Rada adopted a law which seems to satisfy the requirements of the Venice Commission“. Dem vorweggegangen ist ein sich nicht im Einklang mit den Empfehlungen der Kommission befindlicher Gesetzesentwurf zur Institutionalisierung eines Anti-Korruptionsgerichts durch den ukrainischen Präsidenten, S. 7 CDL-PL-PV(2018)002. Wegen der zusätzlichen Drohung des IWF, bei nicht-Beachtung der Empfehlungen Kreditzahlungen einzustellen, ist die Ukraine

der Forderung aus § 73 CDL-AD(2017)020 nachgekommen, internationalen Experten mehr Gewicht bei der Ernennung der Richter zuzusprechen. Dennoch findet sich auf Seite 8 CDL-PL-PV(2018)002 ein neuer Einwand der Venedig-Kommission bezüglich der Berufung in Fällen vor Errichtung des Anti-Korruptionsgerichts wieder. Dieser steht in der Bedeutung allerdings hinter dem Kernanliegen der Einflussnahme durch internationale Experten, vgl. S. 6 CDL-PL-PV(2019)001. Es liegt folglich nur eine Beachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (3) vor.

16. CDL-AD(2017)031, Polen:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2017)031 hat der Präsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarates die Gutachtenerstellung angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch einen anderen Akteur als den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist B.

Beachtung des Gutachtens: Die Venedig-Kommission formuliert in den §§ 128 – 131 CDL-AD(2017)031, dass die geplanten Gesetzesvorhaben zum Nationalen Rat der Judikative und zum „Supreme Court“ die richterliche Unabhängigkeit erheblich gefährden. In § 130 CDL-AD(2017)031 stellt die Kommission daher „key aspects“ heraus, deren Beachtung maßgeblich ist, um den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in Polen aufrechtzuerhalten. Aus dem follow-up CDL-PL-PV(2018)002 geht auf Seite 7 hervor, dass der Justizminister aufgrund der Gesetze 131 Präsidenten und Vize-Präsidenten polnischer Gerichte entfernt hat. Ferner zeigt S. 7 CDL-PL-PV(2018)004: „In 2018 the legislative amendments were put into practice“. Damit deutet sich auf den ersten Blick eine vollumfängliche Nichtbeachtung an. Indes hat der polnische Gesetzgeber auf Druck des EuGH allerdings die rückwirkende Regel zur früheren Pensionierung der „Supreme Court“ Richter rückgängig gemacht, S. 7 CDL-PL-PV(2018)004. Bei der Anzahl an durch die Venedig-Kommission ausdrücklich formulierten „key aspects“, denen der polnische Gesetzgeber nicht nachgekommen ist, handelt es sich mithin dennoch um eine Nichtbeachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (2).

17. CDL-AD(2018)011, Serbien:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2018)011 hat der serbische Justizminister die Gutachtenerstellung zur Verfassungsänderung im Bereich der Justiz angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Die Venedig-Kommission hat in ihrem Gutachten zur serbischen Verfassungsänderung, die den Bereich der Justiz umfasst, sechs „main recommendations“ festgehalten, § 92 CDL-AD(2018)011. Im Anschluss an das Gutachten hat die serbische Regierung mit einem neuen Verfassungsentwurf reagiert, den die Kommission in einem eigenen Memorandum auf die Umsetzung der vorherig angebrachten Empfehlungen überprüft hat, CDL-AD(2018)023. Aus diesem geht hervor, dass der neue Verfassungsentwurf dem Gutachten CDL-AD(2018)011 vollumfänglich nachkommt, § 36 CDL-AD(2018)023. So formuliert die Venedig-Kommission im follow-up CDL-PL-PV(2018)003 auf Seite 7: „[...] the new version of the amendments complied not only with the main but also with the other recommendations [...]“. Mithin handelt es sich um eine vollumfängliche Beachtung mit der Merkmalsausprägung (4).

18. CDL-AD(2018)015, Montenegro:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2018)015 hat der Justizminister Montenegros die Gutachtenerstellung angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Im Mittelpunkt der Empfehlung der Venedig-Kommission stehen Mechanismen zur Verhinderung eines Stillstandes bei der Besetzung des „Judicial Councils“, §§ 23 – 43 CDL-AD(2018)015. So schlägt die Kommission vor, dass einzelne „alte“ Mitglieder des „Councils“ so lange geschäftsführend im Amt verbleiben, bis sich die politische Möglichkeit ergeben hat, deren Nachfolger zu wählen, §§ 40 – 42 CDL-AD(2018)015. Dieser Empfehlung kommt Montenegro nach und beschließt die Gesetzesänderung, S. 6 CDL-PL-PV(2018)003. Mithin handelt es sich um eine vollumfängliche Beachtung mit der Merkmalsausprägung (4).

19. CDL-AD(2018)017, Rumänien:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2018)017 haben der rumänische Präsident und der Monitoring-Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung des Europarates die Gutachtenerstellung angefragt. Folglich liegt eine Antragstellung durch den betroffenen Staat (der Präsident), aber auch durch ein Organ, welches nicht im betroffenen Staat konstituiert ist (die Parlamentarischen Versammlung des Europarates) vor. Mithin nimmt das Merkmal *Person des Antragstellers* eine zweifache Merkmalsausprägung (A) und (B) an.

Beachtung des Gutachtens: Die Venedig-Kommission betont in ihrem Gutachten, dass die Gesetzesvorhaben zu Richtern und Staatsanwälten die Fähigkeit haben, „[to] undermine the independence of judiciary and its members“, § 164 CDL-AD(2018)017. Aus diesem Grund stellt die Kommission eine Vielzahl an Empfehlungen in § 165 CDL-AD(2018)017. Zwar geht aus dem follow-up CDL-PL-PV(2018)004 auf Seite 6 hervor, dass die Regel für die frühere Pensionierung von Richtern verschoben worden ist und dass das rumänische Verfassungsgericht eine Vielzahl von Vorhaben für verfassungswidrig erklärt hat. Allerdings ist der Rest der Regelungen in Kraft getreten. Nach der Operationalisierung, die dem Modus des gewichteten Vergleichs folgt, sind indes die Kernanliegen der Venedig-Kommission im Gutachten herauszuarbeiten. Im gesamten Gutachten lassen sich hierbei Bezugnahmen auf eine qualitative Autorität feststellen, die sich in der Studie der Venedig-Kommission zur richterlichen Unabhängigkeit (vgl. § 13 CDL-AD(2018)017), dem Hinzuziehen der EMRK (vgl. § 125 CDL-AD(2018)017), oder in Ausprägungen einer Europäischen Verfassungstradition (vgl. § 114 CDL-AD(2018)017) ausfindig machen lässt. Mithin lassen sich alle Empfehlungen in diesem Nahbereich der richterlichen Unabhängigkeit als Kernanliegen qualifizieren. Aus dem follow-up CDL-PL-PV(2018)004 auf Seite 6 folgt, dass der rumänische Gesetzgeber diesen in einem nur kleinen Maß nachkommt. Mithin handelt es sich um eine Nichtbeachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (2).

20. CDL-AD(2018)028, Malta:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2018)028 haben die Vorsitzende des Rechtsausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und der maltesische Justizminister die Gutachtenerstellung angefragt. Folglich liegt eine Antragstellung durch den betroffenen Staat (der Justizminister), aber auch durch ein Organ, welches nicht im betroffenen Staat konstituiert ist (die Parlamentarischen Versammlung des Europarates) vor. Mithin nimmt das Merkmal *Person des Antragstellers* eine zweifache Merkmalsausprägung (A) und (B) an.

Beachtung des Gutachtens: Die Venedig-Kommission formuliert im Gutachten explizit im Wortlaut „main recommendations“, von denen drei im Zusammenhang mit der richterlichen Unabhängigkeit stehen, § 145 CDL-AD(2018)028. So formuliert die Kommission Empfehlungen für die Wahl der Richter und auch für die richterliche Disziplin, welche sich durch qualitative Autoritätshinzuziehung des EGMR (vgl. §§ 30, 47, 50 CDL-AD(2018)028) und der Studie zur Unabhängigkeit des Justizsystems (vgl. § 44 CDL-AD(2018)028) als Kernanliegen herausstellen. Ferner führt die Venedig-Kommission durch Anführung von eigenen Studien (§§ 77 f. CDL-AD(2018)028) im Wege der qualitativen Autorität die Empfehlung als Kernanliegen an, dass Urteile des Verfassungsgerichts über die Gültigkeit von Gesetzen *erga omnes* Wirkung entfalten sollen,

§ 79 CDL-AD(2018)028. Die Beachtung dieser Empfehlungen kann dabei nicht nur am follow-up CDL-PL-PV(2019)002 auf Seite 6 f. abgelesen werden, sondern die Kommission hat auch in ihrem Gutachten CDL-AD(2020)006 die Umsetzung der Empfehlungen geprüft. Dabei geht erkennbar hervor, dass die Empfehlungen zur Richterwahl und zum System der richterlichen Disziplin Umsetzung gefunden haben, §§ 106 CDL-AD(2020)006. Lediglich die *erga omnes* Wirkung der Urteile des Verfassungsgerichts hat keine Beachtung gefunden, § 80 – 84 CDL-AD(2020)006. Mithin handelt es sich um eine Beachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (3).

21. CDL-AD(2018)032, Kasachstan:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2018)032 hat der Vorsitzende des „High Judicial Council“ der Republik Kasachstan die Gutachtenerstellung zum Konzeptpapier der Reform des „High Judicial Councils“ angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Im follow-up CDL-PL-PV(2019)001 formuliert die Venedig-Kommission auf Seite 7: „[...] [T]he law incorporated many of the elements of the Concept Paper which had been assessed positively by the Venice Commission“ und „[t]he new law therefore seemed to introduce many improvements“. Dies legt eine wesentliche Beachtung der Empfehlungen durch Kasachstan nahe. Dennoch ist aus dem Modus der Operationalisierung ein gewichteter Vergleich vorzunehmen, der sich an Kernanliegen der Kommission orientiert. Als Kernanliegen lässt sich aufgrund quantitativer Mehrung der Argumente auch im Verweis auf eine Vielzahl an früheren Gutachten die Rolle des Präsidenten bei der Auswahl der Richter und Mitglieder des „High Judicial Council“ feststellen, §§ 14 – 27 CDL-AD(2018)032. Zwar finden sich auch andere Empfehlungen der Kommission wieder, § 99 CDL-AD(2018)032. Allerdings formuliert die Venedig-Kommission im follow-up explizit im Wortlaut, dass „[...] the opinion`s central recommendation remained unaddressed“, womit sich diese auf den Einfluss des Präsidenten auf die Institution bezieht, S. 7 CDL-PL-PV(2019)001. Durch dieses explizite Hervorheben und die quantitative Mehrung ist davon auszugehen, dass das Kernanliegen nicht beachtet worden ist. Mithin handelt es sich um eine Nichtbeachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (2).

22. CDL-AD(2018)033, Nordmazedonien:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2018)033 hat der Premierminister Nordmazedoniens die Gutachtenerstellung zur Änderung des Gerichtsgesetzes angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Im follow-up CDL-PL-PV(2019)002 formuliert die Venedig-Kommission auf Seite 8: „The amendments [...] were in line with the Venice Commission’s recommendations [...]“. Hierzu prüft sie im Gutachten CDL-AD(2019)008 unter anderem die Empfehlungen aus dem Gutachten CDL-AD(2018)033 auf ihre Umsetzung durch Nordmazedonien. Indes kommt sie zum Schluss, dass „[...] a significant number of its previous recommendations are followed“, § 64 CDL-AD(2019)008. Ferner formuliert die Kommission, dass ausstehende, noch nicht beachtete Empfehlungen nun durch einen neuen Gesetzesentwurf aufgenommen worden sind, §§ 60 f., 66 CDL-AD(2019)008. Mithin handelt es sich um eine vollumfängliche Beachtung mit der Merkmalsausprägung (4).

23. CDL-AD(2019)004, Ungarn:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2019)004 hat der ungarische Justizminister die Gutachtenerstellung zu einer Gesetzesänderung der Verwaltungsgerichte angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Im follow-up CDL-PL-PV(2019)002 formuliert die Venedig-Kommission auf Seite 6, dass mehrere Kernanliegen („main recommendations“), wie vom ungarischen Justizminister angeführt, durch ein Änderungsgesetzes umgesetzt werden sollen. Insbesondere die Empfehlung der Kommission, ein effektives richterliches Rechtsmittel gegen die Auswahl der Richter durch den Justizminister einzuführen (§ 118 CDL-AD(2019)004), hat findet sich im Änderungsentwurf wieder. Allerdings ist die Einführung der Verwaltungsgerichte zunächst aufgegeben und auf unbestimmte Zeit verschoben worden, S. 6 CDL-PL-PV(2019)002. Dennoch sind die Kernanliegen der Kommission durch den Staat beachtet worden, denn die Umsetzung eines solchen Administrativjustizsystems liegt in der Entscheidungsgewalt des nationalen Gesetzgebers, § 111 CDL-AD(2019)004. Folglich handelt es sich um eine Beachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (3).

24. CDL-AD(2019)009, Georgien:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2019)009 hat der Präsident des georgischen Parlaments die Gutachtenerstellung angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Die Venedig-Kommission formuliert im Gutachten explizit im Wortlaut fünf „key recommendations“, § 67 CDL-AD(2019)009. Darunter die Empfehlungen, Abstimmungen im „High Judicial Council“ offen stattfinden zu lassen und Gründe für Ablehnungen zu nennen, die dann mit Rechtsmitteln angefochten werden können (§§ 32 – 40 CDL-AD(2019)009). Zwar ist der Zugriff auf das Plenarsitzungsprotokoll CDL-PL-PV(2019)003 gesperrt und aus CDL-PL-PV(2019)003syn ergibt sich, dass die Reaktion auf das Gutachten zu Georgien besprochen worden ist. Allerdings ergibt sich aus der Internetseite der Venedig-Kommission unter der Kategorie „Follow-Up“ eine Übersicht ähnlich den follow-ups aus den Protokollen der Plenarsitzung. Unter dem Link „<https://www.venice.coe.int/WebForms/followup/?index=3>“ [letzter Zugriff am 23.05.22] stellt die Kommission unter anderem die Entwicklungen für Georgien dar. Aus diesen folgt, dass Georgien zwar die Voraussetzungen für „non-judges“ entsprechend der Empfehlung der Kommission verworfen hat. Andererseits sind die weiteren Kernanliegen nicht beachtet worden. Nach dem Modus der Operationalisierung, der einen gewichteten Vergleich vorsieht, überwiegt die Nichtbeachtung

der Kernanliegen. Mithin handelt es sich um eine Nichtbeachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (2).

25. CDL-AD(2019)024, Armenien:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2019)024 hat der armenische Justizminister die Gutachtenerstellung zu einem Gesetzespaket über das Justizsystem angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist A.

Beachtung des Gutachtens: Die Venedig-Kommission formuliert im Gutachten explizit im Wortlaut sechs „main recommendations“, § 62 CDL-AD(2019)024. Hinzu kommt ferner eine Empfehlung bezüglich der angedachten früheren Pensionierung von Verfassungsrichtern, die sich durch eine quantitative Mehrung von früheren Gutachten als Kernanliegen herausstellt, §§ 57 – 60 CDL-AD(2019)024. Aus dem follow-up CDL-PL-PV(2019)004 geht auf Seite 7 erkennbar hervor, dass einige dieser Kernanliegen umgesetzt worden sind. Zwar finden sich immer noch zwei Einwände der Kommission wieder, die sich darin einstellen, dass in diesen Sachbereichen keine Änderung des Gesetzes stattgefunden hat. Allerdings hat Armenien die frühere Pensionierung mit einem der Empfehlung nachkommenden Mechanismus abgeändert und die Freiwilligkeit dieser in den Mittelpunkt gestellt, S. 7 CDL-PL-PV(2019)004. Mithin ergibt sich daraus aufgrund des gewichteten Vergleichs eine Asymmetrie zugunsten der umgesetzten Kernanliegen. Folglich handelt es sich um eine Beachtung in wesentlichen Teilen mit der Merkmalsausprägung (3).

26. CDL-AD(2019)027, Ukraine:

Person des Antragstellers: Nach § 1 CDL-AD(2019) hat der Vorsitzende des Monitoring-Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarates die Gutachtenerstellung zum Gesetzesentwurf bezüglich des „Supreme Courts“ und der richterlichen Räte angefragt. Mithin handelt es sich um eine Antragstellung durch einen anderen Akteur als den betroffenen Staat. Die Ausprägung ist B.

Beachtung des Gutachtens: Die Venedig-Kommission formuliert im Gutachten explizit im Wortlaut drei „main recommendations“, welche sich einerseits mit den Reformen des „High Judicial Councils“ und der „High Qualification Commission of Judges“ (§§ 17 – 30 CDL-AD(2019)027), ferner mit der Reduzierung der Richter am „Supreme Court“ (§§ 31 – 62 CDL-AD(2019)027) und zuletzt mit Disziplinarmaßnahmen gegenüber Richtern (§§ 63 – 74 CDL-AD(2019)027) befassen, § 85 CDL-AD(2019)027. Mangels Vorliegens des Plenarprotokolls CDL-PL-PV(2020)001 aufgrund der Coronapandemie, ist auf die Internetseite der Venedig-Kommission zurückzugreifen, „<https://www.venice.coe.int/WebForms/followup/?index=4>“ [letzter Zugriff am 23.05.22]. Dort findet sich eine follow-up Übersicht zum Gutachten CDL-AD(2019)027. Daraus geht hervor, dass das ukrainische Verfassungsgericht einige Inhalte, insbesondere die Reduzierung der Richter am „Supreme Court“, in dem umgesetzten Gesetzesvorhaben für verfassungswidrig hält. Allerdings hat der ukrainische Gesetzgeber auch auf dieses Urteil noch nicht reagiert und zu keiner Umsetzung der Empfehlungen der Venedig-Kommission beigetragen. Mithin liegt hier ein Fall vollumfänglicher Nichtbeachtung des Gutachtens mit der Merkmalsausprägung (1) vor.

Ausprägung der Beachtung des Gutachtens [x_j]	Absolute Häufigkeit [n_j]	Relative Häufigkeit [n_j/n]
(1)	5	19,23%
(2)	6	23,08%
(3)	10	38,46%
(4)	5	19,23%
Σ	26	100%

Häufigkeitstabelle (Tabelle 1)

Person des Antragstellers	Beachtung des Gutachtens
A: durch betroffenen Staat	(4), (3), (3), (1), (3), (3), (3), (2), (4), (3), (3), (4), (4), (2), (3), (2), (4), (3), (2), (3)
B: durch anderen Akteur	(1), (1), (1), (2), (2), (2), (3), (1)

Tabelle 2

Beachtung im Ver- hältnis zu Median	Antragstellung durch betroffenen Staat, A	Antragstellung durch anderen Akteur, B	Σ
> Median	5	0	5
< Median	5	7	12
Σ	10	7	17

Kontingenztafel (Tabelle 3), Mediantest