

II. Die Tschechische Republik

1. Einleitung

Die Regelung des Verhältnisses der Rechtsordnung der Tschechischen Republik zum Völker- und später auch zum Gemeinschaftsrecht hat zahlreiche Stadien durchlaufen. Das ursprünglich streng dualistische Konzept, das vor der Wende fast ausnahmslos zur Anwendung kam und das die innerstaatliche Rechtsordnung vor einem Eindringen ausländischer, bzw. westlicher Einflüsse schützen sollte, wurde nach der Wende durch einen, durch die Inkorporierung der menschenrechtlichen Abkommen modifizierten, Dualismus ersetzt.

Erst am 18. Oktober 2001 hat das Parlament der Tschechischen Republik eine bedeutsame Verfassungsänderung¹ verabschiedet, welche die Etappe dieses dualistischen Ansatzes zum Völkerrecht beendete und darüber hinaus die geplante Übertragung eines Teils der Kompetenzen der tschechischen Staatsorgane an die Europäischen Gemeinschaften ermöglichte. Diese Änderung war nicht nur die Folge des Bestrebens der Tschechischen Republik, möglichst rasch den europäischen Strukturen beizutreten; sie reagierte damit auch auf eine Reihe praktischer Schwierigkeiten, welche die bisherige, nur die Menschenrechte wahrnehmende verfassungsrechtliche Regelung mit sich brachte. Die generelle Öffnung der tschechischen Rechtsordnung für die externen Rechtssysteme brachte andererseits jedoch gleichzeitig tiefe Einschnitte in die bis dahin bestehenden Kompetenzen des tschechischen Verfassungsgerichts, Völkerrecht als Maßstab der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen anzuwenden; dadurch wurde das Ausmaß der angestrebten Völkerrechtsfreundlichkeit der tschechischen Verfassung stark relativiert.

¹ Verfassungsgesetz vom 18.10. 2001, welches das Verfassungsgesetz des Tschechischen Nationalrates Nr. 1/1993 Sbírka zákonů (weiter nur Sb.), die Verfassung der Tschechischen Republik, i.d.F. späterer Vorschriften ändert, Nr. 395/2001 Sb.

2. Die Gründe der Öffnung der tschechischen Rechtsordnung für überstaatliche Rechtsordnungen

Die Wende des Jahres 1989 brachte der damaligen föderalen Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik nicht nur die Öffnung ihrer Grenzen im eigentlichen Sinne, sondern auch eine lang ersehnte „Öffnung“ auf zahlreichen Gebieten des politischen, wissenschaftlichen und kulturellen Lebens. Die veränderte Atmosphäre beeinflusste unmittelbar auch den Bereich der Gesetzgebung und kam u.a. in dem Wunsch zum Ausdruck, die früher von der westlichen Welt dicht abgeschirmte und autoritäre Rechtsordnung an die äußeren Rechtssysteme (wieder-) anzuknüpfen.

Wenig Zweifel gab es deswegen darüber, dass es zu dieser Anknüpfung kommen sollte und eigentlich auch musste. Wie tief sie in das innerstaatliche Rechtssystem eingreifen sollte, mit welchen rechtlichen Instrumenten sie umgesetzt werden sollte – das hingegen wurde diskutiert. Durch die Vorbereitungen der entsprechenden verfassungsrechtlichen Regelungen zog sich wie ein roter Faden ein Konflikt zwischen den Vertretern zweier Richtungen. Die eine, die von der Ignoranz des früheren Regimes gegenüber den völkerrechtlich formulierten Menschenrechten geprägt war, versuchte, den Menschenrechtsverträgen – und nur ihnen – den höchsten Rang in der Rechtsordnung zu verleihen; dieses Konzept hat sich im Jahre 1993 in der tschechischen Verfassungsordnung durchgesetzt. Die andere Strömung bemühte sich, das Völkerrecht als Ganzes auf eine höhere Ebene zu heben; dieses zweite Projekt musste bis 2001 auf seine Umsetzung warten. Mit Ausnahme von bestimmten, besonders qualifizierten Menschenrechten konnte daher die Stellung mancher „übriger“ völkerrechtlicher Normen im tschechischen Recht bis zum Jahr 2001 nur als unklar bezeichnet werden.

Der starke Akzent auf die völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrumente gestaltete auch die Zuständigkeiten und die Tätigkeit des Verfassungsgerichts auf völkerrechtlichem Gebiet. Seit seiner Gründung begleitete es zahlreiche seiner Entscheidungen mit Analysen einschlägiger Bestimmungen der Menschenrechtsverträge, wies auf Entscheidungen internationaler Menschenrechtsorgane hin und bemühte sich, mit der verfassungsrechtlichen Lücke zu leben. Auf Dauer war dies jedoch sicher keine befriedigende Situation. Zur Feststellung, ob eine völkerrechtliche Norm einen menschenrechtlichen Charakter hatte, fehlten objektive, zuverlässige Kriterien.

Die Verfassungsänderung, die am 1. Juni 2002 in Kraft trat, hat die Mehrzahl der kritischen Punkte der bisherigen Regelung beseitigt; darüber hinaus erweiterte sie die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts um die präventive Kontrolle völkerrechtlicher Verträge und ebnete den Weg Tschechiens nach Europa. Der Preis dafür war eine vom Parlament erwünschte Reduzierung der Kompetenzen des Verfassungsgerichts, die nationalen Rechtsakte am Völkerrecht zu messen. Der Grund hierfür lag höchstwahrscheinlich in dem Bemühen, der nationalen Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten eine stärkere Position in der Rechtsordnung einzuräumen. Das Bemühen derjenigen, die schon 1993 versucht hatten, eine breite Öffnung der nationalen Rechtsordnung gegenüber internationalen Regelungen durchzusetzen, hat dadurch nur in beschränkter Weise Früchte getragen.

3. Das gewählte Modell der Einbeziehung des Völkerrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung

a) Allgemeine Inkorporationsregel und die Einbeziehung des Gewohnheitsrechts

Die Verfassung der Tschechischen Republik in der Fassung aus dem Jahre 1993² beinhaltete keine allgemeine Regelung des Verhältnisses der Tschechischen Republik zu völkerrechtlichen Regelungen. Die Praxis bediente sich, falls notwendig, des Rechtsstaatsprinzips, das in Art. 1 Verf. verankert war.³ Vor allem in der Lehre waren jedoch die Stimmen deutlich, die eine Erweiterung des Begriffs des demokratischen Rechtsstaates und des Inhalts von Art. 1 Verf. in dem Sinne verlangten, nicht nur die Bindung des Staates an das nationale Recht, sondern auch an das

² Das Verfassungsgesetz des Tschechischen Nationalrates Nr. 1/1993 Sb., die Verfassung der Tschechischen Republik, i.d.F. späterer Vorschriften.

³ Art. 1 Verf. i.d.F. aus dem Jahre 1993 lautete: „Die Tschechische Republik ist ein auf der Achtung der Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers begründeter souveräner, einheitlicher und demokratischer Rechtsstaat.“ Nr. 1/1993 Sb.

völkerrechtliche Gewohnheitsrecht und das Völkervertragsrecht explizit zu formulieren.⁴

Die offiziellen Vorbereitungen zum Entwurf der Verfassungsänderung führten zu dem Schluss, dass in die Rechtsordnung ein Hinweis auf die völkerrechtlichen Regelungen und den aus ihnen folgenden Verpflichtungen, die von der Tschechischen Republik respektiert werden, eingegliedert werden sollte. Unter den „Regelungen“ wurden vor allem die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts bzw. die gewohnheitsrechtlichen Normen des allgemeinen Völkerrechts mit *ius cogens* Charakter verstanden; unter „Verpflichtungen“ fielen dann alle vertraglichen Vereinbarungen der Tschechischen Republik mit völkerrechtlichen Subjekten, die sie binden – nicht nur diejenigen Verträge, denen das Parlament zugestimmt hat, sondern auch Regierungs- oder ministerielle Verträge sowie einseitige Akte des Staates, die Rechtsakte einiger internationaler Institutionen und sonstige Verpflichtungen rechtlichen Charakters.⁵ Diese Regelung sollte den Gesetzesmotiven zum Regierungsentwurf zufolge jedoch nicht dazu führen, dass den völkerrechtlichen Regelungen der Charakter einer unmittelbar anwendbaren Rechtsquelle des nationalen Rechts verliehen worden wäre; sie sollte auch nicht bedeuten, dass die völkerrechtlichen Normen „gleich mit den Rechtsquellen im formellen Sinne angewandt werden sollen“.⁶

Im Unterschied zu diesem Konzept des Regierungsentwurfs hat sich das Parlament im letzten Stadium der Erörterungen für eine vereinfachte Lösung entschieden: In Art. 1 Abs. 2 Verf. wird erklärt, dass die Tschechische Republik „ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen einhält“.⁷ Diese Vorschrift wird als Ausgangspunkt der Tätigkeit der Staatsorgane gesehen; gleichzeitig soll damit ausgedrückt werden, dass ein Verhalten, das im Widerspruch zu völkerrechtlichen Regelungen stünde, die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Tschechischen Re-

⁴ Vgl. J. Kysela/ Z. Kühn, Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy 7 (2002), 301 ff.

⁵ Gesetzesmotive zum Regierungsentwurf der Verfassungsänderung, Parlamentsdruck Nr. 884, 21.3. 2001, S. 12; <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?C=364&T=k1998psp3t&E=doc>.

⁶ *Ibid.*, S. 6.

⁷ Art. 1 Abs. 2 Verf. lautet nun: „Die Tschechische Republik hält ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen ein.“

publik zur Folge hätte.⁸ Konkret solle sie sich vor allem in der Praxis des Parlaments widerspiegeln, z.B. in seinen Reaktionen auf die Entscheidungen des EGMR, des UN-Sicherheitsrates usw., die häufig eine Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen darstellen.⁹ Weiter bekräftige diese Norm die Stellung des Völkerrechts gegenüber dem tschechischen Verfassungsgericht, das mit ihrer Hilfe als Auslegungsmittel die eventuell „undichten“ Stellen der Verfassungsänderung überbrücken kann.

Die Stellung des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts in der tschechischen Rechtsordnung bleibt selbst nach der Verfassungsänderung unklar. In der Lehre¹⁰ wird diskutiert, ob unter den „völkerrechtlichen Verpflichtungen“ nach Art. 1 Abs. 2 Verf. neben vertraglichen Normen auch Regelungen des Gewohnheitsrechts verstanden werden sollen und können. Nach Auffassung derjenigen, die in der Formulierung von Art. 1 Abs. 2 Verf. einen Hinweis auf gewohnheitsrechtliche Regelungen sehen,¹¹ hat der Begriff „völkerrechtliche Verpflichtungen“ im Völkerrecht eine feststehende Bedeutung. Es handele sich nicht nur um Verpflichtungen aus dem internationalen Vertragsrecht, sondern um Verpflichtungen aus jeglichen völkerrechtlichen Regelungen. In diesem Zusammenhang wird mit den Definitionen der „Verpflichtungen“ in der Jurisprudenz des Internationalen Gerichtshofs¹² sowie der Auslegung der International Law Commission argumentiert. Diese habe in ihrem Kommentar zum Entwurf der Bestimmungen über die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidrige Handlungen aus dem

⁸ Gesetzesmotive (Fn. 5), S. 12.

⁹ S. J. Kysela/ Z. Kühn (Fn. 4), S. 303.

¹⁰ S. z.B. J. Malenovský, Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník 141 (2002), 928 ff.; V. Pavlíček, Ze stanoviska k vládnímu návrhu změny Ústavy ČR, in: V. Pavlíček a kol. (Hrsg.), Suverenita a Evropská integrace, Praha 1999, 309 ff.; J. Filip, Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR, Právní zpravodaj 11 (2001), S. 5.

¹¹ Vor allem J. Malenovský (Fn. 10), 928 ff.; ders., Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému, Brno 2008, S. 506.

¹² Z.B. United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran, Judgment, I.C.J. Reports 1980, S. 3.

Jahre 2001¹³ als „Quelle“ der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten nicht nur die Verträge bezeichnet, deren Partei sie sind, sondern auch „sonstige“ Quellen, z.B. das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht.

Unbeantwortet bleibt auch die Frage, ob ggf. die gewohnheitsrechtlichen Bestimmungen in der innerstaatlichen Rechtsordnung direkt angewandt werden können. Aus der Tatsache, dass der Gesetzgeber den Charakter der direkt anwendbaren Rechtsnormen in Art. 10 Verf. ausdrücklich nur den vertragsrechtlichen und nicht etwa den gewohnheitsrechtlichen Regelungen verliehen hat, lässt sich ableiten, dass dies eher nicht der Fall sein soll. Diese Meinung wird auch von der Äußerung der Gesetzesmotive¹⁴ zum Regierungsentwurf unterstützt, wonach der Inhalt von Art. 1 Abs. 2 Verf. „nicht bedeutet“, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen „gleich den Rechtsquellen im formellen Sinne“ angewandt werden sollen.

b) Einbeziehung völkerrechtlicher Verträge in die innerstaatliche Ordnung

aa) Die Lage bis zur Verabschiedung der Verfassungsänderung

Weder die erste Nachkriegsverfassung der Tschechoslowakischen Republik, die nach dramatischen rechtspolitischen Diskussionen¹⁵ durch die Nationalversammlung im Jahre 1948 als Verfassung einer „Volksdemokratie“¹⁶ verabschiedet wurde, noch die „Verfassung der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik“ aus dem Jahre 1960¹⁷ beinhalteten eine Regelung des Verhältnisses der nationalen Rechtsordnung zu völkerrechtlichen Vertragsregelungen; diese Problematik verblieb auf der Ebene der wissenschaftlichen Untersuchungen.

¹³ Rapport de la Commission du droit international, 53e session, A/56/10, Nations Unies, New York 2001, S. 62.

¹⁴ Gesetzesmotive (Fn. 5), S. 7.

¹⁵ S. z.B. V. Procházka, Ústava devátého května a její první výročí, Právník 1949, 102 ff.

¹⁶ Ústava Československé republiky, Sbírka zákonů a nařízení republiky Československé, Nr. 150/1948 Sb.

¹⁷ Ústava Československé socialistické republiky, Sbírka zákonů Československé socialistické republiky, Nr. 100/1960 Sb.

Interessante Ergebnisse brachte dazu die I. Staatliche Arbeitskonferenz für Völkerrecht in Prag im Jahre 1954. Im Gutachten des Kabinetts für Völkerrecht der Akademie der Wissenschaften zur Problematik der Transformation völkerrechtlicher Verträge in das innerstaatliche Recht wurde unter dem Gesichtspunkt der damaligen Rechtsordnung jegliche Notwendigkeit einer Umwandlung der durch die ČSSR beschlossenen Verträge in die innerstaatliche Ordnung zum Zwecke ihrer innerstaatlichen allgemeinen Verbindlichkeit – aus heutiger Sicht vielleicht überraschend – zurückgewiesen. Nach dieser Stellungnahme „werden völkerrechtliche Verträge der Tschechoslowakischen Volksrepublik Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung an dem Tag, an dem diese rechtskräftig abgeschlossen wurden, und haben die Kraft eines Gesetzes. Sind sie auch entsprechend veröffentlicht worden, erwerben sie gleichzeitig innerstaatliche Wirkung, mit Ausnahme solcher Fälle, in denen der völkerrechtliche Vertrag nach seiner ausdrücklichen Bestimmung oder nach seinem Charakter den Erlass von innerstaatlichen Ausführungsvorschriften erfordert. Selbst in diesen Fällen erwerben jedoch diejenigen Teile des Vertrags, die eine besondere Ausführungsvorschrift nicht erfordern, eine sofortige Wirkung. Unter dem Gesichtspunkt der geltenden tschechoslowakischen Rechtsordnung und der heutigen Praxis gibt es keine Notwendigkeit einer Transformation völkerrechtlicher Verträge.“¹⁸

Dieses Gutachten beruhte angeblich auf der „kategorischen Ablehnung der dualistischen Theorie als eines Ausdrucks der kapitalistischen Rechtslehre“.¹⁹ Vom praktischen Standpunkt aus hat sich diese Überzeugung darauf gestützt, dass die Verfassung aus dem Jahre 1948 keine ausdrückliche Regelung der Transformation hatte sowie auf ihren Art. 9 Abs. 3 Verf. über die Bindung der Richter an die volksdemokratische Rechtsordnung, unter der nicht nur die Gesetze, sondern offenbar auch die völkerrechtlichen Verträge verstanden werden sollten. Die Methode, wonach einige Gesetze ihre Anwendbarkeit ausdrücklich davon abhängig machen, dass kein völkerrechtlicher Vertrag etwas Abweichendes bestimmt,²⁰ bezeichnete das Gutachten als überflüssig und dadurch unnötig.

¹⁸ Studie z mezinárodního práva I, 1955, 67 ff.

¹⁹ Nach A. Wagner, K vnitrostátní obecné závaznosti norem vyplývajících z mezinárodních smluv, Právník 1981, 986 ff.

²⁰ Z.B. § 71 des Gesetzes Nr. 51/1948 Sb., § 606 ZPO.

Diese Meinung wurde von denjenigen Vertretern der Lehre nicht unterstützt, die als Voraussetzung innerstaatlicher Anwendung völkerrechtlicher Bestimmungen die Notwendigkeit eines weiteren Ausdrucks des staatlichen Willens sahen; die Form dieses Aktes blieb jedoch offen.²¹ Auch die Praxis neigte zunehmend der dualistischen Theorie zu, die jedoch nicht das Eindringen der „westlichen“ Werte, sondern im Gegenteil den endgültigen Einfluss der sozialistischen Staatorgane über die Anwendung völkerrechtlicher Rechtsnormen sicherte. Die fehlende Bestimmung über die Stellung völkerrechtlicher Verträge gegenüber der innerstaatlichen Ordnung²² führte im Ergebnis zu einer unklaren Rechtslage; als ein möglicher Ausweg wurde erwähnt, der durch den Staatspräsidenten vollendeten Ratifikation die Rolle einer Transformation zuzusprechen.²³

Die Antwort auf die Frage, ob zu der innerstaatlichen Anwendung völkerrechtlicher Regelungen ein nationaler Rechtsakt erforderlich ist, änderte sich im Laufe der Zeit offensichtlich. So fiel sie z.B. im Falle des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte aus dem Jahre 1966²⁴ in der Fachliteratur im Jahre 1969 noch eher positiv,²⁵ im Jahre 1978 typischerweise schon nur negativ aus. Mit der Begründung, dass die innerstaatliche Rechtsordnung alle in den Pakten beinhalteten Rechte völlig garantiere, wurde diese Fragestellung als „unnötig“ bezeichnet. Die gewünschte Konsequenz dieser Haltung war die Feststellung, dass „die Bestimmungen beider Pakte in der ČSSR bzw. in ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung weder unmittelbar gelten noch sich die natürlichen und juristischen Personen auf diese im Rah-

²¹ S. V. *Outrata*, *Mezinárodní právo veřejné*, 1960, 38 ff.; *M. Potočný*, *Mezinárodní právo veřejné*, 1978, 94 ff.

²² Die damalige Rechtsordnung beinhaltete einige Ausnahmen: z.B. § 2 des Gesetzes Nr. 97/1963 Sb. über das internationale Privat- und Prozeßrecht; § 3 des Gesetzes Nr. 101/1963 Sb. – Kodex des internationalen Handels.

²³ *O. Kunz*, *Mezinárodní aspekty ochrany lidských práv*, *Právník* 1978, 602 ff.

²⁴ Beide Pakte wurden im Rahmen einer Verordnung des Außenministers vom 10.5. 1976, Nr. 23/1976 Sb. veröffentlicht, jedoch nur in tschechischer Sprache. Für die ČSSR traten sie am 23.3. 1976 in Kraft.

²⁵ *J. Chaloupek*, *Pojem a předmět mezinárodně právní ochrany lidských práv a základních svobod*, *Právník* 1969, 670 ff.

men der tschechoslowakischen Rechtsordnung direkt berufen können“.²⁶ Aus der Tatsache, dass „[...] jeder Staat das Recht hat, sein politisches, soziales und kulturelles System frei zu wählen“, wurde später abgeleitet, dass sich die Staaten durch die Pakte verpflichteten, die in den Pakten enthaltenen Verpflichtungen umzusetzen. Die Bürger seien zwar die Adressaten dieser Rechte, nicht jedoch Subjekte der völkerrechtlichen Normen. Die Pakte regelten nicht unmittelbar die rechtliche Stellung des Einzelnen, sondern bestimmten einen gewissen Standard, welchen ihre Parteien auf ihren Territorien garantieren müssten.²⁷ In der Praxis ging es vor allem darum, die Möglichkeit einer direkten Anwendbarkeit der Bestimmungen des IPbürgR über die Ausreise- und Einreisefreiheit (Art. 12), Meinungsfreiheit (Art. 19) und Versammlungsfreiheit (Art. 21) auszuschließen.

Die geänderte politische Situation nach der Wende führte auch zu neuen Ansätzen und theoretischen Konzepten in diesem Bereich.

Die Entwürfe der Verfassung – zunächst für die Föderation, dann für die Republik – deuten darauf hin, dass die innerstaatliche Ordnung ursprünglich für das Völkerrecht breit geöffnet werden sollte. Teil 8, Art. 8 eines Arbeitsentwurfs der föderalen Verfassung vom August 1991 enthielt eine Regelung über den gesetzlichen Vorrang aller völkerrechtlichen Verträge und ihre unmittelbare Wirkung im innerstaatlichen Recht. Gleichzeitig umfasste er eine Bestimmung über die Übertragung bestimmter staatlicher Attribute an internationale Organisationen.

Der Regierungsentwurf der nie in Kraft getretenen Verfassung der Tschechischen Republik von 1991²⁸ reagierte in seinen Bestimmungen über die Einbeziehung der menschenrechtlichen Verträge in das innerstaatliche Recht zweifellos auf die Ignoranz des früheren Regimes gegenüber dem internationalen Menschenrechtsschutz und das damit verbundene Fehlen entsprechender Mechanismen, welche die innerstaatliche Rechtsordnung dem Völkerrecht geöffnet hätten. Die völkerrechtlichen Verträge wurden zu diesem Zweck in zwei Kategorien eingeteilt.

²⁶ O. Kunz (Fn. 23), S. 609.

²⁷ M. Srnská, *Socialistická koncepce ochrany lidských práv v mezinárodním právu*, 1983, 66–67.

²⁸ Česká národní rada, VII. volební období, Tisk 152, http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_01.htm; s. D. Jílek, *Mezinárodněprávní pohled na ustanovení článku 10 Ústavy České republiky*, *Časopis pro právní praxi*, 1993, 112–113.

Die menschenrechtlichen Abkommen sollten verfassungsgesetzlichen Rang erwerben, die „übrigen“ einen bloßen Gesetzesrang haben; beide Gruppen der Verträge sollten „unmittelbar verbindlich“ sein (Art. 10 Verf.).

§ 2 des Einführungsgesetzes zur Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten von 1991,²⁹ einem Grundrechtskatalog mit Verfassungsrang, der am 8. Februar 1991 in Kraft trat, brachte die erste verbindliche Regelung des Verhältnisses der nationalen Ordnung gegenüber völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrumenten. Er stellte fest, dass die von der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik ratifizierten und verkündeten völkerrechtlichen Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten auf ihrem Gebiet allgemein verbindlich sind und ihren eigenen Gesetzen vorgehen. Über die Stellung anderer völkerrechtlicher Normen hat sich die Charta – was letztlich auch inhaltlich nicht ihre Aufgabe war – nicht geäußert.

Nach dem Zerfall der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik zum 1. Januar 1993 wurde diese Regelung Vorbild des ursprünglichen Art. 10 der Verfassung der Tschechischen Republik vom 16. Dezember 1992.³⁰ Nach der bis zu der Verfassungsänderung im Jahre 2002 geltenden Regelung wurden die ratifizierten und verkündeten völkerrechtlichen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch welche die Tschechische Republik gebunden war, „unmittelbar verbindlich“ und bekamen Vorrang vor den Gesetzen.

Diese partielle Inkorporierungsregelung ließ eine Reihe von Fragen offen. Die Verfassung nahm keine Stellung zu sonstigen – anderen als menschenrechtlichen – völkerrechtlichen Abkommen. Die Gesetzgebung reagierte auf diese Lücke mit zahlreichen einfachen speziellen Gesetzen mit Verweisen auf einzelne völkerrechtliche Verträge, denen vor den konkreten gesetzlichen Bestimmungen Vorrang gegeben wurde.³¹

²⁹ Verfassungsgesetz Nr. 23/1991 Sb.

³⁰ S. Fn. 2.

³¹ S. z.B. Gesetz *über den Aufenthalt der Ausländer* (Ausländergesetz), Nr. 326/1999 Sb.

Nicht ganz klar waren weiter die Umrisse der Kategorie der „Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“.³² Ganz

³² Nach dem Verfassungskommentar aus dem Jahre 1994 ging die Praxis davon aus, dass der Oberbegriff „Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten“ bzw. „völkerrechtliche Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten“ nach Art. 10 Verf. (1992) ein Begriff des Völkerrechts sei und als solcher nach den völkerrechtlichen Regelungen ausgelegt werden müsse. Die Einheitlichkeit der Rechtsordnung verlange jedoch, dass in der innerstaatlichen Ordnung diese Verträge vor allem im Rahmen der Systematik und der geltenden Bestimmungen der Verfassung, der *Charta der Grundrechte* sowie sonstiger Bestandteile der Verfassungsordnung ausgelegt würden. Folglich verstand der Kommentar unter „völkerrechtlichen Verträgen über Menschenrechte und Grundfreiheiten“ solche Verträge, die Rechte und Freiheiten, die in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* aus dem Jahre 1948 enthalten sind, umfassten; diese haben die UN-Mitgliedstaaten als solche erklärt und sich verpflichtet, in ihren Rechtsordnungen ihre Erfüllung zu garantieren: Zusammen mit den beiden UN-Menschenrechtspakten bildeten sie ein Ganzes, zu dessen Werten sich die Tschechoslowakei bekannt habe; einige ihrer Bestimmungen seien direkt in die *Charta der Grundrechte* übertragen.

Die Lehre (z.B. J. Malenovský, *Mezinárodní smlouvy o lidských právech a čs. ústavní právo*, Právník 1992, 933 ff.) nahm zu dieser Problematik differenzierter Stellung: Gezweifelt wurde vor allem an der Omnipotenz der Auslegung nach der Systematik der innerstaatlichen *Charta der Grundrechte*, und zwar wegen der fehlenden Übereinstimmung des Begriffs „Menschenrechte und Grundfreiheiten“ nach Art. 49 bzw. 10 Verf. (1992) mit der Terminologie der Charta: Ihr Titel heiße zwar „*Die Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten*“, jedoch seien nur im 2. Kapitel – wie in Art. 10 und 49 Verf. –, „Menschenrechte und Grundfreiheiten“ genannt (in Teil 1 wiederum „Grundrechte und Grundfreiheiten“). Selbst wenn diese Konstruktion so ausgelegt werden könnte, als ob sich der Umfang von Art. 10 bzw. 49 Verf. bloß auf die Rechte des 2. Kapitels der Charta erstrecken sollte (nicht enthalten wären z.B. Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten, wirtschaftliche und soziale Rechte oder das Recht auf gerichtlichen und anderen Rechtsschutz), spräche dagegen u.a. einer der Hauptgedanken des Gesetzes Nr. 182 vom 16. Juni 1992 *über das Verfassungsgericht*, dessen § 72 Abs. 1 lit. a eine Verfassungsbeschwerde mit einem Verstoß gegen die „Grundrechte oder Grundfreiheiten“ (und nicht etwa bloß Menschenrechte) bedingte und dadurch den verfassungsgerichtlichen Schutz aller in der *Charta der Grundrechte* enthaltenen Rechte ermöglichte.

Sowohl die Regierung, als auch das Parlament neigten zur eher großzügigen Auslegung des Begriffs „Menschenrechte“: Sie qualifizierten als „völkerrechtliche Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten“ nicht nur solche Dokumente, die materiell-rechtlich die Grundrechte regeln, sondern auch solche,

ungelöst blieb die Problematik der Stellung diverser „mensenrechtlicher“ Bestimmungen, die nicht in einem Vertragswerk konzentriert waren, sondern auf verschiedene bilaterale oder inhaltlich gemischte internationale Abkommen verstreut waren. Unklar ließ diese Regelung auch die Frage der Stellung der vorkonstitutionellen völkerrechtlichen Verträge sowie solcher Verträge, die gar nicht oder nur mit enormer Verspätung veröffentlicht wurden.

Trotz dieser Tatsachen wurden mit der Klassifizierung der Verträge als „mensenrechtlich“ wichtige rechtliche Folgen verknüpft: Mit dieser Eigenschaft verband die Verfassung z.B. die Konsequenz ihrer „unmittelbaren Verbindlichkeit“. Um die Auslegung dieses Begriffs bemühten sich sowohl das Verfassungsgericht als auch die Rechtswissenschaft.³³ Das Verfassungsgericht erklärte in einer seiner Entscheidungen pragmatisch, dass „unmittelbar verbindliche“ Bestimmungen Vorrang vor Gesetzen haben und als solche (von den allgemeinen Gerichten) angewandt werden müssen,³⁴ damit waren jedoch weitere Probleme – wie etwa die Überlappung der Begriffe der „unmittelbaren Verbindlichkeit“ mit der „unmittelbaren Anwendbarkeit“ völkerrechtlicher Normen – auch nicht gelöst. In der Theorie wurde in diesem Zusammenhang u.a. diskutiert, ob es aus der Perspektive der Gewaltenteilung richtig war, die erst nach der Verkündung des Vertrags eingetretene „unmittelbare Verbindlichkeit“ von den durch die Exekutive gesetzten und nicht konsequent geregelten Fristen zur obligatorischen Veröffentlichung in der

die zum Schutz eines der Grundrechte bloß beigetragen haben. Bestandteil dieser Kategorie wurden deswegen auch Verträge, die verfahrensrechtliche Regelungen vor einem internationalen Organ zur Kontrolle der Einhaltung der Menschenrechte enthalten oder sogar solche Verträge, die seine Zusammenstellung oder die Art des Wechsels seiner Mitglieder – wie etwa Protokoll Nr. 2 zur UN-Folterkonvention – bestimmten.

³³ Zur Auslegung der „unmittelbaren Verbindlichkeit“ s. V. Týč, Několik poznámek ke vztahu mezinárodních smluv a českého pracovního práva, Právník 10/11 (1997), 863 ff.

³⁴ Entscheidung Nr. 127 vom 14.10. 1997, I ÚS 322/96, Sbírka nálezů a usnesení 9 (1997-III. Teil), S. 168.

Sammlung der völkerrechtlichen Verträge³⁵ abhängig gemacht zu haben.³⁶

Eine grundsätzliche Stellung zum normativen Inhalt von Art. 10 Verf. hat das Verfassungsgericht nicht bezogen; mit der Anwendung seiner einzelnen Komponenten wurde es jedoch während seiner Tätigkeit stets konfrontiert. Vor allem entschied es in Fällen eines gerügten Widerspruchs zu völkerrechtlichen Bestimmungen, ob diese Regelungen in die Kategorie der in Art. 10 Verf. genannten Verträge eingeordnet werden können – d.h. ob sie „ratifizierte und verkündete völkerrechtliche Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten, an welche die Tschechische Republik unmittelbar gebunden ist“, darstellen.

Diese Klassifizierung war dadurch erschwert, dass das Verfassungsgericht nicht nur die völkerrechtlichen Normen als Prüfungsmaßstab anwenden konnte und musste, die für die Tschechische Republik erst nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung verbindlich wurden. In solch einem Fall konnte es sich an dem Verfahren gemäß Art. 39 Abs. 4 Verf. orientieren, das für den parlamentarischen Zustimmungsbeschluss eine Drei-Fünftel-Mehrheit aller Abgeordneten und aller anwesenden Senatoren verlangte. Meistens war es hingegen gezwungen, solche völkerrechtlichen Regelungen anzuwenden, die vor diesem Zeitpunkt entstanden waren und für deren Qualifikation als „mensenrechtliche“ kein besonderes legislatives Verfahren zur Verfügung stand. In solch einer Situation entschied das Verfassungsgericht selbst über die Frage der Subsumtion unter Art. 10 Verf., indem es faktisch die Rolle des Gesetzgebers übernahm.³⁷

Die durch Art. 10 Verf. inkorporierten Verträge behielten ihren völkerrechtlichen Charakter. Bei der inhaltlichen Klassifizierung als „mensenrechtlich“ konnte sich das Verfassungsgericht deswegen nicht auf das Kriterium der bestehenden oder fehlenden Nähe ihrer Regelungsgegenstände zu Bestimmungen der innerstaatlichen Charta der Grund-

³⁵ Vgl. § 5 und 10 des Gesetzes Nr. 309/1999 Sb. über die Gesetzessammlung und die Sammlung der völkerrechtlichen Verträge.

³⁶ Vgl. *J. Malenovský*, *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště*, 2000, 68 ff.

³⁷ *S. M. Hošková*, *Das Völkerrecht als Maßstab verfassungsrechtlicher Entscheidungen in einigen ost- und mitteleuropäischen Staaten*, in: J.A. Frowein, T. Marauhn (Hrsg.), *Grundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, 1998, 483 ff.

rechte und Grundfreiheiten³⁸ beschränken, deren Systematik aus der Kategorie der „Menschenrechte und Grundfreiheiten“ sowohl die „Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten“ wie auch die „wirtschaftlichen und sozialen Rechte“ ausgeschlossen hatte – eher stützte es sich bei der Auslegung völkerrechtlicher Normen auf das *Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge* aus dem Jahre 1969.³⁹

Den Ansatz der Autonomie der völkerrechtlichen Bestimmungen gegenüber dem innerstaatlichen Recht hat das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung Nr. 53 vom 13. Mai 1998 bestätigt,⁴⁰ in der es sich mit der Auslegung des Begriffs „Ausweisung“ gemäß Art. 1 Abs. 1 des Protokolls Nr. 7 zur EMRK auseinandergesetzt hat. Es kam zu dem Schluss, dass „Ausweisung“ nach der EMRK und dem Protokoll ein völkerrechtlicher Begriff sei, der im Verhältnis zur innerstaatlichen Rechtsordnung autonom und von der innerstaatlichen Definition völlig unabhängig sei.

Bei der formell-rechtlichen Klassifizierung prüfte das Verfassungsgericht zunächst, ob es sich um ein völkerrechtliches „Abkommen“ handelte. Automatisch schloss es aus dieser Gruppe insbesondere die Empfehlungen der Organe internationaler Organisationen aus.

So hat es z.B. in der Begründung des Urteils zum Ruhegehalt der Militär- und Polizeiangehörigen vom 28. Februar 1996 abgelehnt, die ILO Empfehlung Nr. 68 anzuwenden, und zwar mit dem Hinweis, dass „[...] die Empfehlungen der IAO nicht allgemein den Charakter eines völkerrechtlichen Vertrags haben“.⁴¹

Im Gegensatz dazu wurde der Status der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen in einer Fußnote zur „Liste der angewandten Vorschriften“ z.B. im Band XVI der Sammlung der Beschlüsse und Urteile aus dem Jahre 1999 folgendermaßen erhellt: „Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde zwar

³⁸ S. M. Hošková, Die Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten der ČSFR, EuGRZ 18 (1991), 369-374.

³⁹ Verkündet als Nr. 15/1988 Sb.

⁴⁰ Entscheidung Nr. 53 vom 13.5. 1998, Pl. ÚS 25/97, Sbírka nálezů a usnesení 11 (1998-II. Teil), S. 37.

⁴¹ Entscheidung Nr. 16 vom 28.2. 1996, Pl. ÚS 9/95, Sbírka nálezů a usnesení 5 (1996-I. Teil), 107 ff.

nicht ratifiziert und nicht in der Gesetzessammlung verkündet, sie wird jedoch für einen Bestandteil des allgemeinen Völkerrechts gehalten und die Tschechische Republik bekennt sich zu ihren Prinzipien.“⁴²

Handelte es sich um ein völkerrechtliches Abkommen, beantwortete das Verfassungsgericht die Frage, ob das Abkommen „ratifiziert und verkündet“ wurde.

In der Begründung zu dem oben erwähnten Urteil vom 28. Februar 1996 stellte es z.B. fest, dass das Abkommen der ILO Nr. 158/1982 über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses weder von der Tschechischen Republik noch von ihren Rechtsvorgängern ratifiziert und in der offiziellen Sammlung der Gesetze verkündet wurde und daher kein völkerrechtliches Abkommen nach Art. 10 Verf. darstelle. Betreffend die Bedingung der Verkündung, hat sich das Verfassungsgericht im Urteil vom 15. Februar 1994 über das Abkommen über den Kampf gegen die Diskriminierung bei der Ausbildung dahin geäußert, dass es seinen Art. 4 nicht anwenden könne, weil dieses Abkommen bisher nicht verkündet wurde, und aus diesem Grund keinesfalls Vorrang vor dem Gesetz haben könne.⁴³

Die Tatsache, ob die Tschechische Republik durch ein Abkommen „gebunden“ ist, stellte das Verfassungsgericht aufgrund einer Stellungnahme des Auswärtigen Amtes fest.⁴⁴

Um zu entscheiden, ob ein Abkommen im konkreten Fall anwendbar war, bediente sich das Gericht auch einer – über die des Art. 10 Verf. hinausgehenden – zusätzlichen Kategorisierung. Einen Grund zur Ablehnung der Anwendung eines Vertrags als Abkommen nach Art. 10 Verf. fand z.B. das Plenum des Verfassungsgerichts im Mangel an Bestimmtheit seiner Vorschriften. Im Urteil Pl. ÚS 3/94⁴⁵ kam es zu dem Schluss, dass das ILO-Abkommen Nr. 122 über die Beschäftigungspoli-

⁴² „Liste der angewandten Vorschriften“, Sbíрка nálezu a usnesení 16 (1999–IV. Teil), S. XI (Fn. 1).

⁴³ Entscheidung Nr. 7 vom 15.2. 1994, Pl. ÚS 35/93, Sbíрка nálezu a usnesení 1 (1993, 1994-I.Teil), 51 ff.

⁴⁴ S. J. Malenovský, Glosy k výkladu článku 10 české ústavy v praxi ústavních orgánů, Právník 1996, 809 ff.

⁴⁵ Entscheidung Nr. 38, 12.7. 1994, Pl. ÚS 3/94, Sbíрка nálezu a usnesení 1 (1993, 1994-I.Teil), 279 ff.

tik „wegen seines rein programmatischen und nicht regulatorischen Charakters“ nicht in diese Kategorie falle.

In einigen Entscheidungen begründete jedoch das Verfassungsgericht seine positive oder negative Entscheidung zur Anwendung eines völkerrechtlichen Abkommens entweder überhaupt nicht oder nur sehr kursorisch. In der Entscheidung vom 9. April 1997 hat es sich auf die Feststellung beschränkt, dass ein völkerrechtlicher Vertrag – in diesem Fall das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* vom 20. November 1989 – „zweifelloso“ den Charakter eines völkerrechtlichen Vertrags über die Menschenrechte und Grundfreiheiten habe.⁴⁶

Auch in der Begründung zur Entscheidung Nr. 59 vom 30. November 1994⁴⁷ machte es weitere Gründe zu seiner negativen Klassifizierung nicht geltend; es stellte bloß fest, dass weder bestimmte Resolutionen des UN-Wirtschafts- und Sozialrates noch die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats – obwohl sie inhaltlich mit der behandelten Sache zusammenhängen – „den Charakter eines völkerrechtlichen Vertrags nach Art. 10 Verf. haben“.

bb) Die aktuelle Rechtslage

Art. 10 Verf. in seiner durch das Verfassungsgesetz Nr. 395 vom 18. Oktober 2001⁴⁸ novellierten Fassung stellt fest, dass die verkündeten völkerrechtlichen Verträge, deren Ratifizierung das Parlament zugestimmt hat, Bestandteil der Rechtsordnung sind; falls diese völkerrechtlichen Verträge etwas anderes als innerstaatliche Gesetze bestimmen, werden die Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge angewandt.⁴⁹

Die Hypothese des ersten Teiles dieser Norm – d.h. von Art. 10 Verf. vor dem Strichpunkt – besteht aus vier Elementen: Die Verträge müssen ratifiziert werden; das Parlament hat ihrer Ratifizierung zugestimmt; sie binden die Tschechische Republik in der Gegenwart und sie wurden offiziell verkündet.

⁴⁶ Entscheidung Nr. 41 vom 9.4. 1997, Pl. ÚS 31/96, Sbíрка nálezu a usnesení 7 (1997), S. 284.

⁴⁷ Entscheidung Nr. 59 vom 30.11. 1994, Pl. ÚS 5/95, Sbíрка nálezu a usnesení 2 (1993, 1994–II. Teil), 155 ff.

⁴⁸ S. Fn. 1.

⁴⁹ Art. 10 Verf. (2001), Wortlaut siehe Anhang.

(1) Kriterium: Die Ratifikation

Der Begriff der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge nach Art. 63 Abs. 1 lit. b Verf. ist im Verfassungstext nicht näher erläutert. Der Verfassungskommentar aus dem Jahre 1997⁵⁰ stellt fest, dass üblicherweise unter Ratifikation die Billigung eines Vertragsaktes verstanden wird, der „im Namen der Republik“ vereinbart wurde; es wird damit der Wille des Staates bestätigt, durch den Vertrag gebunden zu sein.

Die Zuständigkeit, völkerrechtliche Verträge zu schließen und zu ratifizieren, liegt nach Art. 63 Abs. 1 lit. b Verf. beim Staatspräsidenten;⁵¹ an dieser Regelung hat die Verfassungsänderung nichts geändert. Zur Gültigkeit seiner Entscheidungen nach Art. 63 Abs. 1 Verf. ist nach Art. 63 Abs. 3 Verf. die Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten oder eines von ihm beauftragten Mitglieds der Regierung notwendig, was seiner relativ starken Position in der tschechischen Rechtsordnung entspricht. Der Ministerpräsident kann über die Gegenzeichnung nach dieser Bestimmung selbst ohne Beratung in der Regierung entscheiden; seine Unterschrift fügt er jedoch im Namen der ganzen Regierung im Sinne von Art. 77 Abs. 1 Verf.⁵² bei. Gemäß Art. 63 Abs. 4 Verf. ist für die Entscheidungen des Staatspräsidenten, die der Gegenzeichnung des Vorsitzenden der Regierung oder eines von ihm beauftragten Mitglieds der Regierung bedürfen, die Regierung verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit wird jedoch allgemein als eine politische und keine rechtliche Verantwortlichkeit ausgelegt.

Die Vereinbarung der völkerrechtlichen Abkommen – nicht jedoch ihre Ratifizierung – kann vom Staatspräsidenten gem. Art. 63 Abs. 1 lit. b Verf. an die Regierung oder mit ihrer Zustimmung an ihre einzelnen Mitglieder delegiert werden. Diese Übertragung kann sich auf eine bestimmte Gruppe von Verträgen erstrecken; auch dieser Schritt muss vom Ministerpräsidenten oder einem Regierungsmitglied gegengezeichnet werden. Der Verfassungskommentar aus dem Jahre 1994⁵³ betont in diesem Zusammenhang, dass die Übertragung dieser Kompetenz immer

⁵⁰ D. Hendrych/ C. Svoboda, Ústava České republiky. Komentář, 1997, S. 156.

⁵¹ Art. 63 Abs. 1 lit. b Verf., Wortlaut siehe Anhang.

⁵² Art. 77 Abs. 1 Verf., Wortlaut siehe Anhang.

⁵³ V. Pavlíček/ J. Hřebejk, Ústava a ústavní systém České republiky, 1994, S. 157.

an die Person des amtierenden Staatspräsidenten geknüpft bleibe und einen neuen Staatspräsidenten nicht binde. Die Konstruktion dieser Regelung als einer „Kann-Bestimmung“ und dadurch als eines originären Rechts des jeweiligen Staatspräsidenten wird gleichzeitig als sein Recht ausgelegt, gegebenenfalls diese seine Vollmacht – diesmal ohne Gegenzeichnung – wieder zurückzuziehen.

Unter den von der Tschechischen Republik ratifizierten Verträgen befinden sich nicht nur die rechtsetzenden multilateralen Abkommen, sondern auch die wichtigsten bilateralen Verträge, u.a. diejenigen, welche die Selbstauflösung der Tschechoslowakei begleitet haben.⁵⁴ Von den später ratifizierten Abkommen kann als Beispiel der multilateralen Akte auf das ILO-Abkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 17. Juni 1999,⁵⁵ von den bilateralen auf das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über soziale Sicherheit vom 27. Juli 2002 hingewiesen werden.

(2) Kriterium: Die parlamentarische Zustimmung

Mit Rücksicht auf die breite Inkorporierung der völkerrechtlichen Verträge in die innerstaatliche Rechtsordnung nach Art. 10 Verf. und ihre unmittelbare Wirkung in der nationalen Rechtsordnung wurde die schon früher eingeführte Ingerenz des Parlaments in das Vertragsabschlussverfahren durch die Verfassungsänderung bestätigt und präzisiert. Der Grundsatz, dass der Ratifizierung eine parlamentarische Zustimmung vorgehen müsse, geht nach den Gesetzesmotiven⁵⁶ von dem Prinzip der Respektierung des Parlaments als des „Schöpfers der Rechtsordnung“ aus. Gemäß dem Verfassungskommentar des Jahres 1994⁵⁷ können die völkerrechtlichen Verträge nach Art. 49 Verf. nicht rechtskräftig abgeschlossen werden, falls sie dem Parlament nicht vorgelegt wurden und das Parlament sie nicht verfassungsmäßig erörtert und verabschiedet hat. Gegenüber anderen Vertragsparteien stelle bei dem Abschluss dieser Verträge die Kategorie der zustimmungsbedürfti-

⁵⁴ Vgl. V. Mikule, *Mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou*, 1995, S. 335.

⁵⁵ *Sbírka mezinárodních smluv*, Nr. 90/2002.

⁵⁶ Gesetzesmotive (Fn. 5), S. 12.

⁵⁷ V. Pavlíček/J. Hřebejk (Fn. 53), 125-126.

gen Verträge nach Art. 49 Verf. für jeden Staat eine „objektiv erkennbare“ Tatsache im Sinne des *Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge* aus dem Jahre 1969 dar. Auch bei der Feststellung des Inhalts der Kategorie „völkerrechtlicher Verträge“ weist der Kommentar auf Art. 2 Abs. 1 lit. a des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens hin.

Im Unterschied zur Regelung des ursprünglichen Art. 49 Abs. 1 und 2 a Verf. aus dem Jahre 1992 wurde der Umfang der zustimmungspflichtigen Verträge in Art. 49 Verf. durch die Verfassungsnovelle (2001) erweitert.⁵⁸ Nach der geltenden Fassung ist die Zustimmung beider Kammern des Parlaments zu denjenigen völkerrechtlichen Verträgen erforderlich, welche die Rechte und Pflichten von Personen regeln, sowie zu politischen Bündnisverträgen, zu Friedensverträgen, zu Verträgen, aus denen die Mitgliedschaft der Tschechischen Republik in einer internationalen Organisation folgt, zu wirtschaftlichen Verträgen allgemeiner Natur und zu weiteren Verträgen, deren Regelung dem Gesetz vorbehalten ist.⁵⁹

Die Einordnung der Verträge in die oben genannten Kategorien stellte vor dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung in der Praxis des Parlaments ein größeres Problem dar, das diese Aufgabe der Formulierung der anzuwendenden Kriterien der Lehre überließ.⁶⁰ Danach wurden grundsätzlich unter den „politischen Verträgen allgemeiner Natur“ allgemeine Verträge über die Zusammenarbeit mit anderen Staaten verstanden und unter den „Wirtschaftsverträgen allgemeiner Natur“ solche Verträge, die auf der allgemeinen Ebene wirtschaftliche Beziehungen mit anderen Staaten regelten. Auch diese Unterscheidungen beruhten jedoch auf unbestimmten Begriffen und führten nicht immer zum erwarteten Ergebnis. Es wurde kritisiert, dass z.B. bei den „Wirtschaftsverträgen allgemeiner Natur“ die Erwähnung der wirtschaftlichen Verträge mit internationalen Organisationen fehlte; nur wenig präzise konnte auch die Kategorie von Verträgen, „deren Durchführung eines Gesetzes bedarf“, bestimmt werden.⁶¹

⁵⁸ Art. 49 Abs. 2 Verf. (1992), Wortlaut siehe Anhang.

⁵⁹ Art. 49 Verf. (2001), Wortlaut siehe Anhang.

⁶⁰ Vgl. Fn. 32.

⁶¹ Der Verfassungskommentar aus dem Jahre 1994 unterschied drei Gruppen dieser Verträge: solche, die ausdrücklich eine Verpflichtung zu ihrer gesetzlichen Umsetzung beinhalten; solche, die zwar direkt anwendbare Bestimmungen umfaßten, für deren Einbeziehung in das innerstaatliche Recht jedoch

Als Beispiele für völkerrechtliche Verträge, denen das Parlament zugestimmt hat, können das Zweite Protokoll zum Haager Abkommen von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 26. März 1999, das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen vom 18. Dezember 1997, das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997, das Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Übermittlung von Anträgen auf Verfahrenshilfe vom 4. Oktober 2001, das Zivilrechtsübereinkommen gegen Korruption vom 4. November 1999, das Übereinkommen zwischen der Regierung der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik über die Übergabe und Übernahme von Personen auf gemeinsamen Staatsgrenzen von 2. Juli 2002, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden vom 9. November 1995 und zahlreiche andere angeführt werden.

Aufgrund dieser Kompetenz hat die Abgeordnetenkammer durch ihre Abstimmung am 21. Mai 2003 die Ratifikation des Übereinkommens zwischen der Tschechischen Republik und dem Heiligen Stuhl über die gegenseitigen Beziehungen (Konkordat) verhindert.

Die Einzelheiten des Zustimmungsverfahrens legen §§ 108-109 der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer aus dem Jahre 1995⁶² sowie §§ 115-117 der Geschäftsordnung des Senats aus dem Jahre 1999⁶³ fest. Nach § 108 der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer berät diese über diejenigen völkerrechtlichen Verträge, zu deren Ratifikation ihre Zustimmung erforderlich ist, oder über den Rücktritt von denjenigen Verträgen, zu deren Ratifikation die Abgeordnetenkammer früher ihre Zustimmung erteilt hatte. Für die Debatte über die völkerrechtlichen Verträge gelten die Bestimmungen der Geschäftsordnung über die Erörterung von Gesetzen als „angemessen“; nicht angewandt werden

gleichzeitig eine Rezeptionsnorm erforderlich ist, und solche Verträge, welche die Rechtsverhältnisse innerstaatlicher Subjekte so allgemein regelten, dass es erforderlich war, eine detaillierte innerstaatliche Regelung zu verabschieden. Unscharf blieb insbesondere die Kategorie der Verträge, die schon damals zwar keine Verträge nach Art. 10 Verf. waren, die jedoch gleichzeitig „direkt anwendbare Bestimmungen umfassen und für deren Einbeziehung in das innerstaatliche Recht eine Rezeptionsnorm erforderlich ist“; wahrscheinlich haben die Autoren z.B. die Abkommen über gegenseitige Rechtshilfe gemeint.

⁶² Gesetz Nr. 90/1995 Sb., mit Änderungen.

⁶³ Gesetz Nr. 107/1999 Sb., mit Änderungen.

§§ 92-96 über die zweite und dritte Lesung von Gesetzentwürfen. Zur Billigung der völkerrechtlichen Verträge nach Art. 10 Verf. ist gemäß Art. 39 Abs. 4 Verf. grundsätzlich die Drei-Fünftel-Mehrheit aller Abgeordneten erforderlich.

Der Senat berät nach § 115 seiner Geschäftsordnung über dieselbe Kategorie von völkerrechtlichen Verträgen, die an ihn von der Abgeordnetenkammer weitergeleitet wurden. Zu ihrer Zustimmung ist die Drei-Fünftel-Mehrheit der anwesenden Senatoren notwendig. Nur unter strengen Auflagen können völkerrechtliche Verträge vom Senat im verkürzten Verfahren behandelt werden. Diese sind geknüpft an die Tatsache, dass entweder „auf eine grundsätzliche Weise Grundrechte und Grundfreiheiten der Bürger oder die Staatssicherheit unter Bedrohung sind“ oder dass „dem Staat beachtliche wirtschaftliche Schäden drohen“ (§ 118 a Abs. 1 der Geschäftsordnung). Über das Vorhandensein dieser Voraussetzungen entscheidet alleine der Senat (§ 118 a Abs. 3 der Geschäftsordnung).

Eine spezifische Auslegungsfrage, die Auswirkungen auf den Status von Verträgen, die vor dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung für die Tschechische Republik in Kraft getreten sind, hätte haben können, ist während der Arbeiten am Text der Verfassungsänderung entstanden: Nach Art. 10 Verf. neue Fassung muss „das Parlament“ den entsprechenden Verträgen zustimmen. Im Tschechischen bedeutet der große Buchstabe im Wort „Parlament“, dass es sich um ein konkretes Parlament handeln muss, nicht um ein abstraktes Gesetzgebungsorgan.⁶⁴ Das „Parlament“ ist jedoch erst durch die Verfassung aus dem Jahre 1993 eingeführt worden, die früheren gesetzgeberischen Organe trugen andere Bezeichnungen.⁶⁵ Nach Auffassung einiger Autoren⁶⁶ bedeutete diese Tatsache den Ausschluss der vor 1993 durch andere gesetzgeberische Organe gebilligten Verträge aus der Kategorie der inkorporierten Verträge nach Art. 10 Verf. (2001); dieser Ausschluss hätte vor allem die „Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ betroffen, unter denen die Rechtsprechung die EMRK und die beiden UN-Menschenrechtspakte verstanden hat. Nach dieser Auslegung

⁶⁴ Im Tschechischen lautet Art. 10 Abs. 1 Verf. vor dem Strichpunkt: „Vyhlašené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu;“.

⁶⁵ Federální shromáždění, Národní shromáždění.

⁶⁶ Z.B. V. Pavlíček (Fn. 10), 309 ff.

würden diese Abkommen am Tag des Inkrafttretens der Verfassungsänderung ihre innerstaatliche Wirkung verlieren und blieben nur als völkerrechtliche Verpflichtungen in Kraft.⁶⁷

Der Entwurf der Verfassungsänderung hat diese Auffassung dadurch berücksichtigt, dass in den Text eine Übergangsbestimmung eingeführt wurde, die den Status der vorkonstitutionellen völkerrechtlichen Abkommen klärte. Art. II Abs. 1 Verf. sollte bestätigen, dass die vor dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung die Tschechische Republik bindenden Menschenrechtsinstrumente Bestandteil der nationalen Rechtsordnung sind und Vorrang vor den Gesetzen haben; sonstige vorkonstitutionelle Verträge sollten Bestandteil der Rechtsordnung werden, falls dies durch Gesetz festgelegt wird (Art. II Abs. 2 Verf.).⁶⁸ Das hätte bedeutet, dass die menschenrechtlichen Abkommen ihren Status ausdrücklich behalten hätten. Andere vor dem Inkrafttreten der Änderung die Tschechische Republik bindende Verträge wären in den rechtlichen Verhältnissen weiter nicht anwendbar, es sei denn, der Gesetzgeber hätte ihnen den Charakter des „Bestandteils der Rechtsordnung“ durch eine gesetzliche Norm ausdrücklich verliehen.⁶⁹

Während der Arbeiten im Verfassungsausschuss der Abgeordnetenkammer wurde diese Übergangsbestimmung als überflüssig gestrichen. Es wurde damit argumentiert, dass Art. 10 Verf. eindeutig genug sei. Nach einigen Autoren war das eigentliche Ziel des Verzichts auf die genannte Übergangsbestimmung, die bisherige, uneinheitliche Praxis der

⁶⁷ V. Pavlíček, O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., in: B. Dančák/V. Šimíček (Hrsg.), Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky, Brno 2001, 92 ff.

⁶⁸ Art. II des Regierungsentwurfs lautete:

„(1) Die vor dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung ratifizierten und verkündeten Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, welche für die Tschechische Republik vor dem Inkrafttreten dieses Verfassungsgesetzes bindend waren, sind Bestandteil der nationalen Rechtsordnung und haben Vorrang vor den Gesetzen.

(2) Sonstige Verträge, die für die Tschechische Republik vor dem Inkrafttreten dieses Verfassungsgesetzes bindend waren, sind Bestandteil der Rechtsordnung, falls dies ein Gesetz bestimmt.“

⁶⁹ S. Gesetzesmotive (Fn. 5), S. 19.

gesetzlichen Hinweise auszuschließen.⁷⁰ Durch die Streichung der Übergangsregelung wurde jedoch dieses Ziel nicht erreicht: Art. 10 Verf. in der geltenden Fassung beschränkt sich nur auf diejenigen Verträge, die vom Parlament gebilligt wurden; seine Bestimmungen enthalten keine Äußerung über die Stellung anderer, z.B. Regierungs- oder Ressortabkommen. In ihrem Falle bleibt nach einigen Autoren⁷¹ die Praxis der gesetzlichen Hinweise als Methode ihrer Überführung in das innerstaatliche Recht verfassungskonform. Als problematisch wird dabei nur die Tatsache angesehen, dass durch die Praxis der Hinweise das Parlament auf seine Ingerenz in den Inhalt der auf diese Weise inkorporierten Verträge verzichte; nach anderen Autoren werde vor allem die Rolle des Senats als der zweiten Kammer umgangen, die sonst den „präsidientialen“ Verträgen zustimmen muss, nicht jedoch den üblichen Gesetzen.⁷²

Dazu ist anzumerken, dass es zwar richtig ist, dass der Senat bei der Zustimmung zu „präsidientialen“ Verträgen durch qualifizierte Mehrheit entscheiden muss, während im allgemeinen legislatorischen Verfahren eine einfache Mehrheit für die Annahme der Gesetzesvorlage genügt (Art. 39 Abs. 2); er kann auch seinen Willen ausdrücken, sich mit einem Gesetzentwurf nicht zu befassen (Art. 48 Verf.). Es kann jedoch nicht behauptet werden, dass die zweite Kammer im Gesetzgebungsverfahren völlig umgangen werden kann. Aufgrund der fehlenden Übergangsbestimmung kann Art. 10 Verf. auf dreierlei Art ausgelegt werden. Erstens, bei konsequenter Respektierung des Verbots der Retroaktivität unterlägen dem Regime von Art. 10 Verf. nur diejenigen Verträge, die nach Inkrafttreten der Verfassungsänderung ratifiziert wurden. Zweitens, das Regime von Art. 10 Verf. würde sich auf diejenigen Verträge beziehen, die vom Parlament seit 1. Januar 1993, dem Tag des Inkrafttretens der Verfassung aus dem Jahre 1992, gebilligt wurden. Drittens, unter das Regime von Art. 10 Verf. wären alle völkerrechtlichen Verträge zu subsumieren, deren Ratifizierung das Parlament sowie seine rechtlichen Vorgänger zugestimmt haben; in diesem Falle handelte es sich um eine „unechte Retroaktivität“, nach der seit dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung auch die früher nicht direkt anwendbaren völkerrechtlichen Verträge den Charakter der unmittelbar geltenden

⁷⁰ S. J. Kysela/ Z. Kühn (Fn. 4), S. 305.

⁷¹ Z.B. J. Filip (Fn. 10), S. 5.

⁷² Z.B. J. Kysela/ Z. Kühn (Fn. 4), S. 305.

Normen erwerben können.⁷³ Unterstützend kann dazu mit dem Argument *ratio constitutionis et legis* operiert werden.⁷⁴

Die zur Verfügung stehenden Dokumente scheinen die dritte Alternative zu unterstützen: Aus den Gesetzesmotiven zum Regierungsentwurf folgt eindeutig, dass die Änderung keinesfalls auf den Ausschluss der menschenrechtlichen Verträge aus dem Geltungsbereich der innerstaatlichen Ordnung zielte.⁷⁵ Aussagekräftig sind auch die Protokolle der parlamentarischen *travaux préparatoires*, die unter den Regelungsgegenstand des neuen Art. 10 Verf. alle völkerrechtlichen Verträge einordnen, auch die, die vor 1993 von der Tschechoslowakei ratifiziert wurden, vorausgesetzt, dass diese durch die Tschechische Republik als für sie bindend rezipiert wurden.⁷⁶

Mit Rücksicht auf die Rechtsicherheit könnte noch darauf hingewiesen werden, dass eine folgerichtige Anwendung des dritten Auslegungsmusters dazu führen kann, dass anstelle der Gesetze, die früher eine völkerrechtliche Regelung in das innerstaatliche Recht transformiert haben, in der Praxis ihre völkerrechtlichen Vorbilder in ihrer dynamischen Form angewandt werden müssen; dies könnte unter Umständen unter den Adressaten der entsprechenden Rechtsnormen zur Unsicherheit führen. Diese Fragestellung wurde jedoch bisher nicht in der Praxis, sondern nur in der Literatur thematisiert.⁷⁷

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ J. Malenovský (Fn. 10), S. 922.

⁷⁵ Die Gesetzesmotive führten in diesem Zusammenhang aus: „Durch die vorgeschlagene Regelung kommt es zur Erweiterung der Geltung von Art. 10 Verf., der sich bisher ausschließlich auf die völkerrechtlichen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bezieht. Der erhöhte Schutz der Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten wird zwar durch ihre Billigung durch eine Verfassungsmehrheit berechtigt, gleichzeitig wird jedoch die Übernahme der Verpflichtungen der Tschechischen Republik im Bereich der Menschenrechte erschwert, was politisch inakzeptabel ist.“

⁷⁶ Digitální knihovna, PČR, PS 1998, Stenoprotokoly, 37. schůze, 28. Juni 2001; Protokoll der 10. Sitzung des Senats, 1. Tag, 18. Oktober 2001.

⁷⁷ Auch J. Malenovský, Aktuálnost změn „mezinárodních článků ústavy“, in: B. Dančák/ V. Šimíček (Hrsg.), Aktuálnost změn Ústavy ČR, Brno 1999, S. 65.

(3) „Bestandteil der Rechtsordnung“

Sind alle vier Voraussetzungen der Hypothese von Art. 10 Verf. (vor dem Strichpunkt) erfüllt, folgt die Disposition: Ein verkündeter, ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag, dessen Ratifizierung das Parlament zugestimmt hat, wird automatisch „Bestandteil der Rechtsordnung“. Dies erfordert, dass mit den Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich auf dieselbe Weise umgegangen wird, wie mit innerstaatlichen Rechtsnormen, ohne dass es zu ihrer Transformation gekommen wäre. Eine Stellung als „Bestandteil der Rechtsordnung“ erwarben nach der neuen Regelung sowohl die direkt anwendbaren (self-executing) als auch die nicht direkt anwendbaren Verträge oder ihre einzelnen Bestimmungen. Die ersten werden im Einklang mit Art. 10 Verf. (nach dem Strichpunkt) direkt angewandt, die übrigen behalten gegenüber den innerstaatlichen Rechtsnormen ihre Rolle als Auslegungsmittel.⁷⁸

(4) Rangregelung

Art. 10 Verf. (nach dem Strichpunkt) legt nach der Verfassungsänderung fest, dass, falls die in der Regelung von Art. 10 Verf. (vor dem Strichpunkt) definierten Verträge etwas Anderes als innerstaatliche Gesetze bestimmen, die Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge angewandt werden. Diese Regelung stellt offenbar die inkorporierten völkerrechtlichen Bestimmungen zwischen die gesetzlichen Normen und die verfassungsrechtlichen Bestimmungen bzw. die Regelungen der einzelnen Verfassungsgesetze. *A fortiori* erwerben die völkerrechtlichen Bestimmungen Vorrang vor den untergesetzlichen Normen.

Eine Voraussetzung zur Anwendung völkerrechtlicher Bestimmungen ist die Tatsache, dass diese „etwas Anderes als ein Gesetz“ festlegen; diese Formulierung erinnert an die in Tschechien früher verbreitete Praxis der gesetzlichen Hinweise. Fraglich bleibt jedoch, ob sich aus dieser Regelung die Anwendungspflicht automatisch in den Fällen ergibt, in denen die entsprechende Materie nur durch eine völkerrechtliche Bestimmung geregelt wird, ohne dass es eine gesetzliche Regelung gibt. Die positive Antwort auf diese Frage wird vor allem mit Art. 95

⁷⁸ Vgl. J. Kysela/ Z. Kühn (Fn. 4), S. 309.

Abs. 1 Verf. begründet, wonach die Richter während ihrer Tätigkeit „an Gesetze und völkerrechtliche Verträge“ gebunden sind.⁷⁹

Eine weitere Frage stellt sich im Zusammenhang mit der Möglichkeit, dass eine völkerrechtliche Bestimmung einen engeren Umfang eines Rechts garantiert als eine innerstaatliche, gesetzliche Regelung, was insbesondere im Bereich der Grundrechte theoretisch nicht ausgeschlossen ist. Nach der strikten Auslegung der Bestimmung von Art. 10 Verf. müsste in einem solchen Fall die für die Grundrechtsträger weniger vorteilhafte Bestimmung des Vertrags Anwendung finden. Insoweit wird darauf hingewiesen,⁸⁰ dass die völkerrechtlichen Menschenrechtsverträge regelmäßig Rückverweise auf die innerstaatliche Ordnung enthalten, die eine solche Rechtsfolge ausschließen.⁸¹ Kein Konflikt würde jedoch entstehen, falls es sich um diejenigen Grundrechte handle, die in der innerstaatlichen Charta der Grundrechte verankert sind. Diese hat Verfassungsrang und kann nicht durch eine völkerrechtliche Bestimmung außer Anwendung gebracht werden.

Die Konstruktion von Art. 10 Verf. geht von einem Anwendungsvorrang völkerrechtlicher Bestimmungen vor den innerstaatlichen Regelungen aus. Im Falle eines Konflikts zwischen einer völkerrechtlichen Regelung und dem Gesetz wird die innerstaatliche Norm nicht automatisch aufgehoben; eine Nichtanwendung der gesetzlichen Bestimmung wird keine unmittelbare Auswirkung in der innerstaatlichen Rechtsordnung haben. Eine wiederholte Nichtanwendung des Gesetzes würde es obsolet werden lassen, nicht aber zu seiner automatischen Aufhebung führen. Die Verfassung überlässt es dem Gesetzgeber, ob er den Konflikt zwischen dem Gesetz und dem völkerrechtlichen Vertrag durch eine Gesetzesänderung löst oder ob er die Lösung den Organen der Rechtsprechung überträgt: Das völkerrechtswidrige Gesetz könnte durch das Parlament, aufgrund eines vom für den jeweiligen Bereich zuständigen Ministerium initiierten Regierungsentwurfs⁸² oder vom Verfassungsgericht aufgrund eines Antrags der dafür berechtigten Subjekte aufgehoben werden. Weiter wird vom Gesetzgeber erwartet, dass er im Einklang mit Art. 1 Abs. 2 Verf. keine Gesetze verabschiedet,

⁷⁹ J. Malenovsky (Fn. 10), S. 922.

⁸⁰ *Ibid.*, S. 927.

⁸¹ Art. 5 Abs. 2 IPbürgR, Art. 5 Abs. 2 IPwirtR, Art. 53 EMRK usw.

⁸² Vgl. J. Kysela/ Z. Kühn (Fn. 4), S. 304.

welche die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Tschechischen Republik beeinträchtigen.⁸³

Die Konstruktion von Art. 10 Verf. erfordert, dass es zur Anwendung völkerrechtlicher Bestimmungen automatisch immer dann kommt, wenn die Voraussetzungen in ihren Hypothesen erfüllt werden. Wird eine völkerrechtliche Bestimmung mit self-executing Charakter nicht angewandt, obwohl dies geschehen müsste, können entsprechende Rechtsmittel eingelegt werden, bis hin zu Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs oder des Obersten Verwaltungsgerichts. Erst falls selbst die obersten Gerichtsorgane die Anwendung eines Vertrags unterlassen hätten, bliebe der Weg einer Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgericht. In der Literatur wird vermutet, dass die Verletzung der Pflicht, eine völkerrechtliche Bestimmung anzuwenden, vom Verfassungsgericht als eine Verletzung des Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz nach Art. 36 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten zu beurteilen wäre. Danach wäre Art. 36 Abs. 2 der Charta in Verbindung mit Art. 10 Verf. als eine Bestimmung auszulegen, die ein subjektives Recht des Beschwerdeführers auf eine Entscheidung nach objektivem Recht begründet.⁸⁴ Die Ignoranz gegenüber dem Völkerrecht wäre gleichzeitig als Verstoß gegen Art. 1 Abs. 2 Verf. zu interpretieren.⁸⁵

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich der Verfassungsgeber sowohl bei der Formulierung der Verfassung aus dem Jahre 1992 als auch bei ihrer Änderung im Jahre 2001 auf die Regelung der Stellung der völkerrechtlichen Verträge konzentriert hat; die Frage der Position des Gewohnheitsrechts blieb in Art. 1 Abs. 2 Verf. über den Rechtsstaat nur angedeutet.

Im Unterschied zu gewohnheitsrechtlichen Regelungen bilden diejenigen Kategorien des Vertragsrechts, die in Art. 49 Verf. aufgezählt sind, nach ihrer parlamentarischen Zustimmung und Ratifizierung einen Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung. Ihr Vorrang vor den gesetzlichen und untergesetzlichen Rechtsnormen ist dadurch bedingt,

⁸³ J. Malenovský (Fn. 10), S. 926.

⁸⁴ Art. 36 Abs. 2 Satz 1 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten lautet: „Jeder, der behauptet, durch eine Entscheidung der öffentlichen Gewalt in seinen Rechten verletzt zu sein, kann sich an ein Gericht zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer solchen Entscheidung wenden, es sei denn, das Gesetz bestimmt etwas anderes.“ Verfassungsgesetz Nr. 23/1991 Sb.

⁸⁵ J. Filip (Fn. 10), S. 5.

dass diese „etwas Anderes“ bestimmen. Damit verfolgte der Gesetzgeber den Grundsatz der partiellen Inkorporierung der völkerrechtlichen Normen; der Umfang der ins nationale Recht überführten Rechtsvorschriften ist jedoch im Vergleich mit dem Verfassungstext aus dem Jahre 1992 quantitativ viel breiter. Im Unterschied zur früheren Regelung, wonach nur die menschenrechtlichen Abkommen Vorrang vor den rangniedrigeren Normen erwarben, werden nun z.B. auch alle Verträge, die Rechte und Verpflichtungen von Personen betreffen, Bündnisverträge, Friedensverträge und sonstige politische Verträge, Verträge, aus welchen eine Mitgliedschaft der Tschechischen Republik in einer internationalen Organisation folgt, sowie wirtschaftliche Verträge allgemeiner Natur in die innerstaatliche Rechtsordnung eingeführt.

Die Nichtanwendung der Bestimmungen dieser Verträge durch ein Staatsorgan kann von den Gerichten als Verletzung des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 1 Abs. 2 Verf. und des Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz nach Art. 36 Abs. 2 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten ausgelegt werden. Die nach der Verfassungsänderung abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge, welche die Voraussetzungen „vom Parlament zugestimmt – ratifiziert – verkündet“ erfüllen, wurden dadurch für den Anwender in der nationalen Rechtsordnung ganz klar positioniert, vielleicht im Unterschied zu den mit ihnen kollidierenden Gesetzen, die – wie später untersucht wird – aus der Reichweite der Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts herausgenommen wurden.

4. Das gewählte Modell der Einbeziehung des Gemeinschaftsrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung

Das Verhältnis der Tschechischen Republik zu den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union war insbesondere unmittelbar nach der Wende einer der zentralen Punkte ihrer Außenpolitik. Seit 1990 war sie als eine Teilrepublik der tschechoslowakischen Föderation mit den Gemeinschaften durch ein Netz von rechtlichen Beziehungen verbunden; nach dem Zerfall des gemeinsamen Staates war es ihr Ziel, den Europäischen Gemeinschaften so schnell wie möglich beizutreten. Der Antrag auf Beitritt wurde am 17. Januar 1996 gestellt; der Ministerrat beschloss am 29. Januar 1996 die Einleitung des Verfahrens gem.

Art. O des Vertrags über die Europäische Union.⁸⁶ Nach sechs Jahren Vorbereitungen, im Oktober 2002, hat das Dokument der Kommission der Europäischen Gemeinschaften „Auf dem Weg zur erweiterten Union“⁸⁷ zwar auf eine Reihe von Bereichen hingewiesen, in denen weitere Handlungen erforderlich sind, insgesamt gelangte die Kommission jedoch zu dem Schluss, dass „angesichts der seit der Stellungnahme erzielten Fortschritte sowie des von der Tschechischen Republik bisher erreichten Stands der Rechtsangleichung und der Verwaltungskapazitäten und seiner Bilanz in Bezug auf die Erfüllung der in den Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen die Kommission der Ansicht ist, dass das Land in der Lage sein wird, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen innerhalb des geplanten Zeitraumes zu erfüllen“.

a) Das Europaabkommen

In der Vorbereitungsphase zum EU-Beitritt war Grundlage der gegenseitigen Beziehungen zwischen den Gemeinschaften und Tschechien vor allem das Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften sowie ihren Mitgliedstaaten und der Tschechischen Republik⁸⁸ (Assoziierungsabkommen bzw. Europaabkommen) vom Oktober 1993, mit dem eine Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften, ihren Mitgliedstaaten und der Tschechischen Republik mit Wirkung ab dem 1. Februar 1995 begründet wurde. Die Verspätung, mit der das Abkommen in Kraft trat, kann sicher – ähnlich wie im Falle der EMRK – zu den Folgen der Auflösung der ČSFR gezählt werden, denn ein entsprechendes Abkommen mit der damaligen ČSFR war schon zu dem Zeitpunkt unterzeichnet worden, zu dem auch die Verträge mit Polen und Ungarn geschlossen worden waren. Bis zum Inkrafttreten des Europaabkommens mit der Tschechi-

⁸⁶ S. Agenda 2000–Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Tschechischen Republik auf Beitritt zur Europäischen Union, S. 5, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/czech/cz-op-de.pdf>.

⁸⁷ Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, SEK (2002) 1400-1412, S. 53.

⁸⁸ Nr. 7/1995 Sb., in Kraft seit dem 1.2. 1995.

schen Republik diene das Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen,⁸⁹ das zwischen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der ČSFR in Brüssel am 16. Dezember 1991 unterzeichnet worden war, als vorläufige Grundlage des Assoziierungsprozesses. Dieses Interimsabkommen regelte die grundsätzlichen Fragen der gemeinsamen Handelsbeziehungen und war gemäß seinem Art. 46 in seiner Gültigkeit zeitlich „bis zum Inkrafttreten des am 16. Dezember 1991 unterzeichneten Europaabkommens und längstens bis zum 31. Dezember 1992“ beschränkt. Durch die Auflösung des gemeinsamen Staates und die Verzögerung aller Ratifikationsverfahren kam dem Interimsabkommen eine neue Bedeutung zu. Im Wege eines Briefwechsels wurde die Verlängerung der Geltungsdauer des Interimsabkommens vereinbart, die am 7. Dezember 1992 durch den Rat der Europäischen Gemeinschaften genehmigt wurde. Inhaltlich beschränkte sich das Interimsabkommen jedoch auf die Problematik des freien Warenverkehrs, der Zahlungsfreiheit und des Wettbewerbs sowie auf einige Fragen über den vorläufigen institutionellen Aufbau zur Erreichung dieser Ziele. Bestimmungen zur Anpassung des Rechtssystems der ČSFR an das Gemeinschaftsrecht sah das Interimsabkommen dagegen nicht vor.⁹⁰

Der Text des am 1. Februar 1995 in Kraft getretenen Europaabkommens vom Oktober 1993 entsprach dem Text des ursprünglichen Abkommens mit der ČSFR, wobei einige Modifizierungen, die den erhöhten Ansprüchen an den Menschenrechtsschutz entsprechen, eingeführt wurden.⁹¹ Unter den Vorschriften des operativen Teils befanden sich – ähnlich wie im Falle der Europaabkommen mit anderen Kandidatenstaaten – Regelungen zur stufenweise Errichtung einer Freihandelszone, zur beschränkten Freizügigkeit der Arbeitnehmer, zur beschränkten Niederlassungsfreiheit der Staatsangehörigen beider Staaten, zur Angleichung der Rechtsvorschriften sowie institutionelle Bestimmungen, auf deren Grundlage ein Assoziierungsrat zur Überwachung der Durchführung des Abkommens eingesetzt wurde.

Eine Reihe rechtlicher Fragen blieb jedoch offen. Vor allem war unklar, ob die einzelnen Bestimmungen nur den Staat als Vertragspartei verpflichten bzw. berechtigen oder ob sich diese Auswirkungen auch auf

⁸⁹ ABl. EG L 291 vom 23.10. 1990, S. 28.

⁹⁰ M. Hošková, Die tschechische Perspektive, in: K. Stern (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Europäischen Union, 1998, 115 ff.

⁹¹ Vgl. das Kapitel „Die Slowakische Republik“.

natürliche und juristische Personen erstrecken. Das tschechische Parlament hat zwar dieses Abkommen systematisch der Kategorie der völkerrechtlichen Verträge nach Art. 49 Verf. zugeordnet und seiner Ratifizierung gemäß Art. 49 Verf. als „Wirtschaftsvertrag allgemeiner Art“ zugestimmt; danach wurde es nach Art. 63 Abs. 1 Verf. vom Staatspräsidenten ratifiziert. Eine Inkorporation in die innerstaatliche Rechtsordnung sah die Verfassung gemäß ihrem Art. 10 Verf. in ihrer ursprünglichen Fassung aus dem Jahre 1992 jedoch nur für ratifizierte und verkündete völkerrechtliche Abkommen „zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ vor. Ob zumindest einige seiner Bestimmungen diesen Status hatten, war umstritten.

Überwiegend wurde die Auffassung vertreten, dass die Regelungen des Europaabkommens nur die Staaten als seine Vertragsparteien berechtigen bzw. verpflichten.⁹² Diese Überzeugung stützte sich vor allem auf Art. 117, wonach die Vertragsparteien verpflichtet waren, alle „allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu treffen, die zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Abkommen erforderlich sind“. Selbst diejenigen Bestimmungen des Vertrags, die theoretisch einen „self-executing“ Charakter hätten, müssten in die innerstaatliche Rechtsordnung transformiert werden.

Nur eine Mindermeinung⁹³ vertrat die Auffassung, dass es im Europaabkommen auch solche Bestimmungen gebe, auf die sich der Einzelne vor Gerichten und Behörden berufen könne, ohne dass diese zuvor in die tschechische Rechtsordnung transformiert worden wären. Dies sollte beispielsweise für die Bestimmungen über die Freiheit des Warenverkehrs, die Niederlassungs- und die Kapitalverkehrsfreiheit sowie den freien Wettbewerb gelten. Die Überzeugung über die unmittelbare Anwendbarkeit zumindest einiger seiner Regelungen wurde bestärkt durch die Rechtsprechung des EuGH, der sich mit seinen Auswirkungen im nationalen Recht in seiner Entscheidung vom 27. September 2001⁹⁴ befasste:

⁹² Z.B. P. Svoboda, K právní povaze tzv. Evropských asociačních dohod a sekundárního asociačního práva, Právník 3 (1996), 201 ff.

⁹³ M. Pauknerová, Asociační dohoda – některé teoretické a praktické otázky, Právník 9 (1995), 833 ff.

⁹⁴ *Queen v. Secretary of State for Home Department, ex parte: Julius Barkoci and Marcel Malík*, Rechtsache C-257/99.

Der EuGH entschied über die Rechtssache von zwei tschechischen Staatsangehörigen, die ihren Anspruch auf Niederlassungsfreiheit in Großbritannien mit Art. 45 Abs. 3 des Europaabkommens begründet haben. Nach dieser Bestimmung waren die Mitgliedstaaten vom Inkrafttreten dieses Abkommens an verpflichtet, für die Niederlassung tschechischer Gesellschaften und Staatsangehöriger und für die Geschäftstätigkeit der in ihrem Gebiet niedergelassenen tschechischen Gesellschaften und Staatsangehörigen eine Behandlung zu gewähren, die nicht weniger günstig ist als die Behandlung ihrer eigenen Gesellschaften und Staatsangehörigen. Der EuGH hat auf seine ständige Rechtsprechung hingewiesen⁹⁵ und festgestellt, dass eine Bestimmung eines von der Gemeinschaft mit Drittländern geschlossenen Abkommens unmittelbar anwendbar sei, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und im Hinblick auf Zweck und Wesen des Abkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung enthalte, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängen. Art. 45 Abs. 3 des Europaabkommens erfülle diese Voraussetzungen und könne deshalb die Rechtslage von Privaten regeln.

b) Die rechtlichen Voraussetzungen zum EU-Beitritt

Eine der zentralen Aufgaben der Verfassungsänderung im Jahre 2001 war es, den Beitritt der Tschechischen Republik zu den Europäischen Gemeinschaften verfassungsrechtlich zu ermöglichen. In die Verfassung wurde als ein klassischer „Integrationsartikel“ ein neuer Art. 10 a Verf. eingeführt, dem nach offiziellen Angaben Bestimmungen der Verfassungen der Republik Polen (Art. 90 Abs. 1)⁹⁶ und der Republik Österreich (Art. 9 Abs. 2) als Vorbild dienten.⁹⁷ Nach dieser Regelung können nun durch einen völkerrechtlichen Vertrag einige Zuständigkeiten der Staatsorgane der Tschechischen Republik auf eine internationale

⁹⁵ Urteil vom 4.5. 1999 in der Rechtssache C-262/96, *Sürül*, Slg. 1999, I-2685.

⁹⁶ Dz.U. 1997, Nr. 78, Pos. 483.

⁹⁷ Gesetzesmotive (Fn. 5), S. 10; zum Art. 10 a Verf. im Allgemeinen vgl. etwa *J. Malenovský*, *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR*, *Právník* 9 (2003), 841 ff.

Organisation oder Institution übertragen werden.⁹⁸ Die Gesetzesmotive betonten in diesem Zusammenhang, dass Tschechien als souveräner Staat zum Zeitpunkt des Beitritts zu einer internationalen Institution einen Teil seiner Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung, der Rechtsdurchsetzung, des zentralen Bankwesens usw. übertrage. Tschechien verzichte aber nicht auf die Souveränität als solche, die ein Inbegriff eines Staates sei. Im Gegenteil: Der Staat werte seine Souveränität dadurch auf, dass er sie zusammen mit anderen Staaten mittels eines besonderen völkerrechtlichen Subjekts ausübe.

Als „internationale Institution“ sollte weniger die Europäische Union verstanden werden, die bisher eine eindeutige völkerrechtliche Subjektivität vermissen lasse. Eher handelte es sich um die – damals noch drei – Europäischen Gemeinschaften, die Bestandteile der Struktur der Europäischen Union seien. Auf jeden Fall sollte dieser Terminus eine „dauerhafte, stabile“ Institution bezeichnen; es sollte vermieden werden, dass die souveränen Kompetenzen auf eine Institution „mit einer ephemeren Existenz übertragen würden“.⁹⁹

Der Wortlaut von Art. 10 a Verf. drückte unmissverständlich aus, dass nicht alle, sondern nur „einige“ Zuständigkeiten der Staatsorgane auf eine internationale Institution übertragen werden können. Die Übertragung erfolgte aufgrund des Beitrittsvertrags, in einem durch ihn festgelegten Umfang und in dem Ausmaß, das zur Erfüllung des Zieles der europäischen Integration bzw. des Zieles der Mitgliedschaft der Tschechischen Republik in der Union erforderlich ist. Die Beurteilung dieses Zweckes wurde von der Regierung vorgenommen, die den Vertrag verhandelt hat, sowie vom Parlament, das die Möglichkeit hatte, entweder dem Vertrag zuzustimmen oder ein Verfassungsgesetz zu erlassen, das festgelegt hätte, dass das Volk allein diese Zustimmung in einem Referendum aussprechen solle.

Die novellierte Verfassung ließ diese Frage dadurch offen, dass sie beide Alternativen nebeneinander stellte. Der gleichwohl im Rahmen der Verfassungsänderung eingeführte Art. 10 a Abs. 2 Verf. legte fest, dass zur Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrags nach Art. 10 a Abs. 1 Verf. die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist, es sei denn, ein

⁹⁸ Art. 10 a Abs. 1 Verf. (2001) lautet: „Durch einen völkerrechtlichen Vertrag können einige Zuständigkeiten der Staatsorgane der Tschechischen Republik auf eine internationale Organisation oder Institution übertragen werden.“

⁹⁹ Gesetzesmotive (Fn. 5), S. 13.

Verfassungsgesetz bestimmt, dass zur Ratifizierung eine im Referendum ausgesprochene Zustimmung nötig ist.¹⁰⁰ Ausgangspunkt dieser Bestimmung war Art. 2 Abs. 2 Verf., wonach ein Verfassungsgesetz feststellen kann, wann das Volk seine Staatsgewalt direkt ausübt. Die Gesetzesmotive betonten in diesem Zusammenhang, dass der Regelungsgegenstand nicht durch den Beitritt zur EU erschöpft sei. Er erstreckte sich auch auf spätere Verträge, die eine Übertragung von Zuständigkeiten der Staatsorgane betreffen.

Die Arbeiten in beiden Kammern des Parlaments an der Formulierung des Verfassungsgesetzes über das Referendum begannen bereits 1999.¹⁰¹ Am 17. Oktober 2002 hat die Abgeordnetenkammer nach dritter Lesung den Senatsentwurf des Verfassungsgesetzes über das Referendum¹⁰² verabschiedet, das am 1. März 2003 in Kraft getreten ist.¹⁰³ Es trägt den Titel „Verfassungsgesetz über das Referendum über den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union und über die Änderung des Verfassungsgesetzes Nr. 1/1993 Sb., die Verfassung der Tschechischen Republik“. Sein Art. 1 stellt fest, dass „über den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union nur durch Referendum entschieden werden kann“. Stimmberechtigt waren alle Staatsbürger über achtzehn Jahre. Dem Beitritt war zugestimmt, falls die absolute Mehrheit der Beteiligten auf seine Frage bejahend antwortete (Art. 5 Abs. 1). Art. 3 des Dokuments regelte die Folgen eines gescheiterten Referendums: Ein Antrag auf Durchführung eines Referendums in derselben Sache kann von der Regierung, mindestens zwei Fünfteln der Abgeordneten oder zwei Fünfteln der Senatoren frühestens nach zwei Jahren gestellt werden. Diese Bestimmung kam jedoch nicht zur Anwendung, da die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 des Verfassungsgesetzes erfüllt wurden: Am Referendum, das am 13. und 14. Juni 2003

¹⁰⁰ Art. 10 a Abs. 2 Verf. lautet: „Zur Ratifikation des völkerrechtlichen Vertrags nach Art. 10 a Abs. 1 ist die Zustimmung des Parlaments erforderlich, es sei denn, dass ein Verfassungsgesetz bestimmt, dass zur Ratifikation eine im Referendum ausgesprochene Zustimmung erforderlich ist.“

¹⁰¹ Gesetzesmotive zum Senatsentwurf des Gesetzes *über das Referendum*, Parlamentsdruck Nr. 50, S. 4.

¹⁰² Parlamentsdruck Nr. 50, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=50&CT1=0>.

¹⁰³ Verfassungsgesetz Nr. 515/2002 Sb.

stattfand, nahmen 55,21 % der Bürger teil. Von diesen haben 77,33 % für den EU-Beitritt votiert, 22,67 % waren dagegen.

Neben der Regelung des Beitritts als solchem hat die Verfassungsänderung im Jahre 2001 einige Regelungen in den Verfassungstext eingeführt, welche die Rechtslage nach einem Beitritt zu einer internationalen Struktur im Sinne von Art. 10 a betreffen:

Art. 10 b Abs. 1 Verf. regelt die Zusammenarbeit der Regierung und des Parlaments in Angelegenheiten, die mit den Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft in einer solchen internationalen Organisation oder Institution zusammenhängen. Darin spiegelt sich vor allem das Bemühen um eine Minderung des demokratischen Defizits in der Europäischen Union wider.¹⁰⁴ Der Regierung wird die Pflicht auferlegt, regelmäßig und im Voraus das Parlament über alle entsprechenden Fragen zu informieren.¹⁰⁵ Diese Pflicht erstreckt sich u.a. auf Informationen über die Entwürfe zu gesetzgeberischen Akten und die Entwürfe der Dokumente für die Verhandlungen der europäischen Organe. Aufgrund der Erfahrungen der „alten“ EU-Mitgliedstaaten wurde bei der Vorbereitung dieser Bestimmung geschätzt, dass die Regierung dem Parlament jährlich mehr als ein Tausend Dokumente vorlegen wird.¹⁰⁶

Die Regelung der Einzelheiten des Verfahrens der Äußerung der parlamentarischen Kammern zu den vorzubereitenden Entscheidungen überlässt Art. 10 b Abs. 2 Verf. ihren Geschäftsordnungen.¹⁰⁷ Darüber hinaus sieht Art. 10 b Abs. 3 Verf. die Möglichkeit eines gemeinsamen Organs beider Kammern vor, das die Aufgaben nach Art. 10 b Abs. 2 Verf. übernehmen würde. Dieses Organ könnte aufgrund eines Gesetzes gegründet werden, das die Beziehungen zwischen beiden Parla-

¹⁰⁴ Gesetzesmotive (Fn. 5), S. 14.

¹⁰⁵ Art. 10 b Abs. 1 Verf. lautet: „Die Regierung informiert das Parlament regelmäßig und im Voraus über alle Fragen, die mit den Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft der Tschechischen Republik in einer internationalen Organisation oder Institution folgen.“

¹⁰⁶ Gesetzesmotive (Fn. 5), S. 15.

¹⁰⁷ Art. 10 b Abs. 2 Verf. lautet: „Die Kammern des Parlaments äußern sich zu den vorzubereitenden Entscheidungen solcher internationalen Organisation oder Institution auf die durch ihre Geschäftsordnungen festgelegte Weise.“ S. auch das Gesetz Nr. 90/1995 Sb. mit Änderungen, § 109 a – c (Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer) und Gesetz Nr. 107/1999 Sb. mit Änderungen § 119 a – n (Geschäftsordnung des Senats).

mentskammern regeln soll; diese Möglichkeit ist jedoch bisher nicht umgesetzt worden, die Überlegungen befinden sich derzeit typischerweise im Stadium der Suche nach passenden ausländischen Modellen.¹⁰⁸

Interessanter scheint die Tatsache zu sein, dass in die Verfassung keine Regelung eingeführt wurde, die das Verhältnis zwischen dem durch diese „internationale Organisation oder Institution“ geschaffenen Recht, d.h. vor allem dem *acquis communautaire*, und dem innerstaatlichen Recht klärt. Im Entwurfsstadium der Verfassungsänderung wurden in diesem Zusammenhang drei Varianten erörtert. Die erste, die in den endgültigen Änderungsentwurf zwar übernommen, im letzten Stadium aber doch noch verworfen wurde, hätte in den Verfassungstext eine generelle Auslegungsklausel eingeführt, wonach „die Verfassungsordnung, die völkerrechtlichen Verträge, die Bestandteil der Rechtsordnung sind und Vorrang vor den Gesetzen haben, Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften nicht auf eine Weise ausgelegt und angewandt werden können, die unvereinbar mit den Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft der Tschechischen Republik in einer internationalen Institution nach Art. 10 a sind“. Als Inspirationsquelle nannten die Gesetzesmotive die entsprechenden Regelungen der aktualisierten Verfassung der Republik Irland vom 1. Juli 1937.¹⁰⁹

Die zweite Variante sah eine Regelung vor, wonach – „falls dies aus dem völkerrechtlichen Abkommen nach Art. 10 a Verf. folgt“ – das Recht einer solchen internationalen Institution „direkt anwendbar ist und vor dem Recht der Tschechischen Republik Vorrang hat“. Die dritte Option ging von der automatischen Geltung des Gemeinschaftsrechts in der innerstaatlichen Rechtsordnung aus. Nach dieser Auffassung sei keine explizite Regelung des Verhältnisses zwischen dem innerstaatlichen Recht und den Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft in der Organisation bzw. Institution nach Art. 10 a Verf. erforderlich. Die Eigenschaften des Gemeinschaftsrechts folgen automatisch aus der Tatsache der Übergabe der Zuständigkeiten der Organe der Tschechischen Republik an die Organe der Gemeinschaften, aus ihren Gründungsverträgen und

¹⁰⁸ Art. 10 b Abs. 3 Verf. lautet: „Das Gesetz über die Grundsätze des Verfahrens und des Verhältnisses beider Kammern untereinander sowie nach außen kann die Ausübung ihrer Zuständigkeit nach Abs. 2 auf ein gemeinsames Organ beider Kammern übertragen.“ Zur Diskussion über die Schaffung eines gemeinsamen Organs s. http://www.senat.cz/evropa/eagenda.php?ke_dni=27.05.2008&O=1.

¹⁰⁹ Gesetzesmotive (Fn. 5), S. 14.

vor allem aus der Rechtsprechung des EuGH. Das Gemeinschaftsrecht werde in Tschechien genau so gelten, wie es in den anderen Mitgliedstaaten gelte, selbst wenn die Verfassung dies nicht ausdrücklich anordne.¹¹⁰ Diese dritte Variante hat sich eindeutig durchgesetzt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der EU-Beitritt aus innerstaatlicher Sicht durch die Verfassungsänderung im Jahre 2001 vorbereitet wurde. In die Verfassung wurde die Möglichkeit der Übertragung einzelner Kompetenzen der staatlichen Organe an eine „internationale Organisation oder Institution“ eingeführt, und das Verfassungsgesetz über das Referendum legte die Voraussetzungen zum rechtlich verbindlichen Ausdruck des Willens der Staatsbürger bezüglich des Beitritts fest. Diese Bedingungen wurden durch den erfolgreich vollzogenen Volksentscheid umgesetzt.

Für eine Redundanz hielt dagegen der Gesetzgeber eine explizite verfassungsrechtliche Regelung des Verhältnisses der innerstaatlichen Rechtsordnung zum *acquis communautaire*. Er ist davon ausgegangen, dass dieses durch das primäre Gemeinschaftsrecht bestimmt wird, das nun in der Form des völkerrechtlichen Vertragsrechts im Sinne von Art. 10 a Verf. Bestandteil der tschechischen Rechtsordnung ist; genauso automatisch wird dadurch den europäischen Rechtsnormen Vorrang vor ggf. kollidierenden gesetzlichen und untergesetzlichen Rechtsnormen verliehen.

Es besteht kein Zweifel darüber, dass aus formeller Sicht durch die Verfassungsänderung alle erforderlichen Voraussetzungen zum EU-Beitritt der Tschechischen Republik geschaffen wurden. Was die Transparenz dieser Regelung betrifft, muss festgestellt werden, dass der Rechtsanwender über gewisse Informationen über die Hintergründe dieser Regelung sowie die Struktur des Gemeinschaftsrechts verfügen sollte, um zu sehen, welche Rechtsnormen eigentlich nun konkret zur Anwendung kommen. Warum der Verfassungsgeber zu solch einer verschlüsselten Form der Regelung griff, ist aus den Gesetzgebungsmaterialien nicht ersichtlich. Die hypothetische Wahrscheinlichkeit, mit der zugunsten dieser Verallgemeinerungsebene argumentiert wurde, dass es nämlich in der näheren Zukunft zur Übertragung souveräner Rechte an eine weitere internationale Institution komme, ist nicht groß. Als einzige Erklärung bleibt dann nur das Vorbild der Regelungen der Verfassungen anderer Staaten oder ein politischer Kompromiss.

¹¹⁰ Gesetzesmotive (Fn. 5), S. 14.

5. Die Anwendung völker- und gemeinschaftsrechtlicher Regelungen in der Rechtsprechung

a) Anwendung völkerrechtlicher Regelungen

Die Frage, ob und wieweit die inkorporierten völkerrechtlichen Normen ihre Wirkung auch in der nationalen Rechtsprechung entfalten können, hat in der Tschechischen Republik eine interessante Entwicklung erlebt. Nachdem es in der Zeit vor der Wende undenkbar gewesen wäre, einer völkerrechtlichen Rechtsnorm eine unmittelbare Wirkung vor den Gerichten zu verleihen, ist nach 1990 aus dem Völkerrecht – zumindest im Bereich der Menschenrechte – eine Quelle des unmittelbar anwendbaren Rechts geworden. Trotzdem neigten die Richter der allgemeinen Gerichte – auch wegen ihrer enormen Belastung und mangelnder Vertrautheit mit völkerrechtlichen Instrumenten – zur „Selbstbeschränkung“ auf nationale Rechtsquellen.

Im Rahmen der nach der Wende entstandenen Verfassungsgerichtsbarkeit war dagegen die Argumentation mit völkerrechtlichen Vorschriften besonders intensiv; das Verfassungsgericht war auch mit einem entsprechenden verfassungsrechtlichen Instrumentarium ausgestattet.

Die Verfassungsänderung des Jahres 2001 bewirkte wichtige Änderungen im System dieses Konzepts. Während die Bedeutung des Völkerrechts in der allgemeinen Gerichtsbarkeit durch die Novellierung verstärkt wurde, hat die Verfassungsgerichtsbarkeit die explizite Möglichkeit, anhand des Völkerrechts nationales Recht zu prüfen, verloren.

aa) Allgemeine Gerichte

Bis zur Verfassungsänderung im Jahre 2001 konnte, wie oben bereits erwähnt, die Praxis der allgemeinen Gerichte gegenüber völkerrechtlichen Regelungen als zurückhaltend bezeichnet werden. Die Richter waren nur an das „Gesetz“ gebunden;¹¹¹ so fand die EMRK in der Tätigkeit des Obersten Gerichtshofs z.B. in den Jahren 2000-2001 nur viermal

¹¹¹ Art. 95 Abs. 1 Verf. Satz 1 lautete: „Die Richter sind in ihrer Entscheidungstätigkeit an Gesetze gebunden.“ S. P. Holländer, Die Gerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik, in: J. Marko u.a. (Hrsg.), *Revolution und Recht*, 2000, 87 ff.

Anwendung, davon dreimal in Strafsachen¹¹² und einmal in einer Zivilsache.¹¹³

Die Verfassungsänderung aus dem Jahre 2001 hat die Bedeutung der völkerrechtlichen Regelungen für die Rechtsprechung der allgemeinen Gerichte grundsätzlich bestärkt. Dies geschah auch dadurch, dass sie den völkerrechtlichen Verträgen nach Art. 10 Verf. ausdrücklich den Charakter einer unmittelbaren Quelle des durch die Richter der allgemeinen Gerichte anwendbaren Rechts verliehen hat. Nach der neuen Fassung von Art. 95 Abs. 1 Verf. (vor dem Strichpunkt) sind die Richter bei ihren Entscheidungen an „Gesetze und völkerrechtliche Verträge gebunden“.¹¹⁴ Diese Regelung hat zur Folge, dass die Richter verpflichtet sind, in den konkreten Fällen völkerrechtliche Verträge nach Art. 10 Verf. anzuwenden, ohne dass die konkurrierenden gesetzlichen Normen aufgehoben werden müssten.

Die Richter sind nach Art. 95 Abs. 1 Verf. berechtigt, den Einklang „einer sonstigen Rechtsvorschrift“ mit Gesetzen oder völkerrechtlichen Verträgen nach Art. 10 Verf. zu beurteilen.¹¹⁵ In der Literatur bleibt umstritten, ob diese Bestimmung auch eine solche Auslegung erlaubt, dass auch der Inhalt der „Gesetze“ anhand der völkerrechtlichen Verträge durch die allgemeinen Gerichte beurteilt werden kann. Aus dem Text des Entwurfs zur Verfassungsänderung wurde die entsprechende Bestimmung (Art. 95 Abs. 2), die ursprünglich eine solche Möglichkeit ausdrücklich verankert hatte, gestrichen.¹¹⁶ Einige Autoren halten diese

¹¹² Az. 4 Tz 72/2001, 7 Tvo 114/2000, 3 Tz 106/2000.

¹¹³ 28 Cdo 370/2001.

¹¹⁴ Art. 95 Abs. 1 Verf. vor dem Strichpunkt lautet: „Der Richter ist bei seiner Entscheidungstätigkeit an Gesetze und völkerrechtliche Verträge, die Bestandteil der Rechtsordnung sind, gebunden.“

¹¹⁵ Art. 95 Abs. 1 Verf. nach dem Strichpunkt lautet: „[...] sie sind berechtigt, den Einklang einer sonstigen Rechtsvorschrift mit Gesetzen oder solchen völkerrechtlichen Verträgen zu beurteilen.“

¹¹⁶ Art. 95 Abs. 2 des Regierungsentwurfs lautete: „Gelangt der Richter zum Schluss, dass das Gesetz, das bei der Entscheidung angewandt werden soll, im Widerspruch zum völkerrechtlichen Vertrag steht, der Bestandteil der Rechtsordnung ist und Vorrang vor den Gesetzen hat, wendet er bei seiner Entscheidung die Bestimmung dieses völkerrechtlichen Vertrags an.“

Überprüfung für ausgeschlossen, da den Gerichten die ausdrückliche Kompetenz dazu fehle.¹¹⁷

Nach Meinung anderer Autoren¹¹⁸ war die eventuelle Redundanz der Grund zur Streichung dieser Bestimmung aus dem Verfassungstext. Art. 10 Verf. verpflichtete dazu, völkerrechtliche Bestimmungen anstatt des Gesetzes immer dann anzuwenden, wenn der Vertrag „etwas Anderes als das Gesetz“ festlegt. Davon wird überzeugend die Voraussetzung abgeleitet, dass die Richter berechtigt sind, den Einklang nicht nur der untergesetzlichen Normen, sondern auch der anzuwendenden Gesetze mit den völkerrechtlichen Bestimmungen zu beurteilen. Art. 95 Verf. ist im Verhältnis zu Art. 10 Verf. *lex specialis*; er nennt nur die Unterschiede, welche die tschechische Rechtsprechung gegenüber anderen rechtsanwendenden Organen hat. Auf eine andere Weise könnte die entsprechende Bestimmung der Verfassung nicht umgesetzt werden.

bb) Verfassungsgerichtsbarkeit

(1) Lage bis zur Verabschiedung der Verfassungsänderung

(a) Abstrakte Normenkontrolle

Das tschechische Verfassungsgericht war bei seiner Konstituierung im Jahre 1993, die an die Erfahrungen des föderalen, tschechoslowakischen Verfassungsgerichts (1992-1993) anknüpfte,¹¹⁹ mit einer Reihe von Kompetenzen ausgestattet, die die völkerrechtlichen Instrumente – durch Art. 10 Verf. auf Abkommen zum Schutz der Grundrechte und

¹¹⁷ Z.B. V. Kratochvíl, Diskusní poznámky k euronovele Ústavy ČR, Právní zpravodaj 2 (2002), 7 ff.

¹¹⁸ Z.B. J. Kysela/ Z. Kühn (Fn. 4), S. 303.

¹¹⁹ S. P. Holländer, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik, in: G. Brunner/ M. Hofmann/ P. Holländer, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik, 2001, 13 ff.

Das föderale Verfassungsgesetz *über das Verfassungsgericht* der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, Nr. 92/1991 Sb., widmete der abstrakten Normenkontrolle Art. 2 lit. b: „Das Verfassungsgericht entscheidet über den Einklang der Gesetze der Föderalen Versammlung, der Verfassungsgesetze und sonstigen Gesetze des Tschechischen Nationalrates und des Slowakischen Nationalrates mit den völkerrechtlichen Verträgen über Menschenrechte und Grundfreiheiten, die von der Tschechischen Republik ratifiziert und verkündet wurden.“

Grundfreiheiten beschränkt – ausdrücklich zu einem Maßstab der Verfassungsmäßigkeit erhöht haben. Dies war vor allem an dem Konzept der abstrakten Normenkontrolle zu erkennen.

Art. 87 Abs. 1 lit. a) und b) der Verf. in der Fassung aus dem Jahre 1993 verlieh dem Verfassungsgericht u.a. die Zuständigkeit, über die Übereinstimmung von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften sowie ihren einzelnen Bestimmungen mit „menschenrechtlichen“ völkerrechtlichen Abkommen gemäß Art. 10 Verf. zu befinden.¹²⁰ Das Gesetz *über das Verfassungsgericht*¹²¹ führte diese Bestimmungen im Kapitel zwei, Teil eins „Verfahren über die Aufhebung von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften“ (§§ 64-71) auf. Für das Verfahren galt als allgemeiner Grundsatz die Regelung von § 68 Abs. 2 des Gesetzes, wonach das Verfassungsgericht in seiner Entscheidungstätigkeit den Inhalt eines Gesetzes oder einer anderen Rechtsvorschrift unter dem Gesichtspunkt ihres Einklangs mit den Verfassungsgesetzen und völkerrechtlichen Verträgen nach Art. 10 Verf. beurteilen konnte.

Obwohl Art. 87 Abs. 1 und 2 Verf. die Überprüfung der Gesetze und anderer Rechtsvorschriften alternativ, d.h. entweder an einem Verfassungsgesetz „oder“ einem völkerrechtlichen Vertrag nach Art. 10 Verf. formulierte, hat sich das Verfassungsgericht in der Praxis bei einer Reihe von Entscheidungen auf das spätere Verfassungsgerichtsgesetz gestützt und das „oder“ zwischen beiden Gruppen von Normen¹²² kumulativ ausgelegt. Diese Position gegenüber völkerrechtlichen Verträgen hat es in der Entscheidung Nr. 59 vom 30. November 1994 bestätigt.¹²³

„Obwohl der Antragsteller nur auf den Widerspruch der von ihm gerügten Bestimmungen zu den innerstaatlichen Vorschriften hingewiesen hat, beschäftigte sich das Verfassungsgericht, das nur an den Antrag und nicht etwa an seine Begründung gebunden ist, im Sinne von § 68 Abs. 2 des Gesetzes über das Verfassungsgericht Nr.

¹²⁰ Art. 87 Abs. 1 lit. a Verf. (1993) lautete: „Das Verfassungsgericht entscheidet über die Aufhebung von Gesetzen oder einzelner ihrer Bestimmungen, wenn sie im Widerspruch mit dem Verfassungsgesetz einem völkerrechtlichen Vertrag nach Art. 10 stehen.“

¹²¹ Nr. 182/1993 Sb., i.d.F. Nr. 331/1993 Sb. und Nr. 236/1993 Sb.

¹²² „[...] unter dem Gesichtspunkt ihres Einklangs mit den Verfassungsgesetzen, internationalen Verträgen gem. Art. 10 Verf. [...]“

¹²³ Entscheidung Nr. 59 vom 30.11. 1994, Pl. ÚS 5/95, Sbírka nálezů a usnesení 2 (1993, 1994-II. Teil), 155 ff.

182/1993 Sb. auch mit der Frage der Vereinbarkeit der angegriffenen Rechtsvorschriften mit den völkerrechtlichen Abkommen über Menschenrechte und Grundfreiheiten, an welche, falls sie ratifiziert und verkündet wurden, die Tschechische Republik gebunden ist (Art. 10 Verf.).“

§ 64 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* nannte den Kreis der berechtigten Antragsteller in diesem Verfahren. Der Antrag auf Aufhebung von Gesetzen oder ihren Bestimmungen wegen ihres Widerspruchs zu völkerrechtlichen Abkommen nach Art. 10 Verf. konnte vom Staatspräsidenten, einer Gruppe von wenigstens 41 Abgeordneten oder einer Gruppe von mindestens 17 Senatoren gestellt werden; mit einigen Modifizierungen (nicht der Staatspräsident, sondern die Regierung, eine Gruppe von wenigstens 25 Abgeordneten oder 10 Senatoren) erstreckte sich diese Aufzählung auch auf die Stellung eines Antrags auf die Aufhebung untergesetzlicher Rechtsvorschriften.¹²⁴

Als typisches Beispiel der Anwendung völkerrechtlicher Normen als Überprüfungsmaßstab durch das Verfassungsgericht kann die Entscheidung Nr. Pl. ÚS 9/94 vom 12. Oktober 1994 „Zur Frage des Verhältnisses zwischen dem Schutz von Zeugen und dem Grundsatz des fairen Verfahrens sowie zur Frage der Verlängerung der Haft“¹²⁵ genannt werden. Von den Antragstellern war die Völkerrechtswidrigkeit der einschlägigen Bestimmungen der damals geltenden Strafprozessordnung gerügt worden. Das Verfassungsgericht beschränkte sich jedoch nicht nur auf den Inhalt der einschlägigen völkerrechtlichen Normen, sondern setzte sich – über den Rahmen des Antrags hinaus – mit der Judikatur des EGMR auseinander (*Kostowski*¹²⁶ und *Windisch*¹²⁷).

Die Anwendung völkerrechtlicher Verträge aus dem menschenrechtlichen Bereich als Maßstab der Verfassungsmäßigkeit gesetzlicher Regelungen hat sich in der Entscheidungspraxis des Verfassungsgerichts tief

¹²⁴ S. V. Mikule/ V. Sládeček, Ústavní soudnictví a lidská práva, 1994, 103–104.

¹²⁵ Entscheidung Nr. 46 vom 12.10. 1994, Pl. ÚS 4/94, Sbírka nálezů a usnesení 2 (1993, 1994–II. Teil), 57 ff.

¹²⁶ *Kostowski* ./ *Netherlands*, EGMR Series A no. 166.

¹²⁷ *Windisch* ./ *Austria*, EGMR Series A no. 186.

eingepägt; die meist zitierten völkerrechtlichen Normen stellten die Bestimmungen der EMRK und die Rechtsprechung des EGMR dar.¹²⁸

So hat das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 24. September 1994 „Zur Beachtung der Verfassungsgrundsätze in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“¹²⁹ bei der Begründung der Verfassungswidrigkeit einer Bestimmung der Zivilprozessordnung, die ermögli- che, in bestimmten Fällen das einstufige Verwaltungsgerichtsver- fahren ohne Verhandlung abzuschließen, die Sachen *Fredin*,¹³⁰ *Pret- to*¹³¹ sowie *Håkansson & Sturesson*¹³² zitiert. Es hat betont, dass, falls das Oberste Verwaltungsgericht das erste und einzige Gericht darstelle, das in der Sache entschieden hat, eine nicht-öffentliche Verhandlung der Sache eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK zur Folge habe; die Beurteilung der Rechtsfragen ohne Berücksich- tigung der entsprechenden faktischen Fragen sei nicht möglich.

Art. 8 Abs. 2 EMRK half dem Verfassungsgericht bei der Beurtei- lung der Befugnis des Staatlichen Informationsdienstes, Informatio- nen über natürliche Personen zu sammeln, zu bewahren und zu be- nutzen.¹³³ Art. 8 Abs. 2 EMRK erlaube öffentlichen Behörden, unter gesetzlich klar festgelegten Voraussetzungen, in das Recht auf Ach- tung des Privatlebens einzugreifen.

Auch im Urteil vom 15. Mai 1996¹³⁴ wurde Art. 14 EMRK ange- wandt. Das Erfordernis einer Wahlkaution nach dem Gesetz Nr. 247/95 Sb. über die Wahlen zum Parlament widerspreche nicht dem Gebot nicht-diskriminierender Wahlen und verletze damit weder Art. 14 EMRK noch Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls.

¹²⁸ Die Bestimmungen der EMRK fanden in der Entscheidungstätigkeit des Tschechischen Verfassungsgerichts (seit 1.1. 1993) in mehr als 1570 Fällen An- wendung (Stand 28.4. 2008).

¹²⁹ Entscheidung Nr. 85 vom 24.9. 1996, Pl. ÚS 18/96, Sbíрка nálezů a usnesení 6 (1996-II. Teil), 109 ff.

¹³⁰ *Fredin ./. Sweden*, EGMR Series A no. 283-A.

¹³¹ *Pretto et al. ./. Italy*, EGMR Series A no. 71.

¹³² *Håkansson & Sturesson ./. Sweden.*, EGMR Series A no. 171.

¹³³ Entscheidung Nr. 28 vom 10.4. 1996, Pl. ÚS 34/95, Sbíрка nálezů a usnesení 5 (1996-I. Teil), 233 ff.

¹³⁴ Entscheidung Nr. 39 vom 15.5. 1996, Pl. ÚS 3/96, Sbíрка nálezů a usnesení 5 (1996-I. Teil), 315 ff.

Sein Urteil zur tschechischen Staatsangehörigkeit Nr. 74 Pl. ÚS 5/95¹³⁵ begründete das Verfassungsgericht u.a. mit der These, dass die in § 17 des Gesetzes Nr. 40/1993 Sb. zum Ausdruck kommende Zielsetzung, doppelte Staatsangehörigkeit zu vermeiden (durch Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit geht die tschechische Staatsangehörigkeit grundsätzlich *ex lege* verloren), modernen europäischen Tendenzen entspreche. Unterschiede in der rechtlichen Stellung der eigenen und fremden Staatsangehörigen in etlichen Fragen des geltenden Rechts seien hinnehmbar und nicht diskriminierend. Das Diskriminierungsverbot der internationalen menschenrechtlichen Instrumente, vor allem Art. 14 EMRK, greife nur bei einem konkreten Verstoß gegen ein anderes Grundrecht oder eine Grundfreiheit. Die europäische Judikatur verstehe unter „Diskriminierung“ solche Fälle, in denen eine bestimmte Gruppe von Menschen schlechter behandelt werde als eine andere, obwohl es für eine solche Behandlung keine objektive und sinnvolle Begründung gebe.

Im Völkerrecht werde – nach der Begründung zur Entscheidung – die doppelte Staatsangehörigkeit allgemein für unerwünscht gehalten. Ihre Verhinderung sei auch Gegenstand der Abkommen zwischen der ČSSR und der UdSSR über die Regelung der Staatsangehörigkeit von Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit aus dem Jahre 1958, der ČSSR und Ungarn über die Regelung etlicher Fragen betreffend die doppelte Staatsangehörigkeit von 1961 sowie der ČSSR und der Republik Polen über die Regelung der Fragen betreffend die doppelte Staatsangehörigkeit aus dem Jahre 1966 gewesen. Zur Begründung sei auch das Europarats-Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 6. Mai 1963 (allerdings war die Tschechische Republik nicht Vertragspartei) relevant, dessen Art. 1 Abs. 1 die Staaten verpflichte, denjenigen Personen, die willentlich eine fremde Staatsangehörigkeit erwerben, ihre frühere Staatsangehörigkeit zu versagen. Auch die Prinzipien des Entwurfs für ein Europäisches Übereinkommen zur Staatsangehörigkeit und den Militärdienst im Falle der mehrfachen Staatsangehörigkeit erlauben dem Staat zu ent-

¹³⁵ Zu Fragen der Staatsangehörigkeit der Tschechischen Republik s. auch Entscheidung Nr. 40 vom 13.9. 1994, Pl. ÚS 9/94, Sbíрка nálezu a usnesení 2 (1993, 1994-II. Teil), 7 ff.

scheiden, dass seine Staatsbürger nur eine Staatsangehörigkeit haben können.¹³⁶

Neben der EMRK kamen die beiden UN-Menschenrechtspakte am häufigsten zur Anwendung.¹³⁷ Im Gegensatz zur Europäischen Sozialcharta aus dem Jahre 1961, bei der es das tschechische Parlament im Juni 1999 abgelehnt hat, sie als Abkommen nach Art. 10 Verf. zu klassifizieren, wurden die Bestimmungen des zeitlich späteren und inhaltlich breiteren Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwirtR) aus dem Jahre 1966 vom Verfassungsgericht stets als „mensenrechtlicher Vertrag“ angewandt.

Dies war auch die Praxis des föderalen Verfassungsgerichts,¹³⁸ das sich z.B. in seiner Entscheidung vom 26. November 1992¹³⁹ mit der Frage des Einklangs einiger Bestimmungen des „Lustrationsgesetzes“ mit Art. 2, 4, 6 und 7 des Paktes auseinander setzte.

Hinsichtlich des Rechts auf unentgeltliche Bildung in den „höheren Fachschulen“ interpretierte das Verfassungsgericht im Urteil vom 19. Dezember 1995¹⁴⁰ u.a. Art. 13 Abs. 2 lit. c IPwirtR. Dieser enthalte die Verpflichtung des Staates zur allmählichen Einführung der Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts, nicht jedoch zu ihrer sofortigen Gewährleistung im vollen Umfang. Auch Art. 28(1a) des UN-*Übereinkommens über die Rechte des Kindes*¹⁴¹ formuliere die Gewährleistung des unentgeltlichen Hochschulunterrichts als eine bloße Zielbestimmung.

Zur Beschränkung der Festlegung der Grenzen des Rechts auf unentgeltliche medizinische Versorgung durch Gesetz und nicht durch eine untergesetzliche Norm und zum Umfang der unentgeltlichen medizinischen Versorgung äußerte sich das Urteil vom 10. Juli

¹³⁶ S. M. Hošková (Fn. 37), 483 ff.

¹³⁷ *Ibid.*, 488-489; die beiden UN-Menschenrechtspakte fanden bisher in 78 Fällen Anwendung (Stand 28.4. 2008).

¹³⁸ M. Hošková, Zur Wiederherstellung der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei, ZaöRV 52 (1992), 334-354.

¹³⁹ Entscheidung Nr. 14, Pl. ÚS 1/92, Sbírka usnesení a náleží 1 (1992), 56 ff.

¹⁴⁰ Entscheidung Nr. 84, Pl. ÚS 27/95, Sbírka náleží a usnesení 4 (1995-Teil II), 293 ff., Nr. 13/1996 Sb.

¹⁴¹ BGBl. 1992 II, S. 121.

1996.¹⁴² Danach verpflichtete Art. 12 Abs. 2 des IPwirtR den Staat zur Schaffung von Voraussetzungen, die für jedermann den Genuss der ärztlichen Betreuung sicherstellen; diese könne jedoch nicht die Unentgeltlichkeit der medizinischen Pflege als solcher bedeuten.

Die Ausübung dieser Kompetenz des Verfassungsgerichts auf dem Gebiet der abstrakten Normenkontrolle anhand völkerrechtlicher Bestimmungen wurde jedoch nicht immer nur positiv bewertet. Dem Verfassungsgericht wurde von Seiten des Parlaments vorgeworfen, dass es dadurch, dass es in den einzelnen Fällen autonom entscheide, ob eine völkerrechtliche Norm den Charakter eines menschenrechtlichen Abkommens nach Art. 10 Verf. (1993) habe, implizit den Rang dieser Norm in der innerstaatlichen Ordnung festlege.¹⁴³ Durch diese Kategorisierung, die sich vor allem auf die vorkonstitutionellen Abkommen beziehe und die bewirke, dass bestimmte völkerrechtliche Normen einen übergesetzlichen Rang erwürben, greife das Verfassungsgericht in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments als das für die Gesetzgebung ausschließlich zuständigen Staatsorgans ein.

Aus diesem Grund kam es vor allem im Verfassungsrechtlichen Ausschuss der Parlamentskammer während der Erarbeitung der Verfassungsänderung zu Bemühungen, dem Verfassungsgericht diese Kompetenz zu entziehen. Diese war zwar noch im Regierungsentwurf des Änderungsgesetzes zum Gesetz *über das Verfassungsgericht* enthalten;¹⁴⁴ die verabschiedete Version¹⁴⁵ entspricht in diesem Teil jedoch völlig dem Beschluss des Verfassungsrechtlichen Ausschusses vom 15. November 2001,¹⁴⁶ in dem der Abgeordnetenkommer empfohlen wird, aus dem Katalog der Kompetenzen des Verfassungsgerichts alle Hinweise auf völkerrechtliche Bestimmungen als Maßstab der Verfassungsmäßig-

¹⁴² Entscheidung Nr. 64, Pl. ÚS 35/95, Sbíрка nálezu a usnesení 5 (1996-Teil I), 487 ff., Nr. 206/1996 Sb.

¹⁴³ S. z.B. die Aussage des Abgeordneten *M. Benda* während der parlamentarischen Debatten über die Verfassungsänderung, 6.4. 2001, <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/035schuz/s035137.htm#r2>.

¹⁴⁴ Parlamentsdruck Nr. 885, 2000, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=885&CT1=0>.

¹⁴⁵ Gesetz Nr. 48/2002 Sb.

¹⁴⁶ Parlamentsdruck Nr. 221, 2001, <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=2150&T=k1998psp3v>.

keit zu streichen; künftig solle sich das Instrumentarium des Verfassungsgerichts auf die verfassungsrechtlichen Normen beschränken.

Dieser Schritt soll unter dem Aspekt betrachtet werden, dass die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts um die präventive Kontrolle der völkerrechtlichen Verträge erweitert wurden; die Streichung völkerrechtlicher Bestimmungen aus dem Katalog der Maßstäbe könnte wahrscheinlich als Mittel zur Balance gegenüber dieser Erweiterung verstanden werden.

(b) Konkrete Normenkontrolle

Die konkrete Normenkontrolle anhand der völkerrechtlichen Regelungen hatte bis zur Verfassungsänderung im Jahre 2001 zwei Formen.

Die erste wurde vom Verfassungsgericht auf der Grundlage von Art. 95 Abs. 2 Verf.¹⁴⁷ ausgeübt, der die allgemeinen Gerichte, die bei der Bearbeitung eines Falles zu dem Schluss gelangten, dass das anzuwendende Gesetz im Widerspruch „zu einem Verfassungsgesetz“ steht, verpflichtete, die Angelegenheit dem Verfassungsgericht vorzulegen. Die Vorschrift des § 64 Abs. 7 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* erweiterte diese Bestimmung explizit um den „Widerspruch zu Abkommen nach Art. 10 Verf.“¹⁴⁸ D.h. die allgemeinen Gerichte waren, wenn sie bei ihrer Entscheidungstätigkeit zu dem Schluss gelangten, dass ein Gesetz im Widerspruch zu einem menschenrechtlichen Abkommen stand, verpflichtet die Angelegenheit dem Verfassungsgericht vorzulegen.

Das Verfassungsgericht war auch mit der entsprechenden Kompetenz ausgestattet. Nach Art. 87 Verf. war es berechtigt, über die Aufhebung von Gesetzen oder anderen Rechtsvorschriften nicht nur wegen ihres Widerspruchs zu Verfassungsgesetzen, sondern auch zu völkerrechtlichen menschenrechtlichen Abkommen zu entscheiden.

¹⁴⁷ Art. 95 Abs. 2 Verf. lautete: „Gelangt das Gericht zum Schluss, dass das bei der Entscheidung anzuwendende Gesetz im Widerspruch zu einem Verfassungsgesetz steht, legt es die Sache dem Verfassungsgericht vor.“

¹⁴⁸ Vgl. § 64 Abs. 7 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht*, Nr. 182/1993 Sb. mit Änderungen, Satz 2 lautete: „Unter Verfassungsgesetzen sind bei der Antragstellung auf Einleitung eines Verfahrens durch das Gericht in Zusammenhang mit seiner Entscheidungstätigkeit auch internationale Verträge im Sinne von Art. 10 Verf. zu verstehen.“

So hat z.B. auf Antrag des Obersten Gerichtshofs das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung Nr. 91 vom 2. Juli 1997¹⁴⁹ Art. 5 Abs. 1 EMRK angewandt. In diesem Fall, der Unterschiede in der Fristbestimmung der Haft nach der Strafprozessordnung einerseits und dem damals geltenden Polizeigesetz andererseits betraf, argumentierte das Verfassungsgericht u.a. mit der Vereinbarkeit der Strafprozessordnung mit der EMRK und der damit zusammenhängenden europäischen Judikatur (*Ireland v. United Kingdom*,¹⁵⁰ *De Wilde et al. v. Belgium*,¹⁵¹ *Engel et al. v. Netherlands*,¹⁵² *De Jong et al. v. Netherlands*¹⁵³).

Im Urteil des Plenums vom 27. November 1996 hat das Verfassungsgericht auf Antrag des Obergerichts in Prag im Zusammenhang mit der damals immer noch nicht vollendeten Struktur der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Tschechien Art. 6 Abs. 1 EMRK ausgelegt.¹⁵⁴ Nach seiner Auffassung verpflichte Art. 6 Abs. 1 EMRK die Vertragsstaaten nicht, aus ihren Rechtsordnungen Verwaltungsentscheidungen über Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen auszuschließen. Eine Rechtsordnung stehe deshalb nicht im Widerspruch zu Art. 6 Abs. 1 EMRK, weil etwa die EMRK eine Kompetenz der Verwaltungsorgane zur Entscheidung über zivilrechtliche Angelegenheiten, Verpflichtungen oder eine strafrechtliche Anklage eines Bürgers ausschließe. Ein Widerspruch der Rechtsordnung der Tschechischen Republik zu Art. 6 Abs. 1 EMRK könne insoweit in Erwägung gezogen werden, als keine gesetzliche Vorschrift existiere, durch die deutlich und klar das Recht auf vollständige Überprüfung einer erlassenen Entscheidung eines Verwaltungsorgans durch ein unabhängiges, unparteiisches und den Anforderungen von Art. 6 Abs. 1 EMRK entsprechendes Tribunal begründet würde, also durch ein Tribunal, das nicht nur über Fragen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung, sondern auch

¹⁴⁹ Entscheidung Nr. 91 vom 2.7. 1997, Pl. ÚS 2/97, Sbíрка nálezů a usnesení 8 (1997-II. Teil), 342-343.

¹⁵⁰ *Ireland ./. United Kingdom*, EGMR Series A no. 25.

¹⁵¹ *De Wilde, Ooms & Versyp ./. Belgium*, EGMR Series A no. 14.

¹⁵² *Engel u.a. ./. Netherlands*, EGMR Series A no. 22.

¹⁵³ *De Jong, Baljet & Van den Brink ./. Netherlands*, EGMR Series A no. 77.

¹⁵⁴ Entscheidung Nr. 126 vom 27.11. 1996, Pl. ÚS 28/95, Sbíрка nálezů a usnesení 6 (1996-II. Teil), S. 407.

über Tatsachenfragen befinden würde (volle Jurisdiktion). Interessant scheint es, dass das Verfassungsgericht, mit der Begründung, dass diese „den Trend der rechtlichen Regelung in der Tschechischen Republik, die sich um Mitgliedschaft in den europäischen Organen bemüht, zeigt“, sich bei seiner Argumentation auch der Richtlinie 95/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1995 zur Einführung des offenen Netzzugangs beim Sprachtelefondienst sowie des Urteils des EGMR in der Sache *Le Compte*¹⁵⁵ bediente. Die abweichende Meinung setzte sich mit den Schlussfolgerungen des Mehrheitsvotums auseinander. Die damals fehlende Möglichkeit, Verwaltungsentscheidungen in voller Jurisdiktion zu überprüfen, führe zum Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK.

Mit Art. 9 Abs. 2 EMRK argumentierte das Verfassungsgericht – auf Antrag des Bezirksgerichts in Nový Jičín – im Jahre 1999 in der Sache der Verfassungs- und Konventionsvereinbarkeit einer Bestimmung des Gesetzes *über den Zivildienst* aus dem Jahre 1992,¹⁵⁶ welche die verbindliche Äußerung der Entscheidung der Wehrpflichtigen, aus Religionsgründen anstatt Wehrdienst einen Zivildienst zu leisten, an eine sehr kurze präklusive Frist band; den Ablauf dieser Frist verband das Gesetz automatisch mit strafrechtlichen Konsequenzen. Der Charakter und Umfang der Einschränkungen nach Art. 9 Abs. 2 EMRK und ihre Verknüpfung mit Art. 14 EMRK, die auch in der Straßburger Judikatur ihre Widerspiegelung fanden (Sache *Grandrath*¹⁵⁷), trugen dazu bei, dass das Verfassungsgericht zwar nicht die Frist selbst, aber ihren Präklusionscharakter für verfassungs- und konventionswidrig erklärt hat.

Die zweite Form der konkreten Normenkontrolle stützte sich auf § 74 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht*, wonach zusammen mit der Verfassungsbeschwerde von den Beschwerdeführern ein Antrag auf Aufhebung eines Gesetzes oder einer anderen Rechtsvorschrift auch wegen eines Widerspruchs zu einem völkerrechtlichen Vertrag nach Art. 10 Verf. gestellt werden konnte; Voraussetzung dieses Antrags war,

¹⁵⁵ *Le Compte, Van Leuven & De Meyere ./. Belgium*, EGMR Series A no. 43.

¹⁵⁶ Entscheidung Nr. 82 vom 2.6. 1999, Pl. ÚS 18/98, Sbíрка nálezů a usnesení 14 (1999-II. Teil), 181 ff.

¹⁵⁷ *Grandrath ./. Germany*, EKMR E 2299/64.

dass die Tatsache, die Gegenstand der Verfassungsbeschwerde war, durch die Anwendung dieser Rechtsvorschriften entstanden war.¹⁵⁸ Eine den Beschwerdeführern analoge Befugnis, einen Antrag auf Aufhebung von Gesetzen wegen ihres Widerspruchs zur Verfassung oder zu einem völkerrechtlichen Vertrag nach dem damaligen Art. 10 Verf. zu stellen, besaßen nach § 64 Abs. 2 lit. c des Verfassungsgerichtsgesetzes die Senate des Verfassungsgerichts im Zusammenhang mit der Entscheidung über eine Verfassungsbeschwerde.¹⁵⁹

So hat z.B. in der Entscheidung Nr. 19 vom 26. April 1994¹⁶⁰ über den Antrag auf Aufhebung der Regelungen der Strafprozessordnung über die Haft wegen Verdunkelungsgefahr, der im Zusammenhang mit einer Verfassungsbeschwerde erhoben worden war, das Verfassungsgericht extensiv mit Art. 5 Abs. 1 lit. c) EMRK argumentiert. Es gelangte im Mehrheitsvotum zu der Überzeugung, dass die Verdunkelungsgefahr einer Straftat unter die Haftgründe nach Art. 5 Abs. 1 einbezogen werden kann. Das Minderheitsvotum setzte sich mit dieser Überzeugung u.a. durch Argumentation mit der Judikatur des EGMR¹⁶¹ auseinander und unterstrich den „Verdacht auf Begehung einer Straftat“ als eine notwendige Bedingung der Haft nach Art. 5 Abs. 1 lit. c. EMRK.

Art. 5 Abs. 4 EMRK spielte eine entscheidende Rolle bei der Beurteilung der Verfassungs- und EMRK-Vereinbarkeit einer Bestimmung des Polizeigesetzes Nr. 283/1991 Sb. in der Fassung späterer Vorschriften, die nicht verlangte, dass die polizeilichen Entscheidungen über die Verhaftung von unberechtigt auf dem Gebiet der Tschechischen Republik eingetroffenen Personen wegen ihrer Identifizierung „innerhalb kurzer Frist“ gerichtlich überprüft würden. Auch hier wurde der Antrag von einer Einzelperson zusammen mit einer Verfassungsbeschwerde eingereicht. Das Verfassungsgericht

¹⁵⁸ § 74 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* (1993), Wortlaut siehe Anhang.

¹⁵⁹ § 64 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* (1993, mit Änderungen), Wortlaut siehe Anhang.

¹⁶⁰ Entscheidung Nr. 19 vom 26.4. 1994, Pl. ÚS 1/94, *Sbírka nálezů a usnesení*, 19 (1993, 1994), 137 ff.

¹⁶¹ *Fox, Campbell & Hartley ./. United Kingdom*, EGMR Series A no. 182.

stützte sich in der Entscheidung vom 2. Juni 1999¹⁶² auf die Judikatur des EGMR (*De Wilde, Ooms & Versyp*¹⁶³ sowie *De Jong, Baljet & Van den Brink*¹⁶⁴) und gelangte zu der Überzeugung, dass die angefochtene Bestimmung dem Prinzip des gerichtlichen Rechtsschutzes bei der Freiheitsentziehung widerspreche.

In der Entscheidung vom 24. September 1996¹⁶⁵ hat z.B. das Plenum des Verfassungsgerichts über den Antrag des IV. Senats des Verfassungsgerichts über die Verfassungs- und Völkerrechtswidrigkeit einer Bestimmung der tschechischen Zivilprozessordnung entschieden, die es ermöglichte, im Verfahren im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit keine mündliche Verhandlung anzusetzen, obwohl die Verwaltungssenate aller Gerichtsstufen das erste und einzige Gericht darstellten, bei dem das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz durchgesetzt werden konnte. Das Plenum sah – in Übereinstimmung mit dem Antrag – in dieser Tatsache neben der Verletzung der innerstaatlichen Charta der Grundrechte vor allem einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK. Zur Unterstützung dieser Auffassung wandte es die Judikatur des EGMR in den Sachen *Fredin*,¹⁶⁶ *Pretto*¹⁶⁷ sowie *Håkansson & Sturesson*¹⁶⁸ an.

In der Entscheidung vom 6. März 2002¹⁶⁹ auf Antrag des Senats des Obergerichts Prag hat das Verfassungsgericht u.a. festgelegt, dass das Eigentumsrecht nach Art. 1 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK einen sozialen Aspekt habe und dass folglich der Staat das Recht habe, Gesetze zu verabschieden, welche die Nutzung des Eigentums in Einklang mit dem öffentlichen Interesse regeln. Auf der anderen Seite hat das Verfassungsgericht betont, dass die im tschechischen Eisenbahngesetz ausschließlich allgemein formulierte Pflicht der Ei-

¹⁶² Entscheidung Nr. 83 vom 2.6. 1999, Pl. ÚS 29/98, Sbíрка nálezu a usnesení 14 (1999-II. Teil), 195 ff.

¹⁶³ S. Fn. 151.

¹⁶⁴ S. Fn. 153.

¹⁶⁵ Entscheidung Nr. 85 vom 24.9. 1996, Pl. ÚS 18/96, Sbíрка nálezu a usnesení, 6 (1996-II. Teil), 109 ff.

¹⁶⁶ S. Fn. 130.

¹⁶⁷ S. Fn. 131.

¹⁶⁸ S. Fn. 132.

¹⁶⁹ Entscheidung vom 6.3. 2002, Nr. 144/2002 Sb.

gentümer, auf eigene Kosten Gefahrenquellen zu beseitigen, die ihren Ursprung auf den der Eisenbahn benachbarten Grundstücken haben, verfassungswidrig sei, weil sie nicht ermögliche, zwischen verschiedener Intensität der Gefahr und der Kosten zu differenzieren.

Diese Kompetenz des Verfassungsgerichts, auf Vorlage der allgemeinen Gerichte sowie der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit einer Verfassungsbeschwerde über die Aufhebung der gesetzlichen oder untergesetzlichen Rechtsnormen wegen Widerspruchs zu völkerrechtlichen Verträgen zu entscheiden, wurde ihm aus ähnlichen Gründen wie im Falle der abstrakten Normenkontrolle, darüber hinaus jedoch auch aus dem Grund der Verlagerung der Normenkontrolle auf die allgemeinen Gerichte, durch Art. I des Änderungsgesetzes aus dem Jahre 2001 zum Gesetz *über das Verfassungsgericht* entzogen.¹⁷⁰

(c) Verfassungsbeschwerde

Auch eine der bedeutsamsten Kompetenzen des Verfassungsgerichts, gemäß Art. 87 Abs. 1 lit. d Verf.¹⁷¹ über Verfassungsbeschwerden zu entscheiden, war ursprünglich implizit mit völkerrechtlichen Normen verknüpft. Nach § 72 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* konnte eine Verfassungsbeschwerde erhoben werden, falls der Beschwerdeführer u.a. die Verletzung seiner Grundrechte oder Freiheiten, die ihm durch das Verfassungsgesetz oder völkerrechtliche Verträge gemäß Art. 10 Verf. garantiert wurden, durch Eingriffe der Organe der öffentlichen Gewalt rügte.¹⁷² Dem entsprechenden Verfahren war Kapitel zwei, Teil zwei des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* gewidmet.

So war Art. 8 EMRK das Hauptargument bei der Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 21. April 1999¹⁷³ über eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Urteil des Kreisgerichts in Ústí nad Labem, in der das Gericht in einem Strafverfahren auf die zeitlich unbefristete

¹⁷⁰ S. Fn. 145.

¹⁷¹ Art. 87 Abs. 1 lit. d) Verf. (1993) Wortlaut siehe Anhang.

¹⁷² § 72 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* (1993), Wortlaut siehe Anhang.

¹⁷³ Entscheidung Nr. 57 vom 21.4. 1999, II. ÚS 178/98, Sbíрка nálezu a usnesení 14 (1999-II. Teil). S. 29.

Ausweisung eines wegen Raub Verurteilten entschieden hatte, der in Tschechien familiäre Bindungen besaß. In der Begründung zu der Entscheidung, in welcher der Verfassungsbeschwerde stattgegeben wurde, stützte sich das Verfassungsgericht insbesondere auf die europäische Judikatur zu Art. 8 Abs. 2 EMRK (*Berrehab*,¹⁷⁴ *Beldjoudi*¹⁷⁵ und *Moustaquim*¹⁷⁶) und gelangte zu dem Schluss, dass die Prävention gegen Kriminalität zwar ein zulässiges und dadurch legitimes Ziel jeder demokratischen Gesellschaft ist. Falls jedoch als Strafe eine zeitlich unbeschränkte Ausweisung auferlegt werde, ohne dass die Möglichkeit der Besserung des Täters untersucht worden sei, überschreite diese Maßnahme den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Durch Art. I des Änderungsgesetzes zum Gesetz *über das Verfassungsgericht* wurde auch die Möglichkeit, Verfassungsbeschwerden anhand völkerrechtlicher menschenrechtlicher Abkommen zu prüfen, aufgehoben.

(2) Aktuelle Rechtslage

Durch die neue Fassung von Art. 10 Verf. hat sich die Tschechische Republik – nach Auffassung der zweiten Kammer des Parlaments (Senat) im Kommentar zu einer Verfassungsbeschwerde – zum Prinzip des „moderaten Monismus“ und der Anwendungspriorität völkerrechtlicher Verträge bekannt.¹⁷⁷ Diese Änderung wurde jedoch – wie oben bemerkt – von einer erheblichen Reduzierung der Möglichkeiten des Verfassungsgerichts begleitet, innerstaatliche Rechtsakte anhand völkerrechtlicher Regelungen zu überprüfen.

¹⁷⁴ *Berrehab* ./ *Netherlands*, EGMR Series A no. 138.

¹⁷⁵ *Beljoudi* ./ *France*, EGMR Series A no. 234-A.

¹⁷⁶ *Moustaquim* ./ *Belgium*, EGMR Series A no. 193.

¹⁷⁷ Entscheidung Nr. 153 vom 11.2. 2004, Nr. 153/2004 Sb.

(a) Völkerrecht als Prüfungsmaßstab

(aa) Abstrakte Normenkontrolle

Der abstrakten Normenkontrolle sind im aktuellen Wortlaut der Verfassung Art. 87 Abs. 1 und 2 Verf. gewidmet. Nach Art. 87 Abs. 1 Verf. entscheidet das Verfassungsgericht „über die Aufhebung von Gesetzen oder einzelner ihrer Bestimmungen, wenn sie im Widerspruch mit der Verfassungsordnung stehen“;¹⁷⁸ Abs. 2 regelt die Möglichkeit der Aufhebung anderer Rechtsvorschriften im Falle ihres Widerspruchs mit der Verfassungsordnung oder Gesetzen.¹⁷⁹

Die erste Frage betrifft den Begriff der „Verfassungsordnung“, der durch die Verfassungsänderung im Jahre 2001 eingeführt wurde und der die Funktion ihres Prüfungsmaßstabes erfüllen soll. Die Legaldefinition ist in Art. 112 Abs. 1 Verf. enthalten. Danach besteht die Verfassungsordnung aus der Verfassung, der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten sowie den geltenden Verfassungsgesetzen; das Völkerrecht wird dabei nicht genannt. In Zusammenhang mit der abstrakten Normenkontrolle wollte der Gesetzgeber damit vor allem die Bedeutung der innerstaatlichen Charta der Grundrechte unterstreichen, die in Art. 3 Verf. ausdrücklich nochmals als „Bestandteil der Verfassungsordnung der Tschechischen Republik“ bezeichnet wird.

Im Unterscheid zu diesem Verständnis der „Verfassungsordnung“ enthält die Entscheidung des Verfassungsgerichts Pl. ÚS 36/01 vom 25. Juni 2002 eine breitere, das Völkerrecht einbeziehende Auslegung dieses Begriffs: Hiernach müsse der Umfang des Begriffs „Verfassungsordnung“ mit Rücksicht auf Art. 1 Abs. 2 Verf. (Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen) festgelegt werden. Daraus folge, dass die ratifizierten und verkündeten völkerrechtlichen Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Bestandteil der tschechischen „Verfassungsordnung“ würden.

Diese Unterschiede spiegeln sich in der Frage wider, ob das Völkerrecht nach der vom Gesetzgeber veranlassten Aufgabe des völkerrechtlichen

¹⁷⁸ Art. 87 Abs. 1 lit. a Verf. lautet: „Das Verfassungsgericht entscheidet über die Aufhebung von Gesetzen oder einzelner ihrer Bestimmungen, wenn sie im Widerspruch mit der Verfassungsordnung stehen.“

¹⁷⁹ Art. 87 Abs. 1 lit. b Verf. lautet: „Das Verfassungsgericht entscheidet über die Aufhebung von anderen Rechtsvorschriften, wenn sie im Widerspruch mit der Verfassungsordnung oder dem Gesetz stehen.“

Prüfungsmaßstabs dennoch – und ggf. in welcher Intensität – zur abstrakten Normenkontrolle herangezogen werden kann:

Einerseits wird im Schrifttum die Meinung vertreten,¹⁸⁰ dass eine solche Möglichkeit ausgeschlossen sei, und zwar mit der Begründung, dass die Verfassungsänderung den Hinweis auf das Völkerrecht gezielt aufgehoben habe, und sich das Verfassungsgericht daher eine solche Zuständigkeit nicht rückwirkend wieder schaffen könne. Diese Position wird durch die Vorbereitungsarbeiten zur Verfassungsänderung gestützt, die eindeutig das klare Vorhaben des Verfassungsgebers zeigten, das Völkerrecht aus den verfassungsgerichtlichen Maßstäben zu streichen und dadurch der nationalen Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten mehr Gewicht zu verschaffen.

Andere Autoren¹⁸¹ vertreten die Meinung, dass das Verfassungsgericht trotz der Verfassungsänderung seine Zuständigkeit, eine gesetzliche Regelung wegen Widerspruchs zum Völkerrecht aufzuheben, behalten habe; diese ergebe sich aus der Verfassungswidrigkeit der kontinuierlichen innerstaatlichen Anwendung von völkerrechtswidrigen Regelungen. Ein fehlender Auftrag im Verfassungstext, Völkerrecht als Maßstab anzuwenden, bedeute nicht seinen Ausschluss aus einer solchen Rolle. Nichts hindere das Verfassungsgericht daran, eine gesetzliche Bestimmung aufzuheben, falls es zu der Überzeugung gelange, dass die bloße Existenz einer solchen Regelung eine völkerrechtliche Verpflichtung der Tschechischen Republik verletze. Die Tatsache, dass ein Gesetz oder seine einzelnen Bestimmungen gegen völkerrechtliche Verpflichtungen Tschechiens verstoßen, stünde im Widerspruch zu Art. 1 Abs. Verf. (Rechtsstaatsprinzip) und als solche zur „Verfassungsordnung“.

Auf dieser Prämisse beruht grundsätzlich auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts. In der oben bereits referierten Entscheidung Pl. ÚS 36/01 vom 25. Juni 2002 erklärten die Verfassungsrichter, dass die Verfassungsänderung von 2001 nicht im Sinne des Abbaus der völkerrechtlichen, vor allem der menschenrechtlichen Regelungen als Referenzmaßstab mit Derogationsfolgen ausgelegt werden dürfe. Die Ausgestaltung der konkreten Normenkontrolle, die den Richtern der allgemeinen Gerichte im Unterschied zu anderen Antragstellern explizit ermögliche, nach Art. 95 Abs. 2 Verf. das Verfassungsgericht in Fällen

¹⁸⁰ Z.B. J. Filip (Fn. 10), 5 ff.

¹⁸¹ Z.B. Z. Koudelka, Ústavní změny na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, Časopis pro právní vědu a praxi, 3 (2001), 282 ff.

anzurufen, in denen sie im Widerspruch zu dem Völkerrecht stehende gesetzliche Normen anzuwenden haben, könne den anderen Bestandteilen der Staatsgewalt diese Kompetenz nicht verwehren. Eine solche Situation würde eine mit keinem Argument gerechtfertigte Verfassungsungleichheit darstellen.

Trotz dieser ermutigenden Haltung des Verfassungsgerichts werden die völkerrechtlichen Bestimmungen im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle in seiner Rechtsprechung nur selten angewandt; im Vergleich mit der Lage vor der Verfassungsänderung ist der Umfang ihrer Inanspruchnahme und Argumentationsfülle marginal geworden:

Im Urteil vom 18. Juni 2002,¹⁸² das sich ausführlich mit der Frage der Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit befasste, hat das Verfassungsgericht in der Begründung als Zusatzargument Art. 6 EMRK angewandt. Gegenstand der Überprüfung war das Anfang 2002 verabschiedete Richtergesetz,¹⁸³ das in Anknüpfung an die Forderungen der EU eine Reihe von Maßnahmen eingeführt hatte, welche die Qualität der richterlichen Arbeit erhöhen sollten. Das Gesetz hat u.a. eine periodische Überprüfung der fachlichen Eignung der Richter durch die Gerichtspräsidenten eingeführt; falls die Eignung als ungenügend bezeichnet wird, ist sie durch ein spezielles Gremium erneut zu beurteilen – einen Rat, der vom Justizministerium eingesetzt wird und nicht nur aus Richtern zusammengesetzt ist, sondern auch Anwälte und Notare umfasst. Bei einem negativen Spruch dieses Rates könnte der Richter einen Widerspruch beim Obersten Gerichtshof einlegen. Die Folge einer negativen Entscheidung über die fachliche Eignung wäre ggf. die Beendigung des Richteramtes. Als eine obligatorische, dem Justizministerium untergeordnete Einrichtung zur Schulung der Richter wurde durch das Gesetz eine Justizakademie gegründet.

Der Antrag auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit dieser Maßnahmen wurde vom Staatspräsidenten gestellt. Er sah in diesen Maßnahmen vor allem einen Eingriff in das Prinzip der Gewaltenteilung, das Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips sei; weiter hat er in den Maßnahmen eine Verletzung des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit gesehen.

¹⁸² Nr. 349/2002 Sb.

¹⁸³ Nr. 6/2002 Sb.

Das Verfassungsgericht hat dem Antrag stattgegeben und die angegriffenen Bestimmungen aufgehoben. Zunächst hat es sich im Detail mit dem Prinzip der Gewaltenteilung befasst. Es hat betont, dass Art. 81¹⁸⁴ und 82 Verf.¹⁸⁵ die Unabhängigkeit der Richter festlegen. Unter diesem Aspekt hat es vor allem die Tatsache als kritisch angesehen, dass die wichtigsten Gremien, welche die fachliche Fähigkeit der Richter prüfen sollen, durch das Justizministerium ernannt werden; die wichtigsten dieser Prüfer – die Gerichtspräsidenten – können nach dem Richtergesetz ihres Amtes aufgrund ungenauer Kriterien – mangels einer „ordentlichen Erfüllung ihre Pflichten“ – enthoben werden. Auch der Rat, der im Falle einer negativen Beurteilung die Fähigkeiten weiter prüfen soll, wird vom Justizministerium eingesetzt. Diese Gruppe von Maßnahmen bewirke eine exzessive Ingerenz der Exekutive in die Judikative sowie eine Verletzung von Art. 6 EMRK, nach dem jedermann Anspruch auf eine Entscheidung durch ein unparteiisches Gericht hat. Dadurch kamen die Bestimmungen der EMRK – trotz Aufhebung der ausdrücklichen Möglichkeit, das nationale Recht anhand völkerrechtlicher Bestimmungen zu überprüfen – als zusätzliches Argument doch zur Geltung.

(bb) Konkrete Normenkontrolle

Art. 95 Abs. 2 Verf. bestimmt – nach der Verfassungsänderung von 2001 –, dass ein Gericht, falls es zu dem Schluss gelangt, dass das bei der Entscheidung anzuwendende Gesetz im Widerspruch zur „Verfassungsordnung“ steht, die Sache dem Verfassungsgericht vorlegt.¹⁸⁶ Das Problem, was unter dem Begriff „Verfassungsordnung“ zu verstehen ist, ist mit der Fragestellung betreffend die abstrakte Normenkontrolle vergleichbar. Die Verfassung stellt nur fest, dass (auch) die nationale Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten Bestandteil der Verfassungsordnung ist (Art. 3 Verf.).

¹⁸⁴ Art. 81 Verf. lautet: „Die richterliche Gewalt üben im Namen der Republik unabhängige Gerichte aus.“

¹⁸⁵ Art. 82 Abs. 1 Satz 1 Verf. lautet: „Die Richter sind in der Ausübung ihres Amtes unabhängig.“

¹⁸⁶ Art. 95 Abs. 2 Verf. lautet: „Gelangt das Gericht zum Schluss, dass das Gesetz, das bei der Lösung der Sache angewandt werden soll, im Widerspruch zur Verfassungsordnung steht, legt es die Sache dem Verfassungsgericht vor.“

Eine partielle Antwort kann Art. 95 Abs. 1 Verf. geben, wonach die Richter nun neben den Gesetzen auch explizit an völkerrechtliche Verträge gebunden sind. Nach dem Regierungsentwurf zur Verfassungsänderung bedeutete dies zunächst, dass ein Richter, nachdem er zu dem Schluss gelangt, dass das Gesetz, das bei der Entscheidung angewandt werden soll, im Widerspruch zum völkerrechtlichen Vertrag steht, bei seiner Entscheidung die Bestimmung dieses völkerrechtlichen Vertrags anwenden muss. Die Gesetzesmotive zum Regierungsentwurf betonten jedoch weiter, dass „die Richter künftig nicht das Verfahren unterbrechen und sich an das Verfassungsgericht wenden sollen; falls ein Gesetz wegen seines Widerspruchs mit einer völkerrechtlichen Bestimmung über Menschenrechte auf Dauer nicht mehr angewandt wird, ist es Aufgabe anderer Organe, ein solches Gesetz aufzuheben“.¹⁸⁷

Dieser Bruch der institutionellen Grenze zwischen der Verfassungsgerichtsbarkeit und der allgemeinen Gerichtsbarkeit zusammen mit der Einbeziehung der allgemeinen Gerichte in den verfassungsgerichtlichen Prozess sollte nach einigen Stimmen¹⁸⁸ vor allem mit Rücksicht auf die Integration der Tschechischen Republik in die europäischen Strukturen von Bedeutung sein: Nach dem EU-Beitritt seien die allgemeinen Gerichte verpflichtet, in einschlägigen Situationen anstelle der nationalen Regelungen die Vorschriften des gemeinschaftlichen Primärrechts auch ohne Vorlage zum Verfassungsgericht oder EuGH anzuwenden. Das Modell der spezialisierten und konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit werde dadurch um die Attribute der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit ergänzt.

In der vom Parlament verabschiedeten Form der verfassungsrechtlichen Bestimmung von Art. 95 Abs. 2 Verf. blieb das Modell der konkreten Normenkontrolle gegenüber der Fassung aus dem Jahre 1993 grundsätzlich unverändert.¹⁸⁹ Eine Änderung brachte jedoch Art. I des Änderungsgesetzes zum Gesetz *über das Verfassungsgericht*,¹⁹⁰ der aus dem bisherigen Katalog der Prüfungsmaßstäbe der konkreten Normenkontrolle die völkerrechtlichen Verträge ausschloss. Der gesetzliche Hin-

¹⁸⁷ Gesetzesmotive (Fn. 5), S. 18.

¹⁸⁸ Z.B. J. Blahož, Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled, Praha, 2001, 446 ff.

¹⁸⁹ In Art. 95 Abs. 2 Verf. wurde bloß der Begriff „Verfassungsgesetz“ als Prüfungsmaßstab durch den Begriff „Verfassungsordnung“ ersetzt.

¹⁹⁰ Fn. 145.

weis auf die völkerrechtlichen Abkommen nach Art. 10 Verf. in § 64 Abs. 7 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht*, der früher ermöglichte, einen Antrag auf konkrete Normenkontrolle nicht nur wegen Widerspruchs zur Verfassung und den Verfassungsgesetzen, sondern auch zu den völkerrechtlichen Verträgen über Menschenrechte und Grundfreiheiten zu stellen, wurde durch diese Bestimmung aufgehoben.

Die faktische Auswirkung dieses Schrittes ist nicht völlig klar: Während die Absicht des Gesetzgebers bzw. des Verfassungsrechtlichen Ausschusses der Abgeordnetenversammlung, das Völkerrecht aus dem Instrumentarium der konkreten Normenkontrolle auszuschließen, ganz eindeutig war,¹⁹¹ deutet die Praxis des Verfassungsgerichts auf eine ganz andere Richtung hin:

Bereits in der aus dieser Sicht grundsätzlichen Sache vom 25. Juni 2002 hat es auf Antrag des Obergerichts Prag §§ 5 und 8 des Gesetzes *über Konkurs und Ausgleich*¹⁹² überprüft, die für den Fall, dass der Konkursantragsteller von der Konkurseinzahlung befreit wurde und keine Konkursmasse zur Verfügung steht, zur Bezahlung der Vergütung des Konkursverwalters keine zusätzliche Maßnahme zu seinen Gunsten vorsah. In der fehlenden Regelung sah es einen Verstoß nicht nur gegen Art. 1 (Gleichheitssatz) und Art. 3 Abs. 1 (Grundrechtsgarantie) der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten, sondern auch Art. 26 IPbürgR (Diskriminierungsverbot).

In seiner Begründung wies das Verfassungsgericht zunächst auf § 109 Zivilprozessordnung und § 224 Strafprozessordnung hin, welche die Richter der allgemeinen Gerichte verpflichten, das Verfahren nicht nur im Falle eines Widerspruchs des anzuwendenden Gesetzes zur Verfassung, sondern auch zu einem „völkerrechtlichen Vertrag, der Vorrang vor den Gesetzen hat“, dem Verfassungsgericht vorzulegen. Aus diesen Bestimmungen folge, dass die allgemeinen Gerichte verpflichtet sind, im Falle ihrer Überzeugung von einem Widerspruch der anzuwendenden Vorschrift zu den ratifizierten Abkommen zum Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten die Sache auszusetzen und dem Verfassungsgericht vorzulegen. Hinsichtlich der fortgesetzten Anwendung der völkerrechtlichen Bestimmungen als Prüfungsmaßstab hat es eindeutig erklärt, dass – weil gem. Art. 9

¹⁹¹ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, Usnesení ústavně právního výboru z 94. schůze dne 15. listopadu 2001.

¹⁹² Nr. 328/1991 Sb. i.d.F. späterer Vorschriften.

Abs. 2 Verf. „eine Änderung wesentlicher Attribute des demokratischen Rechtsstaates unzulässig ist – keine Verfassungsänderung in dem Sinne ausgelegt werden könne, als ob sie eine Beschränkung des bestehenden verfahrensrechtlichen Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten nach sich ziehe“. Seiner Meinung nach müssen unter diesem Gesichtspunkt auch die Änderungen betrachtet werden, welche die Verfassungsänderung im Jahre 2001 brachte. Die verfassungsrechtliche Verankerung der allgemeinen Auslegungsklausel in Art. 10 Verf. könne nicht im Sinne einer Beseitigung der Referenz auf völkerrechtliche Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Überprüfung der kollidierenden gesetzlichen Bestimmungen interpretiert werden. Diese völkerrechtlichen Abkommen müssten im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Verf. unter den Begriff der „Verfassungsordnung“ nach Art. 112 Verf. subsumiert werden. Aus diesen Gründen habe „das Verfassungsgericht [...] die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen nicht auf die Untersuchung ihrer Vereinbarkeit mit den Verfassungsgesetzen beschränkt, sondern sich auch mit ihrer Vereinbarkeit mit den ratifizierten und verkündeten völkerrechtlichen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten auseinandergesetzt“.¹⁹³

Auch in späteren Entscheidungen werden völkerrechtliche Regelungen als Maßstab – trotz Aufhebung dieser Kompetenz durch das Änderungsgesetz zum Verfassungsgerichtsgesetz – vom Verfassungsgericht angewandt.

So hat es sich z.B. in der Entscheidung vom 11. Februar 2004¹⁹⁴ zur Verfassungsmäßigkeit der Bestimmung, Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs über die Zulässigkeit einer Revision im Zivilverfahren ohne Begründung zu erlassen, extensiv auf Art. 6 EMRK und die Judikatur des EGMR zu dieser Frage gestützt. Unter anderem hat es darauf hingewiesen, dass es zwar durchaus im Sinne der Judikatur des EGMR sei, dass jeder Staat seine Gerichtsverfassung selbstständig gestalte, eine Unterscheidung zwischen der obligatorischen Begründungspflicht im Strafverfahren einerseits und ihrem Fehlen im Zivilverfahren sei jedoch nicht begründet. Das Fehlen einer Begründung mache auch die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit

¹⁹³ Nr. 403/2002 Sb.

¹⁹⁴ Nr. 153/2004 Sb.

der entsprechenden Entscheidung durch das Verfassungsgericht und ihrer Vereinbarkeit mit der EMRK durch den EGMR unmöglich. Die Bestimmung der ZPO,¹⁹⁵ welche diese Praxis bisher ermöglichte (§ 243 c Abs. 2), wurde durch die Entscheidung des Verfassungsgerichts aufgehoben.

In der Entscheidung vom 20. Mai 2008 auf Antrag des Obersten Verwaltungsgerichts hat das Plenum des Verfassungsgerichts Art. 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK als unmittelbaren Entscheidungsmaßstab im Tenor benutzt: Das Oberste Verwaltungsgericht sah im damals geltenden Gesetz *über Reisepässe*, das den Entzug des Reisepasses eines einer Straftat Verdächtigen durch eine Verwaltungsbehörde ermöglichte, die Verletzung des Rechts auf Freizügigkeit; vor allem hat es gerügt, dass die betroffene Maßnahme gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoße. Das Verfassungsgericht hat dem Antrag stattgegeben, die Ausgestaltung des EMRK-konformen rechtlichen Rahmens hat es jedoch dem Gesetzgeber überlassen. Seine Begründung stützte es auf die durch den EGMR unterstrichene Erforderlichkeit, sich stets mit den konkreten Umständen der Fälle auseinanderzusetzen, und eine gerichtliche Überprüfung der Einhaltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit zu garantieren.

Zur Beantwortung der Frage, ob nun das Verfassungsgericht berechtigt ist, Völkerrecht bei der konkreten Normenkontrolle anzuwenden, können ähnliche Argumente wie im Falle der abstrakten Normenkontrolle angeführt werden. Es ist nur schwer vorstellbar, dass ein anderes Organ als das Verfassungsgericht eine Frage nach dem „Anders-Sein“ (Art. 10 Verf.) des nach Art. 95 Verf. durch Richter anzuwendenden Völkerrechts und einer gesetzlichen Regelung entscheiden sollte. Darüber hinaus kann die fehlende ausdrückliche Zuständigkeit des Verfassungsgerichts, die nationale Rechtsordnung wie früher am Völkerrecht zu messen, nur mit Schwierigkeiten als ein Verbot einer solchen Überprüfung verstanden werden. Unterstützend kann bemerkt werden, dass sowohl die geltende Zivilprozessordnung (§ 109 Abs. 1, lit. c), Gesetz Nr. 99/1963 Sb.), als auch die Strafprozessordnung (§ 224 Abs. 5, Gesetz Nr. 141/1961 Sb.), diese Möglichkeit einbeziehen und den Vorgang der Aussetzung des entsprechenden Verfahrens bei den allgemeinen Gerichten normieren.

¹⁹⁵ Gesetz Nr. 99/1963 Sb., mit Änderungen.

(cc) Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsänderung aus dem Jahre 2001 hat die Ausgestaltung der Verfassungsbeschwerde nicht geändert. Weiterhin entscheidet das Verfassungsgericht nach Art. 87 Abs. 1 lit. d Verf. über die Verfassungsbeschwerden gegen rechtskräftige Beschlüsse oder andere Eingriffe der Organe der öffentlichen Gewalt in die durch die Verfassung garantierten Grundrechte und Grundfreiheiten. Zur Änderung des Instrumentariums des Verfassungsgerichts kam es in diesem Falle durch Art. I des Änderungsgesetzes zum Gesetz *über das Verfassungsgericht*, der auch hier die ursprüngliche Möglichkeit, Verfassungsbeschwerden nicht nur an der Verfassung, sondern auch anhand völkerrechtlicher Menschenrechtsinstrumente zu prüfen, aufhob.

Auch diese Beschränkung fand – wie im Falle der konkreten Normenkontrolle – in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts wenig Resonanz. In den Begründungen der Entscheidungen über Verfassungsbeschwerden finden sich weiter häufige Hinweise vor allem auf die Bestimmungen der EMRK, aber auch der UN-Menschenrechtspakte, die in der Regel parallel zu verfassungsrechtlichen Bestimmungen Anwendung finden.

So hat das Verfassungsgericht neben Art. 38 Abs. 2 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten (Anspruch auf gerichtliches Gehör ohne Verzögerung) mit Art. 6 Abs. 1 EMRK in der Entscheidung vom 6. April 2004 betreffend die Verzögerungen im Zivilrechtlichen Verfahren¹⁹⁶ sowie in der Entscheidung vom 25. März 2004 betreffend die Länge des Verfahrens in Strafsachen¹⁹⁷ argumentiert.

In der Sache IV. ÚS 22/03 betreffend die rechtliche Bedeutung der richtigen Bezeichnung des Beklagten im Zivilverfahren kam neben Art. 36 Abs. 1 der Charta (Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz) und Art. 6 Abs. 1 EMRK auch Art. 14 IPbürgR zur Anwendung. Das Verfassungsgericht gelangte zu dem Schluss, dass die Entscheidungen der allgemeinen Gerichte, das Verfahren nur aufgrund einer nicht exakten Bezeichnung des Beklagten einzustellen, nicht den oben genannten Anforderungen entsprachen, und hat sie aufgehoben.

¹⁹⁶ Entscheidung II. ÚS 504/03.

¹⁹⁷ Entscheidung IV. ÚS 22/03.

Die Entscheidung II. ÚS 2445/07 vom 3. April 2008 hob einen Beschluss des Kreisgerichts Hradec Králové auf, der einen durch den Beschwerdeführer bestimmten Strafverteidiger vom Verfahren mit der Begründung ausschloss, dass dieser später als Zeuge im selben Strafverfahren gehört werden solle. Das Verfassungsgericht betonte, dass sein Referenzmaßstab nicht etwa das einfache Recht sei, sondern die Grundrechte, die durch Verfassungsbestimmungen und „die völkerrechtlichen Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten“ garantiert seien. Im Ausschluss des Verteidigers sah die Entscheidung eine Verletzung des Rechts auf Verteidigung und dadurch des Art. 14 Abs. 3 lit. d IPbürgR und Art. 6 Abs. 3 lit. c EMRK.

In der Entscheidung vom 10. April 2008 wurde das Völkerrecht – Art. 6 Abs. 1 EMRK – unmittelbar im Tenor herangezogen: Das zivilrechtliche Gerichtsverfahren, das im Jahre 1994 eingeleitet und bis zum Erlass der verfassungsrechtlichen Entscheidung nicht annähernd abgeschlossen war, entspreche weder den Kriterien der innerstaatlichen Grundrechtscharta noch den Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 EMRK: Die Staaten seien verpflichtet, ihr Gerichtssystem so zu organisieren, dass die Prinzipien beider Rechtsquellen respektiert werden. Die Unvollkommenheiten des Systems könnten nicht zu Lasten der Bürger gehen, die von den Gerichten berechtigterweise den Schutz ihrer Rechte in angemessener Frist erwarten dürfen. Dem betreffenden Kreisgericht hat die Entscheidung die Pflicht auferlegt, in der Sache unverzüglich zu handeln.

In der Entscheidung II. ÚS 234/08 vom 24. April 2008 nutzte das Verfassungsgericht die Gelegenheit, sich wiederholt zur Anwendung des Völkerrechts als Prüfungsmaßstab zu äußern. In der Begründung zur Aufhebung des Beschlusses des Stadtgerichts in Prag, mit dem die Haft des Beschwerdeführers mit der Begründung verlängert worden war, dass er die Verhandlungssprache nicht beherrsche und deswegen das Dolmetschen und Übersetzen zu einer notwendigen Verlängerung des Verfahrens führe, hat es eindeutig das Völkerrecht als Kriterium genannt: Maßstäbe der Verfassungsmäßigkeit seien die einschlägigen Bestimmungen der Charta der Grundrechte und der völkerrechtlichen Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten.

(b) Völkerrechtliche Verträge als Prüfungsgegenstand

Die Aufhebung der Zuständigkeit der Verfassungsgerichts, anhand des Kriteriums der Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Instrumenten die allgemein geltenden Rechtsnormen sowie die Einzelakte der Organe der öffentlichen Gewalt aufzuheben, wurde als Voraussetzung dafür formuliert, das Verfassungsgericht mit einer neuen, bedeutsamen Zuständigkeit – der präventiven Kontrolle der völkerrechtlichen Verträge – auszustatten.

Noch in dem Beschluss des II. Senats des Verfassungsgerichts vom 9. April 1996¹⁹⁸ wurde festgestellt, dass das Verfassungsgericht keine Zuständigkeit betreffend völkerrechtliche Verträge besitze. Seine Tätigkeit beruhe auf der Respektierung des Grundsatzes der Gewaltenteilung in die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt. Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung und der eigenen Kompetenz stehe ihm in den Sachen, die völkerrechtliche Verträge betreffen, nicht zu, in die Zuständigkeit der Regierung einzugreifen, dem Parlament Entwürfe der Zustimmungsbeschlüsse zu völkerrechtlichen Verträgen vorzulegen und völkerrechtliche Verträge abzuschließen.

Dieses Konzept unterlag Änderungen vor allem auf Grund des angestrebten Anwendungsvorrangs der völkerrechtlichen Verträge vor dem Gesetz; das Institut der präventiven Kontrolle der völkerrechtlichen Normen ist mit der Absicht eingeführt worden, das Risiko von Konflikten mit der innerstaatlichen Gesetzgebung zu mindern.¹⁹⁹ Durch die Verfassungsänderung im Jahre 2001 ist in die Verfassung ein neuer Art. 87 Abs. 2 Verf. eingeführt worden; seine detaillierte Ausführung findet sich im neuen Teil II des Gesetzes *über das Verfassungsgericht*.

Nach Art. 87 Abs. 2 Verf. entscheidet nun das Verfassungsgericht vor der Ratifizierung der völkerrechtlichen Verträge, die in die Kategorie der Verträge nach Art. 10 a und 49 Verf. gehören,²⁰⁰ über ihre Vereinbarkeit mit der Verfassungsordnung.²⁰¹ Durch die Formulierung „vor

¹⁹⁸ Az. 41/96. Deutsche Übersetzung in: G. Brunner/ M. Hofmann/ P. Holländer, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik, 2001, 412 ff.

¹⁹⁹ Gesetzesmotive (Fn. 5), S. 6 u. 9.

²⁰⁰ S. Kapitel „Die parlamentarische Zustimmung“.

²⁰¹ Art. 87 Abs. 2 Verf. lautet: „Das Verfassungsgericht entscheidet weiter über die Vereinbarkeit der völkerrechtlichen Verträge nach Art. 190 a und Art.

ihrer Ratifizierung“ wurden aus dem Gegenstand der Überprüfung die bereits ratifizierten Verträge ausgeschlossen. Der Hinweis auf Art. 10 Verf. schränkt weiter den Umfang der Überprüfung auf diejenigen Verträge ein, die „Bestandteil der Rechtsordnung“ nach Art. 10 sind; andere Verträge, z.B. solche, die mittels eines einfach-gesetzlichen Hinweises im nationalen Recht direkt anwendbar würden, sind aus der Überprüfung auch ausgeschlossen.

Mit der Kompetenz, das Verfahren einzuleiten, wurden alle Beteiligten des innerstaatlichen Ratifikationsverfahrens ausgestattet. Nach § 71 a des novellierten Gesetzes *über das Verfassungsgericht* kann der Antrag von beiden Kammern des Parlaments, von einer Abgeordnetengruppe (mindestens 41) oder einer Gruppe von Senatoren (mindestens sieben) und dem Staatspräsidenten gestellt werden. Unter den Berechtigten befindet sich jedoch nicht die Regierung; diese habe – nach den Gesetzesmotiven – durch die Vorlage des Vertrags vor dem Parlament zur Zustimmung ihre Überzeugung über die Verfassungsmäßigkeit des völkerrechtlichen Vertrags bereits geäußert.

Über den Antrag entscheidet nach § 11 Abs. 3 des Verfassungsgerichtsgesetzes das Plenum des Verfassungsgerichts. Bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichts kann der Vertrag nicht ratifiziert werden (Art. 87 Abs. 2 Verf.). Falls das Plenum des Verfassungsgerichts zu dem Schluss gelangt, dass der Vertrag die Bestimmungen der Verfassungsordnung nicht verletzt, wird es in seinem Urteil festlegen, dass seine Ratifizierung nicht im Widerspruch zur Verfassungsordnung steht.²⁰² Falls jedoch das Verfassungsgericht entscheidet, dass der Vertrag im Widerspruch zur tschechischen Verfassungsordnung steht, wird es die verletzenden Bestimmungen der Verfassungsordnung feststellen; ein solches Urteil schließt nach Art. 89 Abs. 3 Verf. die Ratifizierung des Vertrags bis zur „Beseitigung des Widerspruchs“ aus. Unter der „Beseitigung“ des Widerspruchs werden in der Lehre²⁰³ die entsprechenden Änderungen der Verfassungsordnung, eine Vertragsänderung oder ggf. das Anbringen eines Vorbehalts zum Vertrag verstanden.

49 mit der Verfassungsordnung, und zwar vor ihrer Ratifizierung. Bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichts können die Verträge nicht ratifiziert werden.“

²⁰² § 71 lit. e des Gesetzes *über das Verfassungsgericht*.

²⁰³ J. Kysela/ Z. Kühn (Fn. 4), S. 307.

Bisher kann über die Praxis zu dieser Bestimmung anhand von zwei Fällen berichtet werden:

Der erste Fall betraf die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des EU-Beitrittsvertrags. Der entsprechende Antrag war von einer Gruppe der Mitglieder der Abgeordnetenversammlung des tschechischen Parlaments gestellt worden,²⁰⁴ die allgemein die Beurteilung seiner Vereinbarkeit mit der „Verfassungsordnung“ beantragt hatte. Das Verfassungsgericht erklärte den Antrag für unzulässig, weil er erst zu einem Zeitpunkt gestellt wurde, zu dem das Abkommen vom Staatspräsidenten bereits ratifiziert worden war. § 71 a Abs. 1 lit. b des Verfassungsgesetzes beziehe sich ausschließlich auf solche völkerrechtlichen Verträge, die noch nicht ratifiziert worden seien.

Zumindest vorübergehend abgeschlossen ist die Sache der Überprüfung des Vertrags von Lissabon. Am 24. April 2008 hat der Senat, die zweite Kammer des Parlaments, durch entsprechende Abstimmung (mit 48 zu vier Stimmen) beim Verfassungsgericht beantragt, den Inhalt des Lissabonner Vertrags auf der Grundlage der Verfassung der Tschechischen Republik gem. Art. 87 Abs. 2 Verf. zu überprüfen.²⁰⁵ Nach § 71 c des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* schloss sich der Staatspräsident dem Antrag des Senats am 7. Juni 2008 an. Er hat ihn im vollen Umfang unterstützt und mit einer Reihe kritischer Feststellungen untermauert. In seiner Entscheidung vom 26. November 2008 hat das Verfassungsgericht festgestellt, dass der Vertrag nicht der tschechischen Verfassung widerspricht. Damit ist der Weg zur parlamentarischen Abstimmung über den Vertrag offen.

²⁰⁴ Entscheidung Nr. 11 vom 4.3. 2004, Pl. ÚS 1/04, Sbírka usnesení a náleží 32 (2004), 519 ff.

²⁰⁵ Senatsdruck Nr. 379, Entscheidung des Senats vom 24.4. 2008, <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=46812>. Der Antrag ist am 30.4. 2008 gestellt worden, die Sache wird unter Az. Pl. ÚS 19/2008 geführt. Die amtliche Begründung der Entscheidung steht zum Zeitpunkt der Abgabe der Arbeit noch aus.

b) Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen

Bis zum EU-Beitritt war die Achse der gegenseitigen rechtlichen Beziehungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Tschechischen Republik das Europaabkommen, dessen Stellung bzw. die Frage seiner direkten Anwendbarkeit in der nationalen Rechtsordnung umstritten war. Entsprechend verschiedener theoretischer Auffassungen war es auch unklar, ob das tschechische Verfassungsgericht seine Regelungen als Prüfungsmaßstab im Sinne von Art. 87 Verf. (1992) anwenden kann. Das Verfassungsgericht hat sich zu dieser Frage in keiner seiner Entscheidungen ausdrücklich geäußert, in seiner Rechtsprechung erwähnte es jedoch seine Vorschriften einzeln bei der Lösung konkreter Fragen.

Das Urteil Nr. 59 vom 11. Oktober 1995²⁰⁶ hat sich mit der Steuerbegünstigung „kleiner unabhängiger Brauereien“ befasst und sie am Recht der Europäischen Union gemessen. Gemäß Art. 90 des Europaabkommens und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sollen die Parteien den Informationsaustausch u.a. bei der Einführung der steuerlichen Voraussetzungen fördern, die zur Gründung kleinerer und mittlerer Unternehmen notwendig seien. Die angefochtene Steuerbegünstigung folge dem Trend zur Kompatibilität der Rechtsordnung der Tschechischen Republik mit dem Europarecht; sie stütze sich auch auf die Richtlinie Nr. 92/84 des Rates der EG und auf seine Praxis. Danach können die Mitgliedstaaten auf Bier aus kleinen Brauereien eine günstigere Besteuerung anwenden.

Auch in der Entscheidung Nr. 66 vom 29. Mai 1997²⁰⁷ stützte sich das Verfassungsgericht – auf Antrag anderer Staatsorgane – bei der Auslegung des Begriffs „Missbrauch der marktbeherrschenden bzw. dominanten Stellung des Wettbewerbers“ auf Art. 64 des Europaabkommens und darüber hinaus auch auf Art. 86 lit. b) EGV. Es hat vor allem festgestellt, dass, obwohl die Tschechische Republik bis zum Erlass von wettbewerbsregelnden Vorschriften durch den Assoziationsrat die Verhaltensweisen, die mit Art. 64 Abs. 1 des Euro-

²⁰⁶ Entscheidung Nr. 59, Pl. ÚS 3/95, Sbíрка usnesení a nálezů 4 (1995-II. Teil), 91 ff.

²⁰⁷ Entscheidung Nr. 66 vom 29.5. 1997, III. ÚS 31/97, Sbíрка nálezů a usnesení 6 (1996-II. Teil), 149 ff.

paabkommens unvereinbar sind, gemäß ihren jeweiligen Rechtsvorschriften behandeln wird, nicht diejenige Auslegung für verfassungswidrig gehalten werden könne, die sich aus den Wettbewerbsregeln des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ergebe. Als Begründung dazu unterstrich es die Ähnlichkeit der Werte und Prinzipien, auf denen einerseits die europäische Regelung, andererseits die Verfassungsordnung der Tschechischen Republik beruhe.

Nach dem EU-Beitritt der Tschechischen Republik, der zum 1. Mai 2004 vollzogen wurde, trat das Europaabkommen außer Kraft. Aufgrund des EU-Beitrittsvertrags, der in Art. 2 seiner Beitrittsakte die Bindung der neuen Mitgliedsstaaten an den bisherigen Besitzstand erklärt hat,²⁰⁸ gewannen die Bestimmungen des *acquis communautaire* vor den gesetzlichen und untergesetzlichen Normen Anwendungsvorrang.

Mit den grundsätzlichen Fragen des Verhältnisses beider Rechtsordnungen, die durch die EU-Mitgliedschaft der Tschechischen Republik eine neue Dimension gewonnen haben, hat sich das Verfassungsgericht seit dem EU-Beitritt mehrmals auseinandergesetzt: Die erste und gleichzeitig zentrale Entscheidung betreffend die Beziehung des nationalen Rechts und des *acquis communautaire* war die sog. Zuckerquoten-Entscheidung vom 8. März 2006 (Pl. ÚS 50/04).²⁰⁹

Zu den Regelungen, die die Tschechische Republik seit ihrem EU-Beitritt verpflichtet ist anzuwenden, gehören zahlreiche Rechtsakte im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik. Eine dieser gemeinschaftsrechtlichen Regelungen war auch die Verordnung (EG) Nr. 1609/2005 der Kommission vom 30. September 2005 zur Verringerung der im Rahmen der Produktionsquoten garantierten Menge und des angenommenen Höchstversorgungsbedarfs der Raf-

²⁰⁸ Art. 2 der Beitrittsakte lautet: „Ab dem Tag des Beitritts sind die ursprünglichen Verträge und die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe und der Europäischen Zentralbank für die neuen Mitgliedsstaaten verbindlich und gelten in diesen Staaten nach Maßgabe der genannten Verträge und dieser Akte.“

²⁰⁹ Entscheidung Nr. 50 vom 8.3. 2006, Pl. ÚS 50/04 (Nr. 154/2006 Sb.); kritisch vor allem J. Malenovský, The Relations between Constitutional Law, Community Law and International Law According to the Czech Constitution: Still Ambiguities to be Resolved, in: M. Hofmann (Hrsg.), Europarecht und die Gerichte der Transformationsstaaten, Baden-Baden 2008, 31 ff.

finieren im Rahmen der Präferenzeinführen im Zuckersektor im Wirtschaftsjahr 2005/06. Die tschechische Regierung fühlte sich verpflichtet, zu dieser Verordnung eine Umsetzungsvorschrift zu erlassen: Im Jahre 2005 hat sie eine Rechtsverordnung verabschiedet, in der sie auf eine besondere Weise innerstaatliche Quoten für die Zuckerproduktion festgelegt hat. Im Unterschied zu der europäischen Verordnung führte sie zur Festlegung der Quoten zur Verringerung der Zuckerproduktion eine spezifische Referenzperiode ein. Zur Festlegung der Quote sollte die Produktion am Stichtag des 30. Oktobers dienen. Diese Stichtagsregelung haben manche Betroffene als willkürlich und folglich den Grundsatz des Rechtsstaates verletzend empfunden: Sie wiesen darauf hin, dass in anderen Staaten eine fünfjährige Durchschnittproduktion als Grundlage diene; die Stichtagsregelung diskriminiere diejenigen Produzenten, deren Produktion an dem Stichtag aus verschiedenen Gründen niedrig war.

Im Interesse der Zuckerproduzenten hat eine Gruppe von Abgeordneten des Parlaments bei dem Verfassungsgericht einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gestellt. In der Regelung der Regierung sahen sie eine Verletzung des Gleichheitsprinzips, des Willkürverbots und der verfassungsrechtlichen Regelung der Kompetenzen der Regierung, die diese Regelung erlassen habe, obwohl sie dafür keine Kompetenz besitze.

Eigentlich hätte dem Verfassungsgericht gereicht, sich mit dem Umfang der Kompetenzen der Regierung zu befassen und festzustellen, dass die Tschechische Republik durch den EU-Beitritt die Ausübung einiger ihrer Kompetenzen auf die Organe der EU übertragen hat. Die durch die Regierung behandelte Verordnung der Kommission (EG) Nr. 1609/2005 vom 30. September 2005 hat als unmittelbar anwendbares Recht Anwendungsvorrang und setzt keine weitere Umsetzung im innerstaatlichen Recht voraus. Das hat das Verfassungsgericht zunächst auch festgestellt und die Regierungsverordnung als verfassungswidrig aufgehoben: „Die Regierung behalte nach dem EU Beitritt keine Zuständigkeit mehr, eine konkrete, detaillierte und direkt anwendbare Rechtsvorschrift der EG weiter umzusetzen: Durch den Beitritt wurde die gesetzgeberische Zuständigkeit in den festgelegten Bereichen vollständig auf die Organe der Gemeinschaft übertragen. Selbst eine Wiederholung einer gemeinschaftsrechtlichen, direkt anwendbaren Vorschrift stehe – auch nach der Judikatur des EuGH – im Widerspruch mit dem Prinzip der direkten Anwendbarkeit der Verordnungen. Die Regierung handelte bei der Verabschiedung ihrer Verordnung eindeutig *ultra vires*; diese

Rechtsvorschrift könne daher keine Rechtswirkung entfalten. Die angefochtene Bestimmung der nationalen Regierungsverordnung sei aufzuheben.“

Das Verfassungsgericht hat jedoch die Gelegenheit genutzt und den Antrag als Anlass genommen, sich zu einigen zentralen Fragen des Verhältnisses der Verfassungsgerichtsbarkeit zum Gemeinschaftsrecht im Allgemeinen und zum EuGH im Besonderen zu äußern.

Seine Argumentation zur eigenen Zuständigkeit, eine nationale Rechtsnorm, die eine Gemeinschaftsregelung umsetzt, zu überprüfen, stützte es zunächst auf den Charakter der angegriffenen Regierungsverordnung: Es ist davon ausgegangen, dass die Ziele und der Zweck der Regulierung der Quoten der Zuckerproduktion durch das Gemeinschaftsrecht festgelegt sind, während die Wahl der Mittel zu ihrer Durchführung Sache der Mitgliedstaaten ist. Obwohl sie an das Gemeinschaftsrecht unmittelbar anknüpfe, sei die angegriffene nationale Regelung unbestritten Bestandteil des nationalen Rechts. Als solche sei sie durch das Verfassungsgericht anhand der nationalen Verfassung überprüfbar. Wäre sie „reines“ Gemeinschaftsrecht, wäre das Verfassungsgericht nicht dafür zuständig, ihre Gültigkeit zu überprüfen. Dies gehöre ausschließlich in die Kompetenz des EuGH. Nach seiner Rechtsprechung habe das Gemeinschaftsrecht vor nationalen Rechtsverordnungen Anwendungsvorrang; dieser Vorrang „kann nicht durch das nationale Recht, einschließlich der Kriterien des nationalen Verfassungsrechts, in Frage gestellt werden.“ „Ohne sich zu dieser Frage äußern zu wollen“, könne es jedoch nicht folgende Tatsachen ignorieren: Selbst einige Gründungsmitglieder der EG hätten sich der Doktrin des absoluten Vorrangs des Gemeinschaftsrechts nicht untergeordnet (Italien, Deutschland). Vor allem hätten sie sich eine „Reserve“ bei der Auslegung der Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates und des Grundrechtsschutzes vorbehalten.

Die Quelle des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts findet das Urteil im Gemeinschaftsrecht selbst: Das Gemeinschaftsrecht bestimme selbst seine Auswirkungen im nationalen Recht, und zwar im Unterschied zum Völkerrecht. Die Bestimmung von Art. 10 a Verf. wirke somit in zwei Richtungen: Sie bilde die normative Grundlage zur Übertragung der Kompetenzen und gleichzeitig sei sie diejenige Verfassungsregelung, die das tschechische Recht für die Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen öffne.

Das Verfassungsgericht formulierte in diesem Zusammenhang folgende Frage: Erlauben das tschechische Verfassungsrecht und das

Rechtsstaatsprinzip, dass die internationale Organisation, auf die die Tschechische Republik einen Teil der Ausübung ihrer Souveränität übertragen hat, Recht schafft, das auch vor der nationalen Verfassung Anwendungsvorrang hat? Diese Frage beantwortet das Urteil nicht eindeutig. Es stellt fest, dass es sich hier um eine Wechselwirkung zwischen beiden Rechtssystemen handle: Das Gemeinschaftsrecht delegiere an die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit, die gemeinschaftsrechtlichen Akte umzusetzen; diese Umsetzung müsse die Prinzipien des Gemeinschaftsrechts respektieren. Andererseits müsse diese nationale Regelung die Voraussetzungen des innerstaatlichen Verfassungsrechts achten. Das Referenzkriterium für das Verfassungsgericht sei dadurch das nationale Verfassungsrecht, das von ihm mit Rücksicht auf die Grundlagen des Gemeinschaftsrechts ausgelegt wird.

Die nächste Frage, mit der sich das Urteil befasste, war, ob das Verfassungsgericht eigentlich nicht verpflichtet gewesen wäre, die Frage dem EuGH gemäß Art. 234 EGV vorzulegen. Diese Frage bezeichnete es selbst als „delikat“ und wies auf die Praxis des österreichischen und der belgischen Cour d'Arbitrage hin, die in vergleichbaren Fällen Anträge auf Vorabentscheidung an den EuGH gestellt hatten. Auf der allgemeinen Ebene verschob es die Lösung dieser Frage in die Zukunft, im konkreten Fall sah es diejenigen Ausnahmen als ausschlaggebend an, die in solchen Fällen von der Judikatur des EuGH formuliert wurden: „Die Vorlage ist nicht erforderlich, falls sich mit der Frage bereits eine frühere Rechtsprechung des EuGH befasst hatte.“ Diese Bedingung sah das Verfassungsgericht als erfüllt an – im Agrarbereich existiere eine langjährige konsolidierte Judikatur, die den nationalen Verfassungsgerichten die Überprüfung der Quotenverteilung aufgrund des nationalen Verfassungsrechts im Lichte des Gemeinschaftsrechts ermöglicht.

Weiter definierte das Verfassungsgericht die Voraussetzungen und Grenzen des freien Ermessens, das den Mitgliedstaaten bei der Durchführung von gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zur Verfügung steht: Es erwähnte die EuGH-Entscheidungen Deutsches Milchkontor und Wachauf und gelangte zu dem Schluss, dass im Bereich der Agrarwirtschaft der Grad des freien Ermessens hoch sei – die Mitgliedstaaten seien nur an die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik und allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gebunden. Es prüfte weiter, ob bei dem Erlass der nationalen Regelung die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und des Grundrechtsschutzes in der Form der legitimen Erwartung, der Rechtssicherheit, des Ver-

bots der Retroaktivität und des Diskriminierungsverbots verletzt wurden. In allen Fällen fiel seine Antwort negativ aus.

Die folgerichtigste Stellungnahme gab das Verfassungsgericht zu den Grenzen der Übertragung der souveränen Kompetenzen der Tschechischen Republik an die Gemeinschaften ab. Es betonte, dass die Tschechische Republik ein souveräner Staat sei. Die Delegation der Zuständigkeiten könne solange fortbestehen, solange diese Zuständigkeiten im Einklang mit der Beibehaltung der Grundlagen der staatlichen Souveränität der Tschechischen Republik ausgeübt werden und nicht die materiellen Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates bedrohen. Wäre eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt oder würde „die Entwicklung in der EG bzw. EU diese Kriterien gefährden“, wäre es notwendig, darauf zu beharren, dass diese Zuständigkeiten wieder von den innerstaatlichen Staatsorganen übernommen würden. Allerdings stellte das Verfassungsgericht fest, dass diese Situation weder im Allgemeinen noch im konkreten Fall vorliege und es deswegen für die tschechische Regierung keinen Grund gab, ihre normerschaffende Kompetenz auszuüben.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Verfassungsgericht dem Antrag auf Aufhebung der Regierungsverordnung, welche die Verordnung (EG) Nr. 1609/2005 der Kommission vom 30. September 2005 zur Verringerung der im Rahmen der Produktionsquoten garantierten Menge umgesetzt hat, vor allem aus kompetenzrechtlichen Gründen stattgegeben hat. Gleichzeitig hat es in den Fragen des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts, seiner Kompetenz, Gemeinschaftsrecht durchführende Rechtsakte zu überprüfen sowie der Grenzen der Übertragung der Kompetenzen staatlicher Organe an die Organe der Gemeinschaft eine eher zurückhaltende Stellung eingenommen, die zahlreiche Parallelen mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufweist. Bezüglich der anderen neuen EU-Mitglieder sind dieses Urteil und seine Begründung am meisten mit der Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichts zum europäischen Haftbefehl zu vergleichen, das auch auf einer gewissen Skepsis gegenüber einer unbegrenzten Integration beruht.

Die Problematik der Entscheidung Pl. ÚS 37/04 vom 26. April 2006 betraf die Verfassungsmäßigkeit derjenigen Bestimmung der tschechischen ZPO (§ 133 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 99/1963 Sb.), die Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. EG 2000 L 180, S. 22)

dadurch umgesetzt hat, dass sie in den einschlägigen Fällen der Diskriminierung die Beweislast vom Kläger auf den Beklagten übertragen hat. Der Antrag des Kreisgerichts Ústí nad Labem sah in dieser Bestimmung eine Verletzung des Grundsatzes der Waffengleichheit (Art. 96 Abs. 1 Verf.). Das Verfassungsgericht hat dem Antrag nicht stattgegeben: In der angegriffenen Bestimmung sah es eine pflichtmäßige und notwendige Umsetzung der europäischen Vorgaben. Auch aus der Sicht des tschechischen Rechts sei diese Regelung verfassungskonform: Sie verfolge das legitime Ziel, Opfer von Diskriminierung zu stärken. Auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bleibe gewahrt: Die Übertragung der Beweislast auf den Beklagten habe keinesfalls den Charakter einer unwiderlegbaren Vermutung, der Kläger könne den Eingriff in seine Rechte nicht nur behaupten, sondern müsse ihn auch beweisen.²¹⁰ Das Verfassungsgericht hat hier weder die Frage der Überprüfbarkeit des sekundären Gemeinschaftsrechts durch nationale Verfassungsgerichte, noch die bis heute nicht abschließend geregelte Frage, auf welche Gerichte der Tschechischen Republik sich die Vorlagepflicht im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art. 234 EG erstreckt, thematisiert.²¹¹

In der Entscheidung zum Europäischen Haftbefehl vom 3. Mai 2006 (Pl. ÚS 66/04)²¹² begründete das Verfassungsgericht die innerstaatliche Wirkung des europäischen Unionsrechts mit der in Art. 1 Abs. 2 Verf. formulierten Verpflichtung, das für die Tschechische Republik geltende Völkerrecht zu achten. Die Antragsteller, eine Gruppe von Abgeordneten und Senatoren des Parlaments, sah in den Bestimmungen des Strafgesetzes (§ 21 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 140/1961 Sb.) und der Strafprozessordnung (§ 403 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 141/1961 Sb.), die den Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren (ABl. EG 2002/584/JI) umsetzen, eine Verletzung mehrerer Verfas-

²¹⁰ Entscheidung Nr. 92 vom 26.4. 2006, Pl. ÚS 37/04 (Nr. 419/2006 Sb.).

²¹¹ Beitrag des Präsidenten des Verfassungsgerichts *P. Rychetský*, „Český Ústavní soud v Evropské unii“, Konferenz der Karls Universität zu Prag „Neue Entwicklungen im Recht am Beginn des 21. Jahrhunderts“, Prag, 17.-18.4. 2008.

²¹² Entscheidung Nr. 93 vom 3.5. 2006, Pl. ÚS 66/04 (Nr. 434/2006 Sb.); zum Europäischen Haftbefehl vgl. von den neueren Entscheidungen z.B. Entscheidung vom 14.2. 2008, II. ÚS 779/07 #1, bzw. Entscheidung vom 7.2. 2008, III. ÚS 2388/07 #1.

sungsbestimmungen, vor allem von Art. 14 Abs. 4 der Charta der Grundrechte: Nach dieser Bestimmung dürfen die Bürger der Tschechischen Republik zum Verlassen ihrer Heimat nicht gezwungen werden.

Hinsichtlich seiner Kompetenz, einen Rahmenbeschluss umsetzende Bestimmungen anhand der Verfassung zu überprüfen, stellte das Verfassungsgericht fest, dass diese Problematik selbst auf der europäischen Ebene nicht abschließend gelöst sei. Einerseits bewirke die Mitgliedschaft in der EU eine Beschränkung der Kompetenzen des Verfassungsgerichts, andererseits bleibe den Mitgliedstaaten im Falle der umzusetzenden europäischen Regelungen ein Raum zur Überprüfung offen. Im Falle des Rahmenbeschlusses gehe es um keine gemeinschaftsrechtliche Regelung, sondern um eine Rechtsquelle der dritten Säule. Diese habe „nur“ mittelbaren Effekt und müsse innerstaatlich umgesetzt werden. Das Verfassungsgericht könne hierzu zwar ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EGV stellen; es gebe aber keinen Grund, auf die Entscheidung des EuGH zu warten: es könne die Frage der Vereinbarkeit der umsetzenden Bestimmungen des nationalen Rechts mit der Verfassung selbst beantworten; Grundlage dafür sei Art. 10 EGV.

Diesem Antrag hat das Verfassungsgericht nicht stattgegeben: Seine Begründung stütze es darauf, dass die europäische Form des Haftbefehls nur eine Vereinfachung der bereits existierenden, auf Völkerrecht beruhenden Auslieferung darstelle. Das Verbot, Staatsangehörige auszuliefern, könne nicht als „Verlassen“ der Heimat ausgelegt werden; dem Betroffenen stehen alle Rechtsmittel zur Verfügung und er könne nach dem Verbüßen der Strafe wieder in sein Land zurückkehren.

Die Entscheidung Pl. ÚS 36/05 #1 vom 16. Januar 2007²¹³ betrifft die Vereinbarkeit des Gesetzes *über die öffentliche Versicherung* (Gesetz Nr. 48/1997 Sb., § 15 Abs. 10 und Abs 5) mit der *Richtlinie 89/105/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 betreffend die Transparenz von Maßnahmen zur Regelung der Preisfestsetzung bei Arzneimitteln für den menschlichen Gebrauch und ihre Einbeziehung in die staatlichen Krankenversicherungssysteme*. Diese Richtlinie legt Anforderungen an das Verfahren der Preissetzung für Arzneimittel fest, die vor allem auf den Grundsätzen der Transparenz der angewand-

²¹³ Entscheidung vom 16.1. 2007, Pl. ÚS 36/05 #1 (Nr. 57/2007 Sb.).

ten Kriterien und der gerichtlichen Überprüfbarkeit der Ergebnisse des Verfahrens beruhen. Eine Gruppe von Senatoren sah in der Bestimmung des Gesetzes *über die ordentliche Versicherung*, die es dem Gesundheitsministerium erlaubte, die Höhe des durch die öffentliche Krankenversicherung zu übernehmenden Anteils des Preises der Arzneimittel durch eine Verordnung festzulegen, ohne dass die Hersteller oder Vertreiber die Möglichkeit hatten, diese zu überprüfen oder anzugreifen, eine Verletzung dieser Richtlinie und des Art. 36 der tschechischen Charta der Grundrechte (Recht auf gerichtliche Überprüfung der Verwaltungsakte). Das Verfassungsgericht wiederholte, dass das Gemeinschaftsrecht kein Referenzkriterium der Verfassungsmäßigkeit einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift sein kann (was es zuvor schon in seiner Entscheidung zu den Zuckerquoten geurteilt hatte); selbst die Feststellung eines Widerspruches zwischen Gemeinschaftsrecht und der nationalen Rechtsbestimmung könne nicht zur Aufhebung der letzteren führen.

Die Argumente, die zu einer solchen Feststellung führen, können jedoch zur Verstärkung der Argumentation bei der Prüfung der Verfassungswidrigkeit der fraglichen Bestimmung angewandt werden. Dabei müsse die nationale Verfassungsnorm im Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH (hier C-424/99 und C-229/00) ausgelegt werden.

Im Ergebnis stellte das Verfassungsgericht fest, dass die rechtsstaatlichen Anforderungen an das Verfahren der Preissetzung für Arzneimittel, die der Richtlinie und Art. 36 der Charta der Grundrechte gemeinsam sind, auch für das Verfahren der Feststellung der Höhe des durch die öffentlichen Krankenversicherung zu übernehmenden Anteils Anwendung finden müssen. Die angegriffene Bestimmung des Gesetzes sei aufzuheben und der Gesetzgeber verpflichtet, das entsprechende Verfahren auf rechtsstaatlicher Grundlage zu regeln.

Der Anwendungsvorrang der gemeinschaftlichen Regelungen betrifft neben den Organen der Exekutive auch die Justiz, die neben bzw. vor den nationalen Rechtsvorschriften den gemeinsamen Besitzstand anwenden muss.

Seit dem EU-Beitritt üben auch die allgemeinen Gerichte der Tschechischen Republik die Rolle von Gemeinschaftsgerichten aus. Die Änderung der tschechischen Rechtsordnung aus dem Jahre 2001 baute eine Brücke zu dieser Rechtsmasse durch die Bindung der Richter – neben den Gesetzen – auch an die völkerrechtlichen Verträge, die Bestandteil der tschechischen Rechtsordnung sind; darunter ist u.a. der EU-Beitrittsvertrag zu verstehen, der in Art. 2 der Beitrittsakte die Bindung der

neuen Mitgliedstaaten an den bisherigen Besitzstand erklärt. In diesem Zusammenhang wird als Grundlage der Anwendung des Gemeinschaftsrechts entweder Art. 10 Verf., der dem Vertragsvölkerrecht Anwendungsvorrang vor nationalen Gesetzen sichert,²¹⁴ oder Art. 10 a Verf., der die Übertragung der Ausübung eines Teils der souveränen Rechte der Tschechischen Republik ermöglicht und vor allem vom Verfassungsgericht als Öffnung für die Wirkung des Gemeinschaftsrechts interpretiert wird, verstanden.²¹⁵ Beide Alternativen hätten unterschiedliche verfassungs- und verfahrensrechtliche Konsequenzen vor allem im Falle eines Austritts der Tschechischen Republik aus der Europäischen Union und der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts.

Ergänzend zu den genannten Meinungen könnte diese Frage vielleicht unter dem temporären Gesichtspunkt behandelt werden: In der Periode der Erarbeitung der Verfassungsänderung war die Sicherung der künftigen Wirkung des Europarechts qua Völkerrecht sicher die richtige Lösung; nach dem EU-Beitritt hat sie sich zumindest in der ersten Säule vom Völkerrecht weitgehend abgekoppelt und beschreitet ihre Wege weitgehend autonom.

Der Übergang der Richter auf ihre neue Rolle wurde durch die Tatsache erleichtert, dass bereits seit den 1990er Jahren an jedem Gericht mindestens ein Richter auf Fragen mit „internationalem Element“ spezialisiert wurde.²¹⁶ Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht bedeutete für die Gerichtsbarkeit nämlich einige Modifizierungen ihrer Zuständigkeiten: So hat die Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 des Rates vom 29. Mai 2000 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung für die gemeinsamen Kinder der Ehegatten den Katalog der Rechtsbehelfe vor dem Obersten Gerichtshof um eine Revision (*dovolání*) erweitert. Im Strafprozessrecht

²¹⁴ Für alle *J. Malenovský*, The Relations between Constitutional Law, Community Law and International Law According to the Czech Constitution: Still Ambiguities to be Resolved, in: M. Hofmann (Hrsg.), Europarecht und die Gerichte der Transformationsstaaten, Baden-Baden 2008, S. 34.

²¹⁵ Vor allem die Entscheidung des Verfassungsgerichts Pl. ÚS 50/04, 8.3. 2006 und Pl. ÚS 19/04, 21.2. 2006; vgl. hierzu auch *M. Bobek*, Ústavní soud České republiky: obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně, Soudní rozhledy 5 (2006), S. 171.

²¹⁶ *J. Rakovský*, Der tschechische Richter als Richter für das Europäische Gemeinschaftsrecht, in: EIW Working Paper Series, 2005, S. 11.

machte sich diese Auswirkung am intensivsten an der Ausgestaltung des EU-Haftbefehls bemerkbar (Gesetz Nr. 141/1961 Sb.). Die Verwaltungsgerichte bereiteten sich auf Sachen in Bereichen der Zölle, der Steuern, des Umweltschutzes und der Agrarpolitik vor.²¹⁷

Die bisherige gerichtliche Praxis der Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen scheint – auch wegen nicht zugänglicher statistischer Daten – eher gering:

Das Schrifttum berichtet über die Entscheidung eines Kreisgerichts, das im Zivilverfahren eine Bestimmung des Gesetzes Nr. 92/1991 über die Voraussetzungen der Überführung des Staatseigentums auf andere Personen mit den Regelungen der Zweiten Richtlinie 77/91/EWG des Rates vom 13. Dezember 1976 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 des Vertrags im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter für die Gründung der Aktiengesellschaft sowie für die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten, für unvereinbar hielt. Es hat das Verfahren ausgesetzt und die Sache nicht etwa dem EuGH, sondern dem Verfassungsgericht zur Überprüfung im Rahmen der konkreten Normenkontrolle vorgelegt.²¹⁸

Eine weitere Entscheidung betrifft die Rückgabe des im Jahre 1945 aufgrund der Beneš-Dekrete konfiszierten Eigentums. Vor dem Zivilgericht zweiter Instanz hatte ein Kläger seine Argumentation über die Rechtswidrigkeit der Konfiszierung auf Art. 6 EUV gestützt. In seiner Entscheidung hat das Gericht diese Argumentation abgelehnt; es stellte fest, dass das europäische Recht auf dem Grundsatz des Verbots der Retroaktivität als allgemeinem Grundsatzes aufgebaut sei; außerdem stützte es sich auf Art. 295 EGV (Unberührbarkeit der Eigentumsordnungen der Mitgliedsstaaten).

Die Anwendung des *acquis* bedeutet für die Gerichte auch die Möglichkeit bzw. Verpflichtung, im Rahmen des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsschutzes dem EuGH Vorabentscheidungsersuchen zu unterbreiten. Der Weg zu Vorabentscheidungen beim EuGH ergibt sich aus dem primären Gemeinschaftsrecht; auf der nationalen Ebene ist er in den

²¹⁷ F. Křepelka, EC Law and Czech Administrative Judiciary – The Earliest Experience, in: EIW Working Paper Series, 2005, 17 ff.

²¹⁸ Nach J. Passer, European Matters before Czech Courts, in: EIW Working Paper Series, 2005, 21 ff.

Prozessordnungen – der Zivilprozessordnung (§ 109 Abs. 1 lit. d) und der Strafprozessordnung (§ 224 Abs. 5) – geregelt.

Nur nach nationalem Recht wird beurteilt, welches Gericht zur Vorlage berechtigt, und welches – als letztinstanzliches Gericht – dazu verpflichtet ist: Alle Gerichte aller Instanzen haben die Kompetenz, dem EuGH ein Vorabentscheidungsersuchen zu unterbreiten. Zur Vorlage sind nach Art. 234 EGV die letztinstanzlichen Gerichte verpflichtet: Dies werden immer der Oberste Gerichtshof und der Oberste Verwaltungsgerichtshof sein, andere Gerichte in Abhängigkeit von der Art des konkreten Verfahrens. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch ein Bezirksgericht, das über zivile Streitigkeiten in Bagatellfällen nur in einer Instanz (ohne Möglichkeit eines Rechtsmittels) entscheidet, zur Vorlage verpflichtet sein könnte. Auch das Verfassungsgericht wird als Gericht im Sinne von Art. 234 EGV verstanden:²¹⁹ Dieses ist in der Tschechischen Republik im Rahmen seiner Kompetenzen als „eininstanzliches“ Gericht konzipiert und wird nicht nur als Berechtigter, sondern gleichzeitig als Verpflichteter von Art. 234 EGV angesehen.²²⁰

Das innerstaatliche Recht ist auch für die Frage einschlägig, welche Rechtsmittel des nationalen Rechts gegen eine Entscheidung noch zulässig sind (Art. 234 EGV). In der tschechischen Rechtsordnung sind es unumstritten die Berufung (*odvolání*), Beschwerde im Strafverfahren (*stížnost*, § 141 ff. Strafprozessordnung) und Revision (*dovolání*). Ausgeschlossen sind z.B. die Begnadigung durch den Staatspräsidenten (*milost*), Verfassungsbeschwerde (*ústavní stížnost*) oder eine Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.²²¹

Der Weg zum EuGH wurde bisher von den tschechischen Gerichten jedoch nur selten beschritten;²²² sie legten dem EuGH insgesamt vier

²¹⁹ J. Mucha, EU-Symposium „National Judges as Judges of EC Law“, in: EIW Working Paper Series, 2005, 5 ff.

²²⁰ M. Bobek, *Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES*, Praha, 2004 (in der elektronischen Fassung S. 2).

²²¹ *Ibid.*, S. 2.

²²² Zu Fragen der Erfahrung der Gerichte neuer Mitgliedsstaaten mit dem Vorabentscheidungsverfahren vgl. P. Ondrušek, *The Beginning of a Dialogue (The Experience of the First Four Years with Preliminary Rulings from New Member States)*, in: M. Hofmann (Hrsg.), *Europarecht und die Gerichte der Transformationsstaaten*, Baden-Baden 2008, S. 133.

Vorabentscheidungsersuchen vor,²²³ von denen zwei von besonderer Bedeutung sind:

Im Fall C-437/05 *Vorel*²²⁴ hat das Bezirksgericht *Český Krumlov* den EuGH um die Auslegung des Begriffs „Arbeitszeit“ in der Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitsgestaltung vom 23. November 1993 ersucht. Im Ausgangsverfahren ging es um die Entlohnung der ärztlichen Bereitschaftsdienste, die in Form persönlicher Anwesenheit am Arbeitsplatz geleistet werden. Nach der einschlägigen tschechischen Regelung (Arbeitsgesetzbuch, Gesetz Nr. 65/1965 Sb.) wird der Bereitschaftsdienst nach einem niedrigeren Satz als dem, der für tatsächlich geleistete Arbeit anwendbar ist, vergütet. Der EuGH stellte in seiner Entscheidung vom 11. Januar 2007 fest, dass die Richtlinie keine Zwischenkategorie zwischen Arbeitszeit und Ruhezeit vorsehe. Diese Begriffe seien gemeinschaftsrechtliche Begriffe, die anhand objektiver Merkmale zu bestimmen seien; der Zweck der Richtlinie bestehe darin, Mindestvorschriften zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer aufzustellen. Die am Arbeitsplatz in Form der Ärztebereitschaft verbrachte Zeit müsse in vollem Umfang als Arbeitszeit angesehen werden.

Die Sache C-64/06 *Telefonica O2*,²²⁵ entstand auf Vorlage des Bezirksgericht Prag 3. Im Ausgangsverfahren wehrte sich Telefonica O2 gegen eine Anordnung der nationalen Telekommunikationsregulierungsbehörde zur Zusammenschaltung seiner Netze mit denen eines Konkurrenten. Zentral für die Fragestellung war die Tatsache, dass diejenige Bestimmung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen (Zugangsrichtlinie), die es im Falle von Gesellschaften mit „beträchtlicher Marktmacht“ ermöglicht, diese zum Abschluss eines Vertrags über die Zusammenschaltung ihres Netzes mit einem anderen Betreiber zu verpflichten, von der tschechischen Regierung bisher nicht umgesetzt wurde, so dass formell keine rechtliche Grundlage für die Anordnung der Behörde be-

²²³ S. Fischer, Der Europäische Gerichtshof nach der Ost-Erweiterung, Diskussionspapier der FG I, 2007/21, November 2007, SWP Berlin, S. 30.

²²⁴ C-437/05.

²²⁵ C-64/06.

stand.²²⁶ Gleichzeitig hat der EuGH den Einfluss der Tatsache geprüft, dass der Sachverhalt grundsätzlich vor dem EU-Beitritt der Tschechischen Republik stattgefunden hatte. Im Unterscheid zu seiner früheren Rechtsprechung C-261/05 *Lakép*, C-168/06, aber vor allem im Fall C-302/04 *Ynos* begründete der EuGH seine Zuständigkeit in dieser Sache damit, dass die angefochtene Entscheidung nach dem Beitritt ergangen sei, eine Situation für die Zukunft und nicht für die Vergangenheit regele und dass das nationale Gericht den EuGH nach dem auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Gemeinschaftsrecht frage. Hinsichtlich der Anwendbarkeit der Richtlinie hat er festgestellt, dass mit dem EU-Beitritt der Tschechischen Republik die entsprechende Richtlinie auch eine Direktwirkung entfalten könne, sollte sie nicht rechtzeitig umgesetzt werden. Somit sei die Regulierungsbehörde berechtigt gewesen, die Verpflichtung der Telefonica O2 „mit beträchtlicher Marktmacht“ im Rahmen der (nicht vollständig umgesetzten) Richtlinie zu prüfen.²²⁷

In der Sache C-161/06 *Skoma-Lux*²²⁸ ersuchte das Kreisgericht *Ostrava* um die Auslegung der einschlägigen Regelungen der EU-Beitrittsakte,²²⁹ die ab dem Tag des Beitritts die Verbindlichkeit der ursprünglichen Verträge und der vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe festlegt. Für die Verbindlichkeit der Rechtsakte ist nach Verordnung Nr. 1 des Rates vom 15. April 1958 zur Regelung der Sprachenfrage die Veröffentlichung dieser Rechtsakte im Amtsblatt der EU erforderlich. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, eine Importfirma, wehrte sich gegen Bußgelder, die ihr wegen Zollvergehen aufgrund einer nicht im Amtsblatt veröffentlichen Verord-

²²⁶ Ähnlich wie schon in mehreren Fällen davor: C-261/05 *Lakép*, C-168/06, *Ynos* C-302/04.

²²⁷ Vgl. hierzu *Ondrušek* (Fn. 222), S. 3 ff.

²²⁸ C-161/06.

²²⁹ Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. EG L 236 vom 28.09. 2003, S. 33); s. *F. Merli*, Kommentar zum Beitrittsvertrag und zu den Grundsätzen der Beitrittsakte, in: S. Huster/ F. Merli (Hrsg.), *Die Verträge zur EU-Osterweiterung*. Kommentar mit systematischen Erläuterungen, Berlin/ Wien, S. 15 ff.

nung (Verordnung Nr. 2454/93 vom 2. Juli 1993, Durchführungsvorschriften zum Zollkodex) von der Zollbehörde auferlegt wurden. Der EuGH hat unmissverständlich festgestellt, dass die einzige Fassung einer Gemeinschaftsordnung, die verbindlich ist, diejenige sei, die im Amtsblatt der EU veröffentlicht ist. Bei der gegenwärtigen Form des Gemeinschaftsrechts sei die elektronische Form der Zugänglichmachung der Gemeinschaftsvorschriften nicht als für ihre Anwendbarkeit gegenüber dem Einzelnen ausreichend anzusehen.²³⁰

Keine gefestigte Meinung und bisher auch keine Rechtsprechung besteht zur Frage, ob im Falle der Nicht-Vorlage zum EuGH das Verfassungsgericht die Rolle des „gesetzlichen Richters“ aufgrund einer Verfassungsbeschwerde übernehmen kann; die Tätigkeit der Richter der allgemeinen Gerichte in der Rolle der „europäischen Richter“ unterliegt nicht der Kontrolle des Verfassungsgerichts, sondern des EuGH. Das Verhältnis beider Gerichtssysteme beruhe nicht auf einem Hierarchie-, sondern einem Kooperationsverhältnis.²³¹

Das Beispiel des Tauziehens um die völkerrechtlichen Regelungen als Maßstab der verfassungsrechtlichen Kontrolle in der Tschechischen Republik zeigt deutlich, dass die Frage der Anwendung des Völkerrechts in der nationalen Rechtsordnung keinesfalls eine bloß rechtstechnische Frage ist, sondern dass sie einen definierbaren rechtspolitischen Hintergrund hat. Das tschechische Parlament war mit der anfänglichen extensiven Anwendung der menschenrechtlichen Regelungen nicht einverstanden; es sah bereits in der Zuständigkeit des Verfassungsgerichts zu entscheiden, welche völkerrechtlichen Instrumente den Charakter der „menschenrechtlichen“ Verträge nach dem ursprünglichen Text von Art. 10 Verf. haben, einen Eingriff in seine Kompetenz, über den Umfang des im Lande anwendbaren Rechts zu entscheiden. Unter seinen Aufrufen, das Verfassungsrecht solle die einzige Quelle der Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts sein, ist der Vorwurf nicht zu überhören, dass infolge der Anwendung der internationalen Instrumente die nationale Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten bisher zu wenig zur Geltung kam und dass sie durch ihre Ersetzung durch das Völkerrecht in die Bedeutungslosigkeit verschoben werden könnte – die patriotischen Töne ließen sich dabei nur schwer überhören.

²³⁰ Vgl. C-161/06, ABl. EG C 51 vom 23.2. 2008, S. 13.

²³¹ J. Mucha, EU-Symposium „National Judges as Judges of EC Law“, in: EIW Working Paper Series, 5-6.

Das Verfassungsgericht hat nachdrücklich zumindest unmittelbar nach der Verfassungsänderung auf seinen vorherigen Zuständigkeiten beharrt, die es eindeutig mit dem Rechtsstaatsprinzip und dem Grundsatz des Schutzes der erworbenen Rechte begründete. Die frühere Intensität der Völkerrechtsanwendung hat es jedoch später nie wieder erreicht und vor allem im Bereich der abstrakten Normenkontrolle markant reduziert. Nur in einigen Entscheidungen zu Verfassungsbeschwerden finden sich Hinweise vor allem auf die Bestimmungen der EMRK, aber auch der UN-Menschenrechtspakte, die in der Regel parallel zu verfassungsrechtlichen Bestimmungen Anwendung finden. Die als Ausgleich zur Reduzierung der Kompetenz des Verfassungsgerichts präsentierte Zuständigkeit zur präventiven Kontrolle der völkerrechtlichen Verträge bleibt bis auf Ausnahmen ungenutzt.

Umso bemerkenswerter ist die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, die sich mit den europäischen Regelungen und seiner eigenen Positionierung im Gefüge der europäischen Gerichtsbarkeit auseinandersetzt. Die vom Verfassungsgericht formulierten Grundsätze können wie folgt zusammengefasst werden:

Nach seiner Judikatur beruhe die Quelle des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts im Gemeinschaftsrecht selbst: Im Unterschied zum Völkerrecht bestimme alleine das Gemeinschaftsrecht seine Auswirkungen im nationalen Recht. Dieser Vorrang sei jedoch nicht absolut: Er sei begrenzt einerseits durch die nationale Verfassung, die in Wechselwirkung zum Gemeinschaftsrechts steht, andererseits durch den Grundsatz des demokratischen Rechtsstaates und des Grundrechtsschutzes. Wäre eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt oder die Entwicklung in der EG bzw. EU gefährde diese Kriterien, müsste es darauf beharren, dass diese Zuständigkeiten wieder von den innerstaatlichen Staatsorganen übernommen würden.

Die Frage des Umfangs seiner eigenen Verpflichtung, Sachen mit gemeinschaftsrechtlichen Aspekt dem EuGH vorzulegen, bezeichnet es als „delikat“. Eine solche Vorlage sieht es, in Einklang mit der *acte claire*-Doktrin, als nicht erforderlich, falls sich mit der Frage bereits frühere Rechtsprechung des EuGH befasst hatte. Zur eigenen Zuständigkeit, eine nationale Rechtsnorm, die eine Gemeinschaftsregelung umsetzt, zu überprüfen, stützt es sich auf den Charakter der angegriffenen Regierungsverordnung: Sei die angegriffene nationale Regelung Bestandteil des nationalen Rechts, sei sie durch das Verfassungsgericht anhand der nationalen Verfassung überprüfbar. Das Referenzkriterium ist für das Verfassungsgericht in solchen Fällen das nationale Verfassungsrecht, das

von ihm mit Rücksicht auf die Grundlagen des Gemeinschaftsrechts ausgelegt wird.

Im Unterschied zur Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, die selbst ihre Rolle im Prozess der Europäisierung definiert, ergibt sich der Weg der allgemeinen Gerichte zu Vorabentscheidungen beim EuGH aus dem primären Gemeinschaftsrecht, auf der nationalen Ebene aus den Bestimmungen der Zivilprozessordnung und der Strafprozessordnung. Völlig entscheidend ist das nationale Recht für die Lösung der Frage, welches Gericht zur Vorlage berechtigt, und welches – als letztinstanzliches Gericht – dazu verpflichtet ist, sowie für die Frage, welche Rechtsmittel des nationalen Rechts gegen eine Entscheidung noch zulässig sind. Die Möglichkeit des Vorabentscheidungsersuchens wird bisher von den tschechischen Gerichten jedoch nur selten benutzt. Keine gefestigte Meinung und bisher auch keine Rechtsprechung bestehen zur Frage, ob im Falle der Nicht-Vorlage zum EuGH das Verfassungsgericht die Rolle des „gesetzlichen Richters“ aufgrund einer Verfassungsbeschwerde übernehmen kann.

Abschließend kann festgestellt werden, dass der Gerichtsbarkeit durch den EU-Beitritt eine bisher unbekannte Rolle verliehen wurde. Diese Rolle übt das Verfassungsgericht einerseits offensiv mit der Nutzung der Erfahrung anderer Staaten aus, andererseits verteidigt es eigene Positionen, die den nationalen Rechtsanwendern ein Sicherheitsgefühl vermitteln sollen. Nicht anders kann der Grundsatz ausgelegt werden, wonach unter gewissen Kautelen die an die EU übertragenen Kompetenzen wieder zurückgenommen werden sollen. In dieser patriotischen Rolle steht es jedoch in Europa nicht allein. Dagegen befinden sich die Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit im Gewöhnungsprozess an das neue System. Dies ist auch weniger erstaunlich, wenn man sich vor Augen führt, dass sie erst seit 1993 andere als rein nationale Rechtsnormen anwenden können.

6. Innerstaatliche Umsetzung der Entscheidungen der internationalen Instanzen

a) Rechtsprechung des EGMR

Ähnlich wie im Falle der Slowakischen Republik wurde der Zeitpunkt des Beitritts Tschechiens zum Europarat durch die Selbstauflösung der Tschechoslowakei maßgeblich beeinflusst.²³² Nachdem die Tschechoslowakei dem Europarat am 21. Februar 1991 beigetreten war, kam am 1. Januar 1993 zur Teilung des gemeinsamen Staates. Zu demselben Datum haben beide ehemalige Teilrepubliken ihre Bindung an die EMRK erklärt und ihre Aufnahme in den Europarat beantragt. Dieser entschied, dass sie rückwirkend zum 1. Januar 1993 als Parteien der EMRK sowie der von der Tschechoslowakei ratifizierten Zusatzprotokolle und als an deren Erklärungen zu Art. 25 bzw. 46 EMRK gebunden anzusehen seien.²³³

Das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nach Art. 34 EMRK hat sich im Laufe der Jahre als einer der wichtigen Mechanismen der Überwachung des Standards des Menschenrechtsschutzes entwickelt. So wurden z.B. im Jahre 2007 beim EGMR insgesamt 1941 Individualbeschwerden aus der Tschechischen Republik registriert;²³⁴ in elf Fällen hat er im selben Jahr gegen sie Urteile erlassen, es wurde kein Verfahren durch gütliche Einigung abgeschlossen.

Die Mehrheit der gegen die Tschechische Republik erhobenen Individualbeschwerden richtet sich gegen Verletzungen von Art. 5 und 6 EMRK.²³⁵

²³² S. das Kapitel „Die Slowakische Republik“.

²³³ Council of Europe, Press Release, 30.6. 1993, Ref. 280 (93).

²³⁴ ECHR, Survey of Activities 2007, S. 60 (<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D0122525-0D26-4E21-B9D4-43AEA0E7A1F5/0/SurveyofActivities2007.pdf>). Insgesamt wurden vor dem EGMR 12167 Individualbeschwerden aus der Tschechischen Republik registriert; ein Urteil gab es in 128 Fällen, eine gütliche Einigung dagegen in 7 Fällen (Stand 31.12. 2007, vgl. *ibid.*, S. 64).

²³⁵ Aus den aktuellen Entscheidungen vgl. z.B. *Glaser ./. Czech Republic*, Application no. 55179/00, *Dražbár and Dražbárová ./. Czech Republic*, Application no. 10254/03, *Mourek ./. Czech Republic*, Application no. 17999/03, *Houfova ./. Czech Republic*, Application no. 58177/00, *Houfova ./. Czech Re-*

So hat der Gerichtshof im Urteil vom 25. April 2000 *Punzelt v. Czech Republic*²³⁶ die Verletzung von Art. 5 Abs. 3 EMRK festgestellt. Der Beschwerdeführer deutscher Staatsangehörigkeit verbrachte über zwei Jahre in Tschechien in Untersuchungshaft, bevor ein Urteil des Gerichts erster Instanz erlassen wurde. Dadurch wurde sein Anspruch auf „ein Urteil in angemessener Frist“ verletzt; die nationalen Gerichte, welche die Anträge des Beschwerdeführers auf Entlassung beurteilt und abgelehnt hatten, hatten sich weder mit der Frage der Angemessenheit der Gründe, die zur Fortsetzung der Festnahme führten, noch mit der Klärung des öffentlichen Interesses an dieser Festnahme ausreichend auseinandergesetzt.

Auch in der Sache *Český* vom 6. Juni 2000²³⁷ hat der EGMR eine Verletzung von Art. 5 Abs. 3 festgestellt. Das Festhalten in Untersuchungshaft wegen einer Strafsache hatte vier Jahre, die § 71 (4) StPO als maximal zulässige Frist der Untersuchungshaft festlegt, überschritten; der Beschuldigte musste schließlich aus diesem Grund aus der Untersuchungshaft entlassen werden. Der EGMR ist zu dem Schluss gekommen, dass die tschechischen Gerichte die wiederholten Anträge des Festgenommenen auf Entlassung aus der Untersuchungshaft ohne „besondere Sorgfalt“ behandelt haben; die Freiheitsentziehung in der Untersuchungshaft hat übermäßig lange gedauert.

Im Urteil *Barfuss* vom 31. Juli 2000²³⁸ hat der EGMR zusätzlich zur Verletzung von Art. 5 Abs. 3 EMRK einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 festgestellt. In der Urteilsbegründung hat er sich vor allem auf die Frage konzentriert, ob die durch den Beschwerdeführer verschuldeten Verzögerungen des gegen ihn eingeleiteten Strafverfahrens den Staat von seiner Pflicht, die Sache in angemessener Frist zu verhandeln, entbinden. Er hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Art. 6 EMRK keine Zusammenarbeit des Beschuldigten mit den gerichtlichen Organen verlangt; dem Beschuldigten können keine Nachteile dafür entstehen, dass er alle Rechtsmittel, die ihm die innerstaatliche Rechtsordnung bietet, genutzt hatte.

public, Application no. 58178/00, *Dostal ./. Czech Republic*, Application no. 52859/99, *Beleš and others ./. Czech Republic*, Application no. 49478/99.

²³⁶ *Punzelt ./. Czech Republic*, Application no. 31315/96.

²³⁷ *Český ./. Czech Republic*, Application no. 33644/96.

²³⁸ *Barfuss ./. Czech Republic*, Application no. 35848/97.

Selbst wenn der Beschwerdeführer im konkreten Fall zu einigen Verzögerungen des Verfahrens beigetragen habe, könne die gesamte Frist des Verfahrens von mehr als drei Jahren damit nicht begründet werden. Weil die tschechische Regierung keine überzeugende Erklärung der Verzögerungen darlegen konnte, sei die Anforderung einer Entscheidung in „angemessenen Frist“ nicht erfüllt.²³⁹

Im Urteil *Krčmář* vom 3. März 2000²⁴⁰ entschied der EGMR über eine Individualbeschwerde von sieben tschechischen Staatsangehörigen wegen Verletzung von Art. 6 EMRK durch eine Entscheidung des tschechischen Verfassungsgerichts. In seinem Urteil vom 2. Oktober 1996²⁴¹ hatte das Verfassungsgericht ihre Verfassungsbeschwerde gegen die gerichtlichen Entscheidungen betreffend die Nachkriegs-Nationalisierung eines Unternehmens zurückgewiesen, deren rechtlich relevanter Zeitpunkt, nämlich ob die Nationalisierung vor oder nach 1948 durchgeführt wurde, bei den Ansprüchen auf Restitutionen die Hauptrolle spielte. Umstritten in diesem Fall war insbesondere die Zahl der Angestellten des Unternehmens zu verschiedenen Zeitpunkten. Hätte es zwischen 1945-1948 mehr als 150 Angestellte gehabt, wäre es höchstwahrscheinlich nach einem der Beneš-Dekrete²⁴² vor 1948 nationalisiert und als solches nicht restitutionsfähig. Hätte es jedoch in dieser Zeitspanne 150 Angestellte und weniger gehabt, würde die Nationalisierung als erst nach 1948 abgeschlossen gelten und fiel so unter den Regelungsgegenstand des entsprechenden Restitutionsgesetzes.²⁴³ Das Verfassungsgericht hat sich bei seiner Beurteilung der Zahl der Angestellten auf die Angaben der staatlichen Organe, insbesondere der staatlichen Archive gestützt, ohne dass den Beschwerdeführern ermöglicht wurde, sich zu diesen zu äußern. Der EGMR hat der Individualbeschwerde stattgegeben und den Beschwerdeführern Entschädigung zugesprochen. Als Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK bezeichnete er vor allem die Tatsache, dass das Verfassungsgericht unterlassen

²³⁹ Der Tschechischen Republik ist die Pflicht auferlegt worden, dem Beschwerdeführer 10.000 CZK für immateriellen Schaden zu zahlen.

²⁴⁰ *Krčmář and others ./. Czech Republic*, Application no. E 35376/97.

²⁴¹ Entscheidung Nr. 90 vom 2.10. 1996, II. ÚS 275/95, Sbírka nálezů a usnesení 6 (1996-II. Teil), 157 ff.

²⁴² Dekret des Staatspräsidenten Nr. 101/1945 Sb.

²⁴³ Gesetz Nr. 87/1991 Sb. i.d.F. späterer Vorschriften.

hatte, den Parteien die Äußerung zu den entsprechen Urkunden zu ermöglichen.

Im Urteil *Malhous* vom 12. Juli 2001²⁴⁴ hat der EGMR die Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK festgestellt. Das gerichtliche Restitutionsverfahren, deren Partei der Beschwerdeführer war, wurde ohne mündliche Verhandlung geführt; das einzige mündliche Verfahren fand vor einem städtischen Bodenamt statt, das – als ein staatliches Verwaltungsorgan – die Voraussetzung eines „unparteiischen Gerichts“ im Sinne von Art. 6 nicht erfülle. Dem während des Verfahrens vor dem EGMR verstorbenen Beschwerdeführer ist durch das Urteil keine Entschädigung zugesprochen worden; allein die Festlegung der Verletzung von Art. 6 EMRK wurde als genügende *just satisfaction* bezeichnet.

Unter den aktuellen Entscheidungen des EGMR ist besonders erwähnenswert der Fall *D.H. und andere* gegen Tschechische Republik,²⁴⁵ der sich gegen Verletzungen von Art. 3 und 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) und Art. 2 des Zusatzprotokolls zur EMRK (Recht auf Bildung) richtete. Die Kläger, achtzehn Roma-Kinder, wurden von den tschechischen Behörden in sog. „Sonderschulen“, d.h. Schulen für Kinder mit Lernschwierigkeiten, deren Abschluss den Zugang zu „besseren“ Ausbildungsmöglichkeiten versperrte, eingeschult. Die Zustimmung ihrer Eltern zu diesem Schritt hatte entweder gefehlt oder war rein formeller Natur, ohne dass sich die Eltern der negativen Konsequenzen für ihre Kinder bewusst gewesen waren. Die Kläger sahen in der in Sonderschulen gewonnenen „minderwertigen“ Ausbildung Verletzungen von Art. 3 und Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 2 des Zusatzprotokolls zur EMRK

Eine direkte Diskriminierung bzw. eine Diskriminierungsabsicht der tschechischen Behörden oder Beweise für die Verletzungen der Rechte der Kläger wurde sowohl vom tschechischen Verfassungsgericht als auch in der ersten Entscheidung des EGMR in dieser Sache²⁴⁶ nicht nachgewiesen. Die Große Kammer sah jedoch in den nachteiligen Auswirkungen des Ausbildungssystems auf die Roma-

²⁴⁴ *Malhous ./. Czech Republic*, Application no. 33071/96.

²⁴⁵ *D.H. and others ./. Czech Republic*, Application no. 57325/00, Entscheidung der Großen Kammer vom 13.11. 2007.

²⁴⁶ *D.H. and others ./. Czech Republic*, Application no. 57325/00, Entscheidung des EGMR vom 7.2. 2006.

Kinder eine indirekte, nicht gerechtfertigte Diskriminierung und bejahte folglich die Verletzung von Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 2 Protokoll 1. Von fundamentaler Bedeutung war die ausdrückliche Bekennung der Großen Kammer des EGMR zum Prinzip der Beweislastumkehr in Fällen, in denen der Kläger eine widerlegbare Vermutung aufstellt, durch eine Maßnahme oder ihre Anwendung indirekt diskriminiert worden zu sein.²⁴⁷ Die Entscheidung ist aber auch wegen ihrer antizipatorischen Auswirkung interessant: Bereits vor dem Urteil der Großen Kammer des EGMR änderte der tschechische Gesetzgeber das einschlägige Schulgesetz mit Wirkung zum 1. Januar 2005 und hob dadurch u.a. das in Frage stehende Institut der „Sonderschulen“ auf.²⁴⁸

Der Durchführung von Entscheidungen des EGMR sind die Bestimmungen des vierten Kapitels der Verfassung gewidmet. Gemäß Art. 87 Abs. 1 lit. i) Verf. befindet das Verfassungsgericht über unerlässliche Maßnahmen zur Durchführung von für die Tschechische Republik verbindlichen Entscheidungen eines internationalen Gerichts, sofern sie nicht anders durchgeführt werden können.²⁴⁹ Diese verfassungsrechtliche Bestimmung war – bis zu ihrer Änderung durch das Gesetz *über die Änderung des Gesetzes über das Verfassungsgericht* vom 11. Dezember 2003²⁵⁰ – in Teil zwei, Kapitel sieben des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* umgesetzt worden, jedoch – im Vergleich mit der Verfassung – in einem erheblich reduzierten Umfang.

§ 117 des genannten Gesetzes definierte den Begriff des „internationalen Gerichts“ als „ein internationales Organ, das berechtigt ist, über Beschwerden gegen die Verletzungen von Menschenrechten zu entscheiden, dessen Entscheidungen aufgrund verkündeter völkerrechtlicher Verträge bindend sind, deren Ratifizierung das Parlament zugestimmt

²⁴⁷ *D.H. and others ./. Czech Republic*, Application no. 57325/00, Entscheidung der Großen Kammer vom 13.11. 2007, Rn. 189.

²⁴⁸ Vgl. hierzu auch *J. Malenovský*, *Mezinárodní právo veřejné* (Fn. 11), S. 522 f.

²⁴⁹ Art. 87 Abs. 1 lit. i Verf. lautet: „Das Verfassungsgericht befindet über unerlässliche Maßnahmen zur Durchführung von für die Tschechische Republik verbindlichen Entscheidungen eines internationalen Gerichts, sofern sie nicht anders durchgeführt werden können.“

²⁵⁰ Gesetz Nr. 83/2004 Sb.

hat und die für die Tschechische Republik verbindlich sind“.²⁵¹ Durch diese Definition konnte nur der EGMR eindeutig unter den Begriff des „internationalen Gerichts“ subsumiert werden.

§ 118 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* beschrieb die Voraussetzungen der Antragstellung und des Verfahrens in Sachen nach § 117. Hatte nach dieser Bestimmung ein internationales Gericht auf der Grundlage einer bei ihm eingereichten Beschwerde entschieden, dass durch den Eingriff eines Organs der öffentlichen Macht der Tschechischen Republik ein verfassungsmäßig garantiertes Recht oder die Freiheit einer natürlichen oder juristischen Person verletzt worden war, und bestand die Verletzung in einer geltenden Rechtsvorschrift, stellte die Regierung bei dem Verfassungsgericht einen Antrag auf Aufhebung dieser Rechtsvorschrift oder einzelner ihrer Bestimmungen, sofern es seine Aufhebung oder Änderung nicht auf andere Weise sichern konnte.²⁵² Auch diese Bestimmung hatte einige Lücken. Sie regelte explizit nur den Fall, dass die gerügte Verletzung der Verfassungsrechte in einer geltenden Rechtsvorschrift bestand; sie äußerte sich jedoch nicht zu den – viel wahrscheinlicheren – Situationen, in denen es zur Verletzung der Rechte durch einen „bloßen“ Eingriff der Staatsorgane gekommen war.

In der Lehre war der Umfang des Regelungsgegenstands von § 118 in der geltenden Fassung umstritten. Nach einigen Autoren²⁵³ schloss sie eine Wiederaufnahme des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht aus, nicht jedoch die Wiederaufnahme vor den Gerichten erster Instanz als Gerichten, die vor allem die Tatsachenfeststellung gewährleisten. Andere Juristen²⁵⁴ waren der Auffassung, dass, falls die Verletzung der EMRK auf einer Entscheidung des Verfassungsgerichts beruhe, es auch

²⁵¹ Das Kriterium „[...] deren Ratifizierung das Parlament zugestimmt hat und die für die Tschechische Republik bindend sind“ wurde eingefügt durch die Änderung des Gesetzes *über das Verfassungsgericht*, Gesetz Nr. 48/2002 Sb. Der ursprüngliche Maßstab war „[...] ratifizierte und bekannt gemachte internationale Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten, die in der Tschechischen Republik bindend sind“.

²⁵² § 117 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* Nr. 182/1993 Sb. i.d.F. späterer Änderungen, Wortlaut siehe Anhang.

²⁵³ Z.B. V. Šimíček, *Obnova řízení před Ústavním soudem*, Právník 12 (2001), 1228 ff.

²⁵⁴ Z.B. J. Malenovský, *Obnova řízení před Ústavním soudem v důsledku rozsudku Evropského soudu pro lidská práva*, Právník 12 (2001), 1241 ff.

für die Wiedergutmachung zuständig sei. Eine Untätigkeit der nationalen gerichtlichen Organe nach der durch den EGMR festgelegten Verletzung der EMRK verursache die internationale Verantwortlichkeit des verurteilten Staates.

In der Praxis des Verfassungsgerichts wurde der Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens nach dieser Regelung im Fall *Krčmář*, in dem der EGMR mit Urteil vom 3. März 2000²⁵⁵ eindeutig festgestellt hatte, dass die Verletzung der EMRK durch die Entscheidung des tschechischen Verfassungsgerichts eingetreten war, abgelehnt. In der Entscheidung vom 23. Januar 2001 gelangte es zu dem Schluss, dass der Antrag auf Wiederaufnahme „unzulässig“ sei; in einer Polemik gegen das Urteil des EGMR stellte es fest, dass „die im Verfahren vor dem Verfassungsgericht fehlenden Urkunden nicht die materielle Richtigkeit der Entscheidungen der allgemeinen Gerichte in Zweifel stellen konnten, weil es sich in ihrem Falle um vollkommen überflüssige Beweismittel handelte“.²⁵⁶

Diese Entscheidung des Verfassungsgerichts führte zur wiederholten Beschwerde in dieser Sache zum EGMR²⁵⁷ und seiner Entscheidung vom 30. März 2004. Dieser hat nun festgestellt, dass zur Überwachung der Durchführung seiner Entscheidungen nach Art. 46 Abs. 2 EMRK das Ministerkomitee zuständig ist; die EMRK gebe ihm keine Möglichkeit, sich mit einer bereits endgültig entschiedenen Sache wiederholt zu befassen. Die Beschwerde hat er als *ratione materiae* für unvereinbar mit der EMRK und dadurch als unzulässig bezeichnet.

Im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Umsetzung der Beschlüsse des EGMR sind die Fälle *Zvolský und Zvolská*²⁵⁸ und *Běleš* und andere erwähnenswert.²⁵⁹ In beiden Fällen stellte der EGMR eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK fest und bemängelte die inkonsistente Rechtsprechung des Verfassungsgerichts in vergleichbaren Fällen, die u.a. zu mangelnder Rechtssicherheit führe. Die Entscheidungen wurden auf zweifache Art umgesetzt: Das Verfas-

²⁵⁵ *Krčmář and others ./. Czech Republic*, EGMR E 35376/97.

²⁵⁶ Zitiert nach J. Malenovský (Fn. 248).

²⁵⁷ *Krčmář and others ./. Czech Republic*, Application no. 69190/01.

²⁵⁸ *Zvolský and Zvolská ./. The Czech Republic*, Application no. 46129/99.

²⁵⁹ *Běleš and others ./. The Czech Republic*, Application no. 47273/99.

sungsgericht reagierte mit einer prompten Bekanntmachung der Änderung seiner Rechtsprechung,²⁶⁰ der Gesetzgeber regelte das inhaltliche Problem der beiden Fälle durch die Novellierung des Gesetzes *über das Verfassungsgericht*.²⁶¹

Auf die ungeklärte und unbefriedigende innerstaatliche Rechtslage betreffend die Frage der Wiederaufnahme des Verfahrens nach einer „verurteilenden“ Entscheidung des EGMR deutete bereits das Arbeitsmaterial des Justizministers der Tschechischen Republik vom 14. Oktober 1999 hin, in dem vorgeschlagen wurde, § 118 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* unmissverständlich um die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts, „in begründeten Sachen sein Urteil in derselben Sache aufgrund einer verurteilenden Entscheidung eines internationalen Gerichts aufzuheben oder zu ändern“, zu erweitern.

Dieser Entwurf wurde im legislativen Prozess berücksichtigt und führte zur Verabschiedung des Gesetzes *über die Änderung des Gesetzes über das Verfassungsgericht* vom 11. Dezember 2003,²⁶² das am 1. April 2004 in Kraft getreten ist. Das Änderungsgesetz definiert als „internationales Gericht“ ein „internationales Organ, dessen Entscheidungen für die Tschechische Republik nach völkerrechtlichen Verträgen, die Bestandteil der Rechtsordnung sind, verbindlich sind“; damit wurde die bisherige Beschränkung von § 117 auf ein solches Gericht, das sich nur mit „Verletzungen von Menschenrechten“ befasst, aufgehoben. Die Regelung, wonach im Falle einer Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Tschechischen Republik durch eine geltende Rechtsvorschrift die Regierung einen Antrag auf Aufhebung dieser Vorschrift bei dem Verfassungsgericht stellt, blieb erhalten (§ 118 Abs. 1). Darüber hinaus hat das Gesetz eine Regelung eingeführt (§ 119), welche nun die Wiederaufnahme des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht aufgrund einer „verurteilenden“ Entscheidung eines internationalen Gerichts ermöglicht.

Voraussetzung dafür ist die Tatsache, dass sich die verurteilende internationale Entscheidung auf ein Urteil des Verfassungsgerichts in „einer Strafsache“ bezieht. Der Antrag kann von denjenigen Personen gestellt werden, die Parteien des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht waren und zu deren Gunsten das internationale Gericht entschieden hat. Zu-

²⁶⁰ Bekanntmachung des Verfassungsgerichts Nr. 32/2003 Sb.

²⁶¹ Fn. 243.

²⁶² Fn. 243.

sammen mit dem Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens kann ein Antrag auf Aufhebung eines Gesetzes oder einer anderen Rechtsvorschrift gestellt werden, durch deren Anwendung es zur Verletzung der Rechte der Antragsteller kam. Der Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht ist gem. § 119 a unzulässig, falls die Konsequenzen der Verletzung nicht mehr andauern oder die Berichtigung auf eine andere Weise erreicht wurde. Dies gilt nicht für die Fälle, in denen das öffentliche Interesse das eigene Interesse des Antragstellers übersteigt. Falls das Verfassungsgericht seine ursprüngliche Entscheidung aufhebt, behandelt es erneut den ursprünglichen Antrag auf Einleitung des Verfahrens der Verfassungsbeschwerde; bei seiner neuen Entscheidung ist es an die Rechtsauffassung des internationalen Gerichts gebunden (§ 119 b Abs. 3).

Weder die Strafprozessordnung²⁶³ noch die Zivilprozessordnung²⁶⁴ enthalten Bestimmungen, die ein Verfahren der Wiederaufnahme ausdrücklich regeln: Mit Rücksicht auf die Besonderheiten der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik können diese Verfahrensordnungen keine Anwendung finden; das Verfahren verläuft ausschließlich nach dem geänderten Gesetz *über das Verfassungsgericht* und seiner Verfahrensordnung.²⁶⁵

Bisher sind bei dem Verfassungsgericht acht Anträge auf Wiederaufnahme des Verfahrens aufgrund der Entscheidung eines internationalen Gerichts nach § 119-119 b eingereicht worden. Zwei Anträgen wurde stattgegeben, drei sind wegen Unzulässigkeit, einer wegen Mangel an Betroffenheit abgelehnt worden.

In der Sache Pl. ÚS 1/07 *Balšán* hatte das Verfassungsgericht in seiner Ausgangsentscheidung vom 13. November 2001 zunächst keine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 und 3 EMRK festgestellt. Das Urteil des EGMR vom 18. Juli 2006 hat jedoch im Strafverfahren gegen den Beschwerdeführer Verstöße gegen diese Bestimmungen gefunden. Am 6. Mai 2008 entschied das Plenum des Verfassungsgerichts in Anlehnung an § 119-119 b des Verfassungsgerichtsgesetzes auf die Zulässigkeit der Wiederaufnahme des Verfahrens.

²⁶³ Gesetz Nr. 141/1961 Sb. i.d.F. späterer Änderungen.

²⁶⁴ Gesetz Nr. 99/1963 Sb. i.d.F. späterer Änderungen.

²⁶⁵ S. Begründung der Entscheidung Pl. ÚS 1/07#.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Wiederaufnahme des Verfahrens in der Sache *Chmelíř* (Pl. ÚS 13/06) beruht auf der Entscheidung des EGMR vom 7. Juni 2005. Dieser hat – im Unterschied zur ablehnenden Entscheidung des tschechischen Verfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerde vom 30. Januar 2001 – festgestellt, dass im Strafverfahren gegen den Beschwerdeführer Art. 6 Abs. 1 EMRK, insbesondere hinsichtlich der Kriterien der richterlichen Unparteilichkeit, verletzt wurde. Auch hier hat das Plenum des Verfassungsgerichts auf die Zulässigkeit der Wiederaufnahme des Verfahrens entschieden.

b) Auffassungen des UN-Ausschusses für Menschenrechte

Die Tschechische Republik als einer der Nachfolgestaaten der ČSFR wurde am 1. Januar 1993 durch Staatsnachfolge Partei des IPbürgR und – ohne Vorbehalte – des Fakultativprotokolls. Nach Art. 10 Verf. sind beide Dokumente „Bestandteil der Rechtsordnung“; im Kollisionsfall hätten sie Gesetzesvorrang. Bis zum 9. April 2008 wurden insgesamt 49 Mitteilungen gegen die Tschechische Republik bei dem Ausschuss für Menschenrechte eingereicht, davon wurden sechzehn mit positiven Auffassungen abgeschlossen.²⁶⁶

Wie bereits oben erwähnt, wurde der durch die Verfassung garantierte Mechanismus der Umsetzung der Beschlüsse der internationalen Gremien durch die ursprüngliche Definition von § 117 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht* („Entscheidungen über Verletzungen von Menschenrechten“) auf die Entscheidungen des EGMR reduziert; von den in Frage kommenden Gremien blieben außerhalb dieser Kategorie nicht nur der Internationale Gerichtshof,²⁶⁷ sondern auch die Kontrollmechanismen nach den beiden UN-Menschenrechtspakten, dem Internationalen Abkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung oder dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Die Änderung des Gesetzes *über das Verfassungsgericht*

²⁶⁶ [Http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/stat2.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/stat2.htm).

²⁶⁷ Einige Maßnahmen zur Harmonisierung der tschechischen Rechtsordnung mit den Anforderungen des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs wurden durch das Strafgesetzbuch i.d.F. des Gesetzes Nr. 412/2002 Sb. durchgeführt.

aus dem Jahre 2001 hob zwar die Reduzierung der Möglichkeit der obligatorischen Reaktion auf die menschenrechtlichen Gremien auf. Der Wortlaut von Art. 87 Abs. 1 lit. i Verf., der eindeutig von einem „internationalen Gericht“ spricht, verlangt jedoch ausdrücklich eine verbindliche Form der Beschlüsse des betreffenden Gremiums; dementsprechend behielt auch die Änderung des Verfassungsgerichtsgesetzes die Konditionierung dieses Verfahrens mit dem gerichtlichen Charakter des die umzusetzende Entscheidung erlassenden internationalen Organs (§ 117 des Gesetzes *über das Verfassungsgericht*). Folge dieser Regelung ist, dass der gegenwärtige Charakter der UN-Ausschüsse eindeutig nicht dieser Anforderung entspricht, und jede Analogie mit einem internationalen Gericht ausgeschlossen ist.

Die Praxis des Verfassungsgerichts gegenüber den Auffassungen des Ausschusses für Menschenrechte entspricht diesem Konzept und kann als eher restriktiv bezeichnet werden.

In seiner Entscheidung vom 4. Juni 1997²⁶⁸ setzte sich das Verfassungsgericht mit der Auffassung des Ausschusses sogar explizit auseinander. Obwohl sich der Antragsteller auf die kritischen Äußerungen des Ausschusses über die Bestimmung des Gesetzes *über die außergerichtliche Rehabilitierung* Nr. 87/1991 Sb. gestützt hatte,²⁶⁹ das die Rückgabe von nationalisierten Immobilien von der Voraussetzung des Innehabens der tschechischen Staatsangehörigkeit abhängig machte, hat das Verfassungsgericht seinen Antrag auf konkrete Normenkontrolle abgelehnt. In der Begründung hat es zwar betont, dass der Ausschuss in der Unterscheidung der Opfer der Nachkriegs-Nationalisierungen wegen Staatsangehörigkeit eine Verletzung von Art. 26 IPbürgR gesehen habe. Nach Meinung des Verfassungsgerichts sei jedoch die Unterscheidung aufgrund der Staatsangehörigkeit mit dem Willkürverbot sowie mit dem Erfordernis der Erfüllung von „vernünftigen und objektiven Kriterien“ vereinbar – das Gesetz *über die außergerichtliche Rehabilitierung* könne nie eine vollkommene Gerechtigkeit erreichen. Als Gegensatz zu den Auffassungen des UN-Ausschusses nannte das Verfassungsgericht die Berichte der Europäischen Kommission für Menschenrech-

²⁶⁸ Entscheidung Nr. 67 vom 4.6. 1997, Pl. ÚS 33/96, Šbířka náležů a usnesení 8 (1997-II. Teil), 163 ff.

²⁶⁹ Sache *Šimůnek*, 19.7. 1995, Nr. 516/1992; *Adam*, 23.7. 1996, Nr. 586/1994.

te,²⁷⁰ in denen diese festgestellt hatte, dass nach der EMRK kein Recht auf Restitution des Eigentums bestehe. Weil nach Auffassung der Kommission der Verstoß gegen Art. 14 EMRK nur im Zusammenhang mit der Verletzung eines anderen materiellen, in der EMRK anerkannten Rechts erfüllt werden könne, könne die Bedingung der Staatsangehörigkeit als Kriterium der Ansprüche auf Restitution des Eigentums nicht als diskriminierend bezeichnet werden.

Auch in der anderen ablehnenden Entscheidung vom 25. März 1998²⁷¹ über einen Antrag auf konkrete Normenkontrolle hat das Verfassungsgericht eine andere Meinung als der UN-Ausschuss für Menschenrechte geäußert. Gerügt wurde diesmal die Verfassungs- und Völkerrechtswidrigkeit der Bestimmung des Gesetzes *über die außergerichtliche Rehabilitierung* Nr. 87/1991 Sb. insofern, als es als Voraussetzung zur Rückgabe des Eigentums festlegt, dass es zu einer „restitutionsfähigen“ Konfiszierung nur in der Zeitspanne zwischen dem 25. Februar 1948 und dem 1. Januar 1990 gekommen sein konnte. Auch in diesem Falle ist das Verfassungsgericht den Auffassungen des Ausschusses über die Verletzung von Art. 26 IPbÜRG nicht gefolgt.

In den oben genannten Sachen setzte das Verfassungsgericht die Auffassungen des UN-Menschenrechtsausschusses nicht um und gelangte in seinen Entscheidungen zu einer anderen Auffassung. Nach der Literatur stelle eine solche von der Auffassung des Ausschusses abweichende Entscheidung des Verfassungsgerichts jedoch keine Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Tschechischen Republik dar. Diese werden dadurch erfüllt, dass das Verfassungsgericht die Auffassung des Ausschusses berücksichtige und ihr eine eigene rechtliche Auffassung entgegenstelle, die schließlich zu einem unterschiedlichen Ergebnis führe.²⁷²

Es ist nur folgerichtig festzustellen, dass es keine innerstaatlichen verbindlichen Mechanismen gibt, welche auf die Auffassungen des UN-Ausschusses für Menschenrechte verbindlich reagieren würden. Orga-

²⁷⁰ *Brežný & Brežný ./. Slovak Republic*, EKMR E 23131/93; *Petzoldová ./. Czech Republic*, EKMR E 23890/95; *Nohejl ./. Czech Republic*, EKMR E 23899/93; *Jonas ./. Czech Republic*, EKMR E 23063/93.

²⁷¹ Entscheidung Nr. 41, 25.3. 1998, Pl. ÚS 45/97, Sbíрка nálezů a usnesení 10 (1998-I. Teil), 277 ff.

²⁷² *J. Malenovský*, *Mezinárodní právo veřejné* (Fn. 10), S. 517.

nisatorisch wurde der Bereich der Umsetzung der Auffassungen durch das Gesetz *über einige Maßnahmen im System der Staatsorgane*²⁷³ aus dem Jahre 2002 dem Justizministerium anvertraut.

c) Entscheidungen des EuG und EuGH

Durch den Beitritt zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 wurden für die Tschechische Republik die Urteile des EuGH im Sinne von Art. 228 EGV verbindlich. Nicht etwa die Verfassung, sondern die gerichtlichen Verfahrensordnungen enthalten die Regelungen über die Verbindlichkeit seiner Urteile: Nach § 9 a Strafprozessordnung sind die Entscheidungen des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren für alle Organe der Strafverfolgung verbindlich; eine entsprechende Regelung findet sich in § 261 Abs. 2 Zivilprozessordnung.

Mit einer Reihe von Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH wurde die Tschechische Republik im Schrifttum als das „säumigste Land unter den neuen Mitgliedstaaten“ bezeichnet.²⁷⁴ Zehn Urteile stellen die Verletzung ihrer Verpflichtungen dadurch fest, dass die diejenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um den Verpflichtungen aus dem sekundären Recht nachzukommen, nicht fristgerecht erlassen wurden.²⁷⁵ Weitere vier Klageschriften sind aus demselben Grund von der Kommission zugestellt worden.²⁷⁶ Zwei Sachen sind aus dem Register gestrichen, weil die Tschechische Republik ihre Pflichten nach der Einreichung der Klage erfüllt hat.²⁷⁷

Im Schrifttum²⁷⁸ wird darauf hingewiesen, dass „beinahe so oft, wie der tschechische Staat Ziel eines Verfahrens von Seiten der Kommission

²⁷³ Gesetz Nr. 517/2002 Sb.

²⁷⁴ Nach S. Fischer, Der Europäische Gerichtshof nach der Ost-Erweiterung, Diskussionspapier der FG I, 2007/21, November 2007, SWP Berlin, S. 29-30.

²⁷⁵ <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de>; es geht um die Rechtssachen C-114/07, C-60/07, C-115/07, C-117/07, C-60/07, C-114/07, C-115/07, C-117/07, C-204/07 und C-203/06.

²⁷⁶ C-41/08, C-71-08, C-87/08 und C-496/07.

²⁷⁷ C-140/06 und C-46/06.

²⁷⁸ Fn. 274, 30 ff.

wurde, sich tschechische Individualkläger gegen Akte der europäischen Organe gewährt haben“.

Genannt werden Fälle wie der Markenstreit zwischen der tschechischen Brauerei *Budějovický Budvar* und dem Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt in Alicante; in einem der Verfahren wurde der tschechischen Brauerei Recht gegeben,²⁷⁹ in den anderen sind die Urteile noch nicht ergangen. Zwei weitere Klagen richteten sich gegen die Entscheidung der Kommission, die den Firmen *Kaučuk und Unipetrol* Strafen für unerlaubte Preisabsprachen auferlegte.²⁸⁰ In einem anderen Verfahren klagte das Unternehmen *Agrofert Holding* gegen die Kommission auf die Herausgabe von Unterlagen zu einem Fusionskontrollverfahren.²⁸¹

Um die Übersicht vollständig zu machen, kann noch bemerkt werden, dass in zwei Fällen die Tschechische Republik gegen die Kommission eine Nichtigkeitsklage erhoben hat.²⁸²

Die Entscheidungen des EuGH, die legislatorische Schritte erforderlich machen, werden im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren durchgeführt. Dieses verläuft jedoch nicht immer geradlinig und ist durch die tägliche Politik stark beeinflusst. Als Beispiel für alle sei das Verfahren genannt, dass zur Verabschiedung des Antidiskriminierungsgesetzes führen sollte, das die Richtlinie des Rates 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf und die Richtlinie des Rates 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft umsetzen sollte. Am 16. Mai 2008 hat der Staatspräsident – im Einklang mit Art. 50 Verf. – seine Unterschrift unter den vom Parlament verabschiedeten Gesetzestext verweigert und das Gesetz an die Abgeordnetenkammer zurückgeleitet. In der Begründung seines Schrittes hat er den Text als „schädlich“ bezeichnet; vor allem fand er in der Umkehr der Beweislast einen Verstoß gegen die tschechische Verfassungsordnung.²⁸³ Über das zurückgeleitete Gesetz

²⁷⁹ Rechtssachen T-57/04 und T-71/04.

²⁸⁰ T-44/07 und T-45/07.

²⁸¹ T-111/07.

²⁸² T-248/07 und T-194/07.

²⁸³ [Http://www.klaus.cz/klaus2/asp/default.asp?](http://www.klaus.cz/klaus2/asp/default.asp?)

kann die Abgeordnetenversammlung mit einfacher Stimmenmehrheit aller Abgeordneten nochmals abstimmen.

7. Bewertung

Die Rechtsordnung der Tschechischen Republik ist ein interessantes Beispiel für die These, dass die Stellung der überstaatlichen Systeme in der Verfassungsordnung keinesfalls nur einen Bekenntnis-Charakter hat, sondern dass sie Gegenstand einer Spannung zwischen zwei staatlichen Gewalten und ein Politikum sein kann. Dabei kann sie als ein Rechtssystem angesehen werden, welches sich im Laufe seiner Transformation nicht linear für die überstaatlichen Rechtssysteme öffnet, sondern diese Öffnung bereits bedeutsamen inhaltlichen und institutionellen Modifikationen untergeordnet hat.

Keine Zweifel bestehen dabei über die internationale Kooperationswilligkeit der Rechtsordnung der Tschechischen Republik. Die Verfassung bekennt sich zur Einhaltung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen und ermöglicht nach einer Verfassungsänderung die Übertragung einiger Kompetenzen der staatlichen Organe allgemein auf eine „internationale Organisation“ oder „Institution“, deren Charakter offen bleibt und verfassungsrechtlich nicht definiert ist (Art. 10 a Verf.). Geregelt wurde auch die Form der Zusammenarbeit der Regierung und des Parlaments auf dem Gebiet der „europäischen Angelegenheiten“ (Art. 10 b Verf.).

Das Prozess der Öffnung gegenüber überstaatlichen Regelungen ist dogmatisch interessanter: Zunächst hat sich gezeigt, dass sich der Verfassungsgeber fast ausschließlich auf die Frage der Stellung des internationalen Vertragsrechts konzentriert hat; das internationale Gewohnheitsrecht blieb außerhalb seiner Aufmerksamkeit. Im Rahmen dieses Vertragsrechts verlieh er zunächst den völkerrechtlichen menschenrechtlichen Instrumenten eine privilegierte Stelle. Dieses Modell zeigte sich jedoch im Laufe der Zeit als schwerfällig und der Gesetzgeber entschied sich zur Inkorporierung eines relativ breiten Spektrums von völkerrechtlichen Verträgen, unter der Voraussetzung ihrer parlamentarischen Zustimmung und völkerrechtlicher Ratifizierung, denen er einen übergesetzlichen Anwendungsvorrang garantiert hat (Art. 10 Verf.). Dadurch öffnete er die nationale Rechtsordnung für die unmittelbare Auswirkung zahlreicher internationaler Regelungen, die ohne eine be-

sondere Transformation von dem Rechtsanwender als eine komplementäre Rechtquelle in Anspruch genommen werden können.

Auf die in der Einführung der Arbeit gestellte Frage, ob die formellrechtliche Öffnung des nationalen Rechts gegenüber den externen Rechtsordnungen zur Erweiterung des anwendbaren Rechts beigetragen hat, muss daher im Falle der Tschechischen Republik „positiv mit Vorbehalt“ beantwortet werden. Das vom Parlament gebilligte Völkerrecht – und nur dieses – ist Bestandteil der nationalen Rechtsordnung geworden. Das Parlament behält sich das entscheidende Instrument zu dieser Umwandlung – seine Zustimmung (Art. 49 Verf.) vor.

Die Stellung des Gemeinschaftsrechts in der Rechtsordnung blieb selbst nach der Verfassungsänderung des Jahres 2001 in der Rechtsordnung unerwähnt. Ihre Wirkung wird grundsätzlich vom gemeinschaftlichen Primärrecht abgeleitet, welches durch die verfassungsrechtliche Inkorporationsregelung „Bestandteil“ der nationalen Rechtsordnung wurde. Die gerichtlichen Verfahrensordnungen regeln nun ausdrücklich das Verfahren der Aussetzung des Verfahrens vor den nationalen Gerichten im Falle von Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EGV.

Eine einmalige Entwicklung hat sich auf dem Gebiet des nächsten Merkmals der Öffnung der nationalen Rechtsordnung, der Bereitschaft der Gerichte zur Anwendung überstaatlicher Regelungen, gezeigt. Nachdem die erste post-kommunistische Verfassung der Tschechischen Republik das Verfassungsgericht mit der Zuständigkeit, anhand der völkerrechtlichen menschenrechtlichen Instrumente die nationalen Vorschriften zu überprüfen, versehen hatte, gelangte das Parlament anlässlich der Verfassungsänderung des Jahres 2001 zu der Überzeugung, dass die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts in diesem Bereich zu weit gingen und hat die Überprüfbarkeit der nationalen Normen anhand des Völkerrechts beseitigt. Eine ähnliche Entwicklung zeigte sich auch im Falle der Konstruktion der Verfassungsbeschwerde, bei derer die ursprünglich gesetzlich garantierte Möglichkeit, sich auf völkerrechtliche menschenrechtliche Verträge als eine unmittelbare Quelle zu stützen, aufgehoben wurde.

Auf der anderen Seite wurden die Kompetenzen des Verfassungsgerichts um die präventive Kontrolle völkerrechtlicher Verträge ergänzt. Den Richtern der allgemeinen Gerichte wurde die Zuständigkeit verliehen, über den Einklang zumindest untergesetzlicher innerstaatlicher Rechtsvorschriften mit dem Völkerrecht zu entscheiden (Art. 87 Abs. 2 Verf.).

Betreffend die Reaktion auf die Entscheidungen internationaler Instanzen kann festgestellt werden, dass weder die Strafprozessordnung, noch die Zivilprozessordnung eine Standard-Wiederaufnahme des Verfahrens vor den nationalen Gerichten aufgrund einer Entscheidung eines internationalen Gerichts regeln. Diese ist Gegenstand des novellierten Gesetzes *über das Verfassungsgericht* und ermöglicht dem tschechischen Verfassungsgericht, im Falle eines Urteils eines „internationalen Gerichts“ in einer Strafsache eine Wiederaufnahme des verfassungsgerichtlichen Verfahrens (§ 119); gleichzeitig kann es über die Aufhebung der Rechtsvorschrift entscheiden, durch deren Anwendung es zur Verletzung der Rechte der Antragsteller kam. Hinsichtlich der Entscheidungen des EuGH in Vorabentscheidungssachen beinhalten jedoch beide Prozessordnungen entsprechende Bestimmungen über ihre Verbindlichkeit.

Abschließend kann festgestellt werden, dass das Konzept der Öffnung der Rechtsordnung der Tschechischen Republik originell ist: Während die Rechtsordnung sich für überstaatliche Regelungen öffnet und ihnen einen hohen Rang sichert, ist das Beschneiden der Kompetenzen des Verfassungsgerichts in Bezug auf völkerrechtliche Instrumente nach mehreren Jahren Erfahrung eine erstaunliche Entwicklung. Eine ähnliche Entwicklung kann im Verhältnis der nationalen Rechtsordnung gegenüber dem Gemeinschaftsrecht bzw. dem Europarecht beobachtet werden: Von der anfänglichen Akzeptanz von annähernd allem, was „aus Brüssel“ kam, ist heute wenig übrig geblieben: Stellvertretend für alle Fälle sei der Antrag der Zweiten Kammer des Parlaments an das Verfassungsgericht auf die präventive Kontrolle des Lissabonner Vertrags erwähnt, der vom Staatspräsidenten als Partei des Verfahrens unterstützt wird.

Der Umfang dieser Änderungen belegt die am Anfang der Arbeit gestellte Hypothese, dass das Verhältnis der nationalen Rechtsordnung zu überstaatlichen Regelungen keine bloß technische Angelegenheit ist, die keinen rechtspolitischen Hintergrund hat. Im Gegenteil: sie ist für bestimmte Stadien der Beziehung der Selbstdarstellung einer Rechtsordnung ausgesprochen prägend.

Von der Transformation zur Kooperationsoffenheit?
Die Öffnung der Rechtsordnungen ausgewählter
Staaten Mittel- und Osteuropas für das Völker- und
Europarecht
Hofmann, M.
2009, XIX, 585 S., Hardcover
ISBN: 978-3-642-00410-0