

ERKENNTNIS

des Verfassungsgerichts

Pl. ÚS 27/09 vom 10. September 2009

318/2009 Slg.

Fall Melčák – Verkürzung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses durch ein Ad-hoc-Verfassungsgesetz

RECHTSSÄTZE

1) Das Verfassungsgericht wies in seiner bisherigen Rechtsprechung mit Nachdruck auf die Unentbehrlichkeit des Schutzes des Verfassungskerns der Verfassungsordnung hin. Weiters deutete es aufgrund einer teils abstrakten und teils kasuistischen Methode seine Struktur sowie die Tatsache, dass die sich aus dem Verfassungskern ergebenden Konsequenzen nicht nur den demokratischen Gesetzgeber, sondern auch das Verfassungsgericht selbst betreffen.

Das Verfassungsgericht argumentiert mit der Notwendigkeit der Einbeziehung der Kategorie der Verfassungsgesetze in den Rahmen des Begriffes „Gesetz“ in Art. 87 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung aus Sicht der Überprüfung ihrer Konformität mit Art. 9 Abs. 2 der Verfassung, und zwar mit den in Frage kommenden Aufhebungswirkungen. Das Verfassungsgericht tut dies in Anknüpfung an seine Rechtsprechung (Schlüsselerkenntnis Az. Pl. ÚS 19/93) und in Übereinstimmung mit den Werten und Prinzipien, nach denen sich die Verfassungssysteme in demokratischen Ländern geführt werden. Der Schutz des materiellen Kernes der Verfassung, d.h. der Imperativ der Unveränderlichkeit der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates gem. Art. 9 Abs. 2 der Verfassung, stellt keinen bloßen Appell, keine Proklamation, sondern eine Verfassungsbestimmung mit normativen Konsequenzen dar. In Art. 78 der „Föderalistenartikel“ (Federalist Papers) zeigte Alexander Hamilton, dass „die Gerichte zum Vermittler zwischen dem Volk und der gesetzgebenden Körperschaft werden sollen, damit sie u.a. die Gesetzgebung in den Schranken ihrer Befugnisse halten.“ Ohne die angeführte Widerspiegelung von Art. 9 Abs. 2 der Verfassung in der Auslegung der Bestimmung des Art. 87 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung würde die in diesem verankerte Unzulässigkeit der Unveränderlichkeit der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen

Rechtsstaates den normativen Charakter verwirken und würde bloß ein politischer, ggf. moralischer Appell bleiben.

2) Ein Ad-hoc-Verfassungsgesetz (für den Einzelfall) stellt weder eine Ergänzung, noch eine Änderung der Verfassung dar. Was den Inhalt betrifft, so kann das Verfassungsgesetz (für den Einzelfall) zwei Formen annehmen – entweder handelt es sich um eine zeitlich beschränkte Suspendierung der Verfassung, oder um eine sachliche bzw. persönliche Ausnahme aus der allgemeinen Geltung der Verfassungsregelung.

Die Verfassungsergänzung kann man dadurch charakterisieren, dass die ergänzende Bestimmung die Verfassung nicht ändert, wobei die ergänzten und ergänzenden Bestimmungen nicht in Widerspruch zueinander stehen. Die Verfassungsänderung bedeutet die Aufhebung bzw. Teilaufhebung einer bestimmten Verfassungsbestimmung und die Verankerung einer neuen Bestimmung. Durch die Durchbrechung der Verfassung wird die Verfassung nicht aufgehoben, wobei die durchbrochene (im beurteilten Falle suspendierte) Bestimmung und die durchbrechende (im beurteilten Falle suspendierende) Bestimmung in Widerspruch stehen.

Das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. stellt nur der Form halber ein Verfassungsgesetz dar, jedoch nicht nach dem Inhalt. Inhalt ist ein individueller Rechtsakt, der keinen allgemein abgegrenzten Kreis von Adressaten und Situationen betrifft, sondern einen konkret bestimmtes Subjekt (das im Jahre 2006 gewählte Abgeordnetenhaus des Parlaments der Tschechischen Republik) und eine konkrete Situation (Beendigung der Wahlperiode am Tage der Wahlen, die bis zum 15. Oktober 2009 stattfinden sollen, und eine nur für diesen Fall geltende Verkürzung der Fristen nach dem Gesetz über Wahlen ins Parlament der Tschechischen Republik und der Verwaltungsgerichtsordnung). Diese Tatsache ist nicht nur in Art. 1 des angeführten Verfassungsgesetzes, sondern auch in Art. 2 (der eine direkte, durch ein Verfassungsgesetz durchgeführte Novelle der Gesetze darstellt) ausgedrückt, der bei der Regelung über die Verkürzung der angegebenen Fristen die Formulierung „für diesen Fall“ enthält.

In Art. 9 Abs. 2 der Verfassung, welche die Prinzipien festhält, die das Verfassungssystem der Tschechischen Republik grundlegend identifizieren, stellte der Verfassungsgeber das demokratische Prinzip und das Rechtsstaatsprinzip auf das gleiche Niveau. Wie sich aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes ergibt, fällt die Verletzung des Prinzips der Allgemeinheit der Gesetze in den Rahmen der unzulässigen Beeinträchtigung des Rechtsstaates. In Frage kommende Ausnahme stellen entweder Fälle der Erlassung eines Rechtsanwendungsaktes in Form von Gesetzen (z.B. des Gesetzes über den Staatshaushalt) dar, weiters Fälle der ausdrücklichen Ermächtigung zur Erlassung von Ad-hoc-Gesetzen (z.B. aufgrund von Art. 11 und Art. Abs. 3 der Verfassung erlassenen Verfassungsgesetze) oder

Ad-hoc-Gesetze, für deren Erlassung Ausnahmegründe sprechen, welche die Bedingungen des Proportionalitätstests (z.B. Restitutionsgesetze) erfüllen.

Bei einer fehlenden Verfassungsermächtigung zur Erlassung von Ad-hoc-Verfassungsgesetzen könnte die Verfassungskonformität des Verfassungsgesetzes, das im von der Verfassung abgegrenzten Kompetenzrahmen des Parlaments angenommen wurde, lediglich aufgrund des Schutzes des materiellen Kerns gem. Art. 9 Abs. 2 der Verfassung begründet werden. Mit anderen Worten: der Schutz des demokratischen Rechtsstaates in Form der Erlassung eines Ad-hoc-Verfassungsgesetzes könnte nur unter völlig außerordentlichen Umständen (z.B. im Kriegszustand oder bei einer Naturkatastrophe, deren Lösung weder die Verfassung noch das Verfassungsgesetz Nr. 110/1998 Slg., über die Sicherheit der Tschechischen Republik (in der Fassung des Verfassungsgesetzes Nr. 300/2000 Slg.) ermöglichen) akzeptiert werden, wobei dieser Vorgang die sich aus dem Proportionalitätsprinzip ergebenden Gesichtspunkte erfüllen müsste.

3) Außer dem Prinzip der Unzulässigkeit, die Wahlen in den die Wahlperiode überschreitenden Fristen stattfinden zu lassen, verankert Art. 21 Abs. 2 der Charta auch das Prinzip der Regelmäßigkeit von Wahlperioden (Regelmäßigkeit der Ausübung des Wahlrechts). Das Ad-hoc-Verfassungsgesetz über die Verkürzung der Wahlperiode steht nur für einen Einzelfall (und nicht allgemein für die Zukunft) im Widerspruch zum Verfassungsimperativ der Regelmäßigkeit der Wahlperioden, und stellt daher anhand der Bestimmung des Art. 16 Abs. 1 der Verfassung eine Ausnahme dar.

4) Zum einen gibt es einen grundlegenden Unterschied zwischen der Regelung der Verkürzung der Wahlperiode des Tschechischen Nationalrates durch das Verfassungsgesetz Nr. 64/1990 Slg., über die Wahlperiode des Tschechischen Nationalrates, zum anderen der Verkürzung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses des Parlaments der Tschechischen Republik durch die Verfassungsgesetze Nr. 69/1998 Slg. und Nr. 195/2009 Slg. Das erste der genannten drei Verfassungsgesetze wurde vor der Abhaltung der Wahlen und der Konstituierung der Vertretungskörperschaft erlassen; die weiteren zwei wurden erst nach ihrer Konstituierung verabschiedet. Rückwirkend legten diese Verfassungsgesetze die Bedingungen für die Geltendmachung des (aktiven und passiven) Wahlrechts fest. Mit rückwirkender Wirkung wurden die Voraussetzungen geändert, aufgrund derer die Wähler in den Wahlen zum Abgeordnetenhaus entschieden.

Eine solche Umgehung von grundsätzlichen Verfassungsprinzipien hält das Verfassungsgericht für unvereinbar mit dem Rückwirkungsverbot in Verbindung mit dem Prinzip des berechtigten Vertrauensschutzes der Bürger in das Recht und in die freien

Wahlrechte, d.h. – unter anderem – in das Wahlrecht mit Kenntnis der Bedingungen für die Bildung der aus den Wahlen hervorgegangenen demokratischen Organen öffentlicher Gewalt, einschließlich der Kenntnis ihrer Wahlperiode. Eine Verletzung der angeführten, sich aus Art. 1 Abs. 1 der Verfassung ergebenden Prinzipien, betrachtet das Verfassungsgericht als einen Eingriff in die in Art. 9 Abs. 2 der Verfassung verankerten wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates.

RECHTSSPRUCH

Das Verfassungsgericht hat im Plenum bestehend aus Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová und Michaela Židlická am 10. September 2009 in der Sache des Antrages von Miloš Melčák auf Aufhebung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg., über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses, eingereicht gem. § 74 des Gesetzes Nr. 182/1993 Slg., über das Verfassungsgericht (in der Fassung der späteren Änderungen und Ergänzungen) wie folgt beschlossen:

I. Das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg., über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses wird zum 10. September 2009 aufgehoben.

II. Die Entscheidung des Präsidenten der Republik Nr. 207/2009 Slg., über die Wahlerklärung ins Abgeordnetenhaus des Parlaments der Tschechischen Republik, gegengezeichnet vom Ministerpräsidenten, tritt gleichzeitig mit dem Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg., über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses außer Kraft.

BEGRÜNDUNG

I. Abgrenzung der Sache und Zusammenfassung des Antrages

Aufgrund der am 26. August 2009 dem Verfassungsgericht zugestellten Verfassungsbeschwerde verlangt der Beschwerdeführer die Aufhebung der Entscheidung des Präsidenten der Republik Nr. 207/2009 Slg., über die Wahlerklärung ins Abgeordnetenhaus des Parlaments der Tschechischen Republik, gegengezeichnet vom Ministerpräsidenten. Gem. § 74 des Gesetzes Nr. 182/1993 Slg., über das Verfassungsgericht

(in der Fassung der späteren Änderungen und Ergänzungen) bringt er zusammen mit der Gegenstandsbeschwerde einen Antrag auf Aufhebung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg., über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses ein. Durch die angegebene Entscheidung des Präsidenten fühlt er sich vor allem in seinem sich aus Art. 21 Abs. 4 der Charta der Grundrechte (weiter nur „Charta“) ergebenden Grundrecht betroffen, aus der sich auch das Recht auf ungestörte Ausübung einer öffentlichen Funktion gem. der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes ergibt [Erkenntnis Az. Pl. ÚS 73/04 vom 26. Januar 2005 (N 17/36 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 185; 140/2005 Slg.) – Anmerkung der Redaktion: Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtes, Band 36, Erkenntnis Nr. 17, Seite 185, verkündet unter Nr. 140/2005 Slg.]. Die Verletzung dieses Grundrechts sieht er nicht nur in der verfassungswidrigen Art der Anwendung und Auslegung der tschechischen Rechtsordnung in der von der Verfassungsbeschwerde angefochtenen Entscheidung des Präsidenten der Republik, sondern auch in ihrer Rechtsgrundlage, d.h. im Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg., das seiner Ansicht nach Art. 21 Abs. 2 und 4 und Art. 22 der Charta und Art. 9 Abs. 2, Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 der Verfassung der Tschechischen Republik (weiter nur „Verfassung“) widerspricht.

Durch den Beschluss vom 1. September 2009 Az. Pl. ÚS 24/09-16 (verkündet als Mitteilung des Verfassungsgerichtes unter Nr. 312/2009 Slg.) setzte das Verfassungsgericht die Vollstreckbarkeit der Entscheidung des Präsidenten der Republik aus. Nachstehend wurde das Verfahren in der Sache der Verfassungsbeschwerde von Miloš Melčák, geführt unter Az. Pl. ÚS 27/09, aufgrund des Beschlusses vom 2. September 2009 unterbrochen. Der Antrag auf Aufhebung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg., über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses wurde zur Entscheidung nach Art. 87 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung abgetreten.

In der Begründung seines Antrages führt der Beschwerdeführer an, dass das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. nur formell ein Verfassungsgesetz darstelle, materiell der Verfassungsordnung widerspreche und in Wirklichkeit die Verfassungsordnung suspendiere. Es sei ein nur für eine Wahlperiode bestimmtes Ad-hoc-Gesetz, das seine Wirksamkeit für eine von der momentanen qualifizierten Mehrheit der Abgeordneten und Senatoren für eine beliebig gewählte Zeit aussetzt, wobei es sich in diesem Sinne um kein Gesetz handeln würde, das die Verfassung (gem. Art. 9 Abs. 1 der Verfassung) ändere oder ergänze. Das angefochtene Verfassungsgesetz sieht er in dem Sinne im Widerspruch zur Verfassungsordnung, dass es ein wesentliches Erfordernis des demokratischen und Rechtsstaates ändere, welches nach Art. 9 Abs. 2 der Verfassung unveränderbar sei. Dieses Erfordernis stelle die Unterordnung der politischen Kräfte unter den freien Wettbewerb mit gleichen und vor allem vorher festgelegten Regeln dar.

In der Frage der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtes, die Verfassungsmäßigkeit des vorliegenden Verfassungsgesetzes zu überprüfen, legt der Beschwerdeführer folgende Argumente vor: er betrachte die wörtliche Auslegung von Art. 87 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung für unhaltbar, denn sie würde zu absurden Konsequenzen führen, d.h. zur Möglichkeit, durch ein Verfassungsgesetz alles zu kodifizieren, und zwar ohne eine Verfassungskontrolle. Aus dieser Sicht würde er keinen relevanten Unterschied zwischen der Verkürzung der Amtsperiode des Präsidenten oder der Abgeordneten des Abgeordnetenhauses und z.B. der Verlängerung ihrer Mandate auf Lebenszeit sehen, und zwar wieder ad hoc nur für die Abgeordneten gerade dieser Wahlperiode. Sogar die Bestimmung des Art. 21 Abs. 1 der Charta würde kein Hindernis in dieser „Logik“ darstellen, da das eventuelle spätere Verfassungsgesetz die gleiche Rechtskraft genießen würde wie die Charta. Ein formalistisches Festhalten an der Qualifizierung des angefochtenen Gesetzes als ein Verfassungsgesetz aufgrund seiner Verabschiedung durch eine qualifizierte Mehrheit würde einen Widerspruch zur materiellen Auffassung des Rechtsstaates und zur Tatsache darstellen, dass die Verfassung der Tschechischen Republik nicht wertneutral ist. Sie beruht außer der Unantastbarkeit der Menschen- und Bürgergrundrechte auch auf der Voraussetzung, dass „ Grundänderungen der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates unzulässig sind“. Als einen Bestandteil der Verfassungsordnung betrachtet der Antragsteller in diesem Sinne nicht nur ein mit einer qualifizierten Mehrheit im Parlament verabschiedetes Gesetz, das „sich gleichzeitig keinen unveränderlichen grundlegenden Erfordernissen des demokratischen Rechtsstaates widersetzt“. Er vertritt die Überzeugung, dass das angefochtene „Verfassungsgesetz“ diese Bedingungen nicht erfülle, da es keinen Bestandteil der Verfassungsordnung bilde. Seiner Meinung nach ergebe sich die angeführte Folgerung auch aus der Überschreitung von Art. 9 Abs. 1 der Verfassung, denn das angefochtene „Verfassungsgesetz“ würde weder die Verfassung ändern noch ergänzen, sondern es würde eine Bestimmung (über die Länge der Wahlperiode) für eine bestimmte Wahlperiode suspendieren, und zwar rückwirkend. In anderen Worten: die suspendierte Verfassungsregelung werde nur für diese Zeitperiode aufgrund einer Vereinbarung bestimmter politischer Kräfte durch eine Ad-hoc-Regel ersetzt. Er vertritt die Anschauung, dass der Ausschluss bzw. die Aussetzung der Wirksamkeit bestimmter verfassungsrechtlicher Bestimmungen für eine bestimmte Zeitperiode für Ausnahmesituationen in der Geschichte des Staates angemessen sei , so im Falle der Gefährdung seiner Integrität, im Kriegszustand oder bei Naturkatastrophen, wobei diese Vorgänge nicht beliebig sein dürfen, sondern nur aufgrund der Verfassungsbevollmächtigungen genutzt werden. Er vertritt die Überzeugung, dass der Willensmangel der Mehrheit der politischen Kräfte, in einer bestimmten Wahlperiode den Verfassungsvorgängen bei der Einsetzung einer neuen Regierung Genüge zu leisten, jedoch keine solche Situation darstellen würde.

Im Antrag werden weiter Sinn und Zweck des Art. 9 Abs. 2 der Verfassung analysiert, und zwar in Zusammenhang mit den Garantien des demokratischen und freien Wettbewerbs der politischen Parteien. Es wird auf die im Erkenntnis Az. Pl. ÚS 53/2000 vom 27. Februar 2001 (N 36/21 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 313; 98/2001 Slg.) ausgedrückten Rechtsansicht des Verfassungsgerichtes verwiesen. Laut diesem Erkenntnis „beruht der freie Wettbewerb der politischen Parteien vor allem darauf, dass sich alle politischen Subjekte nach gleichen, vorher festgelegten Regeln richten, die gerade auf diesen Grundprinzipien basieren. ... Dabei kann es sich nicht um eine willkürliche Entscheidungsfindung handeln, sondern es müssen auch die Verfassungskriterien beachtet werden, welche zu den verfassungsrechtlich garantierten Grundprinzipien des politischen Systems gehören. Sofern dieses Risiko der Willkür nicht ausgeschlossen werden kann und selbst wenn es lediglich eine Umgehung der erwähnten Prinzipien ermöglichen würde, so würde es ohne Zweifel immer zur Verletzung der Verfassungsordnung, seines Sinn und Zwecks, führen. Dies würde den Eingriff des Verfassungsgerichtes erzwingen, welches ein Gerichtsorgan zum Schutze der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit nach Art. 83 und 87 ist.“ Der Beschwerdeführer versteht unter der Begriffseigenschaft der Rechtsnorm, einschließlich der für die Auffassung des materiellen Rechtsstaates selbstverständlichen Verfassung, dass sie in gleicher Weise für die Zukunft und für in der Zukunft eintretene Situationen verbindlich ist. Die Idee, dass die vom Gesetz festgelegten Regeln zweckmäßig und nur in einem bestimmten Fall suspendiert werden können, würde seiner Meinung nach Willkür und die Verletzung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit bedeuten. An dieser Stelle verweist er auch auf die im Erkenntnis Az. Pl. ÚS 24/04 vom 28. Juni 2005 (N 130/37 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 641; 327/2005 Slg.) enthaltene Rechtsansicht des Verfassungsgerichtes.

Gemäß der Auffassung des Antragstellers hat das angefochtene Verfassungsgesetz das Verfassungsrückwirkungsverbot verletzt, und zwar durch die rückwirkende Änderung der laufenden Wahlperiode – die Wahlperiode begann als eine vierjährige Wahlperiode (Art. 16 Abs. 1 der Verfassung) und wurde geändert (verkürzt). Die angeführte Rückwirkung hält der Antragsteller für eine echte Retroaktivität, die auch in Widerspruch zu dem Prinzip der legitimen Erwartung gerate, wobei er auf die Tatsache aufmerksam macht, dass die Ausnahmeakzeptanz der echten Rückwirkung im öffentlichen Recht in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg auf die Fragen der Auseinandersetzung mit der totalitären Vergangenheit beschränkt sei; ein Beispiel dafür sei das Gesetz über die Gesetzwidrigkeit des kommunistischen Regime oder die Restitutionsgesetzgebung. Ähnliche, eine echte Rückwirkung begründende Ursachen würden im vorliegenden Fall jedoch nicht gegeben sein.

Der Antragsteller hebt die außerordentliche Bedeutung der Beziehung zwischen Wahlen und dem Funktionieren des demokratischen Rechtsstaates hervor; die vorher bestimmte

Wahlperiode hält er für wichtig bei der Geltendmachung der Prinzipien der Volkssouveränität, der Chancengleichheit, der Offenheit des politischen Wettbewerbs, des Rechtes der Abgeordneten auf eine ungestörte Ausübung des Mandates während einer vorher bestimmter Zeit und vor allem der Garantie des Rechtsschutzes der parlamentarischen Minderheit. Eine in Betracht kommende Durchbrechung dieser Prinzipien sei nur aufgrund der Verfassung und der in der Verfassung allgemein vorgesehenen Bedingungen (Bedingungen für Auflösung des Abgeordnetenhauses) zulässig. In diesem Zusammenhang verweist er auf eine Reihe von Entscheidungen, in denen sich das Verfassungsgericht für den Schutz der erwähnten Prinzipien aussprach [Erkenntnis Az. II. ÚS 275/96 vom 15. Oktober 1996 (N 103/6 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 243), Pl. ÚS 24/04, Pl. ÚS 73/04]. Da das Verfassungsgericht im Erkenntnis Az. Pl. ÚS 73/04 die Grenzen der Möglichkeit festsetzt, nach denen die Wahlen für ein Wahldelikt aufzuheben sind, und zwar aufgrund der Unzulässigkeit, den Willen des Souveräns durch eine Entscheidung der richterlichen Gewalt zu ändern, ist dies nach Ansicht des Beschwerdeführers für die gesetzgebende Macht umso weniger zulässig.

Der Antragsteller lehnt das Argument ab, dass durch die Verfassung alles kodifiziert werden kann, wofür sich die Verfassungsmehrheit ohne Rücksicht auf die Unveränderlichkeit der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates ausspricht. Er vertritt die Überzeugung, dass unter diesen Erfordernissen auch die Vorhersehbarkeit des Gesetzes durch seinen allgemeinen Charakter einzureihen ist, die schon vom Verfassungsgericht im Erkenntnis Az. Pl. ÚS 77/06 vom 15. Februar 2007 (N 30/44 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 349; 37/2007 Slg.) ausgesprochen wurde: „Das Gesetz im formellen Sinne kann im materiellen Rechtsstaat nicht als ein bloßer Träger von verschiedensten, quer durch die Rechtsordnung durchgeführten Änderungen aufgefasst werden. Im Gegensatz dazu erfordert der materiell betrachtete Rechtsstaat, dass ein Gesetz sowohl aus Sicht der Form, als aus Sicht des Inhaltes eine konsistente Rechtsquelle ist.“ Wiederum mit Bezug auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes (Az. Pl. ÚS 73/04) macht er auf die Bedeutung von fairen Bedingungen im politischen Wettbewerb aufmerksam. An dieser Stelle hebt er den Unterschied zwischen der Verkürzung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses im Einzelfall und der allgemeinen Regel für seine Auflösung hervor. Er ist sich dabei den Differenzen zwischen den Verfassungsmodellen zur Parlamentsauflösung und der Ausschreibung von Wahlen in den demokratischen Ländern der Welt bewusst. Seiner Ansicht nach sei es aus Sicht von Art. 9 Abs. 2 der Verfassung möglich, ein solches Modell durch eine allgemeine Verfassungsänderung zu verankern. Es sei jedoch nicht möglich, sich auf den demokratischen Charakter des Staates zu berufen, formell nach den Intentionen seiner Verfassung vorzugehen und zugleich die wesentlichen materiellen, den demokratischen und rechtlichen Charakter des Staates garantierenden Erfordernisse zu suspendieren.

Der Antragsteller analysiert den Zweck des Auflösungsmechanismus des Abgeordnetenhauses, welcher mit der Aussprache des Misstrauens gegenüber der Regierung (bzw. mit der Verweigerung der Aussprache des Vertrauens gegenüber der Regierung) verbunden sei. Er stellt fest, dass dieser Mechanismus eine ernsthafte Entscheidung der Opposition bedinge, die Macht zu ergreifen, womit diese Entscheidung den Sturz der Regierung zur Folge haben würde. Das Ziel des Auflösungsmechanismus liege im Ausschluss von demonstrativen, unaufrichtigen Versuchen zur Destabilisierung der Regierung und teile die Verantwortung unter den Beteiligten des politischen Wettbewerbs auf.

Aufgrund der Umgehung dieses Vorgehens durch die Verkürzung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses wird der politische Wettbewerb unter ungleiche Bedingungen gestellt. Der Kreis der Beteiligten steht schon dadurch fest, dass sich neue politische Parteien oder Bewegungen in Zeitnot befinden, da sie ihr Engagement im Wettbewerb nach regelmäßigen Wahlterminen richten. Er betont, dass Wahltermine aus Sicht des politischen Wettbewerbs nicht neutral seien, da die Wahlen in Vertretungskörperschaften stattfinden. Da es sich um vorzeitige Wahlen handeln würde, sei ihr Termin sei nur legitim, wenn er sich aus den durch die Verfassung vorher beschriebenen Vorgängen ergeben würde. Daher betrachtet er das angefochtene Verfassungsgesetz als Verletzung des Prinzips der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb [seine Behauptung unterstützt er mit Hinweis auf die Rechtsansicht des Verfassungsgerichtes – Erkenntnis Az. I. ÚS 53/2000 (Anmerkung der Redaktion: sic! – richtig Az. Pl. ÚS 53/2000 – siehe oben)]. In diesem Zusammenhang führt er ausdrücklich an: „Der modus operandi der Verfassungsbrecher besteht darin, dass die Verfassung bzw. ihre wesentlichen, die Regeln des politischen Wettbewerbs garantierenden Erfordernissen für den gegebenen Zeitpunkt nicht aufgehoben, sondern ignoriert und suspendiert werden. Es steht der momentanen Verfassungsmehrheit nichts im Wege, um die Verfassung zu ändern oder zu ergänzen – beim nächsten Mal könnte die Ausschreibung von vorzeitigen Wahlen auf beliebige Art und Weise kodifiziert werden. Es könnte eine neue Regelung geschaffen werden, welche die bestehende Regelung ersetzt, und die zukünftig einen freien (gleichen und offenen) Wettbewerb der politischen Parteien garantieren würde; sie wäre mit der Verfassungsordnung, also mit den Grunderfordernissen des demokratischen Rechtsstaates konform. Dem ist aber in diesem Fall nicht so: beim nächsten Mal bekennt sich die parlamentarische Mehrheit wieder zum rigiden Vorgang der Neuwahlausschreibung, bis zu dem Zeitpunkt, an dem sie erneut erkennt, dass es politisch für sie günstig sei, den Verfassungsvorgang wieder zu ignorieren und sich dem politischen Wettbewerb aufgrund eines Ad-hoc-Gesetzes zu entziehen.“

Aus historischer Sicht macht der Antragsteller darauf aufmerksam, dass das angefochtene Verfassungsgesetz inhaltlich identisch sei mit dem im Jahre 1998 beschlossenen Verfassungsgesetz. Seine politischen Umstände seien auch ähnlich. Er halte die

Argumentation mit einer „Verfassungsgewohnheit“ aufgrund des Vorgehens im Jahre 1998 für unakzeptabel und legt weiters eine Zusammenfassung von politisch-kulturellen Konsequenzen der Durchbrechung von Verfassungsprinzipien vor.

Seiner Ansicht nach steht das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. in Widerspruch zu Art. 21 Abs. 2 und 4 und Art. 22 der Charta und Art. 9 Abs. 2, Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 der Verfassung, weil es die Regeln des freien, gleichen und offenen politischen Wettbewerbs ändere, welche zu den Grunderfordernissen eines demokratischen Rechtsstaates gehören, und weil es die Verfassung im Einzelfall suspendiere, und zwar rückwirkend und in einer die Volkssouveränität beschränkenden Art und Weise. Aus allen diesen Gründen schlägt er vor, das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg., über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses aufzuheben.

II. Rekapitulation von wesentlichen Teilen der Stellungnahme des Verfahrensbeteiligten

Nach § 42 Abs. 4 und § 69 des Gesetzes Nr. 182/1993 Slg., über das Verfassungsgericht (in der Fassung der späteren Änderungen und Ergänzungen) ließ das Verfassungsgericht den vorliegenden Antrag dem Abgeordnetenhaus zukommen. Der Vorsitzende des Abgeordnetenhauses des Parlaments der Tschechischen Republik, Ing. Miloslav Vlček, führte in seiner dem Verfassungsgericht am 4. September 2009 zugestellten Stellungnahme an, in der Diskussion zum Entwurf des beurteilenden Verfassungsgesetzes sei die Frage der Verabschiedung eines Sonderverfassungsgesetzes ausführlich diskutiert worden. Die Abgeordneten hätten Varianten zur Lösung der aktuellen politischen Situation erwähnt, die Vorbehalte einiger Fachleute und Politiker gegen die vorgeschlagene vorliegende Lösung genannt und in Betracht gezogen, und die Möglichkeit einer allgemeinen Verfassungsänderung zur Auflösung des Abgeordnetenhauses in Erwägung gezogen. Es sei die Notwendigkeit hervorgehoben worden, die wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates zu beachten.

Unter Hinweis auf die Rechtsansicht des Verfassungsgerichtes zur Funktion der Stellungnahme des Verfahrensbeteiligten im Verfahren über die Normenkontrolle [Erkenntnis Az. Pl. ÚS 24/07 vom 31. Januar 2008 (88/2008 Slg.)] teilte der Vorsitzende des Abgeordnetenhauses im Rahmen der üblichen Stellungnahme der Kammer mit, dass das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. aufgrund eines breiten politischen Konsensus verabschiedet worden sei, dass beide Parlamentskammern ihre Zustimmung mit diesem Verfassungsgesetz durch die in der Verfassung vorgesehen Art und Weise ausgesprochen hätten, und dass es von den zuständigen Verfassungsorganen unterzeichnet und ordnungsgemäß verkündet worden sei. Seiner Ansicht nach würde der Inhalt des angegebenen Verfassungsgesetzes nicht den wesentlichen Erfordernissen des demokratischen Rechtsstaates widersprechen, da die Verkürzung der Wahlperiode des

Abgeordnetenhaus mit der Durchführung von Neuwahlen ins Abgeordnetenhaus verbunden sei. Die Verkürzung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses verletze kein Prinzip der Volkssouveränität. Im Gegensatz dazu führe diese Verkürzung der Wahlperiode zur Notwendigkeit der früheren Rechenschaftslegung von Mitgliedern der gesetzgebenden Körper gegenüber den Bürgern, was weder gegen die Anforderungen der Demokratie noch des Rechtsstaates verstoße. Das vorliegende Verfassungsgesetz ändere nichts an der Tatsache, dass sich die gesetzgebende Körperschaft aufgrund der ordnungsgemäß durchgeführten Wahlen konstituiere und sich in den Wahlen regelmäßig gegenüber den Bürgern verantworte.

Die Stellungnahme enthält eine persönliche Ansicht des Vorsitzenden des Abgeordnetenhauses, dass dem Verfassungsgericht nach der geltenden Verfassung keine Beurteilung der „Verfassungsmäßigkeit“ von Verfassungsgesetzen und die Aufhebung von Verfassungsgesetzen zugestanden wäre. Wenn sich das Verfassungsgericht eine solche Berechtigung anmaßen würde, so würde es sich selbst über den Verfassungsgeber stellen. Es sei die Pflicht des Verfassungsgebers sicherzustellen, dass die erlassenen Verfassungsgesetze nicht davon abweichen, was im Sinne von Art. 9 Abs. 2 der Verfassung mit der Demokratie und dem Rechtsstaat kompatibel sei.

Nach § 42 Abs. 4 und § 69 des Gesetzes Nr. 182/1993 Slg., über das Verfassungsgericht (in der Fassung der späteren Änderungen und Ergänzungen) ließ das Verfassungsgericht den vorliegenden Antrag dem Senat des Parlaments der Tschechischen Republik zukommen. Der Vorsitzende des Senats, MUDr. Přemysl Sobotka, fasste am Anfang seiner dem Verfassungsgericht am 4. September 2009 zugestellten Stellungnahme den Verhandlungsverlauf des vorliegenden Verfassungsgesetzes im Senat zusammen. Dabei rekapitulierte er vor allem die Argumente Für und Wider seine Verabschiedung.

Aus dem Kreise der ersten Argumente führte er die Ansicht an, dass ein einmaliges Verfassungsgesetz zwar Merkmale einer unsystematischen Handlungsweise aufweisen würde, jedoch würde dieser Mangel keine solches Ausmaß erlangen, dass seine Erlassung die Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates beschränken oder verletzen könne. Die einmalige Verkürzung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses würde in unserer Rechtsordnung kein neues Institut darstellen, weil dies schon einmal im Verfassungsgesetz Nr. 69/1998 Slg., über die Verkürzung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses „erfolgreich“ angewendet worden sei. Daher bestehe kein Grund, warum das Parlament nicht auch den gleichen Weg zur Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses beschreiten sollte, da diese Lösung dazu im Stande sei, den Weg zu vorzeitigen Parlamentswahlen zu weisen und somit die Zeit der politischen Instabilität zu beenden.

Aus dem Kreise der Kritiker der beschlossenen Regelung wird auf die Stellungnahme der Ständigen Kommission für die Verfassung und Parlamentsprozeduren der Tschechischen Republik verwiesen, welche auf der am 27. Mai 2009 stattgefundenen sechsten Sitzung verabschiedet wurde. Die Kommission gelangte zum Schluss, dass sich das vorgeschlagene Gesetz gegen den Sinn der Verfassung als Ordnung allgemeiner und vorher bekannter Regelungen der politischen Ordnung richte, da es in die Beziehungen zwischen den Abgeordneten und der Bürgern sowie in die Senatskompetenzen eingreifen würde. Seine Verabschiedung stelle nicht den einzigen Weg dar, wie vorzeitige Parlamentswahlen erreicht werden könnten.

Zum Schluss stellt der Senatsvorsitzende fest, dass der Senat den vorliegenden Entwurf des Verfassungsgesetzes in den durch die Verfassung festgelegten Grenzen der Befugnisse und auf die in der Verfassung vorgesehene Weise verhandelt habe. Weiters habe er die angefochtene Verfassungsregelung mit Stimmenmehrheit und im Wissen darüber verabschiedet, dass ihr Inhalt weder gegen Art. 9 Abs. 2 der Verfassung verstoße, noch gegen andere Verfassungsnormen, die Bestandteil der Verfassungsordnung sind, wobei er die Beurteilung der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Einwände dem Ermessen des Verfassungsgerichtes vorbehalten würde.

Angesichts der außerordentlichen Dringlichkeit der Sache verkürzte das Verfassungsgericht die Frist nach § 69 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 182/1993 Slg. dadurch, dass es beide Kammern des Parlaments der Tschechischen Republik unverzüglich nach Zustellung des Antrages zur Stellungnahme auf die Möglichkeit aufmerksam machte, dem Gericht mitzuteilen, dass diese Frist als unzureichend anzusehen. Der Verfahrensbeteiligte akzeptierte das Vorgehen des Verfassungsgerichtes und stellte die Stellungnahme zum Antrag er in der festgelegten Frist zu.

III.

Mündliche Verhandlung

Während der mündlichen Verhandlung wurden keine Anträge auf Ergänzung der Beweisaufnahme vorgetragen. Aus dem Auftritt der Verfahrensbeteiligten und ihrer Antworten auf die von den Richtern gestellten Fragen ergaben sich keine neuen Sachverhalte über den Rahmen des Antrages und der schriftlichen Stellungnahmen zu diesem.

IV.

Der Imperativ der Unveränderlichkeit des materiellen Kerns der Verfassung der Tschechischen Republik (Art. 9 Abs. 2 der Verfassung) und seine Auswirkungen für Art. 87 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung

Schon in seinem ersten Erkenntnis im Verfahren über die Normenkontrolle in der Sache der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg., über die Rechtswidrigkeit des kommunistischen Regime und über den Widerstand gegen dieses, geführt unter Az. Pl. ÚS 19/93 [Erkenntnis vom 21. Dezember 1993 (N 1/1 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 1; 14/1994 Slg.)], formulierte das Verfassungsgericht folgende Thesen zur Auslegung und zur Auffassung des Imperativs der Unveränderlichkeit des materiellen Kerns der Verfassung: „Die rechtspositivistische Tradition ... zeigte ... in der späteren Entwicklung mehrmals ihre Schwächen. Die auf diesen Grundlagen konstruierten Verfassungen sind wertneutral: sie bilden einen institutionellen und prozessualen Rahmen, der von einem sehr unterschiedlichen politischen Inhalt gefüllt werden kann, da die Einhaltung des Kompetenz- und verfahrensrechtlichen Rahmens der Verfassungsinstitutionen und -vorgänge, sprich Kriterien mit formell-rationellem Charakter, zum Kriterium der Verfassungsmäßigkeit werden. ... Das Bewusstsein dafür, dass Unrecht immer Unrecht bleiben muss, auch wenn es sich den Mantel des Rechts umhängt, spiegelte sich in der Verfassung Nachkriegsdeutschlands und in der Gegenwart auch in der Verfassung der Tschechischen Republik wider. Unsere neue Verfassung ist nicht auf Wertneutralität gegründet; sie ist nicht eine bloße Abgrenzung von Institutionen und Prozessen, sondern sie gliedert in ihren Text auch bestimmte regulative Ideen ein, welche die grundlegenden unantastbaren Werte einer demokratischen Gesellschaft bilden. ... Das tschechische Recht ist nicht auf dem Vorrang der Rechtsordnung gegründet. Der Gesetzesvorrang gegenüber niedrigeren Rechtsnormen bedeutet noch nicht ihre Vorrangstellung. Nach der Auffassung des Verfassungsstaates, auf der die Verfassung der Tschechischen Republik gegründet ist, stellen Recht und Gerechtigkeit keinen Gegenstand im freien Ermessen des Gesetzgebers und dadurch auch des Gesetzes dar, weil der Gesetzgeber an bestimmte, von der Verfassung als unantastbar bezeichnete Werte gebunden ist. Die Verfassung der Tschechischen Republik legt z.B. im Art. 9 Abs. 2 fest, dass ‚eine Änderung der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates unzulässig ist‘. Dadurch sind die konstitutiven Prinzipien der demokratischen Gesellschaft im Rahmen der Verfassung über die gesetzgebende Kompetenz gestellt und zugleich liegen sie ‚ultra vires‘ des Parlaments. Mit diesen Prinzipien steht und fällt ein Verfassungsstaat. Die Abschaffung eines dieser Prinzipien, durchgeführt auf beliebige Art und Weise, könnte auch bei einer Mehrheits- oder einstimmigen Entscheidung des Parlaments nicht anders interpretiert werden, als die Abschaffung des Verfassungsstaates als solchen.“

Im Erkenntnis Az. Pl. ÚS 36/01 vom 25. Juni 2002 (N 80/26 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 317; 403/2002 Slg.) verwendete das Verfassungsgericht die

Bestimmung des Art. 9 Abs. 2 der Verfassung als eine Grundregel für die Auslegung der Verfassung und ihrer Änderungen: „Aus der Verfassungsmaxime gem. dem Verfassungsartikel ergeben sich nicht nur für den Gesetzgeber, sondern auch für das Verfassungsgericht Konsequenzen. Die Unzulässigkeit der Änderung der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates bedeutet auch eine Anweisung für das Verfassungsgericht, nach der keine Novellierung der Verfassung in dem Sinne ausgelegt werden kann, dass sie zur Beschränkung des schon erreichten prozeduralen Niveaus des Schutzes von Grundrechten und -freiheiten führen würde.“ In diesem Zusammenhang ist auch das Erkenntnis Az. Pl. ÚS 11/02 vom 11. Juni 2003 (N 87/30 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 309; 198/2003 Slg.) zu erwähnen. Im diesem Erkenntnis bezog das Verfassungsgericht auch Garantien des Ausschlusses von Willkür im Falle der eigenen Auslegung der Verfassungsordnung im Rahmen von Art. 9 Abs. 2 der Verfassung ein: „Sollte das Verfassungsgericht selbst als Verfassungsorgan, d.h. als Organ der öffentlichen Gewalt willkürlich handeln, so ist es auch selber dem Willkürverbot unterstellt, denn auch das Verfassungsgericht (bzw. gerade es) ist dazu verpflichtet, den Rahmen des Verfassungsstaates zu beachten, in dem den Organen der öffentlichen Gewalt die Ausübung von Willkür strikt untersagt ist. Es muss sich an seine eigenen Entscheidungen gebunden fühlen, die es durch seine Rechtsprechung nur unter bestimmten Bedingungen überwinden kann. Diese Forderung kann man dabei als ein wesentliches Erfordernis des demokratischen Rechtsstaates (Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 der Verfassung) charakterisieren.“.

In einer Reihe von Entscheidungen skizzierte das Verfassungsgericht auch den Inhalt des Begriffes „wesentliche Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates“ gem. Art. 9 Abs. 2 der Verfassung. Im Erkenntnis Az. III. ÚS 31/97 vom 29. Mai 1997 (N 66/8 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 149) führte es in diesem Zusammenhang an: „Der Begriff des demokratischen Staates gem. Art. 9 Abs. 2 der Verfassung wird sowohl durch das Verfassungsgericht, als auch durch die Rechtsdoktrin ausgelegt. In seiner unter Az. Pl. ÚS 19/93 geführten Sachentscheidung bezog sich das Verfassungsgericht mit dem erwähnten Begriff auf die materielle und nicht auf die formelle Auffassung des Rechtsstaates.“ Das Gericht verwies weiters auf die Stellungnahmen der Rechtsdoktrin. Laut diesen Stellungnahmen gehören zu den wesentlichen Erfordernissen des demokratischen Rechtsstaates im Sinne von Art. 9 Abs. 2 und 3 der Verfassung „vor allem die Volkssouveränität und die in den Art. 5 und 6 der Verfassung und in den naturrechtlichen Bestimmungen der Charta der Grundrechte und -freiheiten enthaltenen Prinzipien, welche das Verfassungsrecht auf Widerstand (Art. 23 der Charta) begründen“ (Fußnote Nr. 1). Anders ausgedrückt: diese Erfordernisse sind „in einigen Artikel des I. Hauptteils der Verfassung und des I. und IV. Hauptteils der Charta konzentriert und wurden in der Präambel der Verfassung feierlich verkündet“ (Fußnote Nr. 2). Aus komparativer Sicht wies das Verfassungsgericht auch auf Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes für die BRD, Art. 110 Abs. 1

der Verfassung der Griechischen Republik und Art. 288 der Verfassung der Portugiesischen Republik hin.

Das Verfassungsgericht reihte in Übereinstimmung mit der Ansicht der Rechtsdoktrin (Fußnote Nr. 3) auch die Grundprinzipien des Wahlrechts in den Rahmen des Verfassungskerns der Rechtsordnung ein [Erkenntnis Az. Pl. ÚS 42/2000 vom 6. Februar 2001 (N 16/21 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 113; 64/2001 Slg.).

Aus den angeführten Entscheidungen kann man einige allgemeine Folgerungen ziehen: das Verfassungsgericht wies in seiner bisherigen Rechtsprechung mit Nachdruck auf die Unentbehrlichkeit des Schutzes des Verfassungskerns der Verfassungsordnung hin. Weiters deutete es aufgrund einer teils abstrakten und teils kasuistischen Methode seine Struktur sowie die Tatsache, dass die sich aus dem Verfassungskern ergebenden Konsequenzen nicht nur den demokratischen Gesetzgeber, sondern auch das Verfassungsgericht selbst betreffen. Wenn das Verfassungsgericht (Az. Pl. ÚS 36/01) mit einem (die Verfassung ändernden und ergänzenden) Verfassungsgesetz konfrontiert war, das gem. der Rechtsansicht des Verfassungsgerichts im Widerspruch zum materiellen Verfassungskern stand, verfuhr es aufgrund der Auslegungsmethode, die mit den sich aus Art. 9 Abs. 2 ergebenden Kautelen konform war (in Analogie zum Prioritätsgrundsatz der verfassungskonformen Auslegung vor der Aufhebung). An der angeführten Rechtsanschauung hielt es auch in seiner weiteren Rechtsprechung fest [Erkenntnis Az. Pl. ÚS 44/02 vom 24. Juni 2003 (N 98/30 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 417; 210/2003 Slg.) und Erkenntnis Az. I. ÚS 752/02 vom 15. April 2003 (N 54/30 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 65)].

Wenn das Verfassungsgericht im Erkenntnis Az. Pl. ÚS 21/01 vom 12. Februar 2002 (N 14/25 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 97; 95/2002 Slg.) von der vorherigen ständigen Rechtsprechung abwich und die angeführte Rechtsanschauung keinen Bestandteil der tragenden Gründe der vorliegenden Entscheidung bildete, so wurde sie lediglich als obiter dictum ausgesprochen. In diesem Zusammenhang steht die demokratische Verfassungslehre im Einklang mit der Ansicht, dass der Bedeutungsunterschied zwischen ratio decidendi und obiter dictum für die Verbindlichkeit des Präzedenzfall relevant ist: „die geschriebene Rechtsauffassung des für den Präzedenzfall verantwortlichen Gerichtes ist nicht als Ganzes verbindlich, sondern lediglich der Entscheidungsgrund ratio decidendi“. (Fußnote Nr. 4)

Beim Schutz der konstitutiven Prinzipien der demokratischen Gesellschaft stimmt die Verfassungsentwicklung in der Tschechischen Republik mit der Verfassungsentwicklung der europäischen Demokratien überein.

Die Verfasser des Grundgesetzes für die BRD aus dem Jahre 1949 reagierten auf die deutsche Geschichte der Jahre 1919 bis 1945, so durch den Entzug des materiellen Verfassungskerns aus dem freien Ermessen des Verfassungsgebers, in anderen Worten durch die Verankerung „des Imperativs der Unveränderlichkeit“ (Ewigkeitsklausel). Nach diesem ist eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche Grundprinzipien der Bundesverfassung, Grundprinzipien des Menschenrechtsschutzes, des Rechtsstaates, der Volkssouveränität und des Rechts auf zivilen Ungehorsam berührt werden, unzulässig (Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes). Laut der Doktrin und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes stellt die Regelung der Unantastbarkeit „des materiellen Kerns“ der Verfassung als Konsequenz einen Vorgang dar, in dessen Rahmen das Bundesverfassungsgericht endgültig über den Widerspruch des „Verfassungsgesetzes“ zum materiellen Kern der Verfassung entscheiden würde, damit es diese Änderung des Grundgesetzes für rechtlich ungültig erklärt. (Fußnote Nr. 5) Die doktrinaire Rechtsanschauung, nach der es dem Bundesverfassungsgericht zusteht, über die Nichtigkeit von das Grundgesetz ändernde Verfassungsgesetze im Widerspruch zu Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes zu entscheiden, setzte sich dabei in Folge des Wirksamkeitretens des Grundgesetzes durch (Fußnote Nr. 6). Zuletzt wurde sie auch von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bestätigt (BVerfGE, 30, 1/24).

Die Verfassung der Republik Österreich grenzt die prozedurale Beschränkung des Verfassungsgebers für den Bereich des materiellen Verfassungskerns ab und begründet in diesem Zusammenhang zugleich die Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes. Laut der österreichischen Verfassungslehre „bilden die Bundes- und Landesgesetze, und zwar sowohl einfache Gesetze, als auch Verfassungsgesetze den Gegenstand der Überprüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes.“ (Fußnote Nr. 7) Aus dem Kreis der Bundesverfassungsgesetze wird diese Kompetenz aus der Bestimmung Art. 140 der Bundesverfassung, welche die allgemeine Kompetenz des Gerichtes in Fragen der Normenkontrolle bestimmt, in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 der Bundesverfassung abgeleitet. Laut diesem Artikel muss eine Gesamtrevision der Verfassung, ggf. auch eine Teilrevision, in Form einer Volksabstimmung verabschiedet werden, sofern es ein Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangen. Die Rechtsdoktrin vertritt die Anschauung, dass es dem Verfassungsgerichtshof zusteht, die Einhaltung der angegebenen Prozedur auch in Form der A-priori-Normenkontrolle aus Sicht des zu ändernden Eingriffs des Verfassungsgebers in den materiellen Verfassungskern der Verfassung zu beurteilen. Dabei zählt die Rechtsdoktrin die repräsentative Demokratie, den liberalen Rechtsstaat und die Gewaltenteilung zu ihren Komponenten. (Fußnote Nr. 8) Ihre Rechtsanschauung stützt sie auch auf die Rechtsansicht des österreichischen Verfassungsgerichtshofes (ausgedrückt in den Entscheidungen VfSlg. 11.584, 11.756, 11.827,

11.916, 11.916, 11.918, 11. 927, 11.972). Ausgehend von der Kritik an der legislativen Praxis, die in Form der Verabschiedung von Verfassungsgesetzen in Bereichen des einfachen Rechtes die Überprüfungs Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes umgeht, kommt das Gericht zum Schluss, dass der Verfassungsgeber nicht auf diese Art und Weise auf die Durchbrechung der Grundprinzipien der Bundesverfassung „gerichtet sein kann“.

Diese Entscheidungslinie wurde auch durch die weitere Rechtsprechung bestätigt. In der Entscheidung vom 11. November 2001 VfGH 16.327 wurde die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzesbestimmung beurteilt, dem das Parlament den Rang eines Verfassungsgesetzes zusprach. Die Bestimmung des § 126a des Bundesvergabegesetzes lautete: „Die am 1. Jänner 2001 in Geltung stehenden landesgesetzlichen Bestimmungen betreffend die Organisation und Zuständigkeit von Organen, denen der Rechtsschutz hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge obliegt, gelten als nicht bundesverfassungswidrig.“ Der Verfassungsgerichtshof unterschied vorher das einfache und qualifizierte Verfassungsrecht (d.h. das Verfassungsrecht, das den materiellen Kern der Verfassung gem. Art. 44 Abs. 3 bildet). Er stellte fest, dass der einfache Verfassungsgesetzgeber zum Schutze „des existierenden Kerns der Verfassung“ nicht dazu ermächtigt ist, die Wirkung der Bundesverfassung für einen bestimmten Teilbereich der Rechtsordnung ganz zu suspendieren. In diesem Zusammenhang hielt es der Verfassungsgerichtshof nicht für zweckmäßig, zu überprüfen, ob ein Verfahren nach Art. 44 Abs. 3 der Bundesverfassung in Frage käme. Er führte an, dass die Verfassungssuspendierung im Widerspruch zu den Prinzipien der Demokratie und des Rechtsstaates steht, und dass es im freien Ermessen des Verfassungsgebers im Sinne des Art. 44 Abs. 1 der Bundesverfassung steht. (Fußnote Nr. 9) Aufgrund der angeführten Argumentation und der wörtlichen Diktion des Art. 140 Abs. 1 der Bundesverfassung entscheidet der Verfassungsgerichtshof „über die Verfassungswidrigkeit von Bundes- und Landesgesetzen“. § 126a des Bundesvergabegesetzes, vom Verfassungsgeber als Verfassungsgesetz bezeichnet und nach der Vorgehensweise des Art. 44 Abs. 1 der Bundesverfassung angenommen, wurde als verfassungswidrig aufgehoben.

Die Entwicklung der demokratischen Verfassungsmäßigkeit hebt in den demokratischen Ländern der Gegenwart den Schutz der Werte hervor, die das Verfassungssystem mit Freiheit und mit Demokratie identifizieren, einschließlich der Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von Verfassungsänderungen. (Fußnote Nr. 10).

Genau wie im deutschen Fall Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes eine Reaktion auf die undemokratische Entwicklung und die nationalsozialistische Willkürherrschaft in der Zeit vor 1945 darstellt (ähnlich wie Art. 44 Abs. 3 der Bundesverfassung der Republik Österreich), ist Art. 9 Abs. 2 der Verfassung eine Konsequenz der Erfahrungen mit dem Verfall der Rechtskultur und der Verletzung der Grundrechte in der Zeit der vierzigjährigen Herrschaft des kommunistischen Regimes in der Tschechoslowakei. Infolge dieser Analogien sind daher die Auslegung des Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht der

BRD und die Vorgänge in weiteren demokratischen Ländern für das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik stark vorbildhaft.

Das Verfassungsgericht argumentiert mit der Notwendigkeit der Einbeziehung der Kategorie der Verfassungsgesetze in den Rahmen des Begriffes „Gesetz“ in Art. 87 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung aus Sicht der Überprüfung ihrer Konformität mit Art. 9 Abs. 2 der Verfassung, und zwar mit den in Frage kommenden Aufhebungswirkungen. Das Verfassungsgericht tut dies in Anknüpfung an seine Rechtsprechung (Schlüsselerkenntnis Az. Pl. ÚS 19/93) und in Übereinstimmung mit den Werten und Prinzipien, nach denen sich die Verfassungssysteme in demokratischen Ländern geführt werden. Der Schutz des materiellen Kernes der Verfassung, d.h. der Imperativ der Unveränderlichkeit der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates gem. Art. 9 Abs. 2 der Verfassung, stellt keinen bloßen Appell, keine Proklamation, sondern eine Verfassungsbestimmung mit normativen Konsequenzen dar. In Art. 78 der „Föderalistenartikel“ (Federalist Papers) zeigte Alexander Hamilton, dass „die Gerichte zum Vermittler zwischen dem Volk und der gesetzgebenden Körperschaft werden sollen, damit sie u.a. die Gesetzgebung in den Schranken ihrer Befugnisse halten.“ (Fußnote Nr. 11) Ohne die angeführte Widerspiegelung von Art. 9 Abs. 2 der Verfassung in der Auslegung der Bestimmung des Art. 87 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung würde die in diesem verankerte Unzulässigkeit der Unveränderlichkeit der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates den normativen Charakter verwirken und würde bloß ein politischer, ggf. moralischer Appell bleiben.

In diesem Zusammenhang merkt das Verfassungsgericht an, dass die Diktion der Verfassung für Fälle, in denen die Kategorie der Verfassungsgesetze von dem Rahmen des Begriffes „Gesetz“ ausgeschlossen werden kann, diese Tatsache ausdrücklich verankert [siehe Art. 50 Abs. 1, Art. 62 Buchs. h) der Verfassung].

V.

Verfassungskonformität des legislativen Prozesses

Ausgehend von der auf diese Art und Weise dargelegten Interpretation des Art. 87 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung ist das Verfassungsgericht in Übereinstimmung mit der Bestimmung § 68 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 182/1993 Slg. (in der Fassung der späteren Änderungen und Ergänzungen) in der vorliegenden Sache dazu verpflichtet, zu überprüfen, ob das angefochtene Verfassungsgesetz in den durch die Kompetenz der Verfassung festgelegten Grenzen und auf die in der Verfassung vorgesehenen Weise verabschiedet und erlassen wurde, wie es auch im Verfahren über die Normenkontrolle die Regel ist

Aus den Parlamentsdrucken und den stenographischen Berichten sowie aus den Stellungnahmen des Verfahrensbeteiligten aus den Reihen des Parlaments der Tschechischen Republik wurde festgestellt, dass das Abgeordnetenhaus den Entwurf des vorliegenden Gesetzes, d.h. des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg. (über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses), in der dritten Lesung auf seiner 56. Sitzung am 13. Mai 2009 durch den Beschluss Nr. 1207 verabschiedete. Von den 189 anwesenden Abgeordneten stimmten 172 Abgeordnete für seine Verabschiedung, neun dagegen.

Am 28. Mai 2009 verhandelte das Plenum des Senats über den Gesetzesentwurf auf seiner siebten Sitzung der siebten Wahlperiode und verabschiedete den Gesetzesentwurf durch den Beschluss Nr. 181. In der Abstimmung Nr. 4 stimmten 56 der 71 anwesender Senatoren dafür, acht dagegen, und sieben Senatoren enthielten sich der Stimme.

Das vorliegende Verfassungsgesetz wurde von den zuständigen Verfassungsträgern unterzeichnet und ordnungsgemäß unter Nr. 195/2009 Slg. in Stück der Gesetzessammlung Nr. 58 verkündet, welche am 29. Juni 2009 verschickt wurde. Gem. Art. 3 trat dieses Gesetz am Tage seiner Verkündung, d.h. am 29. Juni 2009, in Wirksamkeit.

VI.

Durchbrechung der Verfassung durch ein Ad-hoc-Verfassungsgesetz (Verfassungsgesetz für den Einzelfall) im Widerspruch zu wesentlichen Erfordernissen des demokratischen Rechtsstaates

Die Absicht der Annahme des Gesetzes Nr. 195/2009 Slg. wurde in der Begründung zum Entwurf des Verfassungsgesetzes über die Verkürzung der fünften Periode des Abgeordnetenhauses, eingebracht von den Abgeordneten Petr Tluchoř, Bohuslav Sobotka und Přemysl Rabas (Parlamentsdruck 796), zum Ausdruck gebracht : „In Hinsicht auf die gegenwärtige Zusammensetzung der politischen Kräfte im Abgeordnetenhaus, in dem sich die neu ernannte Regierung gem. Art. 68 Abs. 3 der Verfassung innerhalb von dreißig Tagen nach ihrer Ernennung vorstellen und darum ansuchen muss, dass das Abgeordnetenhaus ihr das Vertrauen ausspricht, und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es erst in dem Falle zur Auflösung des Abgeordnetenhauses und zur Ausschreibung von Neuwahlen kommen kann, wenn drei nacheinander ernannte Regierungen im Abgeordnetenhaus nicht das Vertrauen gewinnen [Art. 35 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung], droht der Tschechischen Republik eine dauernde Instabilität und politische Krise. Vorzeitige Neuwahlen stellen ein legitimes Verfassungsmittel zur Lösung dieser Situation dar. In den Neuwahlen können die Bürger ihren Willen erneut zum Ausdruck bringen. Aus Neuwahlen kann ein neues Abgeordnetenhaus entstehen, das dazu im Stande wäre, sowohl der Regierung als auch der

Tschechischen Republik ein politisches Umfeld zu schaffen, das zur Stabilisierung der Verfassungs-, Wirtschafts- und politischen Verhältnissen notwendig ist. ... Das vorgeschlagene Verfassungsgesetz bietet eine Lösung, die vom Parlament schon in den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts zum Zwecke der Ausschreibung vorzeitiger Wahlen in das Abgeordnetenhaus im Jahre 1998 angewendet wurde. Zugleich fand die damalige politische Führung (Regierung und beide Kammern des Parlaments) eine einvernehmliche Lösung durch die Ausrufung von vorzeitigen Wahlen mit Hilfe eines Sonderverfassungsgesetzes. ... Es handelt sich also um eine Möglichkeit zur Ausrufung von Neuwahlen ins Abgeordnetenhaus, die in unserer Verfassungspraxis schon bekannt ist. Das vorgeschlagene Verfassungsgesetz verstößt dabei nicht gegen wesentliche Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates, deren Änderung nach Art. 9 Abs. 2 der Verfassung unzulässig ist. Es berücksichtigt vor allem Art. 21 Abs. 2 der Charta der Grundrechte und -freiheiten, wonach die Wahlen in Fristen stattfinden müssen, welche die gesetzlich festgelegten Wahlperioden nicht überschreiten dürfen.“.

Bei der Verhandlung der Vorlage des Verfassungsgesetzes im Parlament wurden auch Argumente zu Ungunsten seiner Verabschiedung vorgebracht, und zwar aus dem Umfeld verschiedener politischer Parteien (so z.B. am 28. April 2009 auf der 56. Sitzung des Abgeordnetenhauses des Parlaments der Tschechischen Republik von Seiten des Abgeordneten Cyril Svoboda [<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/056schuz/s056014.htm>], am 28. Mai 2009 auf der 7. Sitzung des Senats des Parlaments der Tschechischen Republik von Seiten der Senatoren Tomáš Töpfer, Petr Pithart und Soňa Paukrtová [<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4129&T=75#st75>]).

Die Ständige Kommission des Senats für die Verfassung und Parlamentsprozeduren der Tschechischen Republik nahm auf ihrer sechsten, am 27. Mai 2009 stattfindenden Sitzung zum Entwurf des Verfassungsgesetzes über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses (Senatsdruck 75) eine Stellungnahme an, in der sie folgendes anführte: „Der vorgelegte Entwurf des Verfassungsgesetzes stellt keine Verfassungsänderung in Form der Formulierung einer allgemeinen Regel dar. Er nimmt keine Verfassungsmechanismen in Betracht – er ändert, ergänzt und beseitigt sie formell nicht. Nur für diesen Einzelfall legt er einen anderen Weg fest, in welcher Art und Weise es zu vorzeitigen Wahlen kommen kann. Der Streit wird jedoch nicht um vorzeitige Wahlen, sondern um den Weg zu diesen geführt (einerseits der verfassungskonforme und systematische Weg, andererseits eine Ad-hoc-Lösung). Aus diesem Grunde stellt das Recht des Volkes, darüber zu entscheiden, wer über das Volk regieren wird (s. Begründung zum Parlamentsdruck 796) kein relevantes Argument dar. ... Ein Vorbild für diesen Entwurf bildet das Verfassungsgesetz Nr. 69/1998 Slg. Im Vergleich zu diesem fehlt hier ein Moment der Innovation, denn das Problem ist bereits

bekannt und Lösungen wurden schon vorgeschlagen. Sollte der Weg zur Annahme von Ad-hoc-Verfassungsgesetzen geläufig werden, so wird die Verfassung nie geändert, da es nicht notwendig sein wird. In einem solchen Falle droht die Gefahr, dass sich die Verfassung von der Verfassungs- und politischen Realität entfernt, und den Charakter einer ‚Fassade‘ gewinnt. Gegenwärtig wandelt sich jede politische Krise in eine verfassungsrechtliche Krise, denn sie wird durch ein Verfassungsgesetz geregelt. ... Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf sind Zweifel seitens seiner ‚Verfassungsmäßigkeit‘ verbunden. Die Kommission sieht die Möglichkeit der Existenz von ‚verfassungswidrigen Verfassungsgesetzen‘ oder mutmaßlich außerhalb der Zuständigkeiten (ultra vires) des Verfassungsgebers angenommenen Gesetze, wenn diese in Widerspruch zu wesentlichen Erfordernissen des demokratischen Rechtsstaates stehen, deren Änderung Art. 9 Abs. 2 der Verfassung als unzulässig betrachtet. Wäre dies nicht der Fall, so hätte die zitierte Bestimmung keine normative Bedeutung. ... Das vorgeschlagene Verfassungsgesetz richtet sich gegen den Sinn der Verfassung als eine Ordnung allgemeiner und vorher bekannten Herrschaftsregeln, es greift in die Beziehungen zwischen den Abgeordneten und den Bürgern sowie in die Zuständigkeiten des Senats ein. Seine Verabschiedung stellt jedenfalls nicht den einzigen Weg dar, wie Wahlen in das Abgeordnetenhaus erzielt werden könnten, und mit hoher Wahrscheinlichkeit verhindert es weitere Anstrengungen zu jedweder Verfassungsänderung. Dies geschieht jedoch nicht zu Gunsten der Verfassungsstabilität, sondern mit dem Risiko einer Ad-hoc-Umgehung der Verfassung.“

Für das Verfassungsgericht ergeben sich aus dem Inhalt des Antrags auf Aufhebung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2000 Slg. (aus der Stellungnahme des Verfahrensbeteiligten), sowie aus den ablehnenden, während der parlamentarischen Verhandlung genannten Argumenten folgende Grundfragen: welche Definitions- und Begriffsmerkmale grenzen die Kategorie der Verfassungsgesetze gem. der Verfassung ab? Ist ein Verfassungsgesetz ohne Weiteres ein Gesetz, das vom Parlament der Tschechischen Republik auf diese Art und Weise bezeichnet wurde, und das aufgrund der Regelung gem. Art. 39 Abs. 4 der Verfassung erlassen wurde? Hat es gegebenenfalls auch weitere Bedingungen zu erfüllen, so die Bedingung der Kompetenz (der Ermächtigung) gem. Art. 9 Abs. 1 der Verfassung oder gem. anderer, ausdrücklicher Verfassungsermächtigungen (Art. 2 Abs. 2, Art. 10a Abs. 2, Art. 11, Art. 100 Abs. 3), und die materielle, in Art. 9 Abs. 2 der Verfassung festgelegte Bedingung?

VI./a

Allgemeiner Charakter der Verfassungsgesetze als wesentliches Erfordernis des Rechtsstaates

Die Verfassungspraxis der Weimarer Republik war in den Jahren 1919 bis 1933 durch die Durchbrechung der Verfassung auf dem Wege spezieller Verfassungsgesetze

gekennzeichnet, und zwar auch für Einzelfälle (dies führte zur Unübersichtlichkeit der Verfassung und zu ihrer Labilität). Über die Zulässigkeit der Durchbrechung der Verfassung wurde eine erbitterte Auseinandersetzung zwischen den Positivisten (P. Laband, G. Jellinek, G. Anschütz, S. Jaselsohn, W. Jellinek) und den materiell-(wert-)orientierten Konstitutionalisten (C. Schmitt, G. Leibholz, C. Bilfinger) geführt. Seitdem versteht die europäische Verfassungslehre unter der Durchbrechung der Verfassung folgenden Vorgang des Parlaments: „Bei der Durchbrechung wird die verfassungsgesetzliche Bestimmung nicht geändert, sondern es wird in einem einzigen Fall eine abweichende Verordnung getroffen, unter Erhaltung ihrer gesetzlichen Geltung in anderen Fällen. ...

Solche Durchbrechungen stellen ihrer Natur nach nur Maßnahmen und keine Normen dar, womit sie keine Gesetze im staatsrechtlichen Sinne des Wortes sind. Als Konsequenz daraus sind sie keine Verfassungsgesetze. ... Der Gesetzgeber kann in seiner Funktion als Gesetzgeber lediglich Gesetze erlassen, er kann sie jedoch nicht durchbrechen; die Frage betrifft nicht die Gesetzgebung, sondern die Souveränität.“ (Fußnote Nr. 12)

In Reaktion auf die verfassungsrechtliche Praxis in der Weimarer Republik und ihre Ergebnisse verankerte das Grundgesetz für die BRD aus dem Jahre 1949 eine Rechtsregelung, nach der das Grundgesetz nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt (Art. 79 Abs. 1 erster Satz des Grundgesetzes). Die angeführte Verfassungsbestimmung schließt dies aus, und lässt keine Möglichkeit der Durchbrechung des Grundgesetzes zu.

Die Unzulässigkeit der Verfassungsdurchbrechung durch ein Ad-hoc-Verfassungsgesetz (für einen Einzelfall) wird auch in weiteren demokratischen Ländern Europas hervorgehoben. (Fußnote Nr. 13)

Der Umstand, dass den Gesetzen (d.h. den fixierten Rechtsnormen) ein allgemeiner Charakter innewohnt, ist keine erst im 19. Jahrhundert entwickelte Vorstellung des bürgerlichen Rechtsstaats. Diese Idee begleitet die ganze europäische Rechtsgeschichte. Sie findet sich in den Aussagen großer römischer Juristen, sie verschwindet im Mittelalter und wird in der Zeit der Aufklärung und des Rationalismus wieder ins Leben gerufen. Der allgemeine Charakter des Gesetzesinhalts stellt ein ideales, typisches und wesentliches Merkmal des Gesetzes im Vergleich zu Gerichtsentscheidungen oder Regierungs- und Verwaltungsakten dar. Der Zweck der Gewaltenteilung in die gesetzgebende, vollziehende und rechtssprechende Macht liegt in der Zuweisung der allgemeinen und primären Machtregulation des Staates durch die Gesetzgebung, die davon abgeleitete allgemeine Machtregulation und die Entscheidungstätigkeit über Individualfälle der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit. Die Anforderung der allgemeinen Gültigkeit der Gesetze bildet einen wichtigen Bestandteil des Prinzips der Herrschaft des Gesetzes, und auch des Rechtsstaatsprinzips, wie dies einer der bedeutendsten Theoretiker des Rechtsstaates im 20.

Jahrhunderts, F. A. Hayek, feststellte: „Gehen wir von der Voraussetzung aus, dass, sofern sämtliches Handeln des Staates vom Gesetzgeber ordnungsgemäß verabschiedet wird, die Herrschaft des Gesetzes erhalten bleibt, so stellt das ein vollkommenes Missverständnis dar, was die Bedeutung der Herrschaft des Gesetzes betrifft... Die Herrschaft des Gesetzes setzt die Grenzen des Umfangs der Gesetzgebung: sie beschränkt sie nur auf die Art der allgemeinen Regeln, die als formelle Gesetze bekannt sind, und sie schließt die Legislative aus ..., welche auf bestimmte Personen gerichtet ist.“ (Fußnote Nr. 14)

Das Verfassungsgericht äußerte sich wiederholt in einer Reihe von Entscheidungen zur Erfordernis der allgemeinen Gültigkeit von Rechtsvorschriften. In den Erkenntnissen Az. Pl. ÚS 55/2000 vom 18. April 2001 (N 62/22 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 55; 241/2001 Slg.), und Pl. ÚS ÚS 24/04 stellte es folgendes fest: „Die Maxime der allgemeinen Gültigkeit von Rechtsregulationen (Erfordernis der allgemeinen Gültigkeit des Gesetzes, bzw. der allgemeinen Gültigkeit der Rechtsvorschriften) gehört zu den Grundprinzipien eines materiellen Rechtsstaates. Die allgemeine Gültigkeit des Inhaltes stellt ein ideales, typisches und wesentliches Merkmal des Gesetzes (bzw. auch einer Rechtsvorschrift überhaupt) dar, und zwar in Bezug auf Gerichtsentscheidungen sowie Regierungs- und Verwaltungsakten. Der Zweck der Gewaltenteilung in die gesetzgebende, vollziehende und rechtssprechende Macht liegt in der Zuweisung der allgemeinen und primären Machtregulation des Staates durch die Gesetzgebung, die davon abgeleitete allgemeine Machtregulation und die Entscheidungstätigkeit über Individualfälle der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit. Der Begriff des Gesetzes (der Rechtsvorschrift) im materiellen Sinne, von dem die Gesetze (Rechtsvorschriften) im formellen Sinne zu unterscheiden sind, hängt von der oben angeführter Abgrenzung des Definitionsmerkmals des Begriffs des Gesetzes (bzw. der Rechtsvorschrift) ab. Sind Gesetze im formellen Sinne Akten des gesetzgebenden Organs, mit denen dieses Organ bestimmte konkrete Maßnahmen exekutiver Organe bewilligt bzw. genehmigt (Staatshaushalt, Staatsverträge usw.), so ist die traditionelle Rechtslehre der Ansicht, dass das gesetzgebende Organ in solchen Fällen Verwaltungsakte in Form von Gesetzen erlässt (F. Weyr, *Československé ústavní právo*, Praha 1937, S. 37)... Obwohl sie aufgrund ihrer Form Rechtsquellen (Rechtsvorschrift) sind, handelt es sich aufgrund ihres Inhaltes um Rechtsanwendungen.“

Argumente für die allgemeine Gültigkeit von Rechtsvorschriften legte das Verfassungsgericht im Erkenntnis Az. Pl. ÚS 12/02 vom 19. Februar 2003 (N 20/29 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 167; 83/2003 Slg.) vor, in dem es u.a. feststellte: „In der vorliegenden Sache sind diese Gesichtspunkte auf die Beurteilung des Gesetzes zu beziehen, das einen Einzelfall regelt, und das daher auch von einem der materiellen Grundmerkmale des Begriffes Gesetz, der Allgemeinheit abweicht. Wir geben zu bedenken, dass die Voraussetzung der allgemeinen Gültigkeit des Gesetzes einen wichtigen Bestandteil des Prinzips der Herrschaft des Gesetzes und zugleich eines Rechtsstaates ist. ... Ein

besonderes Argument gegen Einzelfälle betreffende Gesetze stellt das Prinzip der Gewaltenteilung bzw. die Trennung der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtssprechenden Gewalt im demokratischen Rechtsstaat dar. ... Art. I Abschnitt 9 der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika legte in diesem Zusammenhang folgendes fest: „es darf kein Gesetz erlassen werden, dessen Inhalt ein Gerichtsurteil wäre.“

Mit der Frage des Ausschlusses einer gerichtlichen Überprüfung im Falle der individuellen Rechtsregulation befasste sich das Verfassungsgericht im Erkenntnis Az. Pl. ÚS 40/02 vom 11. Juni 2003 (N88/30 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 327; 199/2003 Slg.), in dem es u.a. anführte: „enthebt eine in der Rechtsvorschrift beinhaltetete individuelle Regulation die Adressaten von der Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung der Erfüllung allgemeiner Bedingungen der normativen Regelung anhand des konkreten Subjekts, und lässt sie eine transparente und akzeptable Begründung in Bezug auf die Möglichkeit der allgemeinen Regulation vermissen, so sie steht im Widerspruch zum Rechtsstaatsprinzip (Art. 1 der Verfassung), das durch die Gewaltenteilung und den Rechtsschutz (Art. 81, Art. 90 der Verfassung) kennzeichnet ist.“

Zu den Argumenten zugunsten der Allgemeinheit des Gesetzes gehören daher: die Gewaltenteilung, die Gleichheit und das Recht auf eigenen, unabhängigen Richter und der Willkürschluss bei der Ausführung der öffentlichen Gewalt.

Gem. Art. 9 Abs. 1 der Verfassung kann die Verfassung durch Verfassungsgesetze ergänzt oder geändert werden. Darüber hinaus wird das Parlament in einer Reihe von Verfassungsbestimmungen dazu ermächtigt, Verfassungsgesetze mit einer genau abgegrenzten Materie zu erlassen (Art. 2 Abs. 2, Art. 10a Abs. 2, Art. 11, Art. 100 Abs. 3). Zur Beurteilung der verfassungsmäßigen Kompetenzeinhaltung bei der Erlassung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Alg. ist die Frage zu beantworten, ob es möglich ist, ein Ad-hoc-Verfassungsgesetz (für den Einzelfall) in den Rahmen der zulässigen Verfassungsänderungen nach Art. 9 Abs. 1 der Verfassung einzuordnen.

Ein Ad-hoc-Verfassungsgesetz (für den Einzelfall) stellt weder eine Ergänzung, noch eine Änderung der Verfassung dar. Was den Inhalt betrifft, so kann das Verfassungsgesetz (für den Einzelfall) zwei Formen annehmen – entweder handelt es sich um eine zeitlich beschränkte Suspendierung der Verfassung, oder um eine sachliche bzw. persönliche Ausnahme aus der allgemeinen Geltung der Verfassungsregelung.

Die Verfassungsergänzung kann man dadurch charakterisieren, dass die ergänzende Bestimmung die Verfassung nicht ändert, wobei die ergänzten und ergänzenden Bestimmungen nicht in Widerspruch zueinander stehen. Die Verfassungsänderung bedeutet die Aufhebung bzw. Teilaufhebung einer bestimmten Verfassungsbestimmung und die Verankerung einer neuen Bestimmung. Durch die Durchbrechung der Verfassung wird die Verfassung nicht aufgehoben, wobei die durchbrochene (im beurteilten Falle suspendierte)

Bestimmung und die durchbrechende (im beurteilten Falle suspendierende) Bestimmung in Widerspruch stehen.

Das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. stellt nur der Form halber ein Verfassungsgesetz dar, jedoch nicht nach dem Inhalt. Inhalt ist ein individueller Rechtsakt, der keinen allgemein abgegrenzten Kreis von Adressaten und Situationen betrifft, sondern einen konkret bestimmtes Subjekt (das im Jahre 2006 gewählte Abgeordnetenhaus des Parlaments der Tschechischen Republik) und eine konkrete Situation (Beendigung der Wahlperiode am Tage der Wahlen, die bis zum 15. Oktober 2009 stattfinden sollen, und eine nur für diesen Fall geltende Verkürzung der Fristen nach dem Gesetz über Wahlen ins Parlament der Tschechischen Republik und der Verwaltungsgerichtsordnung). Diese Tatsache ist nicht nur in Art. 1 des angeführten Verfassungsgesetzes, sondern auch in Art. 2 (der eine direkte, durch ein Verfassungsgesetz durchgeführte Novelle der Gesetze darstellt) ausgedrückt, der bei der Regelung über die Verkürzung der angegebenen Fristen die Formulierung „für diesen Fall“ enthält.

Wenn das Verfassungsgericht dazu gedrängt wird, die Frage zu beantworten, ob Art. 9 Abs. 1 der Verfassung das Parlament zur Erlassung individueller Rechtsakten in Form von Verfassungsgesetzen ermächtigt (z.B. zur Erlassung von Strafurteilen gegenüber bestimmten Personen für eine spezifische Tathandlung, zur Erlassung von Verwaltungsentscheidungen zur Enteignung oder zur Verkürzung der Amtsperiode eines bestimmten Vertreters der Staatsorgane usw.), so lautet die Antwort nein. (Fußnote Nr. 15) Das Verfassungsgericht sprach sich auch im Erkenntnis Az. Pl. ÚS 24/99 vom 23. Mai 2000 (N 73/18 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 135; 167/2000 Slg.) mit völliger Eindeutigkeit für die materielle Auffassung bei der Beurteilung von Rechtsquellen aus: „Aus dem Begriff des Rechtsstaates, welcher in Art. 1 der Verfassung verankert ist, ergibt sich das Prinzip, nach dem weder der Gesetzgeber, noch die Exekutive beliebig über die Rechtsformen, d.h. über die Rechtsquellen, verfügen dürfen. Sie sind dazu verpflichtet, sich nach den Gesichtspunkten des Verfassungsgebers, sowie nach weiteren Gesichtspunkten zu richten, vor allem nach Transparenz, Zugänglichkeit und Klarheit. ... Laut der Überzeugung des Plenums des Verfassungsgerichtes muss die Klassifizierung der Rechtsquellen in erster Linie vom Inhalt der Rechtsnorm abhängen.“

In Art. 9 Abs. 2 der Verfassung, welche die Prinzipien festhält, die das Verfassungssystem der Tschechischen Republik grundlegend identifizieren, stellte der Verfassungsgeber das demokratische Prinzip und das Rechtsstaatsprinzip auf das gleiche Niveau. Wie sich aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes ergibt, fällt die Verletzung des Prinzips der Allgemeinheit der Gesetze in den Rahmen der unzulässigen Beeinträchtigung des Rechtsstaates. In Frage kommende Ausnahme stellen entweder Fälle der Erlassung eines Rechtsanwendungsaktes in Form von Gesetzen (z.B. des Gesetzes über den Staatshaushalt) dar, weiters Fälle der ausdrücklichen Ermächtigung zur Erlassung von Ad-hoc-Gesetzen (z.B.

aufgrund von Art. 11 und Art. Abs. 3 der Verfassung erlassenen Verfassungsgesetze) oder Ad-hoc-Gesetze, für deren Erlassung Ausnahmegründe sprechen, welche die Bedingungen des Proportionalitätstests (z.B. Restitutionsgesetze) erfüllen.

Bei einer fehlenden Verfassungsermächtigung zur Erlassung von Ad-hoc-Verfassungsgesetzen könnte die Verfassungskonformität des Verfassungsgesetzes, das im von der Verfassung abgegrenzten Kompetenzrahmen des Parlaments angenommen wurde, lediglich aufgrund des Schutzes des materiellen Kerns gem. Art. 9 Abs. 2 der Verfassung begründet werden. Mit anderen Worten: der Schutz des demokratischen Rechtsstaates in Form der Erlassung eines Ad-hoc-Verfassungsgesetzes könnte nur unter völlig außerordentlichen Umständen (z.B. im Kriegszustand oder bei einer Naturkatastrophe, deren Lösung weder die Verfassung noch das Verfassungsgesetz Nr. 110/1998 Slg., über die Sicherheit der Tschechischen Republik (in der Fassung des Verfassungsgesetzes Nr. 300/2000 Slg.) ermöglichen) akzeptiert werden, wobei dieser Vorgang die sich aus dem Proportionalitätsprinzip ergebenden Gesichtspunkte erfüllen müsste.

Wie das Verfassungsgericht ständig judiziert [siehe Erkenntnisse Az. Pl. ÚS 4/94 vom 12. Oktober 1994 (N 46/2 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 57; 214/1994 Slg.), Pl. ÚS 15/96 vom 9. Oktober 1993 (N 99/6 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 213; 280/1996 Slg.), Pl. ÚS 16/98 vom 17. Februar 1999 (N 25/13 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 177; 68/1999 Slg.), Pl. ÚS 41/02 vom 28. Januar 2004 (N 10/32 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 61; 98/2004 Slg.) und weitere], basiert das Proportionalitätsprinzip unter anderem auf der Analyse verschiedener möglicher normativer Mittel in Bezug auf den beabsichtigten Zweck und ihrer Subsidiarität aus Sicht der Beschränkung des von der Verfassung geschützten Wertes (eines Grundrechtes oder öffentlichen Gutes). Kann der Gesetzgeber (in diesem Falle der Verfassungsgeber) den beabsichtigten Zweck durch alternative normative Mittel erreichen, so ist dann nur dasjenige Mittel verfassungskonform, welches den durch die Verfassung geschützten Wert im geringsten Maße beschränkt. Lag der Zweck der Erlassung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg. in einer schnellen Lösung der Regierungskrise (bzw. Parlamentskrise), in der mit dieser verbundenen beschleunigten Auflösung des Abgeordnetenhauses, und in der Ausschreibung vorzeitiger Wahlen, so ist es nach Überzeugung des Verfassungsgerichtes auch möglich, diesen Zweck aufgrund eines Vorgangs nach Art. 35 Abs. 1 der Verfassung [vor allem gem. Buchstabe b) der angegebenen Bestimmung der Verfassung] zu erreichen. Aus der Annahme des angefochtenen Verfassungsgesetzes lässt sich keine beschleunigte Lösung der Regierungskrise feststellen, sondern nur die Verschiebung des Funktionierens des Abgeordnetenhauses bis zum Termin der Wahlen. In dem Fall, dass das Abgeordnetenhaus aufgelöst wäre, würden Neuwahlen nach Art. 17 Abs. 2 der Verfassung in den folgenden sechzig Tage nach seiner Auflösung stattfinden. Die Durchbrechung der in Art. 35 der Verfassung enthaltenen

Verfassungsregelung betrifft unter anderem den Verfassungszweck des Instituts zur Auflösung des Abgeordnetenhauses des Parlaments der Tschechischen Republik, wobei dieses Institut einen Verfassungszwang darstellt, der mit der Misstrauensaussprache (bzw. der Verweigerung der Vertrauensaussprache) gegenüber der Regierung verbunden ist. Diese Misstrauensaussprache erfolgt im Bewusstsein über die Verfassungskonsequenzen im Falle einer fehlenden neuen Parlamentsmehrheit, die dazu im Stande ist, eine neue Regierung zu bilden. Darüber hinaus bleibt hervorzuheben, dass die Bildung eines legitimen Parlaments aufgrund einer unangefochtenen verfassungsrechtlichen Grundlage durch Wahlen das wichtigste öffentliche Interesse darstellt.

Aus den auf diese Art und Weise dargelegten Gründen fand das Verfassungsgericht keine Argumente, die zugunsten der Nichteinhaltung des Ermächtigungsrahmens zur Erlassung von Verfassungsgesetzen (nach Art. 9 Abs. 1 der Verfassung) sprechen.

Das Verfassungsgericht hebt wiederholt hervor, dass es das Prinzip der Allgemeinheit des Verfassungsgesetzes für einen Bestandteil der wesentlichen Erfordernisse des Rechtsstaates hält. Es bemerkt, dass die Allgemeinheit keinen Selbstzweck darstellt; ihr Zweck liegt in der Trennung von gesetzgebender, vollziehender und rechtssprechender Macht, weiters in der Gleichheit der Verfassungsregelungen für entsprechende Situationen und damit im Ausschluss von Willkür bei der Geltendmachung der öffentlichen Gewalt und in der Ermöglichung von Rechtsschutzgarantien für den Einzelnen in Form des Rechtes auf Gerichtsschutz. Daher ist der Schutz der Freiheit als einer der Begriffsmerkmale des Rechtsstaates Sinn und Zweck der Allgemeinheit des Verfassungsgesetzes.

Im Falle der Verfassungskonformität des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg. wird mit dem Umstand argumentiert, dass es das Gesetz Art. 21 Abs. 2 der Charta nicht betrifft, da die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses nicht verlängert, sondern verkürzt wurde, wobei es weder zu einer Beschränkung des Wahlrechts der Bürger noch zum Eingriff in die Legitimität des Parlaments kam. Eine relevante, gegen dieses Argument gerichtete These kam schon im Rahmen der Parlamentsdebatte über den Entwurf des Verfassungsgesetzes zur Verkürzung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses im Jahre 1998 auf: „die Gefahr des Verfassungsgesetzes besteht vor allem darin, dass es einen Präzedenzfall höchster Rechtskraft bildet – einen Präzedenzfall, der besagt, dass es möglich ist, aus momentanen utilitaristischen politischen Gründen das Grundgesetz des Landes zu ändern. Ist dies einmal möglich, so ist es jedes Mal möglich. Aus denselben Gründen könnte das Parlament die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtes suspendieren, sofern die Entscheidungen des Verfassungsgerichtes dem momentanen politischen Willen widersprechen. Aus denselben Gründen könnte es die Zuständigkeiten des Präsidenten suspendieren, sofern sie im Widerspruch zum momentanen politischen Willen stehen. Aus denselben Gründen könnte es die Charta der Grundrechte und -freiheiten suspendieren, sofern sie ein Hindernis für die Erfüllung politischer Ziele darstellt. Die Infragestellung der Grundrechtssicherung aus

politischen Gründen stellt eine Infragestellung der Demokratie dar und führt zur Gefahr der möglichen Bildung eines autoritären Regimes und des Totalitarismus. Es hilft nicht, dass die Verfasser dieses Präzedenzfalls keine solchen Absichten haben und mit ihrem Entwurf nur die Abhaltung von vorzeitigen Wahlen bewirken wollen. Die politische Logik berücksichtigt keine Absichten, und diejenigen, die beim nächsten Mal den Weg beschreiten, den dieser Präzedenzfall ermöglicht hat, könnten andere und viel finstere Absichten haben. Aus diesem Grunde legt die Verfassung der Tschechischen Republik in Art. 9 Abs. 2 ausdrücklich fest, dass es unzulässig ist, „die wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates zu ändern.“ (Fußnote Nr. 16) Ähnlich wie es im Jahre 1998 der Fall war, kamen auch im Prozess der Erlassung des Verfassungsgesetzes über die Verkürzung der Wahlperiode des im Jahre 2006 gewählten Abgeordnetenhauses neben den angeführten, für das Gesetz sprechende Argumente relevante Gegenargumente auf, und zwar vor allem in der umfangreich zitierten Stellungnahme der Ständigen Senatskommission für die Verfassung und Parlamentsprozeduren der Tschechischen Republik.

Außer dem Prinzip der Unzulässigkeit, die Wahlen in den die Wahlperiode überschreitenden Fristen stattfinden zu lassen, verankert Art. 21 Abs. 2 der Charta auch das Prinzip der Regelmäßigkeit von Wahlperioden (Regelmäßigkeit der Ausübung des Wahlrechts). Das Ad-hoc-Verfassungsgesetz über die Verkürzung der Wahlperiode steht nur für einen Einzelfall (und nicht allgemein für die Zukunft) im Widerspruch zum Verfassungsimperativ der Regelmäßigkeit der Wahlperioden, und stellt daher anhand der Bestimmung des Art. 16 Abs. 1 der Verfassung eine Ausnahme dar.

Das Verfassungsgericht führt abschließend an, dass der Verfassungsgeber keine Norm für ein Verfassungsgesetz erklären darf, welche einen Gesetzescharakter oder gar den Charakter eines Verfassungsgesetzes vermissen lässt. Ein solches Handeln stellt verfassungswidrige Willkür dar. Der Ausschluss der Überprüfung solcher Akten durch das Verfassungsgericht würde seine Rolle als Hüter der Verfassungsmäßigkeit (Art. 83 der Verfassung) völlig beseitigen.

VI./b

Rückwirkungsverbot des Verfassungsgesetzes als ein wesentliches Erfordernis eines Rechtsstaates

Das Verfassungsgericht stellte schon im Erkenntnis Pl. ÚS 21/96 vom 4. Februar 1997 (N 13/7 in der Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtes 87; 63/1997 Slg.) grundsätzliche Gesichtspunkte für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit rückwirkender Rechtsregelungen fest [die angeführte Rechtsansicht wurde später in einer Reihe von weiteren Entscheidungen bestätigt, siehe Erkenntnis Az. Pl. ÚS 35/08 vom 7. April 2009

(151/2009 Slg.), die Stellungnahme des Plenums Az. Pl. ÚS-st 27/09 vom 28. April 2009 (136/2009 Slg.) und andere]. Es stellte fest, dass „das Prinzip des Vertrauensschutzes der Bürger in das Recht und das damit zusammenhängenden Prinzips des Rückwirkungsverbots der Rechtsnormen zu Grundprinzipien gehören, welche die Kategorie des Rechtsstaates definieren. ... Daher gilt für echte Rückwirkung, dass lex posterior die Rechtswirkungen in der Zeit der Wirksamkeit von legis prioris außer Kraft setzt, beziehungsweise, dass echte Rückwirkung Rechte und Pflichten der Subjekte mit Tatsachen verbindet, die keine Rechtstatsachen während der Wirksamkeit von legis prioris darstellten.“

Zum einen gibt es einen grundlegenden Unterschied zwischen der Regelung der Verkürzung der Wahlperiode des Tschechischen Nationalrates durch das Verfassungsgesetz Nr. 64/1990 Slg., über die Wahlperiode des Tschechischen Nationalrates, zum anderen der Verkürzung der Wahlperiode des Abgeordnetenhaus des Parlaments der Tschechischen Republik durch die Verfassungsgesetze Nr. 69/1998 Slg. und Nr. 195/2009 Slg. Das erste der genannten drei Verfassungsgesetze wurde vor der Abhaltung der Wahlen und der Konstituierung der Vertretungskörperschaft erlassen; die weiteren zwei wurden erst nach ihrer Konstituierung verabschiedet. Rückwirkend legten diese Verfassungsgesetze die Bedingungen für die Geltendmachung des (aktiven und passiven) Wahlrechts fest. Mit rückwirkender Wirkung wurden die Voraussetzungen geändert, aufgrund derer die Wähler in den Wahlen zum Abgeordnetenhaus entschieden. (Fußnote Nr. 17)

Die demokratische Verfassung, die ein fiktionaler Gesellschaftsvertrag ist, stellt in der allgemeinsten Form einen Rahmen der Freiheiten des Individuums dar (der mit der Freiheit anderer konform ist), ein System der konstitutiven Werte, sowie eine Struktur von Grundinstitutionen der öffentlichen Macht, und hält darüber hinaus die Art und Weise fest, in der die Institutionen Legitimität erwerben. Diese Institutionen haben den Verfassungsrahmen der Freiheit, des inneren Friedens, sowie weitere, in der Verfassung vorgesehene Institutionen des Gemeinwohls zu garantieren. Die Verfassung stellt daher ein Grunddokument dar, das die verbindlichen und unüberschreitbaren Regeln, Beschränkungen und Grenzen zur Bildung der höchsten Verfassungsorgane der Staatsmacht, zur Ausübung der Staatsmacht aus materieller und prozeduraler Sicht, und zur ordentlichen und außerordentlichen Beendigung ihres Mandats festlegt.

Im gegebenen Fall stellt das Verfassungsgericht fest, dass die vorzeitige Beendigung der Amtsperiode des Abgeordnetenhaus des Parlaments der Tschechischen Republik ein in der Verfassung vorgesehenes und approbiertes Institut darstellt (siehe die in Art. 35 der Verfassung verankerte Regelung zur Auflösung des Abgeordnetenhaus und der Ausschreibung von Neuwahlen). Die Verfassung fordert jedoch für seine Geltendmachung kumulativ sowohl materielle Bedingungen, als auch die Einhaltung der entsprechenden Regelung ohne Abweichungsmöglichkeiten. Im gegebenen Falle ignoriert das angefochtene Verfassungsgesetz beide Bedingungen völlig und suspendiert zeitweilig den Artikel 35 für

einen Einzelfall. Weiters stellt das Verfassungsgesetz im Gegensatz zu dem in der Verfassung vorgesehenen Vorgang einen völlig anderen Vorgang für einen Einzelfall dar, der die Vorgehensweise, den die Verfassung voraussetzt und vorschreibt, ignoriert, ohne dass ein solcher Vorgang mit den Ausnahmezwecken in Fragen des öffentlichen Interesses übereinstimmt, zu denen das Verfassungsgericht in der oben erwähnten Darstellung beispielsweise den Kriegszustand oder Naturkatastrophen zählte. (Fußnote Nr. 18)

Eine solche Umgehung von grundsätzlichen Verfassungsprinzipien hält das Verfassungsgericht für unvereinbar mit dem Rückwirkungsverbot in Verbindung mit dem Prinzip des berechtigten Vertrauensschutzes der Bürger in das Recht und in die freien Wahlrechte, d.h. – unter anderem – in das Wahlrecht mit Kenntnis der Bedingungen für die Bildung der aus den Wahlen hervorgegangenen demokratischen Organen öffentlicher Gewalt, einschließlich der Kenntnis ihrer Wahlperiode. Eine Verletzung der angeführten, sich aus Art. 1 Abs. 1 der Verfassung ergebenden Prinzipien, betrachtet das Verfassungsgericht als einen Eingriff in die in Art. 9 Abs. 2 der Verfassung verankerten wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates.

VI./c

Tragende Gründe zur Aufhebung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg.

Die auf diese Art und Weise dargelegten Ausgangspunkte stellen die Grundlage für die Beantwortung der oben formulierten Frage dar, ob die Begriffsmerkmale der Verfassungsgesetze erfüllt werden, und zwar, ob diese außer der prozeduralen Bedingung gem. Art. 39 Abs. 4 der Verfassung auch die Bedingung der Kompetenz (der Ermächtigung) gem. Art. 9 Abs. 1 der Verfassung (oder gem. anderer ausdrücklicher Verfassungsermächtigungen (Art. 2 Abs. 2, Art. 10a Abs. 2, Art. 11, Art. 100 Abs. 3)) und die materielle Bedingung gem. Art. 9 Abs. 2 der Verfassung erfüllen. Das Verfassungsgericht vertritt die Meinung, dass die Geltung des Verfassungsgesetzes nur durch die Erfüllung der drei angegebenen Bedingungen gegeben ist: durch die prozedurale Bedingung, die Kompetenz-(Ermächtigungs-)Bedingung und die materielle Bedingung (Übereinstimmung mit den unveränderbaren Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates). In der beurteilten Sache gelangte das Verfassungsgericht zur Ansicht, dass das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg., verfassungsunzulässigen, individuellen und rückwirkenden Charakter besitzt, und dass es Art. 9 Abs. 1 der Verfassung, Art. 21 Abs. 2 der Charta in Verbindung mit Art. 16 Abs. 1 der Verfassung und Art. 1 Abs. 1 der Verfassung in der Intensität verletzt, die einen Eingriff in Artikel 9 Abs. 2 der Verfassung begründen.

Aufgrund der angegebenen Gründe führte das Verfassungsgericht aus, dass das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. (über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des

Abgeordnetenhauses) in Widerspruch zu wesentlichen Erfordernissen des demokratischen Rechtsstaates gem. Art. 9 Abs. 2 der Verfassung steht; daher hob es dieses Gesetz zum 10. September 2009, d.h. am Tage der Bekanntmachung dieses Erkenntnisses, auf.

VII.

Aufhebung gem. § 70 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 182/1993 Slg.

Da zu dem vom Verfassungsgericht aufgehobenen Gesetz Durchführungsvorschriften erlassen wurden, spricht das Verfassungsgericht gem. der Bestimmung § 70 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 182/1993 Slg. im Erkenntnis gleichzeitig aus, welche Durchführungsvorschriften mit dem Gesetz außer Kraft treten.

Im Beschluss vom 1. September 2009 Az. Pl. ÚS 24/09-16 über die Vollstreckbarkeit der Entscheidung des Präsidenten der Republik Nr. 207/2009 Slg. (über die Wahlerklärung ins Abgeordnetenhaus des Parlaments der Tschechischen Republik), stellte das Verfassungsgericht fest, dass die vorliegende Entscheidung über einen Mischcharakter verfügt: sie enthält Elemente eines normativen Rechtsaktes und ist zugleich als ein Anwendungsakt des genannten Verfassungsgesetzes zu betrachten. Das Verfassungsgericht gelangte zum Schluss, dass die in der genannten Entscheidung des Präsidenten der Republik enthaltenen Elemente eines normativen Rechtsaktes (und zwar eines Durchführungsaktes) den Vorgang gem. der zitierten Bestimmung § 70 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 182/1993 Slg. begründen.

VIII.

Obiter dictum

Durch die Aufhebung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg. (über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses) beschränkt das Verfassungsgericht in keiner Weise das Recht der Bürger auf Ausübung ihres Wahlrechts, denn die einzige Konsequenz dieses Schrittes stellt der Umstand dar, dass das gegenwärtige, demokratisch konstituierte Abgeordnetenhaus des Parlaments der Tschechischen Republik seine Funktion bis Ende seiner ordentlicher Wahlperiode ausüben wird (sofern das Parlament keine andere verfassungskonforme Lösung annimmt).

Brno, den 10. September 2009

Pavel Rychetský

Vorsitzender des Verfassungsgerichtes

1) V. Pavlíček, J. Hřebejk, Ústava a ústavní řád České republiky, Sv. I., Ústava České republiky. Praha 1994, S. 55.

2) A. Gerloch, J. Hřebejk, V. Zoubek, Ústavní systém České republiky. Základy ústavního práva, 2. Auflage, Praha 1996, S. 84.

3) J. Filip, Zkrácení volebního období. Parlamentní zpravodaj, Nr. 12, 1997–1998, S. 132: „die Problematik der Wahlperiode ist communis opinio doctorum wesentliches Erfordernis eines demokratischen Herrschaftssystems“.

4) S. Sajama, Rules for the Use of Precedents. In: Proceedings of the 21st IVR World Congress. Part II: Law and Practice. Ed. S. Eng, Stuttgart 2005, S. 163. Siehe auch N. Duxbury, The Nature and Authority of Precedent. Cambridge 2008, S. 113.

5) T. Maunz, G. Dürig, et alii, Grundgesetz. Kommentar. München 1997, Art. 79, S. 14.

6) O. Bachof, Verfassungswidrige Verfassungsnormen? Tübingen 1951, S. 35, 47 ff.

7) H. Mayer, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar. Wien 1994, S. 336.

8) Ebenda, S. 156. Die angeführte Stellungnahme teilen auch weitere Vertreter der österreichischen Verfassungslehre: P. Pernthaler, Der Verfassungskern. Gesamtänderung

und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtsprechung und europäischen Verfassungskultur. Wien 1998, S. 46 ff., 80 und ff.; L. Adamovich, B.-C. Funk, G. Holzinger, Österreichisches Staatsrecht. Band 1, Wien-New York 1997, S. 128 ff.

9) Gem. der angeführten Bestimmung können Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen „vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.“

10) Siehe z.B. K. Gözler: Judicial review of constitutional amendments. A comparative study. Bursa 2008.

11) A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, The Federalist Papers. Zitiert gem. der tschechischen Übersetzung: A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, Listy Federalistů. Olomouc 1994, S. 416.

12) C. Schmitt, Verfassungslehre. (1928), 8. Aufl., Berlin 1993, S. 103–105, 109–110.

13) Siehe P. Pernthaler, Der Verfassungskern. Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtssprechung und europäischen Verfassungskultur. Wien 1998, S. 78 ff.

14) F. A. Hayek, The Road to Serfdom. London 1944. Zitiert gem. der tschechischen Übersetzung: Cesta do otroctví. Praha 1990, S. 73–75.

15) In der tschechischen Verfassungslehre erschien die angegebene Ansicht schon im Jahre 1997 im Rahmen der theoretischen Reflexion der Parlamentskrise: siehe J. Filip, Zkrácení volebního období. Parlamentní zpravodaj, Nr. 12, 1997–1998, S. 133.

16) Siehe den Auftritt von Michael Žantovský vom 15. März 1998:

<http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/28682/24578> (abgerufen am 3. Januar 2005)

17) Zum Vorwurf der Rückwirkung des Verfassungsgesetz Nr. 69/1998 Slg. siehe auch den Standpunkt der Rechtsdoktrin (J. Filip, Zkrácení volebního období. Parlamentní zpravodaj, Nr. 12, 1997–1998, S. 133).

18) Aus komparativer Sicht siehe auch die Erkenntnisse des Bundesverfassungsgerichtes der BRD BVerfGE 14, 288, 296 ff.; BVerfGE 45, 142, 178 ff.

Abweichende Stellungnahme des Richters Vladimír Kůrka zum Erkenntnis des Plenums des Verfassungsgerichtes vom 10. September 2009 Az. Pl. ÚS 27/09

I.

1. Ich setze voraus, dass die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg. meiner Meinung nach überhaupt nicht hätte eröffnet werden dürfen, denn wie ich in meiner abweichenden Stellungnahme zum Beschluss des Plenums des Verfassungsgerichtes vom 1. September 2009 Az. Pl. ÚS 24/09 zu begründen versuche, sollte die Verfassungsbeschwerde des Abgeordneten Miloš Melčák wegen ihrer Unverhandelbarkeit abgelehnt werden, womit das Verfahren über den mit dieser Unverhandelbarkeit verbundenen Antrag gem. § 74 des Gesetzes über das Verfassungsgericht seine Grundlage verloren hätte. Diese Frage ist jedoch heute schon passé.

II.

2. Für den Bedarf einer anschließenden Überprüfung ist davon auszugehen, was ein Verfassungsgesetz ist; es ist (grundsätzlicher Weise) ein Gesetz, das so bezeichnet wird und das aufgrund einer (qualifizierten) Sonderregelung beschlossen wurde; den Gegenstand seiner Regelung bildet die „Verfassungsmaterie“. Diese Bedingungen sind erfüllt.
3. Das Verfassungsgericht ist an Verfassungsgesetze gebunden, und diese unterliegen in keiner Weise einer Überprüfung gem. § 87 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung; man kann sich jedoch (und offensichtlich gerechtfertigt) mit der Ansicht identifizieren, dass dies im Falle von „Verfassungsgesetzen“ nicht gilt, die in den sog. materiellen Verfassungskern eingreifen, den der Artikel 9 Abs. 2 der Verfassung vorsieht. Diese Möglichkeit stellt jedoch eine offensichtliche Abweichung vom Grundsatz dar.

4. Die Frage, vor der das Verfassungsgericht stand, lautete, ob zum Eingriff des Verfassungsgerichtes im gegebenen Falle (Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg.) Ausnahmegründe aus der Sicht von Art. 9 Abs. 2 der Verfassung gegeben sind.
5. Meiner Ansicht nach (die ich später zu begründen versuche) sind solche (hinreichend starke, bzw. überzeugende) Gründe in diesem Fall nicht gegeben.

III.

6. Vor allem teile ich keine der Methoden, zu denen die Plenumsmehrheit griff. Vereinfacht ausgedrückt: nachdem die Plenumsmehrheit den Mangel an „Ermächtigung“ zur Erlassung des Verfassungsgesetzes aus Art. 9 der Verfassung abgeleitet hatte (und damit das Verfassungsgesetz zu seiner Überprüfung „verurteilte“), beurteilte sie, ob es trotzdem auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 2 der Verfassung bestehen könnte; dieser Artikel könnte dem Verfassungsgesetz zwar eine Ausnahmerechtfertigung gewähren, in der vorliegenden Sache ist dies jedoch nicht der Fall. Die Reihenfolge der Bedeutung von Art. 9 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 2 der Verfassung ist umgekehrt.
7. Die Plenumsmehrheit setzt zum Nachweis der Unvereinbarkeit des zu beurteilenden Verfassungsgesetzes mit Art. 9 Abs. 2 der Verfassung die Ansicht durch, dass das Gesetz weder eine vorweggenommene „Änderung“ noch eine „Ergänzung“ der Verfassung darstellt, da es sich um eine spezifische und unzulässige Verfassungsdurchbrechung handeln würde. Dies macht die Plenumsmehrheit aufgrund der Zitationen aus dem in der Fußnote Nr. 12 angeführten Werk sowie aus den Absätzen 1 bis 5 auf Seite 15 der Begründung des Erkenntnisses deutlich.
8. Bei einer näheren Sicht kann begründet werden, dass es sich trotzdem um eine „Ergänzung“ der Verfassung handelt; auch das Gesetz „für einen Einzelfall“ bildet einen Dauerbestandteil der Rechtsordnung, und die Tatsache, dass es nach seiner Anwendung (und damit nach seiner „Erschöpfung“) faktisch nicht mehr geltend gemacht werden kann (es können keine weiteren Gesellschaftsbeziehungen oder Rechtsbeziehungen entstehen bzw. sich nach ihm richten), spielt hier keine Rolle. Ein solches Gesetz ergänzt die Verfassung, es erwirbt gegenüber dieser in einer konkreten Situation Vorrang, und in einem gewissen Sinne sogar eine Sonderstellung (Zusätze wie „Suspension“, Aussetzung

der Verfassung usw. haben eher eine rhetorische Wirkung). Wenn das Vorgehen zur Beendigung der Wahlperiode durch das Gesetz Nr. 195/2009 Slg. als Grundlage einer allgemeinen Regel formuliert würde, wäre es offensichtlich anzuerkennen, dass sowohl diese Vorgehensweise als auch die Vorgehensweisen gem. Art. 35 Abs. 1 der Verfassung nebeneinander existieren können. Es würde sich also um eine Verfassungsergänzung im Sinne ihres Art. 9 Abs. 1 handeln, und das allein daher, da es schwer ableitbar wäre, dass sie sich gegenseitig „widersprechen“ (siehe Absatz 3 auf der Seite 15. der Begründung).

9. Falls das Fehlen einer „Ergänzung“ der Verfassung (im Sinne einer fehlenden „Ermächtigung“ gem. Art. 9 Abs. 1 der Verfassung) nicht unbestreitbar ist, so folgt daraus, dass diese Abwesenheit keine Grundlage für die gewählte Methode darstellen kann, die schon aufgrund von Art. 9 Abs. 1 der Verfassung auf die Kompetenzbegründung des Verfassungsgerichtes zur Überprüfung des Verfassungsgesetzes gerichtet ist (und damit faktisch auch auf die nur ausnahmsweise abwendbare Aufhebung, wenn sie den Schutz des materiellen Kerns der Verfassung gem. Art. 9 Abs. 2 sichern würde).

10. Dies äußert sich viel mehr mit dem Risiko, dass das Fehlen des Merkmals der „Ergänzung“ der Verfassung mit der Kritik gleichgesetzt wird, dass das angefochtene Verfassungsgesetz „einen Einzelfall“ regelt und nur ein „Ad-hoc-Gesetz“ ist; anders ausgedrückt: das Gesetz wird nur mit der fehlenden allgemeinen Gültigkeit der verankerten Regelung gleichgesetzt, denn das Gesetz soll in der Wirklichkeit nur „ein individueller Rechtsakt“ sein.

11. Es besteht kein Zweifel daran, dass Gesetze, welche Attribute der allgemeinen Rechtsregulation vermissen lassen, „fehlerhaft“ sind, denn sie stellen in der Regel eine Konfrontation mit den Prinzipien des Rechtsstaates dar; jedoch sind auch Ausnahmen allgemein bekannt und die Mehrheitsansicht selbst erwähnt einige (Gesetz über den Staatshaushalt, Restitutionsgesetze, unter außerordentlichen Bedingungen erlassene Gesetze, so bei Naturkatastrophen oder im Kriegszustand). Nicht alle dieser Ausnahmen sind auf den Schutz des materiellen Kerns der Verfassung gerichtet. Es besteht übrigens auch ein sichtbarer Unterschied zwischen „der Erlassung von Strafurteilen“ oder „der Erlassung von Verwaltungsentscheidungen über Enteignungen“, welche in der Mehrheitsansicht (Seite 15. Absatz 5.) erwähnt werden, und dem angefochtenen Verfassungsgesetz, sowie zwischen der Verkürzung der eigenen Wahlperiode und „der Verkürzung der Amtsperiode“ eines anderen Staatsorgans (ebenda).

12. Damit wird die Grundlage der von der Plenumsmehrheit ausgewählten Methode nicht nur weiter relativiert (denn es kommt eine individuelle Beurteilung eines konkreten Gesetzes, bzw. seines Zweckes und der Außenverhältnisse bei seiner Erlassung ins Spiel), sondern sie verliert auch an Überzeugungskraft und an Argumentationskraft zugunsten des Schlusses, der in diesem Falle ausschließlich bestimmend ist, und der besagt, dass die Kompetenz für einen Eingriff des Verfassungsgerichtes auch ohne weiteres in dem Falle gegeben ist, dass ein Verfassungsgesetz angefochten wird.

IV.

13. Aus diesen Gründen sollte meiner Meinung nach diejenige Methode den Vorgang haben, welche oben unter den Punkten 1. bis 3. vereinfacht dargestellt wird; der Umstand, dass hier keine adäquaten Gründe zum Handeln des Verfassungsgerichtes gegen das Verfassungsgesetz gegeben sind, hängt vom Charakter jener stark gegebenen Bedingung ab, mit der in den materiellen, durch Art. 9 Abs. 2 geschützten Verfassungskern eingegriffen wird.

14. Der materielle Verfassungskern wird in Art. 9 Abs. 2 mithilfe der sog. relativ unbestimmten Begriffe abgegrenzt, welche inhaltlich nicht (vollständig) abstrakt identifiziert werden können. Eine typische Methode stellt die demonstrative (unvollständige) Aufzählung der entscheidenden Merkmale dar, bzw. die Identifizierung der Situationen, in denen es sich konkret um einen solchen „Kern“ handelt. Der individuell erreichte Schluss, dass (nicht) eingegriffen wurde, kann logisch nicht durch die unstrittige Gegenüberstellung von „ja, ja“ und „nein, nein“ begründet werden. Es wurde schon oberhalb ausgedrückt, dass die Kompetenz des Verfassungsgerichtes in diesem Falle nur ausnahmsweise gegeben ist; diese Kompetenz muss in jeder Ausnahme aus der Logik der Sache heraus restriktiv bewertet werden. Zweifel über sie fordern im vorliegenden Fall zur Zurückhaltung.

15. Aus den oben genannten Gegebenheiten (vor allem aus den Punkten 10. und 11.) ergibt sich, dass die fehlende allgemeine Gültigkeit des Gesetzes von sich aus keinen Eingriff in Art. 9 Abs. 2 der Verfassung darstellen muss, bzw. dass der in Frage kommende positive Schluss erst mit dem Ergebnis der individuellen Beurteilung zu verbinden ist. Vielmehr

muss dies Anwendung auf Verfassungsgesetze haben, denn der Zugriff des Verfassungsgerichtes auf diese ist außerordentlich beschränkt.

16. Das Proportionalitätsprinzip, das von der Plenumsmehrheit auch berücksichtigt wird, erscheint in dieser Bewertung der Verfassungsgesetze in einer anderen Form als bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit „allgemeiner“ Gesetze; seine Änderung ist durch jene „stark gegebene Bedingung“ (Punkt 13) gegeben, die sowohl von der Außerordentlichkeit der gegebenen Überprüfung, als auch von seiner Verengung ausschließlich in den Bereich von Art. 9 Abs. 2 der Verfassung ausgeht.

17. Der Schwerpunkt „der individuellen“ Beurteilung besteht also in der Bewertung, ob das zu beurteilende, „nicht allgemein“ Verfassungsgesetz nicht in einem wesentlichen Maße in die Stellung solcher Verfassungssubjekte eingreift, die und deren gegenseitigen Beziehungen für das Verfassungssystem von grundlegender Bedeutung sind; wie es die Plenumsmehrheit ableitet, stellen sie daher einen Eingriff in die wesentlichen Erfordernisse eines demokratischen Rechtsstaates, in die Gewaltenteilung und „die Gleichheit und das Recht auf eigenen unabhängigen Richter“ dar.

18. Ein solcher Eingriff (und eine entsprechende Intensität) ist hier meiner Meinung nach nicht gegeben.

19. Das Gegenteil kann durch folgendes Beispiel illustriert werden. Anders wäre es in dem Fall, wenn ein ähnliches Verfassungsgesetz die Amts- (Wahl)periode eines anderen Verfassungsorgans verkürzen würde (wie es der Antragssteller ausführt), z.B. des Präsidenten der Republik, oder der Richter des Verfassungsgerichtes usw. Im vorliegenden Falle war der Vorgang des Parlaments ausschließlich auf sich selbst (das Abgeordnetenhaus) gerichtet, und zwar im Sinne einer Selbstbeschränkung (Verkürzung und keine Verlängerung). Davon abweichend könnte der Fall einer Verkürzung der Wahlperiode bewertet werden, wenn die Verfassung eine Regel verankern würde, nach der die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses unter keinen Umständen verkürzt werden dürfte und zugleich ein begründetes Gewicht auf ihre Erhaltung gelegt würde. Es bleibt zu noch zu erwähnen, dass die Charta der Grundrechte und -freiheiten in Art. 21 Abs. 2 festlegt, dass die Wahlen in Fristen stattfinden müssen, welche die gesetzlich festgelegten Wahlperioden nicht überschreiten, wobei das von der Plenumsmehrheit

hiervon abgeleitete Regelmäßigkeitsprinzip der Wahlen sowieso schon beschränkt ist (Art. 35 Abs. 1 der Verfassung).

20. Die Verfassung nimmt die Verkürzung der Wahlperiode (Art. 35 Abs. 1) vorweg, daher kann man nur eine Auseinandersetzung um die Regelung führen, die dazu führt. Das zu beurteilende Verfassungsgesetz stellt eine neue Art dieser Prozedur dar, die von ihm begründet wurde.

21. In diesem Fall geht es nur darum, ob durch diese, in der Verfassung nicht vorgesehenen Regelung zu einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses in den entscheidenden materiellen Verfassungskern eingegriffen werden könnte. (Punkt 16.).

22. In diesem Zusammenhang ist es nicht unbedeutend, dass der innere Prozess des Parlaments, in dessen Rahmen das angefochtene Gesetz als Verfassungsgesetz beschlossen wurde, formell korrekt war und die Anforderung einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit der Abgeordneten berücksichtigte; es ist vor allem die Tatsache von Bedeutung, dass die politischen Mehrheitsverhältnisse offensichtlich dazu führen würden, dass derselbe (auf diese Art und Weise ausgedrückte) Parlamentswille auch zweifellos mit dem gleichen Ergebnis für den „Verfassungsvorgang“ anwendbar wäre, der in Art. 35 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung verankert ist. Keine Auswirkung auf die Verfassung hat meines Erachtens nach der schon von der Mehrheitsanschauung hervorgehobene allgemeine Vorteil, der darin besteht, dass dieser Vorgang die Verantwortlichkeit einer „neuen Parlamentsmehrheit“ für die Regierungsbildung verstärkt.

23. Es ist sicher akzeptabel, dass die Vorhersehbarkeit des Verfahrens „zur Formierung von Verfassungsorganen“ einen Verfassungswert darstellt, wie dies die Plenumsmehrheit anführt; die Durchsetzung dieses Prinzips als einen Maßstab dafür, dass das Niveau des materiellen Verfassungskerns im gegebenen Falle erreicht wurde, hat allein aus dem gerade angeführten Grunde unübersehbare Grenzen, wenn nicht erkenntlich ist, dass der aufgrund des angefochtenen Verfassungsgesetzes erreichte Stand (vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses) von den Ergebnissen der „Verfassungsprozedur“ abweichen würde.

24. Die Konfrontation mit dem Vorgang nach Art. 35 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung, auf den sich die Mehrheitsansicht beruft, bleibt auch insofern nicht ohne Bedeutung, als dass das verfolgte Ziel der gegebenen Verteilung der politischen Kräfte im Abgeordnetenhaus sowie den von dieser formulierten politischen Interessen nichts anderes als ein Ausdruck eines Vorgangs sein könnte, der äußerlich mit der Verfassung konform ist. Dieser Vorgang könnte aber andererseits um den Preis der (wiederholten) Geltendmachung eines nicht ernsthaften, ggf. simulierten verfassungsrelevanten Willens (der Regierung zur Aussprache des Vertrauens und des Abgeordnetenhauses zur Entscheidung darüber) geführt werden, was den Verfassungsprinzipien offensichtlich auch nicht entspricht. Die Existenz des „echten“ Willens zum verfassungsrechtlichen Vorgang stellt ohne Zweifel auch einen Verfassungswert dar, und diese wurde notwendigerweise unterdrückt.
25. Die Minoritätsrechte der überstimmten Abgeordneten können durch die bewertete Prozedur, bzw. durch ihren Ausdruck mittels eines Verfassungsgesetz (nach Art. 9 Abs. 2 der Verfassung) nicht nur durch die Qualität der geltend gemachten (gesetzlichen) Methode betroffen sein, sondern allein schon dadurch, dass es kein verfassungsgarantiertes Recht gibt, mit dem sie ihr Mandat die ganze Wahlperiode lang ausüben (Art. 35 Abs. 1 der Verfassung). Der Antragsteller Miloš Melčák führte in der Verfassungsbeschwerde übrigens an, dass es ihm ausschließlich „um das Prinzip“ geht, und dass er sich mit der Mandatsbeendigung gem. Art. 35 Abs. 1 Buchs. a) der Verfassung abgefunden hat (zu Einzelheiten verweise ich auf meine abweichende Stellung zum Beschluss des Verfassungsgerichtes vom 1. September 2009, Az. Pl. ÚS 24/09).
26. Ähnlich geeignet ist der Bezug der oben erwähnten Standpunkte zu der von der Plenumsmehrheit argumentierenden Verletzung des „berechtigten Vertrauens der Bürger in das Recht und in die freien Wahlrechte,“ einschließlich „der Kenntnis der Wahlperiode“; aus denselben Gründen muss der Wähler darauf „vorbereitet sein“, dass er „früher“ wählen wird.
27. Meines Erachtens ist der freie politische Wettbewerb, mit dessen Bedrohung ebenfalls argumentiert wird, in seinem Verfassungsinhalt (Art. 5 der Verfassung) auch nicht betroffen, da gerade die Abstimmung der im Wettbewerb stehenden Parteirepräsentanten im Parlament (für das anfechtende Gesetz) eine eigene und finale

Äußerung dieses „Wettbewerbs“ darstellen, und nicht seine Verneinung oder Beschränkung. Die politischen Parteien konnten (genauso wie die Abgeordneten) nicht davon ausgehen, dass die Wahlperiode notwendigerweise vier Jahre betragen wird, bzw. dass sie nicht früher beendet wird; dies gilt selbstverständlich auch für die außer dem Parlament stehenden politischen Parteien. Die Prozedur des ggf. „fehlerhaften“ Verfassungsgesetzes minimalisiert die Möglichkeiten dafür, dass es dadurch zu einer extremen Abweichung von den zuträglichen Grenzen kommen kann. Es besteht auch keine tatsächliche Grundlage für die Einsicht, dass diese Regelung von Willkür im Sinne des absichtlichen Ausschlusses der Minderheit aus dem politischen Wettbewerb getragen wird.

28. Die unzulässige Willkür der politischen Mehrheit erscheint auch daher nicht relevant, da die Existenz eines vernünftigen und sachlichen Zwecks des von ihr beschlossenen Verfassungsgesetzes nicht widerlegt ist. Sie ist auf der Behauptung gegründet, dass das Verfassungsgesetz fähig ist, objektiv zur effektiven Verhütung der vorhandenen gesellschaftlich-politischen Krise und der Bedrohung durch die Wirtschaftskrise zu dienen.
29. Unter diesen Umständen ist der Einwand „der Regeländerungen während des Wettbewerbs“ nicht einmal dazu fähig, die Bewertung des angefochtenen Gesetzes auf den materiellen Verfassungskern zu richten.
30. Damit hängt auch die Beurteilung des abgeleiteten Mangels des Verfassungsgesetzes zusammen (logischerweise mit dem gleichem Ergebnis), den die Plenumsmehrheit als Verletzung des Rückwirkungsverbots ausmacht. In Übereinstimmung mit der ausschließlich relevanten Bewertung des Verfassungsgesetzes aus der Sicht von Art. 9 Abs. 2 der Verfassung und der entsprechenden Bewertungen anderer Mängel (besonders die Abwesenheit seiner Allgemeinheit – siehe die oben erwähnten Punkte 15 bis 17) ist dieser Einwand nicht nur in seiner bloßen abstrakten Form (Existenz), sondern konkret in Bezug auf ein individuelles Gesetz zu messen, und der wahren Charakter und das Maß seiner konkreten Auswirkung auf die früher erworbenen Rechte zu überprüfen (im öffentlichen rechtlichen Raum kann man sich auch eine „rückwirkende Regelung“ vorstellen, die dazu in die Vergangenheit eingreift, um den berechtigten Subjekten einen höheren Schutzstandard zu gewähren).

31. Die Plenumsmehrheit argumentiert hier lediglich allgemein unter Verweis auf allgemeine Grundsätze und alsdann nur noch unter Berufung auf das schon oben (unter Punkt 26.) erwähnte „berechtigte Vertrauen der Bürger in das Recht und in die freien Wahlrechte... mit Kenntnis der Bedingungen ...“, was zum Nachweis eines konkreten Eingriffes in Art. 9 Abs. 2 der Verfassung nicht ausreichen kann; meines Erachtens nach kommen die zur Zeit vorgelegten Abhandlungen über die Nichtbeachtung des Art. 35 der Verfassung hier nicht in Frage.

V.

32. Ich lasse es zu, dass sich die Abgrenzung von zwei „Methoden“ im Sinne der Abschnitte III und IV als nicht ausreichend deutlich erweisen muss, denn der Verhandlungsverlauf in der Sache durch das Plenum des Verfassungsgericht zeigte neue Sachverhalte auf; dennoch denke ich, dass beide Methoden schließlich erhalten blieben (mit Abschnitt III (siehe 2. Absatz auf der Seite 16. und 5. Absatz auf der Seite 16. der Erkenntnisbegründung) und mit Abschnitt IV sind Betrachtungen über die Konsequenzen des Mangels an Gesetzesallgemeinheit, sowie die Rückwirkung verbunden). Wie bereits angedeutet wurde, unterscheiden sich diese Methoden „in der Reihenfolge“ und in der Funktion von Art. 9 Abs. 2 (in Bezug auf Art. 9 Abs. 1); im ersten Falle dominiert Art. 9 Abs. 1 (siehe Punkt 6.), im anderen (hinreichend) Art. 9 Abs. 2 (siehe auch den letzten Absatz auf Seite 18 der Erkenntnisbegründung). Die ausgelegten „tragenden Gründe“ versuchen beide Methoden offensichtlich mit der Folgerung zu „versöhnen“, dass (doch nur) Art. 9 Abs. 1, jedoch „in der den Eingriff in Art. 9 Abs. 2 der Verfassung begründenden Intensität“ verletzt wurde. Es kann sich jedoch als problematisch herausstellen, wenn die behauptete fehlende Ermächtigung zur Erlassung des Verfassungsgesetzes, das weder eine Änderung noch eine Ergänzung der Verfassung (Art. 9 Abs. 1) darstellt, nach der Mehrheitsansicht offenbar schon an und für sich eine Rechtfertigung der Kompetenz des Verfassungsgerichtes zu seiner Derogation darstellt. Es wird dann logischerweise die Frage gestellt, welchen Platz das weitere Merkmal für die Kompetenzbegründung einnimmt, die in der „Intensität“ des Eingriffes nach Art. 9 Abs. 2 besteht, ungeachtet dessen, dass Art. 9 Abs. 2 in der Erkenntnisbegründung gleichzeitig auch anders begriffen werden kann, und zwar als nicht notwendige Ergänzung zu Art. 9 Abs. 1, sondern im Gegenteil als ein Faktor, der fähig ist, seine anders eingetretenen Auswirkungen auszuschließen.

VI.

33. Daher fasse ich die in Punkten 13 und 14 ausgedrückten Ausgangspunkte der „Überprüfung“ erwähnend, zusammen, dass dieses Verfassungsgesetz in dieser Sache nicht relevant in Art. 9 Abs. 2 der Verfassung eingreift. Es wurde auch keine verlässliche Grundlage für den Derogationseingriff des Verfassungsgerichtes gegeben. Der Antrag des Abgeordneten Miloš Melčák sollte daher abgelehnt werden.

34. Andererseits behaupte ich selbstverständlich nicht, dass das zu beurteilende Verfassungsgesetz nicht anders achtfechtbar, fehlerhaft oder nicht verfassungskonform wäre; meines Erachtens nach geht es hier nicht darum.

Brno, den 10. September 2009

Vladimír Kůrka

Abweichende Stellungnahme des Richters Jan Musil zum Erkenntnis des Plenums des Verfassungsgerichtes vom 10. September 2009 Az. Pl. ÚS 27/09

Ich stimme mit den Urteilssprüchen und der Erkenntnisbegründung des Plenums des Verfassungsgerichts vom 10. September 2009, Az. Pl. ÚS 27/09 nicht überein. Dieses Erkenntnis hebt das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. (über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses) und die Entscheidung des Präsidenten der Republik Nr. 207/2009 Slg. (über die Wahlerklärung ins Abgeordnetenhaus des Parlaments der Tschechischen Republik) auf.

Nach § 14 des Gesetzes Nr. 182/1993 Slg. (über das Verfassungsgericht (in der Fassung der späteren Änderungen und Ergänzungen)) lege ich eine vom Erkenntnis abweichende Stellungnahme vor, die ich folgend begründe:

I. Ein Verfahren über die Aufhebung des Gesetzes gem. der Bestimmung Art. 87 Abs. 1 Buch. a) der Verfassung sollte überhaupt nicht eingeleitet werden.

1. Genauso wie ich bereits in meiner abweichenden Stellungnahme zum Beschluss des Plenums des Verfassungsgerichtes vom 1. September 2009, Az. Pl. ÚS 24/09 über die Vollstreckbarkeit der Entscheidung des Präsidenten der Republik Nr. 207/2009 Slg. (über die Wahlerklärung ins Abgeordnetenhaus des Parlaments der Tschechischen Republik) angedeutet habe, stelle ich auch jetzt fest, dass der Abgeordnete M.M. nicht dazu legitimiert ist, zusammen mit der Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidung des Präsidenten der Republik über die Wahlerklärung ins Abgeordnetenhaus des Parlaments der Tschechischen Republik auch einen Antrag auf Aufhebung des Gesetzes, nota bene sogar auf Auhebung eines Verfassungsgesetzes, zu stellen.
2. Der Antrag auf Aufhebung des Gesetzes im Sinne der Bestimmung des § 74 des Gesetzes über das Verfassungsgericht kann nur mit einer solchen Verfassungsbeschwerde verbunden werden, zu deren Einreichung der Beschwerdeführer berechtigt ist. Das Institut der Verfassungsbeschwerde dient dazu, die subjektiven, durch die Verfassungsordnung garantierten Grundrechte oder -freiheiten des Beschwerdeführers selbst zu schützen [siehe Art. 87 Abs. 1 Buchs. d) der Verfassung der Tschechischen Republik, § 72 Abs. 1 Buchs. a) des Gesetzes über das Verfassungsgericht]. Der Beschwerdeführer hat als Abgeordneter kein Verfassungsrecht darauf, sein Abgeordnetenmandat während der ganzen Wahlperiode unter allen Umständen auszuüben; im Gegenteil dazu legt die Verfassung selbst die Möglichkeit der vorzeitigen Auflösung des Abgeordnetenmandats aus einer Reihe von Gründen fest. Einer dieser Gründe stellt die Auflösung des Abgeordnetenhauses (Artikel 25) dar.
3. Miloš Melčák hat in seiner Verfassungsbeschwerde die Entscheidung des Präsidenten der Republik angefochten, in der ein konkreter Wahltermin festgelegt wurde. Es ist nicht möglich herzuleiten, in welcher Weise und warum die subjektiven Rechte des Beschwerdeführers gerade dadurch betroffen werden, dass die Wahlen am festgelegten Termin zum 9. und 10. Oktober 2009 stattfinden sollten. Aus dem Inhalt der Verfassungsbeschwerde ist eindeutig ersichtlich, dass ihr Sinn in Wirklichkeit nicht in der Anfechtung des ausgeschriebenen Wahltermins, sondern in der Anfechtung des

beschlossenen Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg. (über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses) liegt.

4. Der vom Beschwerdeführer gewählte Prozessvorgang, d.h. die Anfechtung des Verfassungsgesetzes im Zuge der Verbindung dieses Antrages mit der eingereichten Verfassungsbeschwerde stellt meiner Erachtens de facto eine Umgehung der Bestimmung Art. 87 Abs. 1 Buschs. a) der Verfassung und der Bestimmung § 64 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfassungsgericht dar, welches den Kreis der einen Antrag auf Aufhebung des Gesetzes berechtigten Personen in der taxativen Aufzählung regelt.
5. Die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes geht konsequent von dem akzessorischen Charakter des Antrages auf Aufhebung des Gesetzes aus, der „das Schicksal“ der Verfassungsbeschwerde teilt. Meiner Ansicht nach ist die eingereichte Verfassungsbeschwerde unzulässig und sollte deswegen gem. § 43 des Gesetzes über das Verfassungsgericht abgelehnt werden. Auch der beigefügte Antrag auf Aufhebung des Gesetzes sollte zusammen mit ihr abgelehnt werden.
6. Sofern das Verfassungsgericht die abzulehnende Verfassungsbeschwerde als eine Grundlage für die Eröffnung des Verfahrens über die Gesetzaufhebung akzeptiert [nach der Bestimmung des Artikels 87 Abs. 1 Buschs. a) der Verfassung], berücksichtigt es meiner Ansicht nach nicht die Bestimmung Art. 2 Abs. 3 der Verfassung, nach der „die Staatsgewalt ... nur in den Fällen, innerhalb der Grenzen und auf die Art und Weise geltend gemacht werden darf, die das Gesetz festlegt“ (dasselbe sagt mit anderen Worten auch die Charta der Grundrechten und -freiheiten in Art. 2 Abs. 2).

II. Die Kompetenz des Verfassungsgerichtes zur Überprüfung von Verfassungsgesetzen ist umstritten und die Deklaration dieser Kompetenz ist im vorliegendem Erkenntnis nicht überzeugend begründet

7. Es wird sowohl in der Tschechischen Republik als auch im Ausland eine langjährige, kontroverse Diskussion darüber geführt, ob überhaupt eine Kompetenz zur Überprüfung von Verfassungsgesetzen von Seiten der Verfassungsgerichte gegeben ist. Dieser Streit wird sowohl in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte als auch in der Rechtslehre geführt; genauso in der Politikwissenschaft und der politischen Sphäre der Fall. Diese

Diskussion scheint bisher noch nicht abgeschlossen zu sein. Es lässt sich auch nicht feststellen, dass sich eine Tendenz abzeichnet, wie diese Auseinandersetzung zu beenden wäre.

8. Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtes setzt diese Kompetenz a priori voraus, zumindest in den Fällen, in denen das Verfassungsgesetz aus dem in Art. 9 Abs. 2 der Verfassung angeführten Grund, d.h. aufgrund einer Verletzung des Verbotes der Änderung wesentlicher Erfordernisse des Rechtsstaates (bzw. aufgrund einer Verletzung von Art. 9 Abs. 1 der Verfassung) angefochten wird. Da eine ausdrückliche Verankerung dieser Kompetenz des Verfassungsgerichtes unmittelbar in der Verfassung fehlt, kann eine solche Kompetenz nur durch eine Auslegung hergeleitet werden, die zum Teil auf einer metajuristischen Argumentation beruht (es werden auch historische, axiologische und moralische Argumente herangezogen). Das Verfassungsgericht bewegt sich hier in der Natur der Sache „auf dünnem Eis“, und daher haben seine Interpretation und Argumentation außerordentlich überzeugend zu sein.
9. Eine solche Gründlichkeit und allgemeine Überzeugungskraft vermisste ich jedoch in der Begründung des Erkenntnisses. Ich stelle dies fest, obwohl ich selbst die grundsätzliche Zuständigkeit des Verfassungsgerichtes anzuerkennen vermag, die Verfassungsgesetze einer Überprüfung zu unterziehen, und zwar in den Grenzen der in Art. 9 Abs. 2 der Verfassung festgelegten Kriterien. Im Rahmen dieser abweichenden Stellungnahme gibt es keinen Raum für eine weitere detaillierte Ausführung von Gründen, die mich dazu bewegen. Ich habe jedoch (vergeblich) erwartet, dass diese Gründe in der Erkenntnisbegründung ausführlich angeführt werden, denn von diesem Aspekt her weist dieses Erkenntnis einen „Pioniercharakter“ auf, da dieses Problem in der Praxis des tschechischen Verfassungsgerichtes zum ersten Mal entschieden wurde.
10. Wenn im vierten Teil der Begründung des Erkenntnisses damit argumentiert wird, dass das Verfassungsgericht bereits in der Vergangenheit „auch den Inhalt des Begriffes ‚wesentliche Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates‘“ skizzierte, so geschah dies immer nur im Zusammenhang mit der Überprüfung von regulären Gesetzen, und nicht von Verfassungsgesetzen.
11. Man vermag folgendes Argument anzuerkennen: sollte die Voraussetzung der Einhaltung von wesentlichen Erfordernissen des demokratischen Rechtsstaates „nicht ein bloßer politischer bzw. moralischer Aufruf“ bleiben, so sollte es einen Garant oder

Schiedsrichter geben, der über die Einhaltung dieser Regeln wacht und der auch mit prozeduralen Regeln zur Überprüfung, eventuell auch mit Kassations- oder anderen Wiederherstellungsmechanismen zur Wiedergutmachung der Mängel, ausgestattet sein sollte. In der Frage, wer ein solcher Garant und Schiedsrichter sein sollte, besteht weder in der Verfassungslehre noch in der politischen Sphäre Konsens, und zwar weder bei uns, noch im Ausland. Es existieren auch Ansichten, die besagen, dass beispielsweise die zweite Parlamentskammer ein solches Kontrollsubjekt sein könnte. Auch eine Volksabstimmung könnte als ein passender Mechanismus in Frage kommen. Es bestehen jedoch auch skeptische Ansichten, nach denen ein solcher „superrevisionistischer“ und dennoch funktionsfähiger Mechanismus überhaupt nicht gebildet werden kann, da die Pyramide der Kontrollmechanismen nicht ins Endlose aufgestapelt werden kann, da das Problem entsteht, „wer die Prüfer überprüfen soll“.

12. Soweit mir bekannt ist, befasste sich das Verfassungsgericht bisher mit Argumenten, die überzeugend nachweisen sollen, dass gerade das Verfassungsgericht jener Garant oder Schiedsrichter ist (oder sein soll), der über den Verfassungsgeber wacht, damit die wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates eingehalten werden. Das jetzige Erkenntnis deklariert a priori eine solche Kompetenz des Verfassungsgerichtes, ohne sich allzu viele Gedanken über überzeugende Argumente zu machen.

13. Wenn es sich um eine so wichtige Angelegenheit handelt, da sie das fundamentale Verfassungsprinzip betrifft, nämlich die Gewaltenteilung, so kann man fordern, dass diese neue und durch Interpretationen hergeleitete Zuständigkeit des Verfassungsgerichtes in der Praxis außerordentlich zurückhaltend und restriktiv angewendet wird. Das Verfassungsgericht selbst beruft sich übrigens wiederholt in einer Reihe seiner Entscheidungen in anderen Zusammenhängen auf die Zurückhaltungsregel. Auch ausländische Verfassungsgerichte, die ihre Kompetenz zur Überprüfung der Verfassungsgesetze durchzusetzen versuchen, verfahren sehr zurückhaltend. Das deutsche Bundesverfassungsgericht beispielsweise, das in seiner Rechtsprechung seine Kompetenz zur Überprüfung von Verfassungsgesetzen aus der Sicht ihrer Konformität mit dem materiellen Verfassungskern allgemein verkündet, hob während der Dauer seines Bestehens (seit dem Jahre 1949) kein einziges Verfassungsgesetz auf. Darüber hinaus kann man dazu noch anfügen, dass das deutsche Grundgesetz diesen materiellen Verfassungskern in Art. 79 Abs. 3 viel präziser formuliert, als es der tschechische Verfassungsgeber in Art. 9 Abs. 3 der Verfassung tut, sodass die Kontrolle der rechtmäßigen Anwendung in der Praxis des Bundesverfassungsgerichtes leichter ist als bei uns. Soweit mir bekannt ist, nahm der österreichische Verfassungsgerichtshof die

Kassation eines Verfassungsgesetzes nur in einem einzigen Fall in Angriff (VfGH 16.327 vom 11. November 2001). In diesem Falle erkannte er, dass das angefochtene Verfassungsgesetz den materiellen Verfassungskern auf deutliche Art und Weise verletzte.

III. Das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. (über die Verkürzung der fünften Wahlperiode des Abgeordnetenhauses) verletzt keine Grundprinzipien des Wahlrechts

14. Der vierte Teil der Erkenntnisbegründung enthält die Feststellung, dass „das Verfassungsgericht in Übereinstimmung mit der Ansicht der Rechtsdoktrin auch die Grundprinzipien des Wahlrechts zum Rahmen des materiellen Kerns der Rechtsordnung zählt (Erkenntnis Az. Pl. ÚS 42/2000)“. Angesichts des Umstands, dass diese Behauptung in Zusammenhang mit der Beurteilung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg. gerade jetzt reproduziert wird, könnte den Leser des Erkenntnisses zur Interpretation verleiten, dass die Wahlrechtsprinzipien den Gegenstand des jetzt zu beurteilenden Verfassungsgesetzes bilden. Aus diesem Grunde halte ich es für zweckmäßig, die „präventive“ Bemerkung anzufügen, dass ich eine solche Auslegung als fehlerhaft betrachte.

15. Zu den Grundprinzipien des Wahlrechts sind ohne Zweifel die in Art. 21 der Charta angeführten Prinzipien zu zählen (vor allem die Allgemeinheit, die Gleichheit, und die geheime Abstimmung). Die Regel, dass die Wahlperiode nicht verkürzt werden kann, gehört dagegen nicht zu den Grundprinzipien des Wahlrechts.

16. Das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. steht in keinem Widerspruch zu der in Art. 21 Abs. 2 der Charta ausgesprochenen Anforderung von Wahlfristen („Wahlen müssen in Fristen stattfinden, welche die gesetzlich festgelegten Wahlperioden nicht überschreiten.“) Diese Regel betrifft ohne Zweifel nur das Verbot einer Verlängerung der Wahlperiode, jedoch nicht die Möglichkeit ihrer Verkürzung.

17. Der Vollständigkeit halber kann man anmerken, dass das zitierte Erkenntnis Az. Pl. ÚS 42/2000 die Beurteilung der Verhältniswahl betraf, also eine Sache von völlig anderem Charakter, als bei einer Verkürzung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses; jedwede Analogien zu der jetzigen Causa kann man daher nicht herleiten.

IV. Die Erlassung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg., welches die Erfordernis der Allgemeinheit des Gesetzes nicht erfüllt, stellt keine Verletzung der wesentlichen Erfordernissen des demokratischen Rechtsstaates dar

18. Die Begründung des Erkenntnisses enthält im Teil VI./a folgende Behauptung: „das Verfassungsgericht hebt wiederholt hervor, dass es das Prinzip der allgemeinen Gültigkeit des Verfassungsgesetzes für einen Bestandteil der Kategorie der wesentlichen Erfordernisse des Rechtsstaates hält.“

19. Eine solche Behauptung entspricht jedoch aus einem einfachen Grund nicht der Wahrheit, und zwar, da das Verfassungsgericht bisher noch nicht die Verfassungsmäßigkeit eines Verfassungsgesetzes beurteilt hat. Mit der Problematik der Allgemeinheit befasste es sich lediglich bei den regulären Gesetzen.

20. In den Fällen jedoch, in denen das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber vorgeworfen hat, dass er ein reguläres, keine allgemeine Regel beinhaltende Gesetz beschlossen hat, erblickte es nicht nur im Fehlen der Allgemeinheit eine Verletzung der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates, weshalb es das Gesetz als verfassungswidrig aufhob. Das Verfassungsgericht hob immer wieder hervor, dass diese Form „des nicht allgemeingültigen“ Gesetzes daher bei einem konkreten Gesetz verfassungswidrig ist, da das Gesetz noch ein anderes Verfassungsgrundrecht bedroht oder verletzt. Im Erkenntnis Az. Pl. ÚS 24/04 beispielsweise hebt es hervor, dass die Gesetzesbestimmung zu einem bestimmten Bauwerk (Stauwehre an der Elbe) im öffentlichen Interesse auch einen Eingriff in die vollziehende Gewalt bedeutet (Unmöglichkeit der Beurteilung dieser Angelegenheit im Bauverfahren unter Einhaltung von Prozessprinzipien) und das Recht der Verfahrensbeteiligten auf eine gerichtliche Überprüfung beschränkt.

21. Ich vermute, dass die Form des nichtallgemeinen Gesetzes zwar in legislativer Hinsicht unpassend und unerwünscht ist, jedoch ist diese Form an und für sich wertneutral. Zur Verletzung der Verfassungsmäßigkeit kommt es nur dann, sofern diese Form wirklich dazu im Stande ist, eine Bedrohung oder Verletzung von Grundrechten in der gegebenen normativen Materie hervorzurufen. Die Erfordernis der allgemeinen Gültigkeit der

Rechtsnorm stellt jedoch an und für sich keinen Bestandteil der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates dar.

22. Darauf deutet übrigens auch die Tatsache hin, dass wir in unserer und auch in der ausländischen Gesetzgebung Dutzende von Fällen finden, in denen die „üblichen“ Normen oder auch die Verfassungsnormen die Erfordernis der Allgemeinheit nicht erfüllen, und die eine einzelne Angelegenheit betreffen. Als Beispiel für diesen Vorgang im Ausland kann man die Artikel 143b oder 143c der deutschen Verfassung (des Grundgesetzes) anführen. Beispiele für Gesetze, die einzelne Angelegenheiten betreffen, und die manchmal auch kuriose Inhalte wie „Herr X. Y. erwarb sich Verdienste um Staat“ haben können, finden wir auch im geltenden tschechischen Recht.
23. Die Abhandlungen dazu, dass es sich in solchen Fällen eher um individuelle Verwaltungsakte als um Gesetze handelt, bilden zwar ein dankbares Thema der juristischen Fachliteratur, jedoch überzeugen sie mich nicht als relevante verfassungsrechtliche Argumente für die These, dass es sich um die Verletzung wesentlicher Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates handelt.

V. Die Erlassung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg. stellt keine „Durchbrechung“ der Verfassung dar

24. Für einen nicht wesentlichen, jedoch bemerkenswerten Umstand halte ich, dass das Erkenntnis für den Vorgang der Erlassung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg. den Begriff „Durchbrechung der Verfassungsregelung“ wählt, der bei einem uneingeweihten Leser a priori negative Konnotationen (als unangemessener Vorgang) hervorrufen kann. Die Benutzung einer solch markanten Terminologie halte ich in einer Situation für unangebracht, in der die gewählte Bezeichnung nicht von allen Beteiligten an der gerade laufenden Diskussion geteilt wird. Eine solche Art der Diskussionsführung, in der darüber hinaus einer der Beteiligten den Inhalt des Begriffes selbst definiert, ist durchwegs kritikwürdig. Am Rande kann man außer der verfassungsrechtlichen Argumentation auf die kritischen Bemerkungen von Karel Čapek in seinem ironischen Aufsatz „Zwölf Figuren des Kampfes mit der Feder oder das Handbuch der schriftlichen Polemik“ aus dem Buch „Marsyas“ verweisen.

VI. Zur Erlassung des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg. war keine spezielle Ermächtigung notwendig

25. Im Teil VI./c der Begründung des Erkenntnisses wird unter den tragenden Gründen für die Aufhebung des Verfassungsgesetzes angeführt: „Das Verfassungsgericht vertritt die Meinung, dass die Geltung des Verfassungsgesetzes nur durch die Erfüllung der drei angegebenen Bedingungen gegeben ist: prozedurale Bedingung, Kompetenz-(Ermächtigungs-)Bedingung und materielle Bedingung (Übereinstimmung mit den unveränderbaren Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates).“
26. Das Verfassungsgericht behauptet, dass Artikel 9 Abs. 1 der Verfassung eine allgemeine Ermächtigung zur Ergänzung oder Änderung von Verfassungsgesetzen gewährt. Das Verfassungsgericht definiert selbst, was „Ergänzungen“ und „Änderungen“ der Verfassung darstellen, und gelangt zu dem Ergebnis, dass das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. weder eine Ergänzung, noch eine Änderung sei, sondern ein anderer Sachverhalt, der sich als „Suspendierung“ der Verfassungsnorm bezeichnen lässt.
27. In diesem Falle verfährt das Verfassungsgericht wiederum in der Art und Weise, dass es den Inhalt bestimmter Begriffe selbst definiert, ohne dass eine solche Definition allgemein akzeptiert wird. Ich vermute, dass das Verfassungsgericht im Falle einer solcher Entscheidung von grundlegender Bedeutung zuerst überprüfen sollte, ob die von ihm gewählte Definition allgemein akzeptiert oder zumindest überzeugend definiert wird. Ich bin der Überzeugung, dass das Verfassungsgesetz Nr. 195/2000 Slg. keine „Suspendierung“ der Verfassung, sondern eine Ergänzung darstellt.
28. Auf den Umstand, dass eine andere Auslegung des Begriffes „Ergänzung der Verfassung“ akzeptabel ist, deutet z.B. die Praxis des deutschen Verfassungsgebers hin. Auch er wird von Artikel 79 Abs. 1 des Grundgesetzes lediglich dazu ermächtigt, den Wortlaut des Verfassungstextes „zu ändern oder zu ergänzen“. Trotzdem beschloss der deutsche Verfassungsgeber in den Jahren 1993 und 2006 völlig neue Bestimmungen der erwähnten Artikel 143b und 143c, die keinen Bezug zu dem vorher geltenden Verfassungstext aufweisen. Offensichtlich hält es diesen Vorgang für eine Ergänzung des Verfassungstextes. Daher entsteht die Frage, warum eine solche Auslegung nicht auch bei uns möglich wäre.

29. Die Erkenntnisbegründung lässt zu, dass auch andere Verfassungsgesetze über den Rahmen der angeblich „allgemeinen Kompetenznorm“ erlassen werden können, die das Plenum in Art. 9 Abs. 1 der Verfassung sieht. Diese Verfassungsgesetze können weder „Änderungen“ noch „Ergänzungen“ der Verfassung sein. Das Verfassungsgericht fordert weiter, dass sich solche Fälle auf eine spezielle Verfassungsermächtigung stützen müssen. Das Erkenntnis verankert weiters folgende Regel: „Bei einer fehlenden Verfassungsermächtigung zur Erlassung von Ad-hoc-Verfassungsgesetzen könnte die Verfassungskonformität des Verfassungsgesetzes, das im von der Verfassung abgegrenzten Kompetenzrahmen des Parlaments angenommen wurde, lediglich aufgrund des Schutzes des materiellen Kerns gem. Art. 9 Abs. 2 der Verfassung begründet werden.“

30. Ich bin der Überzeugung, dass das Verfassungsgericht in diesen Ausführungen seine Rolle als negativer Gesetzgeber überschreitet, und die Kompetenz zur positiven normbildenden Tätigkeit dadurch an sich nimmt, indem es neue Verfassungsregel schafft.

31. Ich stimme nicht der Ansicht zu, dass der Verfassungsgeber (das Parlament) zur Erlassung jedweder Verfassungsgesetze eine spezielle Ermächtigung benötigt. Ich stimme nicht einmal der Ansicht zu, dass die Bestimmung des Artikels 9 Abs. 1 der Verfassung eine Ermächtigungsnorm ist. Die allgemeine gesetzgebende (und auch verfassungsgebende) Kompetenz des Parlaments ist in Art. 15 der Verfassung verankert. Im Bereich der gesetzgebenden Gewalt steht dem Parlament eine völlig autonome Stellung zu. In dieser Hinsicht kann das Parlament in dieser Kompetenz in keiner Weise beschränkt werden; aus Sicht der Verfassung wird das Parlament lediglich prozedural (durch festgelegte Verfassungsregel für die Rechtsbildung) und durch die materiellen, in Art. 9 Abs. 2 der Verfassung verankerten Bedingungen (Einhaltung der Konformität mit den unveränderlichen grundlegenden Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates) in der Gesetzgebung beschränkt.

Damit mir nicht die Schuld dafür zugeschoben wird, dass ich dem Verfassungsgeber eine Berechtigung zur Umwandlung des Winters in den Sommer erteile, füge ich der Vollständigkeit halber an, dass der Verfassungsgeber selbstverständlich auch durch Naturgesetze und den gesunden Menschenverstand beschränkt wird.

32. Die souveräne und autonome Stellung des Parlaments ergibt sich aus seiner starken Legitimität, und auch daraus, dass es eine Vertretung der Bürger der Tschechischen Republik ist, welche im demokratischen Staat der oberste Souverän sind. Ich halte die Forderung für Unsinn, dass der Verfassungsgeber eine allgemeine oder spezielle Ermächtigung zur Erlassung jedweder Verfassungsgesetze braucht, die er sich selbst erteilen könnte.

VII. Der Rückwirkungsverbot stellte kein Hindernis zur Erlassung des Gesetzes Nr. 195/2009 Slg. dar

33. Das Erkenntnis enthält eine kategorische Behauptung, nach der das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. das Rückwirkungsverbot verletzte. Die Rückwirkung sieht die Plenungsmehrheit vor allem darin, dass dieses Verfassungsgesetz eine neue Regel für die Auflösung des Abgeordnetenhauses festlegt, die zu der Zeit noch nicht bestand, als die Abgeordneten von den Bürgern gewählt wurden. Damit sollten ... „die Bedingungen für die Geltendmachung des (aktiven und passiven) Wahlrechts festgelegt werden. Mit rückwirkender Wirkung wurden die Voraussetzungen geändert, aufgrund derer die Wähler in den Wahlen zum Abgeordnetenhaus entschieden.“ (Teil VI./b der Erkenntnisbegründung).

34. Ich stimme dieser Behauptung nicht zu. Ich stelle fest, dass die verfassungsrechtliche Problematik der Rückwirkung der Gesetze überaus kompliziert ist. Für eine gründliche Argumentation gewährt mir diese abweichende Stellungnahme weder genügend Raum noch Zeit. Dieser Frage widmen sich in der tschechischen und vor allem in der internationalen Fachliteratur Hunderte, vielleicht Tausende von Monographien und Aufsätzen; diese Problematik betrifft auch Hunderte von Entscheidungen, sowohl auf der Verfassungsebene als auch auf der der allgemeinen Gerichte. Für ihre kurze Wiedergabe besteht hier kein Grund.

35. Ich beschränke mich also nur auf eindeutige Feststellungen: es gibt keinen festen Begriff der Rückwirkung, der zur kategorischen Angabe solcher universalen Behauptungen berechtigen würde. Es liegen mehrere Arten der Rückwirkung (echte, unechte) vor, wobei jede von ihnen andere Auswirkungen hervorruft. Die Geltendmachung des Prinzips des Verbots von Rückwirkung ist je nach Rechtsgebiet unterschiedlich, so ist es im öffentlichen Recht (Verfassungs-, Strafrecht...) anders als im Privatrecht (Bürgerliches

Recht, Handelsrecht) oder im materiellen und formellen Recht. In der heutigen Zeit wurde die Anwendung dieses Instituts stark von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs beeinflusst.

Aus dem Rückwirkungsprinzip sind zahlreiche Ausnahmen zugelassen.

36. Der Stand der theoretischen und judiziellen Auseinandersetzung mit diesem Problem ist kontrovers und ungefestigt. Die wenigsten Unklarheiten und die meisten Einverständnisse wurden im Bereich des Strafrechts erreicht, wo die Unzulässigkeit des Verbots der Rückwirkung bei uns ausdrücklich in Artikel 40 Abs. 6 der Charta geregelt ist. Jedoch gibt es auch hier Ausnahmen von diesem Verbot (z.B. wird die Rückwirkung in der für den Täter günstigeren Situation zugelassen, die Rückwirkung in mitius). Über eine Reihe von Punkten herrscht jedoch auch hier kein Einverständnis, beispielsweise über die rückwirkende Auswirkung des Verlaufs der Verjährungsfrist usw. Relativ geklärt scheint diese Frage im bürgerlichen Recht zu sein, indem sich das neue Institut der sog. legitimen Erwartungen schrittweise durchsetzt.

Im Bereich des Verfassungsrechts wird das Rückwirkungsproblem verhältnismäßig wenig diskutiert, und ein gesellschaftlicher Konsens kann hier schwer erreicht werden.

Im ironischen Sinne möchte ich eine kuriose Frage aufwerfen: kann man die Möglichkeit von vorzeitigen Wahlen ins Abgeordnetenhaus nicht als für die Bürger der Tschechischen Republik vorteilhaft auffassen? Kann man hier nicht eine Ausnahme vom Verbot der Rückwirkung auf der Basis des Rechtsgrundsatzes „in mitius“ zulassen?

Ich bin der Auffassung, dass sich das Erkenntnis mit einer solch komplizierten Problematik mit einer Leichtigkeit auseinandersetzt, die vielen Menschen wenig verträglich erscheinen wird.

37. Es ist fraglich, ob sich das Prinzip des Verbots der Rückwirkung von Rechtsnormen auf die Art und Weise, auf die sich das Erkenntnis beruft, dem grundlegenden Akt der repräsentativen Demokratie überordnen lässt - die Möglichkeit, das Legitimitätsmaß der politischen Repräsentation in demokratischen Wahlen zu überprüfen. Es bleibt zu erwähnen, dass der Wähler auch in der Zwischenzeit das entscheidende Subjekt

darstellt, dessen Wille die einzige Quelle der politischen Macht ist, und nicht nur ihr passives Objekt.

VIII. Schlussbemerkungen

38. Ich kann mir die Bemerkung nicht ersparen, dass das Verfassungsgericht in diesem Falle den Proportionalitätstest nicht angewendet hat, den es so oft in anderen Fällen benutzt.

39. Man kann sich auch die Frage stellen, ob die durch die Aufhebung dieses Verfassungsgesetzes zugefügten Schäden größer sind, als die angeblichen Schäden, welche unseres Verfassungssystem durch seine Erlassung erleiden würde. Kann man wirklich zulassen, dass der Grundsatz *fiat iustitia, pereant mundus* („Es soll Gerechtigkeit geschehen, und gehe die Welt darüber zugrunde“) auch in diesem Falle geltend gemacht wird? Werden in diesem Fall die Juristen anstelle der Gerechtigkeit siegen?

40. Dachte das Verfassungsgericht schließlich daran, dass es durch den Rückgriff auf das Problem der Rückwirkung als eines der tragenden Gründe für die Aufhebung dieses Verfassungsgesetzes nun die für die ganze Wahlperiode bestehende Regelung zur alternativen Verkürzung der Wahlperiode petrifiziert? Ich besitze nicht die Absicht, übereilte Befürchtungen hervorzurufen, jedoch bin ich der Überzeugung, dass das Verfassungsgericht damit nicht nur für die Abgeordneten das Tor für eine Infragestellung jedweder zukünftiger Regelung auf dem Wege der Verfassungsbeschwerde offen gelassen hat (wenn auch die neue Regelung die Allgemeinheit Gültigkeit erreicht), sondern möglicherweise auch für jeden Wähler.

Aus allen diesen Gründen bin ich der Überzeugung, dass der Antrag des Abgeordneten Miloš Melčák abgelehnt werden sollte.

Brno, den 10. September 2009

Jan Musil