

Maxim Tomoszek

Das Verfassungsrecht Tschechiens und der Slowakei – Eine Bilanz 20 Jahre nach dem Zerfall der Tschechoslowakei

I. Einleitung

Die verfassungsrechtliche Entwicklung der Tschechischen und der Slowakischen Republik stellt aus der Sicht der Verfassungsrechtsvergleichung ein sehr interessantes Phänomen dar, da nach einer relativ langen Existenz im gemeinsamen Staat die neu gegründeten Staaten ihre eigenen Wege eingeschlagen haben, begrifflicherweise von dem gleichen Ausgangspunkt aus und mit einer sehr ähnlichen Grundlage, was die historischen, kulturellen und rechtlichen Traditionen angeht. Nach 20 Jahren der unabhängigen Existenz kann man mit entsprechender Aussagekraft prüfen, ob ihre verfassungsrechtlichen Entwicklungen in verschiedene Richtungen gingen oder ob bestimmte Elemente oder Probleme für beide Länder gemeinsam waren.

Verfassungsrechtliche Entwicklungen können grundsätzlich auf zwei Ebenen dokumentiert werden – die formale Entwicklung, also die Erlassung von Verfassungsgesetzen, und die materielle Entwicklung, welche die Rechtsprechung, die Auslegung und Verfassungspraxis betrifft. Angesichts des begrenzten Rahmens dieses Beitrages wird das Augenmerk auf die formalen Änderungen gerichtet; die materielle Entwicklung wird nur in begrenztem Umfang erfasst, vor allem da, wo dies bedeutend für den Vergleich oder ggf. für die formalen Verfassungsänderungen sein kann. Der erste Teil der Studie konzentriert sich auf die Zusammenfassung der Informationen über die verabschiedeten Verfassungsgesetze sowohl in der Tschechischen als auch der Slowakischen Republik und die Bewertung der Entwicklung in beiden Ländern. Der Schwerpunkt des zweiten Teils liegt auf dem Vergleich des Werdegangs der Länder, auf der Suche nach gemeinsamen Merkmalen und Unterschieden sowie der Gründe, warum die staatsrechtlichen Entwicklungen in vergleichbare oder unterschiedliche Richtungen gingen. Schlussendlich werden allgemeine vergleichende Schlüsse gezogen.

Für die weitere Darstellung ist es wichtig hervorzuheben, dass die Verfassungssysteme der Tschechischen und der Slowakischen Republik auf dem Konzept der polylegalen Konzeption der Verfassung beruhen. Dies ergibt sich wahrscheinlich aus der gemeinsamen Verfassungserbschaft der österreichisch-ungarischen konstitutionellen Tradition, die dann in den meisten der tschechoslowakischen, tschechischen und slowakischen Verfassungen fortgesetzt wurde. Es ist allerdings anzumerken, dass die polylegalen Verfassungen im weltweiten Vergleich eine seltene Minderheit darstellen. Laut einer Studie aus dem Jahr 1978 waren Verfassungen, die aus einem einzigen Dokument bestehen, zu 94,4 % in allen untersuchten Ländern vertreten.¹ In der Tschechischen Republik ist die Polylegalität terminologisch durch den Begriff Verfassungsordnung (*ústavní pořádek*) ausgedrückt, welcher direkt im Text der Verfassung der Tschechischen Republik verankert ist. In der Slowakei ist im Text der Verfassung selbst kein ähnlicher Begriff zu finden. Es hat sich hierfür in der Fachliteratur der Begriff Verfassungssystem eingebürgert, zumal eine slowakische Abwandlung des tschechischen Begriffs „*Ústavný poriadok*“ dafür ungeeignet wäre.² Der Begriff des Verfassungssystems wird nämlich in der tschechischen

¹ Siehe *Maarseveen, H./van der Tang, G.*, *Written Constitutions: A computerized comparative study*, New York 1978, S. 85; vgl. aus jüngerer Zeit auch *Bernd Wieser*, *Vergleichendes Verfassungsrecht*, Wien/New York 2005, S. 74ff.

² *Orosz, L.*, *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy* [Die Verfassungsordnung der Slowakischen Republik – allgemeine Merkmale, Bewertungen,

Terminologie nicht nur für die Bezeichnung der formalen Bestandteile, sondern auch für die Bezugs- und die funktionellen Komponenten verwendet; infolgedessen könnte seine Verwendung als Äquivalent des Begriffs der Verfassungsordnung irreführend sein. Daher wird im gesamten Text einheitlich der Begriff Verfassungsordnung verwendet als die Bezeichnung der Verfassung im weiteren Sinne, d. h. aller Verfassungsgesetze, und der Begriff Verfassungssystem als die Bezeichnung des Systems der verfassungsrechtlichen Beziehungen im gegebenen Staat.

II. Formale Verfassungsänderungen in der Tschechischen Republik und der Slowakei (1993-2013)

In diesem Kapitel wird zuerst ein Überblick der Gesetzgebungsvorschläge für die zu verabschiedenden Verfassungsgesetze der Tschechischen Republik und der Slowakei geboten; dies wird nach Wahlperioden und Themen aufgliedert, mit einer Beschreibung und einer tieferen Analyse der erfolgreichen Vorschläge, deren Einfluss auf die Verfassungssysteme der Tschechischen Republik und der Slowakei, und es wird ein Vergleich dieser Etappe der konstitutionellen Entwicklung geboten.

1. Die formalen Verfassungsänderungen in der Tschechischen Republik

In der Tschechischen Republik wurden im Zeitraum vom 1.1.1993 bis 8.6.2013 insgesamt 125 Vorschläge für Verfassungsgesetze unterbreitet, davon wurden achtzehn akzeptiert. Diese Verfassungsgesetze können in verschiedene Kategorien gegliedert werden: auf der einen Seite direkte Änderungen des Verfassungsgesetzes Nr. 1/1993 Slg., der Verfassung der Tschechischen Republik und der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten³ (im Folgenden „Charta“), andererseits die Kategorie, die eigenständige Teile der Verfassungsordnung bildet und deren Änderungen, und schließlich andere Verfassungsgesetze ohne normativen Charakter, zu denen insbesondere die Verfassungsgesetze über die Staatsgrenze und Grundgesetze über die Amtszeitverkürzung der Abgeordnetenkammer gehören.

Es gab insgesamt sieben direkte Änderungen der Verfassung der Tschechischen Republik (im Folgenden Verfassung ČR) und der Charta:

1. Verfassungsgesetz Nr. 162/1998 Slg. zur Änderung der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten – es handelt sich um den einzigen bisher durchgeführten Eingriff in die Charta – bestehend in der Verlängerung des Zeitraums der Festnahme von 24 auf 48 Stunden. Es ist interessant, dass die Änderung dieses Verfassungsgesetzes ohne größere Diskussionen stattfand.

2. Verfassungsgesetz Nr. 300/2000 Slg. zur Änderung des Verfassungsgesetzes Nr. 1/1993 Slg., Verfassung ČR, und des Verfassungsgesetzes Nr. 110/1998 Slg. über die Sicherheit der Tschechischen Republik – der unmittelbare Grund für die Verabschiedung dieses Verfassungsgesetzes war der Beitritt zur NATO, der einige Neuerungen und Ergänzungen erforderte, was die Verfassungsordnung im Bereich der Sicherheit anging.⁴ Es kam insbesondere zur Präzisierung der internationalen Zusammenarbeit bei der Ge-

Perspektiven], in: *ders. et al.*, Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy) [Die Verfassungsordnung der Slowakischen Republik (Wertentwicklung in der Vergangenheit, aktueller Status und Perspektiven)], Košice 2009, S. 67f.

³ Publiziert als Nr. 2/1993 Slg.

⁴ *Molek, P.*, Kommentar zum Art. 43, in: *Filip, J. et al.*, Ústava České republiky. Komentář [Kommentar zur Verfassung der Tschechischen Republik], Praha 2010, S. 527f.

währleistung der Verteidigung der Tschechischen Republik und der Zusammenarbeit mit den Partnern innerhalb der NATO. Es ist bemerkenswert, dass es in der relativ kurzen Zeit seit der Verabschiedung des Verfassungsgesetzes über die Sicherheit bereits notwendig war, dieses zu ändern, denn es war nicht geklärt, wie Entscheidungen getroffen werden, die die Zustimmung der beiden Kammern erfordern, wenn das Abgeordnetenhaus zu diesem Zeitpunkt aufgelöst ist.⁵

3. Verfassungsgesetz Nr. 395/2001 Slg. zur Änderung des Verfassungsgesetzes Nr. 1/1993 Slg., Verfassung ČR – sogenannte Euronovelle der Verfassung ČR. Es handelte sich um die umfangreichste Änderung der Verfassung ČR, die die Einstellung zum internationalen und europäischen Recht grundsätzlich geändert hat.⁶ Das Ergebnis war ein Übergang vom völkerrechtlichen Dualismus zum Monismus und es wurde eine Inkorporationsklausel verankert. Keine der Bestimmungen ist speziell auf die EU beschränkt, so dass die meisten Änderungen allgemein sind und eine intensive Zusammenarbeit auch mit anderen internationalen Organisationen erlauben. In Artikel 1 der Verfassung ČR wurde neu die Verpflichtung der Tschechischen Republik deklariert, den aus dem Völkerrecht hervorgehenden Verpflichtungen nachzukommen. Durch die Verankerung der generellen Inkorporationsklausel wurde die Sonderkategorie der internationalen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte beseitigt,⁷ obwohl das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik in seiner Rechtsprechung auch später mit ihr arbeitete und sie im Gegensatz zu anderen internationalen Übereinkommen in die Verfassungsordnung einstuft.⁸ Damit ging auch die Aufgabe des früher benutzten Begriffs des Verfassungsgesetzes und der internationalen Übereinkommen gemäß Artikel 10 der Verfassung einher, der einheitlich durch den Begriff der Verfassungsordnung ersetzt wurde. Es wurde die neue Kategorie der internationalen Verträge hinzugefügt, durch welche die Kompetenzen übertragen werden (siehe den neuen Artikel 10a der Verfassung ČR). Darüber hinaus wurde eine präventive Kontrolle über die Verfassungsmäßigkeit der internationalen Verträge eingeführt. Die internationalen Verträge werden seit der Novelle in der Sammlung der internationalen Verträge veröffentlicht und es wurde verankert, dass sich die Richter der ordentlichen Gerichte beim Fällen ihrer Entscheidungen auch an internationale Verträge halten müssen (zusätzlich zu den Gesetzen).

4. Verfassungsgesetz Nr. 448/2001 Slg. zur Änderung des Verfassungsgesetzes Nr. 1/1993 Slg., Verfassung ČR – diese Änderung kam infolge des Beitritts der Tschechischen Republik zur EU zustande. Die Zielsetzung der Tschechischen Nationalbank wurde neu definiert. Ab jetzt war es nicht mehr die Währungsstabilität, sondern die Preisstabilität, die zu pflegen ist.⁹

⁵ Kudrna, J., Ústavní zakonití bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let [Verfassungsrechtliche Schaffung von Sicherheit der Tschechischen Republik aus der Perspektive der letzten fünfzehn Jahre], in: Suchánek, R./Jirásková, V. et al., Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona [Verfassung der Tschechischen Republik in der Praxis. 15 Jahre Geltung des Grundgesetzes], Praha 2009, S. 352f.

⁶ Mehr zum Vorschlag dieser Verfassungsänderung s. Malenovský, J., Komentovaný návrh článků Ústavy České republiky upravujících její vztah k mezinárodnímu právu [Der kommentierte Entwurf der Artikel der Verfassung der Tschechischen Republik über ihre Beziehung zu dem Völkerrecht], Právník 5|1999, S. 385ff.

⁷ Vgl. Mikule, V., Kommentar zum Art. 10, in: Sládeček, V./Mikule, V./Syllova, J., Ústava České republiky. Komentář [Kommentar zur Verfassung der Tschechischen Republik], Praha 2007, S. 79.

⁸ Vgl. Entscheidung des Tschechischen Verfassungsgerichts Az. Pl. ÚS 36/01, publiziert als Nr. 403/2002 Slg. Mehr zur Bedeutung dieser Entscheidung siehe Kühn, Z./Kyselá, J., Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? [Ist die Verfassung immer das, was das Verfassungsgericht sagt, das die Verfassung ist?], Časopis pro právní vědu a praxi 3|2002, S. 199ff.

⁹ Filip, J., Kommentar zum Art. 98, in: ders., Fn. 4, S. 1352.

5. Verfassungsgesetz Nr. 319/2009 Slg. zur Änderung des Verfassungsgesetzes Nr. 1/1993 Slg., Verfassung ČR – hierbei handelte es sich um eine Ersatzlösung für das aufgehobene Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. über die Verkürzung der Amtszeit der Abgeordnetenversammlung. Durch diese Änderung wurde die allgemeine Möglichkeit der Auflösung des Abgeordnetenhauses eingeführt – mit qualifizierter Drei-Fünftel-Mehrheit aller Mitglieder (d. h. mindestens 120 Abgeordneter). Diese Methode wurde jedoch im Jahr 2009 nicht angewandt und kam auch bis heute nicht zur Anwendung. Es war mit Abstand die am schnellsten durchgeführte Verfassungsänderung – die Abgeordnetenversammlung und der Senat billigten den Vorschlag noch am selben Tag (11. 9.2009) – als Reaktion auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts, durch welche das Verfassungsgericht die vorzeitigen Wahlen auf Grund des Verfassungsgesetzes Nr. 195/2009 Slg. verschoben hatte.¹⁰

6. Verfassungsgesetz Nr. 71/2012 Slg. zur Änderung des Verfassungsgesetzes Nr. 1/1993 Slg., Verfassung ČR – diese Verfassungsänderung führte eine direkte Wahl des Staatspräsidenten ein. Dies ist eine äußerlich ziemlich kleine Änderung, die in der Frage der Präsidentschaftswahlen nur einen Artikel enthält. Die Details wurden nicht behandelt, sondern es wurde auf die durchführenden Gesetze verwiesen. Die Änderung berührt auch die Befugnisse des Präsidenten, aber nur in minimalem Maße, was schon zuvor besprochen wurde und mit der direkten Wahl nicht zusammenhing (z. B. Verschieben der Abolition zu den kontrasignierten Kompetenzen). Die tschechische verfassungsrechtliche Lehre teilte schließlich weitgehend die Auffassung, dass die direkte Wahl nicht automatisch zu einer Änderung der Präsidentenkompetenzen führen muss.¹¹ Darüber hinaus wurde relativ deutlich die Verfassungsverantwortung des Präsidenten geändert (eine Änderung der Antragstellung und die Erweiterung des Tatbestands des Verfassungsdeliktes), wenn auch ohne große praktische Auswirkungen. Ebenfalls wurde die lebenslange Immunität des Präsidenten aufgelassen, und so ist heute eine strafrechtliche Verfolgung nach dem Ausscheiden aus dem Amt möglich.

7. Verfassungsgesetz Nr. 98/2013 Slg. zur Änderung des Verfassungsgesetzes Nr. 1/1993 Slg., Verfassung ČR – nach vielen Anstrengungen und langen Diskussionen¹² wurde schließlich die Änderung der lebenslangen Immunität der Parlamentarier (Abgeordneten und Senatoren) und der Richter des Verfassungsgerichts umgesetzt und diese nur auf die Dauer des Mandats begrenzt.¹³

In der Kategorie eigenständig stehender Verfassungsgesetze und ihrer Änderungen sind folgende Regelungen zu nennen:

1. Verfassungsgesetz Nr. 347/1997 Slg. über die Schaffung der höheren Gebiets-selbstverwaltungskörperschaften und über die Änderung des Verfassungsgesetzes des Tschechischen Nationalrats Nr. 1/1993 Slg., Verfassung ČR – dieses Verfassungsgesetz realisierte die in der Verfassung ČR enthaltene Verfassungsermächtigung, die die Existenz der höheren Gebiets-selbstverwaltungskörperschaften und deren Verankerung im Verfassungsrecht vorsah. Dieses Verfassungsgesetz wurde zweimal geändert; es handelte sich immer nur um die Änderung der Benennung der höheren Gebiets-selbstverwaltungs-

¹⁰ Bahýřlová, L., Kommentar zum Art. 35, in: Filip, J. et al., Fn. 4, S. 449.

¹¹ S. z. B. Janstová, K., K postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR – vybrané problémy [Die Position des Präsidenten in der Verfassungsordnung der Tschechischen Republik – Ausgewählte Fragen], in: Suchánek/Jirásková, Fn. 5, S. 175.

¹² Syllová, J., Kommentar zum Art. 27, in: Sládeček/Mikule/Syllová, Fn. 7, S. 228.

¹³ Wenn also die zuständige Kammer die Strafverfolgung des Abgeordneten, Senators oder Richters des Verfassungsgerichts ablehnt, ist die Strafverfolgung nur während der Ausübung der Funktion ausgeschlossen, nicht aber danach – wie es vor der Novelle war.

körperschaften (siehe Verfassungsgesetz Nr. 176/2001 Slg. zur Änderung des Verfassungsgesetzes Nr. 347/1997 Slg. über die Schaffung der höheren Gebiets selbstverwaltungs-körperschaften sowie das Verfassungsgesetz Nr. 135/2009 Slg. zur Änderung des Verfassungsgesetzes Nr. 347/1997 Slg. über die Schaffung der höheren Gebiets selbstverwaltungs-körperschaften).

2. Verfassungsgesetz Nr. 110/1998 Slg. über die Sicherheit der Tschechischen Republik – dieses Verfassungsgesetz reagierte auf das Hochwasser im Jahr 1997, welches die Notwendigkeit der Regulierung im Fall eines Notstands und den Mangel an verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Gewährleistung der Sicherheit der Tschechischen Republik aufzeigte. Es regelt den Not-, Ausnahme- und Kriegszustand und ermöglicht nach seiner Verhängung bestimmte Einschränkungen der Grundrechte sowie ein beschleunigtes Verfahren bei Gesetzentwürfen. Es ermöglicht auch eine Verlängerung der Wahlperiode um sechs Monate, wenn keine Wahlen durchgeführt werden können.

3. Verfassungsgesetz Nr. 515/2002 Slg. über das Referendum über den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union und zur Änderung des Verfassungsgesetzes Nr. 1/1993 Slg., Verfassung ČR – Die Verfassung ČR beinhaltet in Art. 2 Abs. 2 die Bestimmung, nach welcher ein Verfassungsgesetz feststellen kann, wann das Volk die Staatsgewalt direkt ausübt. Obwohl diese Bestimmung so auszulegen ist, dass der Verfassungsgeber die Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes voraussetzt, welches die Bedingungen und Voraussetzungen für die Durchführung eines Referendums definiert, wurde ein solches Verfassungsgesetz nicht verabschiedet. Die einzige Umsetzung dieser Verfassungsermächtigung bleibt so das Verfassungsgesetz über das Referendum über den Beitritt zur EU. Dies ist ein Gesetz zur einmaligen Anwendung und wurde mit der Durchführung des Referendums konsumiert und ist jetzt obsolet.

Die Restkategorie umfasst folgende sechs Rechtsvorschriften (die Verfassungsgesetze zur Änderung der Staatsgrenze müssen nicht näher erklärt werden; darum beschränken sich die Kommentare auf die Verfassungsgesetze über die Verkürzung der Wahlperiode):

1. Verfassungsgesetz Nr. 74/1997 Slg. zur Änderung der Staatsgrenze mit der Slowakischen Republik.

2. Verfassungsgesetz Nr. 69/1998 Slg. über die Verkürzung der Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses – es war ein sehr problematisches Verfassungsgesetz, das eine Verfassungskrise lösen sollte. Die politischen Repräsentanten kamen zu der Überzeugung, dass vorzeitige Wahlen notwendig sind. Obwohl die Verfassung ČR mehrere Möglichkeiten zur Auflösung der Abgeordnetenkammer zur Verfügung stellt, wurde nach dem Vorbild der Slowakischen Republik ein einmaliges ad-hoc-Verfassungsgesetz als Lösung gewählt, das einige Bestimmungen der Verfassung außer Kraft setzte. Diese Lösung erwies sich als sehr unglücklich. Die politische Krise wurde durch die vorzeitige Wahl bei Weitem nicht gelöst, da das Wahlergebnis wieder eine Pattsituation brachte, die zum sogenannten Oppositionsvertrag führte, welcher die politische Kultur und den Wettbewerb in der Tschechischen Republik erheblich verletzte.¹⁴ Dieses Verfassungsgesetz wurde von vielen Wissenschaftlern wegen seines angeblichen Widerspruchs zu dem materiellen Kern der Verfassung der Tschechischen Republik stark kritisiert,¹⁵ wurde aber nicht vor dem Verfassungsgericht angegriffen.

¹⁴ Näher zum Oppositionsvertrag und dessen Einfluss auf das politische Ambiente in der Tschechischen Republik *Tabery, E.*, *Vládneme, nerušit* [Wir regieren, bitte nicht stören], 2. Aufl., Praha 2008.

¹⁵ S. z. B. *Filip, J.*, *Zkrácení volebního období ad hoc* [Die Verkürzung der Amtszeit ad hoc], *Parlamentní zpravodaj* 12|1997, S. 132ff; *ders.*, *Rozpuštění Poslanecké sněmovny* [Die Auflösung der Abgeordnetenkammer], *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 1|1998, S. 48ff; *Holländer, P.*, *Materiální ohnis-*

3. Verfassungsgesetz Nr. 78/2004 Slg. über die Änderungen der Staatsgrenzen mit der Republik Österreich.

4. Verfassungsgesetz Nr. 633/2004 Slg. über die Änderung der Staatsgrenze mit der Bundesrepublik Deutschland.

5. Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Slg. über die Verkürzung der fünften Legislaturperiode der Abgeordnetenversammlung. Nach dem Misstrauensvotum für die Regierung von *Mirek Topolánek* im Frühjahr 2009 kam die politische Vertretung wieder zu dem Schluss, dass eine vorzeitige Wahl notwendig ist. Mit Anknüpfung an die Fachdiskussion zu diesem Thema und einer überzeugenden Begründung des Zwiespalts bei einer solchen Vorgehensweise mit dem materiellen Kern der Verfassung ČR wurde dieses Gesetz dem Verfassungsgericht vorgelegt und von diesem wegen Konflikts mit Art. 9 Abs. 2 der Verfassung ČR aufgehoben.¹⁶

6. Verfassungsgesetz Nr. 235/2012 Slg. über die Änderungen der Staatsgrenzen mit der Republik Österreich.

Was die vorgeschlagenen Änderungen angeht, die abgelehnt wurden oder noch im Gesetzgebungsverfahren sind, können als interessanteste erwähnt werden:

- Vorschläge für die Abschaffung des Senats, die sich auf die Jahre 1993-1996 beschränkten,
- Verfassungsgesetze, die die Verankerung eines Referendums vorsahen, ob in einmaliger Form (z. B. über den Beitritt zur NATO, über die Einrichtung der Radarstation, über die kirchlichen Restitutionen) oder in allgemeiner Form mit Bedingungen für die Durchführung eines Referendums,
- Vorschläge zur Reduzierung der großzügig verstandenen Immunität von Verfassungsfunktionären, insbesondere der Immunität der Mitglieder des Parlaments,
- Änderung zur präsidentiellen Regierungsform,
- die in letzter Zeit häufigen Vorschläge, welche das Nationale Kontrollamt und seine Befugnisse betreffen,
- die Einführung eines konstruktiven Misstrauensvotums,
- direkte Wahl der Bürgermeister.

Man kann sagen, dass die Vorschläge der Verfassungsgesetze über ein Referendum eine Reflexion des unerfüllten Art. 2 Abs. 2 der Verfassung ČR darstellen, der davon ausgeht, dass es ein Verfassungsgesetz über die Volksabstimmung zu geben hat.¹⁷ Ein Referendum symbolisiert nicht nur die Standardausstattung einer demokratischen Verfassung, sondern auch ein durch die Öffentlichkeit positiv bewertetes Element. Die tschechische Öffentlichkeit würde seine Verankerung begrüßen. Es überwiegt aber bisher die Abneigung der politischen Vertreter, die Befugnisse des Parlaments auf diese

ko ústavy a diskrece ústavodárce [Der materielle Kern der Verfassung und die Diskretion des Verfassungsgebers], *Právník* 4|2005, S. 313ff.

¹⁶ S. Erkenntnis des Verfassungsgerichts Az. Pl. ÚS 27/09. Dieses Erkenntnis, vor allem die Möglichkeit der Überprüfung der Verfassungsgesetze, wurde aber in der Fachliteratur ziemlich kritisch angenommen, s. z.B. *Kudrna, J.*, Počátek nového pojetí ochrany ústavnosti v České republice [Der Anfang eines neuen Konzepts des Schutzes der Verfassungsmäßigkeit in der Tschechischen Republik], *Acta Iuridica Olomouci* 7|2009, S. 344f; *Koudelka, Z.*, Zlaté tele ústavnosti [Das goldene Kalb der Verfassungsmäßigkeit], *Časopis pro právní vědu a praxi* 3|2010, S. 257ff; im Gegenteil wurde der Spruch zur Möglichkeit der Überprüfung unterstützt, z. B. *Tomoszek, M.*, Nezměnitelnost materiálního jádra ústavy jako řešení konfliktu ústavních hodnot [Die Unveränderlichkeit des materiellen Kerns der Verfassung als eine Lösung für den Konflikt der Verfassungswerte], *Časopis pro právní vědu a praxi* 4|2010, S. 325ff.

¹⁷ Vgl. *Moravec, O.*, Dynamika Ústavy České republiky [Die Dynamik der Verfassung der tschechischen Republik], http://www.iusetocietas.cz/fileadmin/user_upload/Vitezne_prace/Moravec.pdf, 25.6.2013.

Weise zu begrenzen. Die direkte Wahl des Präsidenten und die Durchführung der Kampagne zeugen jedoch davon, dass die oft zitierten Gründe gegen die Verankerung der Volksabstimmung, wie z. B. die Unreife der Gesellschaft, die Möglichkeit einfacher Beeinflussung der Öffentlichkeit durch Medien und deren leichter Missbrauch, in Tschechien doch ein Gewicht haben.¹⁸

In tabellarischer Form ist die thematische Verteilung der Gesetzesvorschläge wie folgt:

Regelungsbereich	Amtsperiode der Abgeordnetenkammer ¹⁹						Insgesamt
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	
Referendum	4/0	2/0	9/0	3/1	6/0	5/0	29/1
Gebietsselbstverwaltung	5/0	4/1	4/1	0/0	1/0	2/1	16/3
Staatsgrenzen	1/0	1/1	0/0	2/2	0/0	1/1	5/4
Amtszeit der Abgeordnetenkammer	0/0	2/1	0/0	1/0	2/2	0/0	5/3
Abschaffung des Senats	3/0	2/0	0/0	0/0	0/0	0/0	5/0
Immunität, Abgeordnete, Senatoren	0/0	3/0	3/0	1/0	5/0	6/1	18/1
Präsident	0/0	0/0	1/0	5/0	4/0	5/1	15/1
Gerichtliche Gewalt	0/0	0/0	3/0	1/0	0/0	0/0	4/0
Staatssicherheit	0/0	1/1	2/1	0/0	0/0	0/0	3/2
Menschenrechte	1/0	2/1	0/0	1/0	0/0	0/0	4/1
Völkerrecht	0/0	0/0	2/1	0/0	0/0	0/0	2/1
Wirtschaftliche Angelegenheiten	0/0	0/0	2/1	2/0	0/0	4/0	8/1
Komplexe Revisionen	0/0	0/0	3/0	1/0	0/0	1/0	5/0
Andere	2/0	0/0	0/0	1/0	2/0	1/0	6/0
Insgesamt	16/0	17/5	29/4	18/3	20/2	25/4	125/18

Tab. 1. Verarbeitet mithilfe der Datenbank www.psp.cz zum 8.6.2013. Als Anregung für diese Tabelle diente die Tabelle im Anhang der Publikation *Syllová, J., et al., Parlament České republiky* [Das Parlament der Tschechischen Republik], 2. Aufl., Praha 2008, S. 391.

2. Die formalen Verfassungsänderungen in der Slowakischen Republik (1993-2013)

In der Slowakei erfolgten seit der Verabschiedung der Verfassung insgesamt 142 Vorschläge für Verfassungsgesetze, 28 davon wurden akzeptiert. Darunter waren 11 Änderungen der Verfassung, 10 eigenständige Verfassungsgesetze und ihre Änderungen und

¹⁸ Näher zu den Vorschlägen der Verfassungsgesetze s. *Suchánek, J., Obecné referendum v České republice – soumrak parlamentarismu?* [Allgemeines Referendum in der Tschechischen Republik – Zwielicht des Parlamentarismus?], in: *Jirásková, V.* (ed.), *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky. Evropeizace ústavních systémů* [Die Auslegung der Verfassung der Tschechischen Republik und der Verfassung der Slowakischen Republik. Die Europäisierung der Verfassungssysteme], Praha 2007, S. 26ff.

¹⁹ Zur zeitlichen Abgrenzung der jeweiligen Amtsperioden der Abgeordnetenkammer s. Tab. 3.

schließlich 7 Verfassungsgesetze nicht normativer Natur (typisch z. B. die Verkürzung der Wahlperiode und Änderungen der Staatsgrenzen).

Die direkten Änderungen der Verfassung der Slowakischen Republik (im Folgenden Verfassung SR)²⁰ sind folgende:

1. Verfassungsgesetz Nr. 244/1998 Slg. zur Änderung und Ergänzung der Verfassung SR Nr. 460/1992 Slg. – diese Verfassungsänderung war absolut notwendig, um eine Verfassungskrise nach den Wahlen im Zusammenhang mit der Unfähigkeit eine neue Regierung zu bilden zu vermeiden. Die Verfassung SR in ihrer ursprünglichen Fassung verankerte die indirekte Wahl des Präsidenten durch den Nationalrat mit qualifizierter Dreifünftel-Mehrheit. Diese Anforderung erwies sich in der Praxis als sehr schwer zu erfüllen. Das Amt des Präsidenten konnte nach dem Ende der Amtszeit des ersten Präsidenten (März 1998) nicht auf verfassungsrechtlich vorgeschriebenem Weg besetzt werden. Das Problem der Wahl wurde erst durch eine Verfassungsänderung im Jahr 1999 (siehe unten) gelöst. Im Jahre 1998 drohte jedoch eine Verfassungskrise aus dem Grund, dass die Verfassung SR nicht die Situation vorsah, dass der Präsident nicht ernannt wird und auch keine Möglichkeit für den Übergang seiner Befugnisse auf einen anderen Verfassungsfunktionär bot, was insbesondere die Ernennung, Abberufung und Entgegennahme der Rücktrittserklärung der Regierung betraf. Es drohte, dass es nach den Wahlen im Jahr 1998 nicht möglich sein würde, eine neue Regierung zu ernennen. Daher wurde wenigstens eine Kurzänderung der Verfassung SR verabschiedet, was das mögliche politische Maximum infolge der polarisierten Situation im Parlament war. Diese sah vor, dass die Zuständigkeiten des Präsidenten bezüglich Ernennung, Abberufung und Rücktritt der Regierung an den Präsidenten des Nationalrats übergehen.²¹

2. Verfassungsgesetz Nr. 9/1999 Slg. zur Änderung und Ergänzung der Verfassung SR Nr. 460/1992 Slg. in der Fassung des Gesetzes Nr. 244/1998 Slg. – durch diese Änderung wurde in der Slowakei die direkte Wahl des Präsidenten eingeführt. In Folge einer politischen Konfrontation, die die indirekte Wahl mit qualifizierter Mehrheit verunmöglichte, führte dies zu der Tatsache, dass seit März 1998 das Präsidentenamt nicht besetzt wurde. Die direkte Wahl wurde jedoch stark von den Bürgern und meisten Parlamentsparteien unterstützt. Er wurde ein Zwei-Runden-System mit absoluter Mehrheit eingeführt, wobei die Kandidaten von einer Gruppe von 15 Abgeordneten oder 15.000 Wählern vorgeschlagen werden können. Die Möglichkeit der Abberufung des Präsidenten durch drei Fünftel der Mitglieder des Nationalrates SR wurde dadurch erschwert, dass die drei Fünftel der Abgeordneten die Volksabstimmung nunmehr nur initiieren können; der Abberufung muss über die Hälfte aller Wahlberechtigten zustimmen. Wenn die Wähler den Präsidenten nicht abberufen, beginnt für ihn eine neue Amtszeit und der Präsident löst den Nationalrat auf. Das Funktionieren dieses Mechanismus ist jedoch aufgrund der relativ niedrigen Wahlbeteiligung fast unrealistisch. Darüber hinaus brachte die Änderung eine kleine Minderung der Befugnisse des Präsidenten auf dem Gebiet der Exekutive (z. B. Teilnahme an den Sitzungen der Regierung, einige Akte müssen seitdem kontrasiert werden) und umgekehrt wurden seine Befugnisse als unabhängiger Schiedsrichter bei politischen Streitigkeiten etwas gestärkt (z. B. breitere Optionen zum Auflösen des Nationalrates, z. B. bei Konflikten mit der Regierung).

3. Verfassungsgesetz Nr. 90/2001 Slg. vom 23. Februar 2001 zur Änderung und Ergänzung der Verfassung SR Nr. 460/1992 Slg. – eine Änderung der Verfassung SR – diese Novellierung klärt die Fragen der Beziehungen zwischen dem nationalen und internationalen Recht und betrifft auch Fragen der europäischen Integration. Darüber hin-

²⁰ Verfassungsgesetz Nr. 460/1992 Slg., Verfassung der Slowakischen Republik, in der Fassung der weiteren Vorschriften.

²¹ *Orosz*, Fn. 2, S. 50f.

aus kam es zu Änderungen einer Reihe von Bestimmungen, was die Revision weniger zu einer Euronovelle in tschechischer Auffassung als zu einer umfassenden Revision des Verfassungstextes macht. Dies erklärt sich dadurch, dass die Koalitionsparteien über die Verfassungsmehrheit verfügten und derart in der Lage waren, eine Vielzahl von Verfassungsänderungen vorzunehmen. Der systematische Zugang zu dieser umfassenden Revision der Verfassung SR führte zu der Errichtung einer Kommission für die Revision der Verfassung, in der zumindest anfänglich Vertreter aller Fraktionen versammelt waren, und welche die Änderungen der Verfassung mit anderen Verfassungsbehörden, zentralen staatlichen Behörden, juristischen Fakultäten, den Wissenschaftsakademien, juristischen Organisationen und anderen Vereinigungen oder Organisationen beriet. Am Ende wurde der Vorschlag viel umfassender als die Koalition ursprünglich beabsichtigte, wovon auch die Endzahl der Änderungen in der Verfassung zeugt – es waren gerade 100. Die Änderungen können grundsätzlich in vier Bereiche unterteilt werden: 1. Die Beziehung zwischen nationalem und internationalem Recht (Übertragung von Kompetenzen, die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen, die vorbeugende Kontrolle der internationalen Verträge etc.), 2. Die Stärkung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung (Einrichtung der höheren Gebietsselbstverwaltungskörperschaften, Einführung der kommunalen Verfassungsbeschwerde), 3. Die Verstärkung des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten (Erweiterung der Möglichkeiten für die Einreichung einer Verfassungsbeschwerde, Errichtung des Institutes des Bürgerbeauftragten), 4. Die Vertiefung der Gewaltenteilung und Stärkung der Behörden, die dem Schutz der Rechte dienen (Stärkung der Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts der Slowakischen Republik und Erweiterung seiner Zuständigkeiten, Errichtung eines Gerichtsrates). Neben diesen Bereichen wurde auch eine Reihe von kleinen Änderungen durchgeführt, die zur Beseitigung der praktisch bestehenden Probleme führten, z. B. im Bereich der parlamentarischen Immunität, der Unvereinbarkeit von Funktionen, der Abschaffung der Abolition, der Verlängerung der Haft, der Präzisierung der Zuständigkeit des Nationalen Kontrollamtes usw.²²

4. Verfassungsgesetz Nr. 140/2004 Slg. zur Änderung der Verfassung SR Nr. 460/1992 Slg. – es war eine sehr kurze Änderung, die den Satz aufhob, dass die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu der Immunität nicht die zivilrechtliche Haftpflicht der Mitglieder berühren. Dies ist ein typisches Beispiel für eine sinnlose Intervention in die Verfassung, da unabhängig davon, ob dieser Satz in der Verfassung verankert war oder nicht, die Abgeordneten zivilrechtlich hafteten.²³

5. Verfassungsgesetz Nr. 323/2004 Slg. zur Änderung und Ergänzung der Verfassung SR Nr. 460/1992 Slg. – diese bündige Änderung verankert die Unvereinbarkeit der Funktionen als Mitglied des Nationalrates und zugleich als Mitglied des Europäischen Parlaments und überträgt dem Verfassungsgericht der Slowakischen Republik die Aufgabe, die Wahlen zum Europäischen Parlament zu überprüfen.

6. Verfassungsgesetz Nr. 463/2005 Slg. zur Änderung und Ergänzung der Verfassung SR Nr. 460/1992 Slg. – dies betraf das Nationale Kontrollamt: dessen Zuständigkeitsbereich wurde erweitert, so dass es über alle Finanzmittel wacht, die im Besitz der Gebietsselbstverwaltungskörperschaften sind, unabhängig davon, ob es sich um Mittel handelt, die in die übertragene Zuständigkeit fallen oder nicht. Das Verfassungsgericht erhielt die

²² Orosz, Fn. 2, S. 56ff.

²³ Diese Einsicht überwiegt auch in der slowakischen Doktrin – siehe z.B. Gaňa, S., Niekoľko úvah o poslaneckej imunite [Einige Überlegungen über die parlamentarische Immunität], *Justičná revue* 8-9|2006, S. 1151f; Lipšic, D., Poslanecká imunita [Parlamentarische Immunität], in: Orosz, L./Dobrovičová, G. (Hrsg.), 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6.-7. septembra 2007 [15 Jahre Verfassung der Slowakischen Republik. Sammelband der internationalen wissenschaftlichen Konferenz Košice 6.-7. September 2007], Košice 2008, S. 203f.

Befugnis zur Feststellung, ob im Einzelfall die Zuständigkeit des Nationalen Kontrollamtes gegeben ist.

7. Verfassungsgesetz Nr. 92/2006 Slg. zur Änderung und Ergänzung der Verfassung SR Nr. 460/1992 Slg. – durch diese Novelle wurde der Bürgerbeauftragte betraut, vor dem Verfassungsgericht einen Antrag zu stellen, ob irgendwelche Rechtsvorschriften gegen Grundrechte und Grundfreiheiten verstoßen. Die Novelle hatte zum Ziel, den Anwendungsbereich der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten auf die Gesamtheit der Verwaltungsführung zu erweitern, hat aber aufgrund eines ungeeigneten Änderungsvorschlags zu dessen Verengung geführt – auf Tätigkeiten, die im Widerspruch zu der Rechtsordnung stehen. Überdies hatte die Novelle zum Ziel, den Kompetenzbereich des Bürgerbeauftragten auf die Überwachung der sog. guten Verwaltung zu erweitern, führte aber aufgrund eines ungeeigneten Änderungsvorschlags zur Beschränkung des Kompetenzbereiches allein auf die rechtswidrigen Verwaltungstätigkeiten.

8. Verfassungsgesetz Nr. 210/2006 Slg. zur Änderung und Ergänzung der Verfassung SR Nr. 460/1992 Slg. – diese Änderung reagierte auf eine konkrete problematische Situation in der Verfassungspraxis (die Unmöglichkeit einer Verfolgung, wenn ein Abgeordneter gegen die Strafenordnung verstößt). Dieses Gesetz ergänzte die Verfassungsregelung der Abgeordnetenimmunität um den Satz, wonach es zulässig ist, eine Ordnungswidrigkeit zu verfolgen, wenn ein Gesetz dies vorsieht. Infolgedessen wurde jedoch das Gegenteil erreicht – nicht die beabsichtigte Verengung, sondern eine Erweiterung der Immunität, weil das Ordnungswidrigkeitengesetz zwar die Verfolgung von Abgeordneten erlaubte, die unter Alkoholeinfluss gegen das Gesetz verstoßen haben, ihnen jedoch keine Pflicht auferlegte, sich einem Alkoholtest zu unterziehen. Faktisch wurde diese Ordnungswidrigkeitsimmunität erst durch die Änderungen des Gesetzes Nr. 79/2012 Slg. (Gesetz über die Ordnungswidrigkeiten) beendet.²⁴

9. Verfassungsgesetz Nr. 100/2010 Slg. zur Ergänzung der Verfassung SR Nr. 460/1992 Slg. – diese Verfassungsänderung wurde als Voraussetzung für das Gesetz über den Herkunftsnachweis des Vermögens verabschiedet. Sie brachte in die Verfassung SR die Bestimmung, dass illegal erworbenes Vermögen nicht geschützt ist und dass bei solchen Gegenständen sogar eine verfassungsrechtlich an sich nicht zulässige Intervention in das Eigentumsrecht stattfinden kann (d.h. insbesondere die Notwendigkeit, seinen Ursprung zu beweisen – gemäß dem Gesetz Nr. 101/2010 Slg. über den Ursprungsnachweis des Vermögens). Die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung basierte in diesem Fall auf der Entscheidung des Verfassungsgerichts – Aktenzeichen Pl. ÚS 24/05-29, die die Wirksamkeit der vorherigen ähnlichen Gesetzesregelung wegen ihrer Verfassungswidrigkeit aufgehoben hatte.

10. Verfassungsgesetz Nr. 356/2010 Slg. zur Ergänzung der Verfassung SR Nr. 460/1992 Slg. – hierdurch wurde dem Präsidenten die Befugnis erteilt, nach der Demission der Regierung dieser bestimmte Kompetenzen zu übertragen, und gleichzeitig wurde die Gültigkeit bei der Ausübung bestimmter Zuständigkeiten dieser Regierung an die Zustimmung des Präsidenten geknüpft. Es war eine Reaktion auf den Misstrauensantrag gegen die Regierung von *Iveta Radičová* und die Verabschiedung des Verfassungsgesetzes Nr. 330/2011 Slg. über die Verkürzung der Wahlperiode des Nationalrates der Slowakischen Republik, als eine verfassungsrechtlich unvorhergesehene Situation des Interregnums bewältigt werden musste. Diese Lösung scheint jedoch völlig ungeeignet

²⁴ *Cibulka, L.*, Ohliadnutie sa na 20 rokov vývoja Ústavy SR [Rückblick auf 20 Jahre Entwicklung der Verfassung der Slowakischen Republik], in: *Jirásek, J.* (Hrsg.), *Ústava ve stínu politiky?* [Die Verfassung im Schatten der Politik?], Olomouc 2012, S. 85; näher zu der Verfassungswidrigkeit dieser Novelle s. *Balog, B.*, *Neústavný ústavný zákon – na príklade priestupkovej imunity poslancov parlamentu na Slovensku* [Verfassungswidriges Verfassungsrecht – am Beispiel der Verstoßimmunität von Abgeordneten des Parlaments in der Slowakei], in: *Jirásek, a.a.O.*, S. 41ff.

zu sein, da sie jegliche Kontrolle der Kabinettsitzungen seitens des Nationalrates ausschließt und die Regierung durch die Notwendigkeit der Zustimmung des Präsidenten auch bei Banalitäten unangemessen beschränkt.²⁵

11. Verfassungsgesetz Nr. 232/2012 Slg. zur Änderung der Verfassung SR Nr. 460/1992 Slg. – dieses reduzierte die prozessuale Immunität auf den Schutz nur gegen eine Freiheitsbeschränkung des Abgeordneten (d. h. Anforderung einer Zustimmung des Nationalrates zu einer Festnahme bzw. U-Haft des Abgeordneten), was de facto die völlige Aufhebung der prozessualen Immunität bedeutet. Die materielle Immunität blieb unberührt.

Eine weitere Kategorie bilden eigenständige Verfassungsgesetze und deren Änderungen, die einen Teil der Verfassungsordnung bilden. Es handelt sich hier um 10 Regelungen:

1. Verfassungsgesetz Nr. 119/1995 Slg. über die Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Ausübung der Funktion als Verfassungs- und höherer Staatsbeamter – es handelte sich um das erste eigenständige Verfassungsgesetz. Sein Ziel war es, die Korruption unter den hohen Verfassungsbeamten zu unterbinden. Diese wurden verpflichtet, ihre Funktionen, ihre Annahmen, Geschenke und etwaige Interessenkonflikte zu deklarieren. Die Mechanismen, die dadurch entstanden, bewiesen sich im praktischen Leben leider als unwirksam,²⁶ weswegen ein neues Gesetz verabschiedet wurde – Gesetz Nr. 357/2004 Slg. über den Schutz des öffentlichen Interesses bei der Ausübung der Funktion der Amtsträger.

2. Verfassungsgesetz Nr. 227/2002 Slg. über die Sicherheit des Staates in Kriegszeiten, im Kriegs-, Ausnahme- und Notzustand – dieses Verfassungsgesetz setzte die Verfassungsermächtigung zur Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes um, welches die Fragen des Krieges, des Kriegs-, Ausnahme- und Notzustands näher regelt. Diese Ermächtigung wurde in die Verfassung SR erst durch ihre Änderung im Jahre 2001 eingefügt. Früher beinhaltete die Verfassung SR nur eine sehr allgemeine Bestimmung über die Verabschiedung eines solchen Gesetzes. Es beinhaltet die Regelung bestimmter Ausnahmezustände, der Maßnahmen, die ergriffen werden können, die Eingrenzung der Funktionen der Verfassungsorgane bei solchen Zuständen, die Einsetzung einer Krisenregierung etc. Das verabschiedete Gesetz ist unnötigerweise sehr detailliert, was die Notwendigkeit hervorruft, dieses oft zu ändern, z. B. als Folge einer Änderung der normalen Gesetze. Dies bestätigt die Auffassung, dass in dieser Rechtsvorschrift ein Gebiet geregelt ist, welches gar nicht in ein Verfassungsgesetz gehört.²⁷

3. Verfassungsgesetz Nr. 113/2004 Slg. zur Änderung und Ergänzung des Verfassungsgesetzes Nr. 227/2002 Slg. über die Sicherheit des Staates in Kriegszeiten, im Kriegs-, Ausnahme- und Notzustand – diese Änderung berücksichtigte Änderungen aufgrund der Auflösung der Kreisämter und deren Ersetzung durch Bezirksämter.

4. Verfassungsgesetz Nr. 357/2004 Slg. über den Schutz des öffentlichen Interesses bei der Ausübung der Funktionen der Amtsträger – dieses Gesetz ersetzte das vorherige Gesetz über die Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Ausübung der Funktion als

²⁵ Näher siehe *Svák, J./Balog, B.*, Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie po slovenskej ústave [Recht und Politik oder eine vierstündige Wanderung der slowakischen Verfassung], in: *Jirásek*, Fn. 24, S. 23ff; *Orosz, L.*, Ústavné zmeny ako nástroj politiky [Verfassungsänderungen als Instrument der Politik], in: *Jirásek*, Fn. 24, S. 295f.

²⁶ *Orosz, L.*, Poznámky k novej právnej úprave konfliktu záujmov [Bemerkungen zu neuen Rechtsvorschriften über Interessenkonflikte], *Právny obzor* 11|2004, S. 1181.

²⁷ *Orosz, L.*, Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky v III. volebnom období (prehľad – dôsledky) [Die Verfassungsgebende Tätigkeit des Nationalrates der Slowakischen Republik in der III. Wahlperiode (Überblick – Analyse – Auswirkungen)], *Justičná revue* 10|2006, S. 1427.

Verfassungsbeamter. Die Hauptveränderung betraf die Subjekte, deren Kreis erweitert wurde. Weiter wurden ihre Pflichten neu definiert, die Vorgehensweise näher erläutert und die Sanktionen verschärft. Im allgemeinen kann man sagen, dass diese Änderungen ihr Ziel erreicht haben und die jetzige Rechtsregelung ein wenig effektiver ist als die vorherige, wenn auch manche Probleme überdauern.

5. Verfassungsgesetz Nr. 397/2004 Slg. über die Zusammenarbeit des Nationalrates der Slowakischen Republik mit der Regierung der Slowakischen Republik betreffend die Angelegenheiten der Europäischen Union – dieses Verfassungsgesetz ergänzte die slowakische Verfassungsordnung um eine standardisierte Regelung, die die Rolle des nationalen Parlaments in europäischen Angelegenheiten stärkt. Es geht um die Verpflichtung der Regierung und deren Mitglieder, den Nationalrat über die geplanten europäischen Rechtsvorschriften und andere Angelegenheiten betreffend die Mitgliedschaft der SR in der EU zu informieren, und weiter geht es um die Zuständigkeit des Nationalrates für die Regierung und deren Mitglieder verbindliche Stellungnahmen zu diesen Fragen zu verabschieden. Dieses Gesetz ist ziemlich bündig – es beinhaltet nur 4 Artikel und sein Regelungsgebiet hätte problemlos auch in den Verfassungstext eingegliedert werden können.

6. Verfassungsgesetz Nr. 545/2005 Slg. zur Änderung und Ergänzung des Verfassungsgesetzes Nr. 357/2004 Slg. über den Schutz des öffentlichen Interesses bei der Ausübung der Funktionen der Amtsträger – dieses Gesetz brachte eher technische Änderungen mit sich, bestimmte Formulierungen wurden präzisiert und die Aufzählung der Pflichtsubjekte wurde um ein paar öffentliche Funktionen erweitert. Die größte Veränderung war wahrscheinlich die Verankerung der Möglichkeit einer Revision, wenn es um Verfahren in Sachen eines Interessenkonfliktes bei dem Verfassungsgericht der Slowakischen Republik geht.

7. Verfassungsgesetz Nr. 566/2005 Slg. zur Änderung und Ergänzung des Verfassungsgesetzes Nr. 227/2002 Slg. über die Sicherheit des Staates in Kriegszeiten, im Kriegs-, Ausnahme- und Notzustand in der Fassung des Verfassungsgesetzes Nr. 113/2004 Slg. – diese Novelle brachte Änderungen mit sich, die aufgrund der Professionalisierung der slowakischen Armee nötig waren.

8. Verfassungsgesetz Nr. 181/2006 Slg. zur Ergänzung des Verfassungsgesetzes Nr. 227/2002 Slg. über die Sicherheit des Staates in Kriegszeiten, im Kriegs-, Ausnahme- und Notzustand in der Fassung der weiteren Vorschriften – diese Änderung ermöglichte die Auferlegung einer Arbeitspflicht zum Zweck der Gewährleistung der Gesundheitspflege in Ausnahmesituationen und weiter die Verkündung des Notzustands im Fall einer Pandemie.

9. Verfassungsgesetz Nr. 254/2006 Slg. über die Errichtung und Tätigkeit des Ausschusses des Nationalrates der Slowakischen Republik zur Überprüfung der Entscheidungen des Nationalen Sicherheitsamtes – in diesem Fall hat das Gesetz die Entscheidung des Verfassungsgerichts SR Aktenzeichen PL. ÚS 6/04 gebrochen, in der das Verfassungsgericht die Errichtung eines parlamentarischen Ausschusses für die Beilegung von Streitfällen um die Weise, wie eine Sicherheitsüberprüfung beendet wird, für verfassungswidrig erklärt hat. Die Abgeordneten waren mit dieser Entscheidung nicht zufrieden, weswegen sie inhaltlich fast das gleiche Gesetz noch mal verabschiedeten, welches jedoch von der Überprüfung durch das Verfassungsgericht SR ausgeschlossen ist. Diese Vorgehensweise verbunden mit der eingeführten Praxis der einmaligen Gesetze zur Verkürzung der Wahlperiode des Nationalrates löst aber Fragen aus, ob es nicht sinnvoll wäre, wenn das Verfassungsgericht SR nach dem Vorbild des tschechischen Verfassungsgerichts eine Doktrin des harten Kerns aufstellen sollte, wodurch ein Raum für die Überprüfung der Verfassungsgesetze und deren Eingriff in die Grundprinzipien der Verfas-

sung geschaffen wäre.²⁸ Dieses Verfassungsgesetz rief eine intensive Kritik in der Fachliteratur hervor²⁹ und wird allgemein als verfassungswidrig³⁰ oder sogar als Verletzung des Rechtsstaatsprinzips betrachtet.³¹

10. Verfassungsgesetz Nr. 493/2011 Slg. über die Haushaltsverantwortung – dank dieses Verfassungsgesetzes wurde ein Rat für Haushaltsverantwortung gegründet, welcher die Entwicklung der Schulden in der öffentlichen Verwaltung überwacht. Weiter hat es die Maximalgrenze für die Schulden der öffentlichen Verwaltung festgelegt – auf max. 50% des BIP. Bei der Überschreitung der 40%-Grenze des BIP werden bestimmte Haushalts- und politische Maßnahmen fällig, deren Ziel es ist, die Schulden zu senken. Es handelt sich aber eher um einen politischen bzw. Buchhaltungstext, der nicht in die Verfassungsordnung gehört.³²

Die letzte Kategorie bilden schließlich die Verfassungsgesetze nicht normativer Natur:

1. Verfassungsgesetz Nr. 70/1994 Slg. über die Verkürzung der Wahlperiode des Nationalrates der Slowakischen Republik,
2. Verfassungsgesetz Nr. 47/1996 Slg. über die Zustimmung zu den Änderungen der Staatsgrenze zwischen der Slowakischen Republik und der Tschechischen Republik,
3. Verfassungsgesetz Nr. 352/1997 Slg. über die Änderung der Grenze der Slowakischen Republik mit der Ungarischen Republik,
4. Verfassungsgesetz Nr. 332/1998 Slg. über die Verlängerung der Wahlperiode der Selbstverwaltungsorgane der Gemeinden, die in den Wahlen im Jahr 1994 gewählt wurden,
5. Verfassungsgesetz Nr. 160/2003 Slg. über die Zustimmung zu den Änderungen der Staatsgrenze zwischen der Slowakischen Republik und der Polnischen Republik,
6. Verfassungsgesetz Nr. 82/2006 Slg. über die Verkürzung der Wahlperiode des Nationalrates der Slowakischen Republik,
7. Verfassungsgesetz Nr. 330/2011 Slg. über die Verkürzung der Wahlperiode des Nationalrates der Slowakischen Republik.

Hier muss nicht jedes Gesetz einzeln kommentiert werden. Zu den Verfassungsgesetzen über die Änderung der Grenzen nur so viel: Es handelt sich um die gemeinsame tschechisch-slowakische Erbschaft aus den Zeiten der ersten Republik; das Prinzip beruht darauf, dass eine Staatsgrenze nur durch ein Verfassungsgesetz geregelt oder geändert werden kann (natürlich nach Erfüllung der international-rechtlichen Anforderungen). Die Verfassungsgesetze über die Verkürzung der Wahlperiode des Nationalrates SR stellen eine negativ bewertete Unart dar, denn diese Vorgehensweise ist nicht verfassungsrechtlich zugelassen. Das tschechische Verfassungsgericht hatte diese Lösung der Verfassungskrisen für verfassungswidrig erklärt (unter Bezugnahme auf Art. 9 Abs. 2 der Verfassung ČR – sog. Ewigkeitsklausel – im sog. Rechtsfall *Melčák*)³³. In der slowa-

²⁸ *Cibulka*, Fn. 24, S. 87.

²⁹ *Orosz*, Fn. 27, S. 1428f; *Vozár, J.*, Zákonodarné prešľapy [Die Fehler in der Gesetzgebung], *Právny obzor* 6|2008, S. 476.

³⁰ *Bröstl, A.*, O ústavnosti ústavných zákonov [Über die Verfassungsmäßigkeit der Verfassungsgesetze], in: *Masopust, Z./Jermanová, H.* (Hrsg.), *Metamorfózy práva ve střední Evropě* [Metamorphose des Rechts in Mitteleuropa], Plzeň 2008, S. 17.

³¹ *Svák, J./Cibulka, L.*, Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť [Verfassungsrecht der Slowakischen Republik. Der allgemeine Teil.], Bratislava 2008, S. 153.

³² *Filip, J.*, Ústava ve stínu politiky – pohled normativní a pozitivně právní [Die Verfassung im Schatten der Politik – eine normative und positivrechtliche Sicht], in: *Jirásek*, Fn. 24, S. 116.

³³ Entscheidung des Verfassungsgerichts ČR Az. Pl. ÚS 27/09.

kischen Rechtsprechung werden auch Stimmen laut, die nach einem ähnlichen Vorgehen des slowakischen Verfassungsgerichts rufen. Diese wurden jedoch noch nicht erhört.³⁴

Wenn die Verkürzung der Wahlperiode negativ betrachtet wird, wird umso mehr deren Verlängerung angeprangert, auch wenn es sich lediglich um ein paar Wochen handelt, wie im Falle des Verfassungsgesetzes Nr. 332/1998 Slg. Diese Vorgehensweise wird aber im Nachhinein als die einzig mögliche Lösung der Situation betrachtet, als einige Bestimmungen des Gesetzes Nr. 346/1990 Slg. über die Wahlen in die Selbstverwaltungsorgane der Gemeinden kurz vor der Durchführung der schon ausgeschriebenen Wahlen in die Selbstverwaltungsorgane der Gemeinden durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichts SR Aktenzeichen PL. ÚS 19/98 aufgehoben wurden, was dazu führte, dass die Gemeindewahlen nicht gültig durchgeführt werden konnten. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass es sich um eine flagrante Verletzung des Art. 30 Abs. 2 der Verfassung SR handelte.³⁵

³⁴ Cibulka, Fn. 24, S. 86f.

³⁵ Orosz, Fn. 2, S. 70.

In tabellarischer Übersicht ist die thematische Teilung der Gesetzesvorschläge wie folgt:

Regelungsbereich	Amtsperiode des Slowakischen Nationalrates/des Nationalrates SR ³⁶							Insgesamt
	10.	1.	2.	3.	4.	5.	6.	
Gesetzgebende Gewalt	2/0	0/0	0/0	1/0	0/0	1/0	1/0	5/0
Gebietsselbstverwaltung	0/0	0/0	2/1	0/0	0/0	0/0	0/0	2/1
Staatsgrenzen	0/0	2/2	0/0	1/1	0/0	0/0	0/0	3/3
Amtszeit des Nationalrates	3/1	4/0	2/0	4/1	0/0	1/1	0/0	14/3
Schutz des öffentl. Interesses	0/0	1/1	3/0	5/2	5/0	1/0	1/0	16/3
Immunität, Abgeordnete	0/0	0/0	1/0	9/3	8/0	3/0	3/1	24/4
Präsident	0/0	9/1	3/1	0/0	0/0	1/1	2/0	15/3
Amnestiaufhebung	0/0	0/0	4/0	1/0	2/0	1/0	0/0	8/0
Staatssicherheit	0/0	0/0	1/1	4/4	0/0	0/0	0/0	5/5
Menschenrechte	0/0	0/0	5/0	1/1	4/1	1/0	0/0	11/2
Völker- und Europarecht	0/0	0/0	0/0	2/1	4/0	1/0	1/0	8/1
Ökonomische Angelegenheiten	0/0	1/0	3/0	4/1	6/0	1/1	2/0	17/2
Komplexe Revisionen	0/0	0/0	1/1	1/0	0/0	0/0	0/0	2/1
Sonstige	1/0	0/0	2/0	2/0	4/0	1/0	2/0	12/0
Insgesamt	6/1	17/4	27/4	35/14	33/1	12/3	12/1	142/28

Tab. 2. Verarbeitet mithilfe der Datenbank www.nrsr.sk/dl/ zum 28.6.2013. Als Anregung für diese Tabelle dienten Tabellen für den Zeitraum bis 2009 in *Orosz*, Fn. 2, S. 92f.

III. Vergleich

Zuerst kann die Verfassungsdynamik aus quantitativer Sicht verglichen werden. Zusammenfassend betrachtet war die Entwicklung der Verfassung SR dynamischer, was, ohne weitere potenzielle Ursachen in Betracht zu ziehen, mit dem Einkammersystem in der Slowakei erklärt werden könnte, weil dieses System einen einfacheren Weg zur Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes bietet. Diese Argumentation wird aber durch die Tatsache gebrochen, dass die Zahl der vorgeschlagenen wie auch angenommenen Vorschläge für Verfassungsgesetze in beiden Ländern sehr ähnlich ist – mit der Ausnahme einer einzigen Amtsperiode (2002-2006). Zwischen 2002-2006 wurden in der Slowakei 35 Verfassungsvorschläge in den Nationalrat eingebracht und 14 davon verabschiedet, während in Tschechien von 18 Vorschlägen nur 3 verabschiedet wurden. Daraus folgt aber keine allgemeine Tendenz, weil in beiden Ländern die Zahl der verabschiedeten Verfassungsgesetze in anderen Amtsperioden mehr oder weniger gleich war – abgesehen von dem genannten Exzess, dessen Ursprung in der spezifischen Zusammensetzung des Nationalrates in dieser Periode zusammen mit einer politischer Sondersituation lag. Auf der anderen Seite zeigt die Zahl der vom Senat abgelehnten Vorschläge, dass – wenn in

³⁶ Zur zeitlichen Abgrenzung der einzelnen Amtsperioden des Slowakischen Nationalrates bzw. des Nationalrates SR s. Tab. 4.

Tschechien nur die Abgeordnetenversammlung über die Verfassungsgesetze entscheiden würde – die Zahl der verabschiedeten Gesetze viel höher wäre.³⁷

Tschechische Republik – Vorschläge für Verfassungsgesetze nach den Vorschlagenden

Vorschläge für Verfassungsgesetze (vorgeschlagen/angenommen)	Vorschlagender				Insgesamt
	Regierung	Parlamentarier	Senat	Kreisvertretung	
1. Amtsperiode (1993-1996)	3/0	13/0	0/0	0/0	16/0
2. Amtsperiode (1996-1998)	3/3	14/2	0/0	0/0	17/5
3. Amtsperiode (1998-2002)	8/3	18/1	2/0	1/0	29/4
4. Amtsperiode (2002-2006)	6/2	9/0	3/1	0/0	18/3
5. Amtsperiode (2006-2010)	1/0	14/1	4/1	1/0	20/2
6. Amtsperiode (2010-)	6/2	17/1	1/0	1/1	25/4
Insgesamt (1993-2013)	27/10	83/5	10/2	3/1	125/18

Tab. 3. Verarbeitet mithilfe der Datenbank www.psp.cz zum 8.6.2013. Die Anregung für diese Tabelle waren Tabellen im Anhang der Publikation *Syllová, J., et al., Parlament České republiky [Das Parlament der Tschechischen Republik], 2. Aufl., Praha 2008, S. 391f.*

Slowakische Regierung – Vorschläge für Verfassungsgesetze nach den Vorschlagenden

Vorschläge für Verfassungsgesetze (vorgeschlagen/angenommen)	Vorschlagender			Insgesamt
	Regierung	Parlamentarier	Ausschuss NR	
10. Amtsperiode Slowakischer NR (1992-1994)	1/0	5/1	0/0	6/1
1. Amtsperiode NR (1994-1998)	3/3	14/1	0/0	17/4
2. Amtsperiode NR (1998-2002)	3/1	24/3	0/0	27/4
3. Amtsperiode NR (2002-2006)	10/7	24/6	1/1	35/14
4. Amtsperiode NR (2006-2010)	1/1	31/0	1/0	33/1
5. Amtsperiode NR (2010-2012)	4/1	6/1	2/1	12/3
6. Amtsperiode NR (2012-)	0/0	12/1	0/0	12/1
Insgesamt (1993-2013)	22/13	116/13	4/2	142/28

Tab. 4. Verarbeitet mithilfe der Datenbank www.nrsr.sk/dl/ zum 28.6.2013. Die Anregung für diese Tabelle waren Tabellen für den Zeitraum bis 2009 in *Orosz, Fn. 2, S. 92f.*

Beim Blick in die Tabellen Nr. 3 und 4 kann man aus der vergleichenden Sicht ein paar interessante Erkenntnisse identifizieren. Ganz allgemein gilt, dass die parlamentarischen Vorschläge für Verfassungsgesetze keine große Erfolgsrate haben – 6% in Tschechien und 11% in der Slowakei. *Ladislav Orosz* weist jedoch treffend darauf hin, dass die Erfolgsrate deutlich steigt, wenn es sich um einen parlamentarischen Vorschlag handelt, der über ein breiteres politisches Spektrum geht, d. h. vorgeschlagen gemeinsam

³⁷ Zu der Rolle des Senats als Verfassungssicherung s. *Kysela, J., Senát jako pojistka ve světle navrhovaných změn Ústavy [Der Senat als eine Sicherung im Hinblick auf vorgeschlagene Verfassungsänderungen]*, in: *Dančák, B./Šimíček, V.* (Hrsg.), *Aktuálnost změn Ústavy ČR*, Brno 1999, S. 156f.

von den Abgeordneten sowohl der Koalition als auch der Opposition. Solche Vorschläge sind zu 71% erfolgreich.³⁸ Der erfolgreichste Vorschlagende ist sonst die Regierung, deren Vorschläge zu 37% in Tschechien und zu 59% in der Slowakei angenommen wurden.

Wenn wir die Auflistung der Vorschläge für Verfassungsgesetze in puncto Quantität und Erfolg vergleichen, können wir sehen, dass bis zum Jahre 2002 Tschechien leicht „führte“ – es wurden 62 Vorschläge eingebracht (gegenüber 50 in der Slowakei); deren Erfolg war aber auf beiden Seiten gleich, denn es wurden in dieser Zeit sowohl in Tschechien als auch in der Slowakei 9 Verfassungsgesetze verabschiedet. Der Umbruch kam zwischen 2002 und 2006, als die Abgeordnetenkammer in Tschechien ihre 4. Amtsperiode und der Nationalrat der Slowakischen Republik seine 3. Amtsperiode durchliefen. Im Nationalrat SR wurden fast doppelt so viele Vorschläge für Verfassungsgesetze gebracht, als es in Tschechien der Fall war (35 zu 18). Wichtig war aber, dass 14 slowakische Vorschläge erfolgreich waren (in Tschechien waren es nur drei). Während wir also feststellen konnten, dass sich die Situation in Tschechien nach 2002 im Bereich der Verfassungsänderungen beruhigte, was auch in der folgenden Legislaturperiode bestätigt wurde, kam es dagegen in der Slowakei zu einer wesentlichen Destabilisierung der Verfassungsordnung – in vier Jahren wurden mehr Verfassungsgesetze verabschiedet als in den vorigen 10 Jahren. Auch in den folgenden Legislaturperioden des NR war die Zahl der Vorschläge für eine Verfassungsänderung ziemlich hoch, wobei die Zahl der verabschiedeten Verfassungsgesetze deutlich zurückging – in den Jahren 2007 bis 2013 wurden nur fünf Verfassungsgesetze verabschiedet.

Das Maß der Präzisierung der in den Verfassungen und den Verfassungsgesetzen aufgenommenen Regelungen weist allgemein große Unterschiede auf. In der Tschechischen Republik sind diese viel weniger detailliert als in der Slowakei. Dies können wir gut an dem Beispiel der Verfassungsgesetze über die Sicherheit dokumentieren. Wenn auch beide Vorschriften gleich viele (13) Artikel beinhalten, hat der tschechische Text 756 Wörter, währenddessen der slowakische Text 4.348 Wörter enthält, was fast sechsmal so viel ist. Dieser Unterschied ist zwar extrem, ist aber im gewissen Maße auch bei dem Grundgesetzestext sichtbar. Nur zum Vergleich: Die Verfassung ČR hat insgesamt 5.638 Wörter, die Charta weitere 3.024, also zusammen 8.662 Wörter (inkl. Präambeln), während die Verfassung SR insgesamt 13.738 Wörter enthält, was fast 60% mehr ist als die tschechischen Vorschriften zusammen. Überhaupt die längste ist die Verfassung der Portugiesischen Republik, die mehr als 30.000 Wörter bilden. Wenn wir aber alle Teile der slowakischen Verfassungsordnung zusammen rechnen, kommen wir auch zu einem Ergebnis von weit über 20.000 Wörtern. Es ist auch die Tendenz zur Vergrößerung des Textumfangs sichtbar, wenn es zu Novellierungen bzw. zur Erlassung neuer Verfassungsgesetze kommt.³⁹

Die beiden Verfassungsordnungen haben sich auch gegenseitig beeinflusst. Man könnte sagen, dass sie sich am meisten ganz am Anfang unterschieden haben, im Moment der Entstehung beider Verfassungen (im Jahr 1992 und 1993). Die Verfassung SR unterschied sich vor allem dadurch, dass sie ziemlich detailliert war, einen Grundrechtskatalog beinhaltete sowie das Einkammerparlament und ein allgemeines Referendum verankerte (und daneben bestand eine ganze Reihe anderer kleiner Unterschiede). Nichtsdestotrotz wurden einige gemeinsame Grundmerkmale beibehalten, wie z. B. die parlamentarische Regierungsform, wenn auch mit verstärkter Position des Präsidenten, und die für die Dynamik der Verfassungsordnung wichtige polylegale Auffassung der

³⁸ Orosz, Fn. 2, S. 92.

³⁹ Filip, Fn. 32, S. 115.

Verfassung⁴⁰ (dies war schon bei der Verfassungsordnung auf dem tschechoslowakischen Gebiet seit der Österreichisch-ungarischen Monarchie ein charakteristischer Zug, der in fast allen nachfolgenden Verfassungen sowohl in der Tschechoslowakei als auch in dem selbständigen Slowakischen Staat im Jahre 1939 zu finden war).⁴¹

Die verabschiedeten Verfassungsänderungen führten beide Verfassungen in eine ähnliche Richtung, was auf der Ähnlichkeit der Erfahrungen bzw. des eingeschlagenen internationalen Kurses beruhte. In beiden Staaten musste eine sog. Euronovelle verabschiedet werden, beide Staaten mussten sich auf die Mitgliedschaft in der NATO vorbereiten, was auch bestimmte Verfassungsänderungen hervorrief. Ende der Neunzigerjahre zeigte sich, dass die Charta der Grundrechte und -freiheiten den Strafverfolgungsbehörden zu kurze Fristen brachte, was zu Komplikationen bei der Strafverfolgung führte, weswegen es in beiden Staaten zur Verlängerung der Festnahmedauer kam. In beiden Staaten führte zugleich die politische Situation dazu, dass es zu direkten Präsidentenwahlen kam. Es ist auch interessant, dass beide Länder ähnliche Lösungen fanden, was die Vorgehensweise und die Kandidatenaufstellung angeht, und dass es dabei nicht zu anderen Eingriffen weder in die Verfassungsordnung noch in die Befugnisse des Präsidenten kam.

Wenn wir die slowakische Novelle näher betrachten, die die direkte Präsidentenwahl einführt, so handelt es sich um eine ziemlich knappe Regelung, die der tschechischen fast gleich ist. Das System der Direktwahl ist in vielerlei Hinsicht dasselbe (Aufstellung der Kandidaten, Wahlsystem). Auch was die Verantwortung des Staatsoberhauptes betrifft, wurden in beiden Staaten kleine Änderungen vorgenommen, die aber keine grundsätzliche Auswirkung hatten. Weder das tschechische noch das slowakische Modell für die Abberufung des Präsidenten ist praktisch umsetzbar – denn in der Slowakei im Referendum die Zustimmung von über die Hälfte aller Wahlberechtigten zusammen zu bekommen, ist hinsichtlich der niedrigen Wahlbeteiligung eine unrealistische Anforderung, genauso wie die qualifizierte Mehrheit in beiden Kammern des tschechischen Parlaments nicht erreicht wird, um eine Verfassungsklage einzureichen.

Im Jahr 1999 wurde in beiden Staaten die Funktion des Ombudsmanns bzw. des Bürgerbeauftragten eingeführt – mit dem Unterschied, dass dies in der Slowakei direkt in der Verfassung verankert ist, währenddessen in Tschechien dafür ein einfaches Gesetz verabschiedet wurde. Ein anderer Bereich, der in der Slowakei verfassungsrechtlich und in Tschechien nur durch einfaches Gesetz geregelt ist, ist der Interessenkonflikt bei den öffentlichen Amtsträgern.⁴² Sowohl die tschechische als auch die slowakische Regelung sind im Prinzip inhaltlich fast gleich, wenn auch die slowakische trotz der Verankerung im Verfassungstext detaillierter ist.

In beiden Staaten wurde deutlich, dass die parlamentarische Immunität zu großzügig geregelt war – und in beiden Staaten kam es zu deren Einschränkung. Die ursprüngliche Auffassung der sog. lebenslänglichen Immunität (bei Ablehnung der Zustimmung zur Strafverfolgung ist die Verfolgung in dieser Sache für immer ausgeschlossen) war extrem weit, wahrscheinlich am weitesten in ganz Europa. Die Immunitätsverengung ist also auf jeden Fall positiv zu bewerten – in der Slowakei kam es dazu viel früher als in Tschechien. Heutzutage ist in der Slowakei die Immunität sogar nur auf die Festnahme und U-Haft beschränkt, wogegen es in Tschechien nur zur Einschränkung der Immunitätsdauer (auf die Amtszeit) kam.

⁴⁰ Die Verfassung SR beinhaltet zwar in dem Moment der Verabschiedung einen Grundrechtskatalog, es gibt aber trotzdem parallel die Charta der Grundrechte und -freiheiten, die ein Teil der slowakischen Verfassungsordnung ist. Weil die Verfassung SR noch in Zeiten der tschechoslowakischen Föderation verabschiedet wurde, musste sie auch die Existenz der föderalen Verfassungsgesetze akzeptieren.

⁴¹ *Orosz*, Fn. 2, S. 67.

⁴² Gesetz Nr. 159/2006 Slg. über den Interessenkonflikt, in der Fassung der späteren Vorschriften.

Aus der Sicht der eingebrachten Vorschläge ist bemerkenswert, dass der Fragenkreis der Immunität (zusammen mit anderen Aspekten der Mandatsausübung) zu dem am häufigsten vorgeschlagenen gehört (in Tschechien 18 Vorschläge, in der Slowakei sogar 24). Ein anderer in beiden Staaten gerne geänderter Bereich (beiderseitig 15 Vorschläge) ist die Regelung der Position des Staatsoberhauptes – ob es um die direkte Wahl, die Regulierung der Verantwortung, der Befugnisse oder der Beziehungen zu anderen Verfassungsorganen geht. Diese Vorschläge spiegeln sich schließlich in den Verfassungstexten – Verankerung der direkten Wahl – wider. In der Slowakei musste dazu noch durch eine Verfassungsänderung die Situation gelöst werden, dass die Position des Präsidenten gar nicht besetzt war. Die slowakische Neuregelung, was die Beauftragung der abdankenden Regierung angeht, war allem Anschein nach überflüssig, denn die Situation könnte auch anders gelöst werden; zudem störte diese Regelung nur das Gleichgewicht zwischen den Organen im parlamentarischen Regierungssystem, weil sie die Kontrolle der abdankenden Regierung durch das Parlament unmöglich machte.

In beiden Staaten zeigt sich, wie schwer definierbar die Position des Präsidenten im parlamentarischen Regierungssystem ist. Die für diese Regierungsform typische indirekte Wahl erwies sich als nicht funktionstüchtig – vor allem als Folge der Unfähigkeit der politischen Parteien zu kooperieren. In beiden Staaten wurde aber die direkte Wahl intensiv von den Bürgern unterstützt. Man könnte meinen, dass die Direktwahl auch im parlamentarischen Regierungssystem keine standardisierte Lösung ist. Aus vergleichender Sicht kann man behaupten, dass es eine ganze Reihe von Staaten mit parlamentarischem Regierungssystem gibt, in denen der Präsident direkt gewählt wird. Die reichen slowakischen (und bis jetzt eher kleinen tschechischen) Erfahrungen zeigen klar, dass es sich unter ihren jeweiligen Bedingungen um eine unglückliche Lösung handelt.

Das Problem der direkten Wahl liegt darin, dass dabei der Kandidat ein Programm präsentieren muss, welches die Wähler anspricht, wobei er im parlamentarischen Regierungssystem keine Zuständigkeiten besitzt, die ihm die Realisierung dieses Programms ermöglichen. Die Sehnsucht nach aktivem Wirken in der Politik führt den direkt gewählten Präsidenten zur extensiven Auslegung der Verfassung bzw. zum Nichtrespektieren der Balance zwischen den einzelnen Organen der Gewalt im parlamentarischen Regierungssystem. Wie schon der zweimal indirekt gewählte Präsident *Václav Klaus* bewies, muss dieses Phänomen nicht notwendig mit der direkten Wahl und Wahlversprechungen zusammenhängen. Auf der anderen Seite kann man sich schwer einen direkt gewählten Präsidenten vorstellen, der bereit wäre, seine Rolle nur auf einen „Kranzleger“ zu beschränken.

Ein weiteres gemeinsames Thema scheint die Amnestie zu sein. In der Slowakei wurde die von dem Ministerpräsidenten *Mečiar* ausgerufene Amnestie in Zeiten des unbesetzten Präsidentenamts diskutiert, denn diese Amnestie betraf Personen, die an der Entführung des Sohnes des ehemaligen Präsidenten *Kováč* beteiligt waren. Einen Zwiespalt in der Tschechischen Republik bildete die Amnestie, die im Januar 2013 u. a. die Strafverfolgungen beendete, die mehr als acht Jahre gedauert hatten, einschließlich schwerer Wirtschaftsstraftaten und Korruption. Diese umstrittene Amnestie wurde trotz der Notwendigkeit der Kontrasignierung nicht verhindert, denn der Ministerpräsident tauschte seine Unterschrift gerne dafür, dass der Präsident von seinem Vetorecht nicht Gebrauch macht, als es um die Steuergesetze ging, die die Regierung durchsetzen wollte.

Manche Verfassungsänderungen inspirierten auch den Gesetzgeber im anderen Staat (z. B. Verfassungsänderungsantrag in Tschechien zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister nach slowakischem Vorbild), andere hatten eine Verfassungsänderung eher vergrault (z. B. führte die Gründung des Richterrates in der Slowakei zu einer Einkapselung der Justiz und brachte viele praktische Probleme mit sich, so dass in der tschechischen öffentlichen Diskussion über die Notwendigkeit der Justizreform und die Stär-

kung der unabhängigen Gerichtsbarkeit das Modell des Richterrates in Verbindung mit den slowakischen Erfahrungen eher negativ bewertet wurde).

Bei einer Gesamtschau scheint es, dass weder das tschechische noch das slowakische Verfassungssystem sehr rigide wären, wenigstens was ihre faktische Stabilität betrifft.⁴³ In Tschechien hat sich das Verfassungsgericht gegen die rechtswidrigen Eingriffe in die Verfassung ČR gestellt, und zwar derart, dass es durch entsprechende Auslegung der Ewigkeitsklausel seine Berechtigung ableitete zu prüfen, ob die vom Parlament verabschiedeten Verfassungsgesetze im Einklang mit dem materiellen Kern der Verfassung sind.⁴⁴ Es hat sogar in der Streitsache *Melčák* das Verfassungsgesetz über die Verkürzung der Wahlperiode der Abgeordnetenkammer aufgehoben, welches seiner Auffassung nach eine Regeländerung während des angefangenen Spiels bedeutet, was mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar ist. Man kann der slowakischen Verfassung nur wünschen, dass das slowakische Verfassungsgericht einen Weg findet, wie es die Verfassungsgesetze überprüfen kann. Die slowakische Verfassungspraxis zeigt eindeutig, dass sich der Nationalrat seiner Überlegenheit bewusst ist und diese zur Verabschiedung evident „verfassungswidriger“ Verfassungsgesetze missbraucht (wie z. B. das Verfassungsgesetz über die Errichtung des Ausschusses zur Überprüfung der Entscheidungen des Nationalen Sicherheitsamts, aber auch die Gesetze zur Verkürzung der Wahlperiode des Nationalrates oder zur Verlängerung der Amtsperiode der Organe der Gebietsverwaltung).

IV. Resümee

Bei der Gesamtbewertung der tschechischen und der slowakischen Verfassungsentwicklung seit dem Zerfall der Föderation kommt man zum Schluss, dass es eine bemerkenswerte Ähnlichkeit in vielen Fragen gibt, was wahrscheinlich auch auf dem intensiven gegenseitigen Einfluss beider Systeme beruht. Eine Reihe problematischer Angelegenheiten stellt die Erbschaft des föderalen bzw. noch früheren Verfassungssystems dar, welches in beiden Staaten eigene Lösungen erzwang. Es ist aber sichtbar, dass diejenigen Verfassungsänderungen überwiegen, deren Durchführung gar nicht nötig war, denn man hätte die jeweilige Situation auch anhand der vorhandenen Verfassungsmechanismen lösen können. Als Beispiel für alle kann man die Verankerung der direkten Präsidentschaftswahl oder die Verfassungsgesetze zur Verkürzung der Wahlperiode erwähnen.

Etwas besser steigt bei diesem Vergleich die Tschechische Republik aus, wo nicht so viele Verfassungsgesetze verabschiedet worden sind und überhaupt unter den Staaten Mittel- bzw. Osteuropas eine niedrigere Dynamik der Verfassungsänderungen festzustellen ist.⁴⁵ Man muss auch würdigen, dass wenn schon Verfassungsgesetze verabschiedet wurden, dann meistens in einer Form, die der obersten Rechtsvorschrift entspricht – es handelte sich um ziemlich allgemeine Regulierungen, die bei Gesetzesänderungen nicht novelliert werden mussten (wie es der Fall in der Slowakei ist). Eine wichtige Rolle spielte dabei das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik, welches das Limit festgelegt hat, welches das Parlament im Verfassungsgesetz verankern kann, und sich zugleich als Schutzpatron der Verfassung sieht.

⁴³ *Sylová, J.*, Souvislosti a následky nedostatečné rigidity Ústavy ČR [Der Kontext und die Folgen der ungenügenden Rigidität der tschechischen Verfassung], in: *Dančák/Šimíček*, Fn. 37, S. 37.

⁴⁴ Näher dazu s. *Filip, J.*, Kommentar zum Art. 83, in: *Filip, J. et al.*, Ústava České republiky. Komentář [Verfassung der Tschechischen Republik. Kommentar], Praha 2010, S. 1017ff.

⁴⁵ *Suchánek, R.*, Patnáct let zákonodárné moci v samostatné České republice [Fünfzehn Jahre der gesetzgebenden Gewalt in der unabhängigen Tschechischen Republik], in: *Suchánek/Jirásková*, Fn. 5, S. 144.

Andererseits kann man nicht alle verabschiedeten Verfassungsgesetze negativ betrachten. In beiden Staaten wurde eine Reihe von Änderungen durchgeführt, die notwendig waren, sei es um die internationalen Beziehungen zu vertiefen, bestimmte Ausnahmesituationen zu lösen oder konzeptionelle Fehler zu beseitigen, die bei der Schaffung des originalen Verfassungstextes entstanden.

Ein sehr interessanter Trend in beiden Staaten ist die Einreichung von Verfassungsänderungsanträgen ohne wirkliche Chance zu deren Verabschiedung. Manche Vorschläge sind schon „Evergreens“ geworden.⁴⁶ Solche werden am Anfang jeder Legislaturperiode vorgelegt, wie z. B. das Verfassungsgesetz über die Volksabstimmung (das Referendum betreffen überhaupt die meisten Vorschläge – diese Vorschläge bilden mehr als 23% aller Vorschläge für eine Verfassungsänderung). Die politischen Parteien oder auch einzelne Parlamentarier versuchen sich auf diese Weise bei den Wählern „billig“ beliebt zu machen oder politische Punkte zu sammeln.

Ein weit ernsthafteres Phänomen sind sog. „Neurosen“, also voreilige Lösungen eventueller Verfassungskrisen, die nicht durchdacht sind. Diese sind im Endeffekt unnütz und verkomplizieren nur die Situation und destabilisieren das Verfassungssystem. Sie sind ein Ausdruck ungenügenden Respekts der Verfassung gegenüber, des Machtrausches, welchem die Politiker gerne erliegen. Vielleicht ist der Grund dafür, dass weder die tschechische noch die slowakische Verfassung im Referendum vom Volk verabschiedet wurde, was meiner Meinung nach heutzutage schon Standard ist. Zusätzlich bringt eine Volksabstimmung noch besser den Charakter der Verfassung als eines gesellschaftlichen Vertrags zum Ausdruck. Man kann vermuten, dass, wenn auch jedes Verfassungsgesetz im Referendum verabschiedet werden müsste, dies eine deutliche Beschränkung der Eingriffe in die Verfassung mit sich bringen würde. Dies würde die Entstehung einer Respektkultur gegenüber der Verfassung ermöglichen; die politische Repräsentation wäre gezwungen, die Probleme durch Verfassungsauslegung zu lösen und nach den verankerten Verfassungsregeln zu spielen und diese nicht nach Bedarf zu ändern. Nur so kann die Verfassung ihre Aufgabe als oberste Rechtsvorschrift und Gipfel der Pyramide der Rechtsnormen erfüllen.

⁴⁶ Die Terminologie, die die Vorschläge der Verfassungsgesetze u. a. in „Evergreens“ und „Neurosen“ unterteilt, beruht auf dem Vortrag von Prof. *Pavel Holländer* in Olomouc am 13.5.2010.