



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI - Paper 7/99

**Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts in der Tschechischen
Republik nach dem Beitritt zur Europäischen Union
- Verfassungsrechtliche Aspekte der Öffnung der Staatlichkeit**

*Vortrag von Prof. Dr. Jiri Zemánek, Karls-Universität Prag,
am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht
der Humboldt-Universität zu Berlin, 21.10.1999¹*

¹ Bearbeitet von Dr. Frank Hoffmeister, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Berlin.

1

I. Einleitung

Zur Einleitung sei erwähnt, dass mich drei Beweggründe zur Wahl dieses Themas veranlasst haben: der wissenschaftliche Enthusiasmus, die zunehmend spannende Aktualität des kommenden Beitritts der Tschechischen Republik zur Europäischen Union, und ein Motiv, das sich vielleicht am besten durch die Paraphrase des Bonmots "Die Politik ist eine zu ernste Sache, als dass sie nur den Politikern anvertraut werden könnte" ausdrücken lässt: "Der Beitritt zur Union ist eine zu ernste Sache, als dass sie nur den Politikern anvertraut werden könnte..." Denn wie kann man erwarten, dass die Öffentlichkeit in den alten Mitgliedsländern, die im Verlaufe der Ratifizierung des Beitrittsabkommens Einfluss auf die Aufnahme der Tschechischen Republik haben wird, den Versprechungen unserer Politiker glaubt, wenn sie oftmals nicht einmal den eigenen Politikern glauben kann?! Auch die Unterstützung des Beitritts von Seiten der tschechischen Öffentlichkeit wird angesichts des starken wirtschaftlichen Drucks aufgrund der vollständigen Öffnung der Märkte für die europäische Konkurrenz nicht ungeteilt sein. Wie der bisherige Verlauf der Beitrittsverhandlungen zeigt, sind sich die europäischen Unterhändler – offensichtlich bisher im Unterschied zu den tschechischen – dieser Bedingung bewusst.

1. Fragestellung

- 2 Die Tragweite der Änderungen, die der EU-Beitritt für das Rechtssystem neuer Mitgliedstaaten hervorbringt, überschreitet den Rahmen der Rechtsannäherung aufgrund der Verpflichtungen aus dem Europaabkommen. Die Übernahme des "acquis" der Union, die in den Kopenhagener Kriterien (1993) und den vertraglichen Beitrittsbedingungen (Art. 49 EUV) gefordert wird, bedeutet neben der Übernahme des normativen Inhalts der Bestimmungen des Primär- und Sekundärrechts und der Identifikation mit den Zielen der politischen und der Währungsunion auch das Aneignen der strukturellen Grundsätze für die Implementierung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen. Diese Grundsätze betreffen zum einen die Art und Weise sowie die Folgen einer mangelhaften Umsetzung der EU-Richtlinien in das innerstaatliche Recht (Grundsatz der Verantwortung des Staates), zum anderen deren praktische Erzwingung, d.h. die Auslegung und Anwendung des EU-Rechts

durch die innerstaatlichen Organe der öffentlichen Gewalt (Grundsatz der unmittelbaren Anwendbarkeit/Geltung des Gemeinschaftsrechts und dessen Anwendungsvorrang). Die ordentliche Implementierung der Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht wird deshalb auch einen Eingriff in die Grundprinzipien des Funktionierens der einzelnen Bestandteile der Staatsgewalten bedeuten. Legislative, Exekutive und Judikative werden teilweise ihre Stellung als ausschließliche Träger der hoheitlichen Gewalt verlieren. Außerdem führt die Implementierung des EU-Rechts auch zur Stärkung der Unabhängigkeit (ggf. Entstehung) neuer Staatsorgane auf dem Gebiet der Aufsicht und Kontrolle (besonders im Bereich des Wettbewerbsrechts). Der Eingriff in das Funktionieren der Staatsgewalt erschöpft sich dabei nicht nur in der institutionellen und prozeduralen Anpassung der Staatsorgane. Es wird ganz bestimmt auch zu tiefen Veränderungen der Arbeitsvorgänge sowie der Betrachtungs- und Entscheidungsweise der Mitarbeiter dieser Organe und der staatlichen Funktionäre kommen. Dem muss auch der Inhalt, die Form und die Methode ihrer Auswahl und Vorbereitung zur Erfüllung der angegebenen Aufgaben untergeordnet werden.

2. Die Union als Verfassungsgemeinschaft: eine Herausforderung für die Mitgliedstaaten

- 3 Die Grunddimension der an die Mitgliedstaaten in der Union gestellten Anforderungen ist eine offene Staatlichkeit. Falls die Aufgaben, die ein moderner Staat sicherstellen muss, seine eigenen Möglichkeiten überschreiten, falls sie nur bei seiner vollen Einbindung in den Integrationsprozess auf übernationaler Ebene zu bewältigen sind, bleibt im Endergebnis nichts anderes, als die "etatistische" Auffassung des Verfassungsstaates zugunsten der Anerkennung seiner überstaatlichen Bedingtheit zu schwächen². Eine solche "kooperative" Auffassung des Verfassungsstaates bedeutet nicht nur die Selbstbegrenzung bei der Ausübung der staatlichen Souveränität, sondern auf der anderen Seite auch die Öffnung zu deren gemeinsamer Ausübung im internationalen bzw. staatsübergreifendem Maßstab. Der Verlust der ausschließlichen Position des Staates bei der Ausübung einiger souveräner Rechte sollte deshalb durch seine verfassungsmäßige Verpflichtung, die neuen Möglichkeiten beim Aufbau der Union zu nutzen, kompensiert sein. Im Interesse der

² Jürgen Schwarze, Die überstaatliche Bedingtheit des Staates, EuR 1/1993, S. 39ff.

Bewährung des Gleichgewichts der Macht durch die Union und die Mitgliedstaaten ist ein direkter Einfluss des Gemeinschaftsrechts innerhalb des Verfassungsraums des Mitgliedstaates (also gewissermaßen seiner Europäisierung) durch eine schrittweise Unterwerfung der Entscheidungsvorgänge in der Union an die Prinzipien eines demokratischen Rechtsstaates (also durch ihre Konstitutionalisierung) in gewisser Weise auszugleichen.

- 4 Das auf die Staatsverfassungen der Mitgliedsstaaten und die vertragliche Verfassung EG/EU gestützte Verfassungssystem wurde von Anfang an als ein zweistufiges (multipolares) Verfassungssystem praktiziert³. Angesichts der fortschreitenden Entwicklung dieser Beziehung beginnt man, eher von einer "Verfassungsgemeinschaft" als von einer "Staatengemeinschaft" zu sprechen⁴, Ob sich in ihr der Einflusssschwerpunkt auf die Seite der Union verschiebt und die bisher entscheidende Stellung der Mitgliedstaaten als "Herren der Verträge" schwächer wird, wird davon abhängen, ob sich die Union einmal die Integrationsrechtsmacht gibt, d.h. die Ermächtigung, sich - unabhängig vom Willen der Mitgliedstaaten - weitere Integrationsziele zu geben ("Kompetenz-Kompetenz"). Obwohl man Anzeichen in dieser Richtung in den Mitgliedstaaten der Union z.B. in der Lösung der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit des Rechts der Welthandelsorganisation (GATT/WTO) wahrnehmen kann, in der die Gemeinschaft Mitglied ist, schiebt die Mehrheitsmeinung aus verständlichen Gründen dieses Problem unter Hinweis auf die bisher nicht ausgeschöpften Möglichkeiten des *status quo* beiseite.

3. Die Übertragung von Hoheitsrechten an die Gemeinschaft

- 5 Wenn die Beitrittsländer potentiell mit der Notwendigkeit konfrontiert sind, eine Vorschrift für die Annahme der aus ihrer zukünftigen Mitgliedschaft in der Union hervorgehenden Verpflichtungen zu schaffen, ist es nur natürlich, dass sie zuerst eine geeignete Modelllösung in den alten Mitgliedstaaten suchen. Besondere Aufmerksamkeit gilt vor allem den Staaten, die im Zusammenhang mit dem Beitritt zur Union oder bei Gelegenheit der Ratifizierung der Revisionsverträge Änderungen in ihren Verfassungen durchgeführt haben.

³ Thomas Oppermann auf der Konferenz zum 50. Jubiläum der deutschen Verfassung, Berlin 14. - 15. Mai 1999.

⁴ Ingolf Pernice, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 1998, Art. 23, Rn. 22.

- 6 Die Analyse der sog. Integrationsklauseln zeigt ein sehr vielfältiges Bild: Es gibt einen Staat, in dem keine Änderungen vorgenommen wurden (Finnland). Andere formulierten Bestimmungen über die Einschränkung der Souveränität oder die Übertragung der Rechtsvollmachten (Belgien, Dänemark u.a.), wiederum andere machten einen solchen Schritt davon abhängig, dass die Union gleichwertige Werte respektiert (Deutschland, Schweden, Griechenland). Schließlich hielten einige Staaten eine Novellierung ihrer Verfassung für nötig, um die durch die Gründungsverträge der EG/EU herbeigeführten Änderungen zu akzeptieren (Irland/Österreich).
- 7 Eine einzige Empfehlung gibt es also nicht und die Lösung wird von der Situation in den einzelnen beitretenden Ländern abhängen. Die Lage kompliziert sich zusätzlich durch zwei Dinge: einerseits ist die Entwicklung der Union schon in mittelfristiger und hauptsächlich in langfristiger Perspektive schwer abschätzbar, weil es an institutioneller Vorstellungskraft mangelt und die Ziele nicht greifbar sind (siehe z.B. die Konzepte "an ever closer Union", "Bundesstaat Europa"); andererseits muss die bisherige Unvollkommenheit der gesellschaftlichen Transformation in ihren eigenen Ländern bedacht werden, wie sie sich in verschiedenem Maße auch in ihren häufig wenig ausgereiften neuzeitlichen Verfassungsentwicklungen niederschlägt. Diesbezüglich kann die in der 1997 angenommene polnische Verfassung enthaltene Integrationsklausel (Art. 90) als die im großen und ganzen unter den mittel- und osteuropäischen Staaten bisher als am weitesten gehende Lösung bewertet werden. Man kann sie - im Bewusstsein der möglichen weiteren Entwicklung der Union - trotzdem als gewagt bezeichnen. Als erstaunlicherweise sehr pro-europäisch geben sich die neuen Verfassungen Kroatiens (1990, Art. 133 II), Mazedoniens (1991, Art. 120) und auch Russlands (1993, Art. 179), also von Staaten, deren Beitrittsperspektive zur Union - wenigstens derzeit - verschwindend gering ist.

II. Beitrittsbedingte Verfassungsänderungen in der Tschechischen Republik

1. Die gegenwärtige Rechtslage

- 8 Kehren wir jedoch zum Kern unseres Themas zurück, also der Situation in der Tschechischen Republik. Dieses Land gehört zu den heute wenigen ehemaligen kommunistischen Staaten, die es bisher nicht geschafft haben, sich - wenn wir über die

offenen Staatlichkeit als Voraussetzung der Erfüllung der Mitgliedschaft in der Union sprechen - von der isolationistischen Konzeption der eigenen Rechtsordnung freizumachen, die bis auf ganz vereinzelte Ausnahmen ihre direkte Verbindung mit dem internationalen Recht leugnet⁵.

a) Begrenzte innerstaatliche Wirkung von Völker- und Gemeinschaftsrecht

- 9 Die Argumente, mit denen die Abgeordnetenkammer des Parlaments im Frühling 1999 den Regierungsentwurf zur Änderung der Art. 1 und 10 der tschechischen Verfassung (Parlamentsdrucksache Nr. 208) schon in der ersten Lesung abgelehnt hat, zeugen von einer tieferen Verwurzelung der Praktiken des Vor-Wende-Regimes, als man dies nach fast zehn Jahren demokratischer Entwicklung erwarten würde. Das letzte Regime hat sich - aus politisch-ideologischen Gründen - bewusst und grundsätzlich dem Einfluss des Völkerrechts im innerstaatlichen Raum entzogen, obwohl es damit die Erfüllung seiner vertraglich übernommenen Verpflichtungen bedrohte. Nachdem das demokratische Tschechien einer beachtlichen Zahl internationaler Verträge und internationaler Organisationen beigetreten ist, ist das weitere Festhalten an diesen Positionen untragbar. Der Staat muss das Interesse an einer ehrlichen Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen *bona fide* deutlich deklarieren. Aus den abgeschlossenen Verträgen gehen für die innerstaatlichen Organe Verpflichtungen hervor, die diese Organe erfüllen müssen, wobei ihnen die Verfassung dazu nicht den notwendigen Raum gewährt. Noch spürbarer ist diese Situation, wenn ein internationaler Vertrag einzelnen außerhalb der Ebene der Grundrechte und -freiheiten konkrete Rechte verleiht. Der Begünstigte kann sich in der Regel nicht direkt auf dieses Recht berufen, außer es würde zu seiner Durchführung noch eine innerstaatliche Vorschrift verabschiedet. Eine direkte innerstaatliche Wirkung haben noch nicht einmal die verpflichtenden Normen des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts, im Unterschied z.B. zu der deutschen (Art. 25), polnischen (Art. 9) oder der neuen Schweizer Verfassung (Art. 9).

b) Die mangelnde Verfassungsöffnung

⁵ Vgl. die Kritik von *Jiri Malenovský*, Kommentierter Entwurf der Artikel der Verfassung der Tschechischen Republik, die deren Verhältnis zum Völkerrecht regeln, *Právník* ("Jurist") 5/1999, S. 385 ff..

- 10** Die zweite, im Kontext unseres Themas bedeutende Änderung der Tschechischen Verfassung, behandelt die Frage ihrer Ergänzung um die Bestimmungen, die den notwendigen Raum für den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union schaffen würden. Hier muss zunächst angeführt werden, dass die heutigen völkerrechtlichen Beziehungen unseres Landes mit der EG/EU vom Europa-Abkommen über die Assoziierung (Mitteilung Nr. 7/1995 Slg.) als einem klassischen völkerrechtlichen Instrument der gegenseitigen Zusammenarbeit ohne überstaatlicher Elemente bestimmt ist, das keinen akuten Bedarf für eine Verfassungsänderung in der Tschechischen Republik hervorruft. Das Europaabkommen legt weder unmittelbare Wirkungen und Vorrang des Rechtes der Union (Acquis) vor dem Recht der Tschechischen Republik fest (im Unterschied zum Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum EG-EFTA), noch eine obligatorische Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs auf dem Gebiet der Tschechischen Republik. Die Verpflichtungen zur Annäherung des Rechts betreffen nicht das Verfassungsrecht. Im Unterschied zum ungarischen Verfassungsgericht (Urteil vom 22.6.1998) hatte das tschechische Verfassungsgericht bisher keine Gelegenheit, sich mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der sog. Durchführungsregeln für den Wettbewerb zu befassen, die vom Assoziationsrat zur Implementierung der Bestimmungen der Europa-Abkommen angenommen wurden. Art. 64 Abs. 2 der Europa-Abkommen, Art. 2 der Durchführungsregeln tragen nämlich (den Organen der Nichtmitgliedstaaten!) auf, alle Praktiken zu beurteilen, die zu Wettbewerbsregeln des Gemeinschaftsrechts im Widerspruch stehen. Hier wird folglich eine spezifische Verpflichtung zur unmittelbaren Anwendung der Rechtsnormen der EG (einschließlich der relevanten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes) normiert. Das ungarische Verfassungsgericht hat diese Regeln (genauer gesagt, den betreffenden ungarischen Inkorporationsakt) als verfassungswidrig angesehen, weswegen sie bisher nicht in Kraft getreten sind. Für die Verfassungsmäßigkeit des Art. 64 Abs. 2 EA würde aber sprechen, dass die Durchführungsregeln vom Assoziationsrat aufgrund eines internationalen Vertrages angenommen wurden, der unter der Kontrolle der Verfassungsorgane in innerstaatliches Recht inkorporiert worden war.
- 11** Unter Berücksichtigung der ungarischen Erfahrungen ist allerdings klar ersichtlich, welches Problem gerade wegen der bestehenden Mängel einer allgemeinen

innerstaatlich unmittelbaren Anwendung des Europa-Abkommens entsteht, wenn das Wettbewerbsgesetz (Gesetz Nr. 63/1991 Slg.) keine geeignete Inkorporationsklausel enthält.

2. Die Erforderlichkeit einer Verfassungsreform in der Tschechischen Republik

- 12** Die Verfassungsreform muss wenigstens eine Stütze bieten für
- 13** 1) die Verlagerung eines Teils der souveränen Befugnisse auf die Union und
- 14** 2) die Auswirkungen des Rechts der Union im innerstaatlichen Recht.
- 15** Es ist nicht angebracht, bis zum Abschluss des Beitrittsvertrages mit der Schaffung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Eingliederung der Tschechischen Republik in die EU zu warten. Es wäre im Gegenteil ein großer Vorteil der rechtzeitigen Reformen, legislative Lösungen zu beschleunigen, die schon im Rahmen der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft notwendig sind. Außerdem könnte eine Gelegenheit geschaffen werden, sich diejenigen Grundsätze schrittweise anzueignen, auf denen das gemeinschaftsrechtliche System begründet ist und die ab dem Augenblick des Beitritts in die EU in vollem Umfang konsequent eingehalten werden müssen. Die Erfüllung der EU-Pflichten wird vom sog. Prinzip der Loyalität beherrscht, das über den Rahmen des völkerrechtlichen Prinzips der Wiener Vertragrechtskonvention *pacta sunt servanda* geht. Die Mitgliedstaaten der EU können sich nicht nur nicht auf eventuelle innerstaatliche Rechtshindernisse bei der Erfüllung ihrer mitgliedschaftlichen Pflichten berufen, sondern müssen auch laut Art. 10 EGV "alle geeigneten allgemeinen und besonderen Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtung" ergreifen und sich "aller Maßnahmen enthalten, die die Verwirklichung der Ziele bedrohen könnten".

a) Die Verpflichtung zur Übernahme der Acquis

- 16** Der Beitritt zur Europäischen Union wird - wie gesagt - vor allem eine bedingungslose und vollständige Übernahme des Acquis communautaire (1. Pfeiler der EU) und des Acquis der Union im engeren Sinne (2. und 3. Pfeiler) bedeuten, allerdings ohne die

Instrumente der sog. engeren Zusammenarbeit (der sog. Flexibilität, Art. 11 EGV bzw. Art. 43 EUV). Demgegenüber geht es bei den Übergangsbestimmungen, die ggf. in dem Beitrittsabkommen vereinbart wurden, im wahrsten Sinne des Wortes um keine Ausnahme, sondern nur um eine zeitliche Verschiebung der Wirkung des Acquis in der gegebenen Frage. Ähnlich ist die Situation z.B. auch bei den Ausnahmen vom harmonisierten Gemeinschaftsrecht (Art. 95 Abs. 4 EGV). Neben den unmittelbar anwendbaren Bestandteilen des Acquis (z.B. vielen Bestimmungen des Primärrechts oder der Verordnungen) gehören hierher auch die Quellen völkerrechtlicher Natur (z.B. Vereinbarungen der Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat oder von der EG mit Drittstaaten abgeschlossene völkerrechtliche Verträge).

b) Weitere Ansätze zur Strukturreform des tschechischen Rechtssystems

- 17 Weitere Anforderungen, die vom Gemeinschaftsrecht an die Mitgliedstaaten gestellt werden, sind z.B. die Besetzung der Gemeinschaftsorgane durch die Vertreter der Tschechischen Republik, die Gewährleistung des Wahlrechts zu den Wahlen zum Europäischen Parlament für alle Unionsbürger auf dem Staatsgebiet der Tschechischen Republik oder die Ermöglichung des Zugangs von Gerichten der Tschechischen Republik zum Europäischen Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren (Art. 234 EGV). Sie werden aus dem Beitrittsabkommen hervorgehen. Es ist Sache der weiteren Beurteilung unter Teilnahme der Verfassungsrechtler, ob bzw. in welchem Maße die Verfassung und einfache Gesetze geändert werden müssen. Andere wichtige Fragen, wie z.B. die Regelung des Zusammenwirkens zwischen der Regierung und dem Parlament in Bezug auf die Beschlussfassung über die Gemeinschaftsrechtsakte, sind wahrscheinlich am besten mit einem einfachen Gesetz zu regeln (z.B. im Gesetz über die Verfahrensordnungen beider Kammern des Parlaments, des sog. Verkehrsgesetzes über die Beziehung zwischen der Regierung und dem Parlament) oder über die Begründung neuer Verfassungsgewohnheiten.
- 18 Hierher gehört u.a. auch die Notifikationspflicht des Mitgliedstaates im Verhältnis zur Kommission, wenn es um die Vorbereitung von allgemeinverbindlichen Rechtsvorschriften geht, die die Kompetenzbereiche der Union betreffen. Zu nennen ist ferner die Verpflichtung, das Inkrafttreten bzw. die weitere Durchführung

innerstaatlicher Vorschriften während des Zeitraums zu vermeiden, in dem die Kommission die Kompatibilität der entworfenen Vorschrift mit dem Gemeinschaftsrecht prüfen wird. Falls diese Beurteilung z.B. zu einer neuen Initiative der Kommission führt, die der Harmonisierung der nationalen Vorschriften im gegebenen Bereich dient, kann daraus für den Mitgliedstaat auch die Verpflichtung entstehen, ganz von seinem ursprünglich autonomen legislativen Vorhaben abzusehen. Die Annahme eines Gesetzes im Widerspruch zur Gemeinschaftsregelung wäre eine Handlung *ultra vires*.

3. Die Vorschläge für eine Verfassungsänderung im Regierungsentwurf von 1999

a) Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten ohne Struktursicherungsklausel

- 19 Eine ausdrückliche Ermächtigung zur Übertragung einiger Hoheitsrechte auf die Union ist notwendig, weil es sich um einen Transfer der souveränen Kompetenzen als solche handelt (d.h. nicht nur um ihre Ausübung), der nicht widerrufbar und in einigen Sachbereichen absolut ist (z.B. im Bereich der Außenhandelsbeziehungen). Darüber hinaus unterliegt die Willensbildung grundsätzlich dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit im Rat der EU, das weder einem Mitgliedstaat ein Vetorecht einräumt noch die Möglichkeit verleiht, den Wirkungen solcher Entscheidungen auszuweichen. Viele Verfassungen der Mitgliedstaaten bezeichnen dabei nicht die EG/EU namentlich als Adressat einer solchen Kompetenzübertragung, sondern nur allgemein eine "internationale Organisation" (Belgien, Dänemark, Finnland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Griechenland, Spanien). Eine solche Lösung hat auch der tschechische Regierungsentwurf zur Verfassungsänderung gewählt (Art. 10a Abs. 1 Verfassungsentwurf). Hintergrund war der Gedanke, dass die allgemein formulierte Vorschrift auch für eventuelle andere Fälle ähnlichen Charakters (internationaler Strafgerichtshof u.ä.) anwendbar sein soll.
- 20 Die Frage ist, ob es nötig ist, im Rahmen der Integrationsklausel der Verfassung die Übertragung souveräner Hoheitsrechte an die Verpflichtung der Union zu demokratischen und menschenrechtlichen Grundsätzen zu knüpfen (wie sie der Art. 9 der Verfassung der Tschechischen Republik kennt). Wie gesagt, machen einige

Mitgliedstaaten die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU davon abhängig, dass die EU den Grundsätzen der Demokratie, des Rechtsstaats, der Subsidiarität und des Respekts vor den Menschenrechten, vergleichbar mit deren Verfassungsgarantien, verpflichtet ist ("Struktursicherungsklausel"). Eine solche Bedingung erscheint jetzt als nicht weiter notwendig, denn zu diesen Grundsätzen bekennt sich die EG/EU heute schon ausdrücklich in den Gründungsverträgen. Deren Respektierung fordert sie auch von ihren Mitgliedstaaten (Art. 6 EUV). Die zukünftige Entwicklung des Rechts der Union sollte sich nicht der Kontrolle der Mitgliedstaaten entziehen. Eine Garantie gegen eine Umkehr in dieser Richtung ist der Grundsatz, dass zu einer Änderung der Gründungsverträge die einstimmige Zustimmung der Mitgliedstaaten notwendig ist. Der Regierungsentwurf der Verfassungsänderung ist der Versuchung ausgewichen, die Übertragung von Hoheitsrechten mit Bedingungen zu versehen.

- 21** Die Festlegung der verfassungsgemäßen 3/5-Mehrheit (Art. 39 Abs. 5 Verfassungsentwurf) für die Billigung eines völkerrechtlichen Vertrages über den Transfer von Hoheitsrechten gemäß Art. 10a Verfassungsentwurf wurde im Regierungsentwurf mit dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts nicht nur vor dem Gesetz, sondern auch vor den Verfassungen der Mitgliedstaaten begründet, die von der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bestätigt wird. Der gleichen Regel wird auch die Billigung der Änderung der Gründungsverträge der EG/EU (des Primärrechts) durch das Parlament der Tschechischen Republik unterliegen, die den Kreis der Kompetenzen der Union weiter erweitern können.

b) Die innerstaatliche Wirkung von völkerrechtlichen Verträgen und Gemeinschaftsrecht

- 22** aa) Die Einschränkung der unmittelbaren Verbindlichkeit und Priorität vor dem Gesetz nur auf eine einzige Kategorie völkerrechtlicher Verträge - nämlich für die Verträge über die Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 10 der tsch. Verfassung⁶) - war zwar gegenüber dem Rechtszustand vor der Annahme der Charta der Grundrechte und -freiheiten (1991) ein nicht zu vernachlässigender Fortschritt, der schon damals rasanter hätten sein können und sollen⁷. In keinem Falle jedoch besteht

⁶ Vgl. oben II 1 a.

⁷ Eric Stein, *International Law in Internal Law: Toward Internationalization of Central Eastern European Constitutions*, 88 AJIL, S. 427 ff.

er vor der Herausforderung, die die vollständige rechtliche Eingliederung der Tschechischen Republik in die Gemeinschaft demokratischer Staaten mit ihrem Höhepunkt in der zukünftigen Aufnahme des Landes in die Europäische Union darstellt. Auch die Praxis von ad-hoc-Bestimmungen in einigen tschechischen Gesetzen über die Inkorporation völkerrechtlicher Verträge ist bei weitem keine zuverlässige Lösung.

- 23** Der Regierungsentwurf über die Verfassungsnovelle verankerte deshalb für alle Arten internationaler Verträge, die die Zustimmung des Parlaments erfordern, die Priorität vor dem Gesetz mit Ausnahme der Bestimmungen, zu deren Durchführung ein Gesetz notwendig ist. Solche Verträge sind, wenn sie ausreichend klar die Rechte und Pflichten der Einzelnen abgrenzen, unmittelbar auf die Rechtsverhältnisse von Privatpersonen anwendbar (Art. 10 Verfassungsentwurf).
- 24** Auch die exklusive Stellung des Verfassungsgerichts der Tschechischen Republik bei der Kontrolle der Einhaltung der internationalen Verträge über die Menschenrechte und Grundfreiheiten entspricht nicht deren Bedeutung, ganz zu schweigen von dem Fehlen jeglichen Kontrollrechts des Verfassungsgerichts in bezug auf die Durchführung der völkerrechtlichen Verpflichtungen, die aus den anderen abgeschlossenen Verträgen hervorgehen. Deshalb sah der Entwurf für eine Verfassungsnovelle ausdrücklich auch die Bindung der Richter an die völkerrechtlichen Verträge vor. Unter Berücksichtigung der zukünftigen Mitgliedschaft der Tschechischen Republik in der EU scheint es nämlich rechtlich nicht zulässig, dass im Falle des Widerspruchs eines Gesetzes zu einem internationalem Vertrag, der Bestandteil des Rechts der Union ist, im Falle einer Kollision über dessen Anwendungsvorrang immer nur das Verfassungsgericht entscheidet. In der Union ist in letzter Instanz für die Beurteilung einer eventuellen Kollision des Gemeinschaftsrechts mit dem innerstaatlichen Recht der Europäische Gerichtshof zuständig und nicht - obwohl hoch gestellt - die Gerichte der Mitgliedsstaaten.
- 25** Das Verfassungsgericht würde - laut Novellierungsentwurf - dafür zuständig werden, über den Einklang der unmittelbar wirkenden völkerrechtlichen Verträge mit der Verfassung zu entscheiden, und zwar noch vor deren Ratifizierung. Diese sog. präventive Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit (Art. 87 Abs. 2 Verfassungsentwurf) ist u.a. in Deutschland, Frankreich und Polen bekannt. Ein eventuell festgestellter

Widerspruch müsste dann entweder durch eine Neuverhandlung oder Ablehnung des schon geschlossenen Vertrags oder durch eine Änderung der Verfassung gelöst werden, womit ein ausreichender Raum für die Ratifizierung des Vertrags gegeben wäre. An diese Novelle knüpfte der Entwurf des Änderungsgesetzes über das Verfassungsgericht an (Gesetz Nr. 182/1992 Slg.).

- 26** Auch das gegenüber anderen Verträgen erhöhte Quorum für die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen laut Art. 10 der Verfassung durch eine 3/5 - Mehrheit in beiden Parlamentskammern stellt ein Hindernis für deren Annahme dar. Es widerspricht der Konzeption der ganzen Verfassung und ist politisch ebenfalls kaum akzeptabel. Art. 49 Abs. 1 Verfassungsentwurf sah deshalb für die Zustimmung zu den völkerrechtlichen Verträgen nur eine absolute Mehrheit der Stimmen mit Ausnahme von Integrationsverträgen vor.
- 27** bb) Der Regierungsentwurf verankert zweitens ausdrücklich die unmittelbare Verbundenheit und Priorität des gesamten Rechts der internationalen Organisation (auf die die Kompetenzen im Bereich Gesetzgebung, Exekutive und Judikative übertragen wurde) vor dem gesamten Recht der Tschechischen Republik (Art. 10a Abs. 2 Verfassungsentwurf). Das genügt von der inhaltlichen Seite her sicher den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts. Auf der anderen Seite muss man sich aber auch bewusst sein, dass sich die unmittelbare Anwendbarkeit und der Vorrang des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten auf die Gründungsverträge stützt und nicht auf das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten. Deren Bedingungen, Inhalt und Grenze werden in der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes festgelegt. Daher hat eine Festschreibung durch das nationale Verfassungsrecht in diesem Sinne nur eine deklaratorische Bedeutung. Das Recht der Union, im Unterschied zum Völkerrecht, diktiert den Mitgliedstaaten einen Gemeinschaftsmonismus, und zwar unabhängig von deren Verfassungsvorschriften.
- 28** Eine ausdrückliche Bestimmung über die innerstaatliche Wirkung des Gemeinschaftsrechts ist deshalb in der Verfassung nicht notwendig. Unter Berücksichtigung des Evolutionscharakters dieses Rechtssystems erscheint es weder geeignet noch zweckmäßig: der Inhalt seiner Wirkungen wird von der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes ständig entwickelt und präzisiert (siehe z.B. die Francovich-Entscheidung). Zukünftig können deshalb andere Wirkungen nicht ausgeschlossen werden, so dass sich ihre derzeitige Kodifizierung später auf nationaler

Ebene als unzureichend erweisen könnte. Günstiger erscheint deshalb eher eine Formulierung, die auf die Eliminierung der Hindernisse begründet ist, die der vollständigen Gültigkeit der Wirkungen des Gemeinschaftsrechts im innerstaatlichen Recht im Wege stehen könnten. Eine solche Lösung hat z.B. die irische Verfassung gewählt (Art. 29 Abs. 5). Der entsprechende Artikel der tschechischen Verfassung könnte z.B. lauten:

29

"Weder die Verfassung, noch Gesetze und andere Rechtsvorschriften dürfen so ausgelegt und angewendet werden, dass sie mit den Verpflichtungen der Tschechischen Republik unvereinbar sind, die aus deren Mitgliedschaft in [der Europäischen Union] [einer internationalen Organisation laut Art. 10 a] hervorgehen."

30 Damit wäre auch die Notwendigkeit einer Änderung derjenigen Verfassungsartikel beseitigt, die in der derzeitigen Fassung als dem Gemeinschaftsrecht widersprechend betrachtet werden könnten (z.B. Art. 88 Abs. 2 Verf. über die Bindung des Richters nur an die Verfassungsgesetze und die völkerrechtlichen Verträge über die Menschenrechte und Grundfreiheiten; Art. 95 Verf. über die Bindung des Richters nur an das Gesetz; Art. 2 Abs. 3 der Charta der Menschenrechte und Grundfreiheiten über das Recht eines jeden, das zu tun, was das Gesetz nicht verbietet und über den Ausschluss der Erzwingung etwas zu tun, was das Gesetz nicht auferlegt, u.ä.).

c) Die Aufhebung der gemeinschaftsweit nicht mehr anwendbaren innerstaatlichen Rechtsvorschriften

31 Angesichts des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts stellt sich die Frage des weiteren Bestehens innerstaatlicher Vorschriften im Rahmen der Rechtsordnung des Mitgliedstaates, die wegen ihres Widerspruchs zum Gemeinschaftsrecht nicht anwendbar sind.

32 Wenn deren andere Anwendung nicht gerechtfertigt ist (d.h. in Anknüpfung außerhalb der Union), ist es aus Gründen der Rechtssicherheit, der Transparenz der Rechtsordnung und der Senkung des Risikos eventuell entstehender staatlicher Schadensersatzpflichten angebracht, solche Vorschriften abzuschaffen. Dies überlässt das Gemeinschaftsrecht jedoch voll der Freiwilligkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Deshalb ist es günstig, wenn die Kompetenz des Verfassungsgerichts (Art. 87 Verf.)

bzw. des Parlaments erweitert wird, diese Vorschriften wegen ihres Widerspruchs mit dem Gemeinschaftsrecht aufheben zu können.

d) Die Frage einer Volksabstimmung

- 33** Angesichts der Vielzahl präzedenzloser Schritte, die der tschechische Verfassungsgeber im Zusammenhang mit dem Beitritt der Tschechischen Republik in die Europäische Union offensichtlich wird tätigen müssen, ist es angebracht, den Verfassungsgarantien der demokratischen Legitimität dieses Vorgehens die volle Aufmerksamkeit zu widmen. Deshalb scheint die Praktizierung einer direkten Form der Demokratie, mit der Art. 2 Abs. 2 der Verfassung rechnet, d.h. die Veranstaltung eines Referendums nach den Vorgaben des Verfassungsgesetzes, als Forderung voll berechtigt.

III. Schlussbemerkung

- 34** Obwohl man über die wahren Gründe für den Misserfolg des ersten Versuchs der Regierung, die notwendigen Verfassungsänderungen zur Öffnung der Staatlichkeit im Parlament verabschieden zu lassen, spekulieren kann, ist sicher, dass dieser Versuch eine nützliche Anregung für eine fachliche Diskussion bleibt. Eine solche Debatte wird für das nächste Mal zum Gelingen dieser Aufgabe beitragen können. Dieser Schritt wird jedenfalls im Jahr 2000 wieder unternommen werden.