

Urteil des tschechischen Verfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Rechtswidrigkeit des kommunistischen Regimes und den Widerstand dagegen

Mahulena Hošková¹

1. Einführung

Die Institution der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit im kontinental-europäischen Sinne, also eines speziellen, nur mit alleiniger Kompetenz für verfassungsrechtliche Fragen ausgestatteten Gerichts, hat sich nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Rechtsordnungen in den betroffenen Staaten fast überall durchgesetzt². Die einzige Ausnahme ist Estland; dies wird wohl zutreffend auf die starke Prägung der estnischen Rechtsordnung durch skandinavische Einflüsse zurückgeführt; bekanntlich gibt es in den nordischen Staaten ebenfalls keine Verfassungsgerichte³. Vergleicht man die Befugnisse dieser Gerichte, so fällt auf, daß praktisch alle die Kompetenz haben, über abstrakte und konkrete Normenkontrollen⁴ und Organstreitigkeiten⁵ zu entscheiden, während die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde⁶ nicht überall eingeführt wurde.

Im Jahre 1992 hatte auch die ehemalige Tschechoslowakei in Anknüpfung an die Tradition aus der Zwischenkriegszeit – bekanntlich hatte die Tschechoslowakei noch vor Österreich 1920 das erste Verfassungsgericht im modernen kontinental-europäischen Sinne eingeführt – wieder eine eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit geschaffen⁷. Die Kompetenzen

¹ JUDr. (Prag), CSc.; wissenschaftliche Referentin am Institut.

² Vgl. nur G. Brunner, Die neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa, ZaöRV 53 (1993), 819ff.

³ *Ibid.*, 834f.

⁴ *Ibid.*, 843ff.

⁵ *Ibid.*, 852ff.

⁶ *Ibid.*, 856ff.

⁷ Vgl. hierzu etwa J. Blahož, Human Rights, Their Guarantees and the Constitutional Judiciary in the CSFR, Austrian Journal of Public and International Law 43 (1992), 31ff.; Brunner, *ibid.*, 832; und M. Hošková, Zur Wiederherstellung der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei, ZaöRV 52 (1992), 334ff.

dieses Gerichts umfaßten insbesondere abstrakte und konkrete Normenkontrollen, Organstreitigkeiten, föderale Streitigkeiten und Verfassungsbeschwerden. Größere Aktivitäten konnte dieses Gericht aber nicht mehr entfalten, da schon kurze Zeit nach seiner Konstituierung der politische Prozeß einsetzte, der schließlich zur Jahreswende 1992/93 zur Auflösung der Tschechoslowakei und der Entstehung der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik führte⁸.

Die Verfassungen beider Nachfolgestaaten sehen ein Verfassungsgericht vor⁹. Das slowakische Verfassungsgericht in Košice (Kaschau) ist ebenso wie das tschechische Verfassungsgericht in Brno (Brünn) unter anderem zuständig für abstrakte und konkrete Normenkontrollen, Organstreitigkeiten und Verfassungsbeschwerden. Inzwischen haben beide Gerichte ihre Tätigkeit aufgenommen.

Besonders bemerkenswert erscheint das Urteil des Plenums des tschechischen Verfassungsgerichts vom 21. Dezember 1993¹⁰ zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Rechtswidrigkeit des kommunistischen Regimes und den Widerstand dagegen¹¹, das auch außerhalb der Tschechischen Republik Beachtung finden dürfte, da es sich mit einem wichtigen Aspekt der rechtlichen Aufarbeitung der kommunistischen Zeit befaßt.

2. *Gegenstand und Inhalt des Urteils*

a) Gegenstand des Urteils ist das am 1. August 1993 in Kraft getretene Gesetz über die Rechtswidrigkeit des kommunistischen Regimes und den Widerstand dagegen. Es wurde schon in den Stadien seiner Entstehung im Parlament und in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert und schließlich am 15. September 1993 von 41 Abgeordneten, die überwiegend den Nachfolgeparteien der ehemaligen Kommunistischen Partei angehören, unter Einhaltung der formellen Voraussetzungen dem Verfassungsgericht im Wege einer abstrakten Normenkontrolle unterbreitet. Die Antragsteller machten geltend, das Gesetz verstoße gegen Bestimmungen der Charta der Grundrechte und Grundfrei-

⁸ Vgl. hierzu M. Hošková, Die Selbstauflösung der ČSFR. Ausgewählte rechtliche Aspekte, ZaöRV 53 (1993), 689 ff.

⁹ *Ibid.*, 706 ff. und 713 f.

¹⁰ Sbírnka zákonů české republiky (Slg.) Nr. 5, 25.1.1994, Poz. 14.

¹¹ Slg. Nr. 51, 30.6.1993, Poz. 198.

heiten¹². Diese ehemals föderale Charta vom 9. Januar 1991 ist aufgrund des Art. 112 der tschechischen Verfassung Bestandteil des Verfassungsgefüges der Tschechischen Republik und stellt den Grundrechtskatalog dar¹³; im Unterschied zur slowakischen Verfassung¹⁴ hat die tschechische nämlich keinen eigenständigen Grundrechtsteil.

Der wesentliche Inhalt des Gesetzes läßt sich wie folgt zusammenfassen: Schon in der Präambel wird festgestellt, daß die Kommunistische Partei für die Form der Regierung der Jahre 1948–1989 verantwortlich war, unter anderem für eine “programmatische Vernichtung der überlieferten Werte der europäischen Zivilisation”, die “bewußte Verletzung menschlicher Rechte und Freiheiten” und “Justizverbrechen und Terror gegen Träger abweichender Meinungen”.

In § 1 wird dann festgestellt, daß das “kommunistische Regime und diejenigen, welche es durchsetzten”

- den Bürgern die Möglichkeit vorenthielten, ihren politischen Willen zum Ausdruck zu bringen;
- systematisch und andauernd Menschenrechte verletzen;
- die fundamentalen Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates und des Völkerrechts verletzen;
- mißbräuchlich Machtinstrumente einsetzen, Bürger hinrichteten, ermordeten, folterten und widerrechtlich enteigneten;
- Verbrechen zur Durchsetzung ihrer Ziele begingen;
- und sich mit einer fremden Macht verbänden sowie den genannten Zustand mit Hilfe von Besatzungsmächten seit 1968 aufrechterhielten.

In § 2 heißt es dann, daß das kommunistische Regime zwischen 1948 und 1989 “verbrecherisch, illegitim und verwerflich” und die KPČSSR eine “verbrecherische und verwerfliche” Organisation waren. In § 3 wird betont, daß der Widerstand gegen dieses Regime “legitim, gerecht und ehrenwert” war, und in § 4 wird festgestellt, daß jeder, der durch das kommunistische Regime verfolgt wurde, Anerkennung und moralische Genugtuung verdient.

Von eigentlich rechtlicher Bedeutung sind dann die §§ 5 und 6, die folgenden Wortlaut haben:

§ 5: “Bei der Verjährung von Straftaten zählt die Zeit vom 25. Februar 1948 bis Dezember 1989 nicht mit, sofern es aus politischen Gründen, die

¹² Ústavní zákon Nr. 23 Sb. vom 8.2.1991; vgl. hierzu M. Hošková, Die Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten der ČSFR, EuGRZ 18 (1991), 369ff. (mit deutscher Übersetzung des Texts der Charta, *ibid.*, 397ff.).

¹³ Vgl. Hošková (Anm. 12), 709.

¹⁴ *Ibid.*, 702ff.

mit den fundamentalen Grundsätzen der Rechtsordnung eines demokratischen Staates unvereinbar sind, nicht zu einer rechtskräftigen Verurteilung oder zu einem Freispruch von der Anklage kam”.

§ 6: “Gerichtlich verhängte Strafen für Straftaten, die nicht unter das Gesetz über gerichtliche Rehabilitierung, Gesetzblatt der Tschechischen Republik 1990/119, fallen, hebt das Gericht auf Antrag auf oder verringert das Strafmaß, wenn es sich im Laufe des Strafverfahrens oder des Verfahrens über die Entschädigung zeigt, daß das Handeln des Verurteilten auf den Schutz grundlegender Menschen- und Bürgerrechte und Freiheiten ausgerichtet war und nicht offensichtlich unangemessene Mittel angewendet wurden”.

In § 8 wird schließlich die Regierung ermächtigt, durch Verordnung das begangene Unrecht wiedergutzumachen.

b) Das Urteil trennt in überzeugender Weise die eher deklaratorischen, programmatischen Bestimmungen der §§ 1–4 des Gesetzes von den rechtlich relevanten Bestimmungen seiner §§ 5–8.

aa) Zu den §§ 1–4 führt es aus, daß diese Vorschriften zum einen kein Unwerturteil über individuelle Personen enthielten und es zum anderen – und dies ist die wohl entscheidende Überlegung – einem demokratisch gewählten Parlament nicht verwehrt sei, seinen Willen und seine moralischen und politischen Anschauungen und Überzeugungen auch in Gestalt eines Gesetzes zum Ausdruck zu bringen.

Vor allem aber definiere das Gesetz keine neuen Straftatbestände, die aus den §§ 1–4 auch nicht abgeleitet werden könnten. Damit verstoße es auch nicht gegen Art. 40 Abs. 6 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten¹⁵, der das für jeden Rechtsstaat fundamentale Prinzip des *nullum crimen, nulla poena sine lege*, also das strafrechtliche Rückwirkungsverbot enthalte.

Von besonderem – gerade auch rechtsvergleichendem – Interesse sind jedoch die sich hieran anschließenden Ausführungen des Gerichts zu seiner Konzeption des Rechtsstaatsbegriffs. Unter Hinweis auf das Ende der Weimarer Republik wird dargelegt, daß der rein formelle Rechtsstaatsbegriff nicht in der Lage sei, gesetzgeberisches Unrecht zu verhindern. Dementsprechend sei die neue tschechische Verfassung nicht auf Wert-

¹⁵ Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut: “Die Frage, ob eine Handlung strafbar ist oder nicht, ist zu entscheiden und Straftaten sind zu verhängen in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen, die zur Zeit der Begehung der Handlung in Kraft waren. Ein späteres Gesetz ist anzuwenden, wenn es für den Täter günstiger ist” (Übersetzung der Verf.).

neutralität gegründet und auch keine Norm zur bloßen Abgrenzung von Kompetenzen der Institutionen und Verfahren; vielmehr enthalte sie auch grundlegende, unantastbare Werte einer demokratischen Gesellschaft. Daher bekennt sich das Verfassungsgericht folgerichtig zum materiellen Rechtsstaatsbegriff. Im nächsten Schritt leitet es daraus ab, daß die Kontinuität des neuen mit dem "alten" Recht gerade nicht die Kontinuität der Wertordnung der neuen Rechtsordnung mit derjenigen der alten bedeutet.

bb) Zu § 5 des Gesetzes, dem Hauptbeschwerdepunkt der Antragsteller, der für die Verjährung bestimmter Straftaten den Zeitraum vom 25. Februar 1948, dem Datum der kommunistischen Machtübernahme, bis Dezember 1989 ausnimmt, erklärt das Gericht zunächst, daß es durchaus berücksichtige, daß auch die kommunistische Verfassung ein Legalitätsprinzip und die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz normiert habe. Diese Normen seien jedoch in Wirklichkeit nur fiktiv gewesen und immer dann nicht zur Anwendung gelangt, wenn die politischen Interessen der Regierung entgegenstanden.

Die Antragsteller hatten vor allem vorgetragen, daß die in § 5 genannten Straftaten zumeist verjährt seien. Daher könne diese Bestimmung nicht umgesetzt werden, weil dem der genannte Art. 40 Abs. 6 der Charta, der rückwirkende Strafgesetze verbietet, entgegenstehe.

Zur Auseinandersetzung mit diesem Vorbringen sind zunächst die Ausführungen des Gerichts zu Begriff und Wesen der Verjährung von Belang: Es stellt nämlich fest, daß diese voraussetze, daß der Staat, sofern seine Organe von einer bestimmten strafbaren Handlung erfahren, überhaupt willens sei, diese strafrechtlich zu verfolgen. Dieser Wille, entsprechend der Gesetzeslage Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten und auch ernsthaft durchzuführen, sei aber hinsichtlich vieler politisch motivierter Straftaten gegen Gegner des kommunistischen Regimes gar nicht gegeben gewesen: Der Staat habe solche Taten eben nicht verfolgen wollen, die Täter hätten dies auch gewußt und könnten sich daher nicht auf irgendwelche Rechtspositionen wegen ihres Vertrauens auf Verjährung – sofern es solche Rechtspositionen überhaupt geben könne – berufen.

Entscheidend ist aber wohl folgende Argumentation des Gerichts zum Inhalt des Prinzips *nullum crimen, nulla poena sine lege*: Das Gericht stellt nämlich fest, daß dieses fundamentale Prinzip sich nur auf das materielle Strafrecht beziehe, also auf die Frage, ob eine bestimmte Handlung zum Zeitpunkt ihrer Begehung mit Strafe bedroht (*nullum crimen*) und welche Strafe dafür seinerzeit vorgesehen war (*nulla poena*). Nicht umfaßt vom Rückwirkungsverbot des Art. 40 Abs. 6 der Charta seien aber

die zum Zeitpunkt der Begehung der fraglichen strafbaren Handlung bestehenden Verjährungsvorschriften¹⁶.

Das Gericht setzt sich dann noch mit der Frage auseinander, ob die nur teilweise Aufhebung der Verjährung, also nur für bestimmte Straftaten und damit nur für bestimmte Täter, gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 der Charta¹⁷ verstößt. Dies wird mit dem Argument zurückgewiesen, daß gerade durch die Aufhebung der Verjährung die Gleichheit aller Täter erst hergestellt werde: Bisher habe es nämlich eine Ungleichbehandlung zugunsten der Täter von politisch motivierten Straftaten gegen Gegner des kommunistischen Regimes gegeben, deren Taten seinerzeit – im Unterschied zu Taten “normaler” Krimineller – nicht verfolgt worden seien. Diese Ungleichbehandlung werde nun beseitigt und damit nicht nur nicht gegen den Gleichheitssatz verstoßen, sondern dessen Geltung gerade erst durchgesetzt.

Dann trifft das Gericht noch einige wichtige Klarstellungen zum Umfang der Aufhebung der Verjährung durch § 5 des angegriffenen Gesetzes: Zunächst wird festgehalten, daß für die von § 5 umfaßten Straftaten die normale Verjährungsfrist Ende Dezember 1989 zu laufen begann. Dann wird klargestellt, daß wegen des auch international als fundamental angesehenen Grundsatzes des *ne bis in idem*¹⁸ in den wenigen Fällen, in denen es bei solchen Straftaten während des kommunistischen Regimes zu einem Gerichtsverfahren kam, die entsprechenden Verfahren nicht wieder aufgerollt werden dürfen, auch wenn die gefällten Urteile in ihrem Strafmaß als ungewöhnlich niedrig erschienen oder die Angeklagten gar freigesprochen wurden. Schließlich werden von der Regelung des § 5 nicht erfaßt diejenigen – wenigen – Straftaten, bei denen es nicht aus politischen, sondern aus anderen, in rechtsstaatlicher Hinsicht gebotenen Gründen nicht zu einer Strafverfolgung kam.

¹⁶ Dies entspricht bekanntlich der Auslegung des Art. 103 Abs. 2 GG, die es 1969 ermöglichte, die bis dahin geltende Verjährungsfrist von 20 Jahren für Mord zunächst auf 30 Jahre zu verlängern und dann 1979 ganz aufzuheben, vgl. BVerfGE 25, 269 (284ff.).

¹⁷ Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut: “Die Grundrechte und Grundfreiheiten sind für jedermann gewährleistet, ohne Unterschied von Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Glaube, Religion, politischer oder anderer Überzeugung, ethnischer oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Minderheit, Vermögen, Geburt oder sonstigem Status” (Übersetzung der Verf.).

¹⁸ Vgl. hierzu Art. 40 Abs. 5 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten, der folgenden Wortlaut hat: “Niemand darf strafrechtlich wegen einer Tat verfolgt werden, wegen der er bereits rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist. Diese Regel schließt nicht die Anwendung besonderer, in Einklang mit dem Gesetz stehender Rechtsbehelfe aus” (Übersetzung der Verf.).

cc) Dann setzt sich das Gericht mit der Bestimmung des § 6 des Gesetzes auseinander, die eine besondere Überprüfungscompetenz der Gerichte für Strafurteile betreffend seinerzeit strafbarer Handlungen schafft, die während des kommunistischen Regimes von dessen Gegnern im Interesse des Schutzes grundlegender Menschen- und Bürgerrechte mit nicht offenkundig unangemessenen Mitteln verübt wurden und die nicht bereits vom Gesetz über die gerichtliche Rehabilitierung vom 23. April 1990¹⁹ erfaßt sind. Insofern hatten die Antragsteller vorgetragen, daß diese Bestimmung diskriminierend sei und im Widerspruch zum Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz stehe.

Dem hält das Gericht entgegen, daß die Bestimmung des § 6 im Lichte des Umstandes auszulegen sei, daß solche zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten begangenen Straftaten seinerzeit mehr oder weniger als Verrat am politischen System angesehen und daher mit exzessiv hohen Strafen geahndet worden seien. Eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung und Korrektur solcher Urteile habe nun aber nicht den Zweck, das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz zu verletzen, sondern vielmehr es zu stärken, indem solche Urteile hinsichtlich ihres Strafmaßes verringert oder gar aufgehoben werden.

dd) Hinsichtlich § 8 des Gesetzes hatten die Antragsteller geltend gemacht, die Ermächtigung der Regierung durch dieses Parlamentsgesetz, im Verordnungswege das den vom kommunistischen Regime seinen Gegnern zugefügte Unrecht wiedergutzumachen, sei im Hinblick auf den rechtsstaatlichen Grundsatz der Gewaltenteilung zu unbestimmt. Hierzu führt das Gericht aus, daß es aus Gründen des Rechtsstaatsprinzips in der Tat geboten sei, daß die verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässige Delegation von legislativen Kompetenzen an die Exekutive bestimmt genug sein müsse, um eine Kontrolle zu erlauben, ob die Exekutive sich bei der Ausübung ihrer Ermächtigung durch das Parlament im Rahmen dieser Delegation gehalten habe. Dies sei aber nach Auffassung des Gerichts vorliegend "noch" der Fall.

Im Ergebnis wies daher das Gericht den Antrag auf Aufhebung des Gesetzes über die Rechtswidrigkeit des kommunistischen Regimes und den Widerstand dagegen folgerichtig zurück.

¹⁹ Slg. ČSFR Nr. 25, 23.4.1990, Poz. 119.

3. Urteil des Verfassungsgerichts der Tschechischen Republik vom 21. Dezember 1993 in der Sache des Antrags auf Aufhebung des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. über die Rechtswidrigkeit des kommunistischen Regimes und den Widerstand dagegen²⁰

Das Plenum des Verfassungsgerichts der Tschechischen Republik hat am 21. Dezember 1993 über den Antrag einer Gruppe von 41 Abgeordneten des Parlaments der Tschechischen Republik auf Aufhebung des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. über die Rechtswidrigkeit des kommunistischen Regimes und den Widerstand dagegen folgendermaßen entschieden:

Der Antrag wird abgelehnt.

Begründung

Am 15. September 1993 hat eine Gruppe von 41 Abgeordneten des Parlaments der Tschechischen Republik den Antrag gestellt, daß das Verfassungsgericht aufgrund des Art. 87 Abs. 1 a) der Verfassung der Tschechischen Republik das Gesetz Nr. 198/1993 Slg. über die Rechtswidrigkeit des kommunistischen Regimes und den Widerstand dagegen aufhebe, und zwar wegen seiner Unvereinbarkeit mit der Verfassung der Tschechischen Republik, der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten, dem Verfassungsgesetz des Tschechischen Nationalrates Nr. 4/1993 Slg. über die Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Untergang der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik und etlichen internationalen Abkommen.

Das Verfassungsgericht hat die allgemeinen sowie die einzelnen Einwendungen der Antragsteller überprüft, die eine angebliche Unvereinbarkeit des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. mit Art. 1, Art. 2 Abs. 3, Art. 78, 90 und 98 der Verfassung der Tschechischen Republik, weiter mit dem Verfassungsgesetz des Tschechischen Nationalrates Nr. 4/1993 Slg. über die Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Untergang der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, mit den Bestimmungen des Art. 1, Art. 2, Art. 3 Abs. 1, Art. 15 Abs. 2, Art. 17, Art. 37 Abs. 3, Art. 38 und 39, Art. 40 Abs. 5 und 6 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten Nr. 2/1993 Slg., mit den Bestimmungen des Art. 4, Art. 15 Abs. 1, Art. 19, 24 und 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und

²⁰ Slg. Nr. 5, 25.1.1994, Poz. 14. Das Urteil wird im folgenden in einer Übersetzung der Verfasserin wiedergegeben.

politische Rechte, mit der Bestimmung des Art. 15 Abs. 3 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie den Bestimmungen des Art. 6, 10 und 14 der Europäischen Konvention über den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten behaupten.

Die aufgeführten Einwendungen lassen sich systematisch in drei Gruppen aufteilen:

- A. Die Einwendungen gegen § 1–4 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg.
- B. Die Einwendungen gegen § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg.
- C. Die Einwendungen gegen § 6 und 8 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg.

A. Die Einwendungen gegen § 1–4 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg.

Die Beurteilung der einzelnen Einwendungen, die in den Punkten 1, 2, 3 und 4 des Antrags der Gruppe der Abgeordneten aufgeführt werden, hängt von der Feststellung – *a limine fori* – ab, ob und in welchem Ausmaß diese Bestimmungen den Charakter von zwingenden bzw. dispositiven gesetzlichen Normen haben, die den Staat entweder binden oder ihm eine Befugnis zu einem bestimmten Verhalten mit diesen oder anderen rechtlichen Folgen für Personen, Gruppen von Personen bzw. Organisationen geben.

Die ersten vier Paragraphen des Gesetzes befassen sich mit dem Charakter des Regimes, seinen spezifischen Zielen, Methoden und strukturellen Zügen, nicht mit dem Charakter der einzelnen Personen, die aus irgendwelchen Gründen Mitglieder der Organisationen waren, auf die sich das Regime stützte.

Das Gesetz spricht über die "Mitverantwortung" der Einzelpersonen auf zwei Ebenen: über die Mitverantwortung der Mitglieder der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei für die Form der Regierung in den Jahren 1948–1989 und weiter über die Mitverantwortung derjenigen, "die das kommunistische Regime aktiv durchsetzten" (§ 1 Abs. 1 und 2 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg.) – in diesem Fall für die Verbrechen, die das Regime begangen hat.

Die Mitverantwortung der Mitglieder der Kommunistischen Partei (KPTsch) für die Form der Regierung wurde ausgedrückt nur in der Präambel des Gesetzes und kann verstanden werden als ein Impuls zum Nachdenken für diejenigen, die Mitglieder der Organisation waren bzw. weiter sind, deren Führung und politische Praxis sich immer deutlicher nicht nur von den Grundwerten der Menschlichkeit und des demokratischen Rechtsstaats, sondern auch von den eigenen Programmen und Gesetzen entfernten.

Diese Differenzierung der moralischen Mitverantwortung ergibt sich aus der Natur der totalitären Diktatur. Falsch ist die Vorstellung, daß eine Partei, die sich gegenüber der Gesellschaft diktatorisch verhält, in der Lage ist, in ihrem eigenen Inneren demokratisch zu handeln. Auch in dieser Partei bestand eine machtpolitische Hierarchie zwischen den Herrschenden und den Beherrschten, ihre Mitglieder wurden durch die Machtzentren manipuliert und gleichzeitig Instrumente sowie auf besondere Art Gefangene derer, die "das Regime aktiv durchgesetzt haben".

Da der deklaratorische Charakter der Bestimmungen des ersten Teiles des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. offensichtlich ist, ist es nicht notwendig, die Teilargumente der Antragsteller, die in den Punkten 3 und 4 des Antrags aufgeführt wurden, weiter zu untersuchen – mit Ausnahme von drei Einwendungen:

Die erste macht geltend, daß die deklaratorischen Bestimmungen nicht die Möglichkeit ausschließen, diejenigen nichtstrafrechtlichen Sanktionen anzuwenden, die in anderen Rechtsnormen enthalten sind, z.B. in den Gesetzen, welche die Rechte der pädagogischen und wissenschaftlichen Mitarbeiter, der Publizisten, Schriftsteller und sonstigen Künstler regeln. Diese Einwendung ist zurückzuweisen, weil sie nicht das Gesetz selbst betrifft, sondern andere, nicht näher bezeichnete Rechtsnormen, an deren rechtlichem Inhalt das Gesetz Nr. 198/1993 Slg. nichts ändert.

Ebenso ist die andere Einwendung, daß "die Mitverantwortung", bzw. "die kollektive Mitverantwortung" im ersten Teil des angegriffenen Gesetzes "vor allem ... die strafrechtliche Mitverantwortung" sei, durch den moralisch-politischen und keineswegs juristischen Charakter dieses Teils des Gesetzes widerlegt. Dies bedeutet, daß auch diese Bewertung der historischen Etappe der ehemaligen Tschechoslowakei nicht andere Auffassungen und Beschlüsse ausschließt als diejenigen, die das Parlament im Text des Gesetzes ausgesprochen hat. Unter dem Gesichtspunkt der wissenschaftlichen und publizistischen Tätigkeit stellen die Bewertungen, die im angegriffenen Gesetz enthalten sind, nicht eine verbindliche Auffassung dar, und zwar – wie der Antrag der Gruppe der Abgeordneten richtig bemerkt – "selbst nicht in dem Falle, daß solche Sätze in einer Rechtsvorschrift enthalten sind, die als Gesetz bezeichnet wird".

Ein weiteres Element der Verfassungswidrigkeit sehen die Antragsteller in der Absicht, "... daß das Gesetz als ein Auslegungsgesetz im Verhältnis zu gerichtlichen Entscheidungen diene", eine Absicht, die der Gesetzgeber nirgendwo im Text des Gesetzes ausgesprochen hat. Eine relevante Absicht ist nur diejenige, die auf eine rechtlich relevante Art ausgesprochen wird.

Auch die einführende Erklärung des Parlaments, daß "... es in seiner weiteren Tätigkeit von diesem Gesetz ausgehen wird", kann nicht als eine Rechtsnorm angesehen werden, die für das Parlament verbindlich wäre. Es handelt sich um den Ausdruck des politischen Willens programmatischen Charakters, des Willens, der in einer bestimmten Zeit und einer bestimmten Konstellation im Parlament festgestellt wurde und der weder im Widerspruch mit dem Recht des Parlaments, Angelegenheiten im Rahmen und in den Schranken seiner Kompetenz neu und anders zu regeln, noch im Widerspruch zum Prinzip des freien Austausches der Meinungen innerhalb des Parlaments ausgelegt werden darf.

Die Verfassungsordnung eines demokratischen Staats erkennt dem Parlament nicht das Recht ab, seinen Willen und seine moralischen und politischen Standpunkte auf eine Art auszudrücken, die es im Rahmen der allgemeinen Rechtsprinzipien für geeignet und angemessen hält, falls das Parlament es für geeignet und zweckmäßig erachtet, durch diese Form des Aktes die gesellschaftliche Bedeutung und Tragweite seiner Erklärung zu betonen. Dies war auch z.B. bei dem Gesetz der Fall, das in der Ersten Republik verabschiedet und in dem konstatiert wurde, daß T. G. Masaryk sich um den Staat verdient gemacht hatte.

Im ganzen ist es offensichtlich, daß das angegriffene Gesetz keine neuen Straftatbestände formuliert und daß nichts Ähnliches aus dem Text seines ersten Teiles abgeleitet werden kann. Außerdem gilt als eine generelle Norm für die Beurteilung der Strafbarkeit irgendwelcher Handlungen Art. 40 Abs. 6 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten, wo es heißt: "ob eine Handlung strafbar ist oder nicht, ist zu entscheiden und Strafen sind zu verhängen in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen, die zur Zeit der Begehung der Handlung in Kraft waren. Ein späteres Gesetz ist anzuwenden, wenn es für den Täter günstiger ist".

Die Einwendungen der Antragsteller zielen jedoch auch auf etliche allgemeine Fragen der Konzeption des tschechischen Rechts und des Charakters des staatlichen und politischen Regimes in den Jahren 1948–1989. Die Gruppe der Abgeordneten wendet vor allem ein, daß die Bestimmung des § 2 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. "... die nicht verfassungsgemäße Äußerung enthält, daß das politische Regime in den Jahren 1948 bis 1989 illegitim war". Ihre Behauptung über die Legitimität dieses Regimes stützen sie auf die Kontinuität des Rechts infolge der Fortgeltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften sowie die Kontinuität der völkerrechtlichen Verbindlichkeiten aus der Zeit "des alten Regimes".

Diese Einwendung ganz grundlegenden Charakters muß im Hinblick auf die Grundkonzeption der Verfassung und die Verfassungsordnung der Tschechischen Republik beurteilt werden.

Bekanntlich war der Prozeß der Entstehung des modernen Verfassungsstaates in Mitteleuropa erst nach dem Ersten Weltkrieg abgeschlossen. Dabei hatte die positiv-rechtliche Festlegung der prozeduralen Regeln und Garantien, welche die Rechtssicherheit der Bürger und die Stabilität des Rechts stärken, schon früher beachtenswerte Ergebnisse erreicht. Die rechtspositivistische Tradition, die auch in den Nachkriegsverfassungen (einschließlich unserer Verfassung von 1920) ihren Ausdruck fand, hat jedoch in der späteren Entwicklung mehrmals ihre Schwächen enthüllt. Die Verfassungen, die auf diesen Grundlagen konstruiert wurden, sind wertneutral: Sie schaffen einen institutionellen und prozeduralen Rahmen, der mit einem sehr unterschiedlichen politischen Inhalt gefüllt werden kann, weil die Einhaltung des kompetentiellen und prozeduralen Rahmens der Verfassungsinstitutionen und verfassungsrechtlich relevanten Vorgänge, also Kriterien formell-rationalen Charakters, das Kriterium der Verfassungsmäßigkeit ist. Infolgedessen wurde in Deutschland die national-sozialistische Herrschaft als legal akzeptiert, obwohl sie den Wesensgehalt der Weimarer Demokratie "ausgehöhlt" und später auch ihr Wesen zerstört hatte. Die legalistische Auffassung der politischen Legitimität erleichterte es nach dem Krieg Klement Gottwald, "die alten Schläuche mit neuem Wein zu füllen" und dann den Februar-Putsch von 1948 durch die formelle Einhaltung der verfassungsrechtlichen Verfahren "zu legitimieren". Der Grundsatz "Gesetz ist Gesetz" hat sich gegen das Unrecht in Form eines Gesetzes als machtlos erwiesen. Das Bewußtsein, daß das Unrecht Unrecht bleiben muß, selbst wenn es sich in den Mantel eines Gesetzes hüllt, spiegelt sich auch in der Nachkriegsverfassung Deutschlands wider sowie gegenwärtig in der Verfassung der Tschechischen Republik.

Unsere neue Verfassung ist nicht auf die Wertneutralität gegründet, ist keine bloße Abgrenzung der Institutionen und Bestimmung der Verfahren, sondern gliedert in ihren Text auch bestimmte leitende Ideen ein, welche die grundlegenden, unantastbaren Werte der demokratischen Gesellschaft ausdrücken. Die Verfassung der Tschechischen Republik akzeptiert und respektiert das Prinzip der Legalität als Bestandteil der Gesamtkonzeption des Rechtsstaats, bindet jedoch das positive Recht nicht nur an die formelle Legalität, sondern unterwirft die Auslegung und Anwendung der Rechtsnormen deren inhaltlichem und materiellem Sinn. Sie bindet das Recht durch die Notwendigkeit der Respektierung der grundle-

genden, konstitutiven Werte der demokratischen Gesellschaft und mißt an diesen Werten auch die Anwendung der Rechtsnormen. Dies bedeutet ungeachtet der Kontinuität mit dem "alten Recht" die Diskontinuität der Werte mit "dem alten Regime".

Diese Auffassung des Verfassungsstaats lehnt die formell-rationale Legitimität des Regimes und den formellen Rechtsstaat ab. Wie auch immer die Gesetze des Staates sein mögen, im Staat, der sich als demokratisch bezeichnet und das Prinzip der Volkssouveränität proklamiert, kann kein anderes Regime legitim sein als ein demokratisches. Jegliche Monopolisierung der Ausübung staatlicher Gewalt schließt notwendigerweise die demokratische Legitimität aus²¹. Der Ausgangspunkt unserer Verfassung ist die materiell-rationale Auffassung der Legitimität und des Rechtsstaats. Im System des demokratischen Verfassungsstaates und der funktionierenden Demokratie verkörpert die Legalität zweifellos auf ihre Art auch die Legitimität des Regimes, ist mit ihr aber nicht ganz identisch. Um so weniger kann man die Legitimität auf eine formelle Legalität der normativ-rechtlichen Regelung in solch einem Regime reduzieren, in dem nur wenigen unbekannt war, daß die Wahlen keine Wahlen sind, die Demokratie keine Demokratie und das Recht kein Recht ist – jedenfalls im Sinne des Rechtsstaats, weil die Anwendung des Rechts politisch schizophoren war, gespalten immer dort, wo das politische Interesse der Herrschenden ins Spiel kam.

Das politische Regime ist legitim, wenn es im Prinzip von der Mehrheit der Bürger getragen wird. Diejenigen politischen Regime, denen eine demokratische Substanz fehlt, vermeiden empirisch nachweisbar die verifizierbare Legitimität zu Gunsten der ideologischen Argumente und hauptsächlich der Aspekte der formell-rationalen Legalität. Dies wird ihnen durch die Tatsache erleichtert, daß die konsolidierte Staatsgewalt nicht nur ein Faktum politischer Gewalt ist, sondern auch eine rechtlich organisierte Gewalt. Doch gerade in diesen Regimen unterscheidet sich die Politik vom Recht und die Legalität von der Legitimität im höchsten Maße. Deswegen bedeutet auch die Kontinuität des Rechts nicht die An-

²¹ Anmerkung der Verf.: In wörtlicher Übersetzung müßte dieser Satz lauten: "Jegliches Gewaltmonopol schließt notwendigerweise die demokratische Legitimität aus". Hiermit dürfte das Gericht zum Ausdruck bringen wollen, daß die Monopolisierung der Ausübung staatlicher Gewalt in den Händen *einer* politischen Kraft mit dem Demokratieprinzip unvereinbar ist. Um das Mißverständnis zu vermeiden, das Gericht habe ausdrücken wollen, das "Gewaltmonopol des Staates" im Sinne der "westlichen" Staatslehre sei ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip – was es natürlich nicht ist – wurde hier die obige Übersetzung gewählt.

erkennung der Legitimität des kommunistischen Regimes. Es kann nicht behauptet werden, daß jede Handlung oder jedes Verhalten legitim ist, sofern es nur nicht den gesetzlich gegebenen Rahmen überschreitet, weil dadurch die Legalität ein beliebiger Ersatz für die fehlende Legitimität wird.

Die Legitimität eines politischen Regimes kann sich nicht nur auf die formell-rechtlichen Aspekte stützen, weil die Werte und Prinzipien, auf denen das Regime beruht, nicht nur rechtlichen, sondern vor allem politischen Charakter haben. Solche Prinzipien unserer Verfassung, wie die Volkssouveränität, die repräsentative Demokratie und der Rechtsstaat, sind Prinzipien der politischen Organisation der Gesellschaft, die normativ nicht restlos definierbar sind. Die positiv-rechtliche Regelung geht von ihnen aus, aber der Inhalt dieser Prinzipien wird nicht durch diese Regelung ausgeschöpft – er bleibt immer etwas mehr.

Aus diesen Gründen, die in dem materiell-rationalen Ausgangspunkt unserer Verfassung ihre Basis haben, ist es notwendig, die Vorstellung der Antragsteller abzulehnen, daß das politische Regime in den Jahren 1948–1989 legitim war. Die Formulierung des § 2 Abs. 1 des angegriffenen Gesetzes über den illegitimen Charakter des erwähnten politischen Regimes kann daher nicht für “nicht verfassungsmäßig” gehalten werden.

Ausgangspunkt der formell-legalistischen Argumentation der Antragsteller ist die einleitende Behauptung, daß “das tschechische Recht auf die Souveränität des Gesetzes gegründet sei”. Damit wird das höherrangige Prinzip übergangen, nämlich das Prinzip der Souveränität des Volkes, das Träger der überstaatlichen Gewalt ist, der verfassungsgebenden Gewalt, wobei das Gesetz schon ein Produkt derjenigen Gewalt ist, die innerhalb des Staates bereits konstituiert und institutionalisiert wurde. Im Rahmen des Verfassungsstaates gibt es keine Souveränitäten mehr, sondern nur Kompetenzen. Das tschechische Recht ist nicht auf die Souveränität des Gesetzes gegründet. Der Vorrang der Gesetze vor rangniedrigeren Rechtsnormen bedeutet noch nicht ihre Souveränität. Selbst im Hinblick auf den Umfang der gesetzgebenden Kompetenz kann nicht von der Souveränität des Gesetzes gesprochen werden. Nach der Konzeption des Rechtsstaates, auf der die Verfassung der Tschechischen Republik gegründet wurde, ist das Recht oder die Gerechtigkeit nicht ein Objekt der freien Verfügung des Gesetzgebers und damit auch nicht des Gesetzes, weil der Gesetzgeber durch bestimmte Grundwerte gebunden ist, die die Verfassung für unantastbar hält. Die Verfassung der Tschechischen Republik bestimmt z.B. in ihrem Art. 9 Abs. 2, daß “eine Änderung wesentlicher Merkmale des demokratischen Rechtsstaates unzulässig ist”. Da-

durch wurden die konstitutiven Prinzipien der demokratischen Gesellschaft im Rahmen dieser Verfassung außerhalb der gesetzgeberischen Kompetenz, also *ultra vires* des Parlaments gestellt. Mit diesen Prinzipien steht und fällt der Rechtsstaat. Die Beseitigung eines dieser Prinzipien, die durch irgendwelche, wenn auch mehrheitliche oder gar einstimmige Entscheidungen des Parlaments bewirkt würde, könnte nicht anders verstanden werden als die Beseitigung dieses Verfassungsstaates selbst.

B. Einwendungen gegen § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg.

Der hauptsächliche Gegenstand der Kritik der Gruppe der Abgeordneten ist § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg., wonach "bei der Verjährung von Straftaten ... die Zeit vom 25. Februar 1949 bis Dezember 1989 nicht mit(zählt), sofern es aus politischen Gründen, die mit den fundamentalen Grundsätzen der Rechtsordnung eines demokratischen Staates unvereinbar sind, nicht zu einer rechtskräftigen Verurteilung oder zu einem Freispruch von der Anklage kam".

Die Antragsteller sind der Auffassung, daß "... die Tatsache, daß die schon nicht mehr existierenden und früher zuständigen Staatsorgane aus irgendwelchem Grund nicht oder nicht erfolgreich tätig waren und so das Erlöschen der Strafbarkeit gewisser Taten durch die Verjährung verursacht hatten, war und ist nicht ein Bestandteil der subjektiven Seite der Straftat, geschah unabhängig von dem Willen des Täters und darf ihm deswegen nicht zum Nachteil werden".

Das Verfassungsgericht befaßt sich deswegen in erster Linie mit der Frage, aus welchen Gründen "die früher zuständigen Staatsorgane nicht oder nicht erfolgreich tätig" waren, und weiter mit der Frage, ob die Gründe, derentwegen es nicht zur Strafverfolgung der politisch geschützten Delikte kam, durch ihre Bedeutung, den Umfang der Anwendung und ihre gesellschaftlichen Folgen die Maßnahmen des § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. rechtfertigen.

Das Verfassungsgericht geht dabei von der Feststellung aus, daß die verfassungsmäßigen gesetzlichen Texte des kommunistischen Regimes insgesamt den generellen und für alle gleich gültigen Grundsatz der Legalität (bzw. sogenannten sozialistischen Gesetzlichkeit) formuliert haben. Schon die Verfassung vom 9. Mai 1948 (Nr. 150/1948 Slg.) erlegte jedem Bürger ohne Rücksicht auf seine Funktion oder Dienststellung die Pflicht auf, die Verfassung und die Gesetze einzuhalten (§ 30). Noch deutlicher hat die Verfassung von 1960 (Nr. 100/1960 Slg., in der Fassung späterer Vorschriften) im Art. 17 Abs. 1 den Bürgern und staatlichen und gesell-

schaftlichen Organisationen die Pflicht auferlegt, diese Gesetzlichkeit zu wahren; im Art. 34 hat sie bestimmt, daß die Bürger verpflichtet sind, die Verfassung und die Gesetze einzuhalten, im Art. 104 hat sie die Organe der Prokuratura mit der Aufsicht über die Einhaltung der Gesetze beauftragt und im Art. 106a gefordert, Berichte über den Stand der sozialistischen Gesetzlichkeit vorzulegen.

Diese Rechtsnormen sind jedoch fiktiv und inhaltlos überall dort geworden, wo es das politische Interesse der Herrschenden für zweckmäßig ansah. Der Grund für diese Tatsache lag in der monopolistisch und bürokratisch zentralisierten Organisation der politischen und staatlichen Gewalt, die nicht auf der Teilung, sondern der Konzentration der Gewalten und der Gleichschaltung der politischen und staatlichen Apparate beruhte sowie auf dem Mangel an grundlegenden demokratischen Bindungen der Gesellschaft. Die Verankerung der führenden Rolle der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei in der Gesellschaft und im Staat (Art. 4 der Verfassung von 1960) war nicht Ursache, sondern Reflex der Tatsachen, die schon viel früher die Entstehung ihres Gewaltmonopols herbeigeführt hatten. Die sog. Organe der Gesetzlichkeit wurden zu Transmissionsriemen der monopolistischen Zentren der Staatsgewalt.

Die Dokumente aus der damaligen Zeit belegen nicht nur die Vielzahl der Fälle, in denen die politischen und staatlichen Organe und ihre Vollstrecker auf grobe Weise gegen die damals geltenden Gesetze verstießen, sondern auch etliche Formen, wie dies geschah. Es handelte sich um ein System der faktischen Unterwerfung aller Institutionen und Organisationen im Staat unter die politischen Direktiven des Apparats der herrschenden Partei und die Entscheidungen der an Macht einflußreichen Personen. Der Charakter wie auch der Inhalt dieser Entscheidungen wurden weder durch die Verfassung noch durch sonstige Rechtsnormen geregelt: Diese Entscheidungen wurden hinter den verfassungsrechtlichen und politischen Kulissen öfter aufgrund einer mündlichen Mitteilung oder eines telephonischen Wunsches akzeptiert.

Der Antrag auf die Aufhebung des Gesetzes über die Rechtswidrigkeit des kommunistischen Regimes und den Widerstand dagegen verneint allerdings generell nicht, daß in der angegebenen Zeit Rechtsverstöße geschahen, die der Staat nicht verfolgte, obwohl sie ihm bekannt waren; aus der Art der Argumentation folgt jedoch, daß der Antrag diesen Fällen – was ihr Ausmaß und ihre Tragweite betrifft – keinen eine besondere Lösung erfordernden Charakter zuweist. Die Argumentation der Gruppe der Abgeordneten beruht vielmehr auf juristisch formulierten Vorbehalten.

Das Verfassungsgericht teilt nicht die Ansicht der Antragsteller, daß durch § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. neue Regeln für Verjährungsfristen und ein weiteres (neues) gesetzliches Verjährungshindernis zusätzlich zu denen geschaffen würden, die aufgrund § 67 Abs. 2 des Strafgesetzes bereits existieren.

Der Sinn des § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. ist es nicht, ein neues Hindernis zu schaffen, sondern zu klären, für welche Zeit die Verjährungsfristen derjenigen Straftaten, die das damalige Regime aus politischen Gründen nicht verfolgt hatte, nicht laufen konnten, obwohl sie es sollten. Bei der Beurteilung des § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 geht es deswegen allgemein weder um das Institut der Verjährung als solches noch um die Einführung eines neuen gesetzlichen Hindernisses des Laufes der Verjährungsfristen, sondern darum, ob das Institut der Verjährung dort für real oder fiktiv gehalten werden soll, wo die Verletzung der Gesetzlichkeit in der großen Sphäre des rechtlichen Lebens ein Bestandteil des politisch und staatlich geschützten Regimes der Ungesetzlichkeiten war. Die Bestimmung des § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. ist keine konstitutive, sondern eine deklaratorische Norm. Sie zielt nur auf die Feststellung, daß und warum in einem bestimmten Zeitabschnitt für eine bestimmte Art von Straftaten die Verjährungsfristen nicht laufen konnten. Es ist bekannt, daß es neben den Lebenssphären der Gesellschaft und des einzelnen, in denen die Rechtsordnung in den Jahren 1948–1989 ihre reale Bedeutung behielt und auf der Gesetzlichkeit beruhte, auch die Sphären des politischen Interesses der herrschenden Schicht gab, in denen der Zustand rechtlicher Unsicherheit herrschte, der als ein Mittel des präventiven Schutzes des Regimes und Instrument der Manipulation der Gesellschaft beibehalten wurde.

Ein Bestandteil dieses besonderen Regimes war die durch die politische und staatliche Führung inspirierte oder tolerierte Kriminalität von Personen in politischen und staatlichen Funktionen, sofern es mit Rücksicht auf die wirklichen oder angeblichen Interessen der herrschenden Schicht zweckmäßig war, im Widerspruch zu den eigenen Gesetzen zu handeln. Die Argumentation der Gruppe der Abgeordneten, daß in der damaligen Zeit die Verjährungsfristen auch für diese Kategorie der Regierungs-, politischen und allgemein durch den Staat ausgeübten Kriminalität gelaufen sind, ist nicht glaubwürdig. Die politische Macht, die sich auf Gewalt stützt, hütet sich im Prinzip davor, sich selbst von den Vollstreckern der eigenen Gewalt zu befreien. Der Staat wurde so zum Garanten ihrer Straflosigkeit und ihrer faktischen strafrechtlichen Immunität. Das Hindernis ihrer Strafverfolgung konnte natürlich nicht öffentlich und durch

ein Gesetz formuliert werden. Es war ein Ergebnis des negativen Standes der Gesetzlichkeit im Lande, später auch der Erhöhung der führenden Rolle der KPTsch in Gesellschaft und Staat zu einem Verfassungsprinzip, besonders aber ein direktes Produkt der illegalen Praktiken der Machtgruppen, die *a priori* garantierten, daß der Täter in einem durch ihr Interesse bestimmten Ausmaß *legibus absolutus* wurde.

Ein unerläßlicher Bestandteil des Begriffs der Verjährung der Strafverfolgung sind der Wille, die Bemühung und die Bereitschaft des Staates, die Straftat zu verfolgen. Ohne diese Voraussetzungen kann weder der Inhalt des Begriffs der Verjährung noch der Sinn dieses rechtlichen Institutes bestimmt werden. Erst die langfristige wechselseitige Wirkung beider Elemente, des Willens und der Bemühung des Staates, den Täter zu bestrafen, und des dauernden Risikos des Täters, daß er bestraft werden kann, begründet den Sinn der Verjährung. Falls der Staat bestimmte Straftaten und bestimmte Täter nicht verfolgen will, ist die Verjährung sinnlos: in diesen Fällen läuft in Wirklichkeit die Verjährung nicht und ist mithin fiktiv. Das geschriebene Recht ist der Möglichkeiten seiner Umsetzung beraubt. Damit die Verjährung einer Straftat eintreten kann, muß der Prozeß ihrer Verjährung laufen, d.h. die Zeit, während derer sich der Staat um die Strafverfolgung bemüht. Die Verjährung tritt erst dann ein, wenn die kontinuierliche Bemühung des Staates um die Ahndung der Straftat bis zum Ende der Verjährungsfrist vergeblich bleibt. Diese Voraussetzung konnte in den Jahren 1948–1989 in der Sphäre der politisch geschützten Delikte nicht erfüllt werden. Der Zustand der massenhaften und durch den Staat geschützten Rechtsbrüche war nicht einmal das Ergebnis von individuellen Versehen, Fehlgriffen, Fahrlässigkeiten und Vergehen der Individuen, was einer möglichen Strafverfolgung immerhin eine gewisse Chance hätte einräumen können, sondern das Ergebnis des zielgerichteten und kollektiven Verhaltens des Apparates der politischen und staatlichen Gewalt in seiner Gesamtheit, welches die Strafverfolgung *a priori* ausschloß. Der Schutz der Täter war daher so umfassend wie es dieses Gewaltssystem war.

Deswegen ist es nicht möglich, den Antragstellern in ihrem Standpunkt zuzustimmen, daß das Bewußtsein von der *a priori* gegebenen Nichtverfolgung bestimmter Delikte nicht die subjektive Seite dieser Delikte betroffen habe und daß diese "Quasi-Verjährung" ohne Willen des Täters geschehen sei. Bei den Tätern unter politischem Schutz war es anders. Ihre Straftat war bereits *de facto* "verjährt", bevor sie begangen wurde. Diese Tatsache wirkte oft geradezu inspirativ für weitere Straftaten. Die Zeit, die seit der Verübung der Straftaten vergangen ist, als den Ablauf

der "Verjährungsfristen" (die nicht ablaufen durften) zu verstehen, würde eine ganz widersinnige Auslegung des Rechtsstaatsprinzips bedeuten. Dies wäre die Bestätigung der Rechtssicherheit, welche die Täter dieser Straftaten schon von Anfang ihrer Taten an hatten und die in der durch den Staat geschützten Straflosigkeit lag.

Diese "Rechtssicherheit" der Täter ist jedoch die Quelle der rechtlichen Unsicherheit der Bürger (und umgekehrt). In der Abwägung dieser beiden Arten der Sicherheit zieht das Verfassungsgericht die Rechtssicherheit der bürgerlichen Gesellschaft vor, die dem Gedanken des Rechtsstaats entspricht. Eine andere Lösung würde bedeuten, dem Regime der totalitären Diktatur den Charakter eines Rechtsstaats zuzuerkennen und dadurch ein gefährliches Signal für die Zukunft zu geben: den Beweis, daß eine Straftat straflos werden kann, falls sie massenhaft, organisiert, über längere Zeit und unter dem Schutz der Organisation ausgeübt wird, die den Staat erobert hat. Dies würde den Verlust der Glaubwürdigkeit des gegenwärtigen Rechtsstaates bedeuten und wäre gleichzeitig ein Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 der Verfassung der Tschechischen Republik, weil "... eine Abschaffung oder Gefährdung der Grundlagen des demokratischen Staates im Wege der Auslegung von Rechtsnormen unzulässig ist".

Auch aus der subjektiven Perspektive der Täter kann man es nicht für angemessen halten, eine Sicherheit dieser Art in Anspruch zu nehmen. Eines der Erfordernisse des Rechtsstaats ist die Erhaltung des Vertrauens in den Bestand der rechtlichen Regelung. Täter dieser Art von Straftaten haben aber die Kontinuität nicht des geschriebenen Rechts, sondern der ungeschriebenen Praktiken im Sinn. Die Kontinuität des geschriebenen Rechts würde unterbrochen, wenn sie selbst heute nicht für den Verstoß gegen die Gesetze verfolgt werden könnten, den sie unter dem Schutz des Staates begangen hatten.

Alle diese einzelnen Gesichtspunkte erlangen eine Bedeutung, die direkt proportional zum beachtlichen Umfang ist, in dem diese Art der durch den Staat geschützten bzw. tolerierten politischen Kriminalität stattfand.

Die Antragsteller gehen von der Voraussetzung aus, daß die Straftaten, die § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. behandelt, zum großen Teil verjährt seien. Dadurch verlören sie – in der Sicht der Antragsteller – den Charakter der verfolgbaren Tat, mit Rücksicht auf das Verbot der Rückwirkung im Strafrecht, das in Art. 40 Abs. 6 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten niedergelegt ist.

Art. 40 Abs. 6 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten

grenzt den Gegenstand des Rückwirkungsverbotes von Gesetzen in zwei Richtungen ab, und zwar:

- a) betreffend die "Strafbarkeit der Tat", und
- b) betreffend die "Verhängung der Strafe".

Als Strafbarkeit der Tat wird nach der tschechischen Strafrechtslehre die Möglichkeit verstanden, für eine Straftat verfolgt, für schuldig erklärt und bestraft zu werden. Die Grundlage der strafrechtlichen Verantwortlichkeit ist die Straftat, die durch eine genaue Beschreibung ihrer Merkmale und auch durch das sog. materielle Merkmal definiert ist, nämlich die Gefährlichkeit der Tat für die Gesellschaft. Es geht um den Ausdruck des Prinzips *nullum crimen sine lege* bzw. *sine culpa*.

Was die Verhängung der Strafe betrifft, geht Art. 40 Abs. 6 der Charta von der Terminologie des Strafrechts aus, die im Strafgesetzbuch vom 29. November 1961 Nr. 140 Slg., in der Fassung der späteren Vorschriften enthalten ist, besonders in seinem Zweiten Teil: "Allgemeine Prinzipien für die Verhängung der Strafe" (§ 31 ff. Strafgesetzbuch). Unter Verhängung einer Strafe wird die Bestimmung der Art der Strafe sowie das Ausmaß der Strafe bei denjenigen Strafen verstanden, die "abgestuft" sind. Dadurch wird der strafrechtliche Grundsatz *nulla poena sine lege* ausgedrückt. Art. 40 Abs. 6 der Charta läßt dadurch eindeutig nicht die Rückwirkung des Gesetzes zu, was die Bestimmung der Strafbarkeit und die Höhe der Strafe betrifft.

Die Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten ist keine strafrechtliche Norm, sondern nimmt aus verschiedenen Rechtsgebieten bestimmte Prinzipien heraus, die sie für grundlegend und deswegen eines erhöhten rechtlichen Schutzes wert hält. Im Art. 40 Abs. 6 hat sie dennoch nichts mehr im Sinn als was sie tatsächlich sagt, nämlich, daß die Bestimmung der einzelnen Straftaten und ihrer Strafbarkeit, die gemäß dem Strafgesetzbuch durch die Bestimmung der charakteristischen Merkmale und der Stufe der gesellschaftlichen Gefährlichkeit einzelner Taten bestimmt wird, nicht *ex post* nach Tatbegehung zum Nachteil des Täters geändert werden darf. Gleiches gilt auch für die Bestimmung und die Höhe der Strafe.

Die Frage der prozessualen Voraussetzungen der Strafbarkeit im allgemeinen und um so mehr die Frage der Verjährung gehören weder in der Tschechischen Republik noch in anderen demokratischen Staaten in den Bereich der Grundrechte und Grundfreiheiten grundlegenden Charakters, die nach Art. 3 der Verfassung Bestandteil der Verfassungsordnung der Tschechischen Republik sind und das in den sonstigen Verfassungen übliche Kapitel über die Grundrechte und Grundfreiheiten ersetzen.

Weder die Verfassung noch die Charta der Grundrechte und Grund-

freiheiten (und auch nicht sonstige Rechte und Freiheiten) lösen die detaillierten Fragen des Strafrechts, sondern bestimmen allgemein die unbestrittenen und grundlegenden konstitutiven Prinzipien von Staat und Recht. Die Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten befaßt sich im Art. 40 Abs. 6 damit, welche Straftaten prinzipiell verfolgt werden dürfen (nämlich diejenigen, die durch Gesetz bestimmt sind zu dem Zeitpunkt, als die Straftat begangen wurde), und regelt nicht die Frage, wie lange diese Taten verfolgt werden dürfen.

Infolgedessen können die Vorschriften über die Verjährung und über die Verjährungsfristen, besonders die Bestimmungen, in welchem Zeitraum eine Tat, die für strafbar erklärt wird, verfolgt werden darf, nicht als Objekt der Regelung des Art. 40 Abs. 6 verstanden werden. Nicht einmal der Art. 39 der Charta spricht zu Gunsten der Antragsteller. Nach Art. 39 der Charta bestimmt das Gesetz nur, "welche Handlungen ein Verbrechen darstellen" und "welche Strafen oder andere Nachteile für Rechte und Eigentum ihrerwegen verhängt werden dürfen". Die prozessualen Voraussetzungen sind kein Bestandteil dieses Vorbehalts.

Die Gruppe der Abgeordneten sieht im § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. ebenso einen Verstoß gegen Art. 1 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten über die Gleichheit aller Menschen in ihren Rechten, denn es diskriminiere, wie sie anführen, eine Gruppe von Bürgern: diejenigen, die aus nicht-politischen Gründen nicht vor Gericht gestellt wurden, genossen weiterhin das Recht, nicht verfolgt zu werden, während diejenigen, welche aus politischen Gründen nicht verfolgt oder von der Anklage freigesprochen worden seien, dieses Recht verweigert würde.

Die Frage der Gleichheit vor dem Gesetz muß immer im Zusammenhang mit dem Charakter der Streitsache beurteilt werden. Der Gesetzgeber muß sich darum bemühen, daß bei der Beurteilung der Angelegenheiten, die scheinbar oder nur in bestimmten formellen Punkten übereinstimmen, die Anwendung des Gleichheitssatzes nicht dem Gedanken der Gerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit widerspricht, der zu den begrifflichen Erfordernissen des Rechtsstaats als dem Grundprinzip der Verfassungsordnung der Tschechischen Republik gehört (Art. 1 der Verfassung der Tschechischen Republik). Im Falle des § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. scheint es angemessen und gerechtfertigt zu sein, daß auch bei denjenigen Straftaten, die früher gemäß dem Willen der politischen und staatlichen Führung von der Möglichkeit der Strafverfolgung ausgenommen wurden, diese Möglichkeit mindestens nachträglich entsteht. Dadurch wird nämlich im Gegenteil die Ungleichheit gegenüber denjenigen beseitigt, die schon früher vor Gericht gestellt werden konnten, weil sie nicht

unter besonderem politischem Schutz standen, sondern es im Willen und Interesse des Staates lag, diejenigen Straftaten, die sie begangen hatten, zu verfolgen.

Die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz verlangte auch nach damaligem Recht die allseitige Verfolgung der Straftaten und die einheitliche und gerechte Anwendung des Rechts ohne Rücksicht auf die Person.

Mit Rücksicht auf das Prinzip der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz wird durch § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. kein besonderes oder außergewöhnliches strafrechtliches Regime begründet: im Fall des § 5 ist das Prinzip der kollektiven Schuld und der kollektiven Verantwortlichkeit unzulässig, ändert sich weder das Prinzip der Unschuldsvermutung noch das Verbot der Rückwirkung des Gesetzes, was bedeutet, daß die Strafverfolgung nur für diejenigen Taten möglich ist, die strafbar zu der Zeit waren, als sie begangen wurden, und nur aufgrund des damals geltenden Gesetzes, falls das spätere Gesetz für den Täter nicht günstiger ist. Die Bestimmung des § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. ändert nur den Zeitraum, in dem es zur Strafverfolgung kommen kann, und definiert nur einen bestimmten Bereich der Straftaten, bei denen dies der Fall sein kann, nämlich bei denjenigen, bei denen das Prinzip der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz für die Glaubwürdigkeit des Rechtsstaats dies notwendig macht.

Aus der Abgrenzung der Straftaten im § 5 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. folgt, daß die Strafverfolgung aufgrund dieser Bestimmung ausgeschlossen ist

1. für diejenigen Straftaten, deren Verjährungsfrist seit ihrem Beginn am 30.12.1989 schon abgelaufen ist;
2. für diejenigen Straftaten, bei denen es das damalige Regime ausnahmsweise für zweckmäßig gehalten hat, den Willen, den Verstoß gegen die Gesetzlichkeit durch seine Vollstrecker zu bestrafen, zu zeigen. Für diese außerordentlichen Fälle gilt der Grundsatz *ne bis in idem*, obwohl die rechtskräftigen Urteile des damaligen Regimes außerordentlich mild waren;
3. für diejenigen Straftaten, bei denen es zur rechtskräftigen Verurteilung oder zum Freispruch nicht aus mit den Grundprinzipien der Rechtsordnung eines demokratischen Staates unvereinbaren politischen Gründen, sondern aus von diesen gerade unterscheidbaren Gründen kam.

Die Vergleichbarkeit wird unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz auch durch die Tatsache gewahrt, daß man wie bei den sonstigen – früher verfolgten – Straftaten, auch bei dieser Kategorie der früheren Straftaten, bei denen erst nachträglich der Lauf der Ver-

jähung ermöglicht wird, annehmen kann, daß bei weitem nicht alle Straftaten aufgedeckt, festgestellt und bewiesen werden, so daß es sich nur um einen kleinen Teil dieser Art von Kriminalität handeln wird. Tatsächlich wird diese Kategorie der Kriminalität keineswegs diskriminiert, sondern faktisch dadurch begünstigt, daß der Zeitbonus, die lange Zeit, die seit dem Begehen der Straftat vergangen ist, sowie das Interesse an einer frühzeitigen Beseitigung der Beweise und die Schwierigkeiten bei der Beweisführung die Ahndung der begangenen Taten erschweren.

C. Einwendungen gegen §§ 6 und 8 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg.

1. Gemäß § 6 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. wird ein Sonderregime für die Beurteilung derjenigen Straftaten eingeführt, bei denen es zur Verurteilung kam und auf die sich das Gesetz Nr. 119/1990 Slg. über die gerichtliche Rehabilitierung nicht bezieht. Falls es sich während des Verfahrens erweist, daß die Handlung des Verurteilten auf den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten gerichtet war, und zwar nicht mit unangemessenen Mitteln, wird das Gericht aufgrund eines entsprechenden Antrags die früher verhängte Strafe aufheben oder mildern.

Die Gruppe von Abgeordneten wendet in der Begründung ihres Antrages ein, daß diese Regelung diskriminierend sei und dem Verfassungsprinzip der Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz ebenso widerspreche wie dem Art. 40 Abs. 6 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten, wonach die Strafbarkeit der Handlung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen, die zur Zeit der Begehung der Handlung in Kraft waren, beurteilt und die Strafe verhängt wird.

Die Gründe, die den Gesetzgeber zu dieser gesetzlichen Regelung veranlaßten, liegen wahrscheinlich in dem Umstand, daß diejenigen Straftaten, bei denen als Motiv erwiesen ist, daß sie auf den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten zielten, unter dem früheren Regime auch als politische Delikte beurteilt wurden und ihnen ein besonders hoher Grad der gesellschaftlichen Gefährlichkeit zugesprochen wurde. Weil diese mehr oder weniger als Handlungen, die dem politischen Regime als solchem feindlich sind, interpretiert wurden, wurden sie auch mit unangemessen hohen Strafen sanktioniert. Die Neuurteilung dieser Strafen, zu denen es nach § 6 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. kommen kann, zielt deswegen nicht auf den Verstoß gegen das Prinzip der Gleichheit der Bürger, sondern auf dessen spätere Wiederherstellung durch eine angemessene Milderung bzw. auch Aufhebung der Strafe.

Es bleibt zu beurteilen, ob diese zusätzliche Regelung nicht dem Art. 40 Abs. 6 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten widerspricht, wonach die Strafbarkeit der Handlung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen, die zur Zeit der Begehung der Tat in Kraft waren, beurteilt und die Strafe verhängt wird. Das Verbot der Rückwirkung des Gesetzes nach dem ersten Satz des Abs. 6 des Art. 40 der Charta trifft aber nicht auf § 6 des angegriffenen Gesetzes zu, weil der zweite Satz des Abs. 6 des Art. 40 der Charta die Rückwirkung des Gesetzes zuläßt, falls es für den Täter günstiger ist. In Hinblick auf die Formulierung des § 6 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. "Das Gericht wird aufgrund eines Antrags die Strafe mildern oder aufheben" ist diese Voraussetzung erfüllt.

2. Die letzte der Einwendungen der Gruppe der Abgeordneten greift den § 8 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. an und behauptet, daß die Ermächtigung der Regierung durch das Parlament zu breit und unbestimmt sei. Es wird eingewendet, daß im gegebenen Fall die Definition desjenigen Unrechts, auf welches sich die Rehabilitierungsgesetze nicht beziehen, sowie die Abgrenzung der Art und des Ausmaßes der Ansprüche der berechtigten Personen, die Festlegung der Form ihrer Geltendmachung und die Bestimmung der Organe, die über die Ansprüche entscheiden und ihre Durchführung realisieren sollen, fehlten. Daher widerspreche § 8 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. dem Art. 78 und Art. 28 Abs. 3 der Verfassung der Tschechischen Republik.

In parlamentarischen Systemen kann vor allem die Kompetenz zur Normsetzung durch Regierungsverordnungen den Charakter einer selbständigen Verordnungskompetenz aufgrund der Verfassung haben (Art. 78 der Verfassung der Tschechischen Republik). Die Regierung ist in solchen Fällen generell berechtigt, Verordnungen zur Durchführung eines Gesetzes und in dessen Rahmen zu erlassen. Dafür braucht sie keine besondere Ermächtigung des Parlaments.

In etlichen demokratischen Staaten wird durch die Verfassung auch das abgeleitete Verordnungsrecht der Regierung aufgrund einer Delegation seitens des Parlaments geregelt. In solchen Fällen gilt die verfassungsrechtliche Voraussetzung, daß die Präzisierung des Rahmens dieser Ermächtigung direkt im Gesetz erfolgen muß, und zwar in sachlicher und zeitlicher Hinsicht, und daß eine nur unbestimmte globale Ermächtigung der Regierung nicht zulässig ist. Dabei ist die Aufgabe, den Umfang der Ermächtigung angemessen und sachgemäß zu bestimmen und so sicherzustellen, daß die Regierung den gesetzlichen Rahmen nicht überschreitet, vor allem die Angelegenheit des Parlaments selbst.

Die Verfassung der Tschechischen Republik kennt nur einen einzigen Typus der Regierungsverordnung. Es ist die Bestimmung des Art. 78, der nur zwei Voraussetzungen enthält: eine Regierungsverordnung darf die Regierung (auch ohne Ermächtigung des Parlaments) bloß zur Durchführung eines Gesetzes und in dessen Rahmen erlassen. Nicht näher geregelt ist, auf welche Weise und in welchem Umfang diese Schranken festgesetzt werden sollen. Dies bedeutet, daß sie sich direkt aus dem Text des Gesetzes ergeben müssen, das durch die Regierungsverordnung durchgeführt wird. Da somit auch die Regierungsverordnung aufgrund der Ermächtigung des § 8 des Gesetzes Nr. 198/1993 Slg. am Maßstab des Art. 78 der Verfassung der Tschechischen Republik beurteilt werden muß, ist auch die vorliegende Ermächtigung der Regierung selbst dann, wenn sie nur einen sehr weiten Rahmen festlegt, unter diesem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt noch zulässig.

Der Präsident des Verfassungsgerichts der Tschechischen Republik:
JUDr. Kessler