

Frank Spengler/
Karel Šimka

Rechtsreformen in der Tschechischen Republik: Wahlrecht, Prozessrecht, Nationalbankgesetz

Der im Jahre 1989 nach der „Samtenen Revolution“ in Tschechien begonnene umfassende nationale Transformationsprozess wurde mit der Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen erheblich beschleunigt. Dieser Reformprozess konnte selbst vor dem Hintergrund instabiler politischer Kräfteverhältnisse im tschechischen Parlament auch in diesem Jahr weiter an Fahrt gewinnen. Einige wichtige Gesetzesvorhaben sind jedoch sehr umstritten. Dies trifft insbesondere zu für die Wahlrechts- und Justizreform sowie für die angestrebte Neubestimmung der Rolle der tschechischen Nationalbank.

Im Jahre 1989 begann nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes in der Tschechoslowakischen Föderativen Republik (CSFR) ein umfassender Reformprozess, der vom Umfang her revolutionären Charakter hat („Samtene Revolution“). Im Jahre 1996 reichte die tschechische Regierung einen Antrag auf Mitgliedschaft bei der Europäischen Union ein und am 31. März 1998 beschloss der Europäische Rat, offizielle Verhandlungen über den Beitritt aufzunehmen. Ziel der Reformen in Tschechien ist es also vorrangig, die Aufnahme des Landes in die Europäische Union vorzubereiten. Darüber hinaus gibt es jedoch auf Grund der Erfahrungen der letzten Jahre auch Bestrebungen, das politische System in wichtigen Bereichen neu zu gestalten.

Die bedeutendsten gesetzgeberischen Reformvorhaben in diesem Jahr – sie betreffen das Wahlrecht, die Justiz sowie die Nationalbank – sollen im Folgenden kurz beschrieben werden.

■ Die Reform des Wahlrechts

Politische Auswirkungen des bisherigen Wahlsystems

Nach der politischen Wende von 1989 wurde für die Wahlen der damaligen tschechoslowakischen Föderalversammlung und der Nationalräte der Teilrepubliken¹⁾ (1990, 1992) das Verhältniswahlrecht²⁾ mit einer Fünf-Prozent-Sperrklausel und das Stimmenverrechnungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff eingeführt. Dieses Wahlsystem wurde auch im Wahlgesetz von 1995 übernommen. Das einzige mehr-

heitsbildende Element dieses Wahlsystems war die Sperrklausel. Ihre Höhe war abgestuft und abhängig von der Anzahl der in einer Wahlkoalition kandidierenden Parteien: eine Partei – fünf Prozent der gültigen Stimmen landesweit, zwei Parteien – sieben Prozent, drei Parteien – neun Prozent, vier und mehr Parteien – elf Prozent.

In der Entstehungsphase des tschechischen Parteiensystems zeigte die Sperrklausel noch deutliche Wirkungen. So wurden 1990 anlässlich der Wahlen des Nationalrates der Tschechischen Teilrepublik in Folge der Klausel 18,81 Prozent der gültigen Stimmen nicht berücksichtigt. Das Bürger-Forum (OF) erhielt mit nur 49,5 Prozent der Wählerstimmen 63,5 Prozent aller Mandate. Noch in den Wahlen von 1992 erhielten die Parteien des Mitte-Rechts-Spektrums, also die Bürgerlich-Demokratische Partei (ODS) von Václav Klaus, die Demokratische Bürgerallianz (ODA) und die Christliche Demokratische Union – Tschechoslowakische Volkspartei (KDU-CSL), die nach den Wahlen die Regierungskoalition bildeten, mit insgesamt 41,94 Prozent der Stimmen 52,5 Prozent aller Mandate, also eine absolute Mehrheit. Dieses Ergebnis war nur möglich, da insgesamt 19,11 Prozent der gültigen Stimmen wegen der Sperrklausel wegfielen.

Die Wahl von 1996 zeigte jedoch bereits deutlich, dass das Wirkungspotenzial der Sperrklausel erschöpft war: Die Mitte-Rechts-Parteien (ODS, ODA und KDU-CSL) erhielten mit insgesamt 44,06 Prozent der Stimmen (also um 2,12 Prozentpunkte mehr als 1992) nur 49,5 Prozent aller Mandate. Dieses Ergebnis ist vor allem darauf zurückzuführen, dass viele ehemalige Wähler der Splitterparteien sich diesmal für die Sozialdemokratische Partei (CSSD) entschieden, so dass weniger Stimmen unberücksichtigt blieben. Die Minderheitsregierung ODS/ODA/KDU-CSL, die von der CSSD toleriert wurde, war von Anfang an instabil und schon die zweite³⁾ große Krise, der Finanzskandal der ODS, führte im Jahre 1998 zu vorgezogenen Wahlen.

Die Ergebnisse dieses Urnenganges bestätigten in den Grundzügen die Tendenzen der Wahlen von 1992 und 1996: Aufgrund der Wählerpräferenzen, des Wahlsystems und der politischen Ausrichtung der Parteien waren letztlich nur Koalitionsregierun-

1) Die Föderalversammlung (Parlament) war das oberste gesetzgebende Organ der Tschechoslowakei. Sie hatte insgesamt 300 Abgeordnete und bestand aus zwei Kammern, dem Haus des Volkes (99 Abgeordnete dieser Kammer wurden in Tschechien und 51 in der Slowakei gewählt) und dem Haus der Nationen (in beiden Teilen der Tschechoslowakei wurden je 75 Abgeordnete gewählt). In der Föderalversammlung galt der Grundsatz des Überstimmungsverbot. Bei vielen Gesetzen durfte keine der in der Versammlung vertretenen Nationen überstimmt werden: In beiden Teilen des Hauses der Nationen musste sich die Mehrheit der Abgeordneten für die Gesetzesvorlage aussprechen. Die Folge war, dass schon 38 Abgeordnete des Hauses der Nationen gegen den Willen der restlichen 262 Abgeordneten die Verabschiedung eines Gesetzes verhindern konnten.

Die Nationalräte waren die Parlamente der Teilrepubliken der Tschechoslowakischen Föderation, also der Tschechischen und der Slowakischen Republik. Sie waren nur für die Gesetzgebung der Teilrepubliken zuständig. Der Tschechische Nationalrat hatte 200 und der Slowakische Nationalrat 150 Abgeordnete.

2) Die Unterschiede der Größe der Wahlkreise waren aber erheblich (z.B. im Südböhmischen Wahlkreis wurden in beiden Kammern der Föderalversammlung insgesamt zwölf Abgeordnete gewählt, im Südmährischen Kreis waren es insgesamt 34). Diese Unterschiede waren jedoch für die Wahlergebnisse einzelner Parteien unerheblich, da das Wahlverfahren für das gesamte Staatsgebiet zur Anwendung kam.

3) Die erste große Krise wurde im Jahre 1997 durch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten hervorgerufen.

gen möglich, die auf knappen Parlamentsmehrheiten basierten. Im Jahre 1996 erhielten die Mitte-Rechts-Parteien ODS/US/KDU-CSL mit 45,34 Prozent aller gültigen Stimmen in den acht Wahlkreisen 102 der insgesamt 200 Abgeordnetensitze. Das bürgerliche Lager bildete aber keine Regierung. Politische Beobachter gehen davon aus, dass in erster Linie die Animositäten zwischen den Parteispitzen der ODS und den anderen Parteien dafür verantwortlich waren. Die Versuche der Bildung einer Regierung von Sozialdemokraten und Christdemokraten waren ebenfalls erfolglos. Letztlich kam es zur Überraschung vieler Kommentatoren zu einer Tolerierung („Oppositionsvertrag“) einer sozialdemokratischen Minderheitsregierung durch die ODS, obwohl sich gerade diese Partei im Wahlkampf besonders mit einer Kampagne gegen die Sozialdemokraten profilierte.

Das Wahlsystem für den Senat soll im Folgenden kurz dargestellt werden.

Die Senatoren werden in direkter Wahl in 81 Wahlkreisen gewählt. Erhält kein Kandidat im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen, so kommt es in einem zweiten Wahlgang zu einer Stichwahl der beiden erstplatzierten Kandidaten. Alle zwei Jahre wird ein Drittel aller Senatoren nach einem Rotationsverfahren neu gewählt. Dieses Wahlsystem ist für die größeren Parteien (ODS, CSSD) nur teilweise ein Vorteil. Für extreme Parteien an den Rändern des politischen Spektrums in Tschechien scheint dieses Wahlsystem eine unüberwindbare Hürde zu sein – in den Senatswahlen von 1996 sowie von 1998 haben die rechten Republikaner darauf verzichtet, überhaupt zu kandidieren, und die Kommunisten erhielten 1996 zwei Senatsmandate (2,46 Prozent) und 1998 noch zwei weitere. Die kleineren Parteien der Mitte (KDU-CSL, US, ODA) waren hingegen in den Wahlen sehr erfolgreich. Insbesondere die KDU-CSL konnte im zweiten Wahlgang in mehreren Wahlkreisen die Wähler einer der zwei großen Parteien (ODS, CSSD), deren Kandidat im ersten Wahlgang an der dritten Stelle lag und daher im zweiten Wahlgang nicht mehr antreten konnte, für sich gewinnen. 1996 erfüllten sich, auf Grund der guten Ergebnisse im ersten Wahlgang, keineswegs im zweiten Wahlgang die hohen Erwartungen der ODS. Die KDU-CSL war und ist nach

wie vor in den Senatswahlen wesentlich erfolgreicher als bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus: Sie gewann 1996 in den Senatswahlen 17,28 Prozent aller Mandate und seit den Wahlen von 1998 hat sie sogar 20,99 Prozent der Mandate inne, wobei sie im Abgeordnetenhaus nur 1992 = 7,5 Prozent, 1996 = neun Prozent und 1998 = zehn Prozent aller Sitze gewinnen konnte. Bei Nachwahlen im Jahre 1999 konnte der parteilose Unternehmer Vaclav Fischer sogar mit großem Vorsprung einen Sitz im Senat gewinnen.

Die Reform des Wahlsystems

Das Gesetz über das Wahlverfahren zum Abgeordnetenhaus wird von der ODS seit einiger Zeit kritisiert. Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass seit dem Jahre 1996 in Tschechien nur Minderheitsregierungen gebildet wurden. Das aktuelle Wahlverfahren, so das Argument der ODS, erschwere die Regierungsbildung und gefährde die politische Stabilität des Landes, da zu viele kleine Parteien die Fünf-Prozent-Hürde überwinden können. Die ODS wollte, nach den aus ihrer Sicht bitteren Erfahrungen mit den kleineren Parteien in einer Koalitionsregierung, ein mehrheitsbildendes Wahlsystem einführen. Die Haltung der CSSD zur Reform des Wahlsystems war wesentlich zurückhaltender – für die Sozialdemokraten war die Mehrheitswahl nie eine attraktive Alternative. Im Rahmen des Oppositionsvertrags mit der ODS haben sie sich jedoch bereit erklärt, mehrheitsbildende Elemente des bestehenden Wahlsystems zu stärken, denn für die Einführung eines Mehrheitswahlrechtes müsste die Verfassung geändert werden. Politische Beobachter gehen aber davon aus, dass es angesichts des Widerstandes der kleineren Parteien dafür im Senat nicht die notwendige Drei-Fünftel-Mehrheit geben dürfte. Eine Kommission von CSSD und ODS, die den Entwurf der Wahlgesetzänderung Ende des Jahres 1999 vorgelegt hat, ging daher davon aus, dass Änderungen nur im Rahmen des Wahlgesetzes möglich wären. Dafür würde dann eine einfache Mehrheit im Abgeordnetenhaus und Senat ausreichen.

Ziel der Änderung des Wahlrechts ist es, durch eine Stärkung der größeren Parteien stabile Mehrheiten zu bekommen. Das Ergebnis der Reforminitiativen, das Gesetz Nr. 204/2000 Slg. zur Änderung des

Wahlgesetzes für die Parlamentswahlen, führt folgende Neuerungen ein:

- Verringerung der Wahlkreisgröße und Ausweitung der Zahl von Wahlkreisen. In den bisherigen acht Wahlkreisen wurden im Durchschnitt je 12,5 Mandate verteilt, in den neuen 35 Wahlkreisen werden vier bis acht Abgeordnete gewählt, die durchschnittliche Wahlkreisgröße beträgt 5,7 Mandate;
- Abschaffung des Stimmenverrechnungsverfahrens Hagenbach-Bischoff. Dieses Verfahren verteilte Mandate nahezu proportional. Es wurde durch ein modifiziertes d'Hondt'sches Verfahren mit der Divisorenreihe 1,42, 2, 3, 4 ... ersetzt, das die kleinen Parteien, insbesondere in Verbindung mit kleineren Wahlkreisen, wesentlich benachteiligt⁴⁾.

4) ODS forderte ursprünglich das System Imperiali (Divisorenreihe 2, 3, 4 ...), dies war jedoch für die Sozialdemokraten unannehmbar.

In der dritten Lesung der Gesetzesnovelle wurde auf Vorschlag und nach sanftem Druck der ODS noch eine sehr wichtige Änderung eingefügt, die sich gegen die in der sogenannten Viererkoalition zusammengeschlossenen Parteien – US, KDU-CSL, ODA und DEU – richtete. Die Ausweitung der sogenannten additiven Sperrklausel; die Fünf-Prozent-Klausel für die selbstständig kandidierenden Parteien bleibt erhalten, eine Wahlkoalition aus zwei Parteien muss jedoch landesweit zehn Prozent der Stimmen, eine Koalition aus drei Parteien schon 15 Prozent und eine Koalition von vier und mehr Parteien 20 Prozent der Stimmen gewinnen.

Politische Auswirkungen des neuen Wahlsystems

Es ist zu erwarten, dass die neuen Regelungen signifikante mehrheitsbildende Auswirkungen haben werden. Die gewählte Divisorenreihe wird insbesondere in kleineren Wahlkreisen zur deutlichen Begünstigung größerer Parteien führen. Schon mit etwa 40 Prozent der Stimmen kann eine Partei die Mehrheit der Mandate im Wahlkreis gewinnen und allgemein gilt, dass das Verteilungsverfahren für die größeren Parteien (ab ca. 25 bis 30 Prozent der Stimmen im Wahlkreis) sehr vorteilhaft ist. Da alle Mandate in den Wahlkreisen verteilt werden und es kein zweites Verteilungsverfahren auf nationaler Ebene gibt (wie es das alte Wahlsystem vorsah), bleibt die Begünsti-

gung größerer Parteien auch im Gesamtergebnis erhalten.

Die additive Sperrklausel verhindert darüber hinaus, die für die kleineren Parteien bestehenden Nachteile des Verrechnungsverfahrens durch die Bildung von Wahlkoalitionen zu überwinden.

Das neue Wahlsystem ist unter den bestehenden Machtverhältnissen im Parteiensystem für ODS und CSSD sehr günstig, da beide Parteien mit 25 bis 30 Prozent der Stimmen landesweit rechnen können.⁵⁾ Die Rückkehr der „Viererkoalition“, die aus zwei Parteien mit Wählerpräferenzen von je etwa acht bis zwölf Prozent der Stimmen (KDU-CSL und US) und aus zwei Splitterparteien mit geringer Unterstützung der Wählerschaft (ODA, DEU) besteht, in das Abgeordnetenhaus ist jedoch unter Umständen durch die additive Sperrklausel gefährdet. Die „Viererkoalition“ hat im Abgeordnetenhaus gegen die Wahlgesetzänderung gestimmt, erklärte aber, dass sie die Konsequenzen der Novelle keinesfalls fürchte. Angesichts der gegenwärtig zwar hohen, aber schwankenden Wählerpräferenzen der „Viererkoalition“, bedeutet die in der Novelle niedergelegte Sperrklausel von 20 Prozent für sie dennoch ein Risiko, das nicht unterschätzt werden darf. Die Vertreter der KDU-CSL haben schon ihre Absicht angekündigt, vor den Wahlen die „Viererkoalition“ auf eine Koalition von drei Parteien zu reduzieren, falls dies notwendig werden würde. In Erwägung gezogen wird die Integration der ODA in die US oder eine Verschmelzung der ODA mit der DEU. Der Vorsitzender der DEU, R. Majzlik, wies diesen Vorschlag aber schon zurück. Ein besonderes Problem stellen die Schulden der ODA in Höhe von 60 Millionen Kronen dar (ca. DM 3,3 Millionen) die bei einem Zusammenschluss übernommen werden müssten.

Es ist durchaus möglich, dass die Anzahl der Mitglieder der von der „Viererkoalition“ für die Zwecke des Wahlgesetzes gebildeten Wahlkoalition auf drei, eventuell sogar auf zwei verringert wird und dass die Repräsentanten der anderen Mitglieder der „Viererkoalition“ auf den Wahllisten als Gastkandidaten geführt werden. Die zwei kleineren Mitglieder der „Viererkoalition“ sind also im Moment daher nicht gezwungen, sich mit KDU-CSL oder US schnell zu verschmelzen.

5) Die von den Meinungsforschungsinstituten im Laufe der Legislaturperiode gemeldeten Wählerpräferenzen, nach denen für die ODS und CSSD je etwa 20 Prozent aller Wähler stimmen würden, berücksichtigen nicht ausreichend eine sich in allen Wahlen seit 1990 immer wieder zeigende Erkenntnis, dass in tatsächlichen Wahlen viele früher unentschiedene oder die kleineren Parteien unterstützende Wähler letztlich für die größeren Parteien stimmen. Die Wahlergebnisse größerer Parteien sind also in der Regel besser, als es die Meinungsumfragen anzeigen.

Die Freiheitsunion und die KDU-CSL sind hinsichtlich der Programmatik, der sozialen Struktur und der ideologischen Ausprägung ihrer Wählerschaft sehr unterschiedliche Parteien: Die US ist eine liberale Partei und ihre Wähler rekrutieren sich vor allem aus der Mittelschicht, viele von ihnen haben eine Hochschulausbildung. Die KDU-CSL ist eine traditionelle christlich-soziale Partei. Ihre Wähler leben überwiegend in den ländlichen Gebieten Südmährens, Ostböhmens und Südböhmens und ihre Weltanschauung (z.B. Einstellung zur Rolle der Kirche in der Gesellschaft) ist deutlich konservativer - und gleichzeitig deutlich sozialer - als diejenige der Wähler der Freiheitsunion. Würden die KDU-CSL und die Freiheitsunion gemeinsam unter dem Logo der „Viererkoalition“ kandidieren, könnten sie mit etwa 20 Prozent aller Sitze im Abgeordnetenhaus rechnen. Wenn sie getrennt kandidierten, müsste insbesondere die Freiheitsunion infolge des neuen Wahlsystems Mandatsverluste erwarten, da sie keine Hochburgen hat (eine gewisse Ausnahme stellt in dieser Hinsicht Prag dar). Die Verluste der KDU-CSL wären nicht so groß, da sie insbesondere in bestimmten Gebieten Südmährens und Ostböhmens vergleichbar hohe Präferenzen wie die ODS und die CSSD hat.

Eine getrennte Kandidatur beider Parteien - und der Zerfall der „Viererkoalition“ - ist im Moment auszuschließen, da zumindest mittelfristig für beide die Kooperation im Rahmen der „Viererkoalition“ eine viel zu attraktive Option darstellt.

Die Kommunisten erhielten in den letzten drei Wahlen 14,05 Prozent (1992), 10,33 Prozent (1996) und 11,03 Prozent (1998) Wählerstimmen, und obwohl ihre Präferenzen nach den Meinungsumfragen zur Zeit höher angegeben werden, sind in den nächsten Wahlen vergleichbar hohe Stimmenanteile zu erwarten. Da sie selbstständig kandidieren, müssen sie eher mit Mandatsverlusten rechnen. Nur wenn sie wesentlich mehr Stimmen gewinnen würden (z.B. 20 bis 22 Prozent), könnten sie mit etwa 20 Prozent aller Mandate rechnen.

Die folgende Tabelle soll einen Vergleich der politischen Auswirkungen des bisherigen und des neuen Wahlsystems für die Wahlen des Abgeordnetenhauses und des Senats aufzeigen:

Eine weitere Änderung des Wahlgesetzes ist die Aufhebung einer 48-Stunden-Sperrfrist für Wahlkampfmaßnahmen vor dem Wahltag. Ferner sollen im Ausland lebende Tschechen künftig die Möglichkeit haben, ihre Stimme in einer tschechischen Botschaft abgeben zu können.

Zur Verfassungsmäßigkeit der Wahlrechtsreform

Gemäß Art. 18 Abs. 1 der tschechischen Verfassung wird das Abgeordnetenhaus nach den Prinzipien der Proporzvertretung gewählt. Mehrere tschechische Verfassungsrechtler und Politikwissenschaftler bezweifeln, dass das neue Wahlsystem diesen Verfassungsvorgaben entspricht.⁶⁾ Dem Gesetz zur Reform des Wahlrechts wird insbesondere vorgeworfen, dass das neu eingeführte Wahlsystem zwar noch formell als eine Verhältniswahl bezeichnet werden kann, seine einzelnen Komponenten (auch in Verbindung mit der neuen Regelung der Parteienfinanzierung) seien in ihrer Gesamtheit jedoch so stark mehrheitsbildend und für die kleineren Parteien so nachteilig, dass es sich materiell nicht mehr um ein Verhältniswahlrecht handle. Staatspräsident Václav Havel sowie eine Gruppe von Parlamentariern der KDU-CSL haben im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens gegen das Wahlrechtsreformgesetz geklagt. Wie das Verfassungsgericht entscheidet, ist im Moment kaum vorauszusagen, da nicht nur Spitzenpolitiker der ODS und der CSSD, sondern auch einige Verfassungsrechtler und Politikwissenschaftler⁷⁾ die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes verneinen.

Neuregelung der staatlichen Finanzierung von Parteien

Die Grundlage für finanzielle Zuwendungen des Staates an die Parteien regelt das Parteien- sowie das Wahlgesetz. Die vorgenommenen Änderungen dieser Gesetze sind von großer Bedeutung: Sie betreffen die Finanzierung der Parteien. Bisher erhielt jede Partei nach den Wahlen einen staatlichen Zuschuss von 90 Kronen (ca. DM 5,00) pro abgegebener Stimme. Die Novelle sieht nun einen Zuschuss von 30 Kronen pro Stimme vor.

Als Ausgleich sollen die Parteien für jeden gewählten Senator und Abgeordneten eine Million Kronen erhalten. Die Parteien sollen darüber hinaus

6) Z. B. Vojtěch ŠIMÍČEK: Principy ústavního zakotvení volebního systému do Poslanecké sněmovny a jejich konfrontace s návrhem novely volebního zákona (Prinzipien der verfassungsrechtlichen Verankerung des Wahlsystems für die Wahlen des Abgeordnetenhauses und ihre Konfrontation mit der Novelle des Wahlgesetzes), in: *Reforma volebního systému – změna k lepšímu nebo horšímu (Reform des Wahlsystems – eine Verbesserung oder Verschlechterung?)*, Prag 2000, S. 30-43; Radek POLICAR: Jsou navrhované změny volebního zákona v souladu s ústavou? (Sind die vorgeschlagenen Wahlgesetzänderungen verfassungskonform?), in: *Politologický časopis (Politologische Zeitschrift) Nr. 2/2000*, S. 178-182; Michal KLÍMA: Začínáme se standardní demokracií? (Fangen wir mit einer Standarddemokratie an?), in: *Reforma volebního systému – změna k lepšímu nebo horšímu (Reform des Wahlsystems – eine Verbesserung oder Verschlechterung?)*, Prag 2000, S. 5-11.

7) Z. B. Miroslav NOVÁK, Politikwissenschaftler aus der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Karlsuniversität sowie Miloš MATULA, Verfassungsrechtler aus dem Institut fürs Staat und Recht der Tschechischen Akademie der Wissenschaften, verteidigen die Verfassungsmäßigkeit der Reform des Wahlsystems.

Abgeordnetenhaus	Wahlsystem	Einparteienregierung wahrscheinlich	Ausgrenzung extremistischer Parteien (Abgeordnetenhaus/Senat)	Regierungswechsel durch Wähler und nicht durch Koalitionsverhandlung
<p>alt:</p> <p>Verhältnismahl mit Fünf-Prozent-Sperr- klausel, Stimmenverrech- nung Hagenbach-Bischoff</p>	<p>Senat</p> <p>absolute Mehrheits- wahl in Einerwahl- kreisen mit zwei Wahlgängen</p>	NEIN	NEIN / JA	NEIN
<p>neu:</p> <p>Verhältnismahl in kleinen Wahl- kreisen, Fünf-Prozent- Sperrklausel, Stimmen- verrechnung modifiz. d'Hondt</p>	<p>absolute Mehrheits- wahl in Einerwahl- kreisen mit zwei Wahlgängen</p>	EHER NEIN	TEILWEISE / JA	EHER NEIN

für jeden Abgeordneten der im November erstmals zu wählenden 13 Kreisparlamente 250 000 Kronen (ca. DM 13,80) überwiesen bekommen (Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes, Nr. 340/2000 Slg.). Die Gesetzesnovelle bevorzugt also eindeutig die größeren Parteien und würde die staatliche Parteisubvention auf dann 540 Millionen Kronen (ca. DM 30 Millionen) verdreifachen.

Ferner wurde die Erstattung von Wahlkampf-kosten (§ 85 Wahlgesetz) hinsichtlich der Anspruchsberechtigung neu geregelt. Bis zum Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 243/1999 Slg. haben auf diese Erstattung nur solche Parteien Anspruch gehabt, die mindestens drei Prozent aller gültigen Stimmen landesweit auf sich vereinigen konnten. Das Verfassungsgericht hat diese Regelung für verfassungswidrig erklärt, da sie die kleineren Parteien in einer unzumutbaren Weise beeinträchtigt und somit insbesondere gegen Art. 5 der Verfassung und Art. 22 der Grundrechtscharta (Gebot eines freien und chancengleichen Wettbewerbes politischer Parteien) verstoße. Das Verfassungsgericht hat sich dabei u.a. auf die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts berufen.

Das Verfassungsgericht hat zwar erklärt, dass der Ausschluss der Splitterparteien von der Erstattung der Wahlkampfkosten grundsätzlich möglich sei, aber nur dann, wenn die Prozenzhürde des Anteils der Wählerstimmen weniger als ein Prozent betragen würde. Der Gesetzgeber respektierte diese Auffassung des Verfassungsgerichts nicht und legte die Hürde auf zwei Prozent fest.

Die Abgeordneten sprachen sich darüber hinaus auch für eine schärfere Kontrolle der finanziellen Wahlkampfunterstützung aus. So sollen z. B. anonyme Spenden und solche von ausländischen Firmen verboten werden. Zukünftig sollen legale Spenden jedoch von der Steuer absetzbar sein.

Abschließend ist festzuhalten, dass die gesetzliche Neuregelung der Finanzierung der Parteien insgesamt eine Verringerung der staatlichen Zuwendungen an außerparlamentarische und kleinere Parteien bedeutet.

■ Justizreform

Grundsätze der Justizreform

Als im Sommer 1998 der frühere Präsident des tschechischen Obersten Gerichts, Otakar Motejl, zum Justizminister der sozialdemokratischen Regierung ernannt wurde, hielt ihn die Öffentlichkeit für einen der kompetentesten Minister und eine über der Parteipolitik stehende Persönlichkeit. Auch nach seinem Rücktritt vom Amt im Oktober 2000 bestand über seine moralische Integrität nach wie vor kein Zweifel. Als Politiker und Reformers der Justiz gilt er jedoch als gescheitert.

Otakar Motejl wollte eine sehr schnelle und grundlegende Justizreform, insbesondere des Gerichtswesens, durchführen. Sein Reformvorhaben umfasste folgende Bereiche:

- Neuregelung der Gerichtsverfassung und Etablierung eines unabhängigen Obersten Richterrates. Der Oberste Justizrat sollte vom Justizministerium viele Kompetenzen übernehmen, u.a. auch solche, die die Ernennung der Richter betreffen;
- weitgehende Novellierung des Strafprozessrechts, die zu einer Beschleunigung der meisten Verfahren, Stärkung der Rolle der Staatsanwälte und Abschwächung der Kompetenzen der polizeilichen Ermittler sowie einer Neuregelung der sachlichen Zuständigkeit der Strafgerichte führen sollte;
- weitgehende Novellierung des Zivilprozessrechts mit dem Ziel, insbesondere die Beschleunigung des Verfahrens und die Stärkung der Position des Gläubigers gegenüber dem Schuldner durchzusetzen. Gleichzeitig sollten die überlasteten Kreishandelsgerichte abgeschafft und durch eine Neuregelung der Zuständigkeiten die Arbeitsbelastung der Gerichte gemildert werden.

Von diesem ambitionierten Plan wurde nur die Neuregelung des Zivilprozessrechts und die Abschaffung der Kreishandelsgerichte durchgesetzt. Alle anderen Gesetzesentwürfe stießen auf heftige Kritik aus Kreisen der Justiz, der Polizei sowie der Politik und wurden letztlich vom Abgeordnetenhaus abgelehnt. Vor allem die Etablierung eines Obersten Justizrates, durch die die Personalverwaltung der Justiz im

Wesentlichen der vollziehenden Gewalt entzogen worden wäre, war für die Mehrzahl der Parlamentarier in dieser Form inakzeptabel.

Am 1. Januar 2001 werden die Kreishandelsgerichte Prag, Brünn und Ostrau aufgelöst, die Richter werden von den örtlichen Kreisgerichten übernommen. Ab 1. Januar 2001 sind auch für Wirtschaftsangelegenheiten grundsätzlich die „normalen“ Kreisgerichte zuständig, wobei einige handelsrechtliche Streitigkeiten, für die bisher die Kreisgerichte bzw. Kreishandelsgerichte zuständig waren, auf die Bezirksgerichte übergehen.

Hinsichtlich der Zivilgerichte wurden insbesondere Maßnahmen zur Beschleunigung des Verfahrens getroffen. Die Parteien können nun verpflichtet werden, zu einem bestimmten Zeitpunkt alle von ihnen vorgesehenen Beweise vorzulegen. Später vorgelegte Beweise sind dann unzulässig. Die Berufungsinstanz sollte grundsätzlich Rechts- und nicht Tatsachenfragen behandeln. Bei niedrigem Streitwert ist die Berufung völlig ausgeschlossen.

Gründe des Scheiterns der Reformbestrebungen

Die Gründe des Scheiterns des ebenso ambitionierten wie interessanten Reformkonzepts sind vielschichtig.

Justizminister Motejl war ein politischer Seiteneinsteiger und wurde vor allem auf Grund seines Fachwissens in die Regierung berufen. Er verfügte über keine Machtbasis in der CSSD. Er hatte wenig Erfahrungen mit dem parlamentarischen Gesetzgebungsprozess und versäumte es, die Unterstützung seiner Gesetzesentwürfe in Verhandlungen mit den wichtigsten politischen Kräften im Parlament abzusichern. Seine Gesetzesvorlagen wurden selbst von einigen Abgeordneten der regierenden CSSD abgelehnt. Darüber hinaus zeigte er zur Durchsetzung der Reformen nur geringe Kompromissbereitschaft. Ein großer Fehler der Protagonisten der Reform war die Unterschätzung der Kräfte derjenigen Interessengruppen, deren Positionen die Justizreform bedrohte. Dies waren insbesondere die polizeilichen Ermittlungsdienste. Den Richtern und Staatsanwälten war die Reform letztlich zu radikal und sie befürchteten vor allem ein Chaos in der Strafjustiz.

Als einzige Reforminitiative blieb die Zivilprozessrechtsreform und die Abschaffung der Kreishandels-

gerichte übrig. Ob die Novellierung der Zivilprozessordnung eine Verbesserung mit sich bringen wird, ist aber heute schwer zu beurteilen.

Der Reformversuch des Justizministeriums zeigte, dass eine schnelle Umsetzung ohne Unterstützung innerhalb der Justiz und ohne einen breiteren politischen Konsenses kaum möglich ist. In den nächsten Monaten sind also nur geringfügige Änderungen im Justizwesen zu erwarten, zumal der Stellvertretende Ministerpräsident Pavel Rychetsky die Leitung des Justizministeriums nach eigenen Aussagen nur vorübergehend übernommen hat. Er kündigte aber bereits an, dass er im März nächsten Jahres den Gesetzesvorschlag in abgeänderter Form neu dem Parlament vorlegen werde. Ein tatsächlicher „Systemwechsel“ (z.B. die Einführung des Obersten Justizrates) ist jedoch nicht zu erwarten. In der nächsten Zeit könnte vielleicht auch die Verwaltungsgerechtheitsbarkeit neu geregelt werden.

■ **Novelle des Nationalbankgesetzes**

Rückblick

Die tschechische Verfassung sowie das Nationalbankgesetz (Nr. 6/1993 Slg.) in seiner bisher geltenden Fassung gewähren der Nationalbank eine von der Legislative und der Regierung völlige Unabhängigkeit. Die Mitglieder des geschäftsführenden Organs der Nationalbank, der Bankrat, werden vom Staatspräsidenten ernannt, wobei diese Kompetenz des Präsidenten keiner Gegenzeichnung bedarf. Die Nationalbank entscheidet völlig autonom u.a. über die Währungspolitik sowie über ihr Budget und die Entlohnung ihrer Mitarbeiter.

Diese privilegierte Position der Nationalbank wurde seit 1997 von der ODS zunehmend angefochten. Die Kritik hat ihre Wurzeln insbesondere in dem Streit zwischen der von der ODS geführten Regierung und der Nationalbank über die Geldpolitik im „Krisenjahr 1997“. Die ODS hat der Nationalbank vorgeworfen, sie habe durch eine zu restriktive Geldpolitik die Rezession und Wirtschaftskrise des Jahres 1997 verursacht. Die Nationalbank hat diesen Vorwurf abgelehnt und betont, dass ihre Maßnahmen zur Wahrung der Wirtschafts- und Währungsstabi-

lität unabdingbar waren. Zur weiteren Verschärfung der Beziehungen zwischen ODS und der Nationalbank führte, dass der Präsident des Bankrates, Josef Tošovský, Anfang 1998 das Amt des Ministerpräsidenten in einer von Václav Havel unterstützten Übergangsregierung übernahm.

Die ODS hat daher einen ursprünglich von der Nationalbank selbst vorbereiteten Gesetzesentwurf, der eigentlich nur eine „technische“ Novellierung des Nationalbankgesetzes vorsah, gegen die Bank ausgenutzt. Der ODS ist es gelungen, im Rahmen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens die Vorlage so zu verändern, dass sie die Unabhängigkeit der Nationalbank einschränkt. Der Gesetzesentwurf passierte das Abgeordnetenhaus, der Senat lehnte ihn jedoch ab. Um die Vorlage endgültig zu verabschieden, muss das Abgeordnetenhaus den Senatsbeschluss durch eine einfache Mehrheit aller Abgeordneten überstimmen. Obwohl seit der Abstimmung im Senat fast zwei Monate vergangen sind, wurde im Abgeordnetenhaus darüber noch nicht entschieden. Da bei der ersten Abstimmung eine deutliche Mehrheit von Abgeordneten für die Vorlage war, ist ihre endgültige Annahme jedoch wahrscheinlich.⁸⁾

Neuregelung der Ernennung der Mitglieder des Bankrates

Das Nationalbankgesetz ist ein einfaches Gesetz. Dadurch kann die Verfassung nicht geändert werden. Der Gesetzgeber hat daher die einschlägigen Verfassungsbestimmungen über die Kompetenzen des Staatspräsidenten einfach umgangen.

Laut Verfassung liegt die Kompetenz der Ernennung von Mitgliedern des Bankrates ausschließlich in den Händen des Staatspräsidenten. Er muss für seine Entscheidung niemanden konsultieren und ist an keinerlei Vorschläge anderer Verfassungsorgane gebunden. Diese Regelung ist ein wesentlicher Bestandteil des Systems der *checks and balances* der tschechischen Verfassung. Die Novelle des Nationalbankgesetzes sieht jedoch vor, dass der Staatspräsident nur solche Kandidaten ernennen kann, die die Regierung vorschlägt.

Diese Regelung wird von vielen Rechtsexperten als verfassungswidrig bezeichnet: Die Verfassung schränkt den Staatspräsidenten nur bei der Beset-

8) Die Vorlage wurde durch die Stimmen der 121 Abgeordneten der ODS und der CSSD verabschiedet. KDU-CSL und US waren dagegen und die Abgeordneten der KSCM enthielten sich.

zung von zwei Ämtern ein: – Art. 84 Abs. 2 Verf.: die Ernennung von Verfassungsrichtern bedarf einer Zustimmung des Senats, Art. 97 Abs. 2 Verf.: der Präsident und der Vizepräsident der Obersten Staatlichen Kontrollbehörde werden auf Vorschlag des Abgeordnetenhauses ernannt. Die Ernennung von Bankratsmitgliedern durch den Präsidenten ist in der Verfassung nicht eingeschränkt und daher darf eine Kooperationspflicht durch ein einfaches Gesetz nicht eingeführt werden.

Kooperationspflichten der Nationalbank bei der Bestimmung der Grundzüge der Geld- und Währungspolitik

Das Hauptziel der Tätigkeit der Nationalbank ist laut Gesetzesentwurf die Wahrung der Preisstabilität, die bisherige Fassung spricht von Währungsstabilität. Während nach der bisher geltenden Fassung die Nationalbank unabhängig von Weisungen der Regierung ist, gilt dies nach dem Gesetzesentwurf zwar nach wie vor als Grundsatz, jedoch mit einer wichtigen Ausnahme – hinsichtlich der Geld- und Währungspolitik sowie dem Inflationsziel muss die Nationalbank die Regierung konsultieren und auf Aufforderung informieren. Ferner sieht der Gesetzesentwurf vor, dass der Finanzminister mit einer beratenden Stimme an den Sitzungen des Bankrates teilnehmen darf.

Budgetrecht der Nationalbank und Gehälter ihrer Mitarbeiter

Nach dem bisher geltenden Recht war die Nationalbank bei der Festsetzung ihres Haushaltes völlig autonom. Sie musste nur einen Jahresbericht über ihre Einnahmen und Ausgaben dem Abgeordnetenhaus vorlegen. Nach der neuen Regelung wäre sie nur hinsichtlich der Festsetzung ihres Budgets zur Durchführung der währungs- und geldpolitischen Maßnahmen unabhängig; ihre laufenden Ausgaben müssten jedoch vom Abgeordnetenhaus genehmigt werden. Somit wäre die Nationalbank einer regelmäßigen Kontrolle des Parlaments unterworfen.

Laut Gesetzesentwurf könnten die Gehälter der Mitglieder des Bankrates nicht mehr von der Nationalbank autonom bestimmt werden, sondern würden den Bezügen der Regierungsmitglieder entspre-

chen. Auch die Gehälter sonstiger Mitarbeiter hätten sich, so der Gesetzesentwurf, grundsätzlich nach den Bestimmungen über die Besoldung von Angestellten des Staates zu richten. Diese Regelung könnte, so die Kritiker des Gesetzesentwurfes, dazu führen, dass in Zukunft die Arbeit für die Nationalbank für die Spitzenfachleute aus dem Bankenwesen finanziell nicht mehr attraktiv wäre.

Fazit

Die Neuregelung des Budgetrechts und der Entlohnung der Mitarbeiter der Nationalbank sowie die Verankerung ihrer Pflicht, bei der Bestimmung der Geld- und Währungspolitik mit der Regierung zusammenzuarbeiten, stellen zwar eine Einschränkung der Unabhängigkeit der Nationalbank dar, sie sind jedoch nicht verfassungswidrig. Hinsichtlich der Neuregelung des Ernennungsverfahrens der Mitglieder des Bankrates ist anzunehmen, dass die Grenze der Verfassungsmäßigkeit überschritten wurde.

Da eine Ablehnung des Gesetzesentwurfes durch das Abgeordnetenhaus kaum zu erwarten ist, wird die Verfassungsmäßigkeit der Novelle sicherlich erst durch die Anrufung des Verfassungsgerichts festgestellt werden müssen.

■ **Abschließende Bemerkung**

Wie bereits einleitend erwähnt, werden in der Tschechischen Republik in einem Rekordtempo viele Gesetze, insbesondere zur Angleichung an dem *Acquis Communautaire*, reformiert. Der regelmäßige Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt bewertet im laufenden Jahr diese Bemühungen in Tschechien sehr positiv. Ein weiteres wichtiges Reformvorhaben stellt die Gebietsverwaltungsreform dar, die auch eine Einrichtung von 14 selbstverwalteten Kreisen vorsieht. Auf der Grundlage dieser Reform finden am 12. November 2000 erstmals Wahlen für diese neue politische Ebene statt.

Am 15. Oktober 2000 überstimmte das tschechische Abgeordnetenhaus den Widerspruch des Senats gegen die umstrittene Änderung des Notenbankgesetzes. Einige Tage später legte Präsident Havel sein Veto gegen den Gesetzesentwurf ein. Aus Protest gegen die geplante stärkere Anbindung der Noten-

bank an die Regierung hat der Präsident der tschechischen Notenbank, Josef Tošovský, am 30. Oktober seinen Rücktritt zum 30. November eingereicht. Tošovský war seit 1990 erster nichtkommunistischer Präsident der Notenbank in Prag. Im Jahre 1998 war er für eine Übergangsperiode von einem halben Jahr Ministerpräsident in Tschechien. Kritiker werfen ihm vor, das nach seiner Rückkehr in die Notenbank diese zunehmend zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen wurde. Präsident Havel kann nun, solange sein Veto noch nicht durch eine einfache Mehrheit im Abgeordnetenhaus überstimmt wurde, nach dem noch gültigen Gesetz alleine einen Nachfolger des Notenbankchefs bestimmen. Er hat bereits angekündigt, dass dies noch im November geschehen werde. Der angekündigte „Alleingang“ des Staatspräsidenten wurde insbesondere von Ministerpräsident Zeman heftig kritisiert. Die besten Chancen der Nachfolge von Tošovský als Chef der Notenbank werden den beiden bisherigen Stellvertretern Oldřich Dìdek und Zdenìk Tùma eingeräumt.